



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.6.2011
KOM(2011) 308 endelig

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

Bekæmpelse af korruption i EU

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

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	bedre kontrol med indsatsen for at bekæmpe korruption.....	5
2.1.	Gældende kontrol- og evalueringsmekanismer.....	5
2.2.	EU's rapport om bekæmpelse af korruption.....	6
3.	Bedre gennemførelse af de gældende instrumenter til bekæmpelse af korruption	9
3.1.	Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor	9
3.2.	Andre internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption	10
3.3.	Samarbejde mellem EU og de gældende internationale mekanismer til bekæmpelse af korruption.....	10
4.	Større fokus på korruption i EU's interne politikker	11
4.1.	Retshåndhævelse og retligt samarbejde og politisamarbejde inden for EU.....	11
4.1.1.	Retligt samarbejde og politisamarbejde	11
4.1.2.	Finansiel efterforskning og inddrivelse af aktiver	12
4.1.3.	Beskyttelse af informanter	13
4.1.4.	Uddannelse af personale ved de retshåndhævende myndigheder	13
4.2.	Offentlige indkøb	13
4.3.	Samhørighedspolitikken skal støtte udbygningen af den administrative kapacitet ...	14
4.4.	Regnskabsstandarder og lovpligtig revision for EU-virksomheder	14
4.5.	Forebyggelse og bekæmpelse af politisk korruption	14
4.6.	Bedre statistikker.....	15
4.7.	Sportens integritet	15
4.8.	EU's offentlige midler skal beskyttes mod korruption.....	15
5.	Større fokus på korruption i EU's eksterne politikker.....	16
5.1.	Kandidatlande, potentielle kandidatlande og nabolande.....	16
5.2.	Samarbejds- og udviklingspolitikken.....	17
5.3.	Handelspolitik	18
6.	Konklusion	18

Bekæmpelse af korruption i EU

1. INDLEDNING

Fire ud af fem EU-borgere anser korruption¹ for at være et alvorligt problem i deres hjemland². Selv om Den Europæiske Union i de seneste årtier har bidraget betydeligt til at skabe et mere åbent og gennemsigtigt Europa, er det klart, at der stadig er meget, der skal gøres. Det kan ikke accepteres, at ca. **120 mia. EUR om året** eller 1 % af EU's bruttonationalprodukt³ går tabt på grund af korruption. Dette er på ingen måde et nyt problem i EU, og vi vil ikke kunne komme korruption fuldstændig til livs i vore samfund, men det er sigende, at det gennemsnitlige tal for EU-27 i Transparency Internationals indeks for iagttaget korruption kun har forbedret sig beskedent i de seneste ti år⁴.

Selv om der er forskel på arten og omfanget af korruption, **skader korruption alle EU-medlemsstater og EU som helhed**. Korruption medfører økonomisk skade, idet den fører til et lavere investeringsniveau, forhindrer det indre marked i at fungere retfærdigt og reducerer de offentlige finanser. Korruption har skadelige sociale konsekvenser, eftersom organiserede kriminelle grupper anvender korruption til at begå anden grov kriminalitet som f.eks. narkotika- og menneskehandel. Hvis der ikke gøres noget ved problemet, vil korruption desuden kunne underminere tilliden til demokratiske institutioner og svække de politiske ledes ansvarlighed.

Der er i de seneste årtier blevet gjort **en indsats på internationalt niveau, EU-niveau og nationalt niveau** for at begrænse korruption⁵. På EU-niveau er det retlige grundlag for korruptionsbekæmpelse blevet udviklet takket være vedtagelsen af lovgivning om korruption i den private sektor⁶ og EU's tiltrædelse af De Forenede Nationers konvention mod korruption⁷.

¹ I denne meddelelse anvendes den brede definition af korruption i FN's globale program mod korruption: "*misbrug af magt for egen vindings skyld*", hvorved korruption i både den offentlige og den private sektor dækkes.

² 78 % ifølge en Eurobarometer-undersøgelse om korruption foretaget i 2009. En sådan undersøgelse foretages hvert andet år. Ifølge forskning udført af Transparency International betaler 5 % af EU-borgerne hvert år bestikkelse, se http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Ifølge en undersøgelse kan de omkostninger, der påløber en kontrakt om offentlige indkøb som følge af korruption, udgøre så meget som 20-25 % af de samlede kontraktomkostninger, http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

³ Det er svært at beregne de samlede økonomiske omkostninger ved korruption. Det nævnte tal bygger på skøn foretaget i 2009 af specialiserede institutioner og organer som f.eks. Det Internationale Handelskammer, Transparency International, FN's Global Compact, World Economic Forum og Clean Business is Good Business, hvoraf det fremgår, at korruption udgør 5 % af bruttonationalproduktet på verdensplan.

⁴ Fra 6,23 i 2000 til 6,30 i 2010, ud af et maksimum på 10. Selv om ni medlemsstater blev placeret blandt de tyve mindst korrupte lande i verden, scorede otte medlemsstater 5 eller derunder i indekset for 2010. De vigtigste resultater og tendenser i indekset for EU bekræftes af Verdensbankens verdensomspændende indeks for regeringsførelse. Der er f.eks. klare forskelle mellem de enkelte medlemsstater, idet ni EU-medlemsstater er placeret blandt de lande, der klarer sig bedst med hensyn til at bekæmpe korruption, mens ti EU-medlemsstater er placeret blandt de lande, der klarer sig dårligst i den henseende. Se også <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>.

⁵ Kommissionen efterlyste en sådan indsats i 2003, KOM(2003) 317 endelig.

⁶ Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor, EUT L 192 af 31.7.2003, s. 54.

I traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde erkendes det, at korruption er en alvorlig forbrydelse med en grænseoverskridende dimension, som medlemsstaterne ikke er fuldt rustede til at bekæmpe alene⁸. Foranstaltninger til bekæmpelse af korruption er i et vist omfang blevet integreret i en række EU-politikker⁹.

Den retlige ramme for korruptionsbekæmpelse er dog fortsat gennemført uensartet blandt medlemsstaterne og overordnet set ikke gennemført på tilfredsstillende vis. EU-lovgivningen til bekæmpelse af korruption er ikke blevet gennemført i alle medlemsstater¹⁰. Visse lande har endnu ikke ratificeret de vigtigste internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption. Hvad der er endnu vigtigere er, at **håndhævelsen ofte er utilstrækkelig** i praksis, selv i de tilfælde hvor der findes institutioner og lovgivning til bekæmpelse af korruption¹¹.

Dette viser, at ledere og beslutningstagere **mangler politisk vilje** til at bekæmpe korruption i alle dens former – politisk korruption, korruption begået af eller med organiserede kriminelle grupper, korruption inden for den private sektor eller småkorruption. Der er derfor et klart behov for at fremme den politiske vilje til at bekæmpe korruption og øge sammenhængen mellem de politikker og foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, som vedtages i medlemsstaterne.

Kommissionen vil derfor indføre en ny mekanisme, *EU's rapport om bekæmpelse af korruption*, med henblik på at overvåge og evaluere medlemsstaternes indsats for at bekæmpe korruption og dermed fremme et større politisk engagement. Rapporten, der understøttes af en ekspertgruppe og et netværk af forskningskorrespondenter samt det nødvendige EU-budget, vil blive forvaltet af Kommissionen og offentliggjort hvert andet år fra 2013. Rapporten vil give et reelt billede af medlemsstaternes resultater, sårbarheder og forpligtelser. I rapporten vil der blive identificeret tendenser og svagheder, som der skal tages fat på, og der vil blive tilskyndet til peer learning og udveksling af bedste praksis. EU bør parallelt hermed **deltage i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco)**¹².

EU bør også sætte **større fokus på korruption i alle relevante EU-politikker** - såvel interne som eksterne. Kommissionen vil derfor i 2011 bl.a. foreslå moderniserede EU-regler om konfiskation af aktiver fra strafbart forhold og i 2012 en strategi til forbedring af den finansielle efterforskning i medlemsstaterne, ligesom Kommissionen i 2011 vil vedtage en handlingsplan for, hvorledes statistikkerne over kriminalitet kan forbedres. Kommissionen vil ligeledes samarbejde med EU-agenturer som f.eks. Europol, Eurojust, Cepol og OLAF for at øge det retlige samarbejde og politisamarbejdet samt forbedre uddannelsen af det retshåndhævende personale. Kommissionen vil fortsat arbejde på at modernisere EU-reglerne

⁷ Rådets afgørelse 2008/801/EF, EUT L 287 af 29.10.2008, s. 1.

⁸ I artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde nævnes korruption blandt de forbrydelser, for hvilke der ved direktiv kan fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene, eftersom korruption ofte har konsekvenser både inden og uden for EU's indre grænser. Bestikkelse på tværs af grænserne og andre former for korruption som f.eks. korruption i retsvæsenet kan påvirke konkurrencen og investeringsstrømmene.

⁹ Se afsnit 4 og 5.

¹⁰ Kommissionen har inden ikrafttrædelsen af TEUF ikke beføjelse til at anlægge sag mod medlemsstaterne, fordi de har undladt at gennemføre foranstaltninger, som er vedtaget under traktatens tredje søjle. Dette vil være muligt fra den 1. december 2014 i medfør af artikel 10 i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser til Lissabontraktaten.

¹¹ Se afsnit 3.

¹² Se afsnit 2.2 og rapporten fra Kommissionen til Rådet om de nærmere bestemmelser for EU's deltagelse i Greco, KOM(2011) 307.

om offentlige indkøb, regnskabsstandarder og lovpligtig revision for EU-virksomheder. Kommissionen vil i 2011 også vedtage en strategi til bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser. Kommissionen vil parallelt hermed sætte større fokus på bekæmpelse af korruption i forbindelse med EU's udvidelsesproces og – i fællesskab med den højtstående repræsentant – i EU's naboskabspolitik, samtidig med at Kommissionen vil gøre mere udstrakt brug af betingelser i forbindelse med samarbejds- og udviklingspolitikken. Private initiativer og den offentlig-private dialog på EU-niveau om, hvorledes korruption kan forebygges, bør fremmes yderligere.

I denne meddelelse redegøres der for formålet med EU's rapport om bekæmpelse af korruption, og hvordan denne rapport vil fungere i praksis. Der redegøres også for, hvordan EU bør sætte større fokus på korruption i interne og eksterne politikker. Meddelelsen vil blive suppleret af Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig. Hvor der i meddelelsen fokuseres på medlemsstaternes håndhævelse af politikkerne til bekæmpelse af korruption, vil der i strategien hovedsagelig blive set nærmere på de foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser, som henhører under Kommissionens ansvar.

2. BEDRE KONTROL MED INDSATSEN FOR AT BEKÆMPE KORRUPTION

2.1. Gældende kontrol- og evalueringsmekanismer

Der findes i øjeblikket ingen mekanismer, der giver mulighed for på sammenhængende og tværgående vis at kontrollere og evaluere virkningen af politikkerne til bekæmpelse af korruption på EU- og medlemsstatsniveau¹³. De vigtigste gældende kontrol- og evalueringsmekanismer på internationalt niveau er Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco), OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse og kontrolmekanismen i De Forenede Nationers konvention mod korruption. Disse mekanismer tilskynder parterne til at gennemføre og håndhæve normer for korruptionsbekæmpelse. De har dog alle forskellige karakteristika, der begrænser mulighederne for effektivt at løse de problemer, der er forbundet med korruption på EU-niveau.

Det mest inkluderende instrument, der er af relevans for EU, er **GRECO**, idet alle medlemsstater deltager. Europarådet bidrager gennem Greco til at sikre minimumsstandarder i hele Europa. Den mellemstatslige evalueringsproces i Greco og den hertil knyttede opfølgingsmekanisme har dog begrænset synlighed, og der er derfor endnu ikke i medlemsstaterne blevet skabt den nødvendige politiske vilje til effektivt at bekæmpe korruption. Greco fører tilsyn med, at en række normer for korruptionsbekæmpelse, der er fastsat af Europarådet¹⁴, overholdes, og beskæftiger sig derfor i mindre grad med specifikke områder af EU-lovgivningen som f.eks. offentlige indkøb. Endvidere giver Greco-systemet ikke mulighed for at foretage komparative analyser og dermed identificere

¹³ En særlig kontrolmekanisme, som gælder for to medlemsstater - samarbejds- og kontrolmekanismen (SKM) vedrørende Rumænien og Bulgarien - har fundet anvendelse siden 2006 (Kommissionens beslutninger 2006/928/EF og 2006/929/EF af 13. december 2006, EUT L 354 af 14.12.2006, s. 56, 58). SKM viste sig at være en ad hoc-løsning på de mangler, der stadig fandtes umiddelbart før tiltrædelsen af EU. Kommissionen foretager i den forbindelse kontrol på grundlag af en række forud definerede benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption samt - i Bulgariens tilfælde – bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

¹⁴ Strafferetskonventionen om korruption (STE 173, vedtaget den 27. januar 1999) og tillægsprotokol (ETS 191, vedtaget den 15. maj 2003), civilretskonventionen om korruption (STE 174, vedtaget den 4. november 1999) og de 20 vejledende principper for bekæmpelse af korruption (resolution vedtaget af Europarådets ministerkomité (97) 24).

korruptionstendenser i EU, ligesom dette system heller ikke aktivt fremmer udvekslingen af bedste praksis og peer learning.

OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner (**konventionen om bekæmpelse af bestikkelse**)¹⁵ fokuserer særligt på bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner og kan ikke udvides til at omfatte andre vigtige områder i forbindelse med bekæmpelsen af korruption i EU. Den syvende årlige statusrapport fra Transparency International¹⁶ viste, at konventionen om bekæmpelse af bestikkelse håndhæves uensartet: kun i fire EU-medlemsstater håndhæves konventionen aktivt, mens den i tolv EU-medlemsstater slet ikke eller kun i begrænset omfang håndhæves. Trods et grundigt evalueringssystem i form af OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse har den politiske vilje til effektivt at gennemføre OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse været utilstrækkelig.

De Forenede Nationers konvention mod korruption trådte i kraft i december 2005. EU tiltrådte konventionen i september 2008¹⁷. Mandatet i forbindelse med tilsynsordningen for gennemførelsen af konventionen blev vedtaget på konferencen af stater, der er parter i denne konvention, i november 2009. EU støtter civilsamfundets deltagelse og gennemsigtighed om evalueringresultaterne. Flere forhold vil dog sandsynligvis begrænse mulighederne for ved hjælp af tilsynsordningen i De Forenede Nationers konvention mod korruption at løse de problemer, der er forbundet med korruption på EU-niveau. Der er tale om et mellemstatsligt instrument, politikområder af særlig relevans for EU vil sandsynligvis blive udeladt som følge af kontrolsystemets tværgående karakter, visse deltagende stater kan have lavere normer for korruptionsbekæmpelse end EU, kontrolperioderne vil være forholdsvis lange, og der vil måske kun blive fulgt op på henstillinger, som ikke gennemføres af de deltagende stater, et begrænset antal gange.

2.2. EU's rapport om bekæmpelse af korruption

I betragtning af de nuværende internationale kontrol- og evalueringmekanismers begrænsninger, som der redegøres for ovenfor, **bør der indføres en særlig kontrol- og evalueringmekanisme på EU-niveau, EU's rapport om bekæmpelse af korruption**, for at fremme en større politisk vilje i medlemsstaterne og håndhævelse af de gældende retlige og institutionelle værktøjer. Denne mekanisme bør **kombineres med EU's deltagelse i Greco**¹⁸. EU's rapport om bekæmpelse af korruption vil blive **udarbejdet af Kommissionen hvert andet år** fra 2013.

Indførelsen af EU's rapport om bekæmpelse af korruption er Kommissionens svar på den opfordring, som kom fra medlemsstaterne i Stockholmprogrammet¹⁹ om at udvikle indikatorer, som byggende på de nuværende fælles systemer og kriterier gør det muligt at

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html.

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

¹⁷ Rådets afgørelse 2008/801/EF, EUT L 287 af 25.9.2008, s. 1.

¹⁸ Se rapporten fra Kommissionen til Rådet om de nærmere bestemmelser for EU's deltagelse i Greco, KOM(2011) 307.

¹⁹ Rådetsdokument 17024/09 vedtaget af Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2009, EUT C 115, s. 1. Se også Rådets resolution 6902/05 af 14.4.2005, hvori Kommissionen opfordres til også at overveje en gensidig evaluering- og kontrolmekanisme.

måle indsatsen for at bekæmpe korruption i Unionen, og fra Europa-Parlamentet om regelmæssigt at overvåge indsatsen for at bekæmpe korruption i medlemsstaterne²⁰.

Udgangspunktet for at indføre EU's rapport om bekæmpelse af korruption er, at korruption er et problem i alle EU's medlemsstater, selv om der ikke findes nogen standardløsning på korruptionsproblemet. Rapporten vil gennem regelmæssig evaluering og offentliggørelse af objektive faktabaserede rapporter give medlemsstaterne **et yderligere incitament til effektivt at bekæmpe korruption**, navnlig gennem gennemførelse og håndhævelse af internationalt vedtagne normer for korruptionsbekæmpelse. Mekanismen, der gælder ens for alle medlemsstater, vil give et klarere billede af, om der gøres en indsats for at bekæmpe korruption i EU, og om denne indsats er effektiv, samtidig med at den kan bidrage til at identificere årsager til korruption og dermed give **mulighed for at forberede solide fremtidige EU-foranstaltninger**. Rapporten skal desuden fungere som en "krisealarm" for at begrænse eventuelle risici for dybt forankrede problemer, som kan udløse en krise.

Kommissionen vil i forbindelse med udarbejdelsen af EU's rapport om bekæmpelse af korruption samarbejde med de nuværende kontrol- og evalueringsmekanismer for at undgå ekstra administrative byrder for medlemsstaterne og dobbeltarbejde. Kommissionen vil trække på de minimumsnormer for korruptionsbekæmpelse, der er fastsat ved gældende internationale instrumenter som f.eks. Europarådets strafferetskonvention om korruption²¹, civilretskonventionen om korruption²², de 20 vejledende principper for bekæmpelse af korruption²³, De Forenede Nationers konvention mod korruption²⁴ og OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse²⁵.

Eftersom næsten alle former for korruption kan have grænseoverskridende virkninger, vil rapporten ikke være begrænset til en udtømmende liste over prioriterede områder. I hver enkelt rapport om bekæmpelse af korruption vil der dog blive fokuseret på en række **tværgående spørgsmål, som er af særlig relevans på EU-niveau**, og udvalgte spørgsmål, der er specifikke for hver enkelt medlemsstat. Disse spørgsmål vil blive vurderet ud fra en række **indikatorer**, som bygger på allerede gældende normer på de respektive områder og nye normer, der er blevet fastsat i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten. Der vil blive fastsat nye indikatorer i de tilfælde, hvor et gældende instrument endnu ikke omfatter relevante normer, eller hvor der er behov for højere normer på EU-niveau. Ved udvælgelsen af de gældende indikatorer og udviklingen af nye indikatorer vil Kommissionen konsultere de kompetente korruptionsbekæmpende myndigheder i medlemsstaterne. Sådanne indikatorer kan omfatte: opfattelsen af korruption, de adspurgte personers adfærd i forbindelse med korruption, strafferetlige statistikker, herunder beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra korruptionsrelateret kriminalitet. EU's rapport om bekæmpelse af korruption vil indeholde en kvantitativ vurdering af disse indikatorer og en kvalitativ analyse af korruptionstendenserne og resultaterne af arbejdet.

Rapporten om bekæmpelse af korruption vil omfatte:

²⁰ Skriftlig erklæring nr. 2/2010 om Unionens indsats for at bekæmpe korruption, vedtaget af Europa-Parlamentet den 18. maj 2010.

²¹ SET 173 af 27.1.1999.

²² SET 174 af 4.11.1999.

²³ Resolution vedtaget af Europarådets ministerkomité (97) 24.

²⁴ FN's Generalforsamlings resolution 58/4 af 31. oktober 2003.

²⁵ Vedtaget på forhandlingskonferencen den 21. november 1997.

- **Et tematisk afsnit**, hvor der på grundlag af forskning, tematiske casestudier, eksempler på bedste praksis og anbefalinger vil blive set nærmere på særlige aspekter af bekæmpelsen af korruption i EU.
- **Landeanalyser**, der indeholder skræddersyede henstillinger rettet mod de enkelte medlemsstater, og som er udarbejdet på grundlag af de resultater, der er opnået med de nuværende kontrolmekanismer, og evalueringerne af de oplysninger, som foreligger fra relevante kilder. Dette afsnit vil eventuelt blive ledsaget af henstillinger om, hvilke foranstaltninger der skal træffes på EU-niveau.
- **Tendenser på EU-niveau**, herunder resultaterne af en Eurobarometerundersøgelse om korruption, der foretages hvert andet år, og som måler EU-borgernes opfattelse af korruption på forskellige områder, samt andre relevante kilder til oplysninger om de erfaringer, der er gjort med korruption på EU-niveau.

Når Kommissionen udarbejder rapporten, vil den trække på en række forskellige informationskilder som f.eks. de nuværende kontrolmekanismer (Greco, OECD, De Forenede Nationers konvention mod korruption), uafhængige eksperter, forskningsresultater, Kommissionens tjenestegrene og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), medlemsstaterne, EU-agenturer som f.eks. Europol og Eurojust, det europæiske antikorrupsionsnet, Eurobarometerundersøgelser og civilsamfundet²⁶.

EU's rapport om bekæmpelse af korruption vil blive forvaltet af Kommissionen, der bistås af:

- En **ekspertgruppe**, der rådgiver om: (1) fastsættelse af indikatorer, (2) evaluering af medlemsstaternes resultater, (3) identifikation af bedste praksis, (4) indkredsning af tendenser i EU, (5) udarbejdelse af henstillinger og (6) forslag til nye EU-foranstaltninger, i det omfang, det er nødvendigt. Gruppen vil blive oprettet af Kommissionen efter offentligt udbud. De udvalgte eksperter kan have meget forskellige baggrunde (retshåndhævelse, forebyggelse af korruption, civilsamfundet, forskning osv.). De skal have ubestridt ekspertise inden for bekæmpelse af korruption, have høj integritet og forpligte sig til at handle i deres erhvervsmæssige funktion.
- Et **netværk af lokale forskningskorrespondenter** oprettet af Kommissionen og bestående af repræsentanter for civilsamfundet og akademiske kredse, som skal indsamle relevante oplysninger i medlemsstaterne, der skal indgå i og supplere ekspertgruppens arbejde.

Hvis der med direkte forbindelse til EU's rapport om bekæmpelse af korruption udvikles et **program for udveksling af erfaring**, vil det hjælpe medlemsstaterne, de lokale ngo'er og andre berørte parter med at identificere mangler i politikkerne til bekæmpelse af korruption og bedste praksis, øge bevidstheden om emnet og sørge for uddannelse.

Kommissionen vil bære alle omkostninger i forbindelse med EU's rapport om bekæmpelse af korruption, herunder omkostningerne til den uafhængige ekspertgruppe, netværket af lokale forskningskorrespondenter og – hvis dette oprettes - programmet for udveksling af erfaring.

EU's deltagelse i Greco vil skabe synergi mellem de to mekanismer, selv om Greco-systemet ikke fuldt ud tilgodeser EU's behov for regelmæssig rapportering om indsatsen for at bekæmpe korruption i EU²⁷. Greco kunne især bidrage til EU's kontrolmekanisme ved at gennemføre komparative analyser af de evaluerings- og compliance-rapporter, som Greco

²⁶ Der vil blive taget højde for relevante vurderinger, der foretages af civilsamfundet. Dette kan omfatte Transparency International's igangværende undersøgelse af de nationale integritetssystemer i EU.

²⁷ Se rapporten fra Kommissionen til Rådet om de nærmere bestemmelser for EU's deltagelse i Greco, KOM(2011) 307.

allerede har udarbejdet om EU-medlemsstaterne, og ved at oplyse om de vigtigste henstillinger, som fortsat kræver yderligere opfølgning.

I lyset af ovenstående vil Kommissionen indføre en EU-rapporteringsmekanisme for regelmæssig evaluering af medlemsstaternes indsats for at bekæmpe korruption, samtidig med at Kommissionen vil anmode Rådet om bemyndigelse til at forhandle EU's deltagelse i Greco med Europarådet. Kommissionen vil på grundlag af konklusionerne i EU's rapport om bekæmpelse af korruption på mellemlang og lang sigt vurdere behovet for yderligere EU-politikinitiativer, herunder indbyrdes tilnærmelse af strafferetten, for så vidt angår korruption.

3. BEDRE GENNEMFØRELSE AF DE GÆLDENDE INSTRUMENTER TIL BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Der findes allerede en række retlige instrumenter til bekæmpelse af korruption på EU-niveau samt europæisk og internationalt niveau, bl.a. EU-konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater, der trådte i kraft den 28. september 2005²⁸. De gældende instrumenter er dog - med undtagelse af denne konvention - endnu ikke blevet ratificeret eller gennemført i alle medlemsstaters lovgivninger. Medlemsstaterne bør som et minimum tage skridt til at fuldføre ratifikations- og gennemførelsesprocessen for effektivt at bekæmpe korruption.

3.1. Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor

Rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor²⁹, der blev vedtaget i juli 2003, har til formål at gøre såvel aktiv som passiv bestikkelse til en strafbar handling gennem fastsættelse af mere detaljerede regler om juridiske personers ansvar og afskrækkende sanktioner. Den første beretning³⁰ fra 2007 om gennemførelsen af rammeafgørelsen viste, at mange medlemsstater kun havde gjort lidt for at gennemføre rammeafgørelsen. Der blev konstateret mangler i forbindelse med indsatsen for at gøre alle elementer af aktiv og passiv bestikkelse til en strafbar handling samt i bestemmelserne om juridiske personers ansvar. Den anden beretning om gennemførelsen af rammeafgørelsen, som ledsager denne meddelelse, viser, at flere medlemsstater endnu ikke har gennemført de mest detaljerede bestemmelser, der skal gøre alle elementer af aktiv og passiv bestikkelse til en strafbar handling³¹. Hertil kommer, at juridiske personers ansvar fortsat reguleres uensartet på nationalt niveau.

Kommissionen opfordrer på det kraftigste medlemsstaterne til omgående fuldt ud at gennemføre alle bestemmelserne i rammeafgørelse 2003/568/RIA og til at sikre, at rammeafgørelsen anvendes effektivt. Afhængigt af de fremskridt, der gøres, vil Kommissionen overveje at foreslå et direktiv, der skal erstatte rammeafgørelsen.

²⁸ EFT C 195 af 25.6.1997, s. 2-11.

²⁹ EUT L 192 af 31.7.2003, s. 54.

³⁰ KOM(2007) 328 endelig.

³¹ KOM(2011) 309 endelig. Det fremgår af beretningen, at kun ni medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Frankrig, Irland, Cypern, Portugal, Finland og Det Forende Kongerige) har korrekt gennemført alle elementer af den strafbare handling som fastsat i rammeafgørelsens artikel 2.

Kommissionen glæder sig i den forbindelse over, at visse medlemsstater har vedtaget strengere regler for at forebygge korruption i den private sektor og øge juridiske personers ansvar for korruptionsforbrydelser. **Kommissionen har til hensigt at støtte den offentlig-private dialog** og udvekslingen af bedste praksis på området. Private virksomheder tilskyndes til at udvikle og gennemføre klare fælles standardregler for deres respektive områder vedrørende regnskab, intern revision, adfærdskodekser og beskyttelse af informanter.

3.2. Andre internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption

Flere EU-medlemsstater har ratificeret alle eller størstedelen af de gældende internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption. Tre EU-medlemsstater³² har dog ikke ratificeret **Europarådets strafferetskonvention om korruption**³³, tolv EU-medlemsstater har ikke ratificeret tillægsprotokollen³⁴, og syv EU-medlemsstater³⁵ har ikke ratificeret **civilretskonventionen om korruption**³⁶. Tre medlemsstater har endnu ikke ratificeret **De Forenede Nationers konvention mod korruption**³⁷. Fem EU-medlemsstater³⁸ har ikke ratificeret **OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse**.

Kommissionen opfordrer på det kraftigste de medlemsstater, der ikke har ratificeret disse instrumenter, til omgående at gøre det, i givet fald under iagttagelse af Unionens eksterne enekompetence, og til fuldt ud at anvende disse instrumenter. Kommissionen anmoder medlemsstaterne om omgående at underrette Kommissionen om de skridt, som de har taget til at ratificere disse instrumenter, og om at angive årsagerne til den manglende ratifikation. Det er i den forbindelse **særlig vigtigt, at alle EU-medlemsstater ratificerer og effektivt håndhæver OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse**. Kommissionen vil analysere de vanskeligheder, som EU-medlemsstater, der ikke er medlemmer af OECD, måtte støde på i ratifikationsprocessen, samt mangler i gennemførelsen og håndhævelsen.

3.3. Samarbejde mellem EU og de gældende internationale mekanismer til bekæmpelse af korruption

Der blev i Stockholmprogrammet opfordret til øget samordning mellem medlemsstaterne i forbindelse med arbejdet i De Forenede Nationers konvention mod korruption, Greco og OECD. Kommissionen vil i dette øjemed især gøre en indsats på følgende områder.

Hvad angår **De Forenede Nationers konvention mod korruption**, indeholder den en retlig forpligtelse til at gennemføre selvvurderinger. Det er en vanskelig proces i EU's tilfælde, da det forudsætter et samarbejde mellem alle EU-institutioner og med medlemsstaterne i spørgsmål henhørende under delt kompetence. Kommissionen har ikke desto mindre indledt processen³⁹ og er i færd med at undersøge, hvilke virkninger de ændringer, der blev foretaget med Lissabontraktaten, vil have på rækkevidden af de forpligtelser, som EU har indgået inden

³² Østrig, Tyskland og Italien.

³³ SET 173 af 27.1.1999.

³⁴ Østrig, Tjekkiet, Estland, Finland, Tyskland, Ungarn, Italien, Litauen, Malta, Polen, Portugal og Spanien.

³⁵ Danmark, Tyskland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal og Det Forenede Kongerige.

³⁶ SET 174 af 4.11.1999.

³⁷ Tjekkiet, Tyskland og Irland.

³⁸ Cypern, Letland, Litauen, Malta og Rumænien. Disse medlemsstater er ikke medlemmer af OECD. Bulgarien har som den eneste medlemsstat, der ikke er medlem af OECD, vedtaget denne konvention.

³⁹ OLAF har indledt en systematisk analyse af korruptionssagerne med henblik på at identificere de trusler, som EU-budgettet udsættes for, og budgettets svage punkter.

for rammerne af De Forenede Nationers konvention mod korruption. Når analysen er blevet gennemført, vil der blive truffet beslutning om de nærmere bestemmelser for deltagelse i kontrolmekanismen, herunder udpegelsen af eksperter.

Kommissionen vil styrke samarbejdet med **OECD**, eventuelt ved at indgå et aftalememorandum. Konklusionerne i OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse vil blive anvendt i EU's rapport om bekæmpelse af korruption.

Kommissionen har analyseret de mulige nærmere bestemmelser for EU's deltagelse i Greco og vil inden for rammerne af EU's kompetence indlede de nødvendige procedurer i den forbindelse⁴⁰. **Medlemsstaterne bør bakke op om EU's ansøgning om deltagelse i Greco i Europarådets ministerkomité.**

Kommissionen støtter også den indsats for at bekæmpe korruption, der er gjort inden for **G20**, og vil bidrage til gennemførelsen af den handlingsplan for bekæmpelse af korruption, som blev vedtaget på G20-topmødet i Seoul i november 2010⁴¹.

4. STØRRE FOKUS PÅ KORRUPTION I EU'S INTERNE POLITIKKER

Udover en bedre kontrol med og gennemførelse af gældende retsinstrumenter bør korruptionsbekæmpelse indgå som et **overordnet aspekt** i alle relevante EU-politikker såvel interne som eksterne. Der bør være større fokus på korruption, navnlig inden for følgende politikområder.

4.1. Retshåndhævelse og retligt samarbejde og politisamarbejde inden for EU

Medlemsstaterne bør træffe alle nødvendige foranstaltninger til **at sikre effektiv afsløring og retsforfølgelse samt konsekvent anvendelse af afskrækkende sanktioner og inddrivelse af aktiver erhvervet kriminelt i korruptionssager**. I den forbindelse spiller retligt samarbejde og politisamarbejde mellem EU-medlemsstaterne, finansiel efterforskning, uddannelse af det retshåndhævende personale og beskyttelse af informanter en særlig vigtig rolle.

4.1.1. Retligt samarbejde og politisamarbejde

Ifølge strategien for 2010-2014 er **Europol** forpligtet til at yde ekstra støtte til retshåndhævende foranstaltninger og fungerer som EU's knudepunkt for kriminalitetsoplysninger og EU's ekspertisecenter for retshåndhævelse. Kommissionen opfordrer indtrængende **Europol til at gøre mere for at bekæmpe korruption**, som fremmer organiseret kriminalitet. Dette bør omfatte udarbejdelse af regelmæssige trusselsvurderinger.

Siden 2004 har **Eurojust** været involveret i et let stigende antal af korruptionssager. Selvom disse sager i 2010 kun udgjorde 2 % af den samlede arbejdsbyrde, vidner det stigende antal involverede medlemsstater om, at behovet for retligt samarbejde i korruptionssager, der går på tværs af grænser, er blevet større. Kommissionen opfordrer **Eurojust til at styrke sin indsats**

⁴⁰ Se rapporten fra Kommissionen til Rådet om de nærmere bestemmelser for EU's deltagelse i Greco, KOM(2011) 307.

⁴¹ Bilag III til G20-ledernes erklæring fra topmødet i Seoul den 11.-12. november 2010.

for at fremme informationsudvekslingen blandt medlemsstaternes myndigheder om korruptionssager, der går på tværs af grænser.

Endelig skal det nævnes, at **EU's net af kontaktpunkter til bekæmpelse af korruption (EACN)**⁴² siden 2008 har bragt medlemsstaternes korruptionsbekæmpende myndigheder, Kommissionen, OLAF, Europol og Eurojust sammen. EACN ledes af det østrigsk ledede netværk af europæiske partnere mod korruption (EPAC). **Kommissionen vil sammen med EACN arbejde på at opnå mere konkrete resultater**, få større fokus på praktiske spørgsmål af relevans for korruptionsefterforskere og fastlægge en klarere afgrænsning af henholdsvis EPAC's og EACN's rolle. Kommissionen påtænker at udarbejde et forslag om ændring af Rådets afgørelse om EACN.

4.1.2. *Finansiell efterforskning og inddrivelse af aktiver*

Kommissionen har i fire rapporter⁴³ om gennemførelsen påpeget forsinkelser i mange medlemsstaters arbejde med at vedtage foranstaltninger vedrørende konfiskation af udbytte fra strafbart forhold. **I 2011 vil Kommissionen foreslå reviderede EU-retsregler om konfiskation og inddrivelse af aktiver** for at sikre, at domstolene i medlemsstaterne effektivt kan konfiskere aktiver fra strafbart forhold og aktiver med forbindelse til kriminalitet og fuldt ud inddrive de tilsvarende værdier, herunder i sager, der involverer korruption.

Det tredje direktiv om hvidvaskning af penge⁴⁴ anfører korruption som en af prædikatorbrydelserne for hvidvaskning af penge. Evalueringer fra OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse tyder på, at kun ganske få bestikkelsessager afsløres som følge af de nationale systemer til bekæmpelse af pengehvidvaskning. Kommissionen understreger behovet for yderligere samarbejde mellem de finansielle efterretningsenheder⁴⁵, specialiserede korruptionsbekæmpende instanser og retshåndhavende myndigheder i medlemsstaterne. **Medlemsstaterne bør sikre, at finansielle efterforskninger foretages effektivt og konsekvent i korruptionssager**, og at alle potentielle forbindelser til organiseret kriminalitet og hvidvaskning af penge altid tages i betragtning. **Kommissionen vil vedtage en strategi i 2012** for at styrke kvaliteten af den finansielle efterforskning i medlemsstaterne og

⁴² Rådets afgørelse 2008/852/RIA, EUT L 301 af 12.11.2008, s. 38.

⁴³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 8 i Rådets afgørelse 2007/845/RIA af 6. december 2007 om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet, KOM(2011) 176 endelig; rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 22 i Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation, KOM(2010) 428; rapport fra Kommissionen på grundlag af artikel 6 i Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold, KOM(2007) 805 endelig og rapport fra Kommissionen jf. artikel 14 i Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale, KOM(2008) 885 endelig.

⁴⁴ Direktiv 2005/60/EF, EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15.

⁴⁵ Det hedder i artikel 21, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme "Den finansielle efterretningsenhed oprettes som en central national enhed. Den er ansvarlig for at modtage, og, hvor det er tilladt, anmode om, analysere og viderebringe underretninger om mulig hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, eller underretninger som kræves i henhold til nationale love eller regler, til de kompetente myndigheder. Den tildeles tilstrækkelige ressourcer til at kunne udføre sine opgaver."

udviklingen af finansiel efterretning, som kan udveksles mellem myndighederne i medlemsstaterne, mellem medlemsstaterne og EU-agenturer og på internationalt plan.

4.1.3. Beskyttelse af informanter

Effektiv beskyttelse af informanter mod gengældelse er et centralt element i korruptionsbekæmpelsespolitikken. De relevante retsregler i EU er uens, hvilket skaber vanskeligheder, når sager af tværnational karakter skal behandles. **I Kommissionens vurdering af beskyttelsen af personer, der gør opmærksom på finansiel kriminalitet, vil den også se på beskyttelse af informanter** og dertil hørende spørgsmål om databeskyttelse. Vurderingen vil kunne danne grundlag for en yderligere indsats på EU-plan.

4.1.4. Uddannelse af personale ved de retshåndhævende myndigheder

Kommissionen vil støtte udarbejdelsen af målrettede **uddannelsesprogrammer** om korruption for retshåndhævende myndigheder gennem **Det Europæiske Politiakademi (Cepol)**. Disse programmer bør dække specifikke aspekter af håndteringen af korruptionssager med grænseoverskridende følger, f.eks. indsamling og udveksling af bevismateriale, forbindelsen til finansiel efterforskning og forbindelsen til efterforskning af organiseret kriminalitet.

4.2. Offentlige indkøb

Offentlige udgifter til arbejder, varer og tjenester tegner sig for ca. 19 % af EU's BNP (2009). Næsten en femtedel af disse udgifter er omfattet af anvendelsesområdet for EU's direktiver om offentlige indkøb (dvs. ca. 420 mia. EUR eller 3,6 % af EU's BNP).

De gældende EU-retsregler om offentlige indkøb⁴⁶ indeholder ikke særlige bestemmelser om forebyggelse af og straf for interessekonflikter og omfatter kun få særbestemmelser om straf for favorisering og svig.

I januar 2011 **indledte Kommissionen en høring⁴⁷ om moderniseringen af EU's politik for offentlige indkøb**. Den rejser spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for en fælles definition af interessekonflikt og eventuelle beskyttelsesforanstaltninger imod en sådan situation på EU-plan, herunder offentliggørelse af indgåede kontrakter for at øge gennemsigtigheden, forlængelse af udelukkelsesgrunde og "selvrensende" foranstaltninger. **Som led i udarbejdelsen af en moderniseret EU-lovgivning om offentlige indkøb vil Kommissionen nøje overveje disse spørgsmål. I den forbindelse vil Kommissionen også overveje at foreslå lovgivning om koncessioner** for at skabe mere retfærdige og konkurrenceprægede vilkår for tildeling af disse kontrakter og dermed mindske risikoen for korruption.

⁴⁶ Direktiv 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114, og direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester, EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1.

⁴⁷ Grønbog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb. Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb, KOM(2011) 15 endelig.

4.3. Samhørighedspolitikken skal støtte udbygningen af den administrative kapacitet

EU's samhørighedspolitik støtter en styrkelse af den institutionelle kapacitet i medlemsstaterne for at gøre de offentlige tjenester og administrationer mere effektive. Administrativ kapacitet og god forvaltning indgår som hovedprioriteter i Fællesskabets strategiske retningslinjer for samhørighedspolitikken 2007-2013. Der er tildelt i alt 3,5 mia. EUR under disse retningslinjer til at styrke den institutionelle kapacitet på nationalt, regionalt og lokalt plan, hvoraf 2 mia. EUR kommer fra Den Europæiske Socialfond. Ved forordningen om Den Europæiske Socialfond 2007-2013 gives udbygningen af den administrative kapacitet i mindre udviklede regioner og medlemsstater særlig prioritet. Støtte til udbygning af den institutionelle kapacitet vil indvirke positivt på bekæmpelsen af korrupsion, idet den gør offentlige tjenester og administrationer mere effektive og gennemsigtige. Nogle medlemsstater har medtaget foranstaltninger til korrupsionsbekæmpelse i deres operationelle programmer. **Kommissionen har til hensigt fortsat at yde støtte til udbygningen af den institutionelle kapacitet og at give alle medlemsstater og regioner adgang hertil**⁴⁸.

4.4. Regnskabsstandarder og lovpligtig revision for EU-virksomheder

Brugen af IFRS-standarder til koncernregnskaber for virksomheder, der er noteret på EU's aktiemarked, blev obligatorisk i 2005⁴⁹. Procedurene for lovpligtig revision blev harmoniseret⁵⁰, og der blev indført et krav om ekstern kvalitetssikring samt bestemmelser om offentligt tilsyn, revisors pligter og uafhængighed og anvendelsen af internationale standarder. Disse foranstaltninger øgede regnskabsaflæggelsens troværdighed, kvalitet og gennemsigtighed og mindskede dermed risikoen for korrupsion.

Kommissionen gennemførte i 2010 offentlige høringer om revisionspolitikken, og hvad der kan læres af den finansielle krise⁵¹. Resultaterne skal hjælpe Kommissionen med at afgøre, hvilke **foranstaltninger der i fremtiden skal træffes for at sikre konsoliderede kontrolsystemer i EU-virksomheder og dermed mindske risikoen for korrupt praksis**. Disse kan dække emner som: præcisering af revisors rolle, revisionsfirmaers ledelse og uafhængighed, tilsyn med revisorer, etablering af et indre marked for levering af revisionsydelser og forenkling af reglerne for SMV.

4.5. Forebyggelse og bekæmpelse af politisk korrupsion

Politiske skandaler har gentagne gange vist, at der nogen gange kan udvikle sig komplekse forbindelser mellem politiske aktører, private virksomheder, medier, handelssammenslutninger og fonde⁵². Disse forbindelser, som er motiveret af de gensidige fordele, parterne har ved få indflydelse på vigtige politiske og økonomiske beslutninger, bringer demokratiske institutioner og procedurer i fare og gør det endnu vanskeligere at

⁴⁸ Konklusionerne af den femte rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed: samhørighedspolitikens fremtid, KOM(2010) 642 endelig.

⁴⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 af 19. juli 2002, EUT L 243 af 11.9.2002, s. 1.

⁵⁰ Direktiv 2006/43/EF om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber, om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF og om ophævelse af Rådets direktiv 84/253/EØF, EUT L 157 af 9.6.2006, s. 87.

⁵¹ Grønbog om "Revisionspolitik: Læren af krisen", KOM(2010) 561 endelig.

⁵² Der er i de seneste år gentagne gange blevet fremsat påstande om forbindelser mellem politikere og indflydelsesrige virksomhedsejere eller medieejere, især om finansiering af valgkampagner.

afsløre korrump praksis. Der er som led i Greco-tilsynsprocessen gjort visse fremskridt med at skabe det retlige og institutionelle grundlag for finansieringen af politiske partier i flere medlemsstater. Desværre er håndhævelsen af reglerne om gennemsigtighed og tilsyn stadig utilfredsstillende i nogle medlemsstater. **Kommissionen opfordrer medlemsstaterne, de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet til at sikre større gennemsigtighed og et effektivt tilsyn med finansieringen af politiske partier og andre interessegrupper.** Kommissionen ønsker også at opfylde sin forpligtelse til at fremme Unionens almene interesser i overensstemmelse med forpligtelserne i traktaterne, dens adfærdskodeks og andre relevante regler.

Medierne spiller en vigtig rolle for at skabe større åbenhed og holde politikere ansvarlige, og de er ofte et nyttigt værktøj til at bekæmpe politisk korrupsion. **Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre en effektiv gennemførelse af gældende regler og garantere mediernes uafhængighed og frihed, herunder den økonomiske.** Kommissionen vil gennem sine eksisterende programmer støtte uddannelsen af mediefolk for at øge deres viden inden for specifikke områder, som er relevante for afsløringen af korrupsion (f.eks. hvidvaskning af penge, finansiering af politiske partier, bankvæsenet og børsmarkeder). Kommissionen vil også på anden vis støtte tiltag, der kan begrænse den politiske korrupsion, herunder ved støtte til civilsamfundsinitiativer⁵³.

4.6. Bedre statistikker

Der findes i øjeblikket ikke et ensartet statistisk system i EU til at måle arten og omfanget af korrupsion eller virkningen af de korrupsionsbekæmpende foranstaltninger. Som opfølgning på EU's handlingsplan for en overordnet og sammenhængende EU-strategi for måling af kriminalitet og strafferetlig behandling deraf⁵⁴, er en ny handlingsplan (2011-2015) ved at blive udarbejdet. **Kommissionen vil nedsætte en undergruppe af statistikeksperter** som første skridt i retning af et ensartet system for EU-statistikker om korrupsion.

4.7. Sportens integritet

Korrupsion inden for sport er et problem af grænseoverskridende karakter, der ses oftere og oftere, især i forbindelse med manglende åbenhed om overførsler og aftalt spil. Kommissionen vil se på forskellige løsningsmodeller for, hvordan der kan sættes mere effektivt ind over for aftalt spil⁵⁵ ved først at foretage en undersøgelse af, hvordan korrupsion inden for sport dækkes af national lovgivning. Dette kan muligvis skabe grundlag for yderligere politiske tiltag på området, såsom fastlæggelse af minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger på området.

4.8. EU's offentlige midler skal beskyttes mod korrupsion

For mere end ti år siden førte anklager om korrupsion til, at hele Kommissionen måtte gå af, og at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) blev oprettet. En af OLAF's vigtigste opgaver er at foretage administrative undersøgelser med henblik på at bekæmpe svig, korrupsion og anden ulovlig aktivitet til skade for EU's finansielle interesser⁵⁶.

⁵³ Støtten ydes via særprogrammet om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

⁵⁴ KOM(2006) 437 endelig.

⁵⁵ KOM(2011) 12 endelig.

⁵⁶ OLAF rapporterer årlig om sine aktiviteter på http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

I 2011 vil der blive taget adskillige skridt til at øge bekæmpelsen af svig og korrupsion, som skader EU's offentlige midler. **Meddelelsen om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser**⁵⁷ beskriver, hvordan Kommissionen har til hensigt at beskytte skatteborgernes penge på EU-plan mod ulovlig virksomhed, herunder mod trusler i form af korrupsion inden for og uden for EU-institutionerne. Meddelelsen peger på muligheden for at forbedre de strafferetlige regler og anklagerens og efterforsknernes processuelle midler samt på muligheden for institutionel udvikling, såsom oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed.

Kommissionen agter også at vedtage en ny strategi for bekæmpelse af svig, som skal styrke Unionens finansielle politik med henblik på en bedre beskyttelse af EU's finansielle interesser. Strategien skal fastlægge prioriteter og særlige indsatsområder for at styrke de nuværende rammer for bekæmpelse af svig med fokus på forebyggelse.

Som supplement til disse initiativer har Kommissionens forslag om **ændring af den retlige ramme for OLAF**⁵⁸ til formål at gøre OLAF's undersøgelser hurtigere og mere effektive, styrke de processuelle garantier, styrke OLAF's samarbejde med medlemsstaterne og forbedre dets ledelse.

5. STØRRE FOKUS PÅ KORRUPTION I EU'S EKSTERNE POLITIKKER

5.1. Kandidatlande, potentielle kandidatlande og nabolande

EU's udvidelsesproces har været en vigtig drivkraft bag de omfattende reformer til bekæmpelse af korrupsion, som er blevet gennemført i kandidatlandene og de potentielle kandidatlande. De seneste tiltrædelser har haft stor indflydelse på den faktiske betydning, som tillægges politikkerne til bekæmpelse af korrupsion i EU. Disse har samtidig vist, at det på tiltrædelsestidspunktet stadig var meget vanskeligt at påvise **varige resultater af de reformer, der var blevet gennemført til bekæmpelse af korrupsion**. Derudover var det efter tiltrædelsen fortsat nødvendigt at overvåge indsatsen for at bekæmpe korrupsion.

Med de forhandlingsrammer, som blev vedtaget for Kroatien og Tyrkiet i 2005, blev der indført et specifikt kapitel⁵⁹ om en række retsstatsspørgsmål, herunder retsreform og bekæmpelse af korrupsion. Den fornyede konsensus om udvidelse⁶⁰ har sat yderligere fokus på retsstaten.

Kommissionen er klar over, at der uden en stærk politisk vilje ikke vil kunne sikres effektive politikker til bekæmpelse af korrupsion ved blot at investere EU-midler i institutionsopbygning. Kommissionen intensiverede derfor i 2010 sin **dialog om retsstaten** med kandidatlandene og de potentielle kandidatlande. Den styrkede dialog bygger på erfaringerne fra visumliberaliseringsprocessen. Køreplanerne, der indeholdt benchmarks, som landene skulle overholde for at opnå visumliberalisering, viste sig at være et effektivt instrument til at fremme og prioritere reformer. Dialogen om retsstaten har til formål at styrke en sådan benchmarking tidligere i førtiltrædelsesprocessen. Allerede i Kommissionens udtalelser om Albaniens og Montenegros ansøgninger om EU-medlemskab blev der fremsat

⁵⁷ Meddelelse om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser: En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge, KOM(2011) 293 endelig.

⁵⁸ KOM(2011) 135 endelig.

⁵⁹ Kapitel 23.

⁶⁰ Den fornyede konsensus om udvidelse vedtaget den 14. og 15. december 2006.

henstillinger, som skulle være overholdt, før forhandlingerne kunne indledes. Dialogen vil blive ledsaget af **årlige ekspertmissioner**, der vil blive gennemført med deltagelse af eksperter fra EU-medlemsstaterne, som herved i højere grad vil blive inddraget i processen.

Kommissionen vil ved hjælp af disse instrumenter **fortsat lægge stor vægt på at overvåge politikkerne til bekæmpelse af korruption og vil fra et tidligt tidspunkt i tiltrædelsesforberedelserne føre nøje kontrol med indsatsen for derigennem at sikre varige reformer**. Kommissionen vil også fremme en nøje koordination mellem de internationale donorer for at undgå overlappning og bedre kanalisere de investerede ressourcer.

Den højtstående repræsentant og Kommissionen vil som led i **den europæiske naboskabspolitik** gøre nabolandenes evne til at bekæmpe korruption til et vigtigt element i den støtte, der gives⁶¹. Dette er især vigtigt i lyset af de seneste begivenheder i Nordafrika, hvor oprøret mod regimerne bl.a. skyldtes et behov for at gøre op med korruptionskulturen i de pågældende lande.

5.2. Samarbejds- og udviklingspolitikken

Den støtte, som EU yder til **god regeringsførelse** og styrket demokratisering som led i samarbejds- og udviklingspolitikken, omfatter også politikker til bekæmpelse af korruption⁶². Kommissionen følger i den forbindelse en partnerskabsbaseret tilgang, som omfatter dialog med partnerlandenes regeringer og civilsamfund, EU-medlemsstaterne og andre donorer. Kommissionen erkender, at der næppe vil kunne opnås resultater med støtte udefra, hvis der ikke er politisk vilje i landet, men mener samtidig, at incitamentbaserede tilgange kan give gode resultater⁶³. Kommissionen har til hensigt at styrke dialogen med partnerlandene om bekæmpelse af svig og korruption og øge støtten til kapacitetsopbygning frem til vedtagelsen af nationale strategier til bekæmpelse af alle former for korruption. Der vil blive lagt særlig vægt på sådanne strategier og deres effektive gennemførelse i programmeringsperioden og under hele gennemførelsesprocessen.

Kommissionen vil i overensstemmelse med dette mål **fremme anvendelsen af konditionalitetsprincippet** på udviklingsområdet for at sikre overholdelsen af de internationale minimumsnormer for korruptionsbekæmpelse, der er fastsat ved De Forenede Nationers konvention mod korruption og andre internationale og regionale konventioner, som disse lande har undertegnet. Kommissionen vil desuden **fremme anvendelsen af de bestemmelser om bekæmpelse af korruption, som allerede findes i retsgrundlaget for samarbejdet med partnerlandene**. Kommissionen vil også afholde særlige høringer for at reagere på alvorlige tilfælde af korruption og anvende sanktioner, hvis ikke der træffes passende foranstaltninger.

Endelig har Kommissionen fastsat – og vil fortsat støtte – globale rammer for gennemsigtige systemer til udvinding af og handel med naturressourcer og råmaterialer som f.eks.

⁶¹ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – En ny tilgang til nabolande i forandring, KOM(2011) 303.

⁶² Meddelelse om regeringsførelse og udvikling, KOM(2003) 615 endelig, og meddelelse om begrebet regeringsførelse inden for rammerne af den europæiske konsensus om udviklingspolitik - mod en harmoniseret approach i EU, KOM(2006) 421 endelig.

⁶³ F.eks. initiativet vedrørende regeringsførelse for lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, der havde form af en "tranche for tilskyndelsesforanstaltninger" på 2,7 mia. EUR for at fremme politisk vilje til reform.

bestemmelserne om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet⁶⁴ og gennemsigtighedsinitiativet for udvindingsindustrien.

5.3. Handelspolitik

EU's handelspolitik bidrager til at tilskynde tredjelande til bl.a. at overholde menneskerettighederne og sikre god regeringsførelse gennem bilaterale handelsforbindelser og instrumenter som f.eks. den generelle toldpræferenceordning. Kommissionen foreslog for nylig at omforme den generelle toldpræferenceordning⁶⁵ for at øge incitamenterne til at overholde standarder for god regeringsførelse ved at undertegne og gennemføre vigtige internationale konventioner som f.eks. De Forenede Nationers konvention mod korruption.

Kommissionen vil fortsat arbejde for, at der i frihandelsaftaler indarbejdes specifikke bestemmelser om gennemsigtighed i forbindelse med internationale offentlige indkøb, og for at aftalen om offentlige indkøb, som indeholder bestemmelser om øget gennemsigtighed i forbindelse med internationale indkøb, inden for Verdenshandelsorganisationen udvides til også at omfatte andre WTO-partnere.

6. KONKLUSION

Korruption giver fortsat anledning til bekymring både i EU og på verdensplan. Selv om der er forskel på arten og omfanget af korruption, findes denne form for kriminalitet i alle medlemsstater og er til stor skade for økonomien, samfundet og demokratiet.

Der findes allerede internationale instrumenter og EU-lovgivning til bekæmpelse af korruption, men **gennemførelsen heraf er fortsat utilstrækkelig**. Kommissionen opfordrer EU-medlemsstaterne til at sikre, at alle relevante retlige instrumenter gennemføres fuldt ud i deres lovgivninger, og til især at sikre en **effektiv opfølgning og gennemførelse heraf** gennem afsløring og retsforfølgning af korruptionsforbrydelser, med støtte i strafferetlige bestemmelser, systematisk anvendelse af afskrækkende sanktioner og inddrivelse af aktiver.

Det er derfor nødvendigt, at alle beslutningstagere i EU viser stærkere politisk vilje. De gældende internationale kontrol- og evalueringsmekanismer har endnu ikke givet den nødvendige impuls. **Der er derfor behov for en indsats på EU-niveau for at øge den politiske vilje i alle EU-medlemsstater til håndfast at bekæmpe korruption.**

Kommissionen vil med henblik herpå indføre **EU's rapport til bekæmpelse af korruption** for regelmæssigt at evaluere medlemsstaternes indsats fra 2013. EU bør parallelt hermed forhandle sin deltagelse i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco).

EU bør også – som led i en samlet tilgang – fortsætte med at **bekæmpe korruption gennem alle relevante EU-politikker - såvel interne som eksterne**. Der bør sættes større fokus på korruption i forbindelse med det retlige samarbejde og politisamarbejdet, moderniserede EU-regler om konfiskation af aktiver fra strafbart forhold, en revideret EU-lovgivning om offentlige indkøb, bedre statistikker over kriminaliteten i EU, en styrket politik til bekæmpelse af svig for at beskytte EU's finansielle interesser, EU's udvidelsesproces og mere udstrakt brug af betingelser i forbindelse med EU's samarbejds- og udviklingspolitik. Den

⁶⁴ Meddelelse om handlingsplanen for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet, KOM(2003) 251 endelig.

⁶⁵ KOM(2011) 241 endelig.

offentlig-private dialog på EU-niveau om, hvorledes korruption kan forebygges i den private sektor, bør samtidig fremmes yderligere med støtte fra Kommissionen.

Det er ikke realistisk at tro, at man ved hjælp af disse initiativer vil kunne udrydde korruption i og uden for EU. Alle disse initiativer tilsammen vil dog medvirke til at begrænse problemet, hvilket vil være til gavn for alle.