



## Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser

---

### Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM(2012) 363). Syftet med det föreslagna direktivet är att förebygga och bekämpa bedrägerier och annan bedrägerirelaterad brottslighet som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Förslaget innehåller regler om bl.a. brottsdefinitioner om bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget både när det gäller utgifts- och inkomstsidan, minimiregler om påföljdsnivåer vid allvarligare brott enligt direktivet och bestämmelser om jurisdiktion och preskription.

Utskottet anser att förslagens rättsliga grund är tveksam och mer långtgående jämfört med den som uttryckligen gäller medlemsstaternas straffrättsliga lagar (artikel 325.4 respektive 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och som innebär att det bara kan bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder vilket utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten.

Utskottet anser vidare att förslaget inte fullt ut är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium. Av detta följer att den föreslagna åtgärden på unionsnivå inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen. Utskottet anser att förslaget, i vart fall vad gäller artiklarna 8 (straffnivåer), 12.2 (preskriptionsavbrott) och 12.3 (påföljdspreskription), får anses gå utöver vad som kan anses nödvändigt för att uppfylla syftet med förslaget. Dessa bestämmelser står därmed inte i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande där detta klargörs.

I utlåtandet finns två reservationer.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Direktivförslagets huvudsakliga innehåll .....	6
Utskottets prövning .....	7
Subsidiaritetsprincipens tillämpning .....	7
Kommissionens bedömning .....	7
Regeringens bedömning .....	7
Utskottets ställningstagande .....	8
Subsidiaritetsprövningens utgångspunkt .....	8
Den rättsliga grunden för förslaget kan ifrågasättas .....	8
Delar av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen .....	9
Reservationer .....	11
1. Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser (SD) .....	11
2. Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser (V) .....	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	13
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	14
<i>Bilaga 3</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	17
<i>Bilaga 4</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	18

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### **Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser**

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

*Reservation 1 (SD)*

*Reservation 2 (V)*

Stockholm den 4 oktober 2012

På justitieutskottets vägnar

*Morgan Johansson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Ulrika Karlsson i Uppsala (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Anna Wallén (S), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Mattias Jonsson (S) och Agneta Börjesson (MP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser. Kammarerna hänvisade den 23 augusti 2012 EU-kommissionens förslag till justitiekommittén. Fristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 18 oktober 2012.

Den 6 september 2012 överlämnade regeringen en faktapromemoria (2011/12:FPM181) angående det förslagna direktivet till riksdagen. Regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår av faktapromemorian.

Vid sammanträde den 13 september 2012 beslutade utskottet att hämta in ytterligare information från regeringen. Regeringen lämnade vid ett sammanträde den 27 september 2012 muntligen information till utskottet om förslaget och förslagets inverkan på svensk straffrätt.

## Bakgrund

Inom EU antogs 1995 en konvention om skydd av EU:s finansiella intressen (bedrägerikonventionen). Konventionen kompletterades 1996 med dels ett första tilläggsprotokoll om korruption, dels ett protokoll om förhandsavgörande av EG-domstolen om tolkningen av bedrägerikonventionen och det första tilläggsprotokollet. Ett andra tilläggsprotokoll om penningtvätt antogs 1997.

Bedrägerikonventionens syfte är att säkerställa att medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser på ett effektivt sätt bidrar till att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Medlemsstaterna åtar sig dels att kriminalisera vissa gärningar, dels att uppfylla vissa minimikrav gällande jurisdiktion, utlämning och internationell rättslig hjälp. Vidare syftar konventionen till att förstärka det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna.

Sverige har genomfört bedrägerikonventionen och de tre protokollen, vilket lett till vissa författningsändringar (prop. 1998/99:32, bet. 1998/99:JuU16, rskr. 1998/99:167 och prop. 2000/01:133, bet. 2001/02:JuU2, rskr. 2001/02:3). Ändringarna innebar bl.a. en kriminalisering av subventionsmissbruk liksom att straffansvar infördes för försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri och grovt penninghäleri.

EU-kommissionen presenterade i maj 2011 ett meddelande om skyddet av EU:s ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar (KOM(2011) 293). Meddelandet innehåller tänkbara åtgärder för ett effektivare och mer enhetligt bekämpande av brottslighet som riktar sig mot EU:s finansiella intressen.

Det nu aktuella förslaget avser ersätta bedrägerikonventionen och dess tre protokoll.

Kommissionen lämnade den 20 september 2011 meddelandet Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder (KOM(2011) 573). Syftet med meddelandet är att fastställa ramen för den vidare utvecklingen av den straffrättsliga politiken i EU på grundval av Lissabonfördraget. Meddelandet utgör ett första steg i kommissionens insatser för att skapa en enhetlig och konsekvent EU-politik på straffrättens område, och det anger hur EU bör använda straffrättslig lagstiftning för att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik på olika områden. Utskottet har behandlat nämnda meddelande i utlåtande 2011/12:JuU10.

## Direktivförslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget syftar till att förebygga och bekämpa bedrägerier och annan bedrägerirelaterad brottslighet som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Syftet är att fastställa bl.a. regler om brottsrekvisit och påföljder. Det föreslagna direktivet ska ersätta 1995 års bedrägerikonvention och dess tre protokoll.

Förslaget innehåller regler om bl.a. brottsdefinitioner om bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget både när det gäller utgifts- och inkomstsidan, brottsdefinitioner om bedrägerirelaterad brottslighet som oredlighet vid offentlig upphandling eller bidragsförfaranden, penningtvätt, korruption och förskingring. Förslaget innehåller även minimiregler om påföljdsnivåer samt regler om ansvar och sanktioner för juridiska personer. Även bestämmelser om jurisdiktion och preskription återfinns i förslaget.

# Utskottets prövning

## Subsidiaritetsprincipens tillämpning

### Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att unionens ekonomiska intressen avser tillgångar och skulder som förvaltas av unionen eller på unionens vägnar. Unionens ekonomiska intressen är placerade på unionsnivå. Unionen är därför bäst skickad att skydda sina ekonomiska intressen, med hänsyn till de specifika EU-regler som gäller på detta område. Dessa omfattar budgetbestämmelserna i budgetförordningen, de allmänna reglerna om skydd av ekonomiska intressen genom administrativ lagstiftning och sektorsspecifika bestämmelser om skydd av de ekonomiska intressena inom de olika politikområden som kan påverkas. Detta gäller också i den utsträckning straffrättsliga bestämmelser till skydd för unionens ekonomiska intressen kan göras mer likartade. Det allmänna subsidiaritetskravet för EU-lagstiftningen måste ägnas särskild uppmärksamhet när det gäller straffrättsliga bestämmelser. Detta innebär att EU kan lagstifta endast om målet inte kan uppnås på ett effektivare sätt genom åtgärder på nationell, regional och lokal nivå, utan kan uppnås bättre på unionsnivå på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller effekt. Endast unionen har möjlighet att utveckla bindande tillnärningslagstiftning med verkan i alla medlemsstater och därmed att skapa en rättslig ram som skulle bidra till att övervinna svagheter i den nuvarande situationen, framför allt den avsaknad av likvärdighet som är oförenlig med de mål som anges i artikel 325.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Kommissionen anför vidare att det också omsorgsfullt har säkerställts att direktivets åtgärder inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och att de således är proportionella.

### Regeringens bedömning

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att det är lämpligt att på unionsnivå vidta åtgärder till skydd för unionens finansiella intressen och att dessa åtgärder kan innefatta en viss tillnärmning när det gäller brottsrekvisit. Förslaget är samtidigt långtgående. EU-medel består i allt väsentligt av medel som härrör från medlemsstaterna och dessa medel härrör i sin tur i allt väsentligt från skattebetalarna i medlemsstaterna. Missbruk av dessa medel är lika allvarligt och måste beivras med samma kraft oavsett om det rör medel som förvaltas av en enskild medlemsstat eller av EU. Med beaktande av det övergripande intresset att vidta åtgärder till skydd för unionens finansiella intressen finner regeringen ändå att försla-

get är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Under det kommande förhandlingsarbetet finns dock anledning att bevaka att förslaget lever upp till kraven på proportionalitet och ekvivalens.

## Utskottets ställningstagande

### *Subsidiaritetsprövningens utgångspunkt*

Riksdagen ska enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Kammaren ska hänvisa ett utkast till berört utskott, som sedan ska pröva om utkastet i någon del strider mot subsidiaritetsprincipen och, om utskottet anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till EU.

Utgångspunkten i prövningen av subsidiaritetsprincipen är artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av orden *endast och i den mån* får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 9 f.).

### *Den rättsliga grunden för förslaget kan ifrågasättas*

Den av kommissionen angivna rättsliga grunden för det nu aktuella förslaget är artikel 325.4 i EUF-fördraget. Enligt artikeln har EU befogenhet att 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.

Av ett tidigare meddelande från kommissionen – Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder (KOM(2011) 573) – framgår bl.a. att straffrättslig lagstiftning har en stor inverkan på enskilda individer, oavsett om den införs i medlemsstaterna eller på EU-nivå. Kommissionen anser att den straffrättsliga lagstiftningen inom EU, liksom straffrättslig lagstiftning i medlemsstaterna, bör bli föremål för noggranna överväganden och alltid vara en sista utväg. De allmänna principer som kommissionen lyfter fram i meddelandet är subsi-



diaritetens principen och respekten för grundläggande rättigheterna som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Justitieutskottet behandlade i ett utlåtande det ovan nämnda meddelandet. Utskottet konstaterade därvid att som den rättsliga grunden i artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är utformad kan det bara bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder, vilket innebär en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten. Enligt utskottets mening är det viktigt att ny lagstiftning med straffrättsliga åtgärder är utformad med hänsyn till grundläggande rättsprinciper och det är särskilt viktigt att iaktta det allmänna subsidiaritetskravet för EU-lagstiftning (se utl. 2011/12:JuU10 s. 8 f.).

Regeringen har i sin faktagrupp (2011/12:FPM181) över det aktuella förslaget ifrågasatt förslagets rättsliga grund och anfört att det finns skäl att analysera frågan om rättslig grund för förslaget närmare. Enligt regeringen finns det skäl som talar för att EU:s befogenhet att anta straffrättsliga åtgärder på det aktuella området bör ske med stöd av artikel 83.2 i EUF-fördraget. Utskottet delar regeringens bedömning i den delen och konstaterar därvid att utrymmet för lagstiftning är mer restriktivt enligt artikel 83.2 jämfört med artikel 325.4. Utskottet anser således att förslagets rättsliga grund är tveksam och mer långtgående jämfört med den som uttryckligen gäller medlemsstaternas straffrättsliga lagar, och som innebär att det bara kan bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder vilket utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten. Det kan inte uteslutas att risken för att de föreslagna åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet med åtgärderna ökar genom hänvisningen till en rättslig grund som ger större utrymme för lagstiftningsåtgärder på EU-nivå.

#### *Delar av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen*

Utskottet kan visserligen instämma i kommissionens och regeringens bedömning att det är lämpligt att på unionsnivå vidta åtgärder för att mer effektivt kunna förebygga och bekämpa brott mot unionens finansiella intressen och att dessa åtgärder kan innefatta viss tillnärmning när det gäller brottsrekvisit. Förslaget är dock så långtgående att det i flera delar måste ifrågasättas om inte de föreslagna åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att skydda unionens finansiella intressen, och därmed står i strid med det ovan beskrivna proportionalitetskriteriet i subsidiaritetsprövningen.

Det är framför allt artikel 8 om påföljder och artikel 12.2 och 12.3 om preskription som utskottet anser inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

I artikel 8 föreskrivs vissa straffnivåer för "EU-bedrägerier" som medlemsstaterna är skyldiga att införa, dock bara för brott som gett upphov till förmåner eller skador uppgående till minst vissa belopp. Enligt utskottet

saknas det tillräckliga skäl för att på detta sätt knyta medlemsstaternas straffnivåer till vissa beloppsgränser. Redan i artikel 7 föreskrivs att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, vilket enligt utskottets mening är tillräckligt för att skydda unionens finansiella intressen samtidigt som större utrymme lämnas till medlemsstaterna att anpassa sin lagstiftning så att den blir effektiv, proportionerlig och ekvivalent.

Liknande överväganden gör utskottet när det gäller artikel 12.2 om preskriptionsavbrott och artikel 12.3 om påföljdspreskription vid fängelsedomar. Enligt artikel 12.2 ska medlemsstaterna se till att varje åtgärd av en behörig myndighet godtas som preskriptionsavbrott, varvid en ny preskriptionsfrist börjar löpa. Enligt artikel 12.3 får påföljdspreskription för de brott som omfattas av förslaget inte i något fall ske innan tio år förflutit från den slutliga domen. Mervärdet i att föreskriva så pass långtgående och detaljerade åtgärder torde vara begränsat, samtidigt som det försvårar för medlemsstaterna att anpassa bestämmelserna så att de passar bättre in i respektive medlemsstats juridiska system. Enligt utskottet skulle målen med åtgärden, att förebygga och bekämpa brott mot unionens finansiella intressen, kunna nås med mindre långtgående bestämmelser. Som regeringen anför i sin faktapromemoria (2011/12:FPM181) är det också viktigt att bevaka grundläggande straffrättsliga principer om proportionalitet och ekvivalens, alltså att straff ska bestämmas utifrån gärningens allvar och att lika fall ska behandlas lika.

Sammanfattningsvis anser utskottet således att förslaget, i vart fall vad gäller de nämnda artiklarna, får anses gå utöver vad som kan anses nödvändigt för att uppfylla syftet med förslaget. Dessa bestämmelser står därmed inte i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår att riksdagen avger ett motiverat yttrande, med den lydelse som anges i bilaga 2, till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande där detta klargörs.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### 1. Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser (SD)

av Kent Ekeröth (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 3.

#### *Ställningstagande*

Jag anser att förslaget i sin helhet strider mot proportionalitetskriteriet i subsidiaritetsprincipen. Förslaget i direktivet är alltför långtgående. Att motverka bedrägeri och korruption mot och inom EU:s institutioner bör i stället lösas genom ändrade rutiner och ändrad organisation, inom just EU:s institutioner. Detta bör göras i stället för att harmonisera alla medlemsstaters lagstiftning när det gäller olika former av bedrägeribrott.

### 2. Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser (V)

av Lena Olsson (V).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar avge ett motiverat yttrande till Eupaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 4.

#### *Ställningstagande*

Subsidiaritetsprövningen innefattar även ett proportionalitetskriterium. Av detta följer att de föreslagna åtgärderna inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Målet med de nu föreslagna åtgärderna är att skydda EU:s finansiella intressen genom

straffrättsliga bestämmelser. Min uppfattning är att detta mål redan är uppnått genom de regler som redan finns på området. Det nu aktuella förslaget är i sin helhet alltför långtgående och leder till en ökad harmonisering av medlemsstaternas straffrätt. Jag anser således att förslaget i sin helhet inte är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, KOM(2012) 363

BILAGA 2**Motiverat yttrande från Sveriges riksdag**

Utgångspunkten i prövningen av subsidiaritetsprincipen är artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av orden ”endast och i den mån” får anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Ett parlament torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen göra en sådan form av proportionalitetstest.

*Den rättsliga grunden för förslaget kan ifrågasättas*

Den av kommissionen angivna rättsliga grunden för kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM (2012) 363) är artikel 325.4 i EUF-fördraget. Enligt artikeln har EU befogenhet att 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.

Av ett tidigare meddelande från kommissionen – Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder (KOM(2011) 573), framgår bl.a. att straffrättslig lagstiftning har en stor inverkan på enskilda individer, oavsett om den införs i medlemsstaterna eller på EU-nivå. Kommissionen anser att den straffrättsliga lagstiftningen inom EU, liksom straffrättslig lagstiftning i medlemsstaterna, bör bli föremål för noggranna överväganden och alltid vara en sista utväg. De allmänna principer som kommissionen lyfter fram i meddelandet är subsidiaritetsprincipen och respekten för de grundläggande rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Justitieutskottet har i ett utlåtande behandlat ovan nämnda meddelande. Utskottet konstaterade då att som den rättsliga grunden för denna lagstiftning i artikel 83.2 i EUF-fördraget är utformad kan det bara bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder vilket innebär en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten. Enligt utskottets mening är det viktigt att ny lagstiftning med

straffrättsliga åtgärder är utformad med hänsyn till grundläggande rättsprinciper och det är särskilt viktigt att iaktta det allmänna subsidiaritetskravet för EU-lagstiftning (se utl. 2011/12:JuU10 s. 8 f.).

Riksdagen ifrågasätter förslagets rättsliga grund och anser att det finns skäl som talar för att EU:s befogenhet att anta straffrättsliga åtgärder på det aktuella området bör ske med stöd av artikel 83.2 i EUF-fördraget. Riksdagen konstaterar att utrymmet för lagstiftning är mer restriktivt enligt artikel 83.2 jämfört med artikel 325.4. Riksdagen anser således att förslagets rättsliga grund är tveksam och mer långtgående jämfört med den som uttryckligen gäller medlemsstaternas straffrättsliga lagar, och som innebär att det bara kan bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder vilket utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten. Det kan inte uteslutas att risken för att de föreslagna åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet med åtgärderna ökar genom hänvisningen till en rättslig grund som ger större utrymme för lagstiftningsåtgärder på EU-nivå.

### *Delar av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen*

Riksdagen kan visserligen instämma i kommissionens bedömning att det är lämpligt att på unionsnivå vidta åtgärder för att mer effektivt kunna förebygga och bekämpa brott mot unionens finansiella intressen och att dessa åtgärder kan innefatta viss tillnärmning när det gäller brottsrekvisit. Förslaget är dock så långtgående att det i flera delar måste ifrågasättas om inte de föreslagna åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att skydda unionens finansiella intressen och därmed står i strid med det ovan beskrivna proportionalitetskriteriet i subsidiaritetsprövningen.

Det är framförallt artikel 8 om påföljder och artikel 12.2 och 12.3 om preskription som riksdagen anser inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

I artikel 8 föreskrivs vissa straffnivåer för "EU-bedrägerier" som medlemsstaterna är skyldiga att införa, dock bara för brott som gett upphov till förmåner eller skador uppgående till minst vissa belopp. Enligt riksdagen saknas det tillräckliga skäl för att på detta sätt knyta medlemsstaternas straffnivåer till vissa beloppsgränser. Redan i artikel 7 föreskrivs att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, vilket enligt riksdagens mening är tillräckligt för att skydda unionens finansiella intressen samtidigt som större utrymme lämnas till medlemsstaterna att anpassa sin lagstiftning så att den blir effektiv, proportionerlig och ekvivalent.

Liknande överväganden gör riksdagen när det gäller artikel 12.2 om preskriptionsavbrott och artikel 12.3 om påföljdspreskription vid fängelsedomar. Enligt artikel 12.2 ska medlemsstaterna se till att varje åtgärd av en behörig myndighet godtas som preskriptionsavbrott, varvid en ny preskriptionsfrist börjar löpa. Enligt artikel 12.3 får påföljdspreskription för de brott som omfattas av förslaget inte i något fall ske innan tio år förflutit från den slutliga domen. Mervärdet i att föreskriva så pass långtgående

och detaljerade åtgärder torde vara begränsat, samtidigt som det försvårar för medlemsstaterna att anpassa bestämmelserna så att de passar bättre in i respektive medlemsstats juridiska system. Enligt riksdagen skulle målen med åtgärden, att mer effektivt kunna förebygga och bekämpa brott mot unionens finansiella intressen, kunna nås med mindre långtgående bestämmelser. Det är också viktigt att bevaka grundläggande straffrättsliga principer om proportionalitet och ekvivalens; alltså att straff ska bestämmas utifrån gärningens allvar och att lika fall ska behandlas lika.

Riksdagen anser således att förslaget, i vart fall när det gäller de tre ovan nämnda artiklarna, inte är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.



BILAGA 3

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM(2012) 363) strider mot det proportionalitetskriterium som ingår i subsidiaritetsprincipen.

Förslaget i direktivet är enligt riksdagens uppfattning alltför långtgående. Att motverka bedrägeri och korruption mot och inom EU:s institutioner bör i stället lösas genom ändrade rutiner och ändrad organisation inom just EU:s institutioner. Detta bör göras i stället för att harmonisera alla medlemsstaters lagstiftning när det gäller olika former av bedrägeribrott.

BILAGA 4

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM(2012)363) i sin helhet strider mot det proportionalitetskriterium som ingår i subsidiaritetsprincipen.

Av proportionalitetskriteriet följer att de åtgärder som föreslås inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Målet med de åtgärder som nu föreslås är att skydda EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser. Riksdagen anser att detta mål redan är uppnått genom de befintliga regler som redan finns på området. Det nu aktuella förslaget är i sin helhet alltför långtgående och leder till en ökad harmonisering av medlemsstaternas straffrätt.