EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.9.2021
COM(2021) 536 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser ("BFI-direktivet") blev vedtaget den 5. juli 2017[1] som led i Kommissionens overordnede strategi til bekæmpelse af svig[2]. For de medlemsstater, der er bundet heraf[3], erstatter BFI-direktivet konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser fra 1995 og protokoller dertil (BFI-konventionen)[4].

BFI-direktivet er baseret på artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og fastsætter fælles standarder for medlemsstaternes strafferet. Disse fælles standarder har til formål at beskytte EU's finansielle interesser ved at harmonisere definitioner, sanktioner og forældelsesfrister for visse strafbare handlinger, der skader disse interesser. Disse strafbare handlinger ("BFI-lovovertrædelser") er: i) svig, herunder grænseoverskridende momssvig, hvor det samlede tab udgør mindst 10 mio. EUR ii) korruption iii) hvidvask af penge og iv) misbrug af midler. Denne harmonisering påvirker også omfanget af Den Europæiske Anklagemyndigheds (EPPO) efterforskning og retsforfølgning[5], fordi EPPO's beføjelser er defineret med henvisning til BFI-direktivet[6], som gennemført ved national ret. BFI-direktivet gør det også lettere at inddrive misbrugte EU-midler[7] ved hjælp af straffelovgivningen.

Fristen for gennemførelse af direktivet i national ret udløb den 6. juli 2019. Kun 12 medlemsstater havde givet meddelelse om fuldstændig gennemførelse af direktivet inden denne dato. Kommissionen indledte derfor traktatbrudsprocedurer mod de resterende 14 deltagende medlemsstater ved at fremsende åbningsskrivelser til dem i september 2019. I april 2021 var antallet af meddelte fuldstændige gennemførelser steget til 26, hvilket betyder, at alle medlemsstater, der er bundet af direktivet, nu har givet meddelelse om dets fuldstændige gennemførelse i national ret.

---

1 EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29-41.

2 *Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig: en øget indsats for at beskytte EU's budget,* COM (2019) 196 final af 29.4.2019.

3 I overensstemmelse med protokol nr. 22 i traktaterne deltog Danmark ikke i vedtagelsen af BFI-direktivet, som derfor ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Danmark er dog fortsat bundet af BFI-konventionen. Irland udøvede derimod sin ret til at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af BFI-direktivet i overensstemmelse med protokol nr. 21 til traktaterne.

4 Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49-57.

5 Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO"), EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1-71.

6 Artikel 22, stk. 1, i forordning (EU) 2017/1939.

7 I denne henseende er antallet af uregelmæssigheder, der er indberettet som svig (herunder mistanke om svig og konstateret svig), og de relaterede beløb, ikke en direkte indikator for niveauet af svig, der påvirker EU-budgettet. De er først og fremmest en angivelse af, i hvilket omfang medlemsstaterne og EU-organerne kan afsløre og indberette potentielle tilfælde af svig. I 2019 blev 939 uregelmæssigheder indberettet som svig, hvilket beløb sig til ca. 461,4 mio. EUR (*rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, 31. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig – 2019*, COM (2020) 363 final af 3.9.2020, s. 13).

1.2. De vigtigste aspekter af BFI-direktivet

Artikel 1 fastsætter genstanden for BFI-direktivet, mens artikel 2 fastsætter dets anvendelsesområde og definerer begrebet "Unionens finansielle interesser". Desuden forpligter direktivet medlemsstaterne til:

- at kriminalisere svig, der skader EU's finansielle interesser, både i forbindelse med enhver handling eller undladelse vedrørende: i) udgifter i forbindelse med offentlige indkøb og udgifter, der ikke vedrører offentlige indkøb og ii) egne indtægter hidrørende fra moms og andre indtægter end egne indtægter hidrørende fra moms (artikel 3)
- at kriminalisere andre strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser (hvidvask af penge, korruption og misbrug af midler), og at definere "offentligt ansatte" med henblik på at beskytte EU-midler tilstrækkeligt mod korruption og misbrug af midler (artikel 4)
- at kriminalisere: i) anstiftelse af, medvirken og tilskyndelse til en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4 og ii) forsøg på at begå de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 (svig) og artikel 4, stk. 3 (misbrug af midler) (artikel 5)
- at fastsætte bestemmelser om ansvar og sanktioner for: i) juridiske personer for så vidt angår de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, 4 og 5, og som til deres fordel begås af andre personer, der har en ledende stilling inden for den juridiske person eller ii) på grund af manglende tilsyn eller kontrol fra disse andre personers side, af enhver person under deres myndighed (artikel 6 og 9)
- at udarbejde minimumsregler for strafferetlige sanktioner for fysiske personer, herunder minimumsstraffe for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4, når disse strafbare handlinger indebærer betydelige skader eller fordele (artikel 7)
- at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det forhold, at en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, 4 eller 5, er begået inden for rammerne af en kriminel organisation, betragtes som en skærpende omstændighed (artikel 8)
- at: i) fastslå sin jurisdiktion med hensyn til de i artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger, når den strafbare handling helt eller delvis er begået på dens territorium, eller når gerningsmanden på tidspunktet for den strafbare handling er omfattet af tjenestemandsvedtægten[8] og ii) undgå at lade udøvelsen af jurisdiktion med hensyn til BFI-lovovertrædelser, der er begået i udlandet af deres statsborgere, være omfattet af visse betingelser (artikel 11)
- at: i) fastsætte forældelsesfrister i en tilstrækkelig lang periode efter at have begået de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, 4 og 5, således at disse strafbare handlinger kan håndteres effektivt med minimumsforældelsesfrister for de strafbare handlinger, der kan straffes med en maksimal sanktion på mindst fire års fængsel og ii) træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse af straf (artikel 12) og
- årligt at indberette statistiske data vedrørende de i artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger, og resultatet heraf (artikel 18, stk. 2).

[8] I henhold til artikel 11, stk. 2, kan hver medlemsstat undlade at anvende denne regel eller anvende dem kun i særlige tilfælde eller kun, når bestemte betingelser er opfyldt, og skal underrette Kommissionen herom.

1.3. Rapportens omfang og metode

Med udgangspunkt i direktivets artikel 18, stk. 1, vurderes det i denne rapport, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme BFI-direktivet. Denne rapport vurderer navnlig, hvorvidt medlemsstaterne har gennemført direktivet, og om de nationale lovgivninger når målene og opfylder kravene i direktivet. Rapporten beskæftiger sig ikke med Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 258 i TEUF til at vurdere overholdelsen af de enkelte nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Denne vurdering er primært baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har givet Kommissionen som led i deres meddelelse af nationale foranstaltninger til gennemførelse af BFI-direktivet. Disse oplysninger blev suppleret med eksterne undersøgelser bestilt af GD JUST i henhold til dets rammekontrakt. Kommissionen indledte på grundlag af denne vurdering systematiske udvekslinger med medlemsstaterne. De yderligere oplysninger og forklaringer, som medlemsstaterne gav under disse udvekslinger, gjorde det muligt for Kommissionen at forbedre sin analyse, for så vidt angår de mest relevante overensstemmelsesproblemer. Disse forhold vil blive beskrevet nærmere i afsnit 2 og 3 nedenfor.

2. GENEREL VURDERING

Kommissionens mål er at sikre, at alle medlemsstater har gennemført direktivet på en klar, præcis og korrekt måde ved at fastsætte strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende for at beskytte Unionens finansielle interesser.

En detaljeret vurdering af de meddelte gennemførelsesforanstaltninger bekræftede, at alle medlemsstater har gennemført BFI-direktivets vigtigste bestemmelser. Der er imidlertid udestående overensstemmelsesproblemer, der skal løses, herunder forhold, der skal tages op for at muliggøre en effektiv efterforskning og retsforfølgning fra EPPO's side. Overensstemmelsesproblemerne vedrører hovedsagelig mangler i national lovgivning til gennemførelse af de strafferetlige definitioner i artikel 3, 4 og 5 for:

- definitionen af svig, der skader Unionens finansielle interesser (artikel 3) i omkring halvdelen af medlemsstaterne
- definitionen af aspekter i artikel 4, stk. 1 (hvidvask af penge), artikel 4, stk. 2 (korruption) og artikel 4, stk. 3 (misbrug af midler) i flere medlemsstater
- definitionen af "offentligt ansat" (artikel 4, stk. 4) i ca. halvdelen af medlemsstaterne og
- anstiftelse af, medvirken og tilskyndelse til de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4 og forsøg på at begå de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og artikel 4, stk. 3 (artikel 5) i nogle få medlemsstater.

Desuden konstaterede Kommissionen en række overensstemmelsesproblemer i en fjerdedel af medlemsstaterne vedrørende juridiske personers ansvar og sanktioner over for fysiske personer i henhold til artikel 6, 7 og 9. Også med hensyn til sanktioner for så vidt angår fysiske personer (artikel 7) afdækkede Kommissionen overensstemmelsesproblemer i en

fjerdedel af medlemsstaterne. Nogle af disse problemer kan underminere disse sanktioners effektive, afskrækkende og forholdsmæssige karakter.

Kommissionen konstaterede ligeledes overensstemmelsesproblemer i nogle få medlemsstater i forbindelse med udøvelsen af jurisdiktion på grundlag af territorialprincippet og princippet om aktiv personlighed (artikel 11, stk. 1). Desuden stiller nogle få medlemsstater betingelser for retsforfølgning af BFI-lovovertrædelser, der ikke er i overensstemmelse med artikel 11, stk. 4. Et gennemførelsesproblem i forhold til artikel 12, der er konstateret i nogle medlemsstater, vedrører bestemmelsen om en forældelsesfrist for fuldbyrdelse af en dom afsagt efter en endelig domfældelse for en strafbar handling som omhandlet i artikel 3, 4 eller 5, som er kortere end de fem år, der kræves i BFI-direktivet.

Endelig har Kommissionen på grundlag af de udvekslede oplysninger konstateret, at kun få medlemsstaters lovgivning indeholder en udtrykkelig og specifik forpligtelse til årligt at indberette statistiske data til Europa-Kommissionen (artikel 18, stk. 2). I mangel af tilstrækkelige data kan det være vanskeligere for Kommissionen på et senere tidspunkt at vurdere, om direktivet har opfyldt sit generelle mål om at styrke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og om (visse aspekter af) direktivet skal revideres[9].

3. SÆRLIGE PUNKTER TIL VURDERING

3.1. Definitioner og anvendelsesområde (artikel 2)

I artikel 2, stk. 1, i BFI-direktivet defineres "Unionens finansielle interesser" og "juridisk person". Desuden fastsætter artikel 2, stk. 2, en tærskel for, hvornår direktivet finder anvendelse på egne indtægter hidrørende fra moms. BFI-direktivet finder kun anvendelse i tilfælde af alvorlige lovovertrædelser mod det fælles merværdiafgiftssystem. Lovovertrædelser mod det fælles merværdiafgiftssystem anses for alvorlige, når de i artikel 3, stk. 2, litra d), i BFI-direktivet definerede forsætlige handlinger eller undladelser har tilknytning til to eller flere EU-medlemsstaters område, og den samlede skade udgør mindst 10 mio. EUR.

Denne tærskel har primært til formål at opfange karruselsvig, momssvig i forbindelse med forsvundne forhandlere og momssvig begået inden for rammerne af en kriminel organisation, som alle tre skaber alvorlige trusler mod det fælles merværdiafgiftssystem og dermed mod Unionens budget. I én medlemsstat er artikel 2, stk. 1, ikke blevet gennemført i overensstemmelse med direktivet.

3.2. Svig (artikel 3)

I henhold til artikel 3 i BFI-direktivet træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at svig til skade for Unionens finansielle interesser udgør en strafbar handling, når det begås forsætligt. Med henblik herpå opregner den fire kategorier af adfærd, der udgør svig, der skader Unionens finansielle interesser. Disse fire kategorier vedrører handlinger eller undladelser vedrørende: i) udgifter, der ikke vedrører offentlige indkøb (artikel 3, stk. 2, litra a)) ii) udgifter vedrørende offentlige indkøb (artikel 3, stk. 2, litra b)) iii) andre indtægter

[9] Artikel 18, stk. 3 4.

end egne indtægter hidrørende fra moms (artikel 3, stk. 2, litra c)) og iv) egne indtægter hidrørende fra moms (artikel 3, stk. 2, litra d)) som beskrevet i afsnit 3.1 ovenfor.

I omkring halvdelen af medlemsstaterne konstaterede Kommissionen problemer med overensstemmelsen i forbindelse med gennemførelsen af de vigtigste aspekter af disse strafbare handlinger. Kommissionen afdækkede navnlig overensstemmelsesproblemer i det snævrere anvendelsesområde for national lovgivning vedrørende svig i forbindelse med udgifter, der ikke vedrører offentlige indkøb (artikel 3, stk. 2, litra a)) og svig i forbindelse med udgifter vedrørende offentlige indkøb (artikel 3, stk. 2, litra b)). Andre forhold vedrører gennemførelsen af enhver handling eller undladelse vedrørende:

- "anvendelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer", der kun omfatter skriftlige dokumenter og "aktiver fra Unionens budget eller budgetter forvaltet af eller på vegne af Unionen", som ikke er omfattet
- "manglende indberetning af oplysninger", som enten ikke er gennemført eller gennemført ud fra et mere begrænset begreb og
- "misbrug af sådanne midler eller aktiver til andre formål end de, hvortil de oprindelig blev bevilget", som blev gennemført ud fra en snævrere formulering.

For så vidt angår andre indtægter end egne indtægter hidrørende fra moms (artikel 3, stk. 2, litra c)) og egne indtægter hidrørende fra moms (artikel 3, stk. 2, litra d)) konstaterede Kommissionen også problemer med overensstemmelse, igen på grund af den nationale lovgivnings snævrere anvendelsesområde. Andre forhold vedrører gennemførelsen af enhver handling eller undladelse vedrørende:

- "falske, ukorrekte eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter" og "falske, ukorrekte eller ufuldstændige momsrelaterede erklæringer eller dokumenter", der ikke er omfattet
- "midler fra Unionens budget", der gennemføres ud fra et mere begrænset begreb
- "budgetter forvaltet af eller på vegne af Unionen", der ikke er omfattet
- "manglende indberetning af oplysninger" og "manglende indberetning af momsrelaterede oplysninger", som enten ikke er gennemført eller gennemført ud fra et mere begrænset begreb
- "misbrug af en lovligt opnået fordel med samme følgevirkninger", der er blevet gennemført ud fra en snævrere formulering. og
- "fremlæggelse af korrekte momsrelaterede erklæringer med henblik på svigagtigt at dække over manglende betaling eller over stiftelse af uretmæssige krav på tilbagebetaling af moms", der enten ikke blev gennemført eller blev gennemført ud fra et mere begrænset begreb.

3.3. Andre beslægtede strafbare handlinger (artikel 4)

3.3.1. Hvidvask af penge, korruption og misbrug af midler (artikel 4, stk. 1, artikel 4, stk. 2, og artikel 4, stk. 3)

Ifølge artikel 4, stk. 1, i BFI-direktivet træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at hvidvask af penge, jf. artikel 1, stk. 3, i direktiv (EU)

2015/849[10], som omfatter ejendom hidrørende fra lovovertrædelserne omfattet af nærværende direktiv, udgør en strafbar handling. I flere medlemsstater er denne bestemmelse ikke blevet gennemført fuldt ud, enten på grund af visse mangler i selve definitionen af hvidvask af penge eller manglen på en strafbar handling, der er omfattet af BFI-direktivet, blandt prædikatforbrydelserne.

Desuden træffer medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2 de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at passiv og aktiv korruption udgør strafbare handlinger, når de begås forsætligt. I flere medlemsstater er der krav om et yderligere aspekt – "tilsidesættelse af forpligtelser" – i forbindelse med både aktiv og passiv korruption. Dette yderligere aspekt indsnævrer i væsentlig grad anvendelsesområdet for BFI-direktivets definitioner af korruption og gør dets retsforfølgning afhængig af, at der føres bevis for en sådan tilsidesættelse af forpligtelser.

Med hensyn til "passiv korruption" vedrører et overensstemmelsesproblem et af aspekterne af den strafferetlige handling, nemlig: "undlader at handle i overensstemmelse med sine pligter". I et lille antal medlemsstater er dette aspekt ikke omfattet af national lovgivning. Med hensyn til "aktiv korruption" vedrører overensstemmelsesproblemerne definitionens anvendelsesområde, da nogle af aspekterne ("lover, tilbyder eller yder en fordel for den ansatte selv" eller "en tredjemand") mangler eller ikke er gennemført korrekt i nogle medlemsstater.

Desuden anføres det i direktivets artikel 4, stk. 3, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at misbrug af midler udgør en strafbar handling, når det begås forsætligt. Overensstemmelsesproblemerne her vedrører en snævrere gennemførelse af denne strafbare handling eller fuldstændig manglende gennemførelse i national ret.

3.3.2. Offentligt ansatte (artikel 4, stk. 4)

Artikel 4, stk. 4, indeholder en definition af "offentligt ansat" for i tilstrækkeligt omfang at beskytte EU-midlerne mod korruption og misbrug. Nogle aspekter af definitionen af "offentligt ansat" er ikke blevet gennemført i lovgivningen i omkring halvdelen af medlemsstaterne. Kommissionen konstaterede problemer med overensstemmelsen på dette område i forbindelse med:

- manglende medtagelse af "national embedsmand fra en anden medlemsstat og enhver national embedsmand fra et tredjeland" generelt eller alene med hensyn til misbrug af midler
- definitionen af "EU-tjenestemand", der ikke omfatter: i) personer, der "af en medlemsstat eller en offentlig eller privat institution er stillet til rådighed for Unionen, og som dér udøver funktioner svarende til de funktioner, der udøves af EU-tjenestemænd eller øvrige ansatte i Unionen". eller ii) "medlemmerne af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet i overensstemmelse med traktaterne, samt personalet i sådanne organer"

[10] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EØS-relevant tekst), EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73-117.

- definitionen af "national embedsmand", som gøres betinget af yderligere betingelser, som kun omfatter offentligt ansatte fra andre medlemsstater, når forbrydelsen er begået på den pågældende medlemsstats område[11], og manglende medtagelse af "enhver person, der bestrider et udøvende, administrativt... hverv" generelt eller alene i forbindelse med misbrug af midler
- Endelig er artikel 4, stk. 4, litra b), der henviser til "enhver anden person, der er betroet og udøver en offentlig funktion, der omfatter forvaltning", ikke blevet gennemført i nogle medlemsstater.

3.4. Ufuldbyrdede strafbare handlinger (artikel 5)

BFI-direktivets artikel 5 har følgende ordlyd: i) Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at anstiftelse af og medvirken og tilskyndelse til at begå en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4, kan straffes som strafbare handlinger (artikel 5, stk. 1) og ii) forsøg på at begå en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i direktivets artikel 3 og artikel 4, stk. 3, kan straffes som en strafbar handling (artikel 5, stk. 2). I nogle få medlemsstater konstaterede Kommissionen, at der var problemer med manglende overensstemmelse med hensyn til artikel 5, stk. 2. Disse problemer vedrører følgende forhold, der ikke kan straffes som en strafbar handling: i) forsøg på at misbruge subsidier ii) visse toldovertrædelser og iii) misbrug af midler.

3.5. Juridiske personers ansvar og sanktioner (artikel 6 og 9)

I henhold til artikel 6, stk. 1, i BFI-direktivet træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for enhver af de strafbare handlinger omhandlet i artikel 3, 4 og 5, som til deres fordel begås af en person, der handler enten på egen hånd eller som en del af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person på grundlag af:

a) en bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person
b) en beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne eller
c) en beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

Desuden træffer medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar, når manglende tilsyn eller kontrol fra en af de i artikel 6, stk. 1, omhandlede personers side har gjort det muligt for en person under den juridiske persons myndighed at begå en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, 4 og 5, til fordel for den juridiske person.

I overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, udelukker juridiske personers ansvar efter direktivets artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 2, endelig ikke muligheden for strafforfølgning af fysiske personer, der har begået de i direktivets artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger, eller som har et strafferetligt ansvar efter artikel 5.

I en fjerdedel af medlemsstaterne er der konstateret en række overensstemmelsesproblemer. Disse omfatter:

- manglende gennemførelse af artikel 6, stk. 1
- det forhold, at kun handlinger begået af personer inden for rammerne af den juridiske persons aktiviteter er omfattet og
- udelukkelse af virksomhedernes strafferetlige ansvar for visse prædikatforbrydelser.

[11] Dette betyder, at medlemsstat A kun vil retsforfølge offentligt ansatte fra andre medlemsstater (B, C osv.), hvis de begår en forbrydelse på medlemsstat A's område.

Et andet problem i forbindelse med overensstemmelse vedrører sammenblandingen af kravene i artikel 6, stk. 1 og 2, i national lovgivning. Det skal her understreges, at artikel 6, stk. 1, ikke kræver "manglende tilsyn eller kontrol", når en BFI-overtrædelse begås til en juridisk persons fordel af en person, "der har en ledende stilling inden for den juridiske person".

I artikel 9 i BFI-direktivet slås det fast, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer, som drages til ansvar efter direktivets artikel 6, pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende, hvilket skal omfatte strafferetlige eller administrative bøder og kan omfatte andre sanktioner, såsom:

a) udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud
b) midlertidig eller varig udelukkelse fra offentlige udbudsprocedurer
c) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed
d) anbringelse under retsligt tilsyn
e) likvidation efter retskendelse
f) midlertidig eller varig lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå den strafbare handling.

For så vidt angår overholdelse, understreger Kommissionen, at virksomhedernes ansvar ikke bør gøres betinget af en endelig domfældelse af en fysisk person, som det er tilfældet i én medlemsstat, da dette undergraver muligheden for at pålægge juridiske personer strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende.

3.6. Strafferetlige sanktioner over for fysiske personer (artikel 7)

I artikel 7 i BFI-direktivet bestemmes det, at for så vidt angår fysiske personer, sikrer medlemsstaterne, at de i direktivets artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende (artikel 7, stk. 1). De pågældende strafbare handlinger skal straffes med en maksimumstraf af fængsel (artikel 7, stk. 2). Disse strafbare handlinger skal straffes med en maksimumstraf på mindst fire års fængsel, når de indebærer "betydelige skader eller fordele" (artikel 7, stk.3).[12]

Der er konstateret problemer med overensstemmelse i en fjerdedel af medlemsstaterne. Med hensyn til artikel 7, stk. 1, indeholder lovgivningen i flere medlemsstater bestemmelser, der gør det muligt for enkeltpersoner at unddrage sig strafansvar eller at blive pålagt sanktioner, hvis de anmelder forbrydelsen eller tilbagebetaler den skade, der er påført Unionens finansielle interesser, på forskellige stadier før eller under strafforfølgning. Sådanne bestemmelser kan gøre sanktionerne ineffektive og ikke afskrækkende. Andre overensstemmelsesproblemer vedrører manglende overholdelse af den tærskel for sanktioner, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, i BFI-direktivet, navnlig for:

- "manglende indberetning af oplysninger" for så vidt angår svig i forbindelse med udgifter vedrørende offentlige indkøb og udgifter, der ikke vedrører offentlige indkøb

[12] Artikel 7, stk. 3), andet og tredje punktum: "Skaderne eller fordelene, som følger af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), b) og c), og i artikel 4, formodes at være betydelige, når de beløber sig til mere end 100 000 EUR. Skaderne og fordelene, som følger af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra d), og omfattet af artikel 2, stk. 2, formodes altid at være betydelige."

- forberedende retsakter til hvidvask af penge
- passiv korruption uden skærpende omstændighed
- aktiv korruption begået af en offentligt ansat over for en anden offentligt ansat eller uden "tilsidesættelse af forpligtelser", hvilket, som beskrevet i afsnit 3.3.1, ikke er påkrævet i henhold til artikel 4, stk. 2, litra b), i BFI-direktivet og
- misbrug af midler.

3.7. Jurisdiktion (artikel 11)

I henhold til BFI-direktivets artikel 11 skal hver medlemsstat fastslå sin jurisdiktion med hensyn til BFI-lovovertrædelser, når den strafbare handling helt eller delvis er begået på dens territorium, eller gerningsmanden er statsborger i medlemsstaten (artikel 11, stk. 1). Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at fastslå deres jurisdiktion med hensyn til BFI-lovovertrædelser, når gerningsmanden på tidspunktet for den strafbare handling er omfattet af tjenestemandsvedtægten. Medlemsstaterne kan undlade at anvende denne regel eller anvende den kun i særlige tilfælde, eller kun når bestemte betingelser er opfyldt. De skal også underrette Kommissionen, hvis de ikke anvender den, eller hvis de kun anvender den i særlige tilfælde (artikel 11, stk. 2).

Medlemsstaterne skal ligeledes underrette Kommissionen, når de beslutter at udvide deres jurisdiktion til også at omfatte strafbare handlinger som omhandlet i direktivet, begået: i) af personer med sædvanligt opholdssted på deres område ii) til fordel for en juridisk person, som har hjemsted på deres område eller iii) af en af medlemsstatens embedsmænd, der handler som led i sine tjenestepligter (artikel 11, stk. 3).

Endelig må medlemsstaten i tilfælde, hvor gerningsmanden er statsborger i medlemsstaten[13], ikke gøre udøvelsen af sin jurisdiktion betinget af, at retsforfølgning kun kan indledes på grundlag af: i) en anmeldelse fra ofret på det sted, hvor den strafbare handling blev begået eller ii) en anmeldelse fra den stat, på hvis område den strafbare handling blev begået (artikel 11, stk. 4). Kommissionen har konstateret problemer med overensstemmelse i nogle få medlemsstater på disse områder. Med hensyn til at fastslå jurisdiktion på grundlag af territorialprincippet (artikel 11, stk. 1) var der to problemer i relation til overensstemmelse. Det første vedrørte manglende jurisdiktion i forbindelse med hvidvask af penge som defineret i direktivets artikel 4, stk. 1. Det andet vedrørte yderligere betingelser, såsom de betingelser der gælder for anstiftelse af, medvirken og tilskyndelse til at begå BFI-lovovertrædelser: i) hovedgerningsmanden skal handle inden for området eller ii) straffen i henhold til national lovgivning skal ligge over en vis tærskel.

En udvidelse af jurisdiktionen til at omfatte gerningsmænd, der er omfattet af personalevedtægten, med eller uden at stille særlige betingelser, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, er indarbejdet i 12 medlemsstaters nationale lovgivning.

Omkring halvdelen af medlemsstaterne udvider deres jurisdiktion til også at omfatte strafbare handlinger som omhandlet i direktivet, begået: i) af personer sædvanligt opholdssted på deres område eller ii) til fordel for en juridisk person, som har hjemsted på deres område og/eller iii) af en af medlemsstatens tjenestemænd, der handler som led i sine tjenestepligter

[13] I medfør af artikel 11, stk. 1, litra b).

(artikel 11, stk. 3). Problemer med overholdelse af artikel 11, stk. 4, vedrører pålæggelsen af en betingelse om, at der kun kan indledes retsforfølgning: i) på grundlag af en anmeldelse fra ofret på det sted, hvor den strafbare handling blev begået eller ii) efter en klage fra den forurettede part (hvis en sådan klage er påkrævet med henblik på retsforfølgning i henhold til udenlandsk ret).

3.8. Forældelsesfrist (artikel 12)

I henhold til artikel 12, stk. 1, i BFI-direktivet træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at fastsætte en forældelsesfrist. Denne forældelsesfrist skal sikre, at de i artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger kan efterforskes, retsforfølges og pådømmes i tilstrækkelig lang tid efter, at disse handlinger blev begået, således at disse strafbare handlinger kan håndteres effektivt. Direktivet fastsætter minimumsforældelsesfrister for de strafbare handlinger, som kan straffes med en maksimumstraf på mindst fire års fængsel (artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3). Direktivet fastsætter ligeledes forældelsesfrister for fuldbyrdelse af straffe efter en domfældelse for en af de i artikel 3, 4 eller 5 omhandlede strafbare handlinger (artikel 12, stk. 4). I nogle medlemsstater er der problemer med gennemførelsen med hensyn til forældelsesfristen for fuldbyrdelse af en dom, der er afsagt efter en endelig domfældelse for en af de i artikel 3, 4 eller 5 omhandlede strafbare handlinger, som er kortere end de fem år, der kræves i henhold til artikel 12, stk. 4.

4. KONKLUSIONER

BFI-direktivet blev vedtaget med det formål at styrke beskyttelsen mod strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Direktivet skaber merværdi ved at fastsætte: i) fælles minimumsregler vedrørende definitionen af strafbare handlinger og ii) sanktioner i forbindelse med bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser. Alle medlemsstater har gennemført BFI-direktivets vigtigste bestemmelser.

Vurderingen viser imidlertid, at gennemførelsen af direktivet fortsat skal forbedres, navnlig for at sikre: i) en konsekvent gennemførelse af definitionerne af de i artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger og ii) juridiske og fysiske personers ansvar – og sanktioner for disse – i henhold til artikel 6, 7 og 9. Der er også behov for en korrekt gennemførelse af bestemmelserne om udøvelse af jurisdiktion (artikel 11) og forældelsesfrister (artikel 12).

Korrekt gennemførelse kræver yderligere lovgivningstiltag fra medlemsstaternes side for fuldt ud at tilpasse deres nationale lovgivning til kravene i BFI-direktivet. Dette er især vigtigt for at sætte EPPO i stand til at foretage effektive efterforskninger og retsforfølgninger.

Det er også vigtigt, at medlemsstaterne indberetter statistiske data til Europa-Kommissionen om straffesager og resultaterne heraf (artikel 18, stk. 2). Denne rapportering er afgørende for at vurdere, om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser er opnået på grundlag af BFI-direktivet.

I overensstemmelse med artikel 18 i BFI-direktivet vil Kommissionen fortsat vurdere medlemsstaternes overholdelse af BFI-direktivet og træffe alle passende foranstaltninger for at sikre overensstemmelse med dets bestemmelser i hele Den Europæiske Union.