



## BEKÆMPELSE AF SVIG OG BESKYTTELSE AF DEN EUROPÆISKE UNIONS FINANSIELLE INTERESSER

Unionens virksomhed for så vidt angår budgetkontrol foregår på grundlag af to principper: dels at sikre, at EU's budget anvendes korrekt, og dels at beskytte Unionens finansielle interesser og bekæmpe svig.

### RETSGRUNDLAG

- Artikel 287 og 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002, afsnit IX, kapitel 1 og 2, og afsnit X
- Den interinstitutionelle aftale af 2. december 2013 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin, budgetsamarbejde og forsvarlig økonomisk forvaltning, del III
- Europa-Parlamentets forretningsordens afsnit II, kapitel 6, artikel 92a, 93 og 94; afsnit V, kapitel 1, artikel 121; kapitel 2, artikel 125 og kapitel 4, artikel 132; bilag IV
- Artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om beskyttelse af Unionens finansielle interesser
- Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO): artikel 86 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) om oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed.

### MÅLSÆTNING

Den Europæiske Union er nødt til at beskytte sine finansielle interesser, så borgerne kan have tillid til, at deres penge anvendes korrekt. Det er ligeledes vigtigt at følge og kontrollere aktiviteterne hos Det Europæisk Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og støtte dets indsats for at bekæmpe svig og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget.

### BAGGRUND

Parlamentet gjorde i december 1995 for første gang brug af sin ret i henhold til traktaten til at nedsætte et undersøgelsesudvalg, der kunne undersøge påstande



om fejl og forsømmelser i forbindelse med ordningen for fællesskabsforsendelse. Undersøgelserudvalgets henstillinger fik på daværende tidspunkt bred opbakning.

I de seneste år er antallet af retsakter og henstillinger om beskyttelse af Unionens finansielle interesser vokset. Formålet med disse tekster er i det væsentlige at nå følgende mål:

- bedre styring af OLAF og styrkelse af de processuelle garantier i forbindelse med kontorets undersøgelser ved gradvist at oprette en europæisk anklagemyndighed (EPPO)
- reform af Eurojust<sup>[1]</sup> og forbedre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser
- sikre beskyttelsen af disse interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser ved gennemførelse af en integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge og gennem Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig<sup>[2]</sup>.

Der blev også offentliggjort vigtige meddelelser i 2012 og 2013:

- "En handlingsplan til styrkelse af bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse"<sup>[3]</sup> i december 2012
- "Beskyttelse af Den Europæiske Unions budget indtil udgangen af 2012"<sup>[4]</sup> i september 2013
- "Anvendelse af finansielle nettokorrekationer over for medlemsstater i forbindelse med landbrugspolitikken og samhørighedspolitikken" i december 2013<sup>[5]</sup>.

Der blev endvidere vedtaget to direktiver i 2013.

- om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig og
- om en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig<sup>[6]</sup>.

Andre vigtige tekster omfattede:

- et forslag til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser<sup>[7]</sup>
- Kommissionens rapport om bekæmpelse af korrupsion i EU<sup>[8]</sup>
- meddelelse fra Kommissionen af 7. april 2016 om en handlingsplan for moms<sup>[9]</sup>.

Med henblik på den nye flerårige finansielle ramme (2021-2027) vedtog Kommissionen for nylig, i foråret 2018, et forslag til et nyt EU-program til bekæmpelse af svig,

---

[1][COM\(2013\)0532](#) og [COM\(2013\)0533](#) af 17. juli 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#) af 26. maj 2011 og [COM\(2011\)0376](#) af 24. juni 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#) af 6. december 2012.

[4][COM\(2013\)0682](#) af september 2013.

[5][COM\(2013\)0934](#) af 13. december 2013.

[6]Direktiv 2013/43 og 2013/42 af 22. juli 2013 (EUT L 201 af 26.7.2013, s. 4; EUT L 201 af 26.7.2013, s. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#) af 11. juli 2012.

[8][COM\(2014\)0038](#) af 3. februar 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#) af 7. april 2016.



der hovedsagelig har til formål at genskabe og forbedre Hercule III-programmet (2014-2020) og kombinere det med informationssystemet til bekæmpelse af svig (AFIS) og systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS), som begge allerede forvaltes af OLAF.

#### A. Forholdsregler mod svig: ved OLAF

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) har beføjelse til at iværksætte administrative undersøgelser uafhængigt af Kommissionen. For at følge op på forordningerne om undersøgelser, som udføres af OLAF, undertegnede Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 25. maj 1999 en interinstitutionel aftale om interne undersøgelser. Det fremgik af denne aftale, at de enkelte institutioner skulle vedtage fælles interne regler for at sikre en hensigtsmæssig afvikling af OLAF's undersøgelser. Visse af disse regler, der nu er indarbejdet i EU-institutionernes personalevedtægt, foreskriver, at personalet har pligt til at samarbejde med OLAF, og indebærer en vis beskyttelse af tjenestemænd, der videregiver oplysninger om mulig svig eller bestikkelse. En reform af OLAF har været planlagt siden 2003. Efter ca. 10 års drøftelser og forhandlinger er de forskellige parter, der indgår i trilogien (Parlamentet, Rådet og Kommissionen), endelig nået frem til et kompromis med betydelige forbedringer, som sikrer effektivitet og ansvarlighed i OLAF og samtidig opretholder kontorets efterforskningsmæssige uafhængighed.

I november 2008 vedtog Parlamentet med overvældende flertal Gräßle-betænkningen. Denne betænkning ændrede i væsentlig grad Kommissionens oprindelige forslag, som efterfølgende førte til vedtagelsen i 2013 af den nuværende forordning<sup>[10]</sup>, som blev ændret i juli 2016.

Den nye tekst medfører væsentlige forbedringer, navnlig ved at give en mere klar definition af den retlige ramme for undersøgelser af svig. Den omfatter desuden definitioner af "uregelmæssighed" og "svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser" samt begrebet "økonomisk beslutningstager". Forordningen indeholder ligeledes klare henvisninger til specifikke undersøgelsesmæssige foranstaltninger, som findes i andre EU-forordninger (hvilket således forbedrer samordningen mellem de retlige instrumenter på det pågældende område), såvel som henvisninger til chartret om grundlæggende rettigheder. I forbindelse med OLAF's undersøgelser sikres følgende rettigheder også i henhold til forordningen: retten til forsvar og processuelle garantier for personer, som er berørt af en sag, der undersøges af OLAF, vidners og whistleblowers rettigheder og retten til aktindsigt og anden relevant dokumentation.

Endvidere er der bestemmelser om specifikke forpligtelser for medlemsstaterne såsom forpligtelsen til at dele relevante oplysninger med OLAF om tilfælde af svig vedrørende EU-midler.

Endelig blev der indført en ny interinstitutionel procedure, som gør det muligt for alle institutionerne at føre gennemsigtige drøftelser om bedste praksis, resultater og udestående spørgsmål, der undergraver effektiviteten af bekæmpelsen af svig.

---

[10]Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013.



Det betyder, at Parlamentet for første gang kan drøfte bekæmpelse af svig i medlemsstaterne med Rådet.

Parlamentet har ligeledes opfordret til, at OLAF's forvaltning forbedres gennem løbende revision og konsolidering af kontorets kerneundersøgelsesprocesser.

Bemærk, at artikel 325 i TEUF kræver et snævert og løbende samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen og også giver mulighed for specifikke foranstaltninger fra Rådet med henblik på at sikre en ensartet og effektiv beskyttelse af EU's finansielle interesser i medlemsstaterne.

## **B. Styrkelse af mekanismerne til bekæmpelse af svig**

Kommissionen har efter anmodning fra Parlamentet vedtaget væsentlige initiativer til strategiske foranstaltninger mod svig. Parlamentet har dog på baggrund af omfanget af svig, skatteunddragelse og korruption i Unionen opfordret til, at der fremmes en integreret tilgang, som omfatter strategier til bekæmpelse af svig og korruption ved hjælp af effektive retlige procedurer i hele Unionen, særlig i perioder med budgetmæssige begrænsninger.

Parlamentet har også støttet Kommissionens handlingsplan om at styrke bekæmpelsen af skattesvig<sup>[11]</sup> og skatteunddragelse, samtidig med at det mener, at Kommissionen og medlemsstaterne fortsat bør give absolut prioritet til denne kamp. Dette vil indebære udviklingen af en strategi for forbedret og mangesidet samarbejde og samordning indbyrdes blandt medlemsstaterne såvel som mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Der bør endvidere lægges særlig vægt på udviklingen af mekanismer til forebyggelse, tidlig opdagelse og overvågning af varer i toldtransit – sidstnævnte er stadig et af de områder i Europa, hvor forekomsten af systemisk korruption er højest. Endelig mener Parlamentet, at de vigtigste europæiske interessenter bør være mere aktive på internationalt plan og arbejde på at skabe standarder for samarbejde, som primært bygger på principperne om gennemsigtighed, god forvaltningspraksis og udveksling af oplysninger.

Parlamentet har desuden understreget, at større gennemsigtighed gør det muligt at foretage en grundig kontrol og derfor er afgørende for at afsløre svig. Parlamentet har tidligere indtrængende opfordret Kommissionen til at tage skridt hen imod at sikre fuldstændig gennemsigtighed for alle modtagere af EU-midler i medlemsstaterne ved at offentliggøre en liste over alle støttemodtagere på Kommissionens websted. Det har også opfordret medlemsstaterne til at samarbejde med Kommissionen og give fuldstændige og pålidelige oplysninger om modtagerne af de EU-midler, de forvalter.

## **C. Nye europæiske politikker og programmer for bekæmpelse af svig**

Det er Parlamentets opfattelse, at korruption har en indvirkning på EU's finansielle interesser, hvorfor det bør anses for svig i henhold til artikel 325, stk. 5, i TEUF og medtages i Kommissionens årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser og bekæmpelse af svig.

---

[11]Svig er en forsætlig kriminell handling, som i visse tilfælde udgør en strafbar handling, mens der ved en uregelmæssighed forstås en handling, hvorved en regel ikke overholdes.



I begyndelsen af 2019 understregede Den Europæiske Revisionsret, at EU skal optrappe sin kamp mod svig, og at Kommissionen bør indtage en ledende rolle i denne forbindelse og genoverveje OLAF's rolle og ansvar.

I april 2019 fremlagde Kommissionen en ny strategi, der tager sigte på at skabe større sammenhæng og bedre samordning i forbindelse med bekæmpelsen af svig blandt Kommissionens forskellige afdelinger. Denne strategi bør også bane vejen for mere datadrevne foranstaltninger til bekæmpelse af svig i de kommende år. Den supplerer Kommissionens "forvaltningspakke", der blev vedtaget i november 2018, og udpeger OLAF som den ledende tjenestegren i udformningen og udviklingen af en europæisk politik for bekæmpelse af svig.

Parlamentet glæder sig over de nye prioriteter i denne strategi, såsom at forbedre forståelsen af svigmønstre, svindleres profiler og systemiske sårbarheder i forbindelse med svig, der skader EU-budgettet.

#### **D. Direktiv om bekæmpelse af svig og beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser**

Medlemsstaterne var forpligtet til senest den 6. juli 2019 at gennemføre direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser ("BFI-direktivet") i deres nationale lovgivninger. De nye regler øger beskyttelsen af EU-budgettet ved at harmonisere definitionerne, sanktionerne og forældelsesfristerne for strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser.

Direktivet er ikke blot et væsentligt instrument til harmonisering af medlemsstaternes strafferet vedrørende forbrydelser mod Unionens budget, men danner også grundlaget for den fremtidige europæiske anklagemyndighed, som i praksis vil foretage efterforskning, retsforfølgning og domfældelse i sager, der omhandler svindel med EU-budgettet.

#### **E. Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed**

Reglerne om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed er anført i artikel 86 i TEUF, der lyder som følger: "For at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, kan Rådet ved forordning efter en særlig lovgivningsprocedure oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust."

Forordningen om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed blev vedtaget under proceduren for forstærket samarbejde den 12. oktober 2017 og trådte i kraft den 20. november 2017. Der er i øjeblikket 22 deltagerlande: Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Slovenien.

Den Europæiske Anklagemyndighed bliver et decentraliseret EU-kontor med enekompetence til at foretage efterforskning, retsforfølgning og domfældelse i sager, der omhandler svindel med EU-budgettet. Den vil have de samme undersøgelsesbeføjelser i hele Unionen på grundlag af medlemsstaternes nationale retssystemer, som disse beføjelser vil blive integreret i.



Den Europæiske Anklagemyndighed er i øjeblikket ved at blive oprettet, og målet er på nuværende tidspunkt, at den skal være operationel ved udgangen af 2020. Den Europæiske Anklagemyndighed vil få hjemsted i Luxembourg.

## **UDPEGELSE AF DEN FØRSTE EUROPÆISKE CHEFANKLAGER**

Parlamentet og Rådet besluttede i september 2019 at udpege Laura Codruta Kövesi til den første europæiske chefanklager. Hun vil varetage embedet i en periode på syv år, som ikke kan forlænges.

## **EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE**

Parlamentets Budgetkontroludvalg afholder høringer af indstillede kandidater til hvervet som medlem af Revisionsretten samt af de udvalgte kandidater til posten som generaldirektør for OLAF. Disse poster kan ikke besættes uden de parlamentariske høringer.

Generaldirektøren for OLAF udpeges af Kommissionen efter høring af Parlamentet og Rådet, mens medlemmerne af OLAF-Overvågningsudvalget udpeges efter fælles overenskomst mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Alexandre Mathis  
06/2020

