

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens grönbok om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en europeisk åklagare

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 20 februari 2002 statsrådets utredning med anledning av kommissionens grönbok om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en europeisk åklagare (E 9/2002 rd) till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Stora utskottet sände den 22 maj 2002 en kompletterande utredning 1. JM 20.5.2002 i ärendet E 9/2002 rd till lagutskottet för eventuella åtgärder. Lagutskottet har behandlat den

kompletterande utredningen i samband med det ursprungliga dokumentet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Asko Välimaa, justitieministeriet
- statsåklagare Matti Nissinen, Riksåklagarämbetet
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Kommissionen lade den 11 december 2001 fram en grönbok om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en europeisk åklagare. Det är fråga om ett diskussionsdokument där kommissionen presenterar sitt förslag till inrättande av en europeisk åklagare och genom ett flertal olika frågor hör sig för om medlemsstaternas inställning till detaljerna i förslaget.

Kommissionens förslag anknyter till frågan om att med straffrättsliga åtgärder skydda Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen (s.k. gemenskapsbedrägerier). I grönboken uppskisseras både en harmonisering av de nationel-

la strafflagarna och en tillnärmning av rättegångsförfarandena i anslutning till gemenskapsbedrägerier.

De viktigaste förslagen i grönboken gäller inrättandet av en särskild europeisk åklagare med uppgift att efterspana, åtala och lagföra gärningsmän och medhjälpare till överträdelser som skadat gemenskapens ekonomiska intressen samt föra det allmänna talan mot dessa överträdelser vid behöriga rättsliga instanser i medlemsstaterna enligt bestämmelserna. Den europeiska åklagaren skulle ha särskilda befogenheter med företräde framför de nationella åklagarmyndigheternas befogenheter.

Regeringens ståndpunkt

Gemenskapens ekonomiska intressen bör skyddas lika effektivt som medlemsstaternas ekonomiska intressen. Missbruk riktade mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen är i sig även ekonomiskt ett betydande rättspolitiskt problem och den förestående utvidgningen av unionen kan förväntas försvåra situationen. Därför bör missbruken tacklas med tillräcklig kraft.

Det går att ingripa i missbruken på flera olika sätt, bl.a. med straffrättsliga medel. Å andra sidan vet man att man enbart med straffrättsliga medel bara har begränsade möjligheter att påverka brottslighetsnivån. Målet att skydda gemenskapens ekonomiska intressen med hjälp av straffrättsliga medel i kombination med andra medel är dock godtagbart.

För att skydda gemenskapens ekonomiska intressen har inom Europeiska unionens första och andra pelare redan skapats regelverk som bör verkställas och för vilkas del det såväl i medlemsstaterna som i unionens institutioner har förekommit onödiga dröjsmål med ratificeringen och den praktiska tillämpningen. På grund av utvidgningen av EU borde det även säkerställas att också kandidatländerna tar i bruk de redan godkända regelverken.

Processen för att underlätta gränsöverskridande rättshjälp framskrider i snabb takt och exempelvis efter Amsterdamfördragets ikraftträdande har en betydande mängd ny lagstiftning godkänts. De godkända instrumenten gäller överlag all slags brottslighet inklusive gemenskapsbedrägerier. Det är svårt att motivera att gemenskapsbedrägerier behandlas helt annorlunda än annan lika skadlig brottslighet. Rättssystemen är givetvis olika, men ett ömsesidigt erkännande ligger till grundval för samarbetet i rättsfrågor. Genom att gå vidare enligt principen om ömsesidigt erkännande kan kanske rentav bättre resultat uppnås mera obehindrat och billigare än vad ett helt nytt system skulle leda till.

Regeringen anser därför att det viktigaste och mest primära målet i det här skedet är att utveckla principen om ömsesidigt erkännande och effektivt genomföra ett i slutsatserna från Europe-

iska rådet i Tammerfors avsett europeiskt område med verklig rättvisa. När det gäller åklagarnas verksamhet borde det specifika målet nu vara att skapa och förbättra Eurojust-enhetens praktiska verksamhetsförutsättningar. Dessutom kunde OLAF:s verksamhet utvecklas och dess ställning förtydligas.

Det är fråga om ett så vittomfattande förslag att det kräver ändring av fördragen och att en ny institution eller ett nytt organ inrättas, vilket i praktiken även innebär att det behövs en till gemenskapsrätten hörande, från medlemsstaternas straffrätt avskild straff- och straffprocesslagstiftning för tillämpning på de strafftyper som föreskrivs i den. Detta skulle komplicera strafflagstiftningens struktur och kunde göra lagstiftningen mindre tydlig. Enligt förslaget skall den nya rättsgrunden skrivas in som artikel 280a i EG-fördraget och sålunda ingå i den första pelaren.

Enligt regeringens uppfattning blir kostnader för genomförandet av förslaget större än nytan av det. Motsvarande resultat kan uppnås med andra billigare medel.

Rättssystemen är olika, men kommissionens förslag om ett helt nytt rättssystem vid sidan av de nuvarande gör åtminstone inte som helhet branschaktörernas och unionsmedborgarnas ställning lättare. Det vore till exempel särskilt problematiskt att man på gemenskapsbedrägeribrott skulle tillämpa andra bestämmelser i strafflagens allmänna del än vad som tillämpas på strafflagens övriga straffbestämmelser. Svårösta problem skulle uppstå i synnerhet när såväl de föreslagna gemenskapsbedrägeribestämmelserna som de nationella straffbestämmelserna blir tillämpliga på gärningen.

Den överstatliga europeiska åklagarens verksamhet skulle därför i praktiken stöta på mycket stora svårigheter. När det gäller brott som riktar exempelvis mot egna tillgångar, dvs. tullar, hänförs sig största delen till varor på vilka utöver tullar även tas ut nationella acciser. Europeiska åklagaren skulle ha primär behörighet i de nationella domstolarna fastän tullavgifternas andel för dessa varors vidkommande är bara en bråkdel av de fiskala skador som brottet med-

för. Gemenskapens ekonomiska intressen kan sammanfalla med de nationella intressena även i fall som har att göra med exportstöd till lantbruket, om de är förknippade med ogrundade mervärdesskatteåterbärningar. Ovan nämnda fall utgör en majoritet av bedrägerifallen i gemenskapen och när det gäller dem skulle behörighetskonflikter mellan den nationella och den överstatliga åklagaren otvetydigt leda till dödläge i domstolarna. Därför vore det viktigare att utveckla det praktiska samarbetet och få mera ut av det i stället för att inrätta en särskild kostsam organisation. När det gäller de praktiska frågorna bör också språkfrågan lyftas fram. Att utföra en brottsundersökning kräver tillräckliga språkunskaper, vilket gör att medlemsstaternas ansvar i undersökningen accentueras.

I förslaget skulle ingå en avsevärd mängd detaljerade svårillämpliga processrättsliga normer som i praktiken skulle lämna mycket rum för tolkning. De mest problematiska punkterna är behörighetsfrågorna när det gäller organisationen av brottsundersökning samt rekvisiten

för brott där den europeiska åklagarmyndigheten är exklusivt behörig. Ett nytt system för vissa typer av brott kan dessutom leda till jämlikhetsproblem: för vissa typer av brott skulle ett slags förfarande jämte påföljdssystem iakttas medan ett annat system skulle tillämpas för andra brott.

När beslut fattas om gemensamma kriminaliseringsgrunder, väckande av åtal och påföljder bör man enligt Finlands uppfattning nu avancera på det sätt som förutsätts i punkt 48 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors.

På de grunder som nämns ovan anser regeringen att det inte behövs en i grönboken föreslagen särskild åklagarorganisation, egen strafflagstiftning eller egna procedurnormer för undersökning av och väckande av åtal för gemenskapsbedrägerier. Skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen och det rättsliga samarbetet i anslutning därtill bör utvecklas på annat sätt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommissionens förslag är principiellt betydelsefullt. Det är fråga om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet som leds av en europeisk åklagare, som till hjälp för sig utser en biträdande europeisk åklagare i varje medlemsland. Den europeiska åklagaren har i alla medlemsstater behörighet att väcka åtal för brott mot gemenskapens ekonomiska intressen och leda förundersökningarna av dem. Europeiska åklagaren har primär behörighet i förhållande till de nationella myndigheterna.

I förslaget har gemenskapens ekonomiska intressen definierats enligt artikel 280 i EG-fördraget. Till de ekonomiska intressena hör i praktiken den allmänna budgeten, budgetar som förvaltas av gemenskaperna eller för deras räkning och vissa medel som inte ingår i budgeten. Skyddet av de ekonomiska intressena gäller alla åtgärder som påverkar eller kan påverka gemen-

skapernas tillgångar. Målet är att effektivisera åklagarförfarandet och utredningen av bedrägerier riktade mot gemenskapens ekonomi.

Inrättandet av en europeisk åklagare förutsätter att EG-fördraget ändras. Utöver bestämmelserna om åklagare föreslår kommissionen också att gemenskapen får överstatlig behörighet att utfärda straffrättsliga bestämmelser som skyddar gemenskapens ekonomiska intressen samt processuella bestämmelser som gäller dylika brott.

Medlemsstaterna har förbundit sig att skydda gemenskapens tillgångar mot bedrägerier genom samma åtgärder som de skyddar sina egna tillgångar med. Utskottet har ett flertal gånger meddelat att det förhåller sig positivt till att gemenskapens ekonomiska intressen skyddas med straffrättsliga medel samt till en harmonisering av bestämmelserna då det gäller allvarlig gränsöverskridande och organiserad brottslighet (se-

nast LaUU 18/2001 rd). För att skydda tillgångarna har konventioner antagits, men deras ikraftträdande har uppskjutits på grund av att alla medlemsstater inte har ratificerat dem. Därför har kommissionen tidigare föreslagit att bestämmelser som skyddar gemenskapens tillgångar utfärdas inom ramen för den första pelaren. I sitt utlåtande om förslaget ansåg utskottet att gemenskapen enligt fördraget inte har behörighet till det. Utskottet anser också att förslaget i grönboken om att ändra fördraget så att gemenskapen får denna behörighet inte kan godkännas. Förslaget skulle innebära en stor förändring i förhållande till nuläget, där utgångspunkten är att medlemsstaterna har behörighet i straffrättsliga frågor. Ett godkännande av förslaget har bedömts innebära upptakten till en utveckling mot en överstatlig straff- och processrätt.

I Europeiska rådet har ett ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut och domar godkänts som hörnsten för det straffrättsliga samarbetet. Utskottet delar regeringens uppfattning om att ett på ömsesidigt erkännande baserat effektivt samarbete är ett mera användbart alternativ än

en europeisk åklagare. För att utveckla samarbetet finns redan Europeiska polisbyrån Europol och Europeiska enheten för rättsligt samarbete Eurojust. Om man dessutom beaktar att Europeiska byrån för bedrägeribekämpning OLAF har till uppgift att skydda gemenskapens tillgångar, förefaller det varken nödvändigt eller ändamålsenligt att inrätta en europeisk åklagare.

Utskottet har inte bedömt grönbokens förslag i detalj, eftersom utskottet förhåller sig negativt till grundtanken i förslaget. Det är dock skäl att avvisa uppfattningen att ett ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut och domar skulle möjliggöra straffrättsliga tvångsmedel i en förundersökning på det sätt som framställs i förslaget. Enligt förslaget skulle europeiska åklagaren efter domstolsbeslut i en medlemsstat kunna göra husrannsakan eller bedriva telefonavlyssning i en annan medlemsstat.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Helsingfors den 31 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /cent

Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Mauri Salo /cent
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
Harry Wallin /sd
ers. Seppo Lahtela /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.