



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.5.2003  
KOM(2003) 317 endelig

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

**OM EN SAMLET EU-POLITIK MOD KORRUPTION**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning .....	3
2.	Terminologi.....	6
3.	Politisk engagement - en prioritet .....	7
4.	Anvendelsen af strafferetlige instrumenter .....	8
5.	Opbygning af en antikorrupsionskultur i EU-institutionerne .....	14
6.	Forebyggelse af korruption - det indre marked og andre interne politikker .....	16
7.	Internationale aspekter .....	20
8.	Konklusioner .....	24

## 1. INDLEDNING

I **artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union** fastslås det, at forebyggelse og bekæmpelse af organiseret og anden korruption er en målsætning, der skal gøre det muligt at skabe og bevare et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dette bør ske gennem et tættere samarbejde mellem retsvæsen, politi og toldmyndigheder og, om nødvendigt, gennem indbyrdes tilnærmelse mellem medlemsstaternes strafferetlige regler.

Allerede i sin **handlingsplan fra 1997 til bekæmpelse af organiseret kriminalitet**<sup>1</sup> ønskede Rådet mere vidtgående foranstaltninger end blot sikring af retshåndhævelsen og tilskyndede til en samlet politik mod korruption, som især skulle fokusere på forebyggende foranstaltninger og desuden tage hensyn til det arbejde, der blev gjort i andre internationale fora. Specielt blev medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen opfordret til samtidig at tage hensyn til, at det indre marked og andre interne politikker skal kunne fungere gnidningsløst, samt til ekstern bistand og samarbejde.

Som svar på disse politiske retningslinjer forelagde Kommissionen samme år en **Meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet**<sup>2</sup>, hvori den foreslog en række foranstaltninger (forbud mod skattemæssige fradrag for bestikkelse, regler om procedurer for offentlige indkøb, indførelse af regnskabs- og revisionsstandarder, sortlistning af virksomheder, der har begået korruption, og foranstaltninger i forbindelse med Fællesskabets ordninger for støtte og bistand til tredjelande) med henblik på at udforme en EU-strategi for bekæmpelse af korruption både inden for og uden for EU.

Igen med fokus på samarbejde inden for det strafferetlige område udpegede **handlingsplanen fra Rådets møde i Wien i 1998**<sup>3</sup> korruption som en af de former for organiseret kriminalitet, hvor det var nødvendigt med en prioriteret indsats gennem udarbejdelse og vedtagelse af minimumsregler for, hvad der udgør en strafbar handling, og for retsforfølgning.

På det **Europæiske Råds møde i Tammerfors i 1999** godkendte EU's stats- og regeringschefer denne henstilling ved at identificere korruption, i sammenhæng med finansiel kriminalitet, som en sektor af særlig relevans, for hvilken der bør vedtages fælles definitioner, fælles regler for, hvad der er strafbart, og fælles sanktioner.

---

<sup>1</sup> Handlingsplan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, vedtaget af Rådet den 28. april 1997; EFT C 251 af 15.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om EU's politik mod korruption, vedtaget af Kommissionen den 21. maj 1997; KOM(1997) 192 endelig udg.

<sup>3</sup> Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, vedtaget af Rådet den 3. december 1998; EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

I overensstemmelse med handlingsplanen fra 1998 og konklusionerne fra Tammerfors blev det i meddelelsen fra marts 2000, den såkaldte **Strategi for begyndelsen af det nye årtusind for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet**<sup>4</sup>, igen fastslået, at der var brug for instrumenter til indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger og til udvikling af en mere generel (dvs. tværfaglig) EU-politik mod korruption, under hensyntagen til det arbejde, der foregår i internationale organisationer. Endvidere tilskyndede samme dokument de medlemsstater, som endnu ikke havde ratificeret de relevante retlige instrumenter fra EU og Europarådet til bekæmpelse af korruption, til at sørge for en hurtig ratificering inden for en klart fastlagt tidsramme.

Siden er bekæmpelsen af korruption blevet yderligere intensiveret på nationalt plan, EU-plan og internationalt plan, og der er vedtaget vigtige EU-instrumenter og internationale instrumenter.

Med hensyn til EU-instrumenter trådte **EU-konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (BFI-konventionen)**<sup>5</sup> og dens første protokol<sup>67</sup> i kraft den 17. oktober 2002; den anden protokol til BFI-konventionen og EU-konventionen om **bekæmpelse af bestikkelse af EU-embedsmænd eller embedsmænd fra medlemsstaterne**<sup>8</sup> er stadig under ratificering.

Hvad angår **beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser** har Kommissionen også gjort en indsats for at bekæmpe intern korruption ved at oprette et Europæisk Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)<sup>9</sup>, som har beføjelser til at foretage undersøgelser i de forskellige institutioner. På grundlag af EF-traktatens artikel 280, som kombinerer foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader EF-budgettet, er der blevet vedtaget en overordnet strategi. En detaljeret interinstitutionel indsats til forebyggelse og bekæmpelse af korruption er udpeget som en af de fire udfordringer i Kommissionens strategidokument<sup>10</sup>. Hvad angår OLAF's interne undersøgelser omfatter korruption forseelser begået af EU-tjenestemænd i forbindelse med udførelsen af deres pligter, som vil kunne føre til disciplinærsager eller straffesager. Kommissionen har for nylig offentliggjort en tilbundsående evalueringsrapport om Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)<sup>11</sup>, specielt hvad angår gennemførelsen af de mål, der er fastsat i ovennævnte strategi. I denne meddelelse, som benytter en samlet tilgang til bekæmpelsen af korruption, anvendes der en fremgangsmåde, som stemmer overens med de nye initiativer til beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, der blev bebudet i evalueringsrapporten.

---

<sup>4</sup> Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind, vedtaget af Rådet den 27. marts 2000; EFT C 124 af 3.5.2000, s. 1.

<sup>5</sup> EFT C 316 af 27.11.1998.

<sup>6</sup> EFT C 313 af 23.10.1996.

<sup>7</sup> EFT C 221 af 19.7.1997.

<sup>8</sup> EFT C 195 af 25.6.1997.

<sup>9</sup> OLAF blev oprettet i 1999 ved Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 20).

<sup>10</sup> Se meddelelsen om bekæmpelse af svig, Hen imod en samlet strategisk tilgang, KOM(200) 358 endelig.

<sup>11</sup> KOM(2003) 154 endelig af 2.4.2003.

**OECD-konventionen om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske offentligt ansatte i forbindelse med internationale forretningstransaktioner<sup>12</sup> og Europarådets strafferetskonvention om korruption<sup>13</sup>** er allerede trådt i kraft, selv om ratifikationsinstrumenterne for sidstnævnte konvention stadig mangler for de fleste af medlemsstaternes vedkommende.

I 2000 besluttede **FN's Generalforsamling** at pålægge en ad hoc-komité at udarbejde et internationalt retligt instrument mod korruption, nærmere betegnet den **fremtidige FN-konvention mod korruption<sup>14</sup>**. Hvis dette instrument vedtages, vil det have en vidtrækkende betydning for den verdensomspændende bekæmpelse af korruption. EU har vedtaget tre fælles holdninger<sup>15</sup> på grundlag af artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union. Kommissionen har i vidt omfang bidraget til de fælles holdninger og blev af Rådet bemyndiget til at føre forhandlinger om de bestemmelser i udkastet til konventionen, som vedrører fællesskabskompetence.

I de ovenfor nævnte henstillinger understregede EU-Rådet gentagne gange, at det var nødvendigt at tage højde for aktiviteterne i andre internationale fora, som beskæftiger sig med bekæmpelse af korruption. Med dette for øje og ud fra den overbevisning, at en overlapning med lignende aktiviteter kan være ressourcespild og endog få de modsatte virkninger af de ønskede, mener Kommissionen, at det på det nuværende stadium i den politiske udvikling er nødvendigt, at EU fremmer og støtter de foranstaltninger, der ikke allerede **i tilstrækkelig grad er dækket af internationale organisationer, eller hvor instrumenterne ikke har samme obligatoriske karakter som EU-instrumenter. Det gælder specielt initiativer fra FN, OECD og Europarådet, hvor EU har spillet og bør blive ved med at spille en ledende rolle.**

Målsætningerne for og formålene med bekæmpelsen af korruption på EU-plan som omhandlet i EU-traktatens artikel 29 skal formuleres klart og knyttes sammen med andre politiske mål, der følger af EF-traktaten, såsom en sund beslutningsproces, fair konkurrence, et effektivt fungerende indre marked, beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bistand til tredjelande og en åben, fri og ligevægtig international samhandel. Det er nødvendigt at foretage en klar afgrænsning af de initiativer, der er beskrevet i denne meddelelse, i forhold til foranstaltninger på ovennævnte politikområder for at tilvejebringe en overordnet ramme og sikre komplementaritet mellem de forskellige områder.

---

<sup>12</sup> Konventionen blev underskrevet den 21.11.1997 og trådte i kraft den 15.2.1999. Den fulde tekst, oplysninger om ratificering og gennemførelseslovgiving samt evalueringsrapporter kan findes på <http://www.oecd.org/> under "corruption".

<sup>13</sup> Konventionen blev underskrevet den 27.1.1999 og trådte i kraft den 1.7.2002. Den fulde tekst, oplysninger om ratificering og gennemførelseslovgiving samt evalueringsrapporter kan findes på <http://www.greco.coe.int>

<sup>14</sup> De relevante dokumenter fra ad hoc-udvalget for forhandlingerne om en FN-konvention mod korruption kan findes på [http://www.unodc.org/unodc/fr/crime\\_cicp\\_convention\\_corruption\\_docs.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html)

<sup>15</sup> Disse dokumenter er ikke offentliggjort.

I denne meddelelse gives der et overblik over de hidtidige resultater på EU-plan, men det angives også, hvilke forbedringer der er nødvendige for at give bekæmpelsen af korruption nye impulser. Der gøres endvidere et forsøg på at identificere nye områder, hvor EU kan være aktiv med hensyn til at træffe nye initiativer i forbindelse med bekæmpelsen af korruption. **Kommissionen er fast besluttet på at begrænse korruptionen på alle niveauer på en sammenhængende måde i EU-institutionerne, i EU-medlemsstaterne og uden for EU,** dvs. politisk korruption, korruption, der udføres af og i samarbejde med organiserede kriminelle grupper, korruption inden for den private sektor og korruption blandt embedsmænd.

Så længe der findes kriminalitet, vil der være en interesse for at bruge bestikkelse som en beskyttelse mod retsforfølgning og straf, og **især organiserede kriminelle grupper** vil hellere investere en vis del af deres ulovligt tilegnede midler i bestikkelse end løbe risikoen for straffeforanstaltninger, hvorved de mister deres frihed og udbyttet af deres kriminelle handlinger. Alligevel må det antages, at omfanget af korruption i vore samfund kan nedbringes betydeligt, hvis de repressive foranstaltninger styrkes, og mulighederne for korruption begrænses.

**Med dette formål for øje bør handlinger, der indebærer korruption, afsløres og retsforfølges, og de skyldige bør straffes og fratages deres ulovlige udbytte.**

**Samtidig bør mulighederne for at begå korruption begrænses, og potentielle interessekonflikter bør forebygges gennem anvendelse af administrative procedurer, der fungerer på en åben og ansvarlig måde på både det lovgivende, udøvende og retlige plan såvel som inden for den private sektor.**

**Samlede integritetsstyrkende strategier, udveksling af bedste praksis og institutionelle sikkerhedsforanstaltninger bør sikre, at beslutninger inden for den offentlige sektor udelukkende tjener offentlighedens interesser.**

## 2. TERMINOLOGI

Der findes ikke nogen samlet, ensartet definition på alle de elementer, der kan indgå i korruption<sup>16</sup>. En af de mere traditionelle definitioner, som anvendes af Verdensbanken og af den ikke-statslige organisation *Transparency International*, betegner korruption som "*udnyttelsen af en offentlig stilling for egen ulovlig vindings skyld*", men det er mere relevant at anvende en bredere definition, såsom den, der anvendes af FN's globale program mod korruption, nemlig "*misbrug af magt for egen vindings skyld*", hvorved både den offentlige og den private sektor inddrages<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Jf. P.C. van Duyne: "*Will 'Caligula' go transparent ? Corruption in acts and attitudes*" i *Forum on Crime and Society*, bind 1 nr. 2, december 2001, s. 74-76.

<sup>17</sup> I Europarådets civilretlige konvention om korruption (Strasbourg 4.11.1999; European Treaty Series nr. 174) defineres korruption som "*direkte eller indirekte at anmode om, tilbyde, give eller modtage bestikkelse eller enhver anden uretmæssig fordel eller udsigten hertil, der forvrider udførelsen af en opgave eller adfærd, som kræves af modtageren af bestikkelsen, den uretmæssige fordel eller udsigten hertil*".

I betragtning af de ovennævnte EU-instrumenters art definerer de udelukkende korruption ud fra et strafferetligt perspektiv og kriminaliserer en adfærd, som normalt omtales som (aktiv eller passiv) bestikkelse<sup>18</sup>.

I det følgende foretages der en sondring mellem korruption i denne snævre strafferetlige forstand og korruption i en bredere socioøkonomisk forstand. Denne sondring er nødvendig, eftersom strafferetlige bestemmelser i overensstemmelse med de generelle retsprincipper skal være affattet i et entydigt og præcist sprog, mens begrebet korruption kan være mere generelt, når det bruges i forbindelse med *forebyggelse* af kriminalitet. I den forbindelse kan definitionen af korruption omfatte begreber såsom integritet, gennemsigtighed og god regeringsførelse<sup>19</sup>. Grænserne for en EU-politik for bekæmpelse af korruption kan således variere alt efter emnet. Mens de initiativer, der er nævnt i kapitel 4 og 5, vedrører korruption i snæver strafferetlig forstand, vedrører kapitel 3, 6 og 7 og den liste over generelle principper, som optræder i bilaget til denne meddelelse, et meget bredere korruptionsbegreb.

### 3. POLITISK ENGAGEMENT - EN PRIORITET

Bekæmpelsen og forebyggelsen af korruption kan kun føre til resultater, når alle dele af samfundet har indset nødvendigheden heraf. Imidlertid må de vigtigste signaler komme fra lederne og beslutningstagerne selv. Offentligt ansatte vil finde det vanskeligt at handle upartisk, objektivt og udelukkende i offentlighedens interesse, hvis landets højest placerede repræsentanter ikke selv overholder og fremmer de fastsatte normer for korruptionsbekæmpelse.

Et klart politisk valg og en entydig holdning fra EU's regeringers og deres repræsentanters side vil også være et klart signal til deres kolleger i de lande, der forbereder sig til tiltrædelsen, og til resten af verden.

I denne forbindelse skal Kommissionen minde om de grundlæggende fælles principper for EU, som er fastslået i artikel 6 i EU-traktaten, dvs. frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet. Mens korruptionen undergraver alle disse principper, er en ubegrænset respekt for disse fælles værdier den bedste garanti mod udbredelsen af korruption.

**Det Europæiske Råd bør på et af sine næste møder fuldt ud tilslutte sig konklusionerne og anbefalingerne i denne meddelelse.**

---

<sup>18</sup> Jf. artikel 2 og 3 i konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater, artikel 2 og 3 i den første protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og artikel 2 og 3 i den fælles aktion om korruption i den private sektor.

<sup>19</sup> Det er værd at bemærke, at disse principper afspejles i de disciplinære regler, som bl.a. er fastlagt i personalevedtægten, der gælder for alle tjenestemænd og øvrige ansatte ved EU-institutionerne.

#### 4. ANVENDELSEN AF STRAFFERETLIGE INSTRUMENTER

Som opfølgning af Det Europæiske Råd i Tammerfors, der udelukkende omhandlede retlige og indre anliggender, omtaler dokumentet "*Strategi for begyndelsen af det nye årtusind for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet*" af 27. marts 2000 korruption i forbindelse med økonomisk kriminalitet som en af de lovovertrædelser, hvor Rådet "*bør vedtage instrumenter med henblik på en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning*" ved at opnå enighed om **fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe**, og man bør undersøge muligheden af at udforme en mere generel (dvs. tværfaglig) EU-strategi for disse specifikke former for kriminalitet, idet der tages hensyn til det arbejde, der udføres i andre internationale organisationer (*jf. formandskabets konklusioner fra topmødet i Tammerfors, konklusion 48, og henstilling 7 i strategien for begyndelsen af det nye årtusind*).

##### a) Ratificering af EU-instrumenter til bekæmpelse af korruption

Med henstilling 27 i strategien for begyndelsen af det nye årtusind opfordres de medlemsstater, som endnu ikke har ratificeret følgende EU-instrumenter til bekæmpelse af korruption, til at fremsætte forslag i deres parlamenter med henblik på en hurtig ratificering inden for den fastsatte tidsplan:

- (1) **konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (BFI-konventionen): medio 2001**
- (2) **protokollerne til BFI-konventionen: ultimo 2001**
- (3) **konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater: ultimo 2001.**

Efter samtlige EU-medlemsstaters ratificering trådte BFI-konventionen og dens 1. protokol (for første gang med en juridisk definition af aktiv og passiv korruption på EU-plan) i kraft den 17. oktober 2002.

Desuden vedtog Kommissionen i maj 2001 et forslag til et direktiv, som indeholder en fælles definition af aktiv og passiv korruption, der skader Fællesskabets finansielle interesser<sup>20</sup>. Efter udtalelsen fra Europa-Parlamentet, som i princippet godkendte teksten ved førstebehandlingen, blev forslaget ændret den 16. oktober 2002<sup>21</sup>. **Rådet er stadig i gang med at behandle dette forslag.**

---

<sup>20</sup> Forslaget sigter mod en tilnærmelse af medlemsstaternes materielle strafferet for så vidt angår definitionen af svig, bestikkelse og hvidvaskning af penge til skade for Fællesskabets finansielle interesser samt med hensyn til strafferetligt ansvar og strafferetlige sanktioner i overensstemmelse med BFI-konventionen og dens to protokoller.

<sup>21</sup> KOM(2002) 577 endelig.



Mens disse instrumenter kun vedrører kriminel adfærd, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, kriminaliserer konventionen af 1997 om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater, aktiv og passiv grænseoverskridende korruption på EU's område, også selv om Fællesskabernes interesser ikke er berørt. **To af medlemsstaterne har imidlertid stadig ikke afsluttet ratifikationsprocessen.**

**Kommissionen opfordrer de medlemsstater, der endnu ikke har ratificeret EU-konventionen om korruption og/eller den 2. protokol til BFI-konventionen, til snarest at gøre dette.**

#### **b) Ratificering af internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption**

Alle EU-medlemsstater har ratificeret OECD-konventionen af 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske offentligt ansatte i forbindelse med internationale forretningstransaktioner og har tilpasset deres strafferet i overensstemmelse hermed.

Efter at 14 ratifikationer var afsluttet, trådte Europarådets strafferetskonvention om korruption i kraft den 1. juli 2002. Det er dog stadig kun fire EU-medlemsstater, der har ratificeret konventionen.

Kun 2 EU-medlemsstater har på nuværende tidspunkt ratificeret Europarådets civilretlige konvention om korruption.

**Kommissionen opfordrer de medlemsstater, som endnu ikke har ratificeret Europarådets strafferetskonvention og/eller civilretlige konvention, eller som ikke har tilsluttet sig Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO), til snarest at gøre dette.**

#### **c) Kontrol med anvendelsen af instrumenter til bekæmpelse af korruption**

Når først disse EU-instrumenter og internationale instrumenter er trådt i kraft og er gennemført ved en effektiv gennemførelseslovgivning, er der allerede sket en indbyrdes tilnærmelse mellem mange af de relevante strafferetlige bestemmelser i medlemsstaterne (regler for, hvad der er strafbart, sanktioner og konfiskering, juridiske personers ansvar og sanktioner over for disse, udlevering, retsforfølgning og samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder).

Kommissionen mener kun, at det vil være muligt at måle resultaterne af alle de internationale bestræbelser på at bekæmpe korruption, hvis der samtidig indføres kontrol- og evalueringsmekanismer baseret på peer review. På den anden side bør overlappning (som er dyr og ofte giver den modsatte virkning af det ønskede) mellem internationale aktiviteter så vidt muligt undgås.

Som traktaternes vogter har Kommissionen en generel opgave med at overvåge gennemførelsen af især EF-lovgivningen og følge nøje med i medlemsstaternes gennemførelse af alle EU-instrumenterne.

Men bortset fra muligheden for at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af rammeafgørelser og konventioner i form af præjudicielle spørgsmål omfatter **EU-instrumenterne** ikke en egentlig kontrol- eller evalueringsmekanisme, der kan sammenlignes med OECD's (subregionale) arbejdsgruppe vedrørende bestikkelse eller den (hovedsagelig europæiske) Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO), der har mandat til at sikre gennemførelsen af OECD's bestikkelseskonvention og Europarådets civil- og strafferetskonventioner. GRECO<sup>22</sup> er ansvarlig for overvågning af overholdelsen af Europarådets 20 vejledende principper for bekæmpelse af korruption og gennemførelsen af de civil- og strafferetlige konventioner om korruption og adfærdskodekserne for offentligt ansatte. Den evaluerer i to faser gennem peer review overholdelsen af de forpligtelser, der indgår i disse retlige instrumenter, og er derved med til at pege på mangler og utilstrækkeligheder i de nationale mekanismer til bekæmpelse af korruption og tilskynde til de nødvendige lovgivningsmæssige, institutionelle og praktiske reformer med henblik på en bedre forebyggelse og bekæmpelse af korruption. I den forbindelse skal det nævnes, at begge Europarådets konventioner om korruption blev til efter vedtagelsen af EU's strafferetlige instrumenter og videreudviklede dem.

Kommissionen mener ikke, at det **på nuværende tidspunkt** er hensigtsmæssigt med en særskilt EU-mekanisme for evaluering og kontrol af bekæmpelsen af korruption, da det ville stride mod Kommissionens generelle overbevisning om, at man skal undgå unødvendigt dobbeltarbejde.

**Både Europarådets konventioner om korruption og GRECO's statut indeholder allerede særlige tiltrædelsesklausuler for Det Europæiske Fællesskab.** Mens tiltrædelse af strafferetskonventionen og medlemskab af GRECO uafhængigt af de to konventioner kræver en formel invitation fra Europarådets Ministerkomité, kan tiltrædelsen af den civilretlige konvention, som automatisk følges af medlemskab af GRECO, besluttet unilateralt af EF.

Kommissionen vil derfor inden for grænserne af Fællesskabets kompetence forberede Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af begge Europarådets konventioner om korruption og anmode Rådet om bemyndigelse til at forhandle med Europarådet om betingelserne for Fællesskabets senere deltagelse i GRECO. **EU-medlemsstaterne bør i Rådet og i Europarådets Ministerkomité fuldt ud støtte den mulige ansøgning fra Det Europæiske Fællesskab, udarbejdet af Kommissionen, om tiltrædelse af Europarådets strafferetskonvention om korruption, herunder en senere deltagelse i GRECO, på grundlag af de nærmere betingelser, som vil blive vedtaget.**

**Hvis deltagelse i GRECO ikke betragtes om en realistisk mulighed, vil Kommissionen overveje, om der kan oprettes en særskilt EU-mekanisme for gensidig evaluering og kontrol af bekæmpelsen af korruption.**

#### **d) Forbedring af det retlige samarbejde og politisamarbejdet inden for EU**

Politisamarbejdet og det retlige samarbejde inden for EU er blevet styrket gennem oprettelsen af **Eurojust**, et netværk for retligt samarbejde, og gennem en udvidelse af **Europols** mandat.

---

<sup>22</sup> GRECO indledte sit arbejde den 1. maj 1999 og har nu 34 medlemmer, herunder alle EU-medlemsstaterne (undtagen Østrig og Italien) og kandidatlandene (undtagen Tyrkiet) samt USA. Yderligere oplysninger kan findes på [www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)

Oprettelsen af den midlertidige Eurojust-enhed blev vedtaget i december 2001, og medlemmerne blev udpeget i juli 2002. Eurojust består af et medlem for hver medlemsstat (anklagere, dommere, politifolk med beføjelser til retsforfølgning), og formålet er at lette kontakten mellem de forskellige aktører, muliggøre samarbejde mellem dommere og afsløre forbindelser mellem igangværende grænseoverskridende sager. **Eurojusts materielle beføjelser** svarer i vidt omfang til **Europol-konventionens mandat** og omfatter bl.a. svig og korruption, hvidvaskning af penge og deltagelse i organiseret kriminalitet.

Begge organer kan og vil således behandle grænseoverskridende korruptionssager og dermed leve op til de forpligtelser, der følger af de relevante bestemmelser i EU-instrumenterne til korruptionsbekæmpelse. Også institutionen *den europæiske anklagemyndighed i økonomiske anliggender*, som Kommissionen har foreslået oprettet i sin grøn bog af 11. december 2001<sup>23</sup>, vil få mandat til at behandle korruptionssager, såfremt de berører Fællesskabets finansielle interesser.

I denne forbindelse vil **rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre**, hvis bestemmelser vil blive anvendt af alle medlemsstater senest den 1. januar 2004, blive en nøglefaktor i bekæmpelsen af korruption. Rammeafgørelsen medtager korruption blandt de overtrædelser, hvor der ikke kræves kontrol af, om der foreligger dobbelt strafbarhed, hvilket skulle garantere, at gerningsmændene overgives til retsmyndighederne i den stat, der begærer udlevering.

Desuden behandler Rådet i øjeblikket to forslag til nye retsakter, som, når de er vedtaget, vil forpligte medlemsstaterne til at tilpasse den nationale lovgivning eller vedtage nye bestemmelser med henblik på at sikre gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning af pengebeløb, herunder udbytte fra korruption, og gøre det lettere at konfiskere udbytte, især ved at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at konfiskere formuegoder tilhørende en person, der er dømt for en kriminel handling "af en sådan art, at den kan frembringe et betydeligt udbytte", medmindre den pågældende person kan bevise, at formuegodet er erhvervet på lovlig vis. De to tekster omtaler ikke nogen prædikatorbrydelser, og foranstaltningen vil kunne anvendes i forbindelse med alle strafbare handlinger, der medfører en straf af maksimalt seks års fængsel.

Selv om det andet **direktiv om hvidvaskning af penge, som blev vedtaget i november 2001**<sup>24</sup>, ud fra et juridisk synspunkt ikke omfatter retligt samarbejde og politisamarbejde, er det i denne forbindelse nyttigt at fastslå, at dette direktiv udvider begrebet prædikatorbrydelser til at omfatte al alvorlig kriminalitet, herunder udtrykkeligt "*korruption*", og forpligter medlemsstaterne til at bekæmpe og forebygge hvidvaskning af midler stammende fra disse overtrædelser. Alle aktive og passive handlinger inden for den private eller den offentlige sektor, der i henhold til medlemsstaternes lovgivning udgør korruption, bør være omfattet under hensyntagen til de fælles standarder og definitioner, der er udviklet i forbindelse med EU-instrumenterne, OECD's konvention om bestikkelse og Europarådets konventioner om korruption.

---

<sup>23</sup> KOM(2001) 715 endelig.

<sup>24</sup> EFT L 344 af 28.12.2001, s. 76.

#### e) **Bekæmpelse af korruption inden for den private sektor**

Hvad angår korruption inden for den private sektor, **blev der i december 1998 vedtaget en fælles aktion om bestikkelse i den private sektor**<sup>25</sup>, som opfordrer medlemsstaterne til at gøre både aktiv og passiv bestikkelse af en person, der handler i forbindelse med sine erhvervmæssige aktiviteter, strafbar. Medlemsstaterne kan dog begrænse sig til at medtage adfærd, som medfører konkurrencefordrejning inden for det indre marked, og som påfører andre økonomisk skade ved uretmæssig tildeling eller mangelfuld opfyldelse af en kontrakt. Den fælles aktion forpligtede imidlertid kun medlemsstaternes regeringer, men ikke de nationale parlamenter, og på nuværende tidspunkt er der således kun otte medlemsstater, der har gennemført den fælles aktion i dens helhed.

I juli 2002 forelagde Danmark derfor et **initiativ med henblik på Rådets vedtagelse af en rammeafgørelse om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor**<sup>26</sup>. Formålet er at omforme og yderligere udvikle den fælles aktion fra 1998, således at den får en mere bindende karakter end det tidligere instrument. Kommissionen skal minde om, at den tidligere nævnte fælles aktion var ledsaget af en erklæring fra Rådet, som Kommissionen støttede, og hvori det blev foreslået, at der blev truffet yderligere foranstaltninger i fremtiden.

Kommissionen glæder sig over dette initiativ, som tager højde for den privatiseringsproces, der generelt er i gang inden for tidligere offentlige virksomheder. Det foreslåede instrument vil også kunne sikre, at der ikke er ubalance mellem de instrumenter, der dækker korruption, som involverer offentligt ansatte, og korruption mellem private enheder. Uafhængigt af den organisatoriske struktur, der anvendes inden for visse sektorer i EU, og under hensyntagen til, at strafferetlige instrumenter vedrørende den offentlige sektor refererer til national lovgivning, når det gælder definitionen af en offentlig ansat, vil eventuelle juridiske forskelle kunne udjævnes med henblik på at opnå den samme grad af retlig beskyttelse mod samme form for korrupt adfærd. Desuden søger det danske initiativ at følge den strategi, der anvendes i andre rammeafgørelser.

#### f) **Afsløring, retsforfølgning og sanktion af tilfælde af korruption**

En omfattende strafferetlig lovgivning om korruption, som omfatter både aktiv og passiv korruption inden for den offentlige og den private sektor, er allerede eller vil snart være på plads i alle EU-medlemsstater og i kandidatlandene - takket være de overnationale bestræbelser, der er gjort gennem etablering af de tidligere nævnte EU-instrumenter. **Det egentlige problem i forbindelse med bekæmpelsen af korruption synes imidlertid at være gennemførelsen af disse lovgivninger, dvs. forebyggelsen, efterforskningen og retsforfølgningen af korruptionstilfælde samt domfældelsen.**

Dette skyldes, at korruption ofte betegnes som en forbrydelse uden noget (direkte) offer. Der er således sjældent en berørt part, der er i stand til at anmelde en korruptionssag til politiet og retsmyndighederne, og i realiteten anmeldes meget få tilfælde. Dette skyldes sandsynligvis også, at korruption normalt holdes hemmeligt gennem en "tavshedsagt" mellem den, der giver, og den, der modtager bestikkelse, idet de har en gensidig interesse i at skjule deres aktiviteter mest muligt.

---

<sup>25</sup> EFT L 358 af 31.12.1998.

<sup>26</sup> På mødet den 19. december 2002 nåede EU's ministre med ansvar for retlige og indre anliggender til generel politisk enighed om teksten til udkastet til rammeafgørelsen.

Desuden foreligger der kun meget få statistikker og registreringer af korruptionssager, og de, der findes, viser ikke problemets sande omfang på grund af det store antal af ikke anmeldte sager. Som følge heraf er det meget vanskeligt at drage de rette konklusioner, og den eneste måde, hvorpå man kan få større viden, er at få vidner til at anmelde korruptionstilfælde. Dette kan kun ske gennem en effektiv beskyttelse af informanter mod repressalier (fyring, trusler mv.) og gennem foranstaltninger til beskyttelse af vidner som foreslået i forbindelse med strategien for begyndelsen af det nye årtusind for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet (*jf. henstilling nr. 25*).

Ofte vil der ikke være nogen vidner, der kan anmelde en korruptionssag, således at den eneste måde, hvorpå sådanne tilfælde kan afsløres, er, at de personer, der er direkte involveret, afslører deres medskyldige. Hvis ingen af disse muligheder løser problemet, bør man som sidste udvej overveje, hvorledes man kan lette bevisbyrden for de myndigheder, der skal håndhæve lovgivningen.

***Kommissionens afgørelse<sup>27</sup> om indberetning af alvorlige forsømmelser*** fastsætter klare regler for, hvad Kommissionens personale skal gøre, og hvem der skal kontaktes i tilfælde af f.eks. svig og korruption.

**Medlemsstaterne bør, eventuelt efter forslag fra Kommissionen, indføre fælles normer for indhentning af vidneudsagn, særlige efterforskningsteknikker, beskyttelse af informanter og ofre for og vidner til korruption og konfiskering af udbytte af korruption med det formål at lette afsløringen, efterforskningen og retsforfølgningen af korruptionstilfælde samt den senere domfældelse. De bør sikre, at ofre for korruption har adgang til passende retsmidler.**

**Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til, hvor det er nødvendigt, at opstille klare retningslinjer for offentlige forvaltninger. Kommissionens afgørelse af 4. april 2002 kan anvendes som model for sådanne retningslinjer.**

Det anslås, at de samlede omkostninger ved korruption repræsenterer ca. 5 % af verdensøkonomien. Organiserede kriminelle grupper anvender indtil 30 % af deres udbytte til bestikkelse af politi, anklagere, dommere og den offentlige forvaltning i almindelighed for at "købe sig fri" for retshåndhævende foranstaltninger.

Imidlertid anvendes der forholdsvis få offentlige midler til at efterforske og forebygge korruption, selv om erfaringen viser, at en større investering i specialiserede korruptionsbekæmpende tjenester vil kunne øge afsløringen og retsforfølgningen mange gange og dermed effektiviteten af enhver politik for bekæmpelse af korruption.

**De specialiserede myndigheder for bekæmpelse af korruption og de embedsmænd i medlemsstaterne, der bekæmper korruption og beslægtet økonomisk kriminalitet, såsom svig, hvidvaskning af penge og skatte- og regnskabssvig, bør nyde en passende uafhængighed og beskyttelse ved udøvelsen af deres funktioner, være fri for indflydelse og råde over effektive midler til at indhente vidnesbyrd og til at beskytte de personer, der bistår myndighederne med at bekæmpe korruption.**

---

<sup>27</sup> C(2002) 845 af 4.4.2002.

**Der bør tilskyndes til samarbejde mellem de relevante organer og til fælles efterforskninger, der fokuserer på økonomisk kriminalitet, og der bør oprettes netværk og nationale kontaktcentre, der specifikt behandler korruptionssager, med henblik på at lette det internationale samarbejde.**

Ud over disse foreslåede initiativer har Kommissionen gjort sig til talsmand for en revision af EF-traktaten for at gøre det muligt at oprette en uafhængig europæisk anklagemyndighed, som skal have ansvaret for afsløring og retsforfølgning af gerningsmændene til lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, herunder korruption begået af EU-tjenestemænd<sup>28</sup>. Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed vil sikre en effektiv håndhævelse af strafferetten og samtidig være med til at sikre respekten for individuelle rettigheder og sikre domstolskontrol med OLAF's operationelle aktiviteter.

## **5. OPBYGNING AF EN ANTIKORRUPTIONSKULTUR I EU-INSTITUTIONERNE**

Bekæmpelsen af korruption og svig inden for EU-institutionerne og -organerne er i de seneste år blevet en absolut topprioritet for EU. Den krise, som blev udløst af Kommissionens tilbagetræden i marts 1999, viste, at det var nødvendigt at indføre mere effektive foranstaltninger til beskyttelse af den europæiske offentlige forvaltnings integritet<sup>29</sup>. For at forbedre de juridiske rammer på dette område har Kommissionen defineret en række initiativer i sin samlede strategi for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser fra 2000, handlingsplanen for 2001-2003<sup>30</sup> og senest evalueringsrapporten om OLAF's aktiviteter<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Se Kommissionens grønbog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, KOM(2001) 715 af 12.12.2001, og opfølgingsrapporten KOM(2003) 128 endelig af 19.3.2003.

<sup>29</sup> En række dokumenter, som byggede på en grundig gennemgang af de eksisterende regler og den eksisterende praksis, påviste svaghederne i de juridiske rammer, specielt det forhold, at der ikke kunne foretages nogen undersøgelser af påståede tilfælde af korruption eller svig i EU-institutionerne. Se Revisionsrettens særberetning om de tjenester i Kommissionen, der er ansvarlige for bekæmpelse af svig, navnlig UCLAF (EFT C 230 af 22.7.1998). Se Den Uafhængige Ekspertgruppes beretning af 15. marts 1999 om svig, fejl og forsømmelser og nepotisme i Kommissionen, efterfulgt af en yderligere beretning dateret 10. september 1999 om reform af Kommissionen, analyse af nuværende praksis og forslag til tackling af fejl og forsømmelser, uregelmæssigheder og svig.

<sup>30</sup> *Meddelelse om bekæmpelse af svig, Hen imod en samlet strategisk tilgang*, KOM(2000) 358 endelig, og *Meddelelse om bekæmpelse af Fællesskabernes finansielle interesser, handlingsplan for 2001-2003*, KOM(2001) 254 endelig.

<sup>31</sup> KOM(2003) 154 endelig.

OLAF blev oprettet i 1999 og er et uafhængigt administrativt organ, som har til opgave at undersøge sager om korrupsion, svig og andre alvorlige tjenstlige forseelser, som skader EF-budgettet, inden for EU-institutionerne og -organerne<sup>32</sup> (interne undersøgelser). Med den interinstitutionelle aftale fra maj 1999<sup>33</sup> blev OLAF's undersøgelsesbeføjelser yderligere udvidet<sup>34</sup> til også at omfatte aktiviteter til sikring af Fællesskabernes finansielle interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan medføre en disciplinærsag eller en straffesag for EF-tjenestemænd. Det Europæiske Råd anmodede på sit møde i Köln alle institutionerne og organerne om at tilslutte sig den interinstitutionelle aftale, så undersøgelserne kan foregå på samme betingelser i alle institutioner og organer.

For at sikre en bedre beskyttelse af den europæiske offentlige forvaltnings integritet bør alle institutionerne og organerne tiltræde den interinstitutionelle aftale fra maj 1999 og vedtage en intern afgørelse i overensstemmelse med den standardafgørelse, der er knyttet som bilag til den interinstitutionelle aftale<sup>35</sup>.

OLAF handler hovedsagelig på grundlag af henvisning af sager og ved brug af oplysninger fra medlemmerne og de ansatte i institutionerne, der opfylder deres loyalitetspligt<sup>36</sup>. **I den forbindelse anbefaler Kommissionen, at OLAF indfører en praksis, der kan sikre overholdelse og en ensartet anvendelse af informationsprocedurerne for de berørte institutioner og organer og informationsprocedurerne for de personer, der deltager i undersøgelserne<sup>37</sup>.**

**Samarbejdet mellem OLAF og de andre EU-institutioner og -organer samt de myndigheder, der er specialiseret i finansielle uregelmæssigheder, er også udpeget som et vigtigt område i forbindelse med bekæmpelsen af korrupsion og svig i EU-institutionerne<sup>38</sup>.**

---

<sup>32</sup> Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 20).

<sup>33</sup> Interinstitutionel aftale mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen om de interne undersøgelser, der foretages af OLAF (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 15), og den dertil knyttede standardafgørelse.

<sup>34</sup> Ifølge Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 1 og 8) er formålet med OLAF's undersøgelser *at bekæmpe svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs interesser, og at undersøge alvorlige tilfælde i forbindelse med udøvelse af arbejdet, der kan indebære manglende opfyldelse af tjenestemænds eller de øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller manglende opfyldelse af lignende forpligtelser hos medlemmerne og de ansatte i institutioner, organer, kontorer og agenturer, der ikke er omfattet af vedtægten...*

<sup>35</sup> Se anbefaling nr. 1 i Kommissionens rapport om evaluering af aktiviteterne i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), KOM(2003) 154.

<sup>36</sup> Forpligtelsen til at indberette tilfælde af svig eller korrupsion er fastlagt i forordning 1073/1999.

<sup>37</sup> Se anbefaling nr. 16 i Kommissionens rapport om evaluering af aktiviteterne i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

<sup>38</sup> Se Kommissionens rapport, Evaluering af aktiviteterne i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

I fortsættelse af hvidbogen om reformen<sup>39</sup> har Kommissionen udarbejdet en praktisk vejledning for forsvarlig økonomisk forvaltning, hvori den beskriver adfældsregler under henvisning til de grundlæggende etiske forpligtelser, der er fastsat i personalevedtægten, herunder specielt integritet, loyalitet og upartiskhed<sup>40</sup>. Kommissionen har også indført interne foranstaltninger med henblik på at fremme ansvarlighed og forebygge korrupt adfærd inden for Kommissionen<sup>41</sup>; der er f.eks. tale om afgørelsen af 4. april 2002 om indberetning af alvorlige forsømmelser, adfærdskodekser for kommissærer og personale i Kommissionen<sup>42</sup>, normer for intern kontrol inden for Kommissionens tjenestegrene, en vejledning i vurdering af sårbarhed over for svig og nye regler for jobrotation i forbindelse med følsomme stillinger.

Med oprettelsen af et undersøgelses- og disciplinærkontor (IDOC)<sup>43</sup> har Kommissionen indført et system, som bedre kan håndtere korruption samt interessekonflikter i almindelighed ud fra en disciplinær synsvinkel. **Samarbejdet mellem IDOC og OLAF må anses for at være afgørende for at sikre en effektiv og ensartet beskyttelse af den europæiske offentlige forvaltnings integritet. Under hensyntagen til, at deres opgaver vedrørende administrative undersøgelser er komplementære<sup>44</sup>, bør forholdet mellem dem reguleres i et forståelsesmemorandum, som både bør sikre en passende opfølgning af OLAF's undersøgelser, når der kræves disciplinære sanktioner, og sikre, at deres kompetencer ikke overlapper med hinanden<sup>45</sup>.**

## 6. FOREBYGGELSE AF KORRUPTION - DET INDRE MARKED OG ANDRE INTERNE POLITIKKER

Kommissionen mener, at fremtidige initiativer bør fokusere på forebyggende foranstaltninger med henblik på at begrænse mulighederne for korrupt adfærd ved at **undgå interessekonflikter og indføre systematisk kontrol**. Dette var også strategien i Kommissionens første meddelelse om korruption.

Som svar på meddelelsen opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at udøve sine beføjelser inden for forskellige områder, såsom skattemæssige fradrag, sortlistning i forbindelse med procedurer for offentlige indkøb, finansielle transaktioner, uddannelsesprogrammer, svig inden for EU-institutionerne, hvidvaskning af penge og bistand til tredjelande.

---

<sup>39</sup> Hvidbogen om reformen af Kommissionen af 31. marts 2000, KOM(2000) 2000/2.

<sup>40</sup> Se aktion 92, Retningslinjer for en forsvarlig projektførelse. Udkastet skal forelægges hele kommissærkollegiet til godkendelse.

<sup>41</sup> Som led i reformen foreslår Kommissionen at medtage regler, som skal gælde for de ansatte i alle EU-institutionerne, om at gøre opmærksom på mistanke om alvorlige forseelser, i den kommende personalevedtægt, som på nuværende tidspunkt drøftes i Rådet.

<sup>42</sup> Administrativ adfærdskodeks for Europa-Kommissionens medarbejdere hvad angår deres forbindelser med offentligheden.

<sup>43</sup> Beslutning C(2002) 540 om administrative undersøgelser og disciplinærsager.

<sup>44</sup> OLAF har bredere interne beføjelser til at foretage undersøgelser, selv over for medlemmer eller ansatte, som ikke er underlagt personalevedtægten; beføjelserne kan udøves i alle institutioner og organer.

<sup>45</sup> Under hensyntagen til OLAF's ekspertise inden for bekæmpelse af adfærd, der involverer alvorlige former for økonomiske og finansielle lovovertrædelser, bør dette memorandum gøre den praktiske fordeling af opgaverne på henholdsvis OLAF og de disciplinære organer mere gennemsigtig. Se anbefaling nr. 8 i Kommissionens rapport om evaluering af aktiviteterne i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.



### **a) Styrkelse af integriteten inden for den offentlige sektor**

Den 7. november 2000 vedtog EU's ministre for statslig og offentlig forvaltning i Strasbourg en resolution om kvalitet og benchmarking i forbindelse med offentlige tjenester i EU.

Hjørnesteinen i denne resolution er etableringen af en fælles ramme for selvevaluering af kvalitetsudvikling inden for offentlige tjenester (det såkaldte Common Assessment Framework, CAF).

Det er meningen, at CAF skal være både et kommunikationsmiddel og et redskab til benchmarking for EU-medlemsstaternes offentlige forvaltninger med henblik på at øge integriteten, ansvarligheden og åbenheden inden for offentlige institutioner.

På ministrenes anmodning har generaldirektørerne for de statslige forvaltninger i EU opstillet et arbejdsprogram for styringsgruppen "Innovative Public Services Group", som tager sigte på løbende at forbedre forvaltningernes kvalitet og effektivitet.

**Kommissionen anbefaler derfor, at der inden for EU indledes en omfattende dialog om minimumsstandarder og benchmarks for administrativ integritet og god regeringsførelse på grundlag af Strasbourg-resolutionen, hvilket er essentielt for, at man effektivt kan forebygge og bekæmpe organiseret og grænseoverskridende korruption.**

### **b) Skattemæssige fradrag for bestikkelse**

I fortsættelse af en henstilling fra OECD fra 1996 og Kommissionens meddelelse fra 1997 har alle EU-medlemsstater, som stadig tillod eller tolererede skattemæssige fradrag for bestikkelse betalt til udenlandske offentlige ansatte, ændret deres lovgivning, således at dette forbydes.

### **c) Offentlige indkøb**

Offentlige indkøb tegner sig i EU for ca. 15 % af BNI. Fællesskabsdirektiverne om offentlige indkøb sikrer åbenhed og ikke-diskriminerende adgang til at få tildelt offentlige kontrakter. Der tages i fællesskabssystemet hensyn til forebyggelsen af svig, korruption og samarbejde mellem tilbudsgiverne og de kontraherende myndigheder. Hemmelig samordning mellem selskaber, som deltager i et udbud, kan desuden udgøre en direkte overtrædelse af det forbud, der er fastsat i EF-traktatens artikel 81. Inden for rammerne af den tidligere nævnte strategi for begyndelsen af det nye årtusind har Rådet opfordret medlemsstaterne og Kommissionen til at sikre, at den gældende lovgivning giver mulighed for, at en tilbudsgiver, der har begået lovovertrædelser med tilknytning til organiseret kriminalitet, kan udelukkes fra deltagelse i offentlige udbudsprocedurer, der iværksættes af medlemsstaterne og Fællesskabet; der bør udarbejdes særlige bestemmelser vedrørende Kommissionens rolle i forbindelse med både administrativt samarbejde og sortlistning for at sikre, at disse forpligtelser kan overholdes, samtidig med at der sikres overensstemmelse med de relevante regler vedrørende databeskyttelse.

I sit udkast til ændring af direktiverne om offentlige indkøb, som blev forelagt i maj 2000, indsatte Kommissionen en forpligtelse til udelukkelse af tilbudsgivere, der ved en endelig dom er dømt for bestikkelse, svig eller deltagelse i en kriminel organisations aktiviteter. Ifølge artikel 45 i det ændrede direktivforslag har den ordregivende myndighed mulighed for at anmode de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat om at samarbejde, når de har brug for oplysninger om de pågældende ansøgere eller tilbudsgiveres personlige forhold. Den kontaktede myndighed i en anden medlemsstat er forpligtet til at samarbejde, når den anmodes om det. Både Rådet og Europa-Parlamentet har under førstebehandlingen af direktivforslaget støttet ændringerne til artikel 45. Der er derfor ikke behov for yderligere lovgivningsforslag, for at man kan påbegynde gennemførelsen af artikel 45 i direktivforslaget.

**Kommissionen vil tage dette spørgsmål op til fornyet overvejelse i lyset af anvendelsen af de nye regler.**

#### **d) Styrkelse af integriteten i den private sektor**

##### **i. Beskyttelse af følsomme erhverv mod kriminel indflydelse**

Der er blevet indledt en åben og frugtbar dialog med repræsentanter for de juridiske erhverv, regnskabsfolk og revisorer for at finde frem til eventuelle mangler eller uoverensstemmelser, fastslå grundlæggende etiske principper på EU-plan og etablere den rette balance mellem professionel tavshedspligt og offentlighedens interesse.

Som et resultat heraf blev et charter for de europæiske brancheorganisationer om bekæmpelse af organiseret kriminalitet undertegnet den 27. juli 1999. De europæiske brancheorganisationer (notarer, advokater, regnskabsfolk, revisorer og skatteeksperter) opfordrer deres medlemssammenslutninger til at vedtage normer inden for de eksisterende eller fremtidige adfærdskodekser for at beskytte de erhvervsdrivende, de repræsenterer, fra at blive involveret i svig, korrupktion og hvidvaskning af penge eller fra at blive udnyttet af den organiserede kriminalitet.

**Kommissionen opfordrer underskriverne af de europæiske brancheorganisationers charter om bekæmpelse af kriminalitet til yderligere at styrke deres selvregulerende ordninger for at nedsætte risikoen for, at medlemmerne af disse professioner sætter deres faglige integritet på spil som følge af handlinger begået af kriminelle med henblik på ulovlige formål.**

##### **ii. Styrkelse af virksomhedernes samfundsmæssige ansvar**

Virksomhederne og deres repræsentanter kan både være ophavsmænd til korrupktion (som den part, der tilbyder bestikkelse) og være ofre for den (f.eks. som en tilbudsgiver, der afvises, fordi en kontrakt tildeles en anden tilbudsgiver, der anvender bestikkelse for at få indflydelse på afgørelsen, eller som ofre, hvor en ansat har handlet imod virksomhedens interesser, fordi vedkommende blev bestukket af en konkurrerende virksomhed).

Denne **dobbelte rolle, som den private sektor kan spille**, bør gribes an ved at øge virksomhedernes ansvar ved hjælp af internationale standarder og principper, herunder udvikling og anvendelse af moderne regnskabsstandarder, indførelse af relevante systemer for intern revision, adfærdskodekser og fastlæggelse af kommunikationsveje.

Som følge af vedtagelsen af OECD-konventionen af 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske offentligt ansatte i forbindelse med internationale forretningstransaktioner betragtes bestikkelse af en udenlandsk offentlig ansat, uanset hvilken retsorden denne henhører under, som en strafbar handling i henhold til deltagerlandenes lovgivning (herunder alle EU-lande). Alligevel viser en række nyere undersøgelser (jf. *Bribe Payers' Index of Transparency International*), at det kun er få virksomheder, der har kendskab til dette internationale instrument og de nationale gennemførelsesbestemmelser. Det er nødvendigt at **øge kendskabet hertil inden for hele den private sektor**, således at selskaberne bliver bevidste om de skadelige virkninger, som korrupt adfærd kan få for virksomhederne selv og deres ry.

Bestikkelse er et skjult fænomen, fordi det bygger på en "tavshedsagt" mellem den, der giver, og den, der modtager bestikkelse. **Virksomhederne bør derfor have klare regler om anmeldelse** (dvs. de procedurer, der skal følges, hvis en ansat får kendskab til korrupt adfærd inden for virksomheden). Der kan også være tale om uddannelse og kontrol af, at reglerne følges, for at gøre det klart, at korruption er uacceptabelt, og for at tilskynde de ansatte til at afsløre fænomenet, når de støder på det.

**Kommissionen har i sinde yderligere at stimulere den nødvendige dialog mellem den offentlige og den private sektor gennem forskellige initiativer, såsom EU's forum til forebyggelse af organiseret kriminalitet.**

#### **e) Regnskabsstandarder og lovpligtig revision**

Når det gælder regnskaber og revision, har den seneste tids omfattende skandaler ført til, at beslutningsprocessen er blevet fremskyndet. Formålet er, at der i 2005 skal være skabt et effektivt og konkurrencedygtigt kapitalmarked i EU, og dette er målet for EU's handlingsplan for finansielle tjenester.

I juni 2002 vedtog EU en forordning, ifølge hvilken børsnoterede selskaber, herunder banker og forsikringselskaber, fra 2005 og fremefter skal udarbejde deres konsoliderede regnskaber i overensstemmelse med de internationale regnskabsstandarder (IAS). Dette vil sikre, at virksomhedsregnskaber i hele EU bliver mere pålidelige, gennemsigtige og lettere sammenlignelige. Det vil også gøre det lettere at afsløre svig og korruption. Kommissionen må nu sikre, at de internationale regnskabsstandarder gennemføres korrekt og tolkes på en ensartet måde, samt at de overholdes.

I maj 2002 fremsatte Kommissionen henstillinger vedrørende den uafhængighed, der bør gælde for revisorer, som udfører lovpligtig revision. Henstillingerne omfatter et sæt strenge principper, og det fastslås bl.a., at revisorer ikke må foretage lovpligtig revision, hvis de har en forbindelse med kunden, som bringer revisorens uafhængighed i fare. Selv om henstillinger ikke er retligt bindende, vil de kunne anvendes som en norm for bedste praksis. Kommissionen vil overvåge gennemførelsen og på baggrund af anvendelsen i praksis overveje, om det er nødvendigt at vedtage bindende EU-lovgivning.

Der findes for øjeblikket ikke nogen vedtagne revisionsstandarder i EU. Selv om der er generel enighed om, at ethvert initiativ på dette område bør baseres på de internationale revisionsstandarder (ISA), er det endnu uklart, hvordan alle lovpligtige revisioner i EU skal gennemføres på dette grundlag. Der findes heller ikke nogen EU-mekanisme, der vedrører overvågning af revisorer som erhvervsgruppe.

## **f) Bekæmpelse af korruption i særlige organer, som befinder sig midt mellem den offentlige og den private sektor**

Vesteuropa har i de senere år været ude for en **bølge af politiske korruptionsskandaler**. De har vist, at der kan være hemmelige (trekants)forbindelser mellem indehavere af offentlige embeder, erhvervslivet og repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og andre interessegrupper, som befinder sig et sted mellem den offentlige og den private sektor, såsom politiske partier, fagforeninger, arbejdsgiversammenslutninger og fonde. Det sker meget ofte, at der gives hemmelige bidrag til disse særlige halvoffentlige enheder, ofte i strid med de lovgivningsmæssige forpligtelser, med det formål at influere på vigtige politiske eller økonomiske beslutninger eller for at skabe et "godt klima" mellem den offentlige og den private sektor.

Disse forbindelsers hemmelige karakter gør det normalt meget vanskeligt konkret at bevise, at der er givet og modtaget bestikkelse i strafferetlig forstand, og undertiden er adfærden slet ikke strafbar.

Særlig en række højt profilerede sager, som medierne har afsløret, har sat fokus på fænomenet. Tendensen kan stort set tilskrives strukturen i og reglerne for finansieringen af arbejdsmarkedets parter og andre interessegrupper i de berørte lande. Stigningen i antallet af skandaler i forbindelse med finansieringen af disse enheder skyldes følgende faktorer: en voksende bureaukratisering af organisationerne, øgede kampagneudgifter, ændringer i arten af den politiske konkurrence på grund af større anvendelse af medierne, statens dalende betydning som yder af offentlig service og konkurrencen om offentlige kontrakter.

Det er således nødvendigt med en omfattende undersøgelse, der vurderer og analyserer disse forbindelser for at kortlægge problemet og takle det i fremtiden. **Kun fuldstændig gennemsigtighed i forbindelse med finansieringen af arbejdsmarkedets parter og interessegrupper, udgifter til valgkampagner og visse restriktioner for de erhvervsmæssige aktiviteter, som repræsentanterne for disse enheder må udføre, kan sikre, at deres handlinger ikke påvirkes af (potentielle) interessekonflikter.**

Kommissionen ser med stor bekymring på denne udvikling og foreslår, at der på EU-plan vedtages klare og gennemsigtige regler for finansiering af disse særlige enheder, og at civilsamfundets rolle styrkes.

På grundlag af en undersøgelse, der gør status over den politiske korruption og finansieringen af arbejdsmarkedets parter og andre interessegrupper i Europa, vil Kommissionen udarbejde og fremsende forslag til Europa-Parlamentet og Rådet, som omfatter normer og bedste praksis for en gennemsigtig finansiering af disse enheder, udgifter til valgkampagner og forebyggelse af interessekonflikter.

## **7. INTERNATIONALE ASPEKTER**

Optagelsen af de nye medlemsstater i EU og en større sammenhæng mellem EU's interne og eksterne politik som foreslået i konklusionerne fra Tammfors og i den nyligt udsendte meddelelse om "Et bredere europæisk naboskab", med særlig vægt på Rusland, de vestlige NIS-lande, Sydøsteuropa og partnerlandene i Middelhavsområdet, har allerede banet vejen for kommende (samlede) EU-initiativer vedrørende bekæmpelse af korruption.

**a) Tilskyndelse til korruptionsbekæmpende politikker i tiltrædelses- og kandidatlandene og andre tredjelande på grundlag af ti generelle principper (jf. bilaget til dette dokument)**

I tiltrædelses- og kandidatlandene er bekæmpelsen af korruption blevet stadig mere fremtrædende i de senere år, specielt med udsigten til medlemskab af EU som drivkraft. Selv om der allerede er gjort enorme fremskridt, og hovedparten af disse lande har vedtaget nationale strategier for korruptionsbekæmpelse, er korruption og anden økonomisk kriminalitet stadig udbredt, som Kommissionen har understreget det i sine regelmæssige rapporter om tiltrædelsen. Desuden bringes de opnåede resultater i fare på grund af overlappende kompetence og manglende samordning.

Selv om kapacitetsopbygning med henblik på korruptionsbekæmpelse blev taget op under tiltrædelsesforhandlingerne og flere projekter inden for området er blevet støttet gennem Phare-programmet, **foreslår Kommissionen, at arbejdet intensiveres for at sikre, at dens samlede strategi for bekæmpelse af korruption udvides til at omfatte tiltrædelses- og kandidatlandene.**

Selv om alle tiltrædelses- og kandidatlandene har undertegnet mindst ét af de relevante internationale instrumenter til korruptionsbekæmpelse, såsom Europarådets civil- og strafferetskonventioner eller OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske offentligt ansatte i forbindelse med internationale forretningstransaktioner, er den største udfordring fortsat den faktiske anvendelse af konventionerne.

Kommissionen har ofte anbefalet en forbedret koordinering mellem de forskellige myndigheder, der har ansvar for bekæmpelse af korruption, og iværksættelse af yderligere kampanjer for at øge offentlighedens bevidsthed om forebyggelse af korruption. **Oprettelsen af en enkelt enhed for korruptionsbekæmpelse eller af et enkelt koordinerende organ** vil være et betydeligt fremskridt i denne henseende.

**Kommissionen finder det overordentlig vigtigt, at de offentlige forvaltningsinstanser og retsvæsenet har kapacitet til at udføre deres arbejde effektivt.** Det gælder især for gennemførelsen af de retslige krav i henhold til den gældende fællesskabsret. De essentielle elementer i en samlet forebyggende politik, der skal sikre en effektiv bekæmpelse af korruption, er øget integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed i forvaltningen samt fremme af god regeringsførelse.

**Kommissionen ønsker, at der på grundlag af ti generelle principper (jf. bilaget til dette dokument) og hver enkelt lands særlige behov gennemføres en omfattende indsats via Phare-programmet i tiden inden tiltrædelsen.** Målet er yderligere at styrke den administrative kapacitet i kandidatlandene på de relevante områder (domstole, politi, toldmyndigheder, offentlige indkøb).

Kommissionen mener, at **uddannelsen og specialiseringen inden for dette område** bør forbedres, for at de relevante områder, såsom domstole, anklagemyndighed, retshåndhavende myndigheder, toldmyndigheder og politi kan råde over et tilstrækkeligt og veluddannet personale. Den mest omfattende og centrale henstilling i denne sammenhæng er, at den nationale lovgivning for at sikre den fremtidige udvikling i endnu højere grad bør tilpasses EU-retten og andre internationale instrumenter.

Kommissionen er klar over, at effektiviteten af de nationale strategier mod korruption først kan vurderes tidligst et år efter deres gennemførelse.

I andre lande, f.eks. landene på Vestbalkan, er korruption fortsat et udbredt fænomen. En generel styrkelse af de nationale institutioner er afgørende for stabiliserings- og associeringsprocessen i landene på Vestbalkan. Stærkere og mere effektive institutioner vil bedre være i stand til at modstå korruption. Bekæmpelsen af korruption er en vigtig del af de regionale strategier og landestrategier, som er udarbejdet inden for rammerne af bistandsprogrammet Cards, f.eks. vedrørende bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Generelt er fremskridt i forbindelse med bekæmpelse af korruption afgørende for, om landene på Vestbalkan vil kunne gøre fremskridt i retning af europæisk integration.

I december 2002 bekræftede Det Europæiske Råd i København, at EU i forbindelse med udvidelsen bør benytte lejligheden til at fremme forbindelserne med nabolandene Rusland, Ukraine, Moldova, Belarus og Middelhavslandene for at undgå nye skillelinjer i Europa og fremme stabilitet og velstand inden for og uden for EU's nye grænser. Som led i EU's nye politik over for nabolandene er det planlagt at intensivere samarbejdet for at forebygge og bekæmpe fælles sikkerhedstrusler, herunder korruption. EU vil undersøge mulighederne for at etablere et tættere retligt samarbejde og politisamarbejde med nabolandene og for at udvikle den gensidige retshjælp. Disse lande har brug for at tiltrække udenlandske investeringer for at forbedre deres økonomiske situation. Dette giver stærke indirekte incitamenter til at reducere niveauet af korruption, og politikerne har da også vist, at de er stadig mere bevidste om dette.

## **b) Samarbejdsaftaler og bistandsprogrammer**

Fremme af menneskerettighederne og konsolidering af de demokratiske principper og retsstatsprincippet er blevet vigtige mål for EU's udenrigs- og udviklingspolitik. De er blevet integreret som "vigtige elementer" i de forskellige samarbejdsaftaler med udviklingslandene og indgår i den regelmæssige politiske dialog med partnerlandene. Den AVS-EU-partnerskabsaftale, som blev indgået den 23. juni 2000 i Cotonou mellem EU og 77 lande i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (AVS-landene), går et skridt videre ved eksplicit at behandle spørgsmålene om god regeringsførelse (som et "grundlæggende element") og korruption. AVS-landene og EU er blevet enige om en definition af god regeringsførelse<sup>46</sup>, som omfatter bekæmpelse af korruption. Disse områder er også et vigtigt emne for den politiske dialog. Parterne er blevet enige om, at når Fællesskabet er en væsentlig partner med hensyn til finansiel bistand, kan alvorlige tilfælde af korruption, herunder bestikkelse, der fører til sådan korruption, give anledning til en konsultationsprocedure. Hvis de foranstaltninger, der er nødvendige for at rette op på denne situation, ikke træffes, kan det som en sidste udvej besluttes at suspendere samarbejdet.

---

<sup>46</sup> Ved god regeringsførelse forstås en åben og ansvarlig forvaltning af menneskelige ressourcer, naturressourcer og økonomiske og finansielle ressourcer med sigte på en retfærdig og bæredygtig udvikling. Det indebærer klare beslutningsprocedurer i offentlige myndigheder, åbne og ansvarlige institutioner, lovens forrang i forvaltningen og fordelingen af ressourcerne samt opbygning af kapacitet til at udarbejde og gennemføre foranstaltninger, der særlig sigter mod at forebygge og bekæmpe korruption.

Cotonou-aftalen definerer ikke de "alvorlige tilfælde af korruption", som kan føre til suspension af samarbejdet. Som led i den permanente politiske dialog, som omfatter spørgsmål vedrørende regeringsførelse, ser parterne på de ændringer, der er sat i gang, og kontinuiteten i de fremskridt, der gøres. Ved denne regelmæssige vurdering tages der hensyn til hvert enkelt lands økonomiske, sociale, kulturelle og historiske forhold. Konsultationsproceduren anvendes ikke udelukkende eller obligatorisk, når der er tale om EU-midler; den anvendes mere generelt, når korruption udgør en hindring for landets udvikling. Der har været gennemført konsultationer i ét tilfælde, hvor EU var dybt bekymret over den manglende gennemsigtighed i det offentlige regnskabssystem og over risikoen for alvorlig korruption, specielt inden for forvaltningen af naturressourcerne og udnyttelsen af monopoler i et partnerland.

Kommissionens instruktionshåndbog for kontrakter vedrørende tjenesteydelser, leverancer og bygge- og anlægsarbejder, der indgås i forbindelse med Fællesskabets samarbejde med tredjelande, indeholder bestemmelser, som skal anvendes på tilfælde af svigagtig adfærd, som afsløres i forbindelse med et bestemt projekt. Disse bestemmelser indebærer ikke nødvendigvis, at anvendelsen af rammerne for samarbejdet med det pågældende land suspenderes. De vedrører generelt, i hvert fald i den indledende fase, Fællesskabets udbetalinger til støtte for det pågældende projekt.

Ifølge instruktionshåndbogens punkt 7 kan Kommissionen "*suspendere eller annullere finansieringen af projekter, hvis der konstateres svigagtig adfærd i forbindelse med kontraktindgåelsen, eller hvis den kontraherende myndighed ikke træffer alle de nødvendige foranstaltninger for at korrigere en sådan situation. I denne sammenhæng forstås ved svigagtig adfærd ethvert forslag om at give eller indvillige i at give en ulovlig betaling, gave, dusør eller kommission som tilskyndelse til eller belønning for at udføre eller afstå fra at udføre bestemte handlinger i tilknytning til kontrakttildelelsen eller til en kontrakt, der er indgået med den kontraherende myndighed*".

**Med henblik på gennemførelsen af denne nye politik gennemgår Kommissionen i øjeblikket sine rammeaftaler og specifikke finansieringsaftaler med modtagerlandene samt udbudsdokumenter og kontrakter; formålet er at indsætte standardklausuler, der fastslår, at Kommissionen kan annullere finansieringen og gøre modtagerlandet ansvarligt for at træffe konkrete foranstaltninger i korruptionssager.**

Der er inden for de seneste år (december 2001, januar 2002) indgået aftaler med Algeriet og Libanon med nye kapitler om samarbejde inden for området retlige og indre anliggender. De omfatter en særlig artikel om bekæmpelse af korruption og henviser til de eksisterende internationale retlige instrumenter og forpligter parterne til at træffe konkrete foranstaltninger mod korruption og til at yde gensidig retlig bistand ved undersøgelser af kriminalitet.

### **c) EU's handelspolitik og offentligt støttede eksportkreditter**

Nylige undersøgelser af forbindelsen mellem åbenheden i et land og god regeringsførelse på den ene side og omfanget af korruption på den anden side har vist, at den bedste strategi til forebyggelse af korruption er store investeringer i institutionsopbygning ("*god regeringsførelse*"), velbetalte offentligt ansatte, deltagelse i frihandel og åbne markeder; jo mere åbent et land er, desto mindre vil forekomsten af korruption være. **Ved at øge usikkerheden og transaktionsomkostningerne hæmmer korruption den internationale handel, og den reducerer investeringerne og dermed også væksten. Åbne, gennemsigtige og konkurrenceprægede markedsforhold lokalt og på internationalt plan kan mindske korruptionen.**

EU har gennem Kommissionen konsekvent bestræbt sig på at øge gennemsigtigheden, som er et afgørende element for den internationale handel. EU har altid betragtet øget gennemsigtighed i offentlige indkøb som en hovedprioritet. Fællesskabet støtter udvidelsen af aftalen om offentlige indkøb, som indeholder bestemmelser om øget gennemsigtighed og sikrer fair konkurrence i forbindelse med internationale indkøb, til også at omfatte andre WTO-partnere. Fællesskabet vil også deltage aktivt i de planlagte forhandlinger om en multilateral aftale om gennemsigtighed i offentlige indkøb, som man nåede til enighed om på WTO's 4. ministerkonference i Doha. De forslag, som det har fremsat på andre af de områder, hvor der ifølge WTO's Doha-dagsorden skal udarbejdes regler, med henblik på at forbedre de multilaterale systemers gennemsigtighed og forudsigelighed vil, hvis de gennemføres, også forbedre integritetsniveauet.

Hvad angår offentligt støttede eksportkreditter opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at overvåge den konkrete anvendelse af antikorrupsionsklausulerne i de regler, der anvendes af de relevante nationale organer i overensstemmelse med OECD's "Action Statement" fra december 2000<sup>47</sup>.

## **8. KONKLUSIONER**

**EU's fremtidige politik mod korruption bør bestå af følgende hovedelementer:**

- **Der bør være et stærkt politisk engagement mod alle former for korruption på højeste niveau i EU-institutionerne.**
- **Anvendelsen af de eksisterende instrumenter til bekæmpelse af korruption bør overvåges nøje og bør indtil videre styrkes ved, at Det Europæiske Fællesskab enten tiltræder den ene af eller begge Europarådets konventioner om korruption og deltager i dets overvågningsmekanisme GRECO.**
- **EU's medlemsstater bør udvikle og forbedre hjælpemidlerne til efterforskning og afsætte mere specialiseret personale til korruptionsbekæmpelse.**
- **Medlemsstaterne og EU-institutionerne og -organerne bør øge bestræbelserne for at bekæmpe korruption, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser.**
- **De fælles standarder for integritet i den offentlige forvaltning i hele EU, såsom den europæiske ramme for kvalitetsudviklingsarbejde for generaldirektørerne for de offentlige forvaltninger i EU, bør videreudvikles på EU-plan.**
- **Medlemsstaterne og Kommissionen bør støtte den private sektor i dens bestræbelser på at styrke virksomhedernes integritet og ansvarlighed.**

---

<sup>47</sup> Dette dokument er blevet revideret og blev den 7. februar 2003 afløst af et nyt dokument. Nærmere oplysninger kan findes på <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>



- **Bekæmpelsen af politisk korrupsion og ulovlig finansiering af arbejdsmarkedets parter og andre interessegrupper bør styrkes på EU- og medlemsstatsniveau.**
- **Som led i den permanente dialog med tiltrædelses- og kandidatlandene og andre tredjelande bør medlemsstaterne og Kommissionen systematisk medtage spørgsmål om korrupsion og yderligere bistå disse lande i deres bestræbelser på at udarbejde og gennemføre nationale strategier for korrupsionsbekæmpelse på grundlag af de vedlagte ti generelle principper.**
- **EU bør sørge for, at bekæmpelsen af korrupsion bliver ved med at være en integrerende del af EU's udenrigs- og handelspolitik.**

## **BILAG**

### **TI PRINCIPPER FOR FORBEDRING AF BEKÆMPELSEN AF KORRUPTION I TILTRÆDELSSES- OG KANDIDATLANDENE OG ANDRE TREDJELANDE**

1 For at skabe troværdighed er det vigtigt, at lederne og beslutningstagerne indtager en klar holdning mod korruption. Under hensyntagen til, at der ikke finder nogen universelt anvendelige metoder, bør der udarbejdes og gennemføres nationale strategier eller programmer for bekæmpelse af korruption, som omfatter både forebyggende og strafferetlige foranstaltninger. Disse strategier bør sendes til høring på alle niveauer.

2 De nuværende og kommende EU-medlemsstater skal fuldt ud tilpasse deres lovgivning til den gældende fællesskabsret og ratificere og gennemføre alle de vigtigste instrumenter til bekæmpelse af korruption, som de er part i (FN-, Europaråds- og OECD-konventioner). Tredjelande bør underskrive, ratificere og gennemføre de relevante internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption.

3 Love om bekæmpelse af korruption er vigtige, men det er endnu vigtigere, at de bliver gennemført af kompetente og synlige antikorrupsionsorganer (dvs. veluddannede og specialiserede tjenester, såsom offentlige anklagere, der er specialiseret i bekæmpelse af korruption). Der bør udvikles målrettede efterforskningsteknikker, statistikker og indikatorer. De retshåndhævende myndigheders rolle bør styrkes, ikke kun i forbindelse med korruption, men også i forbindelse med svig, overtrædelser af skattelovgivningen og hvidvaskning af penge.

4 Alle borgere bør have adgang til ansættelse i den offentlige sektor. Ansættelser og forfremmelser bør være underlagt objektive og meritbaserede kriterier. Lønnen og de sociale rettigheder bør være fyldestgørende. Det bør kræves, at embedsmænd oplyser deres aktiver. Følsomme stillinger bør være underlagt rotation.

5 Integriteten, ansvarligheden og gennemsigtigheden i den offentlige forvaltning (retsvæsenet, politiet, toldvæsenet, skattevæsenet, sundhedssektoren, offentlige indkøb) bør øges ved hjælp af ledelsesværktøjer af høj kvalitet og revisions- og kontrolstandarder, såsom den europæiske ramme for kvalitetsudviklingsarbejde (CAF) for lederne af offentlige myndigheder i EU og Strasbourg-resolutionen. Det er vigtigt at sikre øget gennemsigtighed, hvis der skal kunne skabes tillid mellem borgerne og den offentlige forvaltning.

6 Der bør indføres adfærdskodekser i den offentlige sektor, og anvendelsen heraf bør kontrolleres.

7 Der bør både i den offentlige og i den private sektor indføres klare regler for indberetning (da korruption er en lovovertrædelse uden direkte ofre, som kan vidne om og anmelde den) og anmeldelse.

8 Tolerancen i offentligheden over for korruption bør mindskes gennem bevidstgørelseskampagner i medierne og gennem uddannelse. Det centrale budskab må være, at korruption ikke er noget, der kan tolereres, men en strafbar handling. Civilsamfundet har en vigtig rolle at spille med hensyn til at forebygge og bekæmpe fænomenet.

9 Der bør indføres klare, gennemsigtige regler om partifinansiering og ekstern økonomisk kontrol med de politiske partier for at undgå hemmelige forbindelser mellem politikerne og (ulovlige) erhvervsinteresser. De politiske partier har selvfølgelig stor indflydelse på beslutningstagerne, men er ofte immune over for lovgivningen om bestikkelse.

10 Der bør udvikles incitamerter, som skal få den private sektor til at afholde sig fra korrupt praksis, såsom adfærdskodekser eller "hvidlister" over virksomheder med høj integritet.