



---

*Utskottet för rättsliga frågor  
Ordföranden*

---

29.11.2012

Michael Theurer  
Ordförande  
Budgetkontrollutskottet  
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (COM(2012)0363 – C7-0192/2012 – 2012/0193(COD))

Vid utskottssammanträdet den 27 november 2012 beslutade utskottet för rättsliga frågor i enlighet med artikel 37.3 i arbetsordningen att på eget initiativ kontrollera lämpligheten i att ändra den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (COM(2012)0363) genom att ersätta artikel 325.4 i EUF-fördraget, vilken kommissionen föreslår som rättslig grund, med artikel 83.2 i EUF-fördraget.

### ***Bakgrund***

#### **1. Förslaget**

Genom förslaget till direktiv införs harmoniserade straffrättsliga bestämmelser, inklusive definitioner av brott samt minimipåföljder och maximistraff, på området för bekämpning av bedrägerier och andra åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen.

Närmare bestämt fastställs i förslaget vilket beteende som ska bestraffas som brott när det gäller bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (artikel 3) och

bedrägerirelaterade brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (artikel 4), såsom hindrande av offentliga upphandlingsförfaranden eller förfaranden för tilldelning av bidrag, penningtvätt, bestickning och mutbrott samt förskingring av medel. I detta sammanhang innehåller förslaget även en definition av ”offentlig tjänsteman” (artikel 4.5). I förslaget fastställs det vidare att anstiftan och medhjälp samt försök att begå dessa brott ska bestraffas som brott (artikel 5), och det innehåller också bestämmelser om juridiska personers ansvar (artikel 6). Det fastställs även vilka (särskilt allvarliga) brott som ska bestraffas med fängelse, och nedre och övre gränser anges för dessa brott (artikel 8). I synnerhet ålägger förslaget medlemsstaterna att säkerställa att sådana allvarliga brott straffas med fängelse i minst sex månader och högst fem år samt att brotten beläggs med ett maximistraff på minst tio års fängelse om de har begåtts inom ramen för en kriminell organisation. Typer av minimipåföljder för juridiska personer fastställs också (artikel 9). Förslaget innehåller dessutom bestämmelser om frysning och förverkande (artikel 10) samt behörighet (artikel 11). En harmonisering görs vidare av aspekter av preskriptionsförfordningar (artikel 12), inklusive en preskriptionsfrist på minst fem år och bestämmelser om hur preskriptionsfristerna ska avbrytas och börja löpa.

Slutligen innehåller förslaget bestämmelser om samspelet med andra tillämpliga unionsrättsakter (artikel 14) och om samarbete mellan medlemsstaterna och Olaf (artikel 15).

## **2. De aktuella rättsliga grunderna**

### a) Rättslig grund för förslaget

I kommissionens förslag anges som grund artikel 325.4 i EUF-fördraget, som har följande lydelse:

”4. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.”

### b) Föreslagen ändring av den rättsliga grunden

Utskottet för rättsliga frågor uppmanas att kontrollera lämpligheten i att ersätta artikel 325.4 med artikel 83.2 i EUF-fördraget. Artikel 83.2 i EUF-fördraget har följande lydelse:

”2. Om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området meddelas i direktiv. Dessa direktiv ska antas enligt samma ordinarie eller särskilda lagstiftningsförfarande som använts för beslutet om harmoniseringsåtgärderna i fråga, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 76.”

## *Analys*

### 1. Principer som fastslagits av domstolen

Av domstolens rättspraxis framgår vissa principer för valet av rättslig grund. För det första är valet av korrekt rättslig grund av konstitutionell betydelse, med tanke på den rättsliga grundens följder i fråga om materiell behörighet och förfarande<sup>1</sup>. För det andra ska varje institution enligt artikel 13.2 i EU-fördraget agera inom ramen för de befogenheter den tilldelas enligt fördraget<sup>2</sup>. För det tredje ska, enligt domstolens rättspraxis, ”valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen [...] ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll”<sup>3</sup>.

## 2. Kommissionens val av rättslig grund

Kommissionen förklarar sitt val av rättslig grund på följande sätt: I artikel 325 fastställs EU:s behörighet att vidta nödvändiga åtgärder ”som ska ha avskräckande effekt”<sup>4</sup> för att förebygga och bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Artikel 325.4 föreskriver om lagstiftningsförfarandet för att besluta om nödvändiga åtgärder för att ge effektivt och likvärdigt skydd.”<sup>5</sup> Kommissionen förklarar vidare att ”kampen mot olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen är ett mycket specifikt politikområde” och att syftet med artikel 325 är att skydda ”det enda intresse som detta prioriterade politikområde handlar om, dvs. unionens offentliga medel, oavsett var de råkar samlas in eller användas”.

## 3. Det föreslagna direktivets syfte och innehåll

I förslaget till direktiv fastställs genom definition av brott och påföljder nödvändiga åtgärder på området förebyggande och bekämpning av bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (artikel 1). I skäl 2 framhåller man vidare följande: ”För att säkerställa ett verkningsfullt, proportionellt och avskräckande skydd av unionens ekonomiska intressen bör den straffrättsliga lagstiftningen i medlemsstaterna fortsatt komplettera skyddet enligt administrativ och civilrättslig lagstiftning för de allvarligaste typerna av bedrägerirelaterat beteende på detta område, med undvikande av inkonsekvenser, både inom och mellan dessa rättsområden.”

De huvudsakliga element i förslaget som syftar till att uppnå detta mål är definitionen av brott, införandet av minimipåföljder och harmoniseringen av aspekter av preskriptionsförfordningar. Åtgärderna anges närmare ovan (”Bakgrund” under 1).

Det tycks alltså vara så att såväl stärkandet av de straffrättsliga bestämmelserna i medlemsstaterna – i syfte att stärka bekämpningen av bedrägerier och andra åtgärder för att

---

<sup>1</sup> Yttrande 2/00, Cartagena-protokollet, REG 2001, s. I-9713, punkt 5; mål C-370/07, kommissionen mot rådet, REG 2009, s. I-8917, punkterna 46–49; yttrande 1/08, allmänna tjänstehandelsavtalet, REG 2009, s. I-11129, punkt 110.

<sup>2</sup> Mål C-403/05, parlamentet mot kommissionen, REG 2007, s. I-9045, punkt 49, och däri angiven rättspraxis.

<sup>3</sup> Senast i mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-7585.

<sup>4</sup> Se texten i artikel 325.1 i EUF-fördraget: ”1. Unionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna artikel och som ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.”

<sup>5</sup> COM(2012)0363, motiveringen, s. 6.

skydda unionens ekonomiska intressen – som harmoniseringen av dessa bestämmelser, kombinerat med åtgärder som klargör och rensar upp, är de huvudsakliga syftena med förslaget till direktiv.

Frågan huruvida artikel 325.4 eller artikel 83.2 i EUF-fördraget är lämplig rättslig grund för förslaget under behandling handlar därför i mångt och mycket om frågan vilka av dessa bestämmelser som utgör en specifik reglering – *lex specialis* – för ett fall som det föreliggande: skulle artikel 325.4 i EUF-fördraget utgöra *lex specialis* för åtgärder i bekämpningen av bedrägerier/till skydd för unionens ekonomiska intressen eller skulle artikel 83.2 i EUF-fördraget utgöra *lex specialis* för vissa inslag av harmonisering av nationell straffrättslig lagstiftning där en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt?

När det gäller artikel 325 i EUF-fördraget måste det framhållas att den ersatte tidigare artikel 280.4 i EG-fördraget<sup>1</sup>, vilken begränsade vidtagande av åtgärder på grundval av den berörda artikeln på följande sätt: ”Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.” Artikel 325.4 i EUF-fördraget innehåller inte längre detta undantag. Argument skulle därför kunna framföras för att denna artikel numera omfattar behörigheten att vidta åtgärder för att harmonisera straffrättslig lagstiftning. Denna tolkning tycks förvisso ligga till grund för kommissionens resonemang i motiveringen till förslaget även om frågan inte tas upp uttryckligen.

Å andra sidan är det viktigt att komma ihåg att man i artikel 83.2 i Lissabonfördraget införde en ny rättslig grund för harmonisering av materiell straffrätt för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt. Denna bestämmelse stöder domstolens tidigare behörighet, enligt vilken – trots att straffrätt som en allmän regel inte omfattades av unionens behörighet – det fanns vissa undantag, t.ex. då tillämpningen av effektiva, proportionerliga och avskräckande åtgärder utgjorde en åtgärd som var absolut nödvändig för att med full verkan bekämpa allvarliga hot mot miljön<sup>2</sup>. Strykningen av den sista meningen i artikel 280.4 i EG-fördraget kan därför också bero på att denna nya rättsliga grund infördes. Det är intressant att lägga märke till att en liknande strykning har gjorts på området för tullsamarbete: artikel 135 i EG-fördraget<sup>3</sup> innehöll samma sista mening som artikel 280 i EG-fördraget, medan den inte längre ingår i motsvarande artikel i EUF-fördraget (artikel 33<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Artikel 280.4 EG-fördraget: ”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.” (min understrykning)

<sup>2</sup> Mål C-176/03, kommissionen mot rådet, REG 2005, s. I-07879, punkterna 48–51; mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-09097, punkterna 66–69.

<sup>3</sup> Artikel 135 EG-fördraget: ”Inom detta fördrags tillämpningsområde skall rådet i enlighet med förfarandet i artikel 251 vidta åtgärder för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan de senare och kommissionen. Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.” (min understrykning)

<sup>4</sup> Artikel 33 i EUF-fördraget: ”Inom fördragets tillämpningsområde ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet vidta åtgärder för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan de senare och kommissionen.”

När det gäller bakgrunden till artikel 83.2 i EUF-fördraget är det värt att lägga märke till att det i materialet med anknytning till konventionen finns belägg för att införandet av en rättslig grund i fördraget som tillåter antagande av minimiregler gällande materiell straffrätt ansågs lämpligt i samband med skyddet av unionens ekonomiska intressen<sup>1</sup>. Detta stöder tanken att artikel 83.2 – som utgör denna nya rättsliga grund – utgör *lex specialis* när det gäller överföring av befogenheter på området materiell straffrätt. Det är dessutom värt att lägga märke till att artikel 83.2 i EUF-fördraget innehåller specifika krav (”nödvändig för att säkerställa att unionens politik [...] ska kunna genomföras effektivt”) och begränsar innehållet i de regler som kan byggas på denna bestämmelse (”minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området”). Vidare har en särskild nödbromsmekanism införts i artikel 83.3. Det skulle förvåna om dessa begränsningar skulle kunna kringgå genom åberopande av en annan rättslig grund i materiellt hänseende. Att tillåta åberopande av olika potentiella rättsliga grunder i materiella frågor skulle även hindra en sammanhängande utveckling av framtida lagstiftning på området för harmonisering av straffrätten. Detta kan inte ha varit tanken med Lissabonfördraget.

Slutligen är det värt att nämna att artikel 86 i EUF-fördraget innehåller en bestämmelse om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet ”för att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen”<sup>2</sup>. Detta visar att inte alla åtgärder med anknytning till bekämpning av bedrägerier och annan verksamhet som berör unionens ekonomiska intressen regleras uttömmande genom artikel 325 i EUF-fördraget, vilket innebär att artikel 83.2 i EUF-fördraget skulle kunna reglera organisationen av materiell straffrätt i detta syfte.

Mot denna bakgrund och för att artikel 83.2 i EUF-fördraget ska omfatta förslaget till direktiv skulle det vara nödvändigt att fastställa att de föreslagna åtgärderna är ”nödvändiga” för bekämpningen av bedrägerier. Kommissionen presenterar i motiveringen till förslaget starka argument i detta avseende.

När det gäller de föreslagna åtgärdernas innehåll skulle man behöva göra en bedömning av förslagen för att se huruvida de inte går utöver ”minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området”. Vid en första anblick tycks artikel 83.2 omfatta de huvudsakliga inslagen i förslaget, eftersom kommissionen främst föreslår harmoniserade definitioner och minimipåföljder samt en del kompletterande åtgärder. Man bör emellertid ha denna fråga i åtanke vid ytterligare debatter inom ramen för lagstiftningsförfarandet.

### ***Rekommendation från utskottet för rättsliga frågor***

---

<sup>1</sup> Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa, CONV 426/02, s. 10: ”Arbetsgruppen anser det därför lämpligt att en rättslig grund införs i det nya fördraget vilken gör det möjligt att anta minimiregler [...] Om brottet är riktat mot ett gemensamt europeiskt intresse som redan i sig omfattas av gemensam unionspolitik (t.ex. förfalskning av euron, skydd av unionens finansiella intressen), bör en tillnärmning av den materiella straffrätten ingå i en uppsättning åtgärder för att genomföra denna politik så snart administrativa bestämmelser inte är tillräckliga.”

<sup>2</sup> Artikel 86.1 i EUF-fördraget: ”1. För att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen får rådet genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.”

Vid utskottssammanträdet den 27 november 2012 behandlade utskottet för rättsliga frågor detta ärende. Vid det sammanträdet antog utskottet med 17 röster för och 0 nedlagda röster<sup>1</sup> rekommendationen att den lämpliga rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen bör vara artikel 83.2 i EUF-fördraget.

Med vänlig hälsning

Klaus-Heiner Lehne

---

<sup>1</sup> Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Raffaele Baldassarre (vice ordförande), Sebastian Valentin Bodu (vice ordförande), Françoise Castex (vice ordförande), Sergio Gaetano Cofferati, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Klaus-Heiner Lehne (ordförande), Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Evelyn Regner (vice ordförande), Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss och Cecilia Wikström.