

Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen

Ds 2018:34



Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen

Ds 2018:34



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24858-4

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, gav den 16 januari 2018 (Ju 2018:A) mig i uppdrag att analysera vilka författningsåtgärder och eventuella andra åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna genomföra 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 (SEFI-direktivet). Samma dag anställdes hovrättsassessorn Victor Hensjö som ämnessakkunnig för att från den 19 februari 2018 arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Denna promemoria är resultatet av ett gemensamt arbete av mig och Victor Hensjö. Den är därför skriven i vi-form. Jag är dock ensam ansvarig för förslagen.

Genom denna promemoria, Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen, är uppdraget slutfört.

Stockholm i augusti 2018

Mari-Ann Roos
Hovrättsråd

Victor Hensjö

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	11
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.....	13
2 Uppdraget	15
3 Bakgrund	17
3.1 Bedrägerikonventionen.....	17
3.2 SEFI-direktivet.....	18
3.3 Närmare om EU:s finansiella intressen	19
4 Direktivets innehåll	21
5 Genomförande av direktivet	23
5.1 Syftet med direktivet – artikel 1.....	23
5.2 Definitioner och direktivets tillämpningsområde – artikel 2	24
5.3 Straffbara gärningar – artiklarna 3 och 4	25
5.3.1 Artikel 3.2 a – icke-upphandlingsrelaterade utgifter.....	26
5.3.2 Artikel 3.2 b – upphandlingsrelaterade utgifter.....	28
5.3.3 Artikel 3.2 c – andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt.....	30
5.3.4 Artikel 3.2 d – inkomster från mervärdesskatt	33

5.3.5	Artikel 4.1 – penningtvätt.....	41
5.3.6	Artikel 4.2 – korruption	42
5.3.7	Artikel 4.3 – förskingring	45
5.3.8	Anstiftan, medhjälp och försök	47
5.4	Påföljder för fysiska personer – artikel 7	49
5.5	Försvårande omständigheter – artikel 8.....	55
5.6	Ansvar och påföljder för juridiska personer – artiklarna 6 och 9	56
5.7	Frysning eller förverkande – artikel 10	57
5.8	Domsrätt – artikel 11	59
5.9	Preskription – artikel 12.....	62
5.10	Återkrav – artikel 13.....	64
5.11	Samspelet med andra unionsrättsakter – artikel 14	65
5.12	Samarbete – artikel 15	67
5.13	Rapportering och bedömning.....	71
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	73
7	Konsekvenser av förslagen	75
8	Författningskommentar	77
8.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	77
Bilaga 1	Uppdrag angående SEFI-direktivet (Ju 2018:A).....	79
Bilaga 2	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	81
Bilaga 3	Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on	

the fight against fraud to the Union's financial
interests by means of criminal law..... 95

Sammanfattning

Den 17 augusti 2017 trädde 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 (SEFI-direktivet) i kraft. Direktivet ska vara genomfört senast den 6 juli 2019.

Sverige uppfyller genom befintlig reglering i allt väsentligt de åtaganden som följer av direktivet. För att fullt ut genomföra direktivet föreslås i promemorian att det införs en särskild straffskala för grova fall av subventionsmissbruk med brottsbeteckningen grovt subventionsmissbruk. Straffet för grovt subventionsmissbruk föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I promemorian föreslås vidare att Ekonomistyrningsverket ska fullgöra den upplysningsskyldighet som följer av artikel 15.3 i direktivet. Upplysningsskyldigheten förs enligt förslaget in i myndighetens instruktion. Slutligen föreslås att Sverige i fråga om svensk domstols behörighet att döma över brott enligt direktivet ska lämna vissa underrättelser till kommissionen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs¹ att 9 kap. 3 b § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 3 b §²

Den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, döms för subventionsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, döms för subventionsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska *det* inte dömas till ansvar.

Är brottet grovt, döms för grovt subventionsmissbruk till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

¹ Jfr 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.

² Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2017:442.

*gärningen avsett betydande värde
eller har varit av särskilt farlig art.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs¹ att det i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §

Myndigheten ska lämna sådana upplysningar som avses i artikel 15.3 i 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. Upplysningar får lämnas även om de omfattar uppgifter som är sekretessbelagda enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

¹ Jfr 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.

2 Uppdraget

Utredaren har haft i uppdrag att analysera vilka författningsåtgärder och eventuella andra åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna genomföra 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 (SEFI-direktivet), se Ju 2018:A, *bilaga 1*.

Enligt uppdraget ska utredaren hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på det område som uppdraget avser samt inhämta det material från berörda myndigheter som bedöms nödvändigt. Detta har skett genom dels löpande kontakter med andra företrädare i Regeringskansliet, dels ett möte med företrädare för Ekonomistyrningsverket.

3 Bakgrund

Skyddet av EU:s finansiella intressen har varit en prioriterad fråga för medlemsstaterna sedan 1960-talet. År 1976 lämnade kommissionen förslag om ändring av fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna i syfte att anta gemensamma bestämmelser om straffrättsligt skydd av de finansiella intressena. Förslagen diskuterades utan att något resultat uppnåddes. Ett genombrott i frågan om åtgärder till skydd för de finansiella intressena kom genom EG-domstolens avgörande i målet Kommissionen mot Grekland C-68/88 (EU:C:1989:339). I avgörandet slog domstolen fast att medlemsstaterna är skyldiga att skydda de gemensamma finansiella intressena på samma sätt som de skyddar egna allmänna medel. Domstolen ålade vidare medlemsstaterna att se till att påföljderna för sådana oegentligheter är effektiva, proportionella och avskräckande. Avgörandet avspeglas numera i artikel 325 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Enligt artikel 325.5 i EUF-fördraget ska kommissionen, i samarbete med medlemsstaterna, varje år för parlamentet och rådet lägga fram en rapport om åtgärder som vidtagits för att skydda unionens finansiella intressen.

Oegentligheterna som riktar sig mot de finansiella intressena avser stora belopp. Av kommissionens rapport för 2016 framgår att de anmälda fallen av oegentligheter och andra oriktigheter motsvarade ett sammanlagt värde om ca 2,97 miljarder euro under det året.

3.1 Bedrägerikonventionen

Den 26 juli 1995 antogs en konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen).

Syftet med konventionen var att säkerställa överensstämmelse i fråga om medlemsstaternas straffrättsliga skydd mot bedrägerier som riktade sig mot unionens finansiella intressen. På så sätt skulle kampen mot sådan brottslighet bli mer effektiv och sanktionerna mer avskräckande. Vid upprättandet av konventionen uppmärksammades att bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen i många fall inte är begränsade till en medlemsstat och ofta genomförs i organiserad form.

Konventionen kompletterades år 1996 dels med ett första tilläggsprotokoll om korrupktion, dels med ett protokoll om förhandsavgörande från dåvarande EG-domstolen om tolkningen av konventionen och det första tilläggsprotokollet. Ett andra tilläggsprotokoll om penningtvätt antogs år 1997.

Sveriges genomförande av bedrägerikonventionen och tilläggsprotokollen föranledde 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. att brottet subventionsmissbruk infördes liksom att försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri och grovt penninghäleri kriminaliserades.

3.2 SEFI-direktivet

Den 11 juli 2012 beslutade kommissionen om ett förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (COM[2012] 363 final av den 11 juli 2012). För de medlemsstater som är bundna av direktivet ersätter det bedrägerikonventionen med tillhörande protokoll (bedrägerikonventionen). Direktivet antogs den 5 juli 2017 och ska vara genomfört senast den 6 juli 2019.

Kommissionens förslag till direktiv grundade sig på artikel 325.4 i EUF-fördraget. Rådet och parlamentet var dock eniga om att direktivet – som omfattar minimiregler för definitioner av brott och påföljder till skydd för unionens finansiella intressen – skulle antas med stöd av den rättsliga grunden för straffrättsligt samarbete i artikel 83.2 i EUF-fördraget, vilket också skedde.

I förhållande till konventionen innebär direktivet dels strängare regler om påföljder, dels mer detaljerade bestämmelser om de brott

som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Till skillnad från konventionen innehåller direktivet också bestämmelser om prescription.

I direktivet, liksom i konventionen, konstateras att bedrägerier, som riktar sig mot unionens finansiella intressen, i många fall inte är begränsade till en medlemsstat och ofta genomförs i organiserad form (skäl 2). Vidare uppmärksammas att de allvarligaste formerna av mervärdesskattebedrägeri – i synnerhet karusellbedrägeri, mervärdesskattebedrägeri via skenföretag och mervärdesskattebedrägeri som begås inom ramen för en kriminell organisation – utgör ett hot mot unionens finansiella intressen (skäl 4).

3.3 Närmare om EU:s finansiella intressen

EU:s finansiella intressen består av en inkomstsida (EU:s egna medel) och en utgiftssida. I artikel 2 i rådets beslut av den 26 maj 2014 om systemet för Europeiska unionens egna medel definieras vad som avses med egna medel (se vidare avsnitt 5.2). Till inkomstsidan hör dels tullavgifter för handel med tredje land, dels en mervärdesskattebaserad avgift. Tullavgifterna tas ut av medlemsländerna när varor importeras från tredje land. Av de inkasserade avgifterna överför sedan medlemsstaterna merparten av intäkterna till EU. Resterande del får medlemsstaterna behålla för täckande av uppbördskostnaderna. Den mervärdesskattebaserade avgiften utgörs av en andel av respektive medlemsstats mervärdesskattebas baserat på en statistisk beräkning. Till utgiftssidan hör stöd och bistånd som administreras direkt av EU eller för EU:s räkning, t.ex. jordbruks- eller strukturfonderna, men också unionens utgifter för upphandlingar och löner till anställda vid unionens institutioner. Omkring 74 procent av EU:s utgifter hanteras av medlemsstaterna.

4 Direktivets innehåll

Direktivet innehåller 20 artiklar. I ingressen, som består av 39 beaktandesatser eller skäl (i det följande används skäl), anges bl.a. utgångspunkter för direktivet. Vidare förtydligas innebörden av vissa bestämmelser och begrepp.

Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att fastställa minimiregler för definitionen av brott och påföljder till skydd för EU:s finansiella intressen.

I artikel 2 definieras begreppen unionens finansiella intressen och juridisk person. I artikeln avgränsas vidare direktivets tillämpningsområde i fråga om inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt. I artiklarna 3 och 4 anges de gärningar som ska vara straffbara enligt direktivet och i artikel 5 behandlas anstiftan, medhjälp och försök. Artikel 7 reglerar påföljder för fysiska personer. I artikel 8 anges att det ska anses som en försvårande omständighet om brott enligt direktivet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation. Artiklarna 6 och 9 handlar om ansvar och sanktioner för juridiska personer.

I artikel 10 finns en bestämmelse om frysning och förverkande. Artikel 11 reglerar frågor om domsrätt och artikel 12 anger riktlinjer för preskriptionstider. I artikel 13 behandlas frågor om återkrav och i artikel 14 klargörs samspelet mellan direktivet och andra tillämpliga unionsrättsakter. I artikel 15 finns bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen och unionens övriga institutioner, organ eller byråer. Artikel 18 rör rapportering, bedömning och statistik.

I artiklarna 16, 17, 19 och 20 finns bestämmelser om ersättande av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, genomförande i svensk lagstiftning, ikraftträdande

och adressater. Det rör sig om standardbestämmelser som inte förutsätter några åtgärder och som inte heller berörs närmare i promemorian.

5 Genomförande av direktivet

5.1 Syftet med direktivet – artikel 1

Enligt artikel 1 syftar direktivet till att stärka skyddet mot brott som påverkar EU:s finansiella intressen. Syftet ska uppnås genom att det i direktivet fastställs minimiregler för definitionen av brott och påföljder avseende bekämpande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Av skäl 16 framgår att SEFI-direktivet är av minimikaraktär vilket innebär att medlemsstaterna är oförhindrade att anta eller bibehålla strängare regler för brott mot unionens finansiella intressen än vad direktivet föreskriver. Av skäl 30 framgår att direktivet inte undantar medlemsstaterna från skyldigheten att tillämpa och verkställa unionsrättsliga administrativa åtgärder och sanktioner i den mening som avses i artiklarna 4 och 5 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Vid tillämpningen av den nationella lagstiftningen bör medlemsstaterna, enligt skäl 31, säkerställa att utdömmande av straffrättsliga påföljder för gärningar som omfattas av direktivet och administrativa åtgärder och sanktioner inte leder till brott mot stadgan.

Enligt artikel 288 i EUF-fördraget är ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överlåter till de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Medlemsstaterna är alltså vid genomförandet inte bundna av den terminologi, systematik eller lagstiftningsteknik som använts i ett direktiv så länge det avsedda resultatet uppnås.

Artikel 1 kräver inga lagstiftningsåtgärder.

5.2 Definitioner och direktivets tillämpningsområde – artikel 2

I artikel 2 definieras begreppen unionens finansiella intressen och juridisk person. I artikeln avgränsas också direktivets tillämpningsområde i fråga om inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt. Enligt artikeln påverkar direktivet inte medlemsstaternas skatteförvaltning, vare sig i fråga om struktur eller funktionssätt.

Enligt artikel 2.1 a definieras unionens finansiella intressen som alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av, förvärvats genom eller ska betalas till unionens budget eller budgetarna för unionens institutioner, organ och byråer som upprättats i enlighet med fördragen eller budgetar som direkt eller indirekt förvaltas och övervakas av dem. Definitionen finns inte i bedrägerikonventionen eller dess protokoll (fortsättningsvis bedrägerikonventionen). Kommissionen kan genomföra unionens budget inom ramen för delad eller indirekt förvaltning genom att delegera sådana uppgifter till medlemsstaterna eller anförtro dem åt organ eller byråer som inrättats i enlighet med fördragen eller till vissa andra enheter och personer. Vid sådan delad eller indirekt förvaltning bör, enligt skäl 5, unionens finansiella intressen åtnjuta lika stort skydd som det åtnjuter inom ramen för kommissionens direkta förvaltning.

Definitionen av unionens finansiella intressen får betydelse för räckvidden av straffbestämmelserna i direktivet (se vidare avsnitt 5.3).

Någon definition av inkomst- och utgiftsbegreppen finns inte i direktivet. I artikel 2 i rådets beslut av den 26 maj 2014 om systemet för Europeiska unionens egna medel (2014/335/EU) återfinns däremot en uttömmande definition av begreppet inkomster i fråga om unionens egna medel. Utifrån den definitionen står det klart att de inkomster som aktualiseras i förhållande till direktivet avser dels tullar vid handel med tredje land, dels inkomster från en mervärdesskattebaserad avgift.⁴

⁴ Det kvotssystem för sockerproduktion som nämns i rådets beslut har avskaffats (se artikel 124 och skäl 115 i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar [EEG] nr 922/72, [EEG] nr 234/79, [EG] nr 1037/2001 och [EG] nr 1234/2007).

Till direktivets utgiftssida hör inte enbart stöd och bistånd som administreras direkt av EU eller för EU:s räkning, t.ex. jordbruks- eller strukturfonderna, utan också unionens utgifter för upphandlingar och exempelvis löner till anställda vid unionens institutioner.

Begreppet juridisk person definieras i artikel 2.1 b och avser varje enhet som har rättskapacitet enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Av artikel 2.2 framgår att direktivet i fråga om inkomster från mervärdesskatt är begränsat till allvarliga brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt. Ett sådant brott anses vara allvarligt när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet enligt definitionen i artikel 3.2 d har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater i unionen och inbegriper en total skada på minst 10 000 000 euro. Av skäl 4 framgår att begreppet allvarliga brott avser de allvarligaste formerna av mervärdesskattebedrägeri, i synnerhet karusellbedrägeri, mervärdesskattebedrägeri via skenföretag och mervärdesskattebedrägeri som begås inom ramen för en kriminell organisation, som ger upphov till allvarliga hot mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt och därmed mot unionens budget. Utöver vad som nämns i artikel 2.2 bör, enligt skäl 4, ett brott anses allvarligt när det härrör från ett bedrägligt upplägg som begås organiserat med syftet att dra otillbörlig förmån av det gemensamma systemet för mervärdesskatt. Av skäl 4 framgår vidare att begreppet total skada avser den uppskattade skada som härrör från bedrägeriupplägget som helhet vilken åsamkats både de berörda medlemsstaternas finansiella intressen och unionen, exklusive räntor och sanktioner.

Artikel 2 kräver inga lagstiftningsåtgärder.

5.3 Straffbara gärningar – artiklarna 3 och 4

Direktivets brottskatalog finns i artiklarna 3 och 4.

I artikel 3 behandlas brott som enligt direktivet utgör bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Enligt artikel 3.1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen utgör brott, om de begåtts uppsåtligen (se även skäl 11).

Artikel 4 handlar om andra brott mot unionens finansiella intressen.

Gemensamt för de flesta av de förfarandena som enligt direktivet ska utgöra brott är att handlandet ska leda till att unionens finansiella intressen skadas. Brottbeskrivningarna är alltså konstruerade som effektbrott. Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna därutöver att säkerställa att anstiftan och medhjälp till att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4 är straffbart (se vidare avsnitt 5.3.8).

5.3.1 Artikel 3.2 a – icke-upphandlingsrelaterade utgifter

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 3.2 a. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 3.2 a definierar bedrägeri mot EU:s finansiella intressen som rör icke-upphandlingsrelaterade utgifter. Kriminaliseringskravet omfattar varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som avser:

- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel eller tillgångar från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
- ii) undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
- iii) användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för.

En reglering, liknande den i artikel 3.2 a i SEFI-direktivet, finns i artikel 1 a i bedrägerikonventionen. Till skillnad från konventionen avgränsas tillämpningsområdet enligt de nu aktuella bestämmelserna

till brott som rör icke-upphandlingsrelaterade utgifter. Stöd och bistånd som administreras direkt av EU eller för EU:s räkning, t.ex. jordbruks- eller strukturfonderna, men också löner till anställda vid unionens institutioner är utgifter som omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde.

Överväganden

I samband med att Sverige genomförde bedrägerikonventionen bedömdes att de gärningar som beskrivs i första och andra punkten var kriminaliserade genom brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri (9 kap. 1 §), oredligt förfarande (9 kap. 8 §), osann försäkran (15 kap. 10 §), osant intygande (15 kap. 11 § första stycket) och brukande av osann urkund (15 kap. 11 § tredje stycket). I förhållande till konventionen har tillämpningsområdet för de nu aktuella bestämmelserna i direktivet begränsats till att endast omfatta icke-upphandlingsrelaterade utgifter. Användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter (första punkten), eller undanhållande av information som ska lämnas enligt särskilda föreskrifter (andra punkten) som leder till att medel eller tillgångar från unionen otillbörligen uppbärs eller innehålls utgör bedrägeri (och/eller ett annat brott i enlighet med vad som anges ovan) oavsett vilka utgifter det rör sig om. Att direktivbestämmelserna fått en annan avgränsning jämfört med konventionen föranleder således inte några lagstiftningsåtgärder.

Liksom enligt första och andra punkten är tillämpningsområdet enligt tredje punkten begränsat till icke-upphandlingsrelaterade utgifter. Bestämmelsen avser användning av EU-medel eller tillgångar för andra syften än de för vilka medlen ursprungligen beviljats. Sådana gärningar kan i svensk rätt bestraffas som subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3 b § brottsbalken (tidigare 9 kap. 3 a §) eller förskingring enligt 10 kap. 1 § brottsbalken. Brottet subventionsmissbruk infördes i samband med genomförande av bedrägerikonventionen eftersom det beskrivna förfarandet inte var straffbelagt i svensk rätt annat än i de fall där den som mottagit medlen varit redovisningsskyldig. Bestämmelsen om förskingring i 10 kap. 1 § brottsbalken förutsätter nämligen att någon fått egendom i sin

besittning med redovisningsskyldighet, vilket i regel inte torde vara fallet med den som beviljats stöd eller bidrag från EU.

Genom bestämmelserna om subventionsmissbruk och förskingring lever Sverige upp till kriminaliseringskravet i tredje punkten i artikel 3.2 a.

I avsnitt 5.4 föreslås att en särskild straffskala för grova fall av subventionsmissbruk införs för att uppfylla direktivets krav när det gäller påföljder.

5.3.2 Artikel 3.2 b – upphandlingsrelaterade utgifter

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 3.2 b. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 3.2 b definierar bedrägeri mot EU:s finansiella intressen som rör upphandlingsrelaterade utgifter. Vad som torde avses är utgifter som kan hänföras till upphandlingar där någon av unionens institutioner är beställare och som har samband med sådana offentliga kontrakt som regleras i artikel 101.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (skäl 6). Till skillnad från när det gäller icke-upphandlingsrelaterade utgifter uttrycks kriminaliseringskravet på det sättet att det gäller *åtminstone* handlingar som begås *i syfte* att uppnå olovlig vinning för gärningspersonen eller någon annan genom att orsaka en förlust för unionens finansiella intressen. Detta kan inte uppfattas på annat sätt än att kriminaliseringskravet enligt direktivet *endast* omfattar handlingar som begås i det beskrivna syftet. Kriminaliseringskravet omfattar därutöver varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet (med det angivna syftet) som avser:

- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel

eller tillgångar från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,

- ii) undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
- iii) användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för, som skadar unionens finansiella intressen.

En reglering, liknande den i artikel 3.2 b, finns i artikel 1 a i bedrägerikonventionen. Till skillnad från konventionen avgränsas tillämpningsområdet enligt direktivet till brott hänförliga till upphandlingsrelaterade utgifter.

Överväganden

Som framgått ovan är kriminaliseringskravet enligt artikel 3.2 b begränsat till sådana utgifter som har koppling till upphandlingar där någon av unionens institutioner är beställare. Första och andra punkten tar sikte på situationer där exempelvis en anbudsgivare inom ramen för ett upphandlingsförfarande använder eller presenterar falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter (första punkten), eller undanhåller information som ska lämnas enligt särskilda föreskrifter (andra punkten) och som leder till att medel eller tillgångar från unionen otillbörligen uppbärs eller innehålls. Sådana förfaranden straffbeläggs, på samma sätt som när det gäller andra utgifter (se avsnitt 5.3.1), i första hand genom bestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken. Som framgår ovan omfattar kriminaliseringskravet enligt sin lydelse endast gärningar som begås med ett kvalificerat uppsåt (avsiktssuppsåt), nämligen att uppnå olovlig vinning för gärningspersonen eller någon annan genom att orsaka en förlust för unionens finansiella intressen. Den svenska bedrägeribestämmelsen förutsätter att gärningen innebär vinning för gärningspersonen och skada för den som blir bedragen. Gärningsomständigheterna måste vara täckta av uppsåt. Däremot krävs inte avsiktssuppsåt till den vinning eller skada som bedrägerigärningen innebär. Det svenska straffansvaret går därmed längre än vad som krävs enligt direktivet. Eftersom det rör sig om ett minimidirektiv är

medlemsstaterna oförhindrade att låta straffansvaret sträcka sig längre än vad direktivet kräver (ordet *åtminstone* synes dessutom uttrycka att detta är önskvärt). I förhållande till första och andra punkten lever Sverige följaktligen upp till direktivets kriminaliseringskrav.

Enligt tredje punkten ska användning av upphandlingsrelaterade utgifter eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för vara straffbelagd. Förfarandet torde ta sikte på handlingar där gärningspersonen exempelvis i sin egenskap av leverantör, efter ett korrekt genomfört upphandlingsförfarande, använder medel och tillgångar för andra syften än de beviljats för utan att ha haft något bedrägligt uppsåt vid anbuds- eller utbetalningstidpunkten. Användning av i förväg uppburen ersättning för kostnader förenade med fullgörandet av ett uppdrag (s.k. förlag) är i svensk rätt straffbelagt som förskingring (10 kap. 1 § brottsbalken). Liksom enligt första och andra punkten begränsas kriminaliseringskravet till förfaranden som begås i syfte att uppnå olovlig vinning för gärningspersonen eller någon annan person genom att orsaka en förlust för unionens finansiella intressen. Något krav på kvalificerat uppsåt finns inte i 10 kap. 1 § brottsbalken. Det svenska straffansvaret går därmed längre än vad direktivet föreskriver. Utifrån vad som redovisats bedömer vi alltså att svensk rätt svarar mot kriminaliseringskravet enligt tredje punkten i artikel 3.2 b.

5.3.3 Artikel 3.2 c – andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 3.2 c. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 3.2 c definierar bedrägeri mot EU:s finansiella intressen som rör andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt (se artikel 3.2 d). Kriminaliseringskravet omfattar varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som avser:

- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning minskas på ett olagligt sätt,
- ii) undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
- iii) missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt.

En liknande reglering finns i artikel 1 b i bedrägerikonventionen. Till skillnad från konventionen avgränsas tillämpningsområdet enligt direktivet till brott som rör andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt.

Överväganden

De inkomster som omfattas av bestämmelsen består av tullar och avgifter för handel med tredje land inom ramen för den gemensamma tullpolitiken. Avgifterna tas ut av medlemsländerna när varor importeras från tredje land. Av de inkasserade avgifterna överför sedan medlemsstaterna merparten till EU.

De gärningar som beskrivs i första respektive andra punkten är i svensk rätt straffbelagda som tullbrott i 8 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Bestämmelsen straffbelägger den som i samband med införsel uppsåtligen underlåter att anmäla varan till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna. Enligt tredje punkten ska missbruk av en

förmån som lagligen erhållits vara straffbelagt. Ett sådant förfarande omfattas av 8 § andra stycket smugglingslagen. Bestämmelsen straffbelägger den som uppsåtligen ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan genom att

1. i samband med att en vara förs ut från landet, förfara så som anges i första stycket eller, efter utförseln, förfoga över varan i strid med vad som förutsatts vid den tullbehandling som skett med anledning av utförseln,
2. under pågående tullbehandling förfoga över en införd vara i strid med vad som gäller för denna tullbehandling, eller
3. bryta mot villkor som vid tullbehandling för övergång till fri omsättning har uppställts för befrielse från eller nedsättning av skatten eller avgiften.

Kriminaliseringskravet enligt direktivet är begränsat till handlingar som leder till en minskning av unionens budget. Enligt 8 § smugglingslagen är det däremot tillräckligt att förfarandet ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna. Det svenska straffansvaret går därmed utöver vad som krävs enligt direktivet.

Utifrån vad som nu redovisats bedömer vi att Sverige lever upp till kriminaliseringskravet i artikel 3.2 c. Det krävs därmed inte några lagändringar.

5.3.4 Artikel 3.2 d – inkomster från mervärdesskatt

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 3.2 d. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 3.2 d behandlar brott mot EU:s finansiella intressen som rör inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt. När det gäller sådana brott är direktivet, enligt artikel 2.2, endast tillämpligt på gärningar av allvarligt slag. Ett brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt *ska* enligt artikeln anses allvarligt när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet enligt artikel 3.2 d har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater i unionen och inbegriper en total skada på minst 10 000 000 euro. Detta uttrycks i skäl 4 så att ett brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt *bör* anses allvarligt om det härrör från ett bedrägligt upplägg som begås organiserat med syftet att dra otillbörlig förmån av det gemensamma systemet för mervärdesskatt och inbegriper en av brottet orsakad total skada på minst 10 000 000 euro.

Kriminaliseringskravet i artikel 3.2 d omfattar varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som begåtts inom ramen för gränsöverskridande bedrägliga upplägg och avser:

- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument avseende mervärdesskatt, om detta leder till en minskning av medel från unionens budget,
- ii) undanhållande av information avseende mervärdesskatt som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
- iii) presentation av korrekta uppgifter avseende mervärdesskatt i syfte att bedrägligen dölja en utebliven betalning eller otillbörligen skapad rätt till återbetalning av mervärdesskatt.

Bestämmelsen är ny i förhållande till bedrägerikonventionen och tar uttryckligen sikte på brott som rör inkomster från mervärdesskatt. Till skillnad från den bedömning som gjordes i förklaranderapporten till bedrägerikonventionen står det också genom EU-domstolens avgörande i målet Ivo Taricco m.fl. (C-105/14 [EU:C:2015:555] p. 41–42) klart att kriminaliseringskravet enligt konventionen även omfattar gärningar som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt.

Överväganden

För skattebrott döms, enligt 2 § skattebrottslagen (1971:69), den som *på annat sätt än muntligen* uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom eller henne själv eller annan. Den som på eget initiativ vidtar åtgärd som leder till att skatten kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp döms inte till ansvar enligt 2–8 §§ (12 §). För ansvarsfrihet krävs att den skattskyldiges åtgärd leder till att skatten för just den beskattningsperiod som det är fråga om beräknas till rätt belopp.

Kriminaliseringskravet i artikel 3.2 d är begränsat till handlingar som leder till en minskning av unionens budget, dvs. handlingar som leder till en viss effekt (effektbrott). Det svenska skattebrottet är ett farebrott och för fullbordan är det tillräckligt att förfarandet ger upphov till *fara* för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till gärningspersonen eller annan. Straffansvaret sträcker sig därmed längre än direktivets kriminaliseringskrav, vilket inte är något problem eftersom det är ett minimidirektiv (se skäl 16). Att kriminaliseringskravet är konstruerat som ett effektbrott innebär också att bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande i 12 § skattebrottslagen är förenlig med direktivet. Ansvarsfrihet enligt den bestämmelsen förutsätter att den skattskyldiges åtgärd leder till att skatten för aktuell period beräknas till rätt belopp.

Kriminaliseringskravet är vidare begränsat till gärningar som begåtts inom ramen för gränsöverskridande bedrägliga upplägg, har

anknytning till flera medlemsstater och rör betydande belopp (sådana omständigheter medför typiskt sett att skattebrottet bedöms som grovt). Även i de här avseendena sträcker sig det svenska straffansvaret längre än direktivets kriminaliseringskrav.

Som framgår ovan omfattar det svenska skattebrottet endast gärningar som begås på annat sätt än muntligen. Direktivets krav på kriminalisering är emellertid inte begränsat till fall där gärningspersonen lämnar oriktiga uppgifter i skrift eller i annan handling. När skattebrottslagen infördes begränsades kriminaliseringen till oriktiga uppgifter som lämnats i skriftlig handling. Skälet till att muntligt lämnande uppgifter undantogs var att regeringen bedömde att en sådan kriminalisering skulle kunna stå i strid med rätten att inte lämna straffrättsligt belastade uppgifter om sig själv i en förundersökning. Genom konstruktionen av skattebrottet som ett effektbrott ansågs dessutom behovet av att straffbelägga ett muntligt uppgiftslämnande som begränsat (jfr prop. 1971:10 s. 230). I samband med 1996 års översyn av skattebrottslagen ändrades brottskonstruktionen från effektbrott till farebrott och begreppet "handling" ersattes med ett krav på att oriktiga uppgifter ska ha lämnats "på annat sätt än muntligen". På så sätt kom elektroniskt inlämnade deklARATIONER att omfattas av straffbestämmelsen (jfr prop. 1995/96:170 s. 105).

Det kan ifrågasättas om det ursprungligen angivna skälet till muntlighetsundantaget har någon egentlig bäring. Det skulle mot den bakgrunden kunna övervägas om det finns skäl att slopa undantaget i skattebrottslagen. Det är emellertid mycket svårt att föreställa sig att ett skattebrott kan begås enbart på grundval av muntliga uppgifter. Skattesystemet bygger på skriftlighet genom att den som är skattskyldig eller skyldig att innehålla skatt för annans räkning har en skyldighet att lämna uppgifter i form av skattedeklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift (jfr 2 § skattebrottslagen). Utrymmet för att begå ett skattebrott enbart genom att lämna muntliga uppgifter torde alltså vara mycket begränsat eller – möjligen – obefintligt.

Direktivets kriminaliseringskrav är, som framgått ovan, begränsat till allvarliga brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt och ska bl.a. innebära en skada som uppgår till minst 10 000 000 euro, vilket innebär att utrymmet för att begå ett sådant brott muntligen blir, om möjligt, ännu mindre.

Vid nu angivna förhållanden bedömer vi att det saknas skäl att utvidga straffansvaret i 2 § skattebrottslagen till att omfatta fall där oriktiga uppgifter lämnas muntligen.

Utifrån vad som nu redovisats bedömer vi att Sverige lever upp till kriminaliseringskravet i första och andra punkten i artikel 3.2 d.

Särskilt om karusellbedrägerier – artikel 3.2 d iii

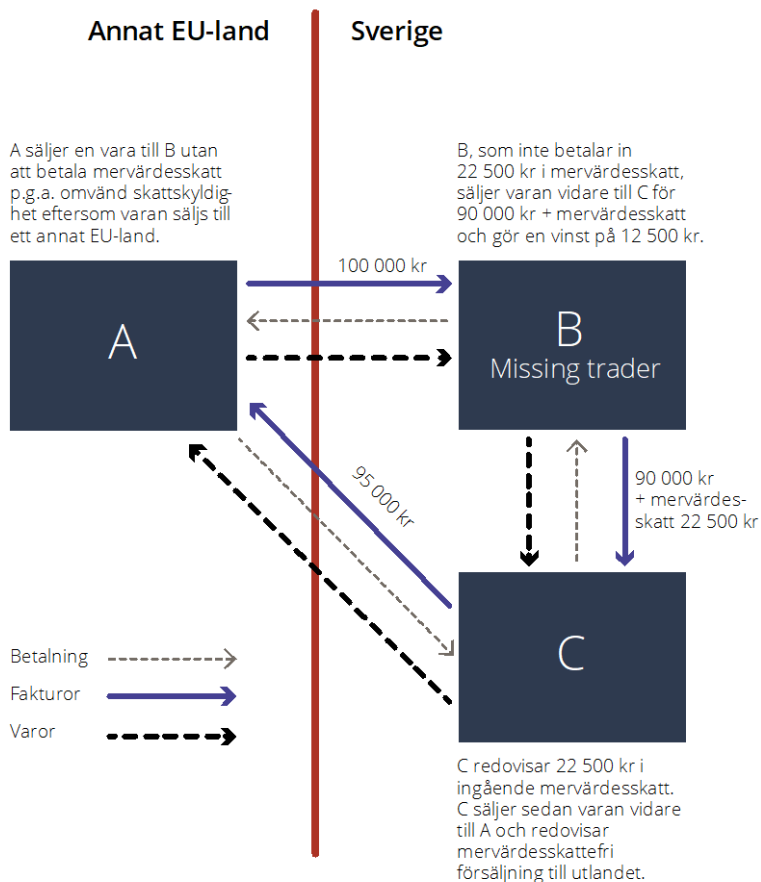
Enligt tredje punkten ska presentation av korrekta uppgifter avseende mervärdesskatt i syfte att bedrägligen dölja en utebliven betalning eller otillbörligen skapad rätt till återbetalning av mervärdesskatt vara straffbelagt. Det förfarande som här torde åsyftas är mervärdesskattebedrägerier, i synnerhet karusellbedrägerier, mervärdesskattebedrägerier via skenföretag och mervärdesskattebedrägerier som begås inom ramen för en kriminell organisation (skäl 4).

Ett karusellbedrägeri tar sikte på samspelet mellan minst tre aktörer i två medlemsstater inom EU och kretsar kring ett skenföretag, en s.k. Missing Trader (MT), samt ett utnyttjande av principerna om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid unionsinterna förvärv. Genom en MT skapas förutsättningar att undandra det allmänna mervärdesskatt och att skatt felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till aktörerna i karusellbedrägeriet. Vid unionsinterna förvärv, dvs. när en beskattningsbar person köper en vara från en beskattningsbar person i ett annat EU-land och varan transporteras till köparens land, gäller principerna om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt. I motsats till vad som gäller vid ett nationellt förvärv ska alltså köparen, istället för säljaren, redovisa och betala skatt till staten. Säljaren fakturerar utan mervärdesskatt och anger ”omvänd betalningsskyldighet” på fakturan.

Förfarandet vid ett karusellbedrägeri kan – i sin enklaste form – beskrivas enligt följande. Ett bolag (A) i medlemsstat 1 säljer en vara till en MT (B) i medlemsstat 2. B säljer sedan varorna vidare till ett annat bolag (C) i medlemsstat 2, och lägger på mervärdesskatt. B varken redovisar eller betalar mervärdesskatt för sitt unionsinterna förvärv från A (omvänd skattskyldighet) eller för vidareförsäljning av varan till C (skattskyldighet för utgående mervärdesskatt). C gör

i samband med sitt förvärv från B avdrag för ingående mervärdes-
skatt, den skatt som B inte kommer att redovisa och betala. C säljer
sedan vidare varan till A i medlemsstat 1. A kan därefter sälja samma
vara till B på nytt och proceduren kan göras om och om igen i en
enda lång ”karusell”. Till följd av skatteundandragandet kan varorna
säljas till underpris men ändå generera vinst för aktörerna i karu-
sellen. Förfarandet vid karusellbedrägerier beskrivs grafiskt i Figur
5.1 Karusellbedrägeri.

Figur 5.1 Karusellbedrägeri



I exemplet ovan säljer leverantören (A) i det andra EU-landet en vara, undantagen från skatteplikt, till en Missing Trader (B) i Sverige för 100 000 kr. B säljer därefter varan vidare till en kund (C) i Sverige för 90 000 kr och lägger på mervärdesskatt med 22 500 kr. Eftersom B inte har för avsikt att redovisa och betala mervärdesskatten för vidareförsäljningen av varan till C kan priset sänkas med 10 000 kr men ändå ge B en vinst på 12 500 kr. C får i sin tur tillbaka mervärdesskatten genom avdrag i skattedeklarationen. C säljer sedan varan utan mervärdesskatt till A i det andra EU-landet för 95 000 kr. Detta innebär att samtliga inblandade parter gör en vinst på handeln på statens bekostnad (A gör en vinst om 5 000 kr per varv, B gör en vinst om 12 500 kr per varv och C gör en vinst om 5 000 kr per varv). Staten förlorar mervärdesskatteintäkter på 22 500 kr per varv i karusellen.

A i exemplet ovan har inte begått något brott (se dock vidare i det följande). Däremot har B genom sin underlåtenhet att till myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift, vilket givit upphov till fara för att skatt undandras det allmänna, gjort sig skyldig till skattebrott. När det gäller C är de uppgifter som lämnas korrekta men C:s agerande bidrar till att dölja en utebliven

betalning och/eller otillbörligen skapad rätt till återbetalning av mervärdesskatt. Frågan är därför om ett sådant förfarande – som alltså ska vara straffbelagt enligt artikel 3.2 d iii – kan utgöra skattebrott enligt skattebrottslagen.

Bestämmelser om rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt finns i mervärdesskattelagen (1994:200). Ingående mervärdesskatt är skatt som hänför sig till ersättning för förvärv av varor eller tjänster. Den som betalar sådan skatt har rätt att göra avdrag för skatten under förutsättning att förvärven av varorna eller tjänsterna skett från någon som är skattskyldig för omsättningen (se 8 kap. 2 § första stycket mervärdesskattelagen). För förvärvarens rätt till avdrag saknar det normalt betydelse om säljaren har betalat in den utgående skatten till skattemyndigheten eller inte. Mervärdesskattelagen innehåller inte någon uttrycklig reglering av frågan om rätten till avdrag ska vara beroende av förvärvarens kännedom om ett mervärdesskattebedrägeri i tidigare led. Med hänvisning till unionsrättslig praxis om den s.k. missbruksprincipen (se bl.a. EU-domstolens avgöranden i mål C-255/02 [EU:C:2006:121] Halifax m.fl. och de förenade målen C-439/04 och C-440/04 [EU: C:2006:446] Kittel och Recolta Recycling) har Högsta förvaltningsdomstolen fastslagit att en köpare som känt till eller borde ha känt till att denne genom sina transaktioner deltog i ett förfarande som utgjorde mervärdesskattebedrägeri inte har rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt enligt mervärdesskattelagen (HFD 2013 ref. 12). Enligt avgörandet måste bestämmelserna om rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt i mervärdesskattelagen alltså tolkas direktivkonformt.

Någon generell skyldighet för en allmän domstol att följa en förvaltningsdomstols skatterättsliga bedömningar finns inte utan det åligger allmän domstol att självständigt ta ställning till frågor om skattskyldighet. Allmän domstol kan dock, vid bedömningar av rent skatterättsliga frågor, normalt utgå från det resultat som en förvaltningsdomstol har kommit fram till (se t.ex. NJA 2016 s. 891).

Frågan är alltså om de ovan beskrivna skatterättsliga avgörandena har någon bäring på innebörden av begreppet *oriktig uppgift* i skattebrottslagen. Kan en skattskyldig – som likt C inte är berättigad till avdrag för ingående mervärdesskatt på grund av sin onda tro om ett bakomliggande mervärdesskattebedrägeri – eller en företrädare för

en skattskyldig som inte är berättigad till sådant avdrag anses ha lämnat en oriktig uppgift i den mening som avses i skattebrottslagen? Frågan har nyligen varit föremål för prövning i Svea hovrätt.⁵ Målet rörde bl.a. åtal för skattebrott mot en företrädare för ett bolag. I målet var det klarlagt att den åtalade, för bolagets räkning, i samband med förvärv av varor betalat mervärdesskatt och begärt avdrag för ingående mervärdesskatt, trots att bolaget var i ond tro om ett bakomliggande mervärdesskattebedrägeri. I enlighet med det ovan nämnda avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen hade bolaget därmed inte avdragsrätt för mervärdesskatten. En majoritet av hovrättens ledamöter dömde företrädaren för bolaget för skattebrott eftersom de ansåg att han lämnat oriktiga uppgifter när han för bolagets räkning ansökte om avdrag för ingående mervärdesskatt. Hovrättens minoritet, som ansåg att åtalet skulle ogillas, konstaterade att företrädarens uppgift om betald mervärdesskatt i sig inte var oriktig. Enligt minoriteten innebär ett godtagande av att EU-domstolens tillämpning och tolkning av mervärdesskatte-direktivet i skatterättsligt hänseende (som bekräftats av Högsta förvaltningsdomstolen) också ska få genomslag i den materiella straffrätten en utvidgning av det straffrättsliga ansvaret som, såvitt framkommit, saknar stöd i något vägledande avgörande. Hovrättens minoritet ifrågasatte mot den bakgrunden om en sådan tolkning och tillämpning av ett direktiv var förenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Efter att domen överklagats har Högsta domstolen – med utgångspunkt i vad hovrätten har funnit utrett, bl.a. att bolaget inte hade avdragsrätt för ingående mervärdesskatt – meddelat prövnings-tillstånd. Frågan i Högsta domstolen är om företrädaren genom att yrka avdrag för ingående mervärdesskatt ska anses ha lämnat oriktig uppgift i den mening som avses i skattebrottslagen.⁶

Skattebrottet är ett s.k. blankettstraffbud på det sättet att rekvisitet ”oriktig uppgift” måste tolkas utifrån de materiella bestämmelserna i skatte- och avgiftsförfattningarna. Ett förtigande av en omständighet kan i vissa fall vara att jämställa med ett oriktigt uppgiftslämnande (prop. 1995/96:170 s. 61). Att en i och för sig korrekt uppgift om ingående mervärdesskatt skulle anses utgöra en oriktig

⁵ Se Svea hovrätts dom från den 20 oktober 2017 i mål nr B 7148-17.

⁶ Se Högsta domstolens mål nr B 5042-17, aktbilaga 18.

uppgift i skattebrottslagens mening, p.g.a. kännedom om ett bakomliggande mervärdesskattebedrägeri skulle innebära en tämligen långtgående utvidgning av uttrycket oriktig uppgift. Vi bedömer mot den bakgrunden – i avvaktan på Högsta domstolens avgörande – att den som i ond tro om ett bakomliggande mervärdesskattebedrägeri redovisar en korrekt uppgift om ingående mervärdesskatt inte kan anses ha lämnat en oriktig uppgift i den mening som avses i skattebrottslagen.

Varken A:s eller C:s agerande i exemplet ovan innebär alltså, sett för sig, att de gör sig skyldiga till skattebrott. Däremot torde båda i förekommande fall kunna dömas för medverkan till (B:s) skattebrott.

I ett karusellbedrägeri utgör varje delaktörs agerande en nödvändig förutsättning för brottsupplägget. Förutsatt att varje delaktör, alltså utöver B, även A och C i exemplet ovan, är införstådda med upplägget bör de kunna dömas som medgärningspersoner för att tillsammans och i samförstånd ha gjort sig skyldiga till skattebrott (jfr 23 kap. 4 § andra stycket brottsbalken).

Genom att C (och även A) till följd av sin medverkan till B:s skattebrott kan dömas för medverkan i ett karusellbedrägeri bedömer vi att Sverige lever upp till kriminaliseringskravet i artikel 3.2 d, tredje punkten.

5.3.5 Artikel 4.1 – penningtvätt

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 4.1. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 4.1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att penningtvätt enligt beskrivningen

i artikel 1.3 i direktiv (EU) 2015/849 (fjärde penningtvättsdirektivet) som inbegriper egendom som utgör vinning av brott som omfattas av det nu aktuella direktivet utgör ett brott. Enligt skäl 7 är unionsrätten fullt tillämplig på penningtvätt av egendom som utgör vinning av brott enligt SEFI-direktivet. Genom hänvisningen säkerställs att det påföljdssystem som införs genom direktivet är tillämpligt på alla allvarliga fall av brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

Bestämmelser om penningtvätt finns även i artiklarna 1 e och 2 i andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen.

Överväganden

Artikel 1.3 i det fjärde penningtvättsdirektivet har samma innehåll som artikel 1.2 i 2005 års penningtvättsdirektiv (tredje penningtvättsdirektivet). Sverige har genomfört båda direktiven (prop. 2008/09:70 och prop. 2016/17:173). Straffbestämmelser om penningtvätt finns i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (prop. 2013/14:121).

Genom straffbestämmelserna om penningtvätt kriminaliseras de handlingar som enligt artikel 1.3 i fjärde penningtvättsdirektivet ska vara förbjudna. Av 2 § penningtvättsbrottslagen framgår att alla typer av brott som kan ge upphov till utbyte (alltså bl.a. sådana brott som omfattas av direktivet) kan utgöra förbrott till penningtvättsbrott. Förutsatt att Sverige lever upp till kriminaliseringskraven i direktivet i övrigt uppfyller Sverige åtagandena i artikel 4.1. Som framgår av avsnitten 5.3.1–5.3.4 och 5.3.6–5.3.7 bedömer vi att Sverige lever upp till direktivets krav på vilka förfaranden som ska vara kriminaliserade. Det krävs därför inte några lagändringar för att leva upp till kraven i artikel 4.1.

5.3.6 Artikel 4.2 – korrupcion

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 4.2. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 4.2 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att aktiv och passiv korruption, om den begåtts uppsåtligen, utgör brott. Enligt skäl 8 utgör korruption ett särskilt allvarligt hot mot unionens finansiella intressen och kan i många fall kopplas till ett bedrägligt agerande. Eftersom en offentlig tjänsteman har en skyldighet att vara opartisk vid användandet av sitt omdöme och sin bestämmanderätt bör tagande av muta i syfte att påverka en offentlig tjänstemans omdöme eller bestämmanderätt omfattas av definitionen av korruption oavsett vad som sägs i lagar eller andra författningar som är tillämpliga i den enskilda tjänstemannens land eller på den berörda internationella organisationen.

I artikel 4.4 a–b definieras vad som i direktivet avses med *offentlig tjänsteman*. Betydelsen av definitionen berörs i skäl 10. Definitionen av begreppet offentlig tjänsteman i artikel 4.4 a–b motsvarar artikel 1 i första tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen. Begreppet offentlig tjänsteman har betydelse för brottsbeskrivningarna i artikel 4.2 a och b.

Artikel 4.2 a – passiv korruption

I artikel 4.2 a definieras vad som avses med passiv korruption i direktivet. Med passiv korruption avses en handling som en offentlig tjänsteman utför för att, direkt eller genom en mellanhand, för egen eller för tredje mans räkning, begära eller erhålla förmåner, oavsett art, eller acceptera ett löfte om en sådan förmån för att i strid med sina skyldigheter utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen. Artikel 4.2 a motsvarar artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen.

Överväganden

Sådana handlingar som definieras som passiv korruption i direktivet är i svensk rätt kriminaliserade som tagande av muta enligt 10 kap. 5 a § brottsbalken. Till skillnad från artikel 4.2 a kräver den svenska

straffbestämmelsen inte att gärningen leder till skada eller att den kan leda till skada. Det är tillräckligt att gärningspersonen tagit emot, godtagit ett löfte om eller begärt en otillbörlig förmån. Straffansvaret enligt 10 kap. 5 a § brottsbalken sträcker sig därmed längre än vad som föreskrivs i direktivet.

Utifrån vad som redovisats bedömer vi att svensk rätt svarar mot kriminaliseringskravet i artikel 4.2 a. Det krävs därmed inga lagändringar.

Artikel 4.2 b – aktiv korruption

I artikel 4.2 b definieras vad som avses med aktiv korruption i direktivet. Med aktiv korruption avses en handling som utförs av en person för att direkt eller genom en mellanhand utlova, erbjuda eller ge en förmån, oavsett art, till en offentlig tjänsteman, för egen räkning eller för tredje mans räkning, för att denne i strid med sina skyldigheter ska utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen.

Bestämmelserna i artikel 4.2 b motsvarar artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen.

Överväganden

Sådana handlingar som definieras som aktiv korruption i direktivet är i svensk rätt kriminaliserade i 10 kap. 5 b § brottsbalken om givande av muta. I likhet med straffansvaret för tagande av muta (10 kap. 5 a § brottsbalken) kräver straffbudet inte – till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 4.2 b – att gärningen leder till skada eller att den kan leda till skada. Istället är det tillräckligt att gärningspersonen lämnat, utlovat eller erbjudit en otillbörlig förmån. På motsvarande sätt som för tagande av muta träffar straffansvaret enligt 10 kap. 5 b § brottsbalken var och en som är anställd eller utövar ett uppdrag. Straffansvaret är inte heller begränsat till svenska anställnings- och uppdragsförhållanden.

Straffansvaret enligt 10 kap. 5 b § brottsbalken sträcker sig alltså längre än kriminaliseringskravet i artikel 4.2 b i direktivet. Svensk

rätt svarar därmed mot kraven i artikeln och det krävs därför inga lagändringar.

5.3.7 Artikel 4.3 – förskingring

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för gärningar som omfattas av artikel 4.3. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 4.3 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att förskingring, om den begåtts uppsåtligen, utgör ett brott. I artikel 4.3 definieras vad som avses med förskingring i direktivet. Med förskingring avses en handling utförd av en offentlig tjänsteman som direkt eller indirekt är anförtrodd uppdraget att förvalta medel eller tillgångar, *för att*⁷ göra åtaganden eller betala ut medel eller anslå eller använda tillgångar i strid med det syfte för vilket de var avsedda på ett sätt som skadar unionens finansiella intressen.

I artikel 4.4 a–b definieras vad som i direktivet avses med offentlig tjänsteman. Betydelsen av kriminaliseringskravet i artikel 4.3 och betydelsen av definitionen av begreppet offentlig tjänsteman berörs i skäl 9–10.

I förhållande till bedrägerikonventionen är bestämmelsen om förskingring ny.

Överväganden

Det handlande som beskrivs i artikeln är i svensk rätt kriminaliserat genom bestämmelserna om förskingring (10 kap. 1 § brottsbalken)

⁷ Beskrivningen av bestämmelsen följer inte fullt ut den svenska lydelsen men överensstämmer med den engelska lydelsen, se bilagorna 2 och 3.

och trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken). I förhållande till direktivets kriminaliseringskrav sträcker sig det svenska straffansvaret längre eftersom brotten inte är begränsade till någon särskild personkrets (jfr avsnitt 5.3.6).

Sverige uppfyller följaktligen direktivets kriminaliseringskrav när det gäller gärningar som omfattas av artikel 4.3. Det krävs därmed inte några lagändringar.

5.3.8 Anstiftan, medhjälp och försök

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller straffansvar för anstiftan, medhjälp och försök till brott. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 5.1 ska medlemsstaterna 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 är straffbart. Medlemsstaterna ska vidare enligt artikel 5.2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 (bedrägeri som riktar sig mot EU:s finansiella intressen) och 4.3 (förskingring som riktar sig mot EU:s finansiella intressen) är straffbara.

Artikeln motsvarar artikel 2.1 i bedrägerikonventionen och artikel 5 i första tilläggsprotokollet till konventionen (som dock bara nämner medverkan och anstiftan).

Överväganden

Flera personers deltagande i brott behandlas i 23 kap. 4 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte bara den som har utfört gärningen, utan även den som har främjat den med ”råd eller dåd”. Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott men också för brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller för vilka det finns en särskild föreskrift om att medverkan är straffbar. I 23 kap. 4 § andra stycket brottsbalken föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman ska dömas för anstiftan av brottet, om han eller hon har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta.

Som framgått av avsnitt 5.3.1–5.3.7 uppfyller Sverige de krav på kriminalisering som följer av artiklarna 3 och 4. De brott som

aktualiseras med anledning av direktivets kriminaliseringskrav omfattas av brottsbalkens regler om medverkan och Sverige lever därmed upp till åtagandena i artikel 5.1.

Har någon börjat utföra ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon enligt 23 kap. 1 § brottsbalken, i det fall det är särskilt föreskrivet, dömas för försök till brottet. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Bedrägeri (som genomför artikel 3), förskingring (artikel 3 och 4.3), tullbrott (artikel 3) och trolöshet mot huvudman (artikel 4.3) är – både vad avser brott av normalgraden och grova brott – kriminaliserade på försöksstadiet (9 kap. 11 § brottsbalken och 10 kap. 9 § samma balk samt 14 § smugglingslagen). I förhållande till dessa brott lever Sverige följaktligen upp till åtagandena i direktivet. Subventionsmissbruk (artikel 3) och skattebrott (artikel 3) är däremot inte kriminaliserade på försöksstadiet.

Att ett brott i och för sig omfattas av direktivets krav på försökskriminalisering är inte ensamt tillräckligt för en sådan kriminalisering. Det måste därutöver finnas ett praktiskt behov av en försökskriminalisering. Vid brott med en tidig fullbordanspunkt saknas många gånger utrymme för ett försöksbrott. Så länge ett sådant handlande som beskrivs i bestämmelsen om försök – att någon påbörjat utförandet av ett brott – omfattas av kriminaliseringen av ett fullbordat brott saknas skäl att införa en försökskriminalisering för att tillgodose kraven i direktivet.

Före 1996 års reform av skattebrottslagen var försök till skattebedrägeri och grovt skattebedrägeri straffbelagt. Genom konstruktionen av skattebrottet som ett farebrott i stället för ett effektbrott blev försökskriminaliseringen obehövlig och upphävdes (prop. 1995/96:170 s. 96). De gärningar som tidigare bedömdes som försök till skattebedrägeri utgör numera fullbordade brott. Som framgår av avsnitt 5.3.4 sträcker sig den svenska kriminaliseringen av skattebrott längre än vad som föreskrivs i artikel 3.2 d, bl.a. eftersom det inte krävs att någon skada uppstått. För skattebrott är det tillräckligt att gärningen kan leda till skada. Sett mot den bakgrunden gör vi bedömningen att kriminaliseringen av skattebrott även lever upp till kravet på försökskriminalisering enligt artikel 5.2. Någon

lagstiftningsåtgärd är därmed inte påkallad för att tillgodose direktivets krav.

Vid det svenska genomförandet av bedrägerikonventionen bedömdes att utrymmet för försöksansvar vid subventionsmissbruk i praktiken var mycket litet. I de fall där det redan vid ansökningstillfället finns en avsikt att använda bidraget eller förmånen till något annat än det avsedda, kan straffansvar för bedrägeri eller försök till bedrägeri komma i fråga (jfr prop. 1998/99:32 s. 29). Den bedömning som gjordes i samband med genomförandet av konventionen gör sig fortfarande gällande. Vi kan därutöver inte förutse några praktiska fall där medel ännu inte använts samtidigt som försökspunkten är nådd. Slutsatsen är att kriminaliseringen av subventionsmissbruk i kombination med bedrägeri och försök till bedrägeri tillgodoser kravet på försökskriminalisering enligt artikel 5.2. Några lagstiftningsåtgärder är därmed inte nödvändiga.

5.4 Påföljder för fysiska personer – artikel 7

Förslag: En särskild straffskala för grova fall av subventionsmissbruk införs med brottsbeteckningen grovt subventionsmissbruk. Straffet ska vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller har varit av särskilt farlig art.

Bedömning: Svensk rätt lever i övrigt upp till direktivets krav när det gäller påföljder för fysiska personer.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 7.1 ska medlemsstaterna när det gäller fysiska personer säkerställa att de brott som omfattas av direktivet beläggs med

effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder (se vidare skäl 15).

Medlemsstaterna ska vidare, enligt artikel 7.2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som omfattas av artiklarna 3 och 4 beläggs med ett maximistraff som inbegriper fängelse.

Enligt artikel 7.3 ska maximistraffet uppgå till i vart fall fyra års fängelse om brotten innebär betydande skada eller fördelar. Den skada eller fördel som härrör från brott som avses i artikel 3.2 a–c och artikel 4 ska presumeras vara betydande om skadan eller fördelen uppgår till mer än 100 000 euro. Den skada eller fördel som härrör från brott som avses i artikel 3.2 d (mervärdesskattebedrägeri omfattas enligt artikel 2.2 och skäl 4 av direktivet när skadan uppgår till minst 10 000 000 euro) ska, om inte annat följer av artikel 2.2, presumeras vara betydande. Medlemsstaterna får enligt skäl 18 också föreskriva ett maximistraff på minst fyra års fängelse för brott av allvarligt slag av andra skäl än de som föreskrivs i direktivet, t.ex. om skadan är potentiell men mycket betydande till sin karaktär. Påföljderna är enligt skäl 18 avsedda att ha en starkt avskräckande verkan på potentiella brottslingar, med effekt i hela unionen.

Enligt artikel 7.4 får medlemsstaterna, om ett brott som avses i artikel 3.2 a–c eller 4 inbegriper skada eller en fördel som understiger 10 000 euro, föreskriva andra sanktioner än straffrättsliga påföljder.

Enligt artikel 7.5 påverkar artikel 7.1 inte de behöriga myndigheternas utövande av disciplinära befogenheter i förhållande till offentliga tjänstemän.

Sanktioner som inte kan likställas med straffrättsliga påföljder och som ålagts samma person för samma agerande, kan beaktas vid utmätandet av straff för brott enligt direktivet. Enligt direktivet ska förbud mot att bli dömd eller straffad två gånger för samma brott i straffrättsliga förfaranden (*ne bis in idem*) respekteras fullt ut, inte bara i varje medlemsstat utan i unionen som helhet. Direktivet kriminaliserar inte heller beteenden som inte också är föremål för disciplinära sanktioner eller andra åtgärder som gäller åsidosättande av tjänsteåligganden, i fall där sådana disciplinära sanktioner eller andra åtgärder kan tillämpas på de berörda personerna. Direktivet sägs vidare vara fullt förenligt med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (skäl 17, 21, 28 och 31).

Artiklarna 7.1, 7.2 och 7.4 har i allt väsentligt sin motsvarighet i artikel 2.1 i bedrägerikonventionen och artikel 5.1 i första tilläggsprotokollet respektive artikel 2.2 i bedrägerikonventionen och artikel 5.2 i första tilläggsprotokollet. Artikel 7.3 om lägsta maximistraff i vissa fall, är i huvudsak ny.

Överväganden

Det svenska påföljdssystemet bygger bl.a. på tanken att straffrätts-systemet som sådant har en avskräckande effekt och att straffen, för att upprätthålla systemets trovärdighet och effektivitet (alltså att vara avskräckande), bör bestämmas i proportion till brottets allvar både vid stiftande av lagar om brott och straff och påföljdsbestämning i det enskilda fallet. Det innebär att lagstiftaren vid bestämmandet av straffskalan för en viss brottstyp har bedömt att det föreskrivna straffet är proportionellt – och effektivt – i förhållande till brottet. Sedda mot den bakgrunden måste de påföljder som i svensk rätt föreskrivs för de brott som aktualiseras med anledning av bestämmelserna i artiklarna 3 (bedrägeri, subventionsmissbruk, förskingring, tullbrott och skattebrott), 4 (penningtvättsbrott, tagande av muta, givande av muta, förskingring och trolöshet mot huvudman) och 5 (anstiftan, medhjälp och försök till merparten av dessa brott) anses vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sverige uppfyller följaktligen de krav som ställs i artikel 7.1. Fängelse kan också följa på samtliga brott som aktualiseras med anledning av artikel 3 och 4, liksom när det gäller medverkan till dessa (23 kap. 4 § brottsbalken). Vad som föreskrivs om påföljder i artikel 7.1 och 7.2 kräver därmed inte några lagändringar.

Enligt artikel 7.3 ska medlemsstaterna bl.a. säkerställa att straffmaximum för brotten uppgår till minst fyra års fängelse om brotten inbegriper betydande skada eller fördelar. Den skada eller fördel som härrör från de brott som avses i artikel 3.2 a–c och 4 ska presumeras vara betydande om skadan eller fördelen uppgår till mer än 100 000 euro. 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 (mervärdesskattebedrägeri omfattas av direktivet endast om det har anknytning till två eller flera medlemsstater

och inbegriper en total skada på minst 10 000 000 euro). Medlemsstaterna får också föreskriva ett maximistraff på minst fyra års fängelse under andra allvarliga omständigheter som fastställs i deras nationella rätt.

Bortsett från subventionsmissbruk är de brott som i första hand aktualiseras med anledning av bestämmelserna i artiklarna 3 (bedrägeri, förskingring, tullbrott) och 4 (penningtvättsbrott, tagande av muta, givande av muta, förskingring och trolöshet mot huvudman) gradindelade och de grova brotten kan medföra fängelse i högst sex år.

Vid bedömningen av om nu aktuella brott är grova ska särskilt beaktas bl.a. om gärningen avsett *betydande värde* (bedrägeri, förskingring, penningtvättsbrott, tagande av muta, givande av muta, förskingring och trolöshet mot huvudman) eller (om brottet rört) *mycket betydande belopp* (tullbrott och skattebrott). Med ”betydande värde” avses enligt praxis värden överstigande fem prisbasbelopp, vilket motsvarar knappt 230 000 kr. Uttrycket ”mycket betydande belopp” när det gäller grovt skattebrott och grovt tullbrott indikerar att gränsen för vad som utgör grovt skattebrott respektive grovt tullbrott ligger betydligt högre än vad som gäller för de grova förmögenhetsbrotten. Undandragen skatt som understiger tio prisbasbelopp (för närvarande drygt 450 000 kr) bör sällan ensamt medföra att brottet bedöms som grovt på grund av att beloppet är mycket betydande (Högsta domstolens dom den 13 juli 2018 i mål nr B 4680-17 p. 12). Utifrån rena värderesonemang ligger således gränsen för grovt brott enligt svensk rätt avsevärt under de värden som enligt direktivet gör att skadan eller fördelen ska presumeras vara betydande och brottet kunna föranleda ett maximistraff om minst fyra års fängelse. Vid angivna förhållanden bedömer vi att svensk rätt uppfyller kravet på påföljder enligt artikel 7.3 för nu aktuella brott som inbegriper betydande skada eller fördelar.

När det gäller brott som aktualiseras med anledning av artikel 3.2 d iii – dvs. skattebrott i form av karusellbedrägeri – görs i avsnitt 5.3.4 bedömningen att svensk rätt genom medverkansansvaret enligt 23 kap. 4 § brottsbalken lever upp till kriminaliseringskravet i bestämmelsen. Straffskalan för medverkan är densamma som för den som ensam utfört brottet, vilket innebär att straffskalan för grovt

skattebrott i förekommande fall är tillämplig även för den som medverkat till brottet.

När det gäller subventionsmissbruk är straffet böter eller fängelse i högst två år. I de fall brottet orsakar betydande skada eller ger upphov till betydande fördelar för gärningspersonen, i den mening som avses i direktivet, uppfyller straffskalan för subventionsmissbruk inte kravet på påföljder enligt artikel 7.3. Det finns därför skäl att överväga en förändring av straffskalan. Den skada som kan uppstå och de fördelar som gärningspersonen kan få genom subventionsmissbruk kan vara betydande. Det bör därför finnas utrymme att se allvarigare på grova fall av subventionsmissbruk. Direktivets krav på påföljder bör därför tillgodoses genom att en särskild, strängare straffskala för grova fall av subventionsmissbruk införs. Den grova formen bör av systematiska skäl ges en egen brottsbeteckning och benämnas grovt subventionsmissbruk.

Vid bedömningen av om ett brott är av normalgraden, grovt eller ringa är samtliga omständigheter vid brottet av betydelse. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett mer tydligt genomslag är att direkt i lagtexten ange vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (kvalifikationsgrunder). Lagtexten blir därigenom mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa den. Tydliga kvalifikationsgrunder kan också bidra till en mer differentierad straffmätning.

Som påpekats ovan kan den skada och den fördel som kan uppstå genom ett subventionsmissbruk vara betydande. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det därför särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller har varit av särskilt farlig art. Ledning för tolkningen av begreppet ”betydande värde” bör kunna hämtas i praxis för andra förmögenhetsbrott. Genom att kvalifikationsgrunden ”betydande värde”, specifikt anges i lagtexten bedömer vi att svensk rätt svarar upp mot de krav på påföljder som enligt artikel 7.3 ska komma i fråga för brott som inbegriper betydande skada eller fördelar.

Av systematiska och sakliga skäl bör straffskalan för grovt subventionsmissbruk vara densamma som straffskalorna för grovt bedrägeri och grov förskingring. Det innebär att straffet ska vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det saknas skäl att

förändra den nu gällande straffskalan för brott av normalgraden (böter eller fängelse i högst två år).

Vid genomförandet av bedrägerikonventionen gjordes bedömningen att administrativa åtgärder och sanktioner utgjorde tillräckliga reaktioner vid mindre allvarliga fall av subventionsmissbruk. Ringa fall av subventionsmissbruk undantogs därför från straffansvar (prop. 1998/99:32 s. 28). Det saknas skäl att nu göra en annan bedömning.

Genom att en särskild, strängare straffskala för grova fall av subventionsmissbruk införs som kan medföra fängelse i högst sex år bedömer vi att kraven enligt artikel 7.3 uppfylls i sin helhet.

Några lagstiftningsåtgärder med anledning av bestämmelserna i artikel 7.4 och 7.5 är inte påkallade.

5.5 Försvårande omständigheter – artikel 8

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav på att det ska betraktas som en försvårande omständighet att brott som omfattas av direktivet begåtts inom ramen för en kriminell organisation.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna säkerställa att det betraktas som en försvårande omständighet om ett brott, som omfattas av direktivet, har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rambeslut 2008/841/RIF. Av skäl 19 framgår att medlemsstaterna bör säkerställa att domare har möjlighet att beakta den försvårande omständigheten när de dömer gärningspersonerna, även om det inte finns någon skyldighet för domare att ta den försvårande omständigheten i beaktande i sin dom.

Artikeln saknar motsvarighet i bedrägerikonventionen.

Överväganden

I direktivet hänvisas till vad som föreskrivs om begreppet kriminell organisation i rambeslut 2008/841/RIF. Enligt artikel 1.1 i rambeslutet avses med kriminell organisation en strukturerad sammanslutning, som har inrättats under en tid, av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på maximalt minst fyra år eller en strängare sanktion, om syftet är att direkt eller indirekt få ekonomiska eller materiella fördelar. Enligt artikel 1.2 avses med strukturerad sammanslutning en sammanslutning som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott eller som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en utarbetad struktur.

Enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken *ska*, som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, särskilt beaktas bl.a. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Svensk rätt svarar följaktligen mot kraven i artikel 8. Det krävs därmed inga lagändringar.

5.6 Ansvar och påföljder för juridiska personer – artiklarna 6 och 9

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller ansvar och påföljder för juridiska personer. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 6.1 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 när de begås till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom organisationen (se även skäl 14). Den ledande ställningen ska vara 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.

Medlemsstaterna ska även, enligt artikel 6.2, säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i artikel 6.1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå några av de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5.

I artikel 6.3 klargörs att den juridiska personens ansvar enligt artikel 6.1 och 6.2. inte utesluter möjligheten till straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som begått brott som omfattas av direktivet.

Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som ställs till svars enligt artikel 6 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Dessa *ska* innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter. Därutöver *får* sanktionerna innefatta t.ex. 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) ett rättsligt beslut om upplösning av verksamheten eller f) en tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå den straffbara gärningen.

Bestämmelserna motsvararas i huvudsak av artikel 3 i bedrägerikonventionen och artiklarna 3 och 4 i andra tilläggsprotokollet till konventionen.

Överväganden

Artiklarna 6 och 9 i direktivet utgör standardbestämmelser som förekommer i flera andra rättsakter som antagits inom ramen för EU-samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. I samband med genomförandet av tidigare rättsakter har de svenska reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken ansetts uppfylla de krav som ställs i fråga om ansvar och sanktioner för juridiska personer (se t.ex. prop. 2003/04:164 s. 30 f. och prop. 2008/09:25 s. 29 f.).

Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning. Sverige bedöms alltså leva upp till åtagandena enligt artiklarna 6 och 9 i direktivet.

5.7 Frysning eller förverkande – artikel 10

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller frysning och förverkande. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 10 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frysning och förverkande av hjälpmedel vid, och vinning av, de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5. Medlemsstater som är bundna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (förverkandedirektivet) ska göra detta i enlighet med det direktivet. En liknande reglering finns i artikel 5 i det andra tilläggsprotokollet till konventionen.

Överväganden

I 36 kap. 1–6 §§ brottsbalken finns generella regler om förverkande av utbyte av brott och egendom som använts som hjälpmedel vid brott. Istället för egendomen får värdet av denna förklaras förverkat. Även värdet av ekonomiska fördelar som uppkommit för näringsidkare vid brott i näringsverksamhet får förklaras förverkat. Av 1 b § följer att om någon döms för ett brott för vilket är föreskrivet fyra års fängelse eller mer och brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte får egendom, eller dess värde, förklaras förverkad om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om de straffprocessuella tvångsmedlen beslag, kvarstad och förvar. Enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken får ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott tas i beslag. Kvarstad enligt 26 kap. 1 § rättegångsbalken förutsätter att det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet och att det finns en risk att gärningspersonen, genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom, undandrar sig att betala vad personen kan komma att åläggas i dom på grund av brottet. Förvar är en säkerhetsåtgärd som får vidtas i avvaktan på domstolens beslut om kvarstad (26 kap. 3 § rättegångsbalken). Genom de nu nämnda tvångsmedlen kan ett framtida förverkande

säkras. Tvångsmedlen motsvarar frysning enligt förverkandedirektivet (prop. 2015/16:155 s. 22).

Det ovan beskrivna svenska regelverket om förverkande, beslag, kvarstad och förvar är fullt tillämpligt på brott enligt SEFI-direktivet. Sverige har vidare genomfört förverkandedirektivet (se prop. 2015/16:155) vilket innebär att frysning och förverkande av hjälpmedel vid, och vinning av brott som omfattas av SEFI-direktivet kan ske i enlighet med det direktivet. Därmed krävs inte några lagändringar för att Sverige ska leva upp till kraven i artikel 10.

5.8 Domsrätt – artikel 11

Bedömning:

- Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller domsrätt. Det krävs därmed inte några lagändringar.
- Sverige bör underrätta kommissionen om att man avstår från att tillämpa behörighetsgrunden i artikel 11.2.
- Sverige bör underrätta kommissionen om sin utvidgade behörighet enligt artikel 11.3.

Skälen för utredningens bedömning

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 11.1 ska varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet över de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 om a) brottet helt eller delvis har begåtts på medlemsstatens territorium eller b) den straffbara gärningen har begåtts av någon som är medborgare i medlemsstaten.

Enligt artikel 11.2 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet avseende de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 när gärningspersonen omfattas av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen som föreskrivs i förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 (unionens tjänsteföreskrifter) vid tiden

för brottet. En medlemsstat får avstå från att tillämpa de behörighetsregler som föreskrivs i denna punkt eller endast tillämpa dem i vissa fall eller endast om särskilda omständigheter är uppfyllda och ska underrätta kommissionen om detta.

Enligt artikel 11.3 ska medlemsstaterna under vissa förutsättningar underrätta kommissionen om de bestämmer sig för att utvidga sin behörighet avseende brotten i direktivet när brottet begåtts utanför medlemsstatens territorium. En sådan skyldighet föreligger när:

- a) gärningspersonen har sin hemvist på dess territorium,
- b) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium, eller
- c) gärningspersonen är en av dess tjänstemän som agerar i tjänsten.

I artikel 11.4 anges att medlemsstaterna, i fråga om brott där gärningspersonen är medborgare i medlemsstaten (artikel 11.1 b), ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att utövandet av deras behörighet inte är beroende av att ett åtal får väckas endast efter anmälan från offret på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks.

Artikel 11.1 har i allt väsentligt sin motsvarighet i bedrägerikonventionens domsrätsbestämmelser medan övriga punkter i artikel 11 är nya.

Överväganden

De svenska bestämmelserna om jurisdiktion eller domsrätt finns huvudsakligen i 2 kap. brottsbalken. Enligt 1 § föreligger domsrätt alltid när brottet begåtts i Sverige. Enligt 4 § anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige är handlingen i sin helhet att anse som begånget i Sverige. Vidare följer av 2 § att svensk domsrätt föreligger bl.a. när brottet är begånget utomlands av en svensk medborgare. Svensk rätt svarar alltså mot artikel 11.1 i dess helhet.

När det gäller *artikel 11.2* finns inte någon bestämmelse som innebär att svensk domsrätt föreligger enbart på den grunden att en gärningsperson omfattas av unionens tjänsteföreskrifter. Samtidigt följer av artikeln att medlemsstaterna får avstå från att tillämpa sådana behörighetsregler. En medlemsstat som avstår från eller begränsar behörigheten enligt artikel 11.2 ska underrätta kommissionen. Sverige har mycket generösa jurisdiktionsregler och det saknas skäl att därutöver införa en behörighetsregel av det slag som föreskrivs i bestämmelsen. Sverige bör därmed göra en anmälan till kommissionen om att man inte avser att införa en behörighetsgrund av aktuellt slag.

Beträffande *artikel 11.3* som rör brott som begåtts utomlands framgår av 2 kap. 2 § brottsbalken att svensk domstol i vissa fall är behörig att döma över sådana brott, bl.a. om brottet är begånget av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Sådan behörighet förutsätter dock enligt 2 § andra stycket att gärningen är straffbar även på orten där den begicks (dubbel straffbarhet). Svensk domstol har vidare enligt 3 § 3 a behörighet att döma över brott begångna utanför Sverige om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Brott begångna utomlands får dock enligt huvudregeln i 5 § väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I förhållande till artikel 11.3 a och c finns alltså utvidgade behörighetsregler, vilket Sverige bör underrätta kommissionen om.

Någon regel om domsrätt grundad på att brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på medlemsstatens territorium i enlighet med artikel 11.3 b, finns inte i svensk rätt. Direktivet innebär dock inte något tvingande åtagande i detta hänseende.

Beträffande *artikel 11.4* kan det konstateras att de brott som omfattas av direktivet hör under allmänt åtal enligt 20 kap. 3 § rättegångsbalken och omfattas av åklagarens åtalsplikt enligt 20 kap. 6 § samma balk. I fråga om brott som begåtts utomlands gäller som huvudregel att åtal inte får väckas utan förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (se 2 kap. 5 § brottsbalken). Att ett åtalsförordnande krävs innebär inte att åtal är

beroende av en anmälan av brottsoffret eller en formell angivelse från den stat där brottet begåtts. Svensk rätt lever därmed upp till kraven i artikel 11.4.

5.9 Preskription – artikel 12

Bedömning: Sverige uppfyller direktivets krav när det gäller preskription. Det krävs därmed inte några lagändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 12 behandlar preskriptionstider för brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen (se även skäl 22). I artikel 12.1 anges att medlemsstaterna, i syfte att hantera brott enligt direktivet effektivt, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att föreskriva en preskriptionstid som möjliggör 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.

Enligt artikel 12.2 ska medlemsstaterna, beträffande brott som enligt direktivet ska vara belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse, föreskriva en preskriptionstid på minst fem år räknat från den dag då brottet begicks. Av artikel 12.3 följer dock att en preskriptionstid om minst tre år kan tillåtas under förutsättning att tidsperioden kan avbrytas eller suspenderas under vissa förutsättningar.

I artikel 12.4 anges att medlemsstaterna, när det gäller brott enligt direktivet, ska säkerställa att det är möjligt att under minst fem år från den dag domen vann laga kraft verkställa *antingen* fängelsestraff på mer än ett år (i det enskilda fallet) *eller* fängelsestraff för brott med ett lägsta maximistraff om fyra års fängelse. Perioden om fem år kan omfatta förlängningar av preskriptionstiden till följd av avbrott eller suspension.

Artikeln saknar motsvarighet i bedrägerikonventionen.

Överväganden

Bestämmelser om preskription finns i 35 kap. brottsbalken. Enligt 1 § krävs för att påföljd ska kunna dömas ut, i de situationer som nu är aktuella, att den misstänkte har häktats eller fått del av åtal inom

1. två år, om det för brottet inte kan följa svårare straff än fängelse i ett år,
2. fem år, om svåraste straffet är högre men inte över fängelse i två år, eller
3. tio år, om svåraste straffet är högre men inte över fängelse i åtta år.

Enligt 4 § räknas preskriptionstiden, för de brott som omfattas av direktivet, från den dag då brottet begicks.

Bestämmelser om påföljdspreskription i fråga om utdömt fängelse finns i 8 §. Ett utdömt fängelsestraff bortfaller, i de situationer som nu är av intresse, efter

1. fem år, om fängelse inte över ett år dömts ut,
2. tio år, om fängelse på längre tid än ett år men inte över fyra år dömts ut, eller
3. femton år, om fängelse på längre tid än fyra år men inte över åtta år dömts ut.

Svensk rätt svarar således mot kraven i artikel 12 i sin helhet och det krävs inte några lagändringar.

5.10 Återkrav – artikel 13

Bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att genomföra artikel 13.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

I artikel 13 anges att direktivet inte påverkar återkrav av belopp som felaktigt betalats ut i samband med att brott som omfattas av direktivet har begåtts, oavsett om beloppen härrör från unionen eller medlemsstaterna. Medlemsstaterna bör enligt skäl 29 vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana belopp omedelbart återbetalas och att de överförs till unionens budget.

I förhållande till bedrägerikonventionen är bestämmelsen ny.

Överväganden

Genom medlemskapet i EU hanterar svenska myndigheter medel från EU:s budget från nio olika fonder. För fonderna finns regler på såväl EU som nationell nivå som möjliggör att belopp som felaktigt betalats ut kan återkrävas. På jordbrukspolitikens område finns t.ex. svenska regler om hur bidrag som felaktigt betalats ut från europeiska garantifonden för jordbruk och europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling kan återkrävas (se t.ex. 36 § i förordningen [2014:1101] om EU:s direktstöd för jordbrukare).

Artikel 13 klargör att direktivet inte påverkar återkrav av belopp som felaktigt betalats ut i samband med att brott som omfattas av direktivet har begåtts, oavsett om beloppen härrör från unionen eller medlemsstaterna. I svensk rätt finns system som möjliggör att återkrav kan riktas mot den som gjort sig skyldig till oegentligheter riktade mot unionens finansiella intressen. Det krävs följaktligen inte några lagändringar för att Sverige ska leva upp till kraven i artikel 13 i direktivet.

5.11 Samspelet med andra unionsrättsakter – artikel 14

Bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att genomföra artikel 14 i direktivet.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 14 behandlar samspelet mellan direktivet och andra unionsrättsakter. Administrativa åtgärder och sanktioner spelar enligt skäl 30 en viktig roll för att skydda unionens finansiella intressen. Av artikel 14 följer att tillämpningen av administrativa åtgärder, sanktioner eller böter som föreskrivs inom unionsrätten eller i nationell rätt som har antagits i överensstämmelse med en specifik skyldighet enligt unionsrätten, inte ska påverka tillämpningen av direktivet. Medlemsstaterna ska vidare säkerställa att eventuella straffrättsliga förfaranden som inletts på grundval av nationella bestämmelser som genomför direktivet inte otillbörligt påverkar en korrekt och effektiv tillämpning av i unionsrätten eller i nationella genomförandebestämmelser föreskrivna administrativa åtgärder, sanktioner och avgifter som inte kan likställas med straffrättsliga förfaranden.

Artikeln saknar motsvarighet i bedrägerikonventionen.

Överväganden

Artikeln klargör förhållandet mellan straffrättsliga förfaranden enligt direktivet och administrativa åtgärder enligt EU-rätten. Enligt artikeln ska å ena sidan administrativa åtgärder enligt unionsrätten inte påverka tillämpningen av direktivet, alltså straffrättsliga förfaranden enligt direktivet. Å andra sidan ska medlemsstaterna säkerställa att straffrättsliga förfaranden enligt direktivet inte *otillbörligt* påverkar administrativa åtgärder, sanktioner och avgifter som inte kan likställas med straffrättsliga förfaranden. Av skäl 17 framgår dock att administrativa sanktioner och åtgärder, som *inte kan likställas med straffrättsliga påföljder*, kan beaktas vid

straffmätningen inom ramen för en brottmålsprocess. När det gäller *andra påföljder* (sanktioner som kan likställas med straffrättsliga påföljder) framgår att principen om förbud mot att bli dömd eller straffad två gånger för samma brott i straffrättsliga förfaranden (*ne bis in idem*) bör respekteras till fullo.

Huvudregeln i svensk rätt är att administrativa och straffrättsliga förfaranden kan pågå parallellt och att åtgärder inom ramen för det ena förfarandet inte påverkar det andra. Administrativa sanktioner och åtgärder kan emellertid enligt bestämmelserna om sanktionskumulation i 29 kap. 5 § första stycket 7 och 8 brottsbalken beaktas vid straffmätningen inom ramen för en brottmålsprocess, vilket alltså är väl förenligt med vad som framgår av skäl 17. Sverige uppfyller därmed första ledet av artikel 14.

När det gäller artikelns andra led påverkas, som angetts ovan, möjligheten att vidta administrativa åtgärder i regel inte av en straffrättslig process. Undantag från den regeln finns i 49 kap. 10 a–b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) som syftar till att säkerställa att Sverige uppfyller *ne bis in idem principen* genom att förhindra att en person kan prövas för samma brott i två olika förfaranden (prop. 2014/15:131 s. 80). Bestämmelserna tillkom i samband med införandet av lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall, som reglerar ett samlat sanktionsförfarande i domstol när det gäller felaktighet eller passivitet som kan utgöra grund för såväl beslut om skattetillägg som åtal för skattebrott. Vid nu angivna omständigheter kan ett svenskt straffrättsligt förfarande inte anses otillbörligt påverka en effektiv och korrekt tillämpning av unionsrättsliga administrativa åtgärder, sanktioner och avgifter som inte kan likställas med straffrättsliga förfaranden.

Det krävs inte några lagändringar för att Sverige ska leva upp till artikel 14.

5.12 Samarbete – artikel 15

Förslag: Ekonomistyrningsverkets uppdrag kompletteras med en bestämmelse om att fullgöra den upplysningsskyldighet som följer av artikel 15.3 i direktivet. Uppdraget förs in i en ny paragraf 13 a § i myndighetens instruktion.

Bedömning: Sverige uppfyller i övrigt de åtaganden som följer av artikel 15. Det krävs därmed inte några ytterligare författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 15.1 ska medlemsstaterna, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten och kommissionen – utan att det påverkar reglerna för gränsöverskridande samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i brottmål – samarbeta med varandra i kampen mot de brott som omfattas av direktivet. Kommissionen, och om lämpligt Eurojust, ska i detta syfte tillhandahålla sådan teknisk och operativ hjälp som de behöriga nationella myndigheterna behöver för att underlätta samordningen av sina utredningar. Enligt skäl 23 tar samarbetet sikte på informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen samt på tekniskt och operativt stöd från kommissionen till de behöriga nationella myndigheterna för att underlätta samordningen av utredningar. Av skäl 23 framgår vidare att samarbetet inte bör medföra att kommissionen deltar i de nationella myndigheternas utredningar eller åtal av enskilda brott.

Enligt artikel 15.2 får behöriga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för sin behörighet utbyta information med kommissionen för att göra det lättare att fastställa fakta och för att säkerställa effektiva åtgärder mot de brott som omfattas av direktivet. Ett sådant informationsutbyte förutsätter dock att kraven på konfidentiell behandling och reglerna om skydd för personuppgifter iakttas. Enligt bestämmelsen får en medlemsstat, utan att det påverkar nationell rätt om tillgång till information, föreskriva särskilda

villkor för hur information, som lämnas till kommissionen eller en annan medlemsstat, får användas (se vidare skäl 27).

I artikel 15.3 anges att Revisionsrätten och de revisorer som ansvarar för revisionen av budgetarna för unionens institutioner, organ och byråer som inrättats i enlighet med fördragen och de budgetar som förvaltas och kontrolleras av institutionerna ska upplysa Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och andra behöriga myndigheter om omständigheter som de upptäcker när de fullgör sina skyldigheter som skulle kunna innebära ett brott som avses i artikel 3, 4 eller 5. Medlemsstaterna ska säkerställa att deras nationella revisionsorgan gör detsamma (se vidare skäl 23).

I bedrägerikonventionens artikel 6 finns bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna vid utredning och lagföring i enskilda fall.

Överväganden

När det gäller den i *artikel 15.1* föreskrivna skyldigheten för medlemsstaterna, Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) att samarbeta – inom ramen för sin respektive behörighet – torde inte annat eller mera avses än att samarbetet mellan medlemsstaterna och inom respektive organ ska omfatta även brott enligt det nu aktuella direktivet. I samband med genomförande av bedrägerikonventionen gjordes bedömningen att Sverige genom befintliga regler om rättsligt samarbete uppfyllde kraven på samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller utredning, lagföring och straffverkställighet (prop. 1998/99:32 s. 34 f.). Det saknas skäl att nu göra någon annan bedömning.

Eurojust har inrättats för att underlätta och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller utredning och åtal som rör grov brottslighet. Sverige deltar aktivt i Eurojustsamarbetet och uppfyller därmed samarbetskravet i artikel 15.1 i det hänseendet. Sverige har valt att stå utanför det fördjupade samarbetet om inrättande av EPPO. Följaktligen finns inte någon samarbetskyldighet för Sverige i förhållande till den myndigheten.

När det gäller samarbetet med kommissionen framgår att syftet är att kommissionen, och om lämpligt Eurojust, ska tillhandahålla den tekniska och operativa hjälp som de behöriga nationella

myndigheterna behöver för samordningen av utredningar. Detta kräver inte någon åtgärd från svensk sida.

Bestämmelsen i *artikel 15.2* om informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och kommissionen innebär en möjlighet, men inte någon skyldighet, för medlemsstaterna och kräver inte någon genomförandeåtgärd.

Enligt *artikel 15.3* ska Revisionsrätten och de revisorer som ansvarar för revisionen av unionens institutioner, organ och byråer upplysa Olaf (Europeiska byrån för bedrägeribekämpning) och andra behöriga myndigheter om omständigheter som de upptäcker när de fullgör sina skyldigheter som kan innebära brott enligt direktivet. Medlemsstaterna ska säkerställa att deras nationella revisionsorgan gör detsamma. När det gäller Revisionsrättens och unionens revisorers upplysningsskyldighet krävs inte några åtgärder från medlemsstaterna.

I Sverige är det Ekonomistyrningsverket som svarar för revision av Sveriges hantering av EU-medel och främjar en effektiv och korrekt hantering av dessa medel (1 och 9 §§ förordningen [2016:1023] med instruktion för Ekonomistyrningsverket). I Ekonomistyrningsverkets uppdrag ingår inte någon upplysningsskyldighet i förhållande till Olaf eller andra behöriga myndigheter av det slag som föreskrivs i direktivet. För att leva upp till direktivet bör en sådan upplysningsskyldighet införas. Noteras kan att upplysningsskyldigheten enligt sin lydelse inte är villkorad av t.ex. beloppsgränser eller på annat sätt. Det innebär att upplysningsskyldigheten omfattar även mindre allvarliga brott enligt direktivet.

Som framgått ovan ska de nationella revisionsorganen även lämna upplysningar till andra *behöriga myndigheter* (än Olaf). Vilka dessa behöriga myndigheter är framgår inte men det torde vara de brottsbekämpande myndigheterna som avses. Med beaktande av Eurojusts uppdrag (se ovan) och då Sverige har valt att stå utanför EPPO-samarbetet bedömer vi att upplysningsskyldigheten i denna del är begränsad till svenska myndigheter.⁸ För att leva upp till direktivet bör Ekonomistyrningsverket även åläggas en skyldighet att informera polis och/eller åklagare om omständigheter som skulle kunna innebära att brott enligt direktivet har begåtts. I praktiken innebär

⁸ EPPO:s verksamhet regleras i rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

det att Ekonomistyrningsverket ska göra en anmälan till polis och/eller åklagare.

För att Sverige ska leva upp till direktivets krav när det gäller upplysningar till Olaf och andra behöriga myndigheter behöver alltså Ekonomistyrningsverkets uppdrag kompletteras. Upplysningsskyldigheten enligt artikel 15.3 bör lämpligen föras in i en ny 13 a § paragraf i myndighetens instruktion. Genom författningsregleringen skapas förutsättningar för Ekonomistyrningsverket att till polis och/eller åklagare lämna uppgifter som omfattas av sekretess (se 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). För att uppgiftslämnandet till Olaf – som är att betrakta som en mellanfolklig organisation – inte ska hindras av bestämmelserna om förundersökningssekretess bör det särskilt anges i paragrafen att upplysningar får lämnas även om de omfattar uppgifter som är sekretessbelagda enligt OSL (se 8 kap. 3 § första stycket 1 OSL). Vi bedömer att det faller inom ramen för regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen att i förordning reglera den nu aktuella upplysningsskyldigheten även i den utsträckning den innebär skyldighet för en myndighet att till polis och/eller åklagare anmäla oegentligheter (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen). Genom en sådan bestämmelse lever Sverige upp till kraven i artikel 15.3.

5.13 Rapportering och bedömning

Bedömning: Det bör inte införas en skyldighet för svenska myndigheter att sammanställa och rapportera statistik på det sätt som föreskrivs i artikel 18.2.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 18 som rör rapportering och bedömning riktar sig till såväl kommissionen som medlemsstaterna. Enligt artikel 18.1 ska kommissionen senast den 6 juli 2021 lägga fram en rapport inför Europaparlamentet och rådet med en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa direktivet. Enligt artikel 18.2 ska medlemsstaterna varje år översända följande statistik – förutsatt att den är tillgänglig på central nivå i den berörda medlemsstaten – om brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 till kommissionen:

- a) Antalet straffrättsliga förfaranden som inletts, lagts ner, lett till frikännande och fällande dom samt antalet pågående förfaranden.
- b) De belopp som återbetalats till följd av straffrättsliga förfaranden och den uppskattade skadan.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i bedrägerikonventionen.

Överväganden

Statistiska uppgifter av den karaktär och omfattning som beskrivs i artikel 18.2 sammanställs endast delvis av svenska myndigheter. Någon statistik avseende de brott som omfattas av direktivet och som riktar sig mot EU:s finansiella intressen sammanställs inte av svenska myndigheter. Inte heller sammanställs statistik över belopp som återbetalats till följd av straffrättsliga förfaranden och den uppskattade skadan avseende brott som omfattas av direktivet.

Av artikelns ordalydelse följer att statistik behöver översändas endast om den finns tillgänglig på central nivå. Det framstår förvisso som eftersträvansvärt att tillhandahålla statistik av nu aktuellt slag och en sammanställning av sådana uppgifter skulle för såväl unionens som svenskt vidkommande kunna fylla en viktig funktion. Att samla in de aktuella uppgifterna skulle dock innebära en stor administrativ börda och vara förenad med avsevärda kostnader för svenska myndigheter. Därtill kommer att statistik från olika medlemsstater skulle vara jämförbar endast om den samlas in och förs på ett enhetligt sätt. Sett mot den bakgrunden saknas tillräckliga skäl för att införa en skyldighet för svenska myndigheter att sammanställa och rapportera statistik på det sätt som föreskrivs i artikel 18.2.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2019. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömning:

Direktivet ska vara genomfört senast den 6 juli 2019. Vi föreslår därför att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Av grunderna för 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därmed inte.

7 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: De föreslagna ändringarna kan förväntas medföra marginella kostnadsökningar för rättsväsendet och Ekonomistyrningsverket. Kostnadsökningarna bedöms kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

I promemorian lämnas förslag till dels en ny straffbestämmelse om grovt subventionsmissbruk, dels en komplettering av Ekonomistyrningsverkets instruktion enligt vilken myndigheten åläggs att fullgöra den upplysningsskyldighet som följer av artikel 15.3 i direktivet.

De föreslagna författningsändringarna bedöms medföra marginella kostnadsökningar för rättsväsendet och Ekonomistyrningsverket och bör därför kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

9 kap.

3 b § Den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, döms för *subventionsmissbruk* till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska *det* inte dömas till ansvar.

Är brottet grovt, döms för grovt subventionsmissbruk till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller har varit av särskilt farlig art.

Paragrafen, som straffbelägger subventionsmissbruk, ändras genom att det i ett nytt, *andra stycke* införs en särskild straffskala för grova fall av brottet som ska betecknas grovt subventionsmissbruk. Vidare anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (kvalifikationsgrunder). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Straffskalan för grova fall av subventionsmissbruk är fängelse i lägst sex månader och högst sex år och motsvarar därmed straffskalan för andra grova förmögenhetsbrott. Frågan om brottet ska bedömas som grovt ska, på sedvanligt sätt, avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska dock särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art.

Ledning för tolkningen av begreppet *betydande värde* bör kunna hämtas i den praxis som utvecklats när det gäller motsvarande begrepp för förmögenhetsbrotten i övrigt. Enligt praxis avser det

värden överstigande fem prisbasbelopp, vilket motsvarar knappt 230 000 kr.

Exempel på att gärningen har varit av särskilt farlig art är om gärningspersonen visat särskild förslagenhet, t.ex. genom att använda falska eller osanna handlingar för att dölja brottet.

Uppdrag angående SEFI-direktivet (Ju 2018:A)

SEFI-direktivet

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 (direktivet) ska vara genomfört i svensk rätt senast den 6 juli 2019.

I direktivet fastställs bl.a. minimiregler för definitionen av brott och påföljder avseende bekämpande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen, i linje med unionens regelverk på detta område. Syftet är att stärka skyddet mot brott som påverkar unionens finansiella intressen. Direktivet ersätter konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och protokollen till denna av den 27 september 1996, den 29 november 1996 respektive den 19 juni 1997. Konventionerna och tilläggsprotokollen har tillträtts av Sverige (se prop. 1998/99:32).

Behovet av en utredning

Det finns ett behov av att analysera vilka författningsåtgärder och eventuella andra åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna genomföra direktivet.

Uppdraget

Utredaren ska analysera vilka åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet i svensk rätt och lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på det område som uppdraget avser samt inhämta det material från berörda myndigheter som bedöms nödvändigt.

I uppdraget ingår att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och hur eventuella ökade kostnader bör finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2018.

DIREKTIV

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

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, särskilt artikel 83.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽¹⁾,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Skyddet av unionens finansiella intressen gäller inte endast förvaltningen av budgetanslag utan omfattar alla åtgärder som inverkar eller riskerar att inverka negativt på dess tillgångar, och medlemsstaternas tillgångar i den mån dessa åtgärder har relevans för unionens politikområden.
- (2) I konventionen, upprättad på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen ⁽³⁾, inbegripet protokollet av den 27 september 1996 ⁽⁴⁾, den 29 november 1996 ⁽⁵⁾ och den 19 juni 1997 ⁽⁶⁾ (nedan kallad *konventionen*) anges minimiregler för fastställande av brott och påföljder avseende bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Medlemsstaterna upprättade konventionen, i vilken det uppmärksammades att bedrägeri som riktar sig mot unionens inkomster och utgifter i många fall inte är begränsade till ett enda land och att de ofta genomförs i form av organiserad brottslighet. På denna grund konstaterades det redan i konventionen att skyddet för unionens finansiella intressen kräver att bedrägliga ageranden som skadar dessa intressen blir föremål för straffrättslig lagföring. Parallellt med detta antogs rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 ⁽⁷⁾. I den förordningen fastställs allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till unionsrätten samtidigt som den hänvisar till regler för olika sektorer inom det området, bedrägeri så som detta definieras i konventionen och tillämpningen av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning och förfaranden.
- (3) Unionens politik inom området skydd av unionens finansiella intressen har redan varit föremål för harmoniseringsåtgärder såsom förordning (EG, Euratom) nr 2988/95. För att säkerställa genomförandet av unionens politik inom detta område är det viktigt att det även i fortsättningen sker en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftningar genom att komplettera det förvaltnings- och civilrättsliga skyddet av unionens finansiella intressen med avseende på de allvarligaste typerna av bedrägerirelaterade ageranden på det området, med undvikande av bristande överensstämmelse både inom och mellan dessa rättsområden.
- (4) Skyddet av unionens finansiella intressen kräver en gemensam definition av bedrägeri som faller inom detta direktivs tillämpningsområde, som bör omfatta bedrägligt agerande med avseende på såväl inkomster, utgifter och

⁽¹⁾ EUT C 391, 18.12.2012, s. 134.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 16 april 2014 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets ståndpunkt vid första behandlingen av den 25 april 2017 (EUT C 184, 9.6.2017, s. 1). Europaparlamentets ståndpunkt av den 5 juli 2017 (ännu ej offentliggjord i EUT).

⁽³⁾ EGT C 316, 27.11.1995, s. 48.

⁽⁴⁾ EGT C 313, 23.10.1996, s. 1.

⁽⁵⁾ EGT C 151, 20.5.1997, s. 1.

⁽⁶⁾ EGT C 221, 19.7.1997, s. 11.

⁽⁷⁾ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 23.12.1995, s. 1).

tillgångar på bekostnad av Europeiska unionens allmänna budget (nedan kallad *unionens budget*), inbegripet finansiella transaktioner som upp- och utlåningsverksamhet. Begreppet *allvarliga brott* som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt som inrättats genom rådets direktiv 2006/112/EG⁽¹⁾ avser de allvarligaste formerna av mervärdesskattebedrägeri, i synnerhet karusellbedrägeri, mervärdesskattebedrägeri via skenföretag och mervärdesskattebedrägeri som begås inom ramen för en kriminell organisation, som ger upphov till allvarliga hot mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt och därmed mot unionens budget. Brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt bör anses vara allvarliga när de har anknytning till två eller flera medlemsstaters territorium, härrör från ett bedrägligt upplägg varigenom brotten begås organiserat med syftet att dra otillbörlig förmån av det gemensamma systemet för mervärdesskatt och inbegriper en av brottet orsakad total skada på minst 10 000 000 EUR. Begreppet *total skada* avser den uppskattade skada som härrör från bedrägeriupplägget som helhet vilken åsamkats både de berörda medlemsstaternas finansiella intressen och unionen, exklusive räntor och sanktioner. Detta direktiv syftar till att bidra till insatserna för att bekämpa dessa kriminella företeelser.

- (5) I de fall där kommissionen genomför unionens budget inom ramen för delad eller indirekt förvaltning kan den delegera budgetgenomförandeuppgifter till medlemsstaterna eller anförtra dem åt organ eller byråer som inrättats i enlighet med fördragen eller till vissa andra enheter och personer. Vid sådan delad eller indirekt förvaltning bör unionens finansiella intressen åtnjuta lika stort skydd som det åtnjuter inom ramen för kommissionens direkta förvaltning.
- (6) Vid tillämpning av detta direktiv avses med *upphandlingsrelaterade utgifter* alla utgifter som har samband med sådana offentliga kontrakt som regleras i artikel 101.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012⁽²⁾.
- (7) Unionsrätten om penningtvätt är fullt tillämplig på penningtvätt som inbegriper egendom som utgör vinning av brott som omfattas av detta direktiv. En hänvisning till den rätten bör säkerställa att det påföljdssystem som införs genom detta direktiv är tillämpligt på alla allvarliga fall av brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen.
- (8) Korruption utgör ett särskilt allvarligt hot mot unionens finansiella intressen och kan i många fall kopplas till bedrägligt agerande. Eftersom en offentlig tjänsteman har en skyldighet att vara opartisk vid användandet av sitt omdöme och sin bestämmanderätt bör givande av mutor i syfte att påverka en offentlig tjänstemans omdöme eller bestämmanderätt, och tagande av sådana mutor, omfattas av definitionen av korruption oavsett vad som sägs i lagar eller andra författningar som är tillämpliga i den enskilda tjänstemannens land eller på den berörda internationella organisationen.
- (9) Unionens finansiella intressen kan påverkas negativt av vissa typer av ageranden från en offentlig tjänsteman med uppgift att förvalta medel eller tillgångar, oavsett om denne är ansvarig eller agerar i en övervakande egenskap, vilka syftar till att förskingra medel eller tillgångar i strid med det avsedda syftet och därigenom skada unionens finansiella intressen. Därför bör man införa en exakt definition av brott som omfattar sådana ageranden.
- (10) Vad gäller brotten passiv korruption och förskingring finns det ett behov av att ta med en definition av begreppet *offentlig tjänsteman* som täcker in alla relevanta tjänstemän, oavsett om de innehar ett formellt ämbete i unionen, medlemsstaterna eller tredjeland. Privatpersoner deltar i allt större utsträckning i förvaltningen av unionsmedel. För att unionsmedlen ska skyddas tillräckligt mot korruption och förskingring behöver därför definitionen av *offentlig tjänsteman* omfatta personer som inte innehar ett formellt ämbete men som likväl på liknande sätt har tilldelats och utövar ett offentligt uppdrag som rör unionsmedel, t.ex. entreprenörer som deltar i förvaltningen av sådana medel.
- (11) Vad gäller de brott som föreskrivs i detta direktiv måste uppsåt föreligga i förhållande till alla brottsrekvisit. Bedömningen av om en handling eller underlåtenhet varit uppsåtlig får göras mot bakgrund av yttre objektiva omständigheter. Brott som inte kräver uppsåt omfattas inte av detta direktiv.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

- (12) Detta direktiv ålägger inte medlemsstaterna att föreskriva fängelsepåföljder för personer vilka har begått brott som inte är allvariga i fall där uppsåt presumeras enligt nationell rätt.
- (13) Vissa av de brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen har i praktiken ofta ett nära samband med de brott som omfattas av artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och unionslagstiftningsakter som grundar sig på den bestämmelsen. Överensstämmelse mellan sådana lagstiftningsakter och detta direktiv bör därför säkerställas i detta direktivs lydelse.
- (14) I den mån unionens finansiella intressen kan skadas eller hotas av ageranden som kan tillskrivas juridiska personer, bör juridiska personer hållas ansvariga för brott, enligt definitionen i detta direktiv, som begås på deras vägnar.
- (15) För att säkerställa att skyddet av unionens finansiella intressen är likvärdigt i hela unionen genom åtgärder som bör fungera avskräckande bör medlemsstaterna föreskriva vissa typer och nivåer av påföljder när de brott som definieras i detta direktiv begås. Påföljdsvärdena bör inte gå längre än vad som står i proportion till brotten.
- (16) Eftersom detta direktiv föreskriver minimiregler står det medlemsstaterna fritt att anta eller bibehålla strängare regler för brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen.
- (17) Detta direktiv påverkar inte en riktig och effektiv tillämpning av disciplinära åtgärder eller av icke straffrättsliga sanktioner. Sanktioner som inte kan likställas med straffrättsliga påföljder och som ålagts samma person för samma agerande, kan beaktas vid utmätandet av den personens straff för ett brott som definieras i detta direktiv. När det gäller andra påföljder bör principen om förbud mot att bli dömd eller straffad två gånger för samma brott i straffrättsliga förfaranden (*ne bis in idem*) respekteras till fullo. Genom detta direktiv kriminaliseras inte beteende som inte också är föremål för disciplinära sanktioner eller andra åtgärder som gäller åsidosättande av tjänstepliktigheten, i fall där sådana disciplinära sanktioner eller andra åtgärder kan tillämpas på de berörda personerna.
- (18) Vad gäller fysiska personer bör påföljderna i vissa fall inrymma ett maximistraff på minst fyra års fängelse. Detta bör åtminstone innefatta fall när betydande skada orsakats eller fördelar vunnits, varvid det bör presumeras att skadan eller fördelarna är betydande när de inbegriper mer än 100 000 EUR. Om det i en medlemsstats lagstiftning inte föreskrivs något uttryckligt tröskelvärde för betydande skada eller fördel som grund för ett maximistraff bör den medlemsstaten säkerställa att dess domstolar tar vederbörlig hänsyn till skadans eller fördelens belopp vid påföljdsbestämningen för bedrägeri och andra brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Detta direktiv hindrar inte medlemsstater från att föreskriva andra rekvisit som indikation på att ett brott är av allvarligt slag, till exempel om skadan eller fördelen är potentiell, men mycket betydande till sin karaktär. För brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt bör dock det tröskelvärde från vilket skadan eller fördelen bör presumeras vara betydande, i enlighet med detta direktiv, vara 10 000 000 EUR. Det är nödvändigt att införa miniminivåer för maximistraff för att säkerställa en likvärdig skyddsnivå för unionens finansiella intressen i hela unionen. Påföljderna är avsedda att ha en starkt avskräckande verkan på potentiella brottslingar, med effekt i hela unionen.
- (19) Medlemsstaterna bör säkerställa att det faktum att ett brott har begåtts inom ramen för en kriminell organisation, enligt definitionen i rådets rambeslut 2008/841/RIF⁽¹⁾, anses vara en försvarande omständighet i enlighet med tillämpliga regler som fastställts i deras rättssystem. De bör säkerställa att domare har möjlighet att beakta den försvarande omständigheten när de dömer gärningsmännen, även om det inte finns någon skyldighet för domare att ta den försvarande omständigheten i beaktande i sin dom. När nationell rätt föreskriver ett att brott enligt definitionen i rambeslut 2008/841/RIF ska bestraffas som ett separat brott och detta kan leda till strängare påföljder är medlemsstaterna inte skyldiga att föreskriva om den försvarande omständigheten.
- (20) Särskilt med tanke på rörligheten hos gärningsmännen och den vinning som härrör från olaglig verksamhet på bekostnad av unionens finansiella intressen, samt de komplicerade gränsöverskridande utredningar detta medför, bör samtliga medlemsstater fastställa sin behörighet för att kunna förhindra sådan verksamhet. Varje medlemsstat bör därvid säkerställa att dess behörighet omfattar brott som begås med användande av informations- och kommunikationsteknik till vilken åtkomst skett från dess territorium.

(1) Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (EUT L 300, 11.11.2008, s. 42).

- (21) Eftersom det kan finnas flera möjliga behörigheter vid gränsöverskridande brott som omfattas av detta direktiv tillämpningsområdet bör varje medlemsstat säkerställa att tillämpningen av den nationella lagstiftning varigenom detta direktiv införlivas helt och fullt är förenlig med principen om *ne bis in idem*.
- (22) Medlemsstaterna bör införa regler om preskriptionstider för att kunna förhindra olaglig verksamhet som bedrivs på bekostnad av unionens finansiella intressen. Vid brott belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse bör preskriptionstiden vara minst fem år räknat från den tidpunkt då brottet begicks. Detta bör inte påverka medlemsstater vilka inte fastställer preskriptionstider för förundersökning, åtal och verkställighet.
- (23) Utan att det påverkar reglerna för gränsöverskridande samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och andra regler enligt unionslagstiftningen, särskilt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013⁽¹⁾, måste adekvata bestämmelser utformas om samarbete för att säkerställa effektiva åtgärder mot de brott som definieras i detta direktiv och som är riktade mot unionens finansiella intressen, inklusive informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen och tekniskt och operativt stöd som kommissionen ger de behöriga nationella myndigheterna eftersom de kan behöva underlätta samordningen av sina utredningar. Detta stöd bör inte medföra att kommissionen deltar i de nationella myndigheternas utredningar eller åtal av enskilda brott. Revisionsrätten och revisorer med ansvar för revision av budgeterna för unionens institutioner, organ och byråer bör meddela Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och andra behöriga myndigheter alla sakförhållanden som skulle kunna betecknas som brott enligt detta direktiv, och medlemsstaterna bör säkerställa att nationella revisionsorgan i den mening som avses i artikel 59 i förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 i enlighet med artikel 8 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 gör detsamma.
- (24) Kommissionen bör rapportera till Europaparlamentet och rådet om de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att följa detta direktiv. Rapporten kan vid behov åtföljas av förslag med beaktande av eventuella förändringar, särskilt avseende finansieringen av unionens budget.
- (25) Konventionen bör ersättas med detta direktiv för de medlemsstater som är bundna av det.
- (26) Vid tillämpning av artikel 3.4 d i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849⁽²⁾ bör hänvisningen till allvarliga bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen enligt definitionen i artiklarna 1.1 och 2.1 i konventionen tolkas som bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen enligt definitionen i artiklarna 3 och 7.3 i det här direktivet eller, vad gäller brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt, enligt definitionen i artikel 2.2 i det här direktivet.
- (27) Medlemsstaternas korrekta genomförande av direktivet omfattar de behöriga nationella myndigheternas behandling av personuppgifter samt utbytet av sådana uppgifter mellan medlemsstater å ena sidan och mellan behöriga unionsorgan å andra sidan. Behandlingen av personuppgifter på nationell nivå mellan nationella behöriga myndigheter bör regleras i unionens regelverk. Utbytet av personuppgifter mellan medlemsstaterna bör genomföras i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680⁽³⁾. Om unionens institutioner, organ och byråer behandlar personuppgifter bör Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001⁽⁴⁾ och, i tillämpliga fall, andra unionsrättsakter som reglerar behandling av personuppgifter av dessa institutioner, organ och byråer samt de tillämpliga reglerna om konfidentialitet vid rättsliga utredningar, tillämpas.
- ⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).
- ⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningvävt 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 (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).
- ⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).
- ⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

- (28) Den avsedda avskräckande effekten av tillämpningen av straffrättsliga påföljder kräver särskild försiktighet med hänsyn till grundläggande rättigheter. Detta direktiv är förenligt med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*), särskilt rätten till frihet och säkerhet, skydd av personuppgifter, fritt yrkesval och rätt att arbeta, näringsfrihet, rätt till egendom, rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, presumption för oskuld och rätten till försvar, principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff samt principen om *ne bis in idem*. Detta direktiv syftar till att säkerställa att dessa rättigheter och principer respekteras fullt ut och måste genomföras i enlighet med detta.
- (29) Medlemsstaterna bör, utan att det påverkar berörda sektorsspecifika unionsregler om finansiella korrigeringar och återkrav av betalningar som skett på felaktig grund, vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana belopp omedelbart återbetalas och att de överförs till unionens budget.
- (30) Administrativa åtgärder och sanktioner spelar en viktig roll för att skydda unionens finansiella intressen. Detta direktiv undantar inte medlemsstaterna från skyldigheten att tillämpa och verkställa unionsrättsliga administrativa åtgärder och sanktioner i den mening som avses i artiklarna 4 och 5 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95.
- (31) Genom detta direktiv bör medlemsstaterna förpliktas att i sin nationella rätt föreskriva straffrättsliga påföljder vad gäller bedrägerier och bedrägerirelaterade brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen och som detta direktiv är tillämpligt på. Detta direktiv bör inte leda till skyldigheter beträffande tillämpningen i enskilda fall av sådana påföljder eller av något annat befintligt system för övervakning av att lagarna efterlevs. Medlemsstaterna kan i princip fortsätta att tillämpa administrativa åtgärder och sanktioner parallellt på det område som omfattas av detta direktiv. Vid tillämpningen av den nationella lagstiftning varigenom detta direktiv införlivas bör medlemsstaterna emellertid säkerställa att utdömmande av straffrättsliga påföljder för brott i enlighet med detta direktiv och av administrativa åtgärder och sanktioner inte leder till brott mot stadgan.
- (32) Detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas befogenheter att lägga upp sin skatteförvaltningsstruktur och organisation så som de finner lämpligt för att säkerställa korrekt fastställande, beräkning och uppbörd av mervärdesskatt eller den faktiska tillämpningen av mervärdesskatterätten.
- (33) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna om upphävande av immunitet i EUF-fördraget, protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol och protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier, fogade till EUF-fördraget och EU-fördraget och de texter som antagits för deras tillämpning eller liknande bestämmelser som införlivats i nationell rätt. Vid införlivande av detta direktiv i nationell lagstiftning och vid tillämpning av den nationella lagstiftning varigenom detta direktiv införlivas beaktas helt och fullt dessa privilegier och denna immunitet, däribland respekten för friheten med avseende på ledamöternas mandat.
- (34) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av nationella straffrättsliga allmänna regler och principer om tillämpning och verkställighet av domar i enlighet med de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall.
- (35) Eftersom målet för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av dess omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (36) I enlighet med artiklarna 3 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, har Irland meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (37) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Förenade kungariket inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Förenade kungariket.
- (38) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

(39) Europeiska revisionsrätten har hörts och har avgett ett yttrande ⁽¹⁾.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

AVDELNING I

SYFTE, DEFINITIONER OCH TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv fastställs minimiregler för definitionen av brott och påföljder avseende bekämpande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen, i syfte att stärka skyddet mot brott som påverkar dessa finansiella intressen, i linje med unionens regelverk på detta område.

Artikel 2

Definitioner och tillämpningsområde

1. I detta direktiv avses med

- a) *unionens finansiella intressen*: alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av, förvärvats genom eller ska betalas till
 - i) unionens budget,
 - ii) budgetarna för unionens institutioner, organ och byråer som upprättats i enlighet med fördragen eller budgetar som direkt eller indirekt förvaltas och övervakas av dem.
- b) *juridisk person*: varje enhet som har rättskapacitet enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

2. Vad gäller inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt är detta direktiv endast tillämpligt på fall av allvarliga brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt. Vid tillämpning av detta direktiv ska brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt anses vara allvarliga när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet enligt definitionen i artikel 3.2 d har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater i unionen och inbegriper en total skada på minst 10 000 000 EUR.

3. Detta direktiv påverkar inte struktur eller funktionssätt hos medlemsstaternas skatteförvaltningar.

AVDELNING II

BROTT SOM AVSER BEDRÄGERI SOM RIKTAR SIG MOT UNIONENS FINANSIELLA INTRESSEN

Artikel 3

Bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen utgör brott, om de begåtts uppsåtligen.

2. I detta direktiv ska följande anses som bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen:

- a) i fråga om icke-upphandlingsrelaterade utgifter, varje handling eller underlåtenhet som avser
 - i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel eller tillgångar från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
 - ii) undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
 - iii) användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för,

⁽¹⁾ EUT C 383, 12.12.2012, s. 1.

- b) i fråga om upphandlingsrelaterade utgifter, åtminstone när handlingen begås i syfte att uppnå olovlig vinning för gärningsmannen eller annan person genom att orsaka en förlust för unionens finansiella intressen, varje handling eller underlåtenhet som avser
- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel eller tillgångar från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
 - ii) undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
 - iii) användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för, som skadar unionens finansiella intressen,
- c) i fråga om andra inkomster än sådana inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt som avses i led d, varje handling eller underlåtenhet som avser
- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning minskas på ett olagligt sätt,
 - ii) undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
 - iii) missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt.
- d) i fråga om inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt, varje handling eller underlåtenhet som begåtts inom ramen för gränsoverskridande bedrägliga upplägg med avseende på
- i) användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument avseende mervärdesskatt, om detta leder till en minskning av medel från unionens budget,
 - ii) undanhållande av information avseende mervärdesskatt som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
 - iii) presentation av korrekta uppgifter avseende mervärdesskatt i syfte att bedrägligen dölja en utebliven betalning eller otillbörligen skapar rätt till återbetalning av mervärdesskatt.

Artikel 4

Andra brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att penningtvätt enligt beskrivningen i artikel 1.3 i direktiv (EU) 2015/849 som inbegriper egendom som utgör vinning av brott som omfattas av det här direktivet utgör ett brott.
2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att passiv och aktiv korruption, om den begåtts uppsåtligt, utgör brott.
 - a) I detta direktiv avses med *passiv korruption* en handling som en offentlig tjänsteman utför för att, direkt eller genom en mellanhand, för egen eller för tredje mans räkning, begära eller erhålla förmåner, oavsett art, eller acceptera ett löfte om en sådan förmån för att i strid med sina skyldigheter utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen.
 - b) I detta direktiv avses med *aktiv korruption* en handling som utförs av en person för att direkt eller genom en mellanhand utlova, erbjuda eller ge en förmån, oavsett art, till en offentlig tjänsteman, för egen räkning eller för tredje mans räkning, för att denne i strid med sina skyldigheter ska utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen.
3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att förskingring, om det begåtts uppsåtligt, utgör ett brott.

I detta direktiv avses med *förskingring* en handling utförd av en offentlig tjänsteman som direkt eller indirekt är anförtrödd uppdraget att förvalta medel eller tillgångar, att göra åtaganden eller betala ut medel eller anslå eller använda tillgångar i strid med det syfte för vilket de var avsedda på ett sätt som skadar unionens finansiella intressen.

4. I detta direktiv avses med *offentlig tjänsteman*:
- a) *unionstjänsteman* eller *nationell tjänsteman*, inklusive en nationell tjänsteman från en annan medlemsstat och en nationell tjänsteman från ett tredjeland;
- i) *unionstjänsteman*:
- en tjänsteman eller annan anställd på kontrakt av unionen i den mening som avses i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen som föreskrivs i förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 ⁽¹⁾ (nedan kallade *tjänsteföreskrifterna*), eller
 - en person som ställts till unionens förfogande av en medlemsstat eller av ett offentligt eller privat organ och som utför uppgifter som motsvarar dem som unionens tjänstemän eller övriga anställda utför.
- Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om immunitet och privilegier i protokollen 3 och 7 ska medlemmar i unionens institutioner, organ och byråer som inrättats i enlighet med fördragen samt dessa organs personal likställas med unionstjänstemän, om de inte omfattas av tjänsteföreskrifterna.
- ii) *nationell tjänsteman*: tjänsteman eller offentlig tjänsteman enligt den definition som gäller enligt nationell rätt i den medlemsstat eller det tredjeland där personen utför sina uppgifter.
- När det gäller rättsliga åtgärder beträffande en nationell tjänsteman från en medlemsstat eller en nationell tjänsteman från ett tredjeland, vilka initierats av en annan medlemsstat, behöver den sistnämnda staten emellertid tillämpa definitionen av *nationell tjänsteman* endast i den mån den definitionen är förenlig med dess nationella rätt.
- Begreppet *nationell tjänsteman* ska omfatta varje person som innehar en verkställande, administrativ eller judiciell tjänst på nationell, regional eller lokal nivå. En person som innehar en lagstiftande tjänst på nationell, regional eller lokal nivå ska likställas med en nationell tjänsteman.
- b) Varje annan person som blivit utsedd till och som utövar ett offentligt uppdrag i medlemsstaterna eller tredjeländer och som deltar i förvaltningen av eller beslut som rör unionens finansiella intressen.

AVDELNING III

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM BEDRÅGERI OCH ANDRA BROTT SOM RIKTAR SIG MOT UNIONENS FINANSIELLA INTRESSEN

Artikel 5

Anstiften, medhjälp och försök

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiften och medhjälp till att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4 är straffbart.
2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4.3 är straffbart.

Artikel 6

Juridiska personers ansvar

1. Medlemsstaterna ska 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, 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.

⁽¹⁾ EGT L 56, 4.3.1968, s. 1.

2. Medlemsstaterna ska även 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 punkt 1 i den här artikeln 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 artikel 3, 4 eller 5.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 i den här artikeln ska inte utesluta möjligheten att vidta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som har begått brott som avses i artiklarna 3 och 4 eller som är straffrättsligt ansvariga i enlighet med artikel 5.

Artikel 7

Påföljder som avser fysiska personer

1. När det gäller fysiska personer ska medlemsstaterna säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3 och 4 beläggs med ett maximistraff som inbegriper fängelse.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3 och 4 beläggs med ett maximistraff på minst fyra års fängelse, om brotten inbegriper betydande skada eller fördelar.

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.

Medlemsstaterna får också föreskriva ett maximistraff på minst fyra års fängelse under andra allvarliga omständigheter som fastställs i deras nationella rätt.

4. Om ett brott som avses i artikel 3.2 a, b eller c eller 4 inbegriper skada som understiger 10 000 EUR eller en fördel som understiger 10 000 EUR får medlemsstaterna föreskriva andra sanktioner än straffrättsliga påföljder.

5. Punkt 1 påverkar inte de behöriga myndigheternas utövande av disciplinära befogenheter i förhållande till offentliga tjänstemän.

Artikel 8

Försvårande omständigheter

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det betraktas som en försvårande omständighet om ett brott som avses i artikel 3, 4 eller 5 har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rambeslut 2008/841/RIF.

Artikel 9

Sanktioner som avser juridiska personer

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

- fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- tillfällig eller permanent uteslutning från offentliga anbudsförfaranden,
- 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.

Artikel 10

Frysning eller förverkande

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frysning och förverkande av hjälpmedel vid, och vinning av, de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5. Medlemsstater som är bundna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU⁽¹⁾ ska göra detta i enlighet med det direktivet.

Artikel 11

Behörighet

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet avseende de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 om
 - a) brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium, eller
 - b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet avseende de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 när gärningsmannen omfattas av tjänsteföreskrifterna vid tiden för brottet. Varje medlemsstat får avstå från att tillämpa de behörighetsregler som föreskrivs i denna punkt eller endast tillämpa dem i vissa fall eller endast om särskilda omständigheter är uppfyllda och ska underrätta kommissionen om detta.
3. En medlemsstat ska underrätta kommissionen om den beslutar att utvidga sin behörighet avseende de brott som avses i artikel 3, 4 eller 5, vilka har begåtts utanför dess territorium, vid någon av följande situationer:
 - a) Gärningsmannen har sin hemvist på dess territorium.
 - b) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium.
 - c) Gärningsmannen är en av dess tjänstemän som agerar i tjänsten.
4. I fall som avses i punkt 1 b ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att utövandet av deras behörighet inte är beroende av att ett åtal får väckas endast på grundval av en anmälan från offret på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks.

Artikel 12

Preskriptionstider för brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att föreskriva en preskriptionstid som möjliggör 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.
2. Medlemsstaterna ska i fråga om brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5, som är belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra utredning, åtal, rättegång och dom under en tidsperiod på minst fem år räknat från den dag då brottet begicks.
3. Genom undantag från punkt 2 får medlemsstaterna fastställa en preskriptionstid som är kortare än fem år, men inte kortare än tre år, förutsatt att tidsperioden kan avbrytas eller suspenderas i händelse av vissa handlingar.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39).

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa verkställighet av
- fängelsestraff på mer än ett år, eller alternativt,
 - fängelsestraff för brott som är belagda med ett maximistraff på fängelse i minst fyra år,

som döms ut i en slutlig fällande dom för ett brott som avses i artiklarna 3, 4 eller 5 under minst fem år från den då domen vann laga kraft. Den perioden kan omfatta förlängningar av preskriptionstiden till följd av avbrott eller suspension.

Artikel 13

Återkrav

Detta direktiv påverkar inte återkrav av följande:

- På unionsnivå av belopp som felaktigt betalats ut i samband med att de brott som avses i artikel 3.2 a, b eller c, 4 eller 5 begås.
- På nationell nivå, av mervärdesskatt som inte betalats i samband med att de brott som avses i artikel 3.2 d, 4 eller 5 begås.

Artikel 14

Samspelet med andra tillämpliga unionsrättsakter

Tillämpningen av administrativa åtgärder, sanktioner och böter som föreskrivs i unionsrätten, särskilt de som avses i artiklarna 4 och 5 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95, eller i nationell rätt som har antagits i överensstämmelse med en specifik skyldighet enligt unionsrätten, ska inte påverka tillämpningen av detta direktiv. Medlemsstaterna ska säkerställa att eventuella straffrättsliga förfaranden som inlets på grundval av nationella bestämmelser som genomför detta direktiv inte otillbörligt påverkar en korrekt och effektiv tillämpning av i unionsrätten eller i nationella genomförandebestämmelser föreskrivna administrativa åtgärder, sanktioner och avgifter som inte kan likställas med straffrättsliga förfaranden.

AVDELNING IV

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 15

Samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen (Olaf) och unionens övriga institutioner, organ eller byråer

- Utan att det påverkar reglerna för gränsöverskridande samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i brottmål ska medlemsstaterna, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten och kommissionen inom ramen för sin respektive behörighet samarbeta med varandra i kampen mot de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5. Kommissionen, och om så är lämpligt Eurojust, ska i detta syfte tillhandahålla sådan teknisk och operativ hjälp som de behöriga nationella myndigheterna behöver för att underlätta samordningen av sina utredningar.
- De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna får inom ramen för sin behörighet utbyta information med kommissionen för att göra det lättare att fastställa fakta och för att säkerställa effektiva åtgärder mot de brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5. Kommissionen och de behöriga nationella myndigheterna ska i varje enskilt fall beakta kraven på konfidentiell behandling och reglerna om skydd av personuppgifter. Utan att det påverkar nationell rätt om tillgång till information får en medlemsstat i detta syfte, när den lämnar information till kommissionen, föreskriva särskilda villkor för hur informationen ska användas av kommissionen eller av en annan medlemsstat som informationen i fråga lämnas till.
- Revisionsrätten och de revisorer som ansvarar för revisionen av budgetarna för unionens institutioner, organ och byråer som inrättats i enlighet med fördragen och de budgetar som förvaltas och kontrolleras av institutionerna ska upplysa Olaf och andra behöriga myndigheter om omständigheter som de upptäcker när de fullgör sina skyldigheter som skulle kunna innebära ett brott som avses i artikel 3, 4 eller 5. Medlemsstaterna ska säkerställa att deras nationella revisionsorgan gör detsamma.

*Artikel 16***Ersättande av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen**

Konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och protokollen till denna av den 27 september 1996, den 29 november 1996 respektive den 19 juni 1997 ersätts härmed av detta direktiv för de medlemsstater som är bundna därav, med verkan från och med den 6 juli 2019.

För de medlemsstater som är bundna av detta direktiv ska hänvisningar till konventionen anses som hänvisningar till detta direktiv.

*Artikel 17***Införlivande**

1. Medlemsstaterna ska senast den 6 juli 2019 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen. De ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 6 juli 2019.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. De ska även, för de medlemsstater som är bundna av detta direktiv, innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till den konvention som ersätts av detta direktiv ska anses som hänvisningar till det här direktivet. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 18***Rapportering och bedömning**

1. Kommissionen ska senast den 6 juli 2021 lägga fram en rapport inför Europaparlamentet och rådet med en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa direktivet.

2. Utan att det påverkar de rapporteringsskyldigheter som föreskrivs i andra unionsrättsakter ska medlemsstaterna, årligen, sända följande statistik om brott som avses i artiklarna 3, 4 och 5 till kommissionen, om den är tillgänglig på central nivå i den berörda medlemsstaten:

a) Antalet straffrättsliga förfaranden som inletts, lagts ner, lett till frikännande och fällande dom samt antalet pågående förfaranden.

b) De belopp som återbetalats till följd av straffrättsliga förfaranden och den uppskattade skadan.

3. Kommissionen ska senast 6 juli 2024, och med beaktande av dess rapport som har lagts fram i enlighet med punkt 1 och medlemsstaternas statistik som lagts fram i enlighet med punkt 2, lägga fram en rapport inför Europaparlamentet och rådet med en bedömning av vilken inverkan den nationella lagstiftning varigenom detta direktiv införlivas har på förebyggandet av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

4. Kommissionen ska senast den 6 juli 2022, och på grundval av den statistik som överlämnats av medlemsstaterna i enlighet med punkt 2, överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet och, med avseende på det allmänna målet att förbättra skyddet av unionens finansiella intressen, bedöma om

a) det tröskelvärde som anges i artikel 2.2 är lämpligt,

b) bestämmelserna om preskriptionstider som avses i artikel 12 är tillräckligt effektiva,

c) detta direktiv på ett effektivt sätt angriper bedrägeri vid offentlig upphandling.

5. De rapporter som avses i punkterna 3 och 4 ska vid behov åtföljas av ett lagstiftningsförslag, som kan innehålla en specifik bestämmelse om bedrägeri vid offentlig upphandling.

*Artikel 19***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 20***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 5 juli 2017.

På Europaparlamentets vägnar
A. TAJANI
Ordförande

På rådets vägnar
M. MAASIKAS
Ordförande

DIRECTIVES

DIRECTIVE (EU) 2017/1371 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL
of 5 July 2017
on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 83(2) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions ⁽¹⁾

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure ⁽²⁾,

Whereas:

- (1) The protection of the Union's financial interests concerns not only the management of budget appropriations, but extends to all measures which negatively affect or which threaten to negatively affect its assets and those of the Member States, to the extent that those measures are of relevance to Union policies.
- (2) The Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests of 26 July 1995 ⁽³⁾, including the Protocols thereto of 27 September 1996 ⁽⁴⁾, of 29 November 1996 ⁽⁵⁾ and of 19 June 1997 ⁽⁶⁾ (the 'Convention') establishes minimum rules relating to the definition of criminal offences and sanctions in the area of fraud affecting the Union's financial interests. The Member States drew up the Convention, in which it was noted that fraud affecting Union revenue and expenditure in many cases was not confined to a single country and was often committed by organised criminal networks. On that basis, it was already recognised in the Convention that the protection of the Union's financial interests called for the criminal prosecution of fraudulent conduct injuring those interests. In parallel, Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 ⁽⁷⁾ was adopted. That Regulation lays down general rules relating to homogenous checks and to administrative measures and penalties concerning irregularities with regard to Union law while, at the same time, referring to sectoral rules in that area, fraudulent actions as defined in the Convention and the application of the Member States' criminal law and proceedings.
- (3) Union policy in the area of the protection of the Union's financial interests has already been the subject of harmonisation measures such as Regulation (EC, Euratom) No 2988/95. In order to ensure the implementation of Union policy in this area, it is essential to continue to approximate the criminal law of the Member States by complementing the protection of the Union's financial interests under administrative and civil law for the most serious types of fraud-related conduct in that field, whilst avoiding inconsistencies, both within and among those areas of law.
- (4) The protection of the Union's financial interests calls for a common definition of fraud falling within the scope of this Directive, which should cover fraudulent conduct with respect to revenues, expenditure and assets at the

⁽¹⁾ OJ C 391, 18.12.2012, p. 134.

⁽²⁾ Position of the European Parliament of 16 April 2014 (not yet published in the Official Journal) and position of the Council at first reading of 25 April 2017 (OJ C 184, 9.6.2017, p. 1). Position of the European Parliament of 5 July 2017 (not yet published in the Official Journal).

⁽³⁾ OJ C 316, 27.11.1995, p. 48.

⁽⁴⁾ OJ C 313, 23.10.1996, p. 1.

⁽⁵⁾ OJ C 151, 20.5.1997, p. 1.

⁽⁶⁾ OJ C 221, 19.7.1997, p. 11.

⁽⁷⁾ Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities' financial interests (OJ L 312, 23.12.1995, p. 1).

expense of the general budget of the European Union (the 'Union budget'), including financial operations such as borrowing and lending activities. The notion of serious offences against the common system of value added tax ('VAT') as established by Council Directive 2006/112/EC⁽¹⁾ (the 'common VAT system') refers to the most serious forms of VAT fraud, in particular carousel fraud, VAT fraud through missing traders, and VAT fraud committed within a criminal organisation, which create serious threats to the common VAT system and thus to the Union budget. Offences against the common VAT system should be considered to be serious where they are connected with the territory of two or more Member States, result from a fraudulent scheme whereby those offences are committed in a structured way with the aim of taking undue advantage of the common VAT system and the total damage caused by the offences is at least EUR 10 000 000. The notion of total damage refers to the estimated damage that results from the entire fraud scheme, both to the financial interests of the Member States concerned and to the Union, excluding interest and penalties. This Directive aims to contribute to the efforts to fight those criminal phenomena.

- (5) When the Commission implements the Union budget under shared or indirect management, it may delegate budget implementation tasks to the Member States or entrust them to bodies, offices or agencies established pursuant to the Treaties or to other entities or persons. In the event of such shared or indirect management, the Union's financial interests should benefit from the same level of protection as they do when under the direct management of the Commission.
- (6) For the purposes of this Directive, procurement-related expenditure is any expenditure in connection with the public contracts determined by Article 101(1) of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council⁽²⁾.
- (7) Union money laundering law is fully applicable to money laundering involving property derived from the criminal offences covered by this Directive. A reference made to that law should ensure that the sanctioning regime introduced by this Directive applies to all serious cases of criminal offences against the Union's financial interests.
- (8) Corruption constitutes a particularly serious threat to the Union's financial interests, which can in many cases also be linked to fraudulent conduct. Since all public officials have a duty to exercise judgment or discretion impartially, the giving of bribes in order to influence a public official's judgment or discretion and the taking of such bribes should be included in the definition of corruption, irrespective of the law or regulations applicable in the particular official's country or to the international organisation concerned.
- (9) The Union's financial interests can be negatively affected by certain types of conduct of a public official who is entrusted with the management of funds or assets, whether he or she is in charge or acts in a supervisory capacity, which types of conduct aim at misappropriating funds or assets, contrary to the intended purpose and whereby the Union's financial interests are damaged. There is therefore a need to introduce a precise definition of criminal offences covering such conduct.
- (10) As regards the criminal offences of passive corruption and misappropriation, there is a need to include a definition of public officials covering all relevant officials, whether holding a formal office in the Union, in the Member States or in third countries. Private persons are increasingly involved in the management of Union funds. In order to protect Union funds adequately from corruption and misappropriation, the definition of 'public official' therefore needs to cover persons who do not hold formal office but who are nonetheless assigned and exercise, in a similar manner, a public service function in relation to Union funds, such as contractors involved in the management of such funds.
- (11) With regard to the criminal offences provided for in this Directive, the notion of intention must apply to all the elements constituting those criminal offences. The intentional nature of an act or omission may be inferred from objective, factual circumstances. Criminal offences which do not require intention are not covered by this Directive.

⁽¹⁾ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax (OJ L 347, 11.12.2006, p. 1).

⁽²⁾ Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 (OJ L 298, 26.10.2012, p. 1).

- (12) This Directive does not oblige Member States to provide for sanctions of imprisonment for the commission of criminal offences that are not of a serious nature, in cases where intent is presumed under national law.
- (13) Some criminal offences against the Union's financial interests are in practice often closely related to the criminal offences covered by Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and Union legislative acts that are based on that provision. Coherence between such legislative acts and this Directive should therefore be ensured in the wording of this Directive.
- (14) Insofar as the Union's financial interests can be damaged or threatened by conduct attributable to legal persons, legal persons should be liable for the criminal offences, as defined in this Directive, which are committed on their behalf.
- (15) In order to ensure equivalent protection of the Union's financial interests throughout the Union by means of measures which should act as a deterrent, Member States should provide for certain types and levels of sanctions when the criminal offences defined in this Directive are committed. The levels of sanctions should not go beyond what is proportionate for the offences.
- (16) As this Directive provides for minimum rules, Member States are free to adopt or maintain more stringent rules for criminal offences affecting the Union's financial interests.
- (17) This Directive does not affect the proper and effective application of disciplinary measures or penalties other than of a criminal nature. Sanctions that cannot be equated to criminal sanctions, which are imposed on the same person for the same conduct, can be taken into account when sentencing that person for a criminal offence defined in this Directive. For other sanctions, the principle of prohibition of being tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence (*ne bis in idem*) should be fully respected. This Directive does not criminalise behaviour which is not also subject to disciplinary penalties or other measures concerning a breach of official duties, in cases where such disciplinary penalties or other measures can be applied to the persons concerned.
- (18) Sanctions with regard to natural persons should, in certain cases, provide for a maximum penalty of at least four years of imprisonment. Such cases should include at least those involving considerable damage done or advantage gained whereby the damage or advantage should be presumed to be considerable when it involves more than EUR 100 000. Where a Member State's law does not provide for an explicit threshold for considerable damage or advantage as a basis for a maximum penalty, the Member State should ensure that the amount of damage or advantage is taken into account by its courts in the determination of sanctions for fraud and other criminal offences affecting the Union's financial interests. This Directive does not prevent Member States from providing for other elements which would indicate the serious nature of a criminal offence, for instance when the damage or advantage is potential, but of very considerable nature. However, for offences against the common VAT system, the threshold as of which the damage or advantage should be presumed to be considerable is, in conformity with this Directive, EUR 10 000 000. The introduction of minimum levels of maximum imprisonment sanctions is necessary in order to ensure equivalent protection of the Union's financial interests throughout the Union. The sanctions are intended to serve as a strong deterrent for potential offenders, with effect throughout the Union.
- (19) Member States should ensure that the fact that a criminal offence is committed within a criminal organisation as defined in Council Framework Decision 2008/841/JHA ⁽¹⁾ is considered to be an aggravating circumstance in accordance with the applicable rules established by their legal systems. They should ensure that the aggravating circumstance is made available to judges for their consideration when sentencing offenders, although there is no obligation on judges to take the aggravating circumstance into account in their sentence. Member States are not obliged to provide for the aggravating circumstance where national law provides for the criminal offences as defined in Framework Decision 2008/841/JHA to be punishable as a separate criminal offence and this may lead to more severe sanctions.
- (20) Given, in particular, the mobility of perpetrators and of the proceeds stemming from illegal activities at the expense of the Union's financial interests, as well as the complex cross-border investigations which this entails, each Member State should establish its jurisdiction in order to enable it to counter such activities. Each Member State should thereby ensure that its jurisdiction covers criminal offences which are committed using information and communication technology accessed from its territory.

(1) Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime (OJ L 300, 11.11.2008, p. 42).

- (21) Given the possibility of multiple jurisdictions for cross-border criminal offences falling under the scope of this Directive, the Member States should ensure that the principle of *ne bis in idem* is respected in full in the application of national law transposing this Directive.
- (22) Member States should lay down rules concerning limitation periods necessary in order to enable them to counter illegal activities at the expense of the Union's financial interests. In cases of criminal offences punishable by a maximum sanction of at least four years of imprisonment, the limitation period should be at least five years from the time when the criminal offence was committed. This should be without prejudice to those Member States which do not set limitation periods for investigation, prosecution and enforcement.
- (23) Without prejudice to the rules on cross-border cooperation and mutual legal assistance in criminal matters and to other rules under Union law, in particular under Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾, there is a need for appropriate provision to be made for cooperation to ensure effective action against the criminal offences defined in this Directive affecting the Union's financial interests, including exchange of information between the Member States and the Commission as well as technical and operational assistance provided by the Commission to the competent national authorities as they may need to facilitate coordination of their investigations. Such assistance should not entail the participation of the Commission in the investigation or prosecution procedures of individual criminal cases conducted by the national authorities. The Court of Auditors and the auditors responsible for auditing the budgets of the Union institutions, bodies, offices and agencies should disclose to the European Anti-Fraud Office (OLAF) and to other competent authorities any fact which could be qualified as a criminal offence under this Directive, and Member States should ensure that national audit bodies within the meaning of Article 59 of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 do the same, in accordance with Article 8 of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013.
- (24) The Commission should report to the European Parliament and to the Council on the measures taken by Member States to comply with this Directive. The report may be accompanied, if necessary, by proposals taking into consideration possible evolutions, in particular regarding the financing of the Union budget.
- (25) The Convention should be replaced by this Directive for the Member States bound by it.
- (26) For the application of point (d) of Article 3(4) of Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council ⁽²⁾, the reference to serious fraud affecting the Union's financial interests as defined in Article 1(1) and Article 2(1) of the Convention should be construed as fraud affecting the Union's financial interests as defined in Article 3 and in Article 7(3) of this Directive or, as regards offences against the common VAT system, as defined in Article 2(2) of this Directive.
- (27) Proper implementation of this Directive by the Member States includes the processing of personal data by the competent national authorities, and the exchange of such data between Member States on the one hand, and between competent Union bodies on the other. The processing of personal data at national level between national competent authorities should be regulated by the *acquis* of the Union. The exchange of personal data between Member States should be carried out in accordance with Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council ⁽³⁾. To the extent that the Union institutions, bodies, offices and agencies process personal data, Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council ⁽⁴⁾ or, where applicable, other Union legal acts regulating the processing of personal data by those bodies, offices and agencies as well as the applicable rules concerning the confidentiality of judicial investigations, should apply.

⁽¹⁾ Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 (OJ L 248, 18.9.2013, p. 1).

⁽²⁾ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (OJ L 141, 5.6.2015, p. 73).

⁽³⁾ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA (OJ L 119, 4.5.2016, p. 89).

⁽⁴⁾ Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data (OJ L 8, 12.1.2001, p. 1).

- (28) The intended dissuasive effect of the application of criminal law sanctions requires particular caution with regard to fundamental rights. This Directive respects fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the 'Charter') and in particular the right to liberty and security, the protection of personal data, the freedom to choose an occupation and right to engage in work, the freedom to conduct a business, the right to property, the right to an effective remedy and to a fair trial, the presumption of innocence and the right of defence, the principles of the legality and proportionality of criminal offences and sanctions, as well as the principle of *ne bis in idem*. This Directive seeks to ensure full respect for those rights and principles and must be implemented accordingly.
- (29) Member States should take the necessary measures to ensure the prompt recovery of sums and their transfer to the Union budget, without prejudice to the relevant Union sector-specific rules on financial corrections and recovery of amounts unduly spent.
- (30) Administrative measures and penalties play an important role in the protection of the Union's financial interests. This Directive does not exempt Member States from the obligation to apply and implement administrative Union measures and penalties within the meaning of Articles 4 and 5 of Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.
- (31) This Directive should oblige Member States to provide in their national law for criminal penalties in respect of the acts of fraud and fraud-related criminal offences affecting the Union's financial interests to which this Directive applies. This Directive should not create obligations regarding the application of such penalties or any other available system of law enforcement to individual cases. Member States may in principle continue to apply administrative measures and penalties in parallel in the area covered by this Directive. In the application of national law transposing this Directive, Member States should, however, ensure that the imposition of criminal sanctions for criminal offences in accordance with this Directive and of administrative measures and penalties does not lead to a breach of the Charter.
- (32) This Directive should not affect the competences of Member States to structure and organise their tax administration as they see fit to ensure the correct determination, assessment and collection of value added tax, as well as the effective application of VAT law.
- (33) This Directive applies without prejudice to the provisions on the lifting of the immunities contained in the TFEU, Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union and Protocol No 7 on the Privileges and Immunities of the European Union, annexed to the TFEU and to the Treaty on European Union (TEU), and the texts implementing them, or similar provisions incorporated in national law. In the transposition of this Directive into national law as well as in the application of national law transposing this Directive, those privileges and immunities, including the respect for the freedom of the Member's mandate, are fully taken into account.
- (34) This Directive is without prejudice to the general rules and principles of national criminal law on the application and execution of sentences in accordance with the concrete circumstances in each individual case.
- (35) Since the objective of this Directive cannot be sufficiently achieved by the Member States but can rather, by reason of its scale and effects, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 TEU. In accordance with the principle of proportionality as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary to achieve that objective.
- (36) In accordance with Article 3 and Article 4a(1) of Protocol No 21 on the position of United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, annexed to the TEU and to the TFEU, Ireland has notified its wish to take part in the adoption and application of this Directive.
- (37) In accordance with Articles 1 and 2 of Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, annexed to the TEU and to the TFEU, and without prejudice to Article 4 of that Protocol, the United Kingdom is not taking part in the adoption of this Directive and is not bound by it or subject to its application.
- (38) In accordance with Articles 1 and 2 of Protocol No 22 on the position of Denmark, annexed to the TEU and to the TFEU, Denmark is not taking part in the adoption of this Directive and is not bound by it or subject to its application.

(39) The European Court of Auditors has been consulted and has adopted an opinion ⁽¹⁾,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

TITLE I

SUBJECT MATTER, DEFINITIONS AND SCOPE

Article 1

Subject matter

This Directive establishes minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions with regard to combatting fraud and other illegal activities affecting the Union's financial interests, with a view to strengthening protection against criminal offences which affect those financial interests, in line with the *acquis* of the Union in this field.

Article 2

Definitions and scope

1. For the purposes of this Directive, the following definitions apply:
 - (a) 'Union's financial interests' means all revenues, expenditure and assets covered by, acquired through, or due to:
 - (i) the Union budget;
 - (ii) the budgets of the Union institutions, bodies, offices and agencies established pursuant to the Treaties or budgets directly or indirectly managed and monitored by them;
 - (b) 'legal person' means an entity having legal personality under the applicable law, except for States or public bodies in the exercise of State authority and for public international organisations.
2. In respect of revenue arising from VAT own resources, this Directive shall apply only in cases of serious offences against the common VAT system. For the purposes of this Directive, offences against the common VAT system shall be considered to be serious where the intentional acts or omissions defined in point (d) of Article 3(2) are connected with the territory of two or more Member States of the Union and involve a total damage of at least EUR 10 000 000.
3. The structure and functioning of the tax administration of the Member States are not affected by this Directive.

TITLE II

CRIMINAL OFFENCES WITH REGARD TO FRAUD AFFECTING THE UNION'S FINANCIAL INTERESTS

Article 3

Fraud affecting the Union's financial interests

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that fraud affecting the Union's financial interests constitutes a criminal offence when committed intentionally.
2. For the purposes of this Directive, the following shall be regarded as fraud affecting the Union's financial interests:
 - (a) in respect of non-procurement-related expenditure, any act or omission relating to:
 - (i) the use or presentation of false, incorrect or incomplete statements or documents, which has as its effect the misappropriation or wrongful retention of funds or assets from the Union budget or budgets managed by the Union, or on its behalf;
 - (ii) non-disclosure of information in violation of a specific obligation, with the same effect; or
 - (iii) the misapplication of such funds or assets for purposes other than those for which they were originally granted;

⁽¹⁾ OJ C 383, 12.12.2012, p. 1.

- (b) in respect of procurement-related expenditure, at least when committed in order to make an unlawful gain for the perpetrator or another by causing a loss to the Union's financial interests, any act or omission relating to:
 - (i) the use or presentation of false, incorrect or incomplete statements or documents, which has as its effect the misappropriation or wrongful retention of funds or assets from the Union budget or budgets managed by the Union, or on its behalf;
 - (ii) non-disclosure of information in violation of a specific obligation, with the same effect; or
 - (iii) the misapplication of such funds or assets for purposes other than those for which they were originally granted, which damages the Union's financial interests;
- (c) in respect of revenue other than revenue arising from VAT own resources referred to in point (d), any act or omission relating to:
 - (i) the use or presentation of false, incorrect or incomplete statements or documents, which has as its effect the illegal diminution of the resources of the Union budget or budgets managed by the Union, or on its behalf;
 - (ii) non-disclosure of information in violation of a specific obligation, with the same effect; or
 - (iii) misapplication of a legally obtained benefit, with the same effect;
- (d) in respect of revenue arising from VAT own resources, any act or omission committed in cross-border fraudulent schemes in relation to:
 - (i) the use or presentation of false, incorrect or incomplete VAT-related statements or documents, which has as an effect the diminution of the resources of the Union budget;
 - (ii) non-disclosure of VAT-related information in violation of a specific obligation, with the same effect; or
 - (iii) the presentation of correct VAT-related statements for the purposes of fraudulently disguising the non-payment or wrongful creation of rights to VAT refunds.

Article 4

Other criminal offences affecting the Union's financial interests

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that money laundering as described in Article 1(3) of Directive (EU) 2015/849 involving property derived from the criminal offences covered by this Directive constitutes a criminal offence.
2. Member States shall take the necessary measures to ensure that passive and active corruption, when committed intentionally, constitute criminal offences.
 - (a) For the purposes of this Directive, 'passive corruption' means the action of a public official who, directly or through an intermediary, requests or receives advantages of any kind, for himself or for a third party, or accepts a promise of such an advantage, to act or to refrain from acting in accordance with his duty or in the exercise of his functions in a way which damages or is likely to damage the Union's financial interests.
 - (b) For the purposes of this Directive, 'active corruption' means the action of a person who promises, offers or gives, directly or through an intermediary, an advantage of any kind to a public official for himself or for a third party for him to act or to refrain from acting in accordance with his duty or in the exercise of his functions in a way which damages or is likely to damage the Union's financial interests.
3. Member States shall take the necessary measures to ensure that misappropriation, when committed intentionally, constitutes a criminal offence.

For the purposes of this Directive, 'misappropriation' means the action of a public official who is directly or indirectly entrusted with the management of funds or assets to commit or disburse funds or appropriate or use assets contrary to the purpose for which they were intended in any way which damages the Union's financial interests.

4. For the purposes of this Directive, 'public official' means:
- (a) a Union official or a national official, including any national official of another Member State and any national official of a third country:
- (i) 'Union official' means a person who is:
- an official or other servant engaged under contract by the Union within the meaning of the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union laid down in Council Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 ⁽¹⁾ (the 'Staff Regulations'), or
 - seconded to the Union by a Member State or by any public or private body, who carries out functions equivalent to those performed by Union officials or other servants.
- Without prejudice to the provisions on privileges and immunities contained in Protocols No 3 and No 7, Members of the Union institutions, bodies, offices and agencies, set up in accordance with the Treaties and the staff of such bodies shall be assimilated to Union officials, inasmuch as the Staff Regulations do not apply to them;
- (ii) 'national official' shall be understood by reference to the definition of 'official' or 'public official' in the national law of the Member State or third country in which the person in question carries out his or her functions.
- Nevertheless, in the case of proceedings involving a national official of a Member State, or a national official of a third country, initiated by another Member State, the latter shall not be bound to apply the definition of 'national official' except insofar as that definition is compatible with its national law.
- The term 'national official' shall include any person holding an executive, administrative or judicial office at national, regional or local level. Any person holding a legislative office at national, regional or local level shall be assimilated to a national official;
- (b) any other person assigned and exercising a public service function involving the management of or decisions concerning the Union's financial interests in Member States or third countries.

TITLE III

GENERAL PROVISIONS RELATING TO FRAUD AND OTHER CRIMINAL OFFENCES AFFECTING THE UNION'S FINANCIAL INTERESTS

Article 5

Incitement, aiding and abetting, and attempt

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that inciting, and aiding and abetting the commission of any of the criminal offences referred to in Articles 3 and 4 are punishable as criminal offences.
2. Member States shall take the necessary measures to ensure that an attempt to commit any of the criminal offences referred to in Article 3 and Article 4(3) is punishable as a criminal offence.

Article 6

Liability of legal persons

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable for any of the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 committed for their benefit by any person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, and having a leading position within the legal person, based on:
 - (a) a power of representation of the legal person;
 - (b) an authority to take decisions on behalf of the legal person; or
 - (c) an authority to exercise control within the legal person.

⁽¹⁾ OJ L 56, 4.3.1968, p. 1.

2. Member States shall also take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable where the lack of supervision or control by a person referred to in paragraph 1 of this Article has made possible the commission, by a person under its authority, of any of the criminal offences referred to in Article 3, 4 or 5 for the benefit of that legal person.

3. Liability of legal persons under paragraphs 1 and 2 of this Article shall not exclude the possibility of criminal proceedings against natural persons who are perpetrators of the criminal offences referred to in Articles 3 and 4 or who are criminally liable under Article 5.

Article 7

Sanctions with regard to natural persons

1. As regards natural persons, Member States shall ensure that the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 are punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal sanctions.

2. Member States shall take the necessary measures to ensure that the criminal offences referred to in Articles 3 and 4 are punishable by a maximum penalty which provides for imprisonment.

3. Member States shall take the necessary measures to ensure that the criminal offences referred to in Articles 3 and 4 are punishable by a maximum penalty of at least four years of imprisonment when they involve considerable damage or advantage.

The damage or advantage resulting from the criminal offences referred to in points (a), (b) and (c) of Article 3(2) and in Article 4 shall be presumed to be considerable where the damage or advantage involves more than EUR 100 000.

The damage or advantage resulting from the criminal offences referred to in point (d) of Article 3(2) and subject to Article 2(2) shall always be presumed to be considerable.

Member States may also provide for a maximum sanction of at least four years of imprisonment in other serious circumstances defined in their national law.

4. Where a criminal offence referred to in point (a), (b) or (c) of Article 3(2) or in Article 4 involves damage of less than EUR 10 000 or an advantage of less than EUR 10 000, Member States may provide for sanctions other than criminal sanctions.

5. Paragraph 1 shall be without prejudice to the exercise of disciplinary powers by the competent authorities against public officials.

Article 8

Aggravating circumstance

Member States shall take the necessary measures to ensure that where a criminal offence referred to in Article 3, 4 or 5 is committed within a criminal organisation in the sense of Framework Decision 2008/841/JHA, this shall be considered to be an aggravating circumstance.

Article 9

Sanctions with regard to legal persons

Member States shall take the necessary measures to ensure that a legal person held liable pursuant to Article 6 is subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions, which shall include criminal or non-criminal fines and may include other sanctions, such as:

- (a) exclusion from entitlement to public benefits or aid;
- (b) temporary or permanent exclusion from public tender procedures;
- (c) temporary or permanent disqualification from the practice of commercial activities;

- (d) placing under judicial supervision;
- (e) judicial winding-up;
- (f) temporary or permanent closure of establishments which have been used for committing the criminal offence.

Article 10

Freezing and confiscation

Member States shall take the necessary measures to enable the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds from the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5. Member States bound by Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾ shall do so in accordance with that Directive.

Article 11

Jurisdiction

1. Each Member State shall take the necessary measures to establish its jurisdiction over the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 where:
 - (a) the criminal offence is committed in whole or in part within its territory; or
 - (b) the offender is one of its nationals.
2. Each Member State shall take the necessary measures to establish its jurisdiction over the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 where the offender is subject to the Staff Regulations at the time of the criminal offence. Each Member State may refrain from applying the rules on jurisdiction established in this paragraph or may apply them only in specific cases or only where specific conditions are fulfilled and shall inform the Commission thereof.
3. A Member State shall inform the Commission where it decides to extend its jurisdiction to criminal offences referred to in Article 3, 4 or 5 which have been committed outside its territory in any of the following situations:
 - (a) the offender is a habitual resident in its territory;
 - (b) the criminal offence is committed for the benefit of a legal person established in its territory; or
 - (c) the offender is one of its officials who acts in his or her official duty.
4. In cases referred to in point (b) of paragraph 1, Member States shall take the necessary measures to ensure that the exercise of their jurisdiction is not subject to the condition that a prosecution can be initiated only following a report made by the victim in the place where the criminal offence was committed, or a denunciation from the State of the place where the criminal offence was committed.

Article 12

Limitation periods for criminal offences affecting the Union's financial interests

1. Member States shall take the necessary measures to provide for a limitation period that enables the investigation, prosecution, trial and judicial decision of criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 for a sufficient period of time after the commission of those criminal offences, in order for those criminal offences to be tackled effectively.
2. Member States shall take the necessary measures to enable the investigation, prosecution, trial and judicial decision of criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 which are punishable by a maximum sanction of at least four years of imprisonment, for a period of at least five years from the time when the offence was committed.
3. By way of derogation from paragraph 2, Member States may establish a limitation period that is shorter than five years, but not shorter than three years, provided that the period may be interrupted or suspended in the event of specified acts.

⁽¹⁾ Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union (OJ L 127, 29.4.2014, p. 39).

4. Member States shall take the necessary measures to enable the enforcement of:
- (a) a penalty of more than one year of imprisonment; or alternatively
 - (b) a penalty of imprisonment in the case of a criminal offence which is punishable by a maximum sanction of at least four years of imprisonment,
- imposed following a final conviction for a criminal offence referred to in Article 3, 4 or 5, for at least five years from the date of the final conviction. That period may include extensions of the limitation period arising from interruption or suspension.

Article 13

Recovery

This Directive shall be without prejudice to the recovery of the following:

- (1) at Union level of sums unduly paid in the context of the commission of the criminal offences referred to in point (a), (b) or (c) of Article 3(2), or in Article 4 or 5;
- (2) at national level, of any VAT not paid in the context of the commission of the criminal offences referred to in point (d) of Article 3(2), or in Article 4 or 5.

Article 14

Interaction with other applicable legal acts of the Union

The application of administrative measures, penalties and fines as laid down in Union law, in particular those within the meaning of Articles 4 and 5 of Regulation (EC, Euratom) No 2988/95, or in national law adopted in compliance with a specific obligation under Union law, shall be without prejudice to this Directive. Member States shall ensure that any criminal proceedings initiated on the basis of national provisions implementing this Directive do not unduly affect the proper and effective application of administrative measures, penalties and fines that cannot be equated to criminal proceedings, laid down in Union law or national implementing provisions.

TITLE IV

FINAL PROVISIONS

Article 15

Cooperation between the Member States and the Commission (OLAF) and other Union institutions, bodies, offices or agencies

- 1. Without prejudice to the rules on cross-border cooperation and mutual legal assistance in criminal matters, the Member States, Eurojust, the European Public Prosecutor's Office and the Commission shall, within their respective competences, cooperate with each other in the fight against the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5. To that end the Commission, and where appropriate, Eurojust, shall provide such technical and operational assistance as the competent national authorities need to facilitate coordination of their investigations.
- 2. The competent authorities in the Member States may, within their competences, exchange information with the Commission so as to make it easier to establish the facts and to ensure effective action against the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5. The Commission and the competent national authorities shall take into account in each specific case the requirements of confidentiality and the rules on data protection. Without prejudice to national law on access to information, a Member State may, to that end, when supplying information to the Commission, set specific conditions covering the use of information, whether by the Commission or by another Member State to which the information is passed.
- 3. The Court of Auditors and auditors responsible for auditing the budgets of the Union institutions, bodies, offices and agencies established pursuant to the Treaties, and the budgets managed and audited by the institutions, shall disclose to OLAF and to other competent authorities any fact of which they become aware when carrying out their duties, which could be qualified as a criminal offence referred to in Article 3, 4 or 5. Member States shall ensure that national audit bodies do the same.

*Article 16***Replacement of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests**

The Convention on the protection of the European Communities' financial interests of 26 July 1995, including the Protocols thereto of 27 September 1996, of 29 November 1996 and of 19 June 1997, is hereby replaced by this Directive for the Member States bound by it, with effect from 6 July 2019.

For the Member States bound by this Directive, references to the Convention shall be construed as references to this Directive.

*Article 17***Transposition**

1. Member States shall adopt and publish, by 6 July 2019, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive. They shall immediately communicate the text of those measures to the Commission. They shall apply those measures from 6 July 2019.

When Member States adopt those measures, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. They shall also include a statement that, for the Member States bound by this Directive, references in existing laws, regulations and administrative provisions to the Convention replaced by this Directive shall be construed as references to this Directive. Member States shall determine how such reference is to be made and how that statement is to be formulated.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

*Article 18***Reporting and assessment**

1. The Commission shall by 6 July 2021 submit a report to the European Parliament and the Council, assessing the extent to which the Member States have taken the necessary measures in order to comply with this Directive.

2. Without prejudice to reporting obligations laid down in other Union legal acts, Member States shall, on an annual basis, submit the following statistics on the criminal offences referred to in Articles 3, 4 and 5 to the Commission, if they are available at a central level in the Member State concerned:

- (a) the number of criminal proceedings initiated, dismissed, resulting in an acquittal, resulting in a conviction and ongoing;
- (b) the amounts recovered following criminal proceedings and the estimated damage.

3. The Commission shall, by 6 July 2024 and taking into account its report submitted pursuant to paragraph 1 and the Member States' statistics submitted pursuant to paragraph 2, submit a report to the European Parliament and to the Council, assessing the impact of national law transposing this Directive on the prevention of fraud to the Union's financial interests.

4. The Commission shall, by 6 July 2022 and on the basis of the statistics submitted by Member States, pursuant to paragraph 2, submit a report to the European Parliament and to the Council, assessing, with regard to the general objective to strengthen the protection of the Union's financial interests, whether:

- (a) the threshold indicated in Article 2(2) is appropriate;
- (b) the provisions relating to limitation periods as referred to in Article 12 are sufficiently effective;
- (c) this Directive effectively addresses cases of procurement fraud.

5. The reports referred to in paragraphs 3 and 4 shall be accompanied, if necessary, by a legislative proposal, which may include a specific provision on procurement fraud.

*Article 19***Entry into force**

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 20***Addressees**

This Directive is addressed to the Member States in accordance with the Treaties.

Done at Strasbourg, 5 July 2017.

For the European Parliament

The President

A. TAJANI

For the Council

The President

M. MAASIKAS

Departementsserien 2018

Kronologisk förteckning

1. Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv. Ju.
2. Reglering av mikrosimuleringsmodellen Fasit. Fi.
3. Uppbörd av böter efter EU:s dataskyddsreform. Ju.
4. En ny stödordning för säkerhets-höjande åtgärder inom det civila samhället. Ku.
5. Ny lag om koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården. S.
6. Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift. N.
7. Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete. Ju.
8. Översyn av grundskyddet för pensionärer. S.
9. Snabbare lagföring. Ju.
10. EU:s framtida jordbrukspolitik. N.
11. Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen. S.
12. Anpassning av lagen om passagerarregister till EU:s dataskyddsreform. Ju.
13. Långsiktigt stöd till det civila samhället. Ku.
14. Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling. Fö.
15. Direktivet om ett ökat aktieägar-engagemang. Förslag till genomförande i svensk rätt. Ju.
16. Konsolidering av nationella och internationella riktlinjer för exportkontroll av krigsmateriel. UD.
17. Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. S.
18. Hyresgästskydd när en lägenhet förstörs. Ju.
19. Resning vid nya uppgifter om den tilltalades ålder. Ju.
20. Tillstånd till offentlig danstillställning. Ju.
21. Åtgärder för en stärkt patientsäkerhet och en effektivare hantering av behörighetsärenden inom hälso- och sjukvården. S.
22. Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser. Ju.
23. Vissa frågor om barnpornografibrottet och om avskaffad preskription för allvarliga brott mot barn. Ju.
24. Genomförande av EU:s geoblockeringsförordning. UD.
25. Avgiftsfrihet för screening för livmodershalscancer. S.
26. Tjänstledighet för politiska uppdrag på lokal och regional nivå i ett annat land. Undanröjande av ett gränshinder. Fi.
27. Anpassningar av svensk lag med anledning av kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/161. S.
28. Förlängt anställningsskydd till 69 år. A.
29. Brott mot förtroendevalda. Ju.
30. Tillståndsprövning av vapendelar m.m. Ju.
31. Utveckling av verksamheter som bedrivs enligt lagen om läkarvårds-ersättning och lagen om ersättning för fysioterapi. S.
32. Ersättning vid arbetslivsinriktad rehabilitering. S.
33. Översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvakter. N.
34. Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen. Ju.

Departementsserien 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förlängt anställningsskydd till 69 år. [28]

Finansdepartementet

Reglering av mikrosimuleringsmodellen
Fasit. [2]

Tjänstledighet för politiska uppdrag på
lokal och regional nivå i ett annat land.
Undanröjande av ett gränshinder. [26]

Försvarsdepartementet

Fördjupad översyn av Försvarsmaktens
logistikförsörjning i fråga om vidmakt-
hållande och upphandling. [14]

Justitiedepartementet

Genomförande av 2017 års ändrings-
direktiv till EU:s vapendirektiv. [1]

Uppbörd av böter efter
EU:s dataskyddsreform. [3]

Konsekvenser för arbetsgivare
vid återkallelse av uppehållstillstånd
för arbete. [7]

Snabbare lagföring. [9]

Anpassning av lagen om passagerarregister
till EU:s dataskyddsreform [12]

Direktivet om ett ökat aktieägarengage-
ment. Förslag till genomförande i
svensk rätt. [15]

Hyresgästskydd när en lägenhet
förstörs. [18]

Resning vid nya uppgifter om
den tilltalades ålder. [19]

Tillstånd till offentlig danstillställning.
[20]

Genomförande av terrorismdirektivets
brottsofferbestämmelser. [22]

Vissa frågor om barnpornografibrottet och
om avskaffad preskription för allvarliga
brott mot barn. [23]

Brott mot förtroendevalda. [29]

Tillståndsprövning av vapendelar m.m.
[30]

Straffrättsliga bestämmelser till skydd för
EU:s finansiella intressen. [34]

Kulturdepartementet

En ny stödordning för säkerhetshöjande
åtgärder inom det civila samhället. [4]

Långsiktigt stöd till det civila
samhället. [13].

Näringsdepartementet

Granskning av Transportstyrelsens
upphandling av it-drift. [6]

EU:s framtida jordbrukspolitik. [10]

Översyn av lagstiftningen mot s.k.
fordonsmålsvakter. [33]

Socialdepartementet

Ny lag om koordineringsinsatser inom
hälso- och sjukvården. [5]

Översyn av grundskyddet
för pensionärer. [8]

Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen. [11]

Ändring av det kön som framgår
av folkbokföringen. [17]

Åtgärder för en starkt patientsäkerhet
och en effektivare hantering av
behörighetsärenden inom hälso-
och sjukvården. [21]

Avgiftsfrihet för screening
för livmodershalscancer. [25]

Anpassningar av svensk lag med
anledning av kommissionens delegerade
förordning (EU) 2016/161. [27]

Utveckling av verksamheter som bedrivs
enligt lagen om läkarvårdersättning och
lagen om ersättning för fysioterapi. [31]

Ersättning vid arbetslivsinriktad
rehabilitering. [32]

Utrikesdepartementet

Konsolidering av nationella och inter-
nationella riktlinjer för exportkontroll
av krigsmateriel. [16]

Genomförande av EU:s
geoblockeringsförordning.[24]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

NORSTEDTS
JURIDIK

IIIKARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 19190 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-24858-4 ISSN 0284-6012