

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Angående remiss av EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för diverse fonder och program under perioden 2028–2034

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat förslag.

De remitterade EU-förordningarna förutsätter förändringar i EU:s nuvarande budgetförordning. Eftersom omfattningen av och hur sådana förändringar görs är oklara lämnas detta svar med beaktande av bestämmelserna i den nuvarande budgetförordningen som ytterst reglerar hur EU:s budget genomförs.

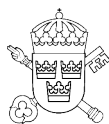
Ekobrottsmyndighetens lämnar endast synpunkter på de delar av förslaget som berör myndighetens verksamhet.

Sammanfattning

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslagets övergripande mål om minskad administration, effektivare genomförande och ökad samordning men framhåller behovet av:

- att beakta skillnaderna när det gäller medlemsstaternas olika förvaltningskulturer
- tydliga krav på hur kontroll, riskhantering och revision ska genomföras
- tydliga krav på hur uppföljning av beslutade insatser ska genomföras
- att tydliggöra hur EU:s och medlemsstaternas gemensamma intressen ska tas tillvara vid systemhotande brottslighet
- en skyldighet för myndigheter att anmäla misstanke om brott vid genomförande av projekt som också har kopplingar till systemhotande brottslighet
- förstärkt samverkan och informationsutbyte mellan nationella och europeiska myndigheter
- ökad transparens och offentlig insyn i fördelning och användning av medel
- att säkerställa ett systematiskt brottsförebyggande perspektiv i hela genomförandekedjan.

En stark och samordnad kontrollstruktur är en förutsättning för att säkerställa att fondens resurser används lagenligt och bidrar till EU:s mål på ett sätt som upprätthåller allmänhetens förtroende.



Ekobrottsmyndigheten ansvarar för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i Sverige. Ekobrottsmyndigheten är även sambandscentral i Sverige för Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings, OLAF:s, kontroller samt inspektioner m.m. (6 och 13 a §§ förordningen [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten).

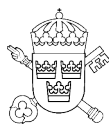
Ekobrottsmyndigheten ansvarar för Rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressens kanslifunktioner (SEFI-rådet). Ekobrottsmyndighetens ledamot är ordförande i rådet (1 och 3 §§ förordningen [2015:745] om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen).

Förslaget om ett gemensamt regelverk för berörda EU-fonder och program kan sannolikt bidra till att reducera den administrativa bördan för förvaltning och tilldelning av EU-medel. Inte minst genom att förvaltande myndigheter kan effektivisera ansöknings- och beslutsprocessen och i högre utsträckning samverka samt utbyta erfarenheter med varandra. Ett enhetligt regelverk kan förenkla regeltillämpningen för berörda myndigheter, organisationer och enskilda genom att förutsättningar för förvaltning, utbetalning och ansökningar om stöd är enhetliga. En prestations- och resultatbaserad måluppföljning bidrar till en förenklad hantering av EU-medel och påverkar riskhanteringen.

Även om ramverket blir enklare, mer enhetligt och mindre betungande så framstår det ändå som oklart vad effekten blir för svenska myndigheter eftersom förslaget medför konsekvenser av förvaltningsrättslig karaktär. Enligt förslaget ska varje medlemsstat och varje förvaltningsmyndighet inrätta ett system för uppföljning och rapportering. Systemet ska möjliggöra övervakning av genomförande av åtgärderna i medlemsstaternas planer. Kraven är vagt formulerade och bör förtydligas.

Ekobrottsmyndigheten anser att det remitterade förordningsförslaget inte tillräckligt utvecklar hur förvaltnings- och kontrollsystem ska säkerställa brottsförebyggande åtgärder, att oriktigheter och brott upptäcks samt att myndigheter och kontrollorgan har förmåga att åtgärda oriktigheter och brottsförsök. I stället ger förslaget uttryck för en stark tilltro till att olika förvaltningsmyndigheters formella rutinartade kontrollsystem ska säkerställa en korrekt och effektiv hantering och användning. Ekobrottsmyndigheten menar att det är en övertro till systemens tillförlitlighet och att man inte i tillräcklig grad beaktar den grova organiserade ekonomiska brottslighetens kapacitet.

Tilltron till administrativa kontrollsystem måste också sättas i relation till de olika medlemsstaternas administrativa förvaltningskulturer. Inte minst erfarenheter från den svenska återhämtningsplanen har tydliggjort bristande förutsättningar när EU förutsätter starka centralmyndigheter med ett ansvar för hanteringen av EU-medel som sträcker sig från beslut till stödmottagarnas användning av medlen samtidigt som Sverige har fristående statliga myndigheter och ett kommunalt självstyre. I en och samma stödprocess kan förekomma en statlig utbetalande myndighet, kommunala stödmottagare och privata utförare av det finansierade uppdraget. Ekobrottsmyndigheten konstaterar att EU-förslagen ska genomföras i en särskild ordning vid sidan om myndigheternas ordinarie processer och det är i detta avseende som de förvaltningsrättsliga skillnaderna tydliggörs. Det medför behov av



utbildningsinsatser som belyser skillnader mellan EU-rättslig förvaltning och svensk förvaltning.

Ekobrottsmyndigheten anser att den föreslagna prestations- och målbaserade hanteringen är förenad med stora risker. En förenklad och effektivare hantering med minskad administration får inte ske på bekostnad av försämrade kontrollmöjligheter och att den faktiska hanteringen av EU-medel inte kommer att granskas. Regelverket bör ange att medlemsstaterna inte bara ska bekämpa bedrägerier, korruption, intressekonflikter och dubbelfinansiering utan även mot annan systemhotande brottslighet av gemensamt intresse för medlemsstater och EU. Det bör därför tillföras en skyldighet för myndigheter att bevaka, följa upp och anmäla all brottslighet som kan vara av allvarlig karaktär och utgöra ett hot mot EU och medlemsstaterna.

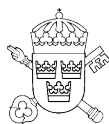
Ett exempel är om en fond finansierar en infrastrukturutbyggnad. Bygget utförs av en entreprenör som i sin tur anlitar underleverantörer. Insatsen fortsätter enligt plan och färdigställs. Hur ska en förvaltande myndighet också kontrollera att arbetskraften inte helt eller delvis utgörs av svart arbetskraft eller om det förekommer penningtvättsupplägg? Är det ens en uppgift för myndigheten enligt den remitterade förordningen när insatsen framskrider enligt plan?

Riskhantering och kontroll

Prestationsbaserade utbetalningar och möjligheten till omfördelning av medel kan öka risken för felaktig rapportering och oegentligheter. Det måste därför införas tydliga krav på riskanalys, intern kontroll och dokumentation på alla nivåer av fondförvaltningen. EU:s nuvarande budgetförordning föreskriver just det på alla nivåer. Det är inte helt självklart med svensk förvaltningsrättslig tradition. Kraven i EU:s budgetförordning är direkt tillämpligt i Sverige och medlemsstaterna. Förslaget lägger ett ökat ansvar på svenska myndigheter som skiljer sig från den svenska förvaltningskulturen.

Förenklade regler och ansvarsfördelning

Ett enklare regelverk kan reducera byråkrati vid hantering av ansökningar om stöd men kommer att medföra fler regler, rutiner och styrdokument kring formerna för hanteringen av EU-medel. För det är dessa rutiner och styrdokument m.m. som kommer att vara någon slags formella garanti för att oriktigheter förebyggs, upptäcks och åtgärdas. Det är i det avseendet som EU kommer att granska medlemsstaterna förvaltnings- och kontrollsystem. Ett enklare regelverk får inte innebära att kontrollfunktionerna minskar. De nya kraven kommer att medföra nya kostnader för myndigheterna när de måste upprätta och bygga ut kontrollfunktioner under hela perioden för att skydda EU:s finansiella intressen. Det finns därför en risk att man i Sverige etablerar olika kontrollsystem för att skydda EU:s finansiella intressen och nationella ekonomiska intressen (jämför artikel 325 i fördraget om EU:s funktionssätt [Lissabonfördraget] och medlemsstaternas skyldighet att skydda EU:s intressen på samma sätt som medlemsstaternas egna intressen). Ekobrottsmyndigheten anser att det är av stor vikt att ta tillvara de erfarenheter som de svenska genomförandemyndigheterna har gjort av den svenska återhämtningsplanen liksom EU-kommissionens revisionsrapporter för genomförandet.



Integrerat brottsförebyggande perspektiv

Det remitterade regelverket bör tydliggöra hur medlemsstaterna ska arbeta förebyggande mot bedrägerier, korruption och annan brottslighet. För effektiv brottsförebyggande kontroll krävs nära samarbete mellan nationella myndigheter och med EU:s organ, särskilt Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och den europeiska åklagarmyndigheten (Eppo). Ekobrottsmyndigheten ser behov av förbättrad datadelning och gemensamma standarder för uppföljning av transaktioner och stödmottagare.

En öppen redovisning av mottagare av EU-medel är en central förebyggande åtgärd. Kommissionen bör säkerställa att information om stöd, beslut och resultat görs tillgänglig på ett enhetligt och sökbart sätt.

En stark och samordnad kontrollstruktur är en förutsättning för att säkerställa att fondernas och programmens resurser används lagenligt och bidrar till EU:s mål på ett sätt som upprätthåller allmänhetens förtroende.

Utredning och lagföring av brottsmisstankar

En framgångsrik utrednings- och lagföringsföringsprocess hos brottsbekämpande myndigheter förutsätter att en anmälade myndighet vid en anmälan kan redogöra för en brottsmisstanke och tillhandahålla underlag som styrker brottsmisstanken.

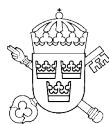
Den föreslagna mål- och resultatbaserade uppföljningen riskerar att fokusera mer på stödinsatsernas tillblivelse än på hur EU-medel rent faktiskt har använts. Det riskerar att en förvaltande myndighet, om den upptäcker möjliga brott under den tid en stödinsats pågår, inte kommer att ha tillgång till sådana underlag som den faktiska brottsutredande processen förutsätter. Det är därför viktigt att säkerställa att den kontrollerande myndigheten kan kontrollera underlag och verifikationer för insatser. Inte bara för att säkerställa att medel används korrekt utan också för att till en anmälan kunna bifoga underlag som styrker brottsmisstankarna.

Vid utredning av misstänkta brott kopplade till EU-stöd är det ofta problem kring bland annat oklara villkor, vem som sökt, verkliga huvudmän, uppgifter som inte är intygade och att underlag saknas. Ekobrottsmyndigheten anser att det är viktigt att reglerna är enkla så att stödsökandena förstår vad som gäller. Lika viktigt är att förvaltande myndigheter har rätt och skyldighet att begära in och verifiera uppgifter. Det bör därför övervägas om det behöver beslutas om kompletteringar att stärka myndigheters möjlighet att genomföra fördjupande kontroller särskilt vid misstanke om systemhotande brottslighet.

Avslutande synpunkter

Ekobrottsmyndigheten delar regeringens bedömning att det nya sättet att arbeta med processerna kan medföra att det uppstår ett skav mellan EU:s och Sveriges förvaltningsrättsliga traditioner. En mål- och resultatbaserad process ställer nya krav på myndigheters förmåga att upptäcka, anmäla och utreda misstänkt brottslighet.

Sverige är i en omställningsprocess där erfarenheter från hur sårbara och utsatta svenska stöd- och bidragssystem varit under lång tid medfört att Utbetalningsmyndigheten har etablerats för att stärka myndigheternas förmåga att upptäcka och förhindra brott. Sverige



utvecklar således ett system med mer effektiv kontroll. Ekobrottsmyndigheten bedömer att det finns en risk för att EU med det resultat- och prestationsbaserade systemet går åt motsatt håll. Ytterst är det de berörda myndigheternas förmåga att upptäcka oriktigheter och misstänkta brott som är avgörande för att säkerställa en korrekt hantering av EU-medel. Det remitterade förslaget om en ny förordning behöver utvecklas i det avseendet. Om det ändå genomförs i nuvarande skick bör det övervägas om EU och medlemsstaterna ska ta fram någon slags auktorisering för berörda myndigheter och verksamhetsledningar som ska leda genomförandet under perioden 2028–2034. Detta för att de ska förstå komplexiteten och svårigheterna med att ur ett kontrollperspektiv arbeta med prestations- och resultatmål.

Ekobrottsmyndigheten delar regeringens ståndpunkt att balansen mellan ändamålsenlighet, effektivitet och kontroll behöver säkerställas. Svenska myndigheter kommer att behöva höja kompetensen och förbättra förmågan att förebygga och upptäcka brott mot EU:s finansiella intressen och annan systemhotande brottslighet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. I den slutliga handläggningen har stabschefen Ann Lemne deltagit. Verksjuristen Oscar Strömblad har varit föredragande. I beredningen av ärendet har också stabsjuristen Olof Hallström och vice chefsåklagaren Maria Häljebo deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Expedition till
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
li.eu-fonder.28@regeringskansliet.se