



UNIONENS HØJTSTÅENDE  
REPRÆSENTANT FOR  
UDENRIGSANLIGGENDER  
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 3.5.2023  
JOIN(2023) 12 final

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET  
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**om bekæmpelse af korrupktion**

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

Korruption er meget skadelig for samfundet, vores demokratier, økonomien og den enkelte. Den virker undergravende på de institutioner, som vi er afhængige af, og udvander deres troværdighed samt deres evne til at gennemføre offentlige politikker og offentlige tjenester af høj kvalitet. Den fungerer som katalysator for organiseret kriminalitet og fjendtlig udenlandsk indblanding. En vellykket forebyggelse og bekæmpelse af korruption er afgørende både for at beskytte EU's værdier og effektiviteten af EU's politikker og for at bevare retsstatsprincippet og tilliden til regeringer og offentlige institutioner.

Korruption er en hindring for bæredygtig økonomisk vækst, idet den fjerner ressourcer fra produktive resultater, underminerer effektiviteten af de offentlige udgifter og forværrer de sociale uligheder. Den hæmmer det indre markeds effektive og gnidningsløse funktion, skaber usikkerhed i forbindelse med forretningsvirksomhed og hæmmer investeringer. Korruption er i sagens natur vanskelig at kvantificere, men selv konservative skøn tyder på, at den koster EU's økonomi mindst 120 mia. EUR om året<sup>1</sup>. De negative virkninger af korruption mærkes på verdensplan, hvilket undergraver bestræbelserne på at skabe god regeringsførelse og velstand og opfylde FN's verdensmål for bæredygtig udvikling.

Effektive politikker til bekæmpelse af korruption er en væsentlig del af det gunstige miljø, der er nødvendigt for retsstaten, sammen med respekt for retsvæsenets uafhængighed, frie og pluralistiske medier, en gennemsigtig offentlig forvaltning af høj kvalitet og et frit og aktivt civilsamfund. Der er behov for et konstant engagement i *forebyggelse*, opretholdelse af en *integritetskultur* og aktiv *håndhævelse* af lovgivningen om bekæmpelse af korruption, herunder effektiv retsforfølgning af korruption, for at holde den under kontrol. Denne tilgang afspejles også i EU's eksterne foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, der underbygges af støtte til retsstatsprincippet og forvaltningen af de offentlige finanser i partnerlandene.

Globale korruptionsindekser placerer mange EU-medlemsstater blandt de lande, der betragtes som de mindst korrupte i verden<sup>2</sup>. Som det også fremgår af rapporterne om retsstatssituationen, er der imidlertid mange spørgsmål, der skal tages op, og korruption er fortsat et problem for mennesker i hele EU, som det fremgår af Eurobarometerdata. I 2022 mente næsten syv ud af ti europæere (68 %), at korruption var udbredt i deres land, og kun 31 % var af den opfattelse, at deres regerings indsats for at bekæmpe korruption er effektiv. Desuden mener over halvdelen af de virksomheder, der er etableret i EU (51 %), at det er usandsynligt, at korrupte personer eller virksomheder i deres land vil blive fanget eller anmeldt til politiet eller myndighederne<sup>3</sup>.

I talen om Unionens tilstand 2022 påpegede kommissionsformand Ursula von der Leyen behovet for en beslutsom indsats mod korruption. EU kan spille en vigtig rolle: ikke kun på den måde, det forvalter sit eget arbejde, men også gennem igangværende bestræbelser på at integrere foranstaltninger til forebyggelse af korruption i udformningen af EU's politikker og programmer og ved aktivt at støtte medlemsstaternes arbejde med at indføre stærke politikker og lovgivning til bekæmpelse af korruption.

---

<sup>1</sup> Dette skøn er baseret på arbejdet i specialiserede institutioner og organer såsom Det Internationale Handelskammer, Transparency International, FN's Global Compact, World Economic Forum og Clean Business is Good Business, som viser, at tabet af økonomisk velstand som følge af korruption beløber sig til 5 % af BNP på verdensplan. Et andet skøn antydede, at omkostningerne ved korruption lå på mellem 179 mia. EUR og 990 mia. EUR om året i EU (RAND Europes undersøgelse om omkostningerne ved manglende EU-tiltag over for korruption, 2016).

<sup>2</sup> Se f.eks. 2022 Transparency International Global CPI: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

<sup>3</sup> Særlig Eurobarometerundersøgelse 523 om korruption (2022) og Flash Eurobarometerundersøgelse 507 om virksomhedernes holdning til korruption i EU (2022).

Kommissionen har i dag vedtaget to målrettede forslag for at styrke EU-lovgivningen på dette område. For det første foreslår Kommissionen et direktiv om ajourføring og harmonisering af EU's regler om definitioner af og sanktioner for korruption, for at sikre høje standarder i forhold til hele spektret af korruption, for bedre at forebygge korruption og for at forbedre håndhævelsen<sup>4</sup>. For det andet foreslår Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik med støtte fra Kommissionen at supplere værktøjskassen med restriktive foranstaltninger under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP-sanktioner) med en særlig FUSP-sanktionsordning til bekæmpelse af korruption, når og hvor korruption i alvorlig grad påvirker eller risikerer at påvirke Unionens grundlæggende interesser og målene for FUSP, jf. artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union<sup>5</sup>. Den højtstående repræsentant forelægger derfor et forslag til Rådets afgørelse og sammen med Kommissionen et forslag til Rådets forordning om en tematisk ramme for FUSP-sanktioner rettet mod korruption som supplement til vores interne og eksterne politiske foranstaltninger til bekæmpelse af korruption.

Kommissionen vil intensivere sin indsats, og de forslag til bekæmpelse af korruption, der fremlægges i dag, udgør en milepæl i bekæmpelsen af korruption på nationalt plan og EU-plan. Denne meddelelse viser, hvordan disse byggesten vil ledsage en bredere indsats for at opbygge en omfattende og systematisk strategisk tilgang. Til dette formål skal det eksisterende arbejde samles, og nye retningslinjer og nye værktøjer skal udvikles på både EU- og medlemsstatsplan, hvilket også vil bidrage til en klar forpligtelse til at bekæmpe korruption på globalt plan. Succes vil afhænge af en fælles og vedvarende indsats på EU-plan og nationalt, regionalt og lokalt plan med inddragelse af offentlige myndigheder, civilsamfundet og den private sektor samt internationale organisationer. Dette vil ikke blot gøre offentligheden opmærksom på konsekvenserne af korruption, men også give borgere og virksomheder tillid til at udfordre den.

## **2. HVAD ER KORRUPTION?**

Korruption betegnes almindeligvis som misbrug af betroet magt til privat vinding<sup>6</sup>. Selv om arten og omfanget af korruptionen kan variere fra land til land, kan intet land kalde sig korruptionsfrit. Som et globalt problem med store grænseoverskridende konsekvenser er det omfattet af en særlig FN-konvention, De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC). Konventionen er det eneste juridisk bindende universelle instrument til bekæmpelse af korruption og indeholder definitioner af forskellige former for korruption, der omfatter forbrydelser fra småbestikkelse til store politiske skandaler. EU og alle medlemsstaterne er parter i konventionen. Bekæmpelse af korruption har også været et vigtigt emne for Europarådet<sup>7</sup> med instrumenter som Europarådets strafferetlige og civilretlige konventioner om korruption. Desuden arbejder Organisation for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) på foranstaltninger til forebyggelse af korruption og har fastsat retligt

---

<sup>4</sup> Forslag til direktiv om bekæmpelse af korruption (COM(2023) 234).

<sup>5</sup> Forslag fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik til Rådet med henblik på Rådets afgørelse om restriktive foranstaltninger over for alvorlige tilfælde af korruption (HR(2023) 108) og fælles forslag til Rådets forordning om restriktive foranstaltninger over for alvorlige tilfælde af korruption (JOIN(2023) 13).

<sup>6</sup> Der findes ikke en enkelt juridisk definition af korruption på grund af de forskellige former, den kan antage.

<sup>7</sup> Strafferetskonventionen om korruption samt tillægsprotokollen til strafferetskonventionen om korruption (CETS 191) og en civilretskonvention om korruption (CETS 191). Europarådets arbejde omfatter også 20 vejledende principper mod korruption (resolution (97) 24) samt henstillinger, der dækker områder som f.eks. offentligt ansattes ansvar og partifinansiering.

bindende bestemmelser for at kriminalisere bestikkelse af udenlandske embedsmænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner<sup>8</sup>.

Et politisk og institutionelt system baseret på integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed i det offentlige liv er den bedste garanti mod korruption. Offentlige tjenester er også mere modstandsdygtige over for korruption, når der er en stærk offentlig servicekultur og en rimelig aflønning. Alle offentlige myndigheder skal beskytte sig mod risikoen for korruption. Korruption er først og fremmest en forbrydelse, og specifikke korruptionshandlinger er defineret i national og international ret, men manglende integritet, interessekonflikter eller alvorlige overtrædelser af etiske regler kan også være tegn på korruptionsrisici. Derfor bygger effektive tilgange til bekæmpelse af korruption ofte på foranstaltninger til forbedring af gennemsigtighed, etik og integritet samt regulering af områder som interessekonflikter, lobbyvirksomhed og svingdørssituationer. Offentlige organer bør stræbe efter de højeste standarder for integritet, gennemsigtighed og uafhængighed som en vigtig del af bekæmpelsen af korruption mere generelt.

Korruption er en integreret del af næsten alle former for organiseret kriminalitet, idet 60 % af den organiserede kriminalitet bruger korruption til at infiltrere den offentlige eller private sektor<sup>9</sup>. Strategien for EU's sikkerhedsunion<sup>10</sup> og EU-strategien for organiseret kriminalitet 2021-2025<sup>11</sup> anerkendte denne forbindelse og pegede på den særlige risiko for korruption i specifikke sektorer, herunder sundhedspleje, transport, byggeri, affaldshåndtering, luft- og rumfart og forsvar, landbrug, fødevarer, arbejdskraft og social beskyttelse. En nylig rapport viser, at korruption er den vigtigste katalysator for infiltrering af havne og logistikkæder, hvor kriminelle netværk søger at danne korruptionsnetværk flere steder for at fremme kriminalitet såsom narkotikahandel<sup>12</sup>.

I nogle af disse sektorer udgør korruption i den private sektor også en vigtig risiko og har været genstand for handling, da korrupte transaktioner mellem private påvirker hele forsyningskæden, forvrider markederne, undergraver konkurrencen og øger omkostningerne for virksomhederne. Dette er en del af et omfattende regelsæt, programmer for overholdelse af lovgivningen og due diligence-programmer samt blødere værktøjer, der har til formål at fremme en generel etik- og integritetskultur i erhvervslivet, som bidrager til den bredere ramme for bekæmpelse af korruption på såvel EU-plan som globalt plan<sup>13</sup>.

### **3. RAMMEN FOR EU'S BEKÆMPELSE AF KORRUPTION**

EU's indsats for at hjælpe med at forebygge, opdage og bekæmpe korruption på alle niveauer kan bygge på et solidt grundlag af allerede eksisterende foranstaltninger. Dette bør også danne grundlag for en proces med at udvikle en mere omfattende strategisk tilgang, herunder nye arbejdsgange og nye tilgange med henblik på at matche udfordringens omfang og holde trit med de voksende korruptionsrisici. Som anerkendt i rapporterne om retsstatssituationen giver

---

<sup>8</sup> OECD's konvention fra 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner. Arbejdet med forebyggelse omfatter OECD's principper for gennemsigtighed og integritet i forbindelse med lobbyvirksomhed og OECD's henstilling om offentlig integritet.

<sup>9</sup> Se: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf).

<sup>10</sup> COM(2020) 605 final.

<sup>11</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>12</sup> Fælles rapport fra Europol og sikkerhedsstyringskomitéen for havnene i Antwerpen, Hamburg/Bremerhaven og Rotterdam (2023), Criminal networks in EU ports, Risks and challenges for law enforcement.

<sup>13</sup> UNCAC dækker korruption i både den private og den offentlige sektor. Yderligere internationale initiativer, der giver vejledning om erhvervsetik, kommer fra Det Verdensøkonomiske Forum, [FN's Global Compact](#), [Alliance for Integrity](#), Transparency International, OECD og G20.

en strategisk ramme for bekæmpelse af korruption en vigtig mulighed for at omsætte politisk engagement og vision til konkrete tiltag. Korruptionsbekæmpelsesstrategier kan sikre, at individuelle lovgivningsmæssige eller institutionelle smuthuller ikke håndteres isoleret, og at bestemmelserne om bekæmpelse af korruption integreres i alle relevante politikområder. Dette kræver en **EU-strategi for bekæmpelse af korruption**. For at være effektiv skal denne udvikles på et solidt grundlag af konsensus og bred høring, navnlig med Europa-Parlamentet og medlemsstaterne. Den skal også ledsages af specifikke og målbare mål, et klart budget og personale og veldefinerede ansvarsområder.

I forbindelse med udarbejdelsen af sådanne reformer kan der i høj grad drages fordel af udveksling af ekspertise og erfaringer på EU-plan. Et første skridt i processen vil være at oprette et **EU-netværk til bekæmpelse af korruption**. Siden 2015 har et EU-program for udveksling af erfaringer om bekæmpelse af korruption givet fagfolk inden for korruptionsbekæmpelse fra medlemsstaterne et forum, hvor de kan søge inspiration og lære af lovgivningsmæssige, institutionelle og politiske reformer i andre medlemsstater. Dette arbejde vil blive udvidet og uddybet gennem et netværk, der skal fungere som katalysator for indsatsen for at forebygge korruption i hele EU. Det vil få til opgave at udvikle bedste praksis og praktisk vejledning på forskellige områder af fælles interesse. Det vil også støtte en mere systematisk indsamling af data og dokumentation, der kan tjene som et solidt grundlag for foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og for overvågning af disse foranstaltningers succes. Netværket vil bygge på erfaringer med at arbejde med bl.a. retshåndhævende og offentlige myndigheder og samle alle relevante interessenter, herunder fagfolk, eksperter og forskere samt repræsentanter for civilsamfundet og internationale organisationer.

### 3.1 Bekæmpelse af korruption som en forbrydelse

Selv om EU har indført straffelovgivning til bekæmpelse af korruption, er den fragmenteret, forældet og begrænset i omfang. EU's vigtigste lovgivning om bekæmpelse af korruption er konventionen fra 1997 om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd<sup>14</sup>, og Rådets rammeafgørelse fra 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor<sup>15</sup>, som begge blev vedtaget før Lissabontraktaten. De er blevet suppleret med nyere instrumenter såsom direktivet om strafferetlig beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser<sup>16</sup> ("BFI-direktivet") og det foreslåede direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver<sup>17</sup>.

I direktivforslaget, der blev vedtaget parallelt med denne meddelelse, **fastsættes regler om definitioner og sanktioner for korruption**<sup>18</sup>. Det udvider listen over korruption til at omfatte uretmæssig tilegnelse, handel med indflydelse, misbrug af funktioner samt hindring af rettens gang og ulovlig berigelse i forbindelse med korruption ud over de mere klassiske former for bestikkelse. Det fastsætter også ensartede sanktionsniveauer samt skærpene og formildende omstændigheder. Skærpene omstændigheder kan f.eks. være gældende, når gerningsmanden har et offentligt embede på højt niveau eller er ansvarlig for retshåndhævelse. Formildende omstændigheder kan omfatte situationer, hvor gerningsmanden identificerer andre lovovertrædere eller bistår med at retsforfølge dem. For første gang på EU-plan samler forslaget korruption i den offentlige og den private sektor i

<sup>14</sup> Konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater.

<sup>15</sup> Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli 2003 (EUT L 192 af 31.7.2003, s. 54).

<sup>16</sup> Direktiv (EU) 2017/ 1 371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser.

<sup>17</sup> COM(2022) 245 final.

<sup>18</sup> Det foreslåede direktiv er baseret på artikel 82, stk. 1, litra d), artikel 83, stk. 1, og artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

én retsakt. Det fastsætter også klare overvågnings- og rapporteringskrav, der skal bidrage til håndhævelsen.

Indsatsen mod korruption begynder med **forebyggelse** og skabelse af en **integritetskultur**, hvor korruption ikke tolereres. I henhold til det foreslåede direktiv skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger såsom oplysnings- og bevidstgørelseskampagner samt forsknings- og uddannelsesprogrammer, og civilsamfundet og lokalsamfundsbaseerede organisationer tilskyndes til at deltage i indsatsen for at bekæmpe korruption. De skal også sikre, at der findes vigtige forebyggende redskaber såsom åben adgang til oplysninger af offentlig interesse, effektive regler for offentliggørelse og håndtering af interessekonflikter i den offentlige sektor, effektive regler for offentliggørelse og kontrol af offentligt ansattes aktiver og effektive regler for samspillet mellem den private og den offentlige sektor. Det indeholder et sammenhængende sæt regler til bedre bekæmpelse af korruption i EU og bedre koordinering af tiltag på nationalt plan og EU-plan.

Forslaget vil også styrke **håndhævelsen**. Rapporterne om retsstatssituationen har vist, at effektive strafferetlige systemer med de rette redskaber til at bekæmpe korruption er afgørende for at opretholde høje standarder. Direktivet vil fremme en effektiv bekæmpelse af korruption i hele EU og fastsætte minimumsregler for at tackle det komplekse net af indbyrdes forbundne aktiviteter, der bidrager til korruption i dagens samfund. Det vil tage fat på centrale faktorer i forbindelse med effektivt korruptionsbekæmpelsesarbejde, herunder kapacitet, specialisering og adgang til de relevante efterforskningsværktøjer, samt hindringer for effektiv efterforskning og retsforfølgning, såsom besværlige og uigennemsigtige procedurer for ophævelse af immuniteter eller overdrevent korte forældelsesfrister for korruptionsforbrydelser.

### 3.2 Integration af bekæmpelse af korruption i udformningen af EU's politikker

Bekæmpelse af korruption indtager en central plads i EU's interne og eksterne politikker. Kommissionen har i sit arbejde altid bestræbt sig på at sikre beskyttelse mod korruption ved at lukke potentielle smuthuller, sikre, at gennemsigtighed og klarhed mindsker det rum, hvor korruption kan trives, og at de institutioner og organer, der er ansvarlige for gennemførelsen af EU's politikker på alle niveauer, overholder høje standarder for uafhængighed og integritet. Koordinering af centrale aktører i EU bidrager også til både at minimere risikoen for korruption, der skader EU's politikker, og til at støtte tiltag på nationalt plan og på verdensplan. Håndhævelsesforanstaltninger, der sikrer, at korruption kommer frem i lyset og straffes, har en effektiv afskrækkende virkning. EU's politikker og programmer omfatter derfor en bred vifte af foranstaltninger, ikke blot for at afskrække fra og afsløre korruption, men også for at styrke effektiviteten af indsatsen for at efterforske og sanktionere korruption, når den forekommer. Det foreslåede direktiv vil styrke denne ramme yderligere.

#### *Obygning af en kultur præget af integritet og gennemsigtighed*

Et politisk og institutionelt system baseret på integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed i det offentlige liv er den bedste garanti mod korruption. Derfor bygger effektive tilgange til bekæmpelse af korruption ofte på foranstaltninger til forbedring af gennemsigtighed, etik og integritet samt regulering af områder som interessekonflikter, lobbyvirksomhed og svingdørssituationer.

Erfaringerne, herunder fra rapporterne om retsstatssituationen, viser, at en stærk reaktion på korruption på både nationalt plan og EU-plan bygger på systemer til forebyggelse og håndtering af interessekonflikter, oprettelse af åbenheds- og lobbyregistre og etablering af levedygtige mekanismer til offentliggørelse og kontrol af embedsmænds aktiver og interesser.

Gennemsigtighed er ikke kun af central betydning for den politiske ansvarlighed, men er også afgørende for opbygningen af integritet. Et system baseret på gennemsigtig beslutningstagning og gennemførelse er afgørende for at lukke mulighederne for korruption. Digitale transaktioner og offentlige organers offentliggørelse af finansielle og andre data vanskeliggør også korrupte udvekslinger. Stærke og klare etiske rammer med de strukturer og institutioner, der er nødvendige for at fungere godt, er effektive værktøjer. Der er også en vigtig international dimension: Som led i det kommende initiativ til forsvar af demokratiet<sup>19</sup> vil Kommissionen fremlægge lovgivning om gennemsigtighed i repræsentationen af udenlandske interesser for at begrænse risikoen for skjult indblanding i demokratiske processer på EU- og medlemsstatsplan.

I løbet af de seneste årtier er der udviklet vigtige standarder for integritet og bekæmpelse af korruption på disse områder. Nøgleinstitutionernes funktion og udviklingen af stærke rammer for bekæmpelse af korruption og integritet har i høj grad nydt godt af det arbejde, der udføres af organisationer som Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco), Venedigkommissionen under Europarådet, OECD og FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC). Med udgangspunkt i disse standarder skal integritetspolitikker og politiske reformer imidlertid skræddersys til konteksten, hvis de skal lykkes. Henstillingerne i rapporten om retsstatssituationen har til formål at støtte medlemsstaterne i at gennemføre sådanne reformer og styrke integritetsreglerne, forebygge interessekonflikter, øge gennemsigtigheden i lobbyvirksomhed, regulere og håndhæve reglerne om "svingdørssituationer" mellem offentlige og private funktioner og indføre effektive systemer til offentliggørelse af aktiver og interesser.

#### *Forebyggende politikker til håndtering af korruptionsrisici*

Som alle andre former for kriminalitet lever korruption af muligheder. EU's politikudformning har til formål at indsnævre potentialet for korruption ved at afdække risici og skabe de nødvendige redskaber til at håndtere dem. En af de første opgaver for det nye EU-netværk til bekæmpelse af korruption vil være at kortlægge **fælles højrisikoområder** inden 2024. Kommissionen vil lede dette arbejde i tæt samråd med medlemsstaterne. Det vil udgøre et vigtigt element i udviklingen af fremtidige EU-initiativer til bekæmpelse af korruption.

Dette vil bygge videre på det arbejde, der allerede er udført på områder med åbenlys risiko. Der har været særligt fokus på **offentlige indkøb** — som tegner sig for 14 % af EU-medlemsstaternes BNP. En større reform i 2014<sup>20</sup> styrkede sikkerhedsforanstaltningerne vedrørende interessekonflikter med obligatorisk udelukkelse af tilbudsgivere på grund af tidligere korruption. Fuldt elektroniske indkøb har været obligatorisk i EU siden 2018, og der arbejdes fortsat på at opbygge en gennemsigtighedskultur med offentliggørelse af alle offentlige indkøbskontrakter og med en forpligtelse for medlemsstaterne til at indberette tilfælde af korruption i forbindelse med EU-indkøb. Åben konkurrence i et gennemsigtigt miljø, der afholdes af uddannede fagfolk, er afgørende for at stoppe mulighederne for korruption.

Korruption trives, når den ikke kan konstateres eller bevises. Korruption forbindes ofte med skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse. Gennemsigtighedsreglerne i **skattelovgivningen** bidrager til at afsløre sådanne praksisser. Ajourføringer af reglerne om

---

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Transparency-of-covert-interference-by-third-countries\\_da](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Transparency-of-covert-interference-by-third-countries_da).

<sup>20</sup> Direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU og 2014/25/EU af 26. februar 2014 ("koncessionsdirektivet", "det klassiske direktiv" og "forsyningsvirksomhedsdirektivet").

administrativt samarbejde inden for direkte beskatning<sup>21</sup> og moms<sup>22</sup> har til formål at styrke udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne, hvilket bidrager til at identificere korruption, inden der indledes formelle strafferetlige undersøgelser.

Et særligt problem med at konstatere korruption er, når skuffeselskaber og andre uigennemsigtige og komplekse selskabsformer<sup>23</sup> anvendes til at skjule transaktioner og de reelle ejeres identitet. **EU's direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge** er regelmæssigt blevet revideret og styrket<sup>24</sup> for at indføre obligatoriske registre over reelt ejerskab af selskaber og andre juridiske enheder<sup>25</sup>. Disse registre bidrager til at afdække interessekonflikter, afsløre korruption på højt niveau og støtte efterforskningen af ulovlige pengestrømme. Direktivet har også en vigtig forebyggende værdi, da det kræver, at forpligtede enheder fra den private sektor gennemfører større kundelegitimationsprocedurer i tilfælde, hvor der konstateres højere risici, f.eks. i forbindelse med politisk udsatte personer<sup>26</sup>. Forslaget til pakken om bekæmpelse af hvidvask af penge fra juli 2021 styrker yderligere EU's ramme for at forsvare integriteten af EU's finansielle system og det indre marked<sup>27</sup>.

Initiativer til bekæmpelse af specifikke risici for organiseret kriminalitet bidrager også til at begrænse mulighederne for korruption. Et eksempel herpå er **ulovlig handel med kulturgoder**, hvor EU's handlingsplan for bekæmpelse af handel med kulturgoder fra december 2022<sup>28</sup> udgør en omfattende ramme for EU og medlemsstaterne med henblik på at fremme forebyggelse, afsløring og strafferetlig reaktion på ulovlig handel med kulturgoder.

---

<sup>21</sup> Direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet ("direktivet om administrativt samarbejde") og ændring heraf. Et yderligere forslag om ændring af direktivet om administrativt samarbejde ("det 8. direktiv om administrativt samarbejde" — COM(2022) 707) er i øjeblikket i gang. I forslaget fastsættes det, at skatteoplysninger, der udveksles inden for rammerne af direktivet om administrativt samarbejde mellem medlemsstaternes skattemyndigheder, også kan anvendes til andre formål, f.eks. til bekæmpelse af hvidvask af penge og bekæmpelse af korruption samt formål, der er omfattet af en retsakt baseret på artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Dette vil lette samarbejdet mellem medlemsstaternes relevante myndigheder og sikre en mere effektiv bekæmpelse af korruption.

<sup>22</sup> Ved Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift blev Eurofisc oprettet, som er et netværk af medlemsstater til bekæmpelse af grænseoverskridende momssvig, som kan anmode OLAF og Europol om oplysninger. Der er planer om yderligere forbedringer af skattemyndighedernes samarbejde med EU's institutioner og organer som bebudet i handlingsplanen for retfærdig og enkel beskatning.

<sup>23</sup> Den 22. december 2021 foreslog Kommissionen et centralt initiativ til forebyggelse af misbrug af skuffeselskaber til uretmæssige skattemæssige formål (COM(2021) 565 final).

<sup>24</sup> Direktiv 2015/849 af 20. maj 2015, som ændret ved direktiv 2018/843 af 30. maj 2018. Dette suppleres af direktiv 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge, som harmoniserer definitioner og sanktioner i forbindelse med hvidvaskning af penge, herunder korruption som prædikatforbrydelse.

<sup>25</sup> Indsamling af data om reelt ejerskab er også blevet gjort obligatorisk med henblik på kontrol og revision i en række basisretsakter, såsom forordningen om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten eller forordningen om fælles bestemmelser. Dette er også en del af forslaget til den kommende revision af finansforordningen.

<sup>26</sup> I henhold til lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge er en "politisk eksponeret person" (PEP) en person, der har eller har haft en fremtrædende funktion. Da politisk eksponerede personer indtager positioner, der kan misbruges med henblik på korruption/bestikkelse og hvidvaskning af de deraf følgende ulovlige midler, anses de for at udgøre en højere risiko og skal derfor underkastes yderligere due diligence-foranstaltninger.

<sup>27</sup> Pakken består af forslag til et nyt direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge (COM(2021) 423), en forordning om bekæmpelse af hvidvaskning af penge (COM(2021) 420), en forordning om oprettelse af en myndighed for bekæmpelse af hvidvask af penge (COM(2021) 421) og en omarbejdning af forordningen om overførsel af midler fra 2015 (COM(2021) 422). Pakken forhandles i øjeblikket interinstitutionelt.

<sup>28</sup> COM(2022) 800 final.



Indbygget forebyggelse af korruption kræver **uafhængighed og upartiskhed i nationale organer, der er oprettet i henhold til EU-retten**, hvad enten der er tale om nationale konkurrencemyndigheder, kontrolorganer for offentlige indkøb eller tilsynsmyndigheder. Dette samler EU og de nationale niveauer i en fælles kultur for forebyggelse og integritet. F.eks. fastsætter konkurrencelovgivningen minimumsgarantier for uafhængighed for nationale myndigheder, der håndhæver EU's konkurrenceregler<sup>29</sup>. Disse omfatter regler om interessekonflikter og beskyttelse mod afskedigelse. Lovgivningen om det indre marked, der fastsætter regler for nationale regulerings- og sikkerhedsmyndigheder på områder som elektronisk kommunikation, medier, elektricitet, gas, fødevarer og foder, det fælles europæiske jernbaneområde og jernbanesikkerhed kræver, at medlemsstaterne garanterer, at de pågældende organer er funktionelt uafhængige og udøver deres beføjelser på en upartisk og gennemsigtig måde.

**Afdækning og kortlægning af risikoområder** er afgørende for en effektiv indsats til bekæmpelse af korruption. Korruptionsaktiviteterne udvikler sig hele tiden og tilpasser sig nye muligheder, og mønstrene varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Ingen sektor og intet aktivitetsområde er sikret mod korruptionsrisici, men **fælles højrisikoområder** fortjener særlig opmærksomhed — normalt dem, der omfatter forvaltning af betydelige offentlige midler eller adgang til tilladelser eller til en kritisk tjeneste. Sektorer som sundhedspleje, byggeri og byplanlægning er derfor sårbare, og pludselige stigninger i de offentlige investeringer kan skabe nye korruptionsrelaterede risici. Områder med høj risiko for kriminalitet såsom havne, som er kritiske punkter for organiserede kriminelle grupper, der smugler narkotika, kræver også konstant overvågning.

Eksempler på, hvordan nye indsatsområder kan tackles, omfatter **ordninger for investorphold og statsborgerskab** ("gyldne visa" og "gyldne pas"), som Kommissionen har advaret om kan bruges til at skjule økonomisk kriminalitet, herunder bestikkelse og korruption<sup>30</sup>. Kommissionen mener, at statsborgerskabsordninger for investorer, i henhold til hvilke statsborgerskab i en medlemsstat og dermed unionsborgerskab systematisk tildeles mod forudbestemte betalinger eller investeringer og uden en reel tilknytning til den udstedende medlemsstat, er i strid med EU-retten, og har truffet foranstaltninger mod medlemsstater, der opretholder sådanne ordninger<sup>31</sup>. Sport er et andet eksempel på et område, der for nylig er blevet udpeget som højrisikoområde, hvor organiserede kriminelle grupper søger profit gennem **aftalt spil** gennem korruption og afpresning<sup>32</sup>.

### *Afsløring af korruption*

Selv om interne og eksterne kontrolmekanismer og myndigheder i den offentlige sektor — såvel som aktive og ressourcestærke retshåndhavende myndigheder — har de bedste

---

<sup>29</sup> Direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (artikel 4 "Uafhængighed").

<sup>30</sup> COM(2019) 12 final af 23. januar 2019.

<sup>31</sup> I marts 2022 henstillede Kommissionen i forbindelse med den russiske invasion af Ukraine til, at medlemsstaterne straks vurderer, om tidligere tildeling af indfødsret til russiske eller belarussiske statsborgere, som var baseret på en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer, bør trækkes tilbage, fordi den pågældende person er omfattet af Unionens restriktive foranstaltninger, eller fordi den i væsentlig grad støtter krigen i Ukraine. Kommissionen anbefalede også medlemsstaterne at træffe øjeblikkelige foranstaltninger for at imødegå de risici, der er forbundet med ordninger for opholdsret for investorer (C (2022) 2028 final af 28. marts 2022).

<sup>32</sup> I 2019 offentliggjorde Kommissionen en undersøgelse om kortlægning af korruption inden for sport i EU, som beskrev forbindelserne mellem doping og aftalt spil og korruption.

forudsætninger for at opdage tegn på korrupte aktiviteter, har samfundet som helhed en central rolle at spille med hensyn til at afsløre korruption.

Mange fremtrædende nylige sager er blevet afsløret takket være personer, der gør opmærksom på, når de støder på uregelmæssigheder i forbindelse med deres arbejde. **Whistlebloweres** centrale rolle med hensyn til at forsvare offentlighedens interesser anerkendes i direktivet om beskyttelse af whistleblowere fra 2019<sup>33</sup>. Dette direktiv bidrager til bekæmpelsen af korruption på mange centrale EU-politikområder såsom offentlige indkøb, finansielle tjenesteydelser, beskyttelse af EU's finansielle interesser, miljøbeskyttelse, transportsikkerhed, folkesundhed og nuklear sikkerhed. Det fastsætter effektive standarder for beskyttelse mod repressalier for whistleblowere, der afslører ulovlige aktiviteter. Det kræver, at medlemsstaterne opretter klare interne og eksterne indberetningskanaler, der kan garantere fortrolighed for whistleblowere i både den offentlige og den private sektor samt veldefineret feedback og opfølgning. En effektiv gennemførelse af direktivet om beskyttelse af whistleblowere er et vigtigt skridt i opbygningen af en stærk håndhævelse af reglerne om bekæmpelse af korruption. Det foreslåede direktiv vil gå et skridt videre ved at udvide beskyttelsen til også at omfatte personer, der indberetter korruption. Dette vil tilskynde folk til at indberette korruption uden at frygte repressalier og forbedre effektiviteten af undersøgelser af korruption.

**Journalister** spiller en særlig vigtig rolle i afsløringen af korruption. Mange journalister og medieorganisationer udsættes imidlertid for chikane og andre trusler, når de taler om spørgsmål af offentlig interesse og afslører korruption. Kommissionen har for nylig foreslået foranstaltninger til at forbedre deres sikkerhed<sup>34</sup> og beskytte dem bedre mod misbrug i retssager<sup>35</sup>. Forslaget fra 2022 til en europæisk retsakt om mediefrihed<sup>36</sup> indeholder vigtige bestemmelser, der skal styrke mediernes uafhængighed. Sikkerhedsforanstaltninger mod politisk indblanding i redaktionelle beslutninger gennem uafhængighedskrav, tilstrækkelig stabil finansiering af public service-medier og regler om gennemsigtighed i medieejerskab og tildeling af statslig annoncering vil gøre det muligt for medierne bedre at udøve deres vigtige samfundsmæssige rolle, herunder med hensyn til at opretholde tilsyn og afsløre korruption. Forslaget indeholder også foranstaltninger til at beskytte redaktørernes uafhængighed og oplyse om interessekonflikter.

Den **private sektor** er også en vigtig partner i bekæmpelsen af korruption. I den finansielle sektor har private enheder pligt til at udvise rettidig omhu, hvilket bidrager til at beskytte EU's finansielle system. De har brug for støtte i deres bestræbelser på at identificere og indberette tilfælde af hvidvaskning af udbyttet fra korruption, og EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge har til formål at forbedre den private sektors forståelse af risiciene og styrke deres kapacitet til at opdage og indberette. Dette understøttes af oplysninger fra finansielle efterretningsenheder og retshåndhavende myndigheder om korruptionstypologier, tendenser og risikoindikatorer. For at fremme en integritetskultur fastsætter direktivet om virksomheders bæredygtighedsrapportering fra 2022<sup>37</sup> forpligtelser for enheder i den private sektor inden for dets anvendelsesområde til i deres ledelsesrapporter at medtage oplysninger om forretningsetik og virksomhedskultur, herunder bekæmpelse af korruption.

---

<sup>33</sup> Direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.

<sup>34</sup> C(2021) 6650 af 16. september 2021.

<sup>35</sup> COM(2022) 177 final og C(2022) 2428 af 27. april 2022.

<sup>36</sup> COM(2022) 457 final.

<sup>37</sup> Direktiv (EU) 2022/2464 af 14. december 2022.

## *Bekæmpelse af korruption*

Efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af korruption er i vid udstrækning de retshåndhævende myndigheders ansvar i medlemsstaterne. Overvågningen i henhold til rapporterne om retsstatssituationen afslører udfordringer i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og pådømmelse af korruptionssager, og det foreslåede direktiv om strafferetlig bekæmpelse af korruption behandler specifikke svagheder. Bekæmpelsen af korruption kræver uafhængige og effektive retssystemer, der råder over tilstrækkelige finansielle midler, passende menneskelige ressourcer og muligheden for at gøre fuld brug af digitale værktøjer, med henblik på effektivt at anvende og håndhæve lovgivning om bekæmpelse af korruption på grundlag af upartiske efterforskninger og retsforfølgelser. Effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for korruption og behørig inddrivelse og konfiskation af udbyttet fra disse forbrydelser understøtter retsvæsenets og de retshåndhævende myndigheders troværdighed og virker afskrækkende.

En intensivering af **samarbejdet mellem EU og de nationale niveauer** kan give en stærkere reaktion på korruption. Harmoniserede regler om lovovertrædelser og sanktioner, regler om retligt samarbejde i straffesager baseret på princippet om gensidig anerkendelse og det arbejde, der udføres af specialiserede agenturer og organer såsom Eurojust, Europol, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), bidrager til at afsløre, efterforske og retsforfølge korruption.

Kommissionen har taget vigtige skridt til at udstyre medlemsstaterne med bedre redskaber til at fratage kriminelle **ulovligt opnået velstand**, herunder aktiver fra korruption<sup>38</sup>. Den gensidige anerkendelse af afgørelser om indefrysning<sup>39</sup> gør indefrysning og konfiskation af kriminelle aktiver i hele EU hurtigere og enklere. For nylig foreslog Kommissionen i maj 2022 et direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver<sup>40</sup> for at sikre, at overskud fra kriminelle aktiviteter, herunder korruption, effektivt kan spores, identificeres, indefryses, forvaltes og konfiskeres<sup>41</sup>.

Anden EU-lovgivning til støtte for **retshåndhævelse mod korruption** omfatter den nyligt vedtagne pakke om elektronisk bevismateriale, der afspejler kriminelles øgede brug af elektroniske kommunikationskanaler og organiserede kriminelle strukturer. Dette vil gøre det muligt for de nationale myndigheder at anmode om elektronisk bevismateriale i straffesager direkte fra tjenesteudbydere i andre medlemsstater. Korruption er blandt de lovovertrædelser, for hvilke det vil være muligt at anvende europæiske editions- og sikringskendelser. Den europæiske arrestordre<sup>42</sup> giver allerede mulighed for en hurtig grænseoverskridende overgivelsesprocedure mellem medlemsstaternes judicielle myndigheder med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf, herunder i korruptionssager. De retshåndhævende myndigheders arbejde, navnlig kontorer for inddrivelse af aktiver og

---

<sup>38</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>39</sup> Forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation.

<sup>40</sup> Forslag til direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, COM(2022) 245 final.

<sup>41</sup> Sammen med det foreslåede direktiv om kriminalisering af overtrædelse af restriktive foranstaltninger vil direktivet om inddrivelse og konfiskation af aktiver gøre det muligt at konfiskere aktiver tilhørende enkeltpersoner og enheder, der omgår EU's restriktive foranstaltninger, som er indført på grund af Ruslands krig mod Ukraine.

<sup>42</sup> Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

korruptionsbekæmpende myndigheder, lettes også af muligheden for at få adgang til og anvende finansielle oplysninger og bankkontooplysninger<sup>43</sup>.

### *EU's indsats for at bekæmpe svig støtter bestræbelserne på at bekæmpe korruption*

EU og dets medlemsstater har et fælles ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser<sup>44</sup>. Meget ofte bidrager foranstaltninger til bekæmpelse af svig — hvor folk forsøger at opnå ulovlige gevinster fra EU-budgettet — også til at bekæmpe korruption, hvor den offentlige magt misbruges til samme formål.

EU's **finansforordning**<sup>45</sup> indeholder generelle bestemmelser om forebyggelse og afsløring af svig, der fastsætter regler for offentlige indkøb og tildeling af finansiering for at minimere risikoen for korruption, der påvirker EU-midler. Dette omfatter regler om undgåelse af interessekonflikter<sup>46</sup>. Kommissionens nuværende **strategi til bekæmpelse af svig**<sup>47</sup> udgør en ramme for en koordineret anvendelse af de regler, der beskytter EU-budgettet mod svig, korruption og andre forsætlige uregelmæssigheder. Med henblik på gennemførelsen af EU-budgettet findes der forskellige værktøjer til at sikre, at der foretages streng kontrol, der er tilpasset til, om finansielle programmer gennemføres ved Kommissionens direkte forvaltning, ved indirekte forvaltning eller ved delt forvaltning med medlemsstaterne. Værktøjer såsom systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse bidrager til at afsløre svigagtige eller upålidelige økonomiske aktører og udelukker dem fra at modtage EU-midler. Et nyligt forslag om revision af finansforordningen<sup>48</sup> vil også forbedre kvaliteten af data om modtagere af EU-midler (herunder deres reelle ejere), herunder gennem obligatorisk brug af et fælles integreret IT-system til datamining og risikoscore, som stilles til rådighed af Kommissionen. Med forslaget udvides desuden systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse bidrager til også at omfatte nye udgiftsområder<sup>49</sup>.

Strengt **forudgående vurderinger** bidrager til at sikre, at enheder, der gennemfører EU-midler, har indført effektive interne kontrolsystemer til især forebyggelse af svig og korruption. Foranstaltninger til bekæmpelse af svig og korruption er af afgørende betydning for **kontrolsystemer for EU-midler på nationalt plan**<sup>50</sup>, og medlemsstaterne er forpligtet til at forebygge, opdage, udbedre og indberette uregelmæssigheder, der kan være forbundet med korruption. **Revisionsorganerne** spiller også en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at der findes effektive systemer til at opdage og forebygge korruption. Den Europæiske Revisionsret og Kommissionens Interne Revisionstjeneste supplerer medlemsstaternes og programspecifikke revisioner, og der anvendes tilbagebetalingsmekanismer på alle EU-midler, der er berørt af korruption.

---

<sup>43</sup> Direktiv (EU) 2019/1153 af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger.

<sup>44</sup> Artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

<sup>45</sup> Forordning (EU) 2018/1046.

<sup>46</sup> Se også Kommissionens meddelelse "Veiledning om undgåelse og håndtering af interessekonflikter i henhold til finansforordningen" 2021/C 121/01, EUT C 121 af 9. april 2021.

<sup>47</sup> COM(2019) 196 final. Som led i rammen for intern kontrol har Kommissionen udarbejdet en strategi for bekæmpelse af svig på virksomhedsplan (CAFS) samt skræddersyede strategier til bekæmpelse af svig i hver af sine afdelinger, som gælder for alle forvaltningsmetoder for EU-programmer og -fonde.

<sup>48</sup> COM(2022) 223 final.

<sup>49</sup> Navnlig delt forvaltning, som tegner sig for mere end 70 % af EU-budgettet og genopretnings- og resiliensfaciliteten. Kommissionen har også indført en række værktøjer til at forebygge, opdage og undersøge eventuelt misbrug af EU-midler, såsom risikovurderingsværktøjet Arachne eller systemet til indberetning af uregelmæssigheder.

<sup>50</sup> Forordning 2021/1060 og forordning 2021/2116.

Ud over at forebygge korruption i forbindelse med EU-midler har EU også udviklet en stærk institutionel arkitektur for at hjælpe med at identificere og retsforfølge korruption i forbindelse med EU-budgettet. Dette omfatter OLAF, EPPO, Eurojusts koordinerende rolle og Europols analytiske kapacitet, alt sammen i tæt samarbejde med de nationale myndigheder. EPPO har været operationel siden juni 2021<sup>51</sup> og er ansvarlig for at efterforske, retsforfølge og dømme gerningsmænd og medvirkende til strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser, herunder korruption, der kan skade EU-budgettet. Inden for dette område foretager den efterforskning og udøver hvervet som anklager ved de kompetente domstole i de deltagende medlemsstater.

Velfungerende efterforsknings- og anklagemyndigheder i bekæmpelsen af korruption er afgørende for at sikre, at retsstatsprincippet opretholdes. Den **generelle ordning med konditionalitet**<sup>52</sup> beskytter EU-budgettet mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der påvirker eller i alvorlig grad risikerer at påvirke budgettet. Dette omfatter systemiske mangler fra medlemsstaternes side med hensyn til at bekæmpe korruption. I henhold til denne forordning om konditionalitet kan Rådet på forslag af Kommissionen suspendere forpligtelser eller betalinger eller vedtage andre foranstaltninger, hvis tilsidesættelser af retsstatsprincippet i den pågældende medlemsstat<sup>53</sup> påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-budgettet eller beskyttelsen af EU's finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

#### 4. STØTTE TIL BEKÆMPELSE AF KORRUPTION I MEDLEMSSTATERNE

Korruption forekommer i mange former, og korruptionsmønstrene er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, på nationalt og lokalt plan og på tværs af forskellige sektorer. Og selv om visse fælles regler, standarder og god praksis er nødvendige for at bekæmpe korruption, skal effektive politiske løsninger tilpasses specifikke udfordringer, risici og behov. EU iværksætter derfor skræddersyede initiativer for at støtte de enkelte medlemsstater i deres bekæmpelse af korruption på nationalt plan.

##### *EU-støtte til nationale reformer til bekæmpelse af korruption*

EU yder sit eget bidrag til udviklingen og udvekslingen af bedste praksis gennem den årlige **rapport om retsstatssituationen**. Siden 2020 har Kommissionen overvåget udviklingen i bekæmpelsen af korruption på nationalt plan som et af de centrale aspekter af retsstatsprincippet. Siden 2022 har rapporterne også indeholdt henstillinger for hvert land, der har til formål at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme igangværende eller planlagte reformer, tilskynde til en positiv udvikling og bidrage til at udpege, hvor der kan være behov for forbedringer eller opfølgning på nylige ændringer eller reformer.

Landevurderingerne i de årlige rapporter om retsstatssituationen viser, hvordan de enkelte medlemsstater arbejder på at forebygge korruption, tilpasse deres lovgivning til at holde trit med nye tendenser og trække på de indhøstede erfaringer, hvordan de opbygger en kultur til bekæmpelse af korruption og bestræbelser på at forbedre håndhævelsen. Gennem henstillinger og opfølgning af hver rapport samarbejder Kommissionen på teknisk og politisk plan med

<sup>51</sup> Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed. 22 medlemsstater er i øjeblikket en del af det forstærkede samarbejde og deltager i EPPO.

<sup>52</sup> Forordning (EU, Euratom) 2020/2092.

<sup>53</sup> Mulige tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til forordningen omfatter situationer, hvor nationale myndigheder, der efterforsker og retsforfølger korruption, ikke fungerer korrekt, hvor de nationale foranstaltninger til forebyggelse og sanktionering af korruption er utilstrækkelige, eller hvor der mangler et effektivt og rettidigt samarbejde med OLAF eller EPPO.

medlemsstaterne om at tilbyde ekspertise, hjælpe dem med at overvinde de konstaterede udfordringer og gå videre med de nødvendige reformer. Processen giver også værdifuld fælles indsigt og fremhæver specifikke emner, der kan fremmes i det nye netværk.

Bekæmpelse af korruption er sammen med retssystemets uafhængighed og effektivitet og kvaliteten og inklusionen i lovgivningsprocessen også en del af det **europæiske semester**. I betragtning af deres økonomiske betydning og direkte indvirkning på erhvervsklimaet, investeringerne, den økonomiske vækst og beskæftigelsen omfatter vurderingerne i rapporterne om det europæiske semester de udfordringer, som nogle medlemsstater står over for som følge af korruption. Specifikke eksempler herpå har været en mere effektiv beskyttelse af whistleblowere, styrkelse af rammerne for bekæmpelse af korruption gennem oprettelse af nye uafhængige kontrolorganer, strengere kontrolprocedurer, systematisk kontrol af formueangivelser, skabelse af uafhængige muligheder for at forfølge korruptionssager og strengere regler om interessekonflikter og håndhævelse heraf.

De landespecifikke henstillinger under det europæiske semester har været retningsgivende for konkrete reformer og investeringer i flere medlemsstater for at forbedre deres kapacitet til at bekæmpe korruption. Disse er afspejlet i konkrete milepæle i de nationale **genopretnings- og resiliensplaner**. Specifikke reformtilsagn, som flere medlemsstater har påtaget sig i disse planer, vil sikre forebyggelse, afsløring og korrektion af interessekonflikter, korruption og svig i forbindelse med anvendelsen af offentlige midler.

Kommissionen gør også brug af sektorprogrammer til støtte for indsatsen for at bekæmpe korruption i medlemsstaterne. **Instrumentet for teknisk støtte** yder skræddersyet teknisk ekspertise for at hjælpe medlemsstaterne med at opbygge administrativ kapacitet og udforme og gennemføre reformer, hvoraf mange har fokuseret på at øge deres forsvar mod korruption. Eksempler på reformer, der støttes af instrumentet for teknisk støtte, omfatter indarbejdelse af gennemsigtighed og ansvarlighed i nationale strukturer, teknisk støtte til udformning og gennemførelse af etiske retningslinjer og strategier for bekæmpelse af korruption og bekæmpelse af svig samt støtte til gennemførelse og anvendelse af EU's lovgivning om bekæmpelse af korruption.

Under **Fonden for Intern Sikkerhed** finansierer EU også en række foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Disse har primært til formål at styrke koordineringen og samarbejdet mellem de retshåndhavende myndigheder og mellem andre nationale myndigheder, herunder med centrale organer såsom Europol og relevante internationale organisationer. Som eksempler kan nævnes kapacitetsopbygning for nationale korruptionsbekæmpende myndigheder samt støtte til projekter, der gennemføres af civilsamfundsorganisationer. **EU-programmet for bekæmpelse af svig** yder støtte til medlemsstaterne til bekæmpelse af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Programmet hjælper navnlig de nationale myndigheder med at styrke deres efterforskningskapacitet og omfatter et uddannelsesafsnit.

**Eksempel:** Projektet "Speak Up Europe" har til formål at sætte europæerne i stand til at gøre opmærksom på forseelser i offentlige og private organisationer og civilsamfundsorganisationer. Det tilskynder til sikre kanaler til indberetning af korruption og yder teknisk og juridisk bistand samt bistand til fortalervirksomhed. Kommissionen finansierer også nationale projekter. I Østrig omfattede dette et program fra forbundskontoret for bekæmpelse af korruption med henblik på at udbrede kendskabet i både regeringen og civilsamfundet. I Litauen fik den særlige efterforskningstjeneste i 2021 støtte til at lancere en e-læringsplatform med professionelt undervisningsmateriale til bekæmpelse af korruption for tjenestemænd og andre, der er interesserede i at skabe et miljø for bekæmpelse af korruption.

## Støtte til retlige og retshåndhævende myndigheder

Samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder kan yde et væsentligt bidrag til efterforskning og retsforfølgning af korruption. **Eurojust** fremmer det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne i bekæmpelsen af korruption. I 2021 støttede det medlemsstaterne i 326 korruptionssager, oprettede 11 fælles efterforskningshold og afholdt 13 sagsspecifikke koordineringsmøder. Politikker til bekæmpelse af korruption fremhæves i strategien for uddannelse af retsvæsenets aktører for 2021-2024<sup>54</sup> i EU's strategi for uddannelse af retsvæsenets aktører i EU-retten. Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere afholdt flere seminarer om bekæmpelse af korruption i 2023. I de første syv måneder af sine aktiviteter i 2021 undersøgte **EPPO** 40 tilfælde af korruption, der påvirkede EU-budgettet. I 2022 steg antallet til 87.

Forbindelserne mellem korruption og organiseret kriminalitet betyder, at **Europol** aktivt støtter medlemsstaterne i bekæmpelsen af korruption ved at foretage strategiske analyser og yde støtte til strafferetlige efterforskninger og strafferetlige efterretningsoperationer. Europol har et Europæisk Center for Finansiell og Økonomisk Kriminalitet, der skal yde operationel og analytisk støtte til Europols partnere og medlemsstaterne i forbindelse med efterforskning af finansiell og økonomisk kriminalitet, herunder korruption, og i forbindelse med indefrysning og beslaglæggelse af kriminelle aktiver.

**Eksempel:** Europols Europæiske Center for Finansiell og Økonomisk Kriminalitet støttede den spanske civilgarde (Guardia Civil) og det nationale politi (Policía Nacional) med henblik på at identificere korruption blandt politi- og toldembedsmænd, der letter narkotikahandel til EU. Denne korruptionsordning havde til formål at lette overførslen af kokain og hash for hundredvis af millioner euro til Vesteuropa. Centret støttede efterforskningen med praktisk efterretningsstøtte og analytisk støtte samt direkte operationel støtte.

## 5. EU-INSTITUTIONERNE OG BEKÆMPELSEN AF KORRUPTION

Troværdigheden af EU's indsats for at bekæmpe korruption i EU's politikker og støtte medlemsstaternes indsats afhænger af effektiviteten og omdømmet af EU's egne institutioner, organer, kontorer og agenturer. Siden 1990'erne har EU opbygget et sæt regler og processer, der har til formål at minimere risikoen for korruption fra sit eget personales side og på politisk plan. Det har forsøgt at indføre et sæt etik-, integritets- og gennemsigtighedsregler, der kan bidrage til at forebygge korruption, samt nye organer, der skal forfølge eventuelle sager. De seneste begivenheder har imidlertid tjent som en påmindelse om, at EU-institutionerne ikke er immune over for korruption, og at denne ramme ikke blot skal anvendes strengt og konsekvent, men også skal ajourføres løbende. EU-institutionerne og medlemsstaterne bør overholde de samme standarder og bygge på den samme forpligtelse til at forebygge korruption, skabe en integritetskultur og håndhæve krævende regler.

I EU-institutionerne er der en **nultolerancepolitik** over for korruption. Grundlaget for forebyggelse af korruption er en stærk etik-, integritets- og gennemsigtighedsramme. EU's personalevedtægt<sup>55</sup> fastsætter individuelle etiske forpligtelser for EU-ansatte. Den indeholder specifikke regler for områder som interessekonflikter, begunstigelser og gaver,

<sup>54</sup> COM(2020) 713 final.

<sup>55</sup> Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom) om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab).

æresbevisninger og ordener, eksterne aktiviteter og offentlige embeder, ægtefællers aktiviteter, forpligtelser efter udtræden af tjenesten, fortrolighed, indberetning af eventuelle ulovlige aktiviteter, whistleblowing og disciplinære sanktioner. De enkelte EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer har et ansvar for at anvende de retlige rammer på deres personale og sikre, at de overholdes. Dette omfatter regelmæssige ajourføringer af interne regler, oplysningsforanstaltninger, rådgivning af personalet og sanktionering af overtrædelser af reglerne. I henhold til personalevedtægten kan ansatte pålægges disciplinære sanktioner for overtrædelse af regler, og institutioner, organer, kontorer og agenturer kan beslutte at oprette særlige, specialiserede interne undersøgelses- og disciplinærafdelinger<sup>56</sup>. Ud over forpligtelserne i henhold til EU's finansforordning<sup>57</sup> gælder forpligtelserne i henhold til personalevedtægten.

For at muliggøre offentlig kontrol og give borgere og andre interessegrupper mulighed for at spore lobbyaktiviteter på EU-plan vedtog Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i 2021 en ny fælles ramme for deres samarbejde om åbenhedsregistret<sup>58</sup> for yderligere at fremme den etiske og gennemsigtige repræsentation af interesser på EU-plan<sup>59</sup>. Den indeholder en adfærdskodeks med etiske regler og principper, som registrerede interesserepræsentanter skal overholde, og suppleres af interne gennemsigtighedsforanstaltninger i institutionerne vedrørende møder og andre interaktioner med lobbyister.

For så vidt angår **medlemmer af EU-institutionerne**, dvs. medlemmer af Europa-Parlamentet, formanden for Det Europæiske Råd, Europa-Kommissionen, Den Europæiske Unions Domstol, Den Europæiske Centralbank og Revisionsretten, fastsætter traktaterne de forskellige rammer for de enkelte etiske forpligtelser og sanktioner i tilfælde af overtrædelser for hver institutions medlemmer<sup>60</sup>. Disse suppleres normalt af mere detaljerede regler, navnlig forretningsordener eller adfærdskodekser<sup>61</sup>, der er forskellige fra institution til institution. Disse etiske rammer kræver løbende ajourføringer for yderligere at øge gennemsigtigheden, integriteten og ansvarligheden i EU-institutionerne. Kommissionen vil derfor foreslå, at der oprettes et interinstitutionelt etisk organ, der skal fastsætte stærke fælles standarder samt foranstaltninger til at styrke gennemsigtigheden.

---

<sup>56</sup> Kommissionen oprettede i 2002 sit undersøgelses- og disciplinærkontor (IDOC) for at håndhæve etik og integritet i Kommissionen. Det undersøger forhold, der kan udgøre overtrædelser af vedtægten, og gennemfører disciplinære procedurer, som et disciplinæråd skal træffe afgørelse om i tilfælde af alvorlige forseelser. Der er fastsat sanktioner i personalevedtægten.

<sup>57</sup> Se afsnit 3.2.

<sup>58</sup> Interinstitutionel aftale af 20. maj 2021 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om et obligatorisk åbenhedsregister.

<sup>59</sup> I henhold til den interinstitutionelle aftale er registrering af interesserepræsentanter i åbenhedsregistret en nødvendig forudsætning for udførelsen af visse typer interesserepræsentationsaktiviteter. Aftalen omfatter også en adfærdskodeks, som indeholder de etiske regler og principper, som interesserepræsentanter, der tilslutter sig åbenhedsregistret, skal overholde.

<sup>60</sup> Artikel 223, stk. 2, i TEUF, artikel 15, stk. 5 og 6 i TEU for formanden for Det Europæiske Råd, artikel 245 i TEUF for Kommissionens medlemmer, artikel 6 i protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol for Domstolens medlemmer, artikel 11 i protokol nr. 4 om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank og artikel 286 i TEUF for Revisionsrettens medlemmer.

<sup>61</sup> For så vidt angår kommissærer præciserer adfærdskodeksen for medlemmer af Kommissionen (C(2018) 700, EUT C 65 af 21.2.2018, s. 7) deres forpligtelser i henhold til traktaterne, navnlig med hensyn til princippet om uafhængighed, mulige interessekonflikter og deres forpligtelse til at udføre deres opgaver i Unionens almene interesse. Et uafhængigt etisk udvalg rådgiver Kommissionen om, hvorvidt tidligere kommissærers planlagte aktiviteter efter mandatets ophør og eventuelle etiske spørgsmål i forbindelse med kodeksen er forenelige med traktaterne. I henhold til artikel 245 i TEUF kan Domstolen i tilfælde af misligholdelse af forpligtelser på begæring af Rådet eller Kommissionen træffe afgørelse om, at det pågældende medlem skal pensioneres eller fratages en pension eller andre tilsvarende fordele.



En central opgave for **Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig** (OLAF) er at foretage administrative undersøgelser af svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser. EU-institutionerne blev i 1999 enige om at udvide OLAF's mandat til at omfatte alle tilfælde af alvorlige forseelser begået af EU-ansatte eller af medlemmer af EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset hvilken indvirkning de måtte have på EU's finansielle interesser. Dette omfatter f.eks. alvorlige sager vedrørende udførelsen af erhvervsmæssige opgaver eller overtrædelser af adfærdskodeksen. Andre institutioner og organer kan tilslutte sig denne aftale, men der er visse hindringer med hensyn til den praktiske anvendelse af OLAF's adgang til oplysninger eller visse institutioners lokaler. Inden for rammerne af sine generelle beføjelser til at behandle tilfælde af fejl eller forsømmelser fra EU-institutionernes side har Den Europæiske Ombudsmand også en vigtig tilsynsrolle.

De nationale domstole har kompetence til at behandle sager vedrørende strafbare handlinger, herunder korruption og svig, begået af ansatte eller medlemmer af institutionerne. Sådanne sager kan indbringes for domstolene, enten af nationale anklagere eller, når EU's finansielle interesser er berørt, af EPPO. Hvis medlemmer eller ansatte nyder immunitet for handlinger, der udføres i embeds medfør, skal den pågældende EU-institution ophæve denne immunitet, når en sådan ophævelse ikke strider mod Unionens interesser, og dens afgørelse er underlagt EU-Domstolens kontrol.

## **6. OPBYGNING AF EN FÆLLES KULTUR TIL BEKÆMPELSE AF KORRUPTION**

En kollektiv kultur for hele samfundet baseret på nultolerance over for korruption er et stærkt udtryk for det europæiske engagement i retsstatsprincippet og høje standarder for integritet i det offentlige liv. Fremme af disse værdier er et vigtigt supplement til en mere øjeblikkelig indsats inden for forebyggelse, afsløring og retsforfølgning. Skabelsen af en sådan kultur kræver handling på mange fronter: fra opbygning af etik og integritet til individuelle unges forventninger gennem deres uddannelse til fremme af udveksling mellem aktører på nationalt og europæisk plan for at styrke forståelsen af udfordringerne og gøre dem mere engagerede i at handle. Tæt og regelmæssig koordinering med alle relevante offentlige myndigheder, multilaterale organisationer, civilsamfundet, medierne og den private sektor er afgørende.

Partnerskaber med den private sektor, civilsamfundet, forskning og den akademiske verden, medier samt borgere kan bidrage til at skabe en integritetskultur gennem en **tilgang, der omfatter hele samfundet**. Kommissionen vil prioritere oplysningskampagner og programmer for undervisning i medborgerkundskab og understrege den afgørende rolle, som enkeltpersoner spiller med hensyn til at støtte en integritetskultur, herunder ved at undersøge, hvordan dem, der følger sådanne programmer, kan fungere som ambassadører for integritet som multiplikatorer. Kommissionen vil også kortlægge de eksisterende EU-finansieringsmuligheder på området for bekæmpelse af korruption for at gøre dem mere synlige og sammenhængende.

**Erasmus+**-programmet indeholder emner om bekæmpelse af korruption i arbejdet inden for uddannelse, ungdom og idræt i Europa. Indsatsen for at bekæmpe korruption behandles under forskellige politiske prioriteter såsom aktivt medborgerskab og ansvarligt medborgerskab. EU støtter f.eks. den fælles kandidatgrad i sportsetik og integritet under Erasmus Mundus på universitetsniveau, og Erasmus+ har støttet innovative tilgange til uddannelse i korruptionsbekæmpelse i skoler i Ungarn, Italien og Slovenien. **Rammeprogrammerne for forskning og innovation** støtter også forskning og indsamling af dokumentation om nye former for korruption med henblik på at udvikle innovative løsninger til gavn for korruptionsbekæmpende myndigheder og fagfolk.

**Civilsamfundet** har en central rolle at spille, ikke kun som vagthunde til at identificere potentielle risici eller tilfælde af korruption, men også som katalysatorer for fremme og opretholdelse af en antikorrupsionskultur gennem bevidstgørelse, uddannelse og fortalerarbejde. I mange medlemsstater er civilsamfundsorganisationer vigtige partnere i gennemførelsen af nationale strategier til bekæmpelse af korruption. Denne rolle kan udvides. Et eksempel herpå er "integritetspagterne", der er udviklet som et redskab til at forebygge korruption i forbindelse med offentlige indkøb, baseret på en forpligtelse fra den ordregivende myndighed og tilbudsgiverne til at overholde bedste praksis og maksimere gennemsigtigheden. Dette arbejde overvåges af en tredje aktør, normalt en civilsamfundsorganisation. Integritetspagterne fremmes i EU's finansielle programmer for 2021-2027, og medlemsstaterne tilskyndes til gradvist at indarbejde integritetspagter i deres programmer.

Et frit og pluralistisk **medie** og et miljø, hvor journalister kan arbejde uden chikane eller intimidering, er afgørende for at sikre, at medierne kan udføre deres arbejde som vaghund. Kommissionen støtter tiltag, der fremmer et frit, mangfoldigt og pluralistisk medielandskab. Disse omfatter støtte til samarbejdsbaseret og grænseoverskridende journalistik, overvågning af risici for mediepluralisme, kortlægning af krænkelse af mediefriheden og forsvar af journalister, der er truet. EU har f.eks. siden 2021 finansieret en europæisk mekanisme for hurtig reaktion på krænkelse af presse- og mediefriheden og opretholdt en nødhjælpsfond for undersøgende journalister og medieorganisationer.

## 7. BEKÆMPELSE AF KORRUPTION I EU'S EKSTERNE POLITIKKER

Det er en vigtig del af bestræbelserne på at fremme god regeringsførelse og velstand på verdensplan at integrere korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger i eksterne politikker. En sammenhængende tilgang mellem interne og eksterne politikker til bekæmpelse af korruption er vigtig for EU's troværdighed. EU fremmer menneskerettigheder, demokratisk regeringsførelse, retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption som en prioritet i sin optræden udadtil<sup>62</sup>. Den højtstående repræsentant fremsætter med støtte fra Kommissionen i dag et forslag om indførelse af en horisontal ramme for FUSP-sanktioner. Mere generelt støtter EU i sine eksterne foranstaltninger retlige og politiske reformer med henblik på at opbygge korruptionsbekæmpende institutioner og tilsynsorganer og styrke civilsamfundet, whistleblowere, menneskerettighedsforkæmpere og uafhængige medier som vagthunde mod korruption. Stærke integritetsstandarder i EU's egne programmer bidrager til at fremme høje standarder blandt partnerne. Bekæmpelse af korruption er også en del af de politiske og sikkerhedsmæssige dialoger med tredjelande og internationale organisationer, der føres af den højtstående repræsentant på Unionens vegne. EU støtter internationalt samarbejde på dette område i samarbejde med ligesindede partnere for at hæve standarderne<sup>63</sup>.

*Anvendelse af sanktioner under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) til bekæmpelse af korruption*

Ud over gennemførelsen af de eksisterende internationale retlige instrumenter til bekæmpelse af korruption er der i øjeblikket en vigtig debat i gang på EU-plan om anvendelsen af **FUSP-sanktioner** til at bekæmpe systematisk eller udbredt korruption i lande uden for EU, når denne

---

<sup>62</sup> I henhold til artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union er respekt for retsstatsprincippet og menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed grundlæggende værdier i EU og de grundlæggende principper for EU's optræden udadtil.

<sup>63</sup> F.eks.: OECD Network on Governance (GovNet) og Anti-Corruption Task Team (ACTT), Summit for Democracy Cohorts, IFI'er og multilaterale organisationer, initiativer fra EU's medlemsstater og Team Europe.

korruption i alvorlig grad påvirker eller risikerer at påvirke EU's grundlæggende værdier og interesser, eller når der er behov for en indsats for at nå andre FUSP-mål såsom støtte til demokrati og retsstatsprincippet. Indtil videre er en FUSP-sanktionsordning kun blevet udformet med henblik på at sætte EU i stand til at bekæmpe korruption uden for EU i to bestemte tredjelande<sup>64</sup>. En horisontal, tematisk ramme (der ikke er begrænset til en specifik geografisk kontekst) til bekæmpelse af korruption vil tilføje en ekstra dimension og større fleksibilitet til Unionens sanktionsværktøjskasse<sup>65</sup>. Den højtstående repræsentant forelægger derfor et forslag til Rådets afgørelse og sammen med Kommissionen et forslag til Rådets forordning om en tematisk ramme for FUSP-sanktioner rettet mod korruption som supplement til vores interne og eksterne politiske foranstaltninger til bekæmpelse af korruption.

Forslaget om **indførelse af en horisontal FUSP-sanktionsramme** vil supplere og styrke Unionens kapacitet til at bekæmpe alvorlig korruption ved at give den et redskab til at vedtage restriktive foranstaltninger, når disse handlinger i alvorlig grad påvirker eller risikerer at påvirke Unionens grundlæggende interesser og målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Passiv eller aktiv bestikkelse af en offentligt ansat eller en embedsmands underslæb eller uretmæssige tilegnelse kan udgøre sådanne alvorlige korruptionshandlinger, navnlig i et land, der er opført på EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner, eller et land, der lider under strategiske mangler i sine nationale ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der udgør en betydelig trussel mod Unionens finansielle system.

#### *Bekæmpelse af korruption som en prioritet i EU's udvidelses- og naboskabspolitikker*

I **udvidelsesprocessen** er tilpasning til gældende EU-ret, overholdelse af retsstatsprincippet og reformer til bekæmpelse af korruption i vid udstrækning bestemmende for, hvor hurtigt kandidatlandene gør fremskridt hen imod tiltrædelse af EU. Dette er også prioriteter for **Det Østlige Partnerskab**, hvor strategier til bekæmpelse af korruption støttes for at fremme høje standarder for integritet og gennemsigtighed i offentlige organer og for at styrke antikorrupsionsagenturer, efterforskningskapacitet, reformer af retsvæsenet og civilsamfundet.

Regelmæssig overvågning af korruptionsbekæmpelse og relaterede reformer som led i den årlige "udvidelsespakke" omfatter en detaljeret vurdering af status i hvert enkelt kandidatland og potentielt kandidatland, herunder retningslinjer for fremtidige reformprioriteter. Kommissionen gennemgår de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer for både forebyggelse og undertrykkelse med vægt på de faktiske resultater af proaktive efterforskninger, tiltaler og domstolsafgørelser (navnlig for korruption på højt niveau). I 2022 gennemførte Kommissionen også en runde af peer review-missioner med fokus på bekæmpelse af korruption, organiseret kriminalitet og hvidvaskning af penge. I de seneste analytiske rapporter om Ukraine, Moldova og Georgien<sup>66</sup> vurderes deres evne til at påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab, og bekæmpelsen af korruption er en prioritet i disse

<sup>64</sup> Jf. Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1277 af 30. juli 2021 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Libanon og Rådets forordning (EU) 2021/1275 af 30. juli 2021 [om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Libanon](#). Jf. også Rådets afgørelse (FUSP) 2023/891 af 28. april 2023 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova, og Rådets forordning (EU) 2023/888 af 28. april 2023 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova.

<sup>65</sup> Unionen har vedtaget tematiske restriktive foranstaltninger for at tackle alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, bekæmpe terrorisme, spredning og brug af kemiske våben og cyberangreb, der truer Unionen eller dens medlemsstater, se f.eks. EU's sanktionskort, der findes på <https://www.sanctionsmap.eu>.

<sup>66</sup> 2. februar 2023, [Analytical reports on Ukraine, Moldova, and Georgia \(europa.eu\)](#).

rapporter. Et vigtigt spørgsmål er "afoligarisering", der har til formål at fjerne særinteressers overdrevne indflydelse på det økonomiske, politiske og offentlige liv.

De positive skridt har omfattet en **ny e-plattform** for systematisk indsamling af data om organiseret kriminalitet og korruption på højt niveau, som kan anvendes til at vurdere de enkelte partnerlandes fremskridt med hensyn til at opretholde retsstatsprincippet. Formålet med platformen er at sætte de nationale myndigheder i kandidatlande og potentielle kandidatlande i stand til at indarbejde dataindsamling og gøre det muligt at aggregere data og identificere tendenser ved hjælp af et dashboard, der er baseret på nøgleresultatindikatorer (KPI) til identificering af tendenser og uregelmæssigheder<sup>67</sup>.

**Eksempel:** EU bidrager med næsten 6 mio. EUR til et projekt, der gennemføres af Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa med henblik på at overvåge retssager om alvorlig korruption og organiseret kriminalitet, identificere systemiske spørgsmål og fremsætte anbefalinger til styrkelse af retsstatsprincippet på Vestbalkan.

*Fremme af korruptionsbekæmpelsesreformer i EU's optræden udadtil og handelsforbindelser*

**EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati for 2020-2024** har et stærkt fokus på retsstatsprincippet og omfatter tiltag til bekæmpelse af korruption. Politiske dialoger, menneskerettighedsdialoger og sektorpolitiske dialoger er blandt de redskaber, der anvendes til at gennemføre disse foranstaltninger. Dette afspejles også i finansieringen under programmet for et globalt Europa/instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI).

EU fremmer demokratisk regeringsførelse og retsstatsprincippet gennem tematiske, bilaterale og regionale programmer og støtter en forbedret forvaltning af de offentlige finanser. Støtten fokuserer på reform af den offentlige forvaltning og forsvarlig forvaltning af de offentlige finanser, kapacitetsopbygning for retshåndhavende og retlige myndigheder, etablering af en solid retlig ramme i overensstemmelse med internationale standarder og oprettelse og styrkelse af specialiserede organer til bekæmpelse af korruption samt støtte til civilsamfundet, mediernes, whistleblowere og menneskerettighedsforkæmpere. Breder støtte til retsstatsprincippet i centrale institutioner og til forbedring af erhvervs- og investeringsklimaet gavner også rammerne for bekæmpelse af korruption. Politisk dialog spiller en central rolle i samspil med udformningen af EU's finansielle støtte. EU's budgetstøtte er et vigtigt redskab til at forbedre gennemsigtigheden og ansvarligheden på landniveau, idet korruption er en af de risici, der analyseres i forbindelse med disse finansieringsoperationer<sup>68</sup>.

Der er planlagt foranstaltninger for at styrke **antikorrupsionsdimensionen på alle udviklingsområder**. Ud over ovennævnte målrettede programmer omfatter dette operationelle retningslinjer, der skal give grundig vejledning til EU-delegationer, der arbejder uden for de traditionelle forvaltningsområder, herunder sektorer, der er omfattet af EU's Global Gateway-initiativ. Dette bygger på en bredere Team Europe-tilgang til korruptionstruslen med samarbejde med medlemsstaterne og internationale finansieringsinstitutioner og med udgangspunkt i internationale standarder og bedste praksis. En række globale tematiske programmer støtter også bekæmpelse af korruption og retsstatsprincippet. Team Europe

---

<sup>67</sup> Med dashboardet vil der blive rapporteret om nøgleresultatindikatorer med henblik på at foretage sammenligninger mellem lande. Den endelige version af e-plattformen vil være tilgængelig for Kommissionen fra juni 2023.

<sup>68</sup> Ved implementeringen af eksterne midler er korruption en af grundene til, at alle samfinansieringsaftaler indgået med partnerlande kan suspenderes eller bringes til ophør.

Democracy-initiativet (TED), der samler 14 medlemsstater, omfatter støtte til retsstatsprincippet med fokus på ansvarlighed. EU samarbejder også med civilsamfundet om at forebygge korruption og fremme åben forvaltning.

I en nylig evaluering af EU's støtte til retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption i partnerlandene<sup>69</sup> blev det konkluderet, at EU har været mindre synlig og vellykket med hensyn til bekæmpelse af korruption end med hensyn til at fremme retsstatsprincippet, og det blev anbefalet, at EU påtager sig globalt lederskab i kampen mod korruption. En af fordelene ved en klar og solid EU-ramme for bekæmpelse af korruption, der er forankret i UNCAC, vil være at tjene som benchmark i sine partnerskaber med andre lande uden for EU.

EU's handelspolitik støtter også bekæmpelsen af korruption. Siden 2015 har der været bestemmelser om bekæmpelse af korruption i EU's handelsaftaler med lande uden for EU. Selvstændige handelsværktøjer såsom EU's generelle toldpræferenceordning (GSP) omfatter også bestemmelser, der har til formål at bekæmpe korruption. Under GSP kan der gives yderligere markedsadgang (GSP+) til udviklingslande, der ratificerer og effektivt gennemfører centrale internationale aftaler, herunder UNCAC. EU's overvågningsproces i henhold til GSP-reglerne omfatter udveksling af oplysninger, dialog og besøg i landet samt offentliggørelse af regelmæssige statusrapporter.

#### *Støtte til korruptionsbekæmpelsesarbejde i multilaterale fora*

EU går foran med et godt eksempel i kampen mod korruption og fremmer værdierne respekt for demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet ved at fremme bekæmpelsen af korruption på den globale dagsorden. For at bistå medlemsstaterne og styrke EU's stemme vil EU intensivere sine bestræbelser på at lette og koordinere holdninger i multilaterale fora sideløbende med sit arbejde som part i UNCAC.

Gennemgangen af EU's gennemførelse af UNCAC er godt i gang med koordinering fra Kommissionens side. I december 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om **Den Europæiske Unions revision i henhold til gennemførelsesrevisionsmekanismen under UNCAC**<sup>70</sup>, der skitserer de skridt, der skal tages for samarbejdet mellem de EU-institutioner, -organer og -agenturer, der deltager i revisionsprocessen fra juli 2021. I september 2022 fremlagde og offentliggjorde EU sin selvevaluering i forbindelse med revisionsmekanismens første cyklus. Kommissionen er fast besluttet på at fremme gennemsigtighed og inddragelse af civilsamfundet i revisionsprocessen og vil støtte afslutningen af revisionen i den første cyklus senest i 2024.

På grundlag af tidligere tiltag i 2021 fra Greco, OECD's og UNODC's sekretariater vil EU bidrage til den internationale debat om, hvordan man bedst kan forbedre synergiene og strømline gennemgangene af gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Erfaringerne fra EU's cyklus med rapporterne om retsstatssituationen og den igangværende EU-revision under UNCAC vil bidrage til at sikre en stærk EU-deltagelse i den kommende UNCAC-konference af deltagende stater i december 2023.

EU har i øjeblikket observatørstatus i **Greco**, og dette udgør et vigtigt ekspertforum og et værdifuldt supplement til arbejdet i den årlige rapport om retsstatssituationen. Greco har vist sig at være en yderst værdifuld kilde til ekspertise og en drivkraft for reformer. Kommissionen vil intensivere sit samarbejde med Greco yderligere ved at etablere en mere regelmæssig og

<sup>69</sup> [Evaluation of the European Union support to rule of law and anticorruption in partner countries \(2010-2021\) – EU's Publikationskontor \(europa.eu\)](#).

<sup>70</sup> COM(2020) 793 final.

formel dialog, herunder ved at opfordre Greco til at være permanent involveret i netværket. Sideløbende hermed vil Kommissionen fortsætte drøftelserne med de øvrige institutioner om muligheden for at bevæge sig i retning af EU's fulde deltagelse i Greco.

## 8. KONKLUSION: FREMTIDEN

Integritet, gennemsigtighed og bekæmpelse af korruption er klare politiske forpligtelser for Unionen. Det nuværende sæt forslag vil yderligere styrke bekæmpelsen af korruption i EU, hæve standarderne i EU-lovgivningen for at sikre bedre forebyggelse og bekæmpelse af korruption og indføre en international sanktionsmekanisme. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at overveje det foreslåede direktiv om strafferetlig bekæmpelse af korruption. Kommissionen og den højtstående repræsentant opfordrer Rådet til hurtigt at overveje forslaget om at indføre en ny ramme for FUSP-sanktioner rettet mod korruption.

De forslag, der ledsager denne meddelelse, vil supplere den konstante indsats for at udbyde bekæmpelsen af korruption på en lang række områder. Disse bestræbelser omfatter regelmæssige ajourføringer af rammen for at fremme integritet og beskytte mod risikoen for korruption og opretholde stærke bestemmelser om bekæmpelse af korruption i al relevant horisontal og sektorspecifik lovgivning. Det vil fortsat være en prioritet for Kommissionen at sikre, at forebyggelse af korruption integreres tilstrækkeligt i udformningen af nye politikker og programmer og evalueringen af eksisterende politikker og programmer. Dette vil blive baseret på den nye del af arbejdet med at kortlægge korruptionsrelaterede risici i højrisikosektorer.

Korruption kan ikke bekæmpes isoleret. Samarbejde og udveksling af erfaringer og en løbende dialog mellem medlemsstaterne og EU om, hvordan man udvikler og anvender reformer og redskaber til at forebygge, opdage og retsforfølge korruption, er afgørende for at gøre indsatsen mod korruption til en succes på stedet. Ved at oprette **EU-netværket til bekæmpelse af korruption** vil Kommissionen sætte nyt skub i indsatsen for at forebygge korruption i hele EU.

Bekæmpelse af korruption gavner samfundet som helhed, og de enkelte borgere bør inddrages fuldt ud i dette arbejde sammen med civilsamfundsorganisationer og den private sektor. Kommissionen vil prioritere oplysningskampagner og programmer for undervisning i medborgerkundskab samt **kortlægge eksisterende EU-finansieringsmuligheder for foranstaltninger til bekæmpelse af korruption** med henblik på at skabe større synlighed og sammenhæng og forbedre deres virkning.

Bekæmpelse af korruption inden for EU's grænser er vigtig for troværdigheden af EU's indsats på den internationale scene. Ud over forlængelsen af sanktionsordningen vil et øget engagement i multilaterale fora såsom UNCAC og Greco bidrage til EU's bidrag til opbygningen af en stærk og sammenhængende forståelse af, hvorfor effektive integritets- og antikorrupcionspolitikker er så centrale for sikkerhed og velstand på verdensplan. EU vil fortsætte sit arbejde med at bekæmpe korruption og fremme god regeringsførelse og retsstatsprincippet som en af de vigtigste prioriteter i udvidelsesprocessen og EU's eksterne forbindelser mere generelt.

Arbejdsgangene i denne meddelelse udgør en stor EU-forpligtelse til at gøre en yderligere indsats for at bekæmpe korruption og arbejde hen imod en omfattende og strategisk tilgang med **en EU-strategi for bekæmpelse af korruption**. Dette vil være en væsentlig del af, hvordan EU kan sikre en demokratisk og velstående fremtid, der svarer til EU-borgernes forventninger.