

Bruxelles, den 26.7.2019
COM(2019) 355 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**hvor det vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de foranstaltninger,
der er nødvendige for at efterkomme Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli
2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor**

INDLEDNING

1.1. Baggrund

1.1.1. Rammeafgørelsens og rapportens anvendelsesområde

Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor¹ (i det følgende benævnt "rammeafgørelsen") har til formål at sikre,

- at såvel aktiv som passiv bestikkelse i den private sektor udgør en strafbar handling i alle EU-medlemsstater
- at juridiske personer (dvs. virksomheder, ikkestatslige organisationer eller offentlige organisationer) også kan holdes ansvarlige for sådanne lovovertrædelser, og
- at sanktionerne herfor er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne og har afskrækkende virkning.

Artikel 2 finder anvendelse på "forretningsmæssige aktiviteter både i profitorienterede og ikkeprofitorienterede virksomheder", hvilket begrænser rammeafgørelsens anvendelsesområde til bestikkelse, der begås af enkeltpersoner i den private sektor.

I henhold til rammeafgørelsen skal medlemsstaterne kriminalisere to former for adfærd:

- at love, tilbyde eller yde en person i den private sektor bestikkelse for at få vedkommende til at begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling
- at anmode om eller modtage eller tage imod et løfte om bestikkelse for at begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling, hvis man arbejder i den private sektor.

I henhold til artikel 9, stk. 1, i rammeafgørelsen skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at reglerne overholdes inden den 22. juli 2005. I henhold til artikel 9, stk. 2, skal de meddele Rådet og Kommissionen teksten til de retsforordninger, hvorved de forpligtelser, som er pålagt dem i henhold til rammeafgørelsen, gennemføres i national ret.

Selv om Det Forenede Kongerige oprindeligt var bundet af rammeafgørelsen, besluttede det den 1. september 2014 ikke at gennemføre den i national ret på grundlag af artikel 10, stk. 4, i protokol nr. 36, der er knyttet som bilag til traktaterne². Denne rapport omfatter derfor ikke Det Forenede Kongerige.

1.1.2. Formålet med denne gennemførelsesrapport

Med Lissabontraktaten blev der indført væsentlige ændringer på områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den 1. december 2014 ophørte den femårige overgangsperiode, der er fastsat i artikel 10, stk. 1, i protokol nr. 36, som er knyttet som bilag til traktaterne. Dermed blev begrænsningerne for Den Europæiske Unions Domstols kontrol og for Kommissionens håndhævelsesbeføjelser inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager ophævet. Disse større ændringer har bidraget til at gøre området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU mere effektivt og har styrket den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og EU-borgernes tillid.

Siden Kommissionens seneste gennemførelsesrapporter i 2007³ og 2011⁴ har der fundet en række større strafferetlige reformer sted i visse medlemsstater. Kriminalisering af aktiv og

¹ EUT L 192 af 31.7.2003, s. 54.

² EUT C 115 af 9.5.2008, s. 322.

³ KOM(2007) 328 endelig. I 2007 vurderede Kommissionen, at kun to medlemsstater havde gennemført rammeafgørelsens bestemmelser korrekt i deres nationale lovgivning.

passiv bestikkelse, herunder i den private sektor, er endvidere obligatorisk i henhold til Europarådets strafferetskonvention om korruption og De Forenede Nationers konvention mod korruption⁵, som alle medlemsstaterne er part i. Denne udvikling har fået medlemsstaterne til yderligere at tilpasse de nationale gennemførelsesforanstaltninger til internationale og europæiske standarder. Denne tredje gennemførelsesrapport gør status over nye udviklingstendenser og orienterer medlovgiverne og den brede offentlighed om medlemsstaternes fremskridt på dette område. Konklusionerne i denne rapport berører ikke Kommissionens håndhævelsesbeføjelser i henhold til traktaterne.

1.1.3. Informationsindsamling og metode

Den 15. december 2014 opfordrede Kommissionen myndighederne i alle medlemsstater til via MNE-databasen (*Mesures Nationales d'Exécution*) at meddele Kommissionen de nationale gennemførelsesforanstaltninger for instrumenterne under den tidligere tredje søjle senest den 1. marts 2015. I 2018 anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at fremlægge ajourførte oplysninger om gennemførelsen af rammeafgårelsen. Beskrivelsen og analysen i denne rapport er baseret på oplysninger, som medlemsstaterne har stillet til rådighed inden den 1. august 2018.

Endvidere indsamlede Kommissionen i 2014 officielle statistiske data om behandlingen af sager om bestikkelse i forskellige faser af den strafferetlige procedure i medlemsstaterne⁶. Gennem ekspertgruppen om politikbehovene for data om kriminalitet og netværket af nationale kontaktpunkter vedrørende korruption blev der modtaget svar fra 26 medlemsstater for referenceårene 2011, 2012 og 2013. I 2018 blev dataindsamlingen udvidet til at omfatte referenceårene 2014, 2015 og 2016. Af de 22 medlemsstater, der indsendte data⁷, kunne kun syv⁸ levere data om "endelige domfældelser for bestikkelse i den private sektor" for nogen af referenceårene mellem 2014 og 2016. Selv om dataene er underlagt visse naturlige begrænsninger og bør fortolkes med forsigtighed, også under skyldig hensyntagen til de metodologiske notater, der er blevet fremsendt⁹, er de et nyttigt redskab til at illustrere retsforfølgningen af de lovovertrædelser, der er omhandlet i rammeafgårelsen.

⁴ COM(2011) 309 final. I denne rapport blev det konkluderet, at gennemførelsen stadig ikke var tilfredsstillende til trods for visse delvise fremskridt. Det største problem var den ufuldstændige gennemførelse af visse elementer i artikel 2 og 5. Som følge heraf opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til hurtigst muligt at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at rette op på situationen. Kommissionen opfordrede også medlemsstaterne til at meddele de foranstaltninger, der var blevet vedtaget efter den sidste meddelelse.

⁵ European Treaty Series – nr. 173.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>

⁷ BE, BG, CZ, DE, ES, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, RO, AT, PL, PT, SK, SI, FI, SE og UK.

⁸ BE, HR, IT, LU, LV, PL og SI.

⁹ Henvisningerne til retsforskrifter, både i national lovgivning og i FN's konvention mod korruption, er som fremsendt af medlemsstaterne. Rammen for lovovertrædelser er baseret på artikel 15-22 i konventionen mod korruption i et forsøg på at bidrage til fremtidig sammenlignelighed og for bedre at forstå forskellene mellem definitioner og registreringssystemer. Medtagelsen af data i den ene eller anden kategori indebærer ikke, at Kommissionen har taget stilling til rækkevidden af de nationale bestemmelser i relation til de kategorier, for hvilke vi har anmodet om data. En detaljeret metodologisk gennemgang findes her:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf

ANALYSE

I følgende afsnit redegøres der i detaljer for analysen, idet der anlægges et samlet syn på status for gennemførelsen af rammeafgørelsen i national lovgivning. Den nationale gennemførelse i hver medlemsstat blev kun vurderet ud fra ét kriterium, nemlig om bestemmelserne i rammeafgørelsen var blevet gennemført i national lovgivning.

Rapporten fokuserer på artikel 2-7 i rammeafgørelsen. Den omfatter ikke artikel 8-11 (dvs. bestemmelser om ophævelse, gennemførelse, territorial anvendelse og ikrafttræden), da de ikke kræver national gennemførelse.

1.1. Artikel 2 – Aktiv og passiv bestikkelse i den private sektor

1.1.1. Generelle bemærkninger

Artikel 2 er den vigtigste artikel i rammeafgørelsen. Den definerer aktiv og passiv bestikkelse i forbindelse med forretningsmæssige aktiviteter. Anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, omfatter forretningsmæssige aktiviteter i både profitorienterede og ikkeprofitorienterede virksomheder.

De syv krav i artikel 2, stk. 1, er anført nedenfor:

Artikel 2, stk. 1, litra a) – aktiv bestikkelse	Artikel 2, stk. 1, litra b) – passiv bestikkelse
"At love, tilbyde eller yde"	"At anmode om eller modtage eller tage imod et løfte om"
"Direkte eller gennem tredjemand"	"Direkte eller gennem tredjemand"
"En person, der i en hvilken som helst egenskab leder eller arbejder"	"Hvis man i en hvilken som helst egenskab leder eller arbejder"
"For en virksomhed i den private sektor"	"For en virksomhed i den private sektor"
"En uberettiget fordel, uanset dennes art"	"En uberettiget fordel, uanset dennes art"
"For vedkommende selv eller for tredjemand"	"For sig selv eller for tredjemand"
"Begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling"	"Begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling"

I ovenstående tabel adskiller kun de først anførte elementer ("at love, tilbyde eller yde"/"at anmode om eller modtage eller tage imod et løfte om") sig væsentligt for aktiv og passiv bestikkelse. Derfor har medlemsstaterne generelt gennemført de seks resterende elementer i deres nationale lovgivning med samme ordlyd. Disse seks grundlæggende elementer i aktiv og passiv bestikkelse behandles derfor under ét nedenfor.

Detaljeret analyse

1.1.1.1. Artikel 2, stk. 1, litra a) – aktiv bestikkelse – "at love, tilbyde eller yde"

De tre handlinger, som lovovertræderen begår, er lidt forskellige, selv om overlapninger er mulige. "Love" kan f.eks. omfatte situationer, hvor giveren lover at yde en uberettiget fordel på et senere tidspunkt, eller hvor der foreligger en aftale mellem giveren og modtageren af bestikkelsen om, at giveren vil yde den uberettigede fordel på et senere tidspunkt. "Tilbyde" kan dække over situationer, hvor giveren tilkendegiver, at han eller hun er parat til at yde den uberettigede fordel på et hvilket som helst tidspunkt. Endelig kan "give" også omfatte situationer, hvor giveren overfører den uberettigede fordel.

19 medlemsstater (BG, CZ, DK, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, NL, AT, PT, RO, SK, SI, FI og SE) har næsten ordret gennemført de tre udtryk "at love, tilbyde eller yde" i deres lovgivning.

I syv medlemsstater (BE, EE, IE, LU, HU, MT og PL) har de udtryk, der skal gennemføres i national lovgivning, endvidere samme betydning i den relevante nationale retspraksis. I EE, HU, IE og PL er udtrykket "tilbyde bestikkelse" ikke nævnt i den nuværende definition af aktiv bestikkelse, men er omfattet af retspraksis. I BE og LU omhandler straffeloven "*fremsættelse af et tilbud, et løfte eller ydelse af en fordel af enhver art*"¹⁰. I MT hæfter den person, som yder "bestikkelse", som medskyldig. Den person, der forsøger at få den anden person til at begå den strafbare handling, kan stadig straffes, selv om forsøget ikke lykkes¹¹.

I LV er udtrykket "*love bestikkelse*" ikke udtrykkeligt dækket.

Artikel 2, stk. 1, litra b) – passiv bestikkelse – "*anmode om eller tage imod et løfte om*"

I tilfælde af passiv bestikkelse omfatter de væsentlige elementer anmodning om eller modtagelse af en uretmæssig fordel eller accept af et løfte herom. "*Anmode om*" kan f.eks. henvise til en ensidig handling, dvs. at det er uden betydning, om anmodningen rent faktisk blev imødekommet. "*Modtage*" kan f.eks. betyde den faktiske modtagelse af fordelens¹². "*Tage imod et løfte*" om en uberettiget fordel kan dække over situationer, hvor den bestukne person indvilliger i at modtage fordelens senere.

18 medlemsstater (BE, BG, DE, EL, HR, LT, LU, HU, MT, AT, PT, SK, FI, IT, RO, NL, PL og SE) har næsten ordret gennemført de tre udtryk "*anmode om eller modtage eller tage imod et løfte om*" i deres lovgivning.

I seks medlemsstater (CZ, DK, EE, FR, IE og SI) er de udtryk, der anvendes i straffeloven, ganske vist forskellige, men de har samme betydning i henhold til den relevante retspraksis. I LV er udtrykket "*tage imod et løfte om bestikkelse*" endvidere ikke udtrykkeligt dækket, mens udtrykket "*tage imod et tilbud om bestikkelse*" er. I CZ er udtrykket "*tage imod et løfte om en uberettiget fordel*" ikke udtrykkeligt dækket af den nuværende definition af passiv bestikkelse, der nævner "indvilliger i at tage imod enhver form for gave eller modydelse som et incitament eller en vederlag".

I ES er elementet "*tage imod et løfte om bestikkelse*" ikke udtrykkeligt dækket, da der i lovgivningen kun henvises til "*at tage imod en uberettiget fordel eller ydelse*".

Artikel 2, stk. 1, litra a)-b): de resterende fem elementer

"Direkte eller gennem tredjemand"

Uanset om modtageren af den uberettigede fordel eller den person, der drager nytte heraf, er den person, der tager imod bestikkelsen, eller en tredjemand, bestemmer artikel 2, at kriminaliseringen også bør omfatte tredjemand.

I 14 medlemsstater, nemlig BE, CZ, ES, EL, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, PT, RO og SK, er dette aspekt gennemført ordret.

Endvidere er udtrykket "*direkte eller gennem tredjemand*" ikke udtrykkeligt dækket i 12 medlemsstater (BG, DE, DK, IE, IT, HU, NL, AT, PL, FI, SI og SE)". I EE er dette aspekt ikke omfattet af definitionen af aktiv bestikkelse, men er afspejlet i definitionen af passiv bestikkelse. Oplysningerne fra de estiske myndigheder var ikke helt entydige med hensyn til,

¹⁰ "*proposer une offre, une promesse ou un avantage de toute nature*".

¹¹ Artikel 115, 120 og 121 i straffeloven.

¹² I henhold til artikel 41-42 i den forklarende rapport til strafferetskonventionen.

om visse elementer, der kun er medtaget i definitionen af passiv bestikkelse, også finder anvendelse på aktiv bestikkelse.

Selv om udtrykket "direkte eller gennem tredjemand" ikke er nævnt, lader de nationale lovgivninger dog formode, at begge tilfælde er dækket, hvorfor alle medlemsstater nævner det.

"En person, der i en hvilken som helst egenskab leder eller arbejder"/"hvis man i en hvilken som helst egenskab leder eller arbejder"

12 medlemsstater (BG, BE, DE, EL, ES, FR, LV, LU, HU, MT, PL og FI) har gennemført dette element ordret.

Endvidere har 10 medlemsstater (CZ, DK, HR, LT, NL, AT, PT, SE, SK og SI) gennemført det med mindre ændringer.

I HR, NL og AT nævner lovgivningen ikke "*at lede*", men kun "*at arbejde*". I PT omfatter definitionen heller ikke funktionen "*at lede*", men "*ansatte i den private sektor*" for så vidt angår passiv bestikkelse, og "*enhver person*"¹³ for så vidt angår aktiv bestikkelse. I LT er bestikkelse i den private sektor kun strafbart, når der er tale om personer med "*relevante administrative beføjelser*" eller "*med beføjelse til at handle på vegne af et agentur, en virksomhed eller en organisation*" eller til at "*udøve offentlige funktioner*". LT anfører, at de forpligtelser, der er forbundet med at lede eller arbejde, er præciseret i højesterets retspraksis. I CZ og SK er der ingen udtrykkelig begrænsning af lede eller arbejde, da ordlyden synes at dække alle former af forbindelser med eller tilknytning til en privat virksomhed. I SE henvises der i lovgivningen til "*en person, der er arbejdstager eller har et mandat*" (passiv bestikkelse) eller til enhver "*person*" (aktiv bestikkelse). Dette synes at dække både ledelses- og arbejdsaspektet. I DK og SI antages det, at alle disse elementer er omfattet, eftersom loven ikke nævner forbindelsen mellem lovovertræderen og den juridiske person.

I EE er aspektet "*arbejde eller lede*" ikke omfattet af definitionen af aktiv bestikkelse, mens de nævnes mere bredt i definitionen af passiv bestikkelse, dvs. "*af en person, der er kompetent til at udøve økonomiske aktiviteter*". Oplysningerne fra de estiske myndigheder var ikke entydige med hensyn til, om visse elementer, der er medtaget i definitionen af passiv bestikkelse, også finder anvendelse på aktiv bestikkelse.

I RO er funktionerne "*lede eller arbejde*" ikke udtrykkeligt nævnt i definitionen af aktiv og passiv bestikkelse. Teksten henviser til "*en person, der permanent eller midlertidigt udfører et hverv eller en opgave, for så vidt vedkommende deltager i eller kan påvirke beslutningstagningen*". Dette synes at omfatte ledelsesfunktioner, men ikke nødvendigvis alle former for arbejdsrelationer. I IE og CY er aktiv og passiv bestikkelse begrænset til lovovertræderens adfærd "*i forhold til dennes primære forretninger eller virksomhed*", hvilket synes at indsnævre definitionen.

I IT vedrører aktiv og passiv bestikkelse kun ledelsesfunktioner, der f.eks. varetages af ledere, administrerende direktører, direktører med ansvar for udarbejdelse af balancer, borgmestre og kuratorer eller enhver anden person, der "*udøver forskellige ledelsesfunktioner*"¹⁴, idet personer uden udøvende funktioner er udelukket fra det personlige anvendelsesområde.

"For en virksomhed i den private sektor"

I 10 medlemsstater (BG, CZ, FR, EE, EL, IT, LV, HU, MT og PT) omhandles dette element udtrykkeligt i de nationale gennemførelsesforanstaltninger. Det er imidlertid ikke udtrykkeligt dækket i 14 medlemsstater (BE, DK, ES, HR, IE, CY, LT, LU, NL, PL, RO, SK, SI og SE),

¹³ "uanset hvem".

¹⁴ "*esercita funzioni direttive diverse*".

da lovovertrædelsen i disse lande normalt vedrører enhver person ("uanset hvem"). Så længe en sådan henvisning er bredt formuleret, er dette dog i overensstemmelse med rammeafgørelsen.

I DE, AT og FI er bestemmelsens anvendelsesområde begrænset til virksomheder/selskaber¹⁵, som er snævrere begreber end virksomheder i den private sektor. ES har begrænset anvendelsesområdet på en tilsvarende måde¹⁶. Med hensyn til dette emne henvises der også til artikel 2, stk. 2, nedenfor.

¹⁵ "Unternehmen/elinkein".

¹⁶ "empresa mercantile/sociedad".

"En uberettiget fordel, uanset dennes art"

En uberettiget fordel kan være økonomisk, men kan også være af ikkemateriel art. Det vigtige er, at lovovertræderen eller en anden person, f.eks. en slægtning, behandles bedre end han/hun blev, inden lovovertrædelsen blev begået, og at han/hun ikke er berettiget til ydelsen. Dette omfatter f.eks. penge, ferier, lån, mad og drikke, en sag, der behandles hurtigt, bedre karrieremuligheder osv. "*Uberettiget*" bør fortolkes som noget, modtageren ikke lovligt har ret til at tage imod eller modtage. Denne fortolkning udelukker fordele, der er tilladt ved lov eller administrative regler, fra lovovertrædelsens anvendelsesområde.

19 medlemsstater (BE, BG, DE, DK, ES, EL, CY, LT, LV, LU, HU, MT, AT, PL, PT, RO, FI, IT og SE) har gennemført dette element ordret.

En række andre medlemsstater har gennemført det med mindre ændringer.

I NL henvises der i gennemførelsesbestemmelsen ikke til en "uberettiget fordel", men snarere til en "gave", en "tjeneste" eller et "løfte". I CY er "*uberettiget fordel*" blevet omskrevet til "*enhver gave eller modydelse, der fungerer som en tilskyndelse eller belønning*". I fransk lovgivning henvises der til "*enhver fordel*", der har en lidt bredere betydning, mens lovgivningen i HR nævner en "*begunstigelse*". I SI henvises der i lovgivningen til "*en ulovlig tildeling, gave eller anden formuemæssig fordel*". I IE omhandler lovgivningen om passiv bestikkelse "*gave, modydelse eller fordel*", mens lovgivningen om aktiv bestikkelse kun omhandler "*gave eller modydelse*".

I SK omhandler lovgivningen ikke specifikt tilbud om enhver uberettiget fordel bortset fra bestikkelse. Udtrykket "*fordel*" anvendes ikke i den slovakiske straffelovs bestemmelser om bestikkelse, hvorimod udtrykket "*bestikkelse*" anvendes¹⁷: "*ved bestikkelse forstås en ting eller overførsel af formuegoder eller andet af ikkemateriel art, som modtageren ikke har nogen lovlig ret til*". I CZ er "*en uberettiget fordel, uanset dennes art*" omfattet af definitionen af "bestikkelse", hvorved forstås "*en uberettiget fordel i form af direkte materiel berigelse eller andre fordele ..., som den pågældende ikke har ret til*"¹⁸.

Med hensyn til passiv bestikkelse betegnes den uretmæssige fordel i EE som "*formuegoder eller andre fordele*", mens der med hensyn til aktiv bestikkelse i loven henvises til bestikkelse, som er et mindre omfattende begreb end uberettiget fordel. På grundlag af de foreliggende oplysninger er det ikke klart, om nogle elementer, der er omfattet af definitionen af passiv bestikkelse, også finder anvendelse på aktiv bestikkelse.

"For vedkommende selv/sig selv eller for tredjemand"

I 22 medlemsstater er dette element blevet ordret gennemført (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EL, FR, HU, HR, CY, LT, LV, LU, MT, AT, PT, SK, SI, FI, IE og SE).

I PL kan aspektet vedrørende en tredjemand kun dækkes indirekte, i det omfang det svarer til "*til fordel for en køber eller en modtager af varer, tjenesteydelser eller andre ydelser*".

Dette element er ikke udtrykkeligt dækket i to medlemsstater (NL og RO). I yderligere to medlemsstater (EE og IT) er det ikke omfattet, for så vidt angår definitionen af aktiv bestikkelse.

¹⁷ Defineret i § 131, stk. 3. "*En ting*" er defineret i § 130, stk. 1 og 2.

¹⁸ § 334, stk. 1, i straffeloven.

"Begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling"

I 13 medlemsstater (BE, BG, DE, DK, FR, EL, IE, IT, CY, LV, LU, AT og SK) er dette element blevet ordret gennemført i den nationale lovgivning.

Syv medlemsstater (LT, LV, HU, MT, PT, RO og SE) har gennemført dette element med mindre ændringer. I RO er dette aspekt kun afspejlet i definitionen af passiv bestikkelse. I LT er det blevet omskrevet som *"en lovlig eller ulovlig handling eller mangel på handling (...) ved udøvelsen af vedkommendes beføjelser"*. I PT forekommer begrebet "pligtforsømmelse" kun i definitionen af passiv bestikkelse, men ikke i definitionen af aktiv bestikkelse. I LV er komponenten "begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling" blevet omskrevet mere bredt, så udførelsen eller undladelsen af at udføre en handling skal ske "under vedkommendes myndighed", uden at det nødvendigvis involverer en specifik pligtforsømmelse. I HU, MT og SE er ordene "begå pligtforsømmelse ved at udføre eller undlade at udføre en handling" ikke nævnt i lovgivningen. Det betyder, at udeladelsen af disse elementer ikke har nogen indvirkning på udtrykket "pligtforsømmelse" som omhandlet af straffeloven. Det gør ingen forskel, om disse udtryk er implicitte eller eksplicitte.

I EE betegnes dette aspekt som *"misbrug af vedkommendes beføjelser"* i forbindelse med passiv bestikkelse, mens det overhovedet ikke er nævnt i definitionen af aktiv bestikkelse. Oplysningerne fra de estiske myndigheder var ikke entydige med hensyn til, om visse elementer, der er medtaget i definitionen af passiv bestikkelse, også finder anvendelse på aktiv bestikkelse.

I CZ begrænser straffeloven ikke anvendelsen af bestemmelserne om bestikkelse i den private sektor til tilfælde, hvor der har været tale om pligtforsømmelse.

I ES blev udtrykket *"pligtforsømmelse"* fjernet fra loven. Endvidere er aspektet *"udføre eller undlade at udføre en handling"* ikke afspejlet i den nuværende ordlyd. Artiklens anvendelsesområde er også begrænset ("ved køb eller salg af varer eller indgåelse af kontrakter om tjenesteydelser eller kommercielle forbindelser").

I FI, og HR, er pligtforsømmelse ikke nævnt, og i stedet for at henvise til "udføre eller undlade at udføre en handling" omhandler teksten begunstigelse af en yder af bestikkelse eller en anden person. I SI omhandler lovgivningen tilsidesættelse af organisationens eller en anden persons interesser eller forårsagelse af skade i forbindelse med indgåelse eller videreførelse af en kontrakt. I Nederlandene er elementet *"pligtforsømmelse"* omskrevet til *"i strid med god tro", der omfatter "hemmeligholdelse af modtagelse af eller anmodning om en gave eller løfte herom eller en tjenesteydelse fra vedkommendes arbejdsgiver eller ansvarlige"*¹⁹.

I PL er begrebet *"pligtforsømmelse"* omskrevet til *"undladelse af at udføre en opgave, der er pålagt en sådan person, og som kan forvolde materiel skade på en sådan enhed eller udgøre illoyal konkurrence eller en ulovlig handling, hvor en køber eller modtager af varer, tjenesteydelser eller anden ydelse begunstiges"*.

Yderligere begrænsninger

I modsætning til de 25 andre EU-medlemsstater er bestemmelsen i BE og LU begrænset til tilfælde, hvor den overordnede ikke var bekendt med pligtforsømmelsen, både i forbindelse med passiv og aktiv bestikkelse.

Artikel 2, stk. 2.

I henhold til artikel 2, stk. 2, finder artikel 2, stk. 1 anvendelse på forretningsmæssige aktiviteter i både profitorienterede og ikkeprofitorienterede virksomheder.

¹⁹ § 328b i straffeloven.

De fleste medlemsstater henviser udtrykkeligt til medtagelsen af ikkeprofitorienterede virksomheder i deres lovgivning, mens andre har affattet deres lovgivning så bredt, at ikkeprofitorienterede virksomheder ikke er udelukket (BE, BG, CZ, DK, EE, FR, EL, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, MT, PL, PT, RO, SK, SI og SE).

I fire medlemsstater (DE, FI, AT og ES) er lovovertrædelsens omfang forskellig. I DE, FI og AT er bestemmelsen begrænset til "virksomheder/selskaber"²⁰, som er snævrere begreber end virksomheder i den private sektor". ES har begrænset anvendelsesområdet på samme måde. Begrænsning af omfanget af de relevante strafbare handlinger til virksomheder udelukker i visse tilfælde det strafferetlige ansvar for personer, der yder bestikkelse på vegne af eller til fordel for nonprofitorganisationer. Nonprofitorganisationer er en del af den private sektor, og de kan f.eks. være fonde, foreninger, sportsklubber, kirkelige organisationer og velgørende organisationer. Nonprofitorganisationer deltager ofte i forretningsmæssige aktiviteter, men anvender typisk indtægterne til at nå deres endelige sociale og uddannelsesmæssige mål eller velgørenhedsmål i stedet for at udlodde indtægterne til organisationens aktionærer, ledere eller medlemmer.

Med hensyn til de aktiviteter, der er omfattet af rammeafgørelsen, kan medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 3, erklære, at de vil begrænse anvendelsesområdet til adfærd, der indebærer eller kan indebære konkurrenceforvridning i forbindelse med erhvervelse af varer og kommercielle tjenesteydelser. Sådanne erklæringer blev fremsat af DE, IT, AT og PL. Erklæringerne var gyldige indtil den 22. juli 2010. (Artikel 2, stk. 4). Eftersom Rådet ikke har truffet afgørelse om at forlænge deres gyldighed, mener Kommissionen, at de ikke længere er gyldige.

I DE kan den nuværende ordlyd af § 299 i straffeloven udelukke visse situationer, som virksomheder i den private sektor er involveret i eller står over for i praksis, og som ikke er strengt knyttet til udbudstransaktioner. Til sammenligning nævner artikel 2 bestikkelse "*som led i forretningsmæssige aktiviteter*", der omfatter en lang række aktiviteter.

I ES er aktiv og passiv bestikkelse begrænset til "*køb eller salg af varer eller indgåelse af kontrakter om tjenesteydelser eller kommercielle forbindelser*".

I SI indeholder overtrædelsen en mulig begrænsning, nemlig "*ved indgåelse eller videreførelse af en kontrakt*".

Artikel 3 – Anstiftelse, medvirken og tilskyndelse

Artikel 3 fokuserer på deltagelse i bestikkelse gennem anstiftelse, medvirken og tilskyndelse. Den omhandler imidlertid ikke forsøg på at begå lovovertrædelser²¹.

I 25 medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EE, EL, FR, HR, CY, LT, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, SI, FI og SE) omhandler de nationale lovgivninger anstiftelse, medvirken og tilskyndelse. IE forklarede, at anstiftelse ikke var specifikt omfattet af dets nationale lovgivning, men var omfattet af retspraksis.

IT mener, at disse begreber er dækket af artikler i straffeloven under begrebet "begunstigelse"²². De oplysninger, der blev modtaget i den forbindelse, var imidlertid ikke entydige.

²⁰ *Unternehmen/elinkeino*.

²¹ Dette skyldes, at definitionen af aktiv og passiv bestikkelse også omfatter "at love", "tilbyde" og "anmode om" eller "tage imod et løfte om" en uberettiget fordel og ikke kun "at give" og "modtage" en sådan.

²² "*Favoreggiamento*".

Artikel 4 – Sanktioner

I henhold til artikel 4, stk. 1, skal bestikkelse i den private sektor straffes med strafferetlige sanktioner, der er "effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning". De nationale lovgivninger i alle medlemsstater omhandler artikel 4, stk. 1.

I henhold til artikel 4, stk. 2, skal medlemsstaterne sikre, at maksimumsstraffen for passiv og aktiv bestikkelse i den private sektor er på mindst ét og højst tre års fængsel. Kommissionen konkluderer, at tærsklen for sanktioner er gennemført i alle medlemsstaters lovgivning.

I henhold til artikel 4, stk. 3, skal medlemsstaterne under visse omstændigheder midlertidigt forbyde fysiske personer at udøve denne specifikke eller en sammenlignelig forretningsmæssig aktivitet i en tilsvarende stilling eller funktion. Dette er omhandlet i den nationale lovgivning i 24 medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, PL, RO, FI, SK og SI). SE har forklaret, at disse foranstaltninger kan træffes på grundlag af lov om forbud mod kommerciel virksomhed, men har ikke givet en mere detaljeret redegørelse.

Oplysningerne fra CY og ES var ikke tilstrækkelige til at konkludere, om deres nationale lovgivning omhandler artikel 4, stk. 3.

Artikel 5 – Juridiske personers ansvar

Artikel 5 omhandler juridiske personers ansvar i forbindelse med både aktiv og passiv bestikkelse. Medlemsstaterne kan vælge mellem strafferetligt og administrativt ansvar.

I henhold til artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan kendes ansvarlige, når en person, der "*handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person*", og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, begår bestikkelse for at skaffe dem vinding.

I henhold til artikel 5, stk. 2, skal medlemsstaterne sikre, at en juridisk person også kan kendes ansvarlig i tilfælde, hvor lovovertrædelsen blev gjort mulig på grund af manglende tilsyn eller kontrol.

Juridiske personers ansvar udelukker ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår, anstifter eller medvirker til en lovovertrædelse (artikel 5, stk. 3).

Indtil videre har 16 medlemsstater (BE, DK, DE, ES, EL, FR, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, FI, SK og SI) indført lovgivning til gennemførelse af denne bestemmelse. Nogle medlemsstater anvender strafferetlige foranstaltninger, mens andre anvender administrative foranstaltninger over for juridiske personer. Begge metoder er lige acceptable i henhold til rammeafgørelsen. I IE er juridiske personers ansvar baseret på retspraksis. IE har ikke indsendt tilstrækkelige oplysninger til, at man kan vurdere gennemførelsen af artikel 5, stk. 2, og artikel 5, stk. 3.

I PT er juridiske personers og tilsvarende virksomheders ansvar udelukket, hvis lovovertræderen handlede i strid med specifikke ordrer eller instrukser fra dem, der var berettiget til at udstede dem. I HR er juridiske personers ansvar betinget af to alternative kriterier, hvoraf det ene henviser til en "ulovlig gevinst" for den juridiske person eller for tredjemanden. I EE er den juridiske person fritaget for strafferetligt ansvar, hvis en handling begået af dennes kompetente repræsentant var "uundgåelig" for den juridiske person. IE henviser til almindelige retsregler og relevant retspraksis, hvorefter en juridisk person er ansvarlig for sine "kontrolmedarbejderes" handlinger.

I henhold til artikel 5, stk. 2, skal medlemsstaterne sikre, at en juridisk person også kan kendes ansvarlig i tilfælde, hvor lovovertrædelsen blev gjort mulig på grund af manglende

tilsyn eller kontrol. I otte medlemsstater er der ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om manglende tilsyn eller kontrol er omfattet af den nationale lovgivning (BG, CZ, EE, IT, MT, NL og PT), eller om retspraksis omfatter disse aspekter (IE).

Artikel 5, stk. 3, indeholder en negativ betingelse. Hvis medlemsstaterne ikke har nogen modstridende lovgivning eller praksis, antages det, at de opfylder betingelsen, nemlig at juridiske personers ansvar ikke udelukker strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der er involveret som lovovertrædere, anstiftere eller medskyldige.

Artikel 6 – Sanktioner for juridiske personer

I henhold til artikel 6 skal medlemsstaterne indføre foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning (herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder), for juridiske personer for aktiv og passiv bestikkelse, anstiftelse og tilskyndelse og for at gøre det muligt at begå lovovertrædelsen på grund af manglende tilsyn eller kontrol. Ud over økonomiske sanktioner indeholder artikel 6, stk. 1, andre eksempler på sanktioner, der kan pålægges, såsom udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud, forbud mod at udøve kommerciel virksomhed, retsligt tilsyn eller likvidation efter retskendelse. I henhold til artikel 6, stk. 2, skal sanktionerne være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

18 medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HR, LV, LU, HU, MT, AT, PL, SK, SI, FI og CY) har givet oplysninger, der viser, at der er indført lovgivning til gennemførelse af artikel 6, stk. 1. Oplysningerne fra de øvrige medlemsstater var ikke fyldestgørende.

Artikel 6, stk. 2, er omhandlet i den nationale lovgivning i 26 medlemsstater. IE bekræfter, at artikel 6 er gennemført ved hjælp af en retsakt vedtaget i 1906. Denne retsakt omfatter imidlertid kun sanktioner over for fysiske personer, men ikke juridiske personer. De fremlagte oplysninger er derfor ikke tilstrækkelige til at vurdere gennemførelsen.

Artikel 7 – Straffemyndighed

I henhold til artikel 7 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge straffemyndigheden med hensyn til lovovertrædelser, der falder ind under denne rammeafgørelse, når lovovertrædelsen helt eller delvist er begået på deres område af en af deres statsborgere eller til fordel for en juridisk person, som har hjemsted på deres område. Medlemsstaterne har en vis skønsmargen ved anvendelsen af de to sidste straffemyndighedsregler.

Alle medlemsstater har truffet nationale foranstaltninger til gennemførelse af denne bestemmelse.

I overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, har 16 medlemsstater (BG, DE, DK, FR, EL, IT, IE, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, FI og SE) besluttet ikke at anvende visse bestemmelser om straffemyndighed (når lovovertrædelsen er begået af en af dens statsborgere eller til fordel for en juridisk person, der har hjemsted på medlemsstatens område). I nogle medlemsstater (såsom FI, FR eller DK) er der i henhold til artikel 7, stk. 2, litra b), fastsat krav om dobbelt strafbarhed, og der kan gælde yderligere betingelser, som f.eks. en rapport fra ofret (FR) eller den retssag, som anklageren har indledt (FR).

KONKLUSIONER:

Oplysningerne fra medlemsstaterne viser, at mange af dem har gennemført omfattende reformer siden 2011. F.eks. ændrede Grækenland sine strafferetlige bestemmelser om bestikkelse i 2014, og Bulgarien, Tyskland, Estland og Spanien gjorde det i 2015. Belgien ændrede sin straffelov i 2016 og 2018, og Italien gjorde det i 2017. Ungarn vedtog en ny straffelov i 2012 og ændrede alle de hertil knyttede retlige instrumenter. Slovakiet vedtog en lov om juridiske personers ansvar i 2016.

Generelt er niveauet for gennemførelsen af rammeafgørelsen blevet klart forbedret siden gennemførelsesrapporten for 2011. Niveauet for de sanktioner, der er indført i de nationale straffelove, er i overensstemmelse med minimumstærsklerne i rammeafgørelsen i alle medlemsstater.

Nogle af rammeafgørelsens bestemmelser har imidlertid været vanskelige at gennemføre i visse medlemsstater. F.eks. er begrebet at tage imod et løfte om bestikkelse ikke omfattet af den nationale lovgivning i alle medlemsstater, og i nogle lande er de tilfælde, hvor en person med en ledelsesmæssig eller arbejdsmæssig funktion begår en lovovertrædelse, begrænset til specifikke stillinger eller beføjelser. Uberettigede fordele, der tilbydes eller gives til tredjemand, synes ikke at være fuldt dækket af lovgivningen i nogle få medlemsstater. En uberettiget fordel er også et begreb, der defineres på flere forskellige måder, og som nogle gange dækker mere, end hvad der er strengt nødvendigt, mens der andre gange udelades vigtige elementer. Endvidere medtog nogle medlemsstater en begrænsning af omfanget af bestikkelse i den private sektor, enten ved at fastsætte visse betingelser, hvor bestikkelse ikke betragtes som en lovovertrædelse, eller ved at begrænse omfanget af lovovertrædelsen til virksomheder og andre profitorienterede enheder og derved udelade nonprofitorganisationer. I nogle medlemsstater omfatter de relevante bestemmelser i straffeloven ikke nonprofitorganisationer.

Selv om flere medlemsstater har gjort en indsats for at ændre deres nationale lovgivning, skal de også gøre en indsats for at håndhæve disse strafferetlige foranstaltninger. Kun 13²³ af de 22 medlemsstater, der stillede statistikker til rådighed inden for rammerne af 2018-opdateringen for referenceårene 2014-2016, indsendte data om bestikkelse i den private sektor. I de år, som der rapporteres om, har der kun været få domme for bestikkelse i den private sektor.

Kommissionen vil fortsat bistå medlemsstaterne med at omskrive, gennemføre og håndhæve EU-lovgivningen på et tilfredsstillende niveau. Dette omfatter kontrol af, at de nationale foranstaltninger fuldt ud er i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i rammeafgørelsen, tilrettelæggelse af møder med medlemsstaternes nationale myndigheder og fremme af udvikling og udveksling af bedste praksis på bestemte områder. Kommissionen vil udnytte de håndhævelsesbeføjelser, der er tillagt den ved traktaterne, om nødvendigt gennem traktatbrudsprocedurer. Endelig vil Kommissionen fortsat indsamle strafferetlige statistikker om bestikkelse i den private sektor.

²³ AT, BE, BG, DE, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, SL og UK.