

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

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

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

Den av kommissionen angivna rättsliga grunden för kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM (2012) 363) är artikel 325.4 i EUF-fördraget. Enligt artikeln har EU befogenhet att besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.

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

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

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

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

### *Delar av förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen*

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

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

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

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

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

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