EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.9.2021
COM(2021) 536 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen

1. INLEDNING

1,1. Bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (*PIF-direktivet*) antogs den 5 juli 2017[1] som en del av kommissionens övergripande strategi mot bedrägerier[2]. För de medlemsstater som är bundna av det[3] ersätter PIF-direktivet 1995 års konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (*PIF-konventionen*)[4].

På grundval av artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) föreskrivs i PIF-direktivet gemensamma standarder för medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning. Dessa gemensamma standarder har som syfte att skydda EU:s finansiella intressen genom att harmonisera definitioner, påföljder och preskriptionstider för vissa brott som riktar sig mot dessa intressen. Dessa brott utgörs av i) bedrägeri, däribland gränsöverskridande bedrägeri på området mervärdesskatt (moms) som inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro, ii) korruption, iii) penningtvätt och iv) förskingring. Denna harmonisering påverkar även omfattningen av de utredningar och åtal som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten (*Eppo*)[5], eftersom Eppos befogenheter definieras genom hänvisning till PIF-direktivet[6], så som det införlivats genom nationell lagstiftning. PIF-direktivet underlättar även återkrav av missbrukade EU-medel[7] genom straffrättsliga bestämmelser.

Direktivet skulle ha införlivats i den nationella lagstiftningen senast den 6 juli 2019. Endast tolv medlemsstater hade då anmält att man fullt ut hade införlivat det. Kommissionen inledde därför överträdelseförfaranden mot de återstående 14 deltagande medlemsstaterna genom att översända dem formella underrättelser i september 2019. I april 2021 hade antalet medlemsstater som anmält att man fullt ut hade införlivat direktivet uppgått till 26, vilket innebär att samtliga medlemsstater som är bundna av direktivet nu har anmält att man fullt ut har införlivat direktivet i den nationella lagstiftningen.

---

[1] EUT L 198, 28.7.2017, s. 29.

[2] *Kommissionens strategi mot bedrägerier: förstärkta åtgärder för att skydda EU:s budget*, COM(2019) 196 final, 29.4.2019.

[3] I enlighet med protokoll 22 till fördragen deltog Danmark inte i antagandet av PIF-direktivet, som därför inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark. Danmark är dock fortsättningsvis bundet av PIF-konventionen. Irland, å andra sidan, utövade sin rätt att delta i antagandet och tillämpningen av PIF-direktivet i enlighet med protokoll 21 till fördragen.

[4] Konvention som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT C 316, 27.11.1995, s. 49.

[5] Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 31.10.2017, s. 1).

[6] Artikel 22.1 i förordning (EU) 2017/1939.

[7] I detta avseende är antalet oriktigheter som anmälts som bedrägeri (vilket omfattar både misstänkta och konstaterade bedrägerier) samt därtill relaterade belopp inte någon direkt indikator för mängden bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget. Det är först och främst en indikator på hur många misstänkta bedrägerier som medlemsstaterna och EU:s organ upptäcker och anmäler. Under 2019 anmäldes 939 oriktigheter som bedrägeri, vilket berörde omkring 461,4 miljoner euro (*Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet 31:a årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning 2019*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020, s. 13).

1,2. PIF-direktivets viktigaste aspekter

I artikel 1 anges PIF-direktivets syfte medan artikel 2 innehåller direktivets tillämpningsområde och en definition av begreppet *unionens finansiella intressen*. Genom direktivet är medlemsstaterna dessutom förpliktade att

- kriminalisera bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, både när det gäller handlingar eller underlåtenhet i samband med i) upphandlingsrelaterade utgifter och icke-upphandlingsrelaterade utgifter, ii) inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt och andra inkomster än sådana inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt (artikel 3),
- kriminalisera övriga brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen (penningtvätt, korruption och förskingring) och definiera begreppet *offentlig tjänsteman* för att unionsmedlen ska skyddas tillräckligt mot korruption och förskingring (artikel 4),
- kriminalisera i) anstiftan och medhjälp till något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4 och ii) försök att begå de brott som avses i artiklarna 3 (bedrägeri) och 4.3 (förskingring) (artikel 5),
- föreskriva ansvar och påföljder i) för juridiska personer för något av de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5, om de begås till deras förmån av andra personer som har en ledande ställning inom den juridiska personen, eller ii) till följd av brister i övervakningen eller kontrollen av dessa andra personer, av en person som är underställd den juridiska personen (artiklarna 6 och 9),
- utarbeta minimiregler om straffrättsliga påföljder för fysiska personer, inbegripet minimi- och maximistraff för de brott som avses i artiklarna 3 och 4 om dessa brott inbegriper betydande skada eller fördelar (artikel 7),
- vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det betraktas som en försvårande omständighet om ett brott som avses i artiklarna 3, 4 eller 5 har begåtts inom ramen för en kriminell organisation (artikel 8),
- i) fastställa sin behörighet avseende de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 om brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium eller om gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, samt när gärningsmannen omfattas av tjänsteföreskrifterna vid tiden för brottet[8], och ii) undvika att utövande av behörighet avseende de brott som anges i PIF-direktivet och som har begåtts utomlands av en medborgare i medlemsstaten är beroende av vissa villkor (artikel 11),
- i) föreskriva preskriptionstider under tillräckligt lång tidsperiod efter det att de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 begåtts, i syfte att hantera dessa brott effektivt, med minimipreskriptionstider för de brott som är belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse och ii) vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa verkställighet av straff (artikel 12), samt
- tillhandahålla statistiska uppgifter om straffrättsliga förfaranden för de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5, och deras utfall (artikel 18.2).

[8] I enlighet med artikel 11.2 får medlemsstaterna avstå från att tillämpa denna regel eller endast tillämpa den i vissa fall eller endast om särskilda omständigheter är uppfyllda, och måste underrätta kommissionen om de väljer detta handlingssätt.

1,3. Rapportens omfattning och metod

På grundval av artikel 18.1 i PIF-direktivet innehåller denna rapport en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa direktivet. I rapporten bedöms i synnerhet om medlemsstaterna har genomfört direktivet och om deras nationella lagstiftning uppnår målen och uppfyller kraven i direktivet. Rapporten påverkar inte kommissionens befogenheter enligt artikel 258 i EUF-fördraget att bedöma förenligheten hos enskilda nationella införlivandeåtgärder.

Denna bedömning grundas i första hand på den information som medlemsstaterna har lämnat till kommissionen i samband med deras anmälan av nationella åtgärder för införlivande av PIF-direktivet. Denna information kompletterades med extern forskning som beställts av generaldirektoratet för rättsliga frågor i enlighet med dess ramavtal. På grundval av denna utvärdering inledde kommissionen ett systematiskt utbyte med medlemsstaterna. De ytterligare upplysningar och förklaringar som medlemsstaterna tillhandahållit genom dessa utbyten gjorde att kommissionen kunde förfina sin analys av de viktigaste överensstämmelsefrågorna. Dessa frågor kommer att presenteras mer utförligt i avsnitten 2 och 3 nedan.

2. ALLMÄN BEDÖMNING

Kommissionens mål är att alla medlemsstater ska ha införlivat direktivet på ett klart, tydligt och korrekt sätt. De ska ha gjort detta genom att fastställa effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för att skydda unionens finansiella intressen.

Genom en utförlig bedömning av de anmälda införlivandeåtgärderna bekräftades att alla medlemsstater har införlivat de viktigaste bestämmelserna i PIF-direktivet. Det finns dock kvarstående brister i överensstämmelsen att ta itu med, däribland brister som måste åtgärdas för att Eppo ska kunna genomföra effektiva utredningar och åtal. Dessa brister i överensstämmelsen avser främst brister i den nationella lagstiftningen vad gäller införlivandet av definitionerna av brotten i artiklarna 3, 4 och 5, närmare bestämt

- definitionen av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (artikel 3) i ungefär hälften av medlemsstaterna,
- definitionen av vissa inslag i artikel 4.1 (penningtvätt), artikel 4.2 (korruption) och artikel 4.3 (förskingring) i flera medlemsstater,
- definitionen av *offentlig tjänsteman* (artikel 4.4) i omkring hälften av medlemsstaterna och
- anstiftan och medhjälp till något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4, och försök att begå de brott som avses i artiklarna 3 och 4.3 (artikel 5) i ett fåtal medlemsstater.

Kommissionen identifierade dessutom ett antal brister i överensstämmelsen i en fjärdedel av medlemsstaterna med avseende på juridiska personers ansvar och påföljder som avser fysiska personer i enlighet med artiklarna 6, 7 och 9. I fråga om påföljder som avser fysiska personer (artikel 7) identifierade kommissionen även problem med överensstämmelsen i en fjärdedel av medlemsstaterna. Vissa av dessa problem kan påverka dessa påföljders effektiva, avskräckande och proportionella karaktär på ett negativt sätt.

Kommissionen identifierade även problem med överensstämmelsen i ett fåtal medlemsstater när det gäller utövande av behörighet utifrån territorialitetsprincipen och principen om aktiv person (artikel 11.1). Några medlemsstater fastställer dessutom villkor för åtal av de brott som anges i PIF-direktivet som inte överensstämmer med artikel 11.4. En brist i införlivandet av artikel 12 som identifierats i vissa medlemsstater avser föreskrivandet av en preskriptionstid för verkställighet av straff som döms ut i en slutlig fällande dom för ett brott som avses i artiklarna 3, 4 eller 5, som är kortare än de fem år som krävs enligt PIF-direktivet.

På grundval av den information som utbytts upptäckte kommissionen slutligen att en uttrycklig och särskild, årlig skyldighet att rapportera statistiska uppgifter till Europeiska kommissionen (artikel 18.2) endast ingår i ett fåtal medlemsstaters lagstiftning. I brist på tillräckliga uppgifter kan det bli svårt för kommissionen att vid ett senare tillfälle bedöma huruvida man uppnådde det allmänna målet med direktivet att förbättra skyddet av unionens finansiella intressen och huruvida (vissa aspekter av) direktivet kommer att behöva ses över[9].

3. SÄRSKILDA BEDÖMNINGSPUNKTER

3,1. Definitioner och tillämpningsområde (artikel 2)

I artikel 2.1 i PIF-direktivet definieras begreppen *unionens finansiella intressen* och *juridisk person*. I artikel 2.2 fastställs dessutom ett tröskelvärde för direktivets tillämplighet på inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt. PIF-direktivet är endast tillämpligt på fall av allvarliga brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt. Brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt ska anses vara allvarliga när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet i enlighet med artikel 3.2 d i PIF-direktivet har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater i unionen och inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro.

Detta tröskelvärde syftar främst till att omfatta karusellbedrägeri, mervärdesskattebedrägeri via skenföretag och mervärdesskattebedrägeri som begås inom ramen för en kriminell organisation, som alla tre ger upphov till allvarliga hot mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt och därmed mot unionens budget. I en medlemsstat har artikel 2.1 inte införlivats i enlighet med direktivet.

3,2. Bedrägeri (artikel 3)

I artikel 3 i PIF-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen utgör brott, om

[9] Artiklarna 18.3 och 18.4.

de begåtts uppsåtligen. I direktivet fastställs därför fyra kategorier av ageranden som ska anses utgöra bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Dessa fyra kategorier avser handlingar eller underlåtenhet som rör i) Icke-upphandlingsrelaterade utgifter (artikel 3.2 a). ii) Upphandlingsrelaterade utgifter (artikel 3.2 b). iii) Andra inkomster än sådana inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt (artikel 3.2 c), och iv) inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt (artikel 3.2 d), såsom beskrivet i avsnitt 3.1 ovan.

I cirka hälften av medlemsstaterna upptäckte kommissionen problem med överensstämmelsen i införlivandet av dessa brotts centrala aspekter. Kommissionen identifierade särskilt brister i överensstämmelsen i tillämpningsområdet för den snävare nationella lagstiftningen om bedrägeri i samband med icke-upphandlingsrelaterade utgifter (artikel 3.2 a) och bedrägeri i samband med upphandlingsrelaterade utgifter (artikel 3.2 b). Andra brister avser införlivandet av en handling eller underlåtenhet i samband med

- ”användning […] av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter” endast omfattar skriftliga dokument och inte ”tillgångar från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning”,
- ”undanhållande av information” antingen inte införlivats eller införlivats genom ett snävare begrepp, och
- ”användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för” införlivats genom en snävare formulering.

Kommissionen identifierade också brister i överensstämmelsen för andra inkomster än sådana inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt (artikel 3.2 c) och inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt (artikel 3.2 d), återigen till följd av ett snävare tillämpningsområde i den nationella lagstiftningen. Andra brister avser införlivandet av en handling eller underlåtenhet i samband med

- ”falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument” och ”falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument avseende mervärdesskatt” inte omfattats,
- ”medel från unionens budget” införlivats genom ett snävare begrepp,
- ”budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning” inte omfattats,
- ”undanhållande av information” och ”undanhållande av information avseende mervärdesskatt” antingen inte införlivats eller införlivats genom ett snävare begrepp,
- ”missbruk av en förmån som lagligen erhållits” införlivats med en snävare formulering, och
- ”presentation av korrekta uppgifter avseende mervärdesskatt i syfte att bedrägligen dölja en utebliven betalning eller otillbörligen skapad rätt till återbetalning av mervärdesskatt” antingen inte införlivats eller införlivats genom ett snävare begrepp.

3,3. Andra liknande brott (artikel 4)

3.3.1 Penningtvätt, korruption och förskingring (artiklarna 4.1, 4.2 och 4.3)

I artikel 4.1 i PIF-direktivet anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att penningtvätt enligt beskrivningen i artikel 1.3 i direktiv (EU) 2015/849[10] som inbegriper egendom som utgör vinning av brott som omfattas av direktivet utgör ett brott. I flera medlemsstater har denna bestämmelse inte införlivats fullt ut, antingen på grund av vissa brister i själva definitionen av penningtvätt eller att ett brott som omfattas av PIF-direktivet inte ingår bland förbrotten.

Enligt artikel 4.2 i direktivet ska medlemsstaterna dessutom vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att passiv och aktiv korruption, om den begåtts uppsåtligen, utgör brott. I flera medlemsstater måste en ytterligare aspekt – åsidosättande av tjänsteåligganden – ingå i både aktiv och passiv korruption. Denna ytterligare aspekt minskar avsevärt tillämpningsområdet för PIF-direktivets definitioner av korruption och gör det nödvändigt att bevisa åsidosättningen av tjänsteåligganden för att åtal ska kunna väckas.

När det gäller passiv korruption avser en brist i överensstämmelsen en av brottets aspekter, nämligen underlåtenhet ”att utföra en handling i tjänsten”. I ett fåtal medlemsstater omfattas inte denna aspekt av den nationella lagstiftningen. När det gäller aktiv korruption avser bristerna i överensstämmelse definitionens tillämpningsområde, eftersom en del av aspekterna (”direkt eller genom en mellanhand utlova, erbjuda eller ge en förmån” och ”för tredje mans räkning”) saknas eller inte har införlivats korrekt i vissa medlemsstater.

I artikel 4.3 i direktivet anges dessutom att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att förskingring, om det begåtts uppsåtligen, utgör ett brott. Bristerna i överensstämmelse avser ett mer begränsat införlivande av detta brott eller att det inte har införlivats alls.

3.3.2 Offentliga tjänstemän (artikel 4.4)

I artikel 4.4 anges en definition av begreppet *offentlig tjänsteman* för att unionsmedlen ska skyddas tillräckligt mot korruption och förskingring Vissa aspekter av definitionen av begreppet *offentlig tjänsteman* har inte införlivats i lagstiftningen i cirka hälften av medlemsstaterna. Kommissionen identifierade brister i överensstämmelsen på detta område i fråga om följande:

- Bristande omfattning för ”nationell tjänsteman från en annan medlemsstat och en nationell tjänsteman från ett tredjeland”, i allmänhet eller enbart när det gäller brottet förskingring.
- Definitionen av *unionstjänsteman* omfattar inte i) personer ”som ställts till unionens förfogande av en medlemsstat eller av ett offentligt eller privat organ och som utför

[10] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (Text av betydelse för EES) (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

uppgifter som motsvarar dem som unionens tjänstemän eller övriga anställda utför", eller ii) "medlemmar i unionens institutioner, organ och byråer som inrättats i enlighet med fördragen samt dessa organs personal".

- Fastställande av ytterligare villkor i definitionen av *nationell tjänsteman*" så att den enbart omfattar offentliga tjänstemän i andra medlemsstater om brottet begåtts inom den medlemsstatens territorium[11], samt bristande omfattning av "varje person som innehar en verkställande, administrativ […] tjänst", i allmänhet eller enbart med avseende på brottet förskingring.
- Slutligen har artikel 4.4 b avseende "varje annan person som blivit utsedd till och som utövar ett offentligt uppdrag" inte införlivats i vissa medlemsstater.

3,4. Osjälvständiga brottsformer (artikel 5)

I artikel 5 i PIF-direktivet föreskrivs i) att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiftan och medhjälp till att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4 i direktivet är straffbart (artikel 5.1) och ii) att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4.3 i direktivet är straffbart (artikel 5.2). I ett fåtal medlemsstater upptäckte kommissionen brister i överensstämmelsen när det gäller artikel 5.2. Dessa brister avser underlåtenhet att göra följande handlingar straffbara: i) försök till att missbruka bidrag, ii) vissa tullöverträdelser och iii) förskingring.

3,5. Ansvar och påföljder för juridiska personer (artiklarna 6 och 9)

Enligt artikel 6.1 i PIF-direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 i direktivet, om de begås till deras förmån av en person som antingen agerar enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

a) behörighet att företräda den juridiska personen,
b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

I enlighet med artikel 6.2 är medlemsstaterna dessutom skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i artikel 6.1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennas förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 3, 4 eller 5 i direktivet.

[11] Detta innebär att medlemsstat A enbart skulle lagföra tjänstemän i andra medlemsstater (B, C osv.) om de begår ett brott inom medlemsstat A.

Slutligen ska, enligt artikel 6.3, den juridiska personens ansvar enligt artiklarna 6.1 och 6.2 i direktivet inte utesluta möjligheten att vidta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som har begått brott som avses i artiklarna 3 och 4 i direktivet eller som är straffrättsligt ansvariga i enlighet med artikel 5.

I en fjärdedel av medlemsstaterna har ett antal brister i överensstämmelsen identifierats. Det handlar om följande:

- Bristande införlivande av artikel 6.1.
- Personers handlingar omfattas enbart om de utförts inom ramen för den juridiska personens verksamhet.
- Befrielse från straffrättsligt ansvar för juridiska personer för vissa förbrott.

En annan brist i efterlevnaden avser sammanflätningen av kraven i artiklarna 6.1 och 6.2 i nationell lagstiftning. Det påpekas att artikel 6.1 inte kräver ”brister i […] övervakning eller kontroll” när ett brott enligt PIF-direktivet har begåtts till förmån för en juridisk person av en person som ”har en ledande ställning inom den juridiska personen”.

I artikel 9 i PIF-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som ställs till svars i enlighet med artikel 6 i direktivet kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, som ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som får innefatta andra sanktioner, till exempel

a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
b) tillfällig eller permanent uteslutning från offentliga anbudsförfaranden,
c) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
d) rättslig övervakning,
e) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
f) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

När det gäller efterlevnad betonar kommissionen att juridiska personers ansvar inte bör vara beroende av en slutlig fällande dom för en fysisk person, vilket är fallet i en medlemsstat, eftersom detta försämrar möjligheten att införa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för juridiska personer.

3,6. Straffrättsliga påföljder som avser fysiska personer (artikel 7)

När det gäller fysiska personer anges i artikel 7 i PIF-direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 i direktivet beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder (artikel 7.1). De brott som avses ska beläggas med ett maximistraff som inbegriper fängelse (artikel 7.2). Dessa brott ska beläggas med ett maximistraff på minst fyra års fängelse, om brotten inbegriper ”betydande skada eller fördelar” (artikel 7.3)[12].

[12] Artikel 7.3 andra och tredje meningen: ”Den skada eller fördel som härrör från de brott som avses i artiklarna 3.2 a, b och c och 4 ska presumeras vara betydande om skadan eller fördelen inbegriper mer än 100 000 EUR. Den skada eller fördel som härrör från de brott som avses i artikel 3.2 d ska, om inte annat följer av artikel 2.2, presumeras vara betydande.”

Brister i överensstämmelsen har identifierats i en fjärdedel av medlemsstaterna. När det gäller artikel 7.1 innehåller lagstiftningen i flera medlemsstater bestämmelser som gör det möjligt för individer att undgå straffrättsligt ansvar eller tillämpning av påföljder om de anmäler brottet eller återbetalar den skada som åsamkats unionens finansiella intressen i olika skeden före eller under straffrättsliga förfaranden. Sådana bestämmelser skulle kunna göra påföljder ineffektiva och inte tillräckligt avskräckande. Andra brister i överensstämmelsen avser en underlåtenhet att uppfylla det tröskelvärde för påföljder som föreskrivs i artikel 7.3 i PIF-direktivet, i synnerhet för

- ”undanhållande av information” i samband med bedrägerier med upphandlingsrelaterade och icke-upphandlingsrelaterade utgifter,
- förberedelse för penningtvätt,
- passiv korruption utan försvårande omständigheter,
- aktiv korruption om den begåtts av en offentlig tjänsteman mot en annan offentlig tjänsteman eller utan ”åsidosättande av tjänsteåligganden”, vilket, såsom beskrivet i avsnitt 3.3.1, inte krävs enligt artikel 4.2 b i PIF-direktivet, och
- förskingring.

3,7. Behörighet (artikel 11)

I enlighet med artikel 11 i PIF-direktivet ska en medlemsstat fastställa sin behörighet avseende de brott som anges i PIF-direktivet om brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium eller gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten (artikel 11.1). Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet avseende de brott som anges i PIF-direktivet när gärningsmannen omfattas av tjänsteföreskrifterna vid tiden för brottet. Medlemsstaterna får avstå från att tillämpa denna regel, eller endast tillämpa den i vissa fall eller endast om särskilda omständigheter är uppfyllda. De ska även underrätta kommissionen om de inte tillämpar den eller om de enbart tillämpar den i vissa fall (artikel 11.2).

Medlemsstaterna ska även underrätta kommissionen om de beslutar att utvidga sin behörighet avseende de brott som anges i PIF-direktivet, vilka har begåtts i) av gärningsmän som har sin hemvist på deras territorium, ii) till förmån för en juridisk person som är etablerad på deras territorium, eller iii) av en av deras tjänstemän som agerar i tjänsten (artikel 11.3).

I fall där gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten[13] ska medlemsstaterna säkerställa att utövandet av deras behörighet inte är beroende av att ett åtal får väckas endast på grundval av i) en anmälan från offret på den plats där brottet begicks, eller ii) en formell underrättelse från den stat där brottet begicks (artikel 11.4). Kommissionen har identifierat brister i överensstämmelsen i ett fåtal medlemsstater när det gäller dessa frågor. När det gäller fastställande av behörighet på grundval av territorialitet (artikel 11.1) fanns det två brister i överensstämmelsen. Den första avsåg bristande behörighet när det gäller penningtvätt enligt definitionen i artikel 4.1 i direktivet. Den andra bristen avsåg ytterligare villkor som exempelvis att det för anstiftan, medhjälp och försök till något av de brott som anges i PIF-

[13] I enlighet med artikel 11.1 b.

direktivet krävs i) att huvudgärningsmannen ska agera inom territoriet eller ii) att det straff som föreskrivs i nationell lagstiftning ska överskrida ett visst tröskelvärde.

Utvidgningen av behörighet till att omfatta gärningsmän som omfattas av tjänsteföreskrifterna, med eller utan särskilda villkor, i enlighet med artikel 11.2 har föreskrivits i den nationella lagstiftningen i tolv medlemsstater.

Cirka hälften av medlemsstaterna utvidgar sin behörighet avseende de brott som anges i PIF-direktivet, vilka har begåtts i) av gärningsmän som har sin hemvist på deras territorium, ii) till förmån för en juridisk person som är etablerad på deras territorium, och/eller iii) av en av deras tjänstemän som agerar i tjänsten (artikel 11.3). Brister i efterlevnaden av artikel 11.4 avser införandet av villkoret att ett åtal får väckas endast i) på grundval av en anmälan från offret på den plats där brottet begicks, eller ii) på grundval av ett klagomål från den drabbade parten (om ett sådant klagomål krävs för åtal enligt utländsk lag).

3,8. Preskriptionstid (artikel 12)

I enlighet med artikel 12.1 i PIF-direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att föreskriva en preskriptionstid. Denna tid ska möjliggöra utredning, åtal, rättegång och dom i fråga om de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brotten begåtts, i syfte att hantera dessa brott effektivt. I direktivet föreskrivs minimipreskriptionstider för de brott som är belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse (artiklarna 12.2 och 12.3). I direktivet föreskrivs även preskriptionstider för verkställbarheten av straff som döms ut för i en dom för ett brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 (artikel 12.4). En brist i införlivandet förekommer i vissa medlemsstater när det gäller preskriptionstiden för att verkställa straff som döms ut i en slutlig fällande dom för ett brott som avses i artiklarna 3, 4 eller 5, som är kortare än de fem år som krävs enligt artikel 12.4.

4. SLUTSATSER

PIF-direktivet antogs i syfte att stärka skyddet mot brott som skadar unionens finansiella intressen. Direktivet tillför ett mervärde till följd av fastställandet av i) gemensamma minimiregler för att definiera brott och ii) påföljder för att bekämpa bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Samtliga medlemsstater har införlivat de centrala bestämmelserna i PIF-direktivet.

Av bedömningen framgår dock att införlivandet av direktivet fortfarande behöver förbättras, i synnerhet för att säkerställa i) ett konsekvent införlivande av definitionerna av de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5, och (ii) ansvar och påföljder för juridiska och fysiska personer i enlighet med artiklarna 6, 7 och 9. Det är även nödvändigt att på ett korrekt sätt införliva bestämmelserna om utövande av behörighet (artikel 11) och preskriptionstider (artikel 12).

För korrekt införlivande måste medlemsstaterna vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att fullständigt anpassa den nationella lagstiftningen till kraven i PIF-direktivet. Detta är särskilt viktigt för att Eppo ska kunna genomföra effektiva utredningar och åtal.

Det är också mycket viktigt att medlemsstaterna rapporterar in statistisk om straffrättsliga förfaranden och deras utfall till Europeiska kommissionen (artikel 18.2). Denna rapportering är avgörande för att bedöma huruvida man har kunnat skydda unionens finansiella intressen genom PIF-direktivet.

Kommissionen kommer i enlighet med artikel 18 i PIF-direktivet fortsatt att bedöma medlemsstaternas efterlevnad av PIF-direktivet och vidta alla lämpliga åtgärder för att säkra överensstämmelsen med direktivets bestämmelser i hela Europeiska unionen.