



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.09.2000
KOM(2000) 608 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**Kompletterande bidrag från kommissionen
till regeringskonferensen om institutionella frågor**

**Straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen:
en europeisk åklagarmyndighet**

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Kompletterande bidrag från kommissionen till regeringskonferensen om institutionella frågor

Straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen: en europeisk åklagarmyndighet

Inledning

I kommissionens yttrande *Institutionella reformer – en förutsättning för utvidgningen*¹ av den 26 januari 2000 föreslogs angående skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen att i fördraget föra in en ny rättslig grund, i syfte att införa brottsbeskrivningar och straffskalor, samt regler om beivrande av överträdelse och om den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter och uppgift att utreda bedrägerifall inom hela unionen och väcka åtal vid nationella domstolar. I kommissionens nya bedrägeribekämpningsstrategi bekräftades avsikten att stärka skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen på denna punkt.

Bedrägerier och andra oegentligheter som skadar gemenskapens ekonomiska intressen beräknades 1998 uppgå till mer än en miljard euro, en siffra som både medlemsstaterna och kommissionen kommit fram till². Brotten begås ofta av den organiserade internationella brottsligheten, vilket kräver samarbete mellan femton olika rättssystem som alla har olika bestämmelser, både materiellt och processuellt. Dagens samarbetsmetoder är ofta otillräckliga för att lösa de problem polis och rättsväsende stöter på i kampen mot bedrägerier.

Svårigheterna kommer att öka när medlemsstaterna blir fler, och fler aktörer och statsförvaltningar skall hantera gemenskapens medel.

De befogenheter för den europeiska åklagarmyndigheten som föreslås i detta meddelande är strikt avgränsade till vad som krävs för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, såsom dessa definieras i artikel 280.1 i EG-fördraget.

Vidare föreslås att endast de väsentligaste bestämmelserna om den europeiske åklagaren (utnämning, avsättning, uppgift, oberoende ställning) skall skrivas in i fördraget. Närmare föreskrifter om åklagarmyndighetens verksamhet kan ges i sekundärrättsakter.

1. PROBLEM SOM MÅSTE LÖSAS MED TANKE PÅ GEMENSKAPENS SÄRSKILDA ANSVAR FÖR SKYDDET AV DE EKONOMISKA INTRESSENA

Bristerna i dagens bestämmelser beror främst på att det europeiska rättsområdet är straffrättsligt splittrat, vilket i sin tur beror på att medlemsstaternas polis och rättsväsende bara kan agera inom det egna territoriet. Traditionella metoder för ömsesidig rättslig hjälp och polissamverkan är ofta tungrodda och föga lämpade att

¹ KOM(2000) 34, http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_sv.pdf.

² *Skydd av gemenskapens finansiella intressen kampen mot bedrägerier – Årsrapport 1998*, punkt 1.3, KOM(1999) 590 slutlig.

effektivt bekämpa gränsöverskridande bedrägerier. Erfarenheten visar att det ofta är svårt att föra administrativa utredningar vidare till åtal och dom.

Gemenskapens ekonomiska intressen måste skyddas genom en mycket hög ambitionsnivå och på ett likvärdigt sätt i alla medlemsstater, eftersom det är frågan om medel som hanteras gemensamt. Både gemenskapen och medlemsstaterna bär ansvar för att skydda de ekonomiska intressena. Europeiska unionen måste kunna garantera medlemsstaterna och medborgarna att bedrägerier och korruption faktiskt får rättsliga följder.

1.1. Ett splittrat europeiskt straffrättsområde

Åtgärder som vidtas enligt medbeslutandeförfarandet i kampen mot olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen skall enligt artikel 280 i EG-fördraget "*inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen*". EG-fördraget tillåter alltså inte i dagsläget att man inrättar ett europeiskt straffrättsområde med en gemensam rättsvårdande myndighet såsom en åklagarmyndighet.

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen av den 26 juli 1995 och dess tilläggsprotokoll var ett första steg mot ett straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen. Dessa rättsakter, som utarbetades inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i "tredje pelaren", innebär ett stort framsteg, eftersom de innebär att bedrägeri, förskingring och korruption kan beivras i samtliga medlemsstater.

Konventionen och tilläggsprotokollen har dock ännu inte ratificerats av alla avtalsparter och därför inte trätt i kraft. Även sedan de trätt i kraft kommer osäkerhet att råda om hur de kommer att genomföras i nationell straffrätt av avtalsparterna. Bestämmelserna räcker heller inte för att övervinna splittringen av det europeiska straffrättsområdet, eftersom åtal ändå i fortsättningen skall väckas nationellt.

De femton olika straffrättsliga systemen ger gemenskapen mycket begränsade möjligheter att se till att gemenskapens ekonomiska intressen får ett effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna enligt fördraget. Oavsett hur effektivt Europeiska byrån för bedrägeribekämpning sköter den administrativa samordningen är de straffrättsliga följderna i dag fortfarande osäkra. Gemenskapen har inga bestämmelser om brottsutredning och lagföring som kompletterar det förebyggande arbetet och arbetet med administrativa utredningar.

Exempel:

De vattentäta skotten mellan medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter leder till dubbla, ofullständiga eller inga brottsutredningar alls.

Förbudet mot att exportera nötkött från vissa gemenskapsländer med anledning av BSE-smittan kringgicks av aktörer i tre medlemsstater som exporterade till ett land utanför gemenskapen. Kommissionens utredning visade att denna cirkel av bedrägerier med jordbruksbidrag sedan ledde till rättsliga förfaranden i flera medlemsstater för samma handlingar och personer. Rättegångar inleddes i mitten av 1997, men hittills har de lett till dom i endast en av medlemsstaterna.

Läget är oacceptabelt, särskilt när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken och andra av gemenskapens politikområden där det förekommer bidrag.

1.2. Tungrodda och dåligt anpassade metoder för rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna

De nationella bestämmelserna ligger till grund för det straffrättsliga skyddet mot internationell brottslighet och är även fortsättningsvis absolut nödvändiga. Det finns också redan former för internationellt straffrättsligt samarbete, som nu stärks genom det ökade rättsliga samarbetet inom ramen för tredje pelaren.

Men den organiserade brottslighet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen utvecklas på ett sätt som gör de traditionella formerna för ömsesidig rättslig hjälp olämpliga. Framstegen i det rättsliga samarbete är otillräckliga. Fördraget innehåller nämligen idag inga bestämmelser som kan fungera som förmedlande länk mellan gemenskapsnivån och de nationella rättsvårdande myndigheterna.

Exempel:

Bristerna i det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna leder till dröjsmål och förhållningstaktik och till att skyldiga går fria från straff. Vid gränsöverskridande ekonomiska bedrägerier medför det alltför ofta att bevis förstörs eller att misstänkta får tid att fly. Detta är särskilt skadligt när man försöker spåra ekonomiska transaktioner "nedströms" vid bedrägerier som skadat gemenskapens ekonomiska intressen.

Vid en offentlig utfrågning i Europaparlamentet framhöll en åklagare från en medlemsstat att han sett ett och samma ärende avseende gemenskapsmedel överklagas hela 60 gånger efter varandra. Överklagandena gjordes ett efter ett för att utnyttja den tidsrymd som domaren behövde för att avvisa dem. När internationell bevisupptagning slutligen görs i sådana ärenden har den vanligen redan hunnit bli värdelös.

1.3. Svårigheter med att följa upp administrativa utredningar med åtal och dom

Flera fall från senare år vittnar om att hinder kvarstår på just det område där gemenskapens och medlemsstaternas särskilda ansvar förutsätter en klar uppfattning om vilka intressen som skall skyddas och mer effektiv uppföljning inom gemenskapens territorium.

Exempel:

Uppgiftsutbyte mellan medlemsstaterna emellan och med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning hindras av skilda bestämmelser om brottsutredningar. Samma typ av ärenden utreds i vissa medlemsstater av rättsväsendet och i andra av administrativa myndigheter, vilket både i praktiken och rättsligt ofta omöjliggör direkta kontakter mellan dem. Skilda nationella bestämmelser om bland annat skattsekretess, företagshemligheter eller förundersökningssekretess gör att nationella myndigheter dessutom inte har samma tillgång till uppgifter.

Exempel:

Ett försök att åtala hjärnan bakom en omfattande internationell smuglingshärva som drabbat gemenskapens egna medel i två medlemsstater (A och B) är ett tydligt exempel ur verkligheten. De nationella tullmyndigheterna väckte talan vid en domstol i den medlemsstat där den anklagade var bosatt (C). Domstolen förklarade sig obehörig, bland annat med hänvisning till att ett intyg från myndigheterna i medlemsstat A inte uppfyllde kraven för att väcka talan i medlemsstat C. Detta trots att intyget bekräftade att den konstaterade överträdelsen var straffbar enligt lagstiftningen i medlemsstat A och att det i intyget hänvisades till de straff som gärningsmännen riskerade i den medlemsstaten. Enligt rättsreglerna i medlemsstat C kunde inte domstolen godta den bevisning som insamlats av tullmyndigheterna i medlemsstat A.

2. FÖRSLAGET

Gällande bestämmelser må vara välgrundade och värdefulla, men bristen på en särskild institutionell struktur på gemenskapsnivå hindrar ändå polisens och rättsväsendets utredningsarbete och gynnar brottslingarna. Med beaktande av EG-fördragets lydelse, rekommenderar kommissionen, för att bot på dagens situation, att primärrätten kompletteras på ett sådant sätt att det går att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Myndighetens organisation och uppgifter kan däremot fastställas i gemenskapens sekundärrätt. En sådan ändring skulle enbart avse gemenskapens ekonomiska intressen.

2.1. En långvarig och ingående beredning

Kommissionens förslag till regeringskonferensen har beretts noggrant. En grupp experter på straffrätt från samtliga medlemsstater har i snart tio år på Europaparlamentets och kommissionens begäran arbetat med frågan om det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Arbetet har utmynnat i ett förslag till straffrättsliga bestämmelser för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen, känt under namnet *Corpus juris*.³ I förslaget rekommenderas att man inrättar ett europeiskt rättsligt område med enhetliga bestämmelser om processförberedelser, just genom att komplettera de nationella systemen med en europeisk åklagarmyndighet, utan att man för den skull på minsta sätt överför domsrätten i brottmål till gemenskapen.⁴

Upphovsmännen bakom *Corpus juris* anger hur en oberoende europeisk åklagarmyndighet skulle kunna vara konstruerad och hur verksamheten skulle vara samordnad med förfaranden i medlemsstaterna. För att skydda gemenskapens

³ Delmas-Marty (red.): *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Economica, Paris 1997. *Corpus juris* ligger även på Internet på adress <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>.

⁴ Efter dessa rekommendationer har expertgruppen nyligen gjort en omfattande jämförande studie av om *Corpus juris* är nödvändig, motiverad och genomförbar och de har även analyserat hur en europeisk åklagarmyndighet skulle påverka de nationella rättsvärdande myndigheterna. Studien bär titeln *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, Delmas-Marty/J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht 2000.

ekonomiska intressen skulle den kunna leda utredningar och väcka åtal vid behöriga nationella domstolar.

Organisationen skulle vara mycket decentraliserad. Den europeiska åklagarmyndigheten skulle i medlemsstaterna få stöd av delegerade europeiska åklagare, för att säkra en koppling mellan gemenskapsbestämmelserna och de nationella domstolssystemen.

2.2. Syftet med reformen

Mot denna bakgrund rekommenderar kommissionen att en oberoende europeisk åklagarmyndighet inrättas för att skydda gemenskapernas ekonomiska intressen.

Detta skulle vara ett komplement till den reform av gemenskapsdomstolarna som kommissionen föreslagit i sitt kompletterande bidrag till regeringskonferensen av den 1 mars 2000⁵, genom att en rättsvårdande myndighet får i uppgift att väcka åtal vid domstolarna i medlemsstaterna. Myndigheten skulle inom gemenskapens territorium kunna utöva kontinuerlig kontroll av brottsutredningar för att se till att lagen efterlevs och skydda gemenskapens medel. Ansvaret för att döma i brottmål skall för den skull inte föras upp på gemenskapsnivå, utan även fortsättningsvis ingå i den nationella behörigheten.

2.3. Reformens utformning

Kommissionen anser att det räcker om fördraget ändras genom att en ny artikel 280a införs med bestämmelser om hur den europeiska åklagaren skall utnämnas och avsättas och om dennes arbetsuppgifter och huvudsakliga verksamhet. Fördraget kan hänvisa till sekundärrätten för bestämmelser om den europeiska åklagarmyndighetens arbetsordning och mer detaljerade verksamhetsföreskrifter.

2.3.1. Utnämmande av en europeisk åklagare (punkterna 1 och 2 i den nya artikeln 280a)

Kommissionen föreslår att den europeiska åklagaren skall utnämnas av rådet med kvalificerad majoritet, på kommissionens förslag och med Europaparlamentets samtycke. Med tanke på kommissionens särskilda ansvar för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen bör kommissionen ha rätt att lägga förslag, till exempel i form av en förteckning över sökande bland vilka rådet får utse den europeiska åklagaren. Kommissionen anser även att man bör fastställa villkoren för hur den europeiska åklagaren kan avsättas (*ny artikel 280a.2*). Vad gäller mandatets löptid föreslår kommissionen en sexårsperiod som inte kan förlängas (*ny artikel 280a.1*). Det bör framhållas att ett grundläggande kännetecken för den europeiska åklagarmyndigheten är dess oavhängighet i egenskap av rättsvårdande myndighet (*ny artikel 280a.2*). Dessa bestämmelser måste tas med i fördraget. För närmare föreskrifter om åklagarmyndigheten (till exempel sammansättning och säte) kan fördraget hänvisa till gemenskapens sekundärrätt. Sådana föreskrifter kan antas enligt förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget (kvalificerad majoritet i rådet och samtycke från parlamentet).

⁵ *Kompletterande bidrag från kommissionen till regeringskonferensen om institutionella reformer – Reform av gemenskapsdomstolarna* (KOM(2000) 109 slutlig).

2.3.2. Villkoren för den europeiska åklagarmyndighetens ämbetsutövning (punkt 3 i den nya artikeln 280a)

För att den europeiska åklagarmyndighetens ämbetsutövning skall fungera väl krävs särskilda bestämmelser, begränsade till sådan verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, både inom den materiella straffrätten och straffprocessrätten. Bestämmelserna bör antas av rådet enligt medbeslutandeförfarandet.

För att åklagarmyndighetens befogenheter skall framgå klart och tydligt behövs även mer noggranna brottsbeskrivningar på gemenskapsnivå (bedrägeri, mutbrott, penningtvätt med mera) och straff för handlingar som skadar gemenskapens ekonomiska intressen. Straffrättens krav på exakthet är svår att förena med de skillnader som råder mellan medlemsstaterna när det gäller att nå ett effektivt och likvärdigt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen. De gemensamma brottsbeskrivningarna måste alltså kunna tillämpas likformigt av medlemsstaternas brottmålsdomstolar i egenskap av allmänna gemenskapsrättsliga domstolar. För att uppnå detta krävs särskilda bestämmelser. Här tillhandahåller de rättsakter som förhandlats fram inom ramen för den tidigare nämnda konventionen av den 26 juli 1995 med tilläggsprotokoll redan en god grund, där medlemsstaterna redan kunnat komma överens.

Det är vidare absolut nödvändigt att fastställa processrättsliga regler (till exempel bestämmelser för hur man kopplar in europeiske åklagaren, utredningsbefogenheter, inledande och avslutande av utredningar) och regler om domstols kontroll av den europeiska åklagarens ämbetsutövning (måste åklagarens åtgärder godkännas av medlemsstaternas domstolar?). I detta avseende innehåller *Corpus juris* vissa förslag, som inte är uttömmande, på processrättsliga regler och samordning med behöriga nationella myndigheter. Under alla omständigheter måste dessa regler läggas fram som förslag till sekundärrättsakter, med hänsyn tagen till nationella rättsordningar och -traditioner. Därför bör följande antas enligt förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget:

- Bestämmelser om överträdelse (ny artikel 280a.3 a).
- Processrättsliga regler för åklagarmyndighetens verksamhet och bevisföringsregler (ny artikel 280a.3 b).
- Bestämmelser om domstols kontroll av de åtgärder åklagaren vidtar, vilka är absolut nödvändiga för ämbetsutövningen (ny artikel 280a.3 c).

I de sekundärrättsliga bestämmelserna bör man även fastställa hur gemenskapsbestämmelserna skall förenas med de nationella rättssystemen.

Sammanfattningsvis föreslår kommissionen att regeringskonferensen skall komplettera fördragets nuvarande bestämmelser om skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen med en rättslig grund som gör det möjligt

- att utnämna en oberoende europeisk åklagare som inom ramen för särskilda regler kan väcka åtal vid medlemsstaternas domstolar i fråga om skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen,

- och att vid ett senare tillfälle anta sekundärrättsakter, nämligen:
 - myndighetens arbetsordning,
 - en förordning om materiella rättsregler för den europeiska åklagarmyndighetens skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (brottsbeskrivningar och straffskalor),
 - straffprocessrättsliga regler och bevisföringsregler, samt
 - bestämmelser om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.

EG-fördragets nuvarande lydelse

Artikel 280

1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna.
2. Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.
3. Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i detta fördrag skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål tillsammans med kommissionen organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga myndigheterna.
4. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.
5. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna varje år för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna artikel.

Föreslagen lydelse

Ändrad artikel 280

1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna.
2. Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.
3. Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i detta fördrag skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål tillsammans med kommissionen organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga myndigheterna.
4. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. **Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 280a** skall dessa åtgärder inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.
5. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna varje år för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna artikel.

Artikel 280a

1. För att bidra till de mål som anges i artikel 280.1 skall rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och med Europaparlamentets samtycke utse en europeisk åklagare för en sexårsperiod som inte får förlängas. Den europeiska åklagaren skall efterspana, åtala och lagföra gärningsmän och medhjälpare till överträdelse som skadat gemenskapens ekonomiska intressen samt föra det allmännas talan mot dessa överträdelse vid behöriga rättsliga instanser i medlemsstaterna enligt bestämmelserna i punkt 3.

2. Den europeiska åklagaren skall utses bland personer vilkas oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet. Vid fullgörandet av dessa uppgifter skall åklagaren varken begära eller ta emot några instruktioner. Om åklagaren inte längre uppfyller de krav som ställs i tjänsten eller har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse får domstolen på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen avsätta honom. Rådet skall fastställa den europeiska åklagarens arbetsordning i enlighet med förfarandet i artikel 251.

3. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa villkoren för den europeiska åklagarens ämbetsutövning, bland annat

- a) regler om vad som utgör bedrägeribrott och annan olaglig verksamhet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen, samt vilka straff de kan medföra,
- b) processrättsliga regler och bevisföringsregler för den europeiska åklagarens verksamhet, och
- c) regler om domstols kontroll av de processuella åtgärder som den europeiska åklagaren vidtar i sin ämbetsutövning.