

Bruxelles, den 3.2.2014
COM(2014) 38

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

RAPPORT OM BEKÆMPELSE AF KORRUPTION I EU

I. Indledning

Politisk baggrund og formål med rapporten

Korruption skader i alvorlig grad økonomien og samfundet som helhed. Mange lande verden over lider under dybt rodfastet korruption, der skader deres økonomiske udvikling, undergraver demokratiet og påvirker den sociale retfærdighed og retsstatsprincippet negativt. EU-medlemsstaterne er også berørt heraf. Korruptionens art og omfang varierer fra land til land, men alle medlemsstaterne er påvirket af korruption. Den har indvirkning på princippet om god regeringsførelse, forsvarlig forvaltning af de offentlige finanser og konkurrence på markederne. I ekstreme tilfælde underminerer den borgernes tillid til de demokratiske institutioner og processer.

Denne rapport indeholder en analyse af korruptionen i EU-medlemsstaterne og de foranstaltninger, der træffes for at forebygge og bekæmpe den. Formålet med den er at sætte gang i en debat mellem Kommissionen, medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og andre berørte parter for at understøtte indsatsen mod korruption og finde måder, hvorpå den europæiske dimension kan bidrage hertil.

EU-medlemsstaterne råder over de fleste af de nødvendige retlige instrumenter og institutioner til at forebygge og bekæmpe korruption. Resultaterne er imidlertid ikke tilfredsstillende i hele EU. Reglerne til bekæmpelse af korruption håndhæves ikke altid strengt, systemiske problemer håndteres ikke effektivt nok, og de relevante institutioner har ikke altid tilstrækkelig kapacitet til at håndhæve reglerne. De intentioner, der kommer til udtryk, ligger stadig for langt fra de konkrete resultater, og der synes ofte at mangle reel politisk vilje til at udrydde korruptionen.

Med henblik på at lade EU bidrage til løsningen af problemet vedtog Kommissionen i juni 2011 en meddelelse om bekæmpelse af korruption i EU¹, i medfør af hvilken der blev indført en ny mekanisme, nemlig EU's rapport om bekæmpelse af korruption, med henblik på at overvåge og evaluere medlemsstaternes indsats på området for derved at sikre et større politisk engagement til effektivt at bekæmpe korruptionen. Denne rapport offentliggøres nu for første gang, og der vil blive udsendt en ny rapport hvert andet år.

I overensstemmelse med folkeretlige instrumenter² defineres korruption i denne rapport i bred betydning som "magtmisbrug for personlig vindings skyld". Den omfatter derfor særlige former for korruption og de foranstaltninger, medlemsstaterne træffer for at forebygge eller straffe korruption som defineret i lovgivningen. Der nævnes en række områder og foranstaltninger, som har indflydelse på risikoen for korruption og kapaciteten til at kontrollere den.

I rapporten fokuseres der på udvalgte vigtige emner, der er af særlig relevans for hver enkelt medlemsstat. God praksis og svagheder beskrives, og der indkredses en række foranstaltninger, der vil sætte medlemsstaterne i stand til mere effektivt at bekæmpe korruption. Kommissionen erkender, at mange af disse spørgsmål udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence. Det er dog i EU's fælles interesse at sikre, at alle

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:DA:PDF>.

2 Navnlig De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af korruption og Europarådets retsinstrumenter til bekæmpelse af korruption, bl.a. resolution (97) 24 om tyve vejledende principper for bekæmpelse af korruption og henstilling nr. R (2000) 10 om adfærdskodeksen for offentligt ansatte og henstilling nr. R (2003) 4 om fælles regler mod korruption i forbindelse med økonomisk støtte til politiske partier og valgkampagner.

medlemsstaterne har en effektiv politik til bekæmpelse af korruption, og at EU støtter medlemsstaternes videre indsats. Rapporten har derfor til formål at fremme høje standarder for bekæmpelse af korruption i hele EU. Ved at fremhæve problemerne – såvel som god praksis – internt i EU er rapporten også med til at gøre EU's bestræbelser for at fremme standarder for bekæmpelse af korruption andre steder troværdige.

Korruption er et kompleks fænomen med både økonomiske, sociale, politiske og kulturelle dimensioner, som det ikke er let at udrydde. En effektiv politisk reaktion kan ikke reduceres til et standardsæt foranstaltninger, for der er aldrig en universalløsning. I rapporten ses der derfor nærmere på korruptionen internt i hver enkelt medlemsstat, og der fremsættes forslag til, hvordan de mest relevante problemer for hver medlemsstat kan løses i den nationale kontekst.

Bilaget indeholder yderligere forklaringer om de metoder, der er anvendt ved udarbejdelsen af rapporten.

Den bredere politiske kontekst

Finanskrisen har lagt yderligere pres på europæerne og deres regeringer. I lyset af de nuværende økonomiske udfordringer både i Europa og andre steder kræves der stærkere garantier for integritet og gennemsigtighed i forbindelse med de offentlige udgifter. Borgerne forventer, at EU spiller en vigtig rolle med at hjælpe medlemsstaterne med at beskytte den lovlige økonomi mod organiseret kriminalitet og skattesnyd, hvidvaskning af penge og korruption, ikke mindst i perioder med økonomisk krise og budgetmæssige stramninger. Korruption alene skønnes at koste økonomierne i EU 120 mia. EUR om året, hvilket er lidt mindre end EU's årlige budget³.

Europa 2020 er **EU's vækststrategi** for indeværende tiår for at fremme en intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomi og derved at hjælpe EU og dets medlemsstater med at sikre høj beskæftigelse, produktivitet og social samhørighed. Ifølge undersøgelser afhænger Europa 2020-strategiens succes også af institutionelle faktorer såsom god regeringsførelse, retsstatsprincippet og kontrollen med korruption⁴. Bekæmpelsen af korruption bidrager til at forbedre EU's konkurrenceevne i den globale økonomi. I den forbindelse er der med hensyn til en række medlemsstater blevet fremhævet en række foranstaltninger til bekæmpelse af korruption som en del af det europæiske semester – den årlige samordning af de økonomiske politikker, der omfatter en detaljeret analyse af medlemsstaternes programmer for økonomisk og strukturel reform samt landespecifikke henstillinger. Mere generelt kan en forbedring af den offentlige forvaltning, navnlig hvis det kombineres med større gennemsigtighed, være med til at mindske risiciene for korruption. I Kommissionens meddelelse fra januar 2014 om en industriel renæssance i Europa lægges der derfor vægt på betydningen af en offentlig forvaltning af høj kvalitet som et vigtigt aspekt af EU's vækststrategi⁵.

3 Det er ikke let at beregne de samlede økonomiske omkostninger som følge af korruption. Det citerede tal er baseret på skøn foretaget af specialiserede institutioner og organer såsom Det Internationale Handelskammer, Transparency International, FN's Global Compact-initiativ, World Economic Forum og Clean Business is Good Business, 2009. Det fremgår heraf, at korruption udgør 5 % af BNP på verdensplan. Se også Kommissionens meddelelse af 6. juni 2011 om bekæmpelse af korruption i EU:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:DA:PDF>.

4 Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (2011-2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>.

5 COM(2014) 14.

Rapportens struktur

EU's rapport om bekæmpelse af korruption dækker alle 28 EU-medlemsstater. Den er struktureret som følger:

- I. **Indledning**, præsentation af den politiske baggrund og målene.
- II. Resultaterne af **Eurobarometer-undersøgelser** i 2013 om, hvordan befolkningen opfatter korruption, og deres erfaringer hermed.
- III. **Horisontalt kapitel**, hvori de korruptionsrelaterede tendenser i EU beskrives. Hovedresultaterne resumeres. Konklusionerne og forslagene til fremtidige foranstaltninger for hver medlemsstat er (kun) indeholdt i kapitlerne om de respektive lande.
- IV. **Tematisk kapital**, hvori der fokuseres på tværfaglige spørgsmål af særlig relevans på EU-plan. Det emne, der fokuseres på i denne første rapport, er offentlige indkøb, som er af stor betydning for det indre marked. EU-retten vedrørende offentlige indkøb er omfattende, og det er et område, hvor der er betydelig risiko for korruption. Kapitlet omfatter korruption og foranstaltninger til bekæmpelse af korruption inden for de nationale systemer for offentlige indkøb.
- V. **Bilag vedrørende metoder**, hvori det beskrives, hvordan rapporten blev udarbejdet samt valg af metoder og disses begrænsninger.
- VI. **Landekapitlerne** dækker hver af de 28 medlemsstater. I disse kapitler gives der ikke en udtømmende beskrivelse af korruptionsrelaterede emner og foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. I stedet fremhæves vigtige udvalgte emner, der er indkredset i forbindelse med en individuel vurdering af hvert land ud fra dets egne resultater og under behørig hensyntagen til den nationale kontekst.
 - a) **Indledning**, der giver et overblik over den generelle situation, hvad angår korruption. Heri præsenteres en række udvalgte indikatorer, herunder opfattelser samt fakta, tendenser, problemer og udvikling i forbindelse med korruption og foranstaltninger til bekæmpelse af korruption.
 - b) **Emner, der fokuseres på**. Der indkreds og foretages en analyse af en række emner for hvert land. Selv om vægten lægges på områder, der er sårbare over for korruption, og hvor der er plads til forbedringer, peger analysen fremad på planer og foranstaltninger, der går i den rigtige retning, og der indkreds en række forhold, der kræver yderligere opmærksomhed. God praksis, der kan tjene som inspiration for andre, er fremhævet. Rækken af emner, der fokuseres på, er ikke begrænset til dem, der er omfattet af det tematiske kapitel (offentlige indkøb). Visse landekapitler indeholder dog en specifik analyse af de offentlige indkøb. Det er tilfældet for de lande, hvor der er konstateret væsentlige problemer i forbindelse med offentlige indkøb.

Udvælgelsen af de vigtigste emner i hvert landekapitel er baseret på følgende overvejelser:

- problemets alvor og virkninger i forbindelse med andre korruptionsrelaterede problemer i landet

- omfanget af den potentielle spillovereffekt for en større række politikker (f.eks. større huller i kontrollen med de offentlige indkøb, hvilket skaber betydelig risiko for misbrug af offentlige midler)
- evnen til at pege på konstruktive og konkrete fremtidige foranstaltninger.

Fremtidige foranstaltninger og opfølgning

De punkter for hvert land, der kræver yderligere opmærksomhed, afspejler Kommissionens forsøg på at indkredse foranstaltninger, der vil kunne give en **merværdi**, idet der tages fat på vigtige tilbageværende problemer i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af korruption. De er skræddersyede i lyset af hvert lands situation og behov. De er konkrete og målrettede uden at gå for meget i detaljer og sigter mod håndgribelige ændringer i marken. Når det er relevant, tager rapporten udgangspunkt i og understøtter de **anbefalinger, der allerede er formuleret via andre mekanismer for rapportering om korruption** (navnlig Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption – GRECO – og OECD), hvoraf nogle endnu ikke er blevet efterlevet af medlemsstaterne.

Som opfølgning af rapporten ønsker Kommissionen at indgå i en konstruktiv og fremadrettet debat om, hvordan man bedst kan løse problemet med korruption, navnlig i forbindelse med de punkter, den har indkredset, som kræver yderligere opmærksomhed. Kommissionen håber, at der kommer en bred debat om foranstaltningerne til bekæmpelse af korruption med aktiv deltagelse af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, de nationale parlamenter, den private sektor og civilsamfundet og ser frem til selv aktivt at deltage i drøftelserne på EU-plan og i medlemsstaterne.

Derudover har Kommissionen til hensigt at indføre et **program for gensidig udveksling af erfaringer** for medlemsstaterne, lokale ngo'er og andre berørte parter for at indkredse bedste praksis og fjerne mangler i politikkerne til bekæmpelse af korruption, skabe øget bevidsthed om problemet eller sikre uddannelse på området. Denne indsats skal knyttes til de forhold, der ifølge rapporten kræver nærmere opmærksomhed, og fremme opfølgningen. Programmet for gensidig udveksling af erfaringer vil blive iværksat efter vedtagelsen af rapporten og bygge på den feedback, der er indkommet, og drøftelser med de berørte parter om de specifikke behov, der kan ses nærmere på.

Kommissionen har til hensigt at foretage en omhyggelig analyse af feedbacken på denne første rapport, overveje, om der er eventuelle mangler og fejl, og drage en række konklusioner med henblik på den næste rapport. Den anvendte metode vil blive revideret, og det vil blive overvejet yderligere, om det er muligt at udvikle nye korruptionsindikatorer.

I forbindelse med det fremtidige arbejde vil der blive set på emner såsom, hvordan de foranstaltninger, der blev foreslået i den første rapport, er blevet gennemført, og der vil blive gjort status over programmet for udveksling af erfaringer.

II. Resultaterne af Eurobarometer-undersøgelser af, hvordan befolkningen opfatter korruption, og deres erfaringer hermed.

I begyndelsen af 2013 blev der gennemført to Eurobarometer-undersøgelser som forberedelse til rapporten om bekæmpelse af korruption i EU: 1) Special Eurobarometer⁶ og 2) en såkaldt erhvervsorienteret "Flash Survey"⁷. Hvad angår de fleste lande, er der en tendens til, at deres indplacering i CPI-indekset⁸, der offentliggøres af Transparency International, svarer til de svar, de adspurgte gav i forbindelse med Eurobarometer-undersøgelserne.

Ved at samle oplysningerne fra Special Eurobarometer-undersøgelsen om for det første den generelle opfattelse af forekomsten af korruption og for det andet, om man forventes at betale bestikkelse (personlig erfaring med bestikkelse), bliver det klart, at medlemsstaterne kan karakteriseres på forskellige måder.

Svarene bekræfter, at i **Danmark, Finland, Luxembourg og Sverige** er opfattelsen, at korruptionsproblemet er lille, og få har erfaring med bestikkelse. De adspurgte i disse lande anførte sjældent, at det var blevet forventet af dem, at de skulle betale bestikkelse (mindre end 1 %), og antallet af personer, der mente, at korruption var et udbredt problem (henholdsvis 20 %, 29 %, 42 % og 44 %), er betydeligt lavere end EU-gennemsnittet. Hvad angår **Det Forenede Kongerige**, var det kun 5 ud af 1 115 personer, af hvem det var blevet forventet, at de skulle betale bestikkelse (mindre end 1 %), hvilket er det bedste resultat i hele EU. Alligevel viste oplysningerne, at 64 % af de adspurgte briter fandt, at problemet med korruption var udbredt i deres land (EU-gennemsnittet er på 74 %).

I **Tyskland, Nederlandene, Belgien, Estland og Frankrig**, hvor mere end halvdelen af de adspurgte fandt, at problemet med korruption var udbredt, var det faktiske antal personer, af hvem det var blevet forventet, at de betalte bestikkelse, lavt (ca. 2 %). Disse lande synes også at opnå gode resultater i Transparency Internationalt indeks. **Østrig ligner på mange måder denne gruppe** med den undtagelse, at et noget højere antal af de adspurgte (5 %) fandt, at det var blevet forventet, at de betalte bestikkelse.

I nogle lande anførte et relativt højt antal mennesker, at de havde personlige erfaringer med bestikkelse, men med en klar koncentration af problemet i et begrænset antal sektorer, bl.a. i **Ungarn (13 %), Slovakiet (14 %) og Polen (15 %)**. I disse lande er der en bestemt sektor, nemlig sundhedssektoren, hvor en stor del tilfældene af bestikkelse forekommer. Det kan konstateres, at strukturelle problemer i sundhedssektoren giver incitament til at betale bestikkelse til det lægelige personale. I alle de nævnte lande viser det mere detaljerede svar, at sundhedssektoren rent faktisk er den sektor, det højeste antal enkeltpersoner pegede på, mens

6 En undersøgelse, der gennemføres i den almindelige befolkning i alle medlemsstater hvert andet år og bygger på personlige interviews med et udsnit på 1000 eller 500 adspurgte (afhængig af befolkningens størrelse). I alt 27 786 personer (repræsentativt udsnit) deltog i denne undersøgelse i slutningen af februar og begyndelsen af marts 2013. Undersøgelsen vedrørte bl.a. spørgsmålet om, hvordan korruption opfattes generelt, personlige erfaringer med korruption samt holdninger til vennetjenester og gaver. Selv om der er blevet gennemført Eurobarometer-undersøgelser hvert andet år siden 2007, besluttede Kommissionen i 2013 at skræddersy spørgsmålene til behovene i denne rapport. Man skal derfor være forsigtig med at foretage sammenligninger med tidligere år. Hele Eurobarometer-undersøgelsen kan ses på: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 I 2013 blev der i tidsrummet 18. februar-8. marts for første gang foretaget en telefonbaseret undersøgelse, en såkaldt Flash Eurobarometer-undersøgelse, der dækkede seks sektorer i de 28 EU-lande. Virksomheder (af alle størrelser) i energi-, sundheds-, bygge- og anlægs-, fabriktions-, telekommunikations- og finanssektoren blev anmodet om at komme med deres mening. Hele Eurobarometerundersøgelsen kan ses på: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 Transparency International offentliggør hvert år et korruptionsindeks (CPI-indekset). <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

alle andre institutioner eller sektorer (f.eks. politiet, toldmyndighederne, politikerne og anklagemyndigheden) blev nævnt af mindre end 1 % af de adspurgte. Korruption i bredere betydning opfattes som udbredt i disse lande (82 % i Polen, 89 % i Ungarn og 90 % i Slovakiet).

I visse lande, herunder **Portugal, Slovenien, Spanien og Italien**, synes bestikkelse sjældent at forekomme, men korruption i bredere betydning udgør et alvorligt problem: et relativt lavt antal af de adspurgte hævdede, at de inden for de sidste 12 måneder var blevet bedt om at betale bestikkelse, eller det var blevet forventet, at de gjorde det. Selv om de adspurgte tilsyneladende sjældent havde personlig erfaring med bestikkelse (1-3 %), er opfattelsen i så høj grad påvirket af de nyere politiske skandaler og den finansielle og økonomiske krise, at det afspejles i de adspurgtes negative holdning til korruptionssituationen generelt (henholdsvis 90 %, 91 %, 95 % og 97 %).

Blandt de lande, der placerer sig dårligt, hvad angår både opfattelsen af udbredelsen af og den faktiske erfaring med korruption, er **Kroatien, Tjekkiet, Litauen, Bulgarien, Rumænien og Grækenland**. I disse lande anførte mellem 6 % og 29 % af de adspurgte, at de inden for de sidste 12 måneder var blevet bedt om at betale, eller det var blevet forventet, at de betalte bestikkelse, mens mellem 84 % og 99 % fandt, at problemet med korruption er udbredt i deres land. Kroatien og Tjekkiet synes at give et lidt mere positivt indtryk med lidt bedre resultater end resten af landene i samme gruppe.

Resultaterne for de lande, der ikke er nævnt ovenfor (dvs. Letland, Malta, Irland og Cypern), varierer ikke væsentligt fra EU-gennemsnittet i forbindelse med nogen af disse aspekter.

På EU-plan finder tre fjerdedele af de adspurgte (76 %), at problemet med korruption er udbredt i deres eget land. De lande, hvor det er mest sandsynligt, at de adspurgte mener, at der er udbredt korruption, er Grækenland (99 %), Italien (97 %), Litauen, Spanien og Tjekkiet (hver 95 %). **En fjerdedel af europæerne (26 %) sammenlignet med 29 % ifølge Eurobarometer-undersøgelsen fra 2011 finder, at de personligt er påvirket af korruption i deres hverdag.** De lande, hvor det er mest sandsynligt, at befolkningen mener, at de er personligt påvirket af korruption er, Spanien og Grækenland (hver 63 %), Cypern og Rumænien (hver 57 %) og Kroatien (55 %), og de lande, hvor det er mindst sandsynligt, er Danmark (3 %), Frankrig og Tyskland (hver 6 %). **Ca. hver tolvte europæer (8 %) siger, at de har oplevet eller været vidne til korruption inden for de seneste 12 måneder.** De lande, hvor det er mest sandsynligt, at de adspurgte siger, at de har oplevet eller været vidne til korruption, er Litauen (25 %), Slovakiet (21 %) og Polen (16 %), og de lande, hvor det er mindst sandsynligt, er Finland og Danmark (hver 3 %) og Malta og Det Forenede Kongerige (hver 4 %).

Ca. tre fjerdedel af europæerne (73 %) siger, at bestikkelse og udnyttelse af forbindelser ofte er den nemmeste vej at opnå offentlige tjenesteydelser på i deres land. Denne opfattelse er mest udbredt i Grækenland (93 %), Cypern (92 %) og Slovakiet og Kroatien (hver 89 %). **I lighed med undersøgelsen fra 2011 mener to ud af tre europæere (67 %), at den økonomiske støtte til politiske partier ikke i tilstrækkelig grad er gennemsigtig, og at der ikke er tilstrækkelig kontrol hermed.** De fleste af dem, der deler dette synspunkt, er fra Spanien (87 %), Grækenland (86 %) og Tjekkiet (81 %), mens det er mindst sandsynligt, at det er de adspurgte fra Danmark (47 %), Det Forenede Kongerige (54 %), Sverige (55 %) og Finland (56 %). **Lidt under en fjerdedel af europæerne (23 %) er enige i, at deres regerings bestræbelser for at bekæmpe korruption er effektive.** Ca. en fjerdedel (26 %) mener, at der er tilstrækkelig mange retsforfølgelser i forbindelse med korruption i deres land, der ender med domfældelse, til, at det virker afskrækkende.

Hvad angår den erhvervsorienterede Flash Survey, er der bemærkelsesværdige variationer i landenes resultater, idet der er 89 procentpoints forskel mellem det højeste (Grækenland: 99 %) og det laveste (Danmark: 10 %). (Det samme resultat fremgår af den Special Eurobarometer-undersøgelse, der er nævnt ovenfor: 20 % mod 99 %.) Det er kun en ud af alle de adspurgte fra Grækenland, der mener, at der ikke er udbredt korruption i Grækenland.

På europæisk plan finder fire ud af ti virksomheder, at korruption udgør et problem, når der skal gøres forretninger, og det gælder også for klientelisme og nepotisme. Direkte adspurgte, om korruption udgør et problem, når der skal gøres forretninger, svarede 50 % i bygge- og anlægssektoren og 33 % i it-/telekommunikationssektoren, at det i høj grad var et problem. **Jo mindre virksomheden er, jo oftere forekommer korruption og nepotisme at udgøre et problem, når der skal gøres forretninger.** Det er mest sandsynligt, at korruption betragtes som et problem, når man gør forretninger med virksomheder i Tjekkiet (71 %), Portugal (68 %), Grækenland og Slovakiet (begge 66 %).

III. De vigtigste resultater i rapporten

Analyserne af de enkelte lande viste, at der findes en lang række forskellige korruptionsrelaterede problemer og mekanismer til kontrol med korruptionen, hvoraf nogle har vist sig at være effektive, og andre ikke har givet resultater. Der er dog visse fællestræk enten på tværs af EU eller i grupper af medlemsstater. Landeanalyserne viser, at offentlige indkøb navnlig er et område i medlemsstaterne, hvor der er særlig stor risiko for korruption som følge af mangelfulde kontrolmekanismer og dårlig risikostyring. Næste afsnit indeholder en vurdering af risiciene for korruption, herunder både god og dårlig praksis i forbindelse med offentlige indkøb.

I dette resumé gennemgås de vigtigste forhold, der vurderes mere detaljeret i landekapitlerne. De er kogt ned til fire emneområder (A. Den politiske dimension, B. Kontrolmekanismer og forebyggelse, C. Retsforfølgelse og D. Risikoområder), selv om der kan være visse overlapninger som følge af kompleksiteten i forbindelse med de spørgsmål, der ses nærmere på. Landekapitlerne indeholder en mere detaljeret baggrundsbeskrivelse og analyse.

A. Den politiske dimension

Prioritering af politikker til bekæmpelse af korruption

Politikkerne til bekæmpelse af korruption er blevet mere synlige på den politiske dagsorden i de fleste medlemsstater. Finanskrisen satte fokus på spørgsmålet om integritet og beslutningstagernes ansvarliggørelse. De fleste af de medlemsstater, der har alvorlige økonomiske problemer, har erkendt, hvor alvorlige de korruptionsrelaterede problemer er, og har udarbejdet (eller er ved at udarbejde) programmer til bekæmpelse af korruption for at håndtere de hermed forbundne risici og risikoen for misbrug af offentlige midler. For nogle medlemsstater indeholder programmerne for økonomisk omstilling udtrykkelige krav om strategier til bekæmpelse af korruption. Selv om strategierne til bekæmpelse af korruption ikke formelt er knyttet til et tilpasningsprogram, supplerer de tilpasningsforanstaltningerne, navnlig i lande, hvor korruption udgør et alvorligt problem. Også i forbindelse med det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker blev der fremsat henstillinger vedrørende en effektiv bekæmpelse af korruption.

Denne rapport er ikke baseret på den antagelse, at det er nødvendigt med overordnede strategier til bekæmpelse af korruption for at forebygge eller bekæmpe korruption. Det forhold, at der i visse medlemsstater, der har systemiske korruptionsproblemer, i lang tid ikke

har eksisteret overordnede strategier til bekæmpelse af korruption, har vist sig at være et problem, der vækker bekymring, fordi der for at løse denne type problemer kræves en overordnet koordineret strategi på centralt plan. I nogle af disse medlemsstater blev der for nylig vedtaget en strategi til bekæmpelse af korruption, mens andre endnu ikke har en sådan strategi. De strategier til bekæmpelse af korruption, som visse medlemsstater har vedtaget på grundlag af konsekvensanalyser af tidligere strategiske programmer, efter at der er gennemført offentlige høringer, og som aktivt involverer civilsamfundet og en række offentlige og selvstændige institutioner på områderne retshåndhævelse og kontrol, nævnes som positive skridt, dog med det forbehold, at man endnu mangler at se resultaterne af gennemførelsen heraf.

De fleste af de medlemsstater, der har alvorlige problemer, hvad angår korruption, har indført komplekse og sofistikerede retlige og institutionelle rammer samt en lang række målrettede strategier eller programmer. De giver imidlertid ikke alene nødvendigvis håndgribelige resultater. I andre medlemsstater, hvor der mangler relevante regler eller strategiske programmer, er korruptionen til gengæld blevet synligt reduceret ved hjælp af forebyggende systemer, praksis, traditioner, der involverer leverandører og modtagere af offentlige tjenesteydelser, eller i nogle tilfælde høje standarder for gennemsigtigheden.

Ansvarliggørelse af politikerne

De sociale protester som følge af krisen har ikke kun været rettet mod de økonomiske politikker og socialpolitikkerne, men også den politiske elites integritet og ansvarlighed. Højprofilerede skandaler i forbindelse med korruption, misbrug af offentlige midler eller politikeres uetiske adfærd har været med til at øge offentlighedens utilfredshed og mistillid til det politiske system.

Politikernes manglende integritet er et alvorligt problem i mange medlemsstater. Adfærdskodekser i politiske partier eller folkevalgte forsamlinger på centralt eller lokalt plan er mere undtagelsen end reglen. Når der findes sådanne kodekser, er der ofte ingen effektive kontrolmekanismer eller klare sanktionsregler, og der anvendes sjældent afskrækkende sanktioner. I nogle tilfælde har utilstrækkelig ansvarlighed skabt den opfattelse i de politiske eliter, at denne adfærd er straffri.

Det, der vækker bekymring i visse medlemsstater, vedrører ikke kun den stigende offentlige mistillid, men også den omdømmemæssige risiko på internationalt plan. Som følge heraf prioriterer medlemsstaterne nu bekæmpelsen af korruption langt højere, idet der træffes væsentlige foranstaltninger eller bebudes radikale reformer.

I nogle medlemsstater er politiseringen af rekrutteringen af mellemledere og personale i lavere stillinger i den offentlige forvaltning på centralt eller regionalt/lokalt plan blevet fremhævet som alvorlige problemer. Denne praksis øger risikoen for korruption eller interessekonflikter, svækker kontrolmekanismerne og påvirker den offentlige forvaltnings troværdighed som helhed.

De folkevalgtes ansvar for korruption

Et grundlæggende problem i forbindelse med strategier til bekæmpelse af korruption er manglen på en harmoniseret definition på EU-plan af, hvad der forstås ved "offentligt ansat", som omfatter folkevalgte. Kommissionen har i 2012 fremsat et forslag til direktiv

om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser⁹, som indeholder en definition af "offentligt ansat" som en person, der har et lovgivende hverv. Forhandlingerne i Rådet¹⁰ og Europa-Parlamentet¹¹ om forslaget til direktiv viser, at der ikke er støtte til den foreslåede definition, der har til formål at gøre offentligt ansattes involvering i korruption strafbar. For at få fastsat en fælles strategi i EU er der efter Kommissionens mening imidlertid brug for en klar harmonisering af offentligt ansatte strafferetlige ansvar i forbindelse med korruption.

Økonomisk støtte til politiske partier

Et af de bredere baggrundsspørgsmål, som erfaringerne viser har indflydelse på korruptionen, er den økonomiske støtte til politiske partier. Nyere storstilede korruptionssager, der omfattede ulovlig økonomisk støtte til politiske partier, påvirkede politikere i visse medlemsstater. Der blev også konstateret køb af stemmer og andre former for utilbørlig påvirkning af vælgerne i en række medlemsstater.

GRECO's evalueringer af den økonomiske støtte til partier har haft synlig indvirkning på reformen af den retlige og til en vis grad den institutionelle ramme på dette område. Med visse undtagelser har de fleste medlemsstater for nylig ændret deres lovgivning vedrørende økonomisk støtte til politiske partier og hævet standarderne for gennemsigtighed, herunder donationer. I to medlemsstater er der ingen begrænsninger, hvad angår anonyme donationer. I den ene af disse medlemsstater er det ikke obligatorisk at offentliggøre de politiske partiers regnskaber. De vigtigste politiske partier indgik dog en frivillig aftale for at sikre økonomisk gennemsigtighed. Derudover er der ændringer på vej af lovgivningen vedrørende partistøtte med henblik på at efterleve GRECO's anbefalinger. Den anden medlemsstat har ikke meddelt, at den har planer om yderligere at ændre sin lovgivning i henhold til GRECO's anbefalinger. En anden medlemsstat har for nylig revideret sin lovgivning om partistøtte, men der er fortsat huller heri, hvad angår loftet for donationer, sponsorordningen for statsejede virksomheder, kontrolmekanismerne og sanktionsbeføjelser.

Et velreguleret og gennemsigtigt system for partistøtte – Finland

Finland ændrede sin lov om politiske partier i 2010 og tog ved den lejlighed hensyn til alle anbefalingerne fra GRECO. Finland havde tidligere kun begrænsede regler for økonomisk støtte til politiske partier. Den nye retlige ramme sigter mod at skabe gennemsigtighed, hvad angår økonomisk støtte til opstillede kandidater, politiske partier og andre enheder, der er tilknyttet de politiske partier. Hvis loven anvendes, som det er hensigten, vil den i væsentlig grad øge gennemsigtigheden, hvad angår partistøtte. Ifølge GRECO kan Finland tjene som inspiration for andre lande.

I nogle tilfælde har de politiske partier hævet deres standarder for integritet og sanktioneret eller frataget medlemmer, der har været involveret i korruptionsskandaler, deres post. I en medlemsstat blev det konstateret, at der var sket betydelige forbedringer, hvad angår gennemsigtigheden og ansvarligheden i det parlamentariske system. Selv i lande med sådanne eksempler på ansvarlighed udgør integritetsfremmende tiltag alligevel ikke en del af almindelig praksis.

⁹ COM(2012) 363.

¹⁰ Se den generelle indstilling af 3.6.2013, Rådets dokument 10232/13.

¹¹ Se Retsudvalgets udtalelse A7-0000/2013.

Der er forsat betydelige mangler, hvad angår kontrollen med partistøtte. Man mangler endnu at se virkningerne af de nylige lovgivningsmæssige reformer. Det er ofte sådan, at når et hul i lovgivningen er blevet lukket (såsom gennemsigtighed i forbindelse med og loft over donationer), synes der at opstå andre (f.eks. lempelige låneordninger, en række donationsordninger eller utilstrækkelig kontrol med fonde eller andre enheder, der er knyttet til politiske partier). Proaktiv kontrol og afskrækkende sanktioner for ulovlig partistøtte er stadig ikke gængs praksis i EU, og det er nødvendigt at gøre mere for at sikre en konsekvent gennemførelse.

B. Kontrolmekanismer og forebyggelse

Brug af forebyggende politikker

De forebyggende politikker dækker en lang række aspekter, herunder klare etiske regler, oplysningskampagner, skabelse af en kultur, der er kendetegnet ved integritet inden for forskellige organisationer, klare instrukser fra ledelsen i forbindelse med integritetsspørgsmål, effektive interne kontrolmekanismer, gennemsigtighed, let adgang til oplysninger af offentlig interesse, effektive systemer for evaluering af offentlige institutioners resultater m.m. Medlemsstaterne griber forebyggelsen af korruption meget forskelligt an. I nogle medlemsstater har gennemførelsen af forebyggende politikker hidtil være fragmenteret, hvorved de ikke har kunnet fremvise overbevisende resultater. I andre har en effektiv forebyggelse været med til at give dem et godt omdømme som "rene lande". Selv om korruption ikke betragtes som et større problem i sidstnævnte lande, findes der aktive og dynamiske integritetsprogrammer og forebyggende programmer, som prioriteres højt af de fleste centrale og lokale myndigheder. I andre medlemsstater er korruption i lang tid blevet anset for at udgøre et mindre problem, hvorfor der ikke er gjort noget aktivt for at fremme en overordnet forebyggende indsats.

Aktiv fremme af integriteten i den offentlige sektor – Nederlandene

Integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed fremmes aktivt i den nederlandske offentlige forvaltning. Kontoret for fremme af integritet i den offentlige forvaltning, der er oprettet af Indenrigsministeriet og Ministeriet for Forbindelserne inden for Kongeriget, er et uafhængigt institut, der fremmer og støtter den offentlige sektor med udformningen og gennemførelsen af integritetspolitikker.

Mange nederlandske byer og kommuner gennemfører desuden en lokal integritetspolitik, som har forbedret opdagelsen af sager om manglende integritet (tallet er steget fra 135 i 2003 til 301 i 2010). De lokale integritetspolitikker har udviklet sig over de seneste 20 år og er blevet en integreret del af lokal forvaltningspraksis.

Eksterne og interne kontrolmekanismer (andet end retshåndhævelse)

Kontrolmekanismer spiller en vigtig rolle i forbindelse med både forebyggelse og opdagelse af korruption inden for offentlige organer. Visse medlemsstater har lagt en stor byrde på de retshåndhævende og de retsforfølgende myndigheder eller instanser til bekæmpelse af korruption, der betragtes som eneansvarlige for at tackle korruptionsproblemet i landet. Disse institutioners aktiviteter er yderst vigtige, men dybt rodfæstet korruption kan ikke tackles uden en overordnet strategi, der sigter mod at styrke de forebyggende mekanismer og kontrolmekanismerne i den offentlige forvaltning på centralt og lokalt plan.

Nogle revisionsretter har spillet en fremtrædende rolle med at fremme reformer til bekæmpelse af korruption. I nogle medlemsstater spiller revisionsretterne en aktiv rolle med at informere andre relevante myndigheder om mistanker om korruption. I nogle tilfælde er det også den institution, der er ansvarlig for at føre kontrol med den økonomiske støtte til partier og valgkampagner. Selv om den således handler proaktivt, svarer det ikke til de resultater, der opnås med intern og ekstern kontrol på regionalt og lokalt plan.

I mange medlemsstater er den interne kontrol i hele landet (navnlig på lokalt plan) svag og ukoordineret. Der er behov for at styrke denne kontrol og kæde den sammen med stærke forebyggende politikker for at sikre håndgribelige og holdbare resultater i forbindelse med bekæmpelse af korruption.

Formueangivelser

Offentligt ansattes formueangivelser, når disse offentligt ansatte sidder i følsomme stillinger, er en praksis, der er med til at konsolidere de offentligt ansattes ansvarlighed, sikre øget gennemsigtighed og gøre det lettere at opdage eventuelle tilfælde af ulovlig berigelse, interessekonflikter og uforenelighed mellem bestemte stillinger og opgaver samt opdage og efterforske potentielle former for korrupt praksis.

Hvad angår formueangivelser for folkevalgte, varierer kravene, lige fra at der skal opgives mange oplysninger¹² til, at der skal opgives et begrænset antal oplysninger eller slet ingen. For professionelle offentligt ansatte i bestemte sektorer kan formueangivelser være en måde, hvorpå de kan undgå problemer med interessekonflikter. Trods disse forskelle kan det konstateres, at der er en generel tendens til, at kravene til offentligt ansatte om at fremlægge formueangivelser bliver strengere. Et lille antal medlemsstater, som ikke havde tradition for, at offentligt ansatte skulle fremlægge formueangivelser, har for nylig indført eller bebudet, at de vil indføre sådanne ordninger.

Et vigtigt aspekt i den forbindelse er kontrollen heraf. I nogle medlemsstater har de organer, der forestår kontrollen af oplysningerne om formueforhold, begrænsede beføjelser og redskaber. I andre er der ikke meget, der tyder på, at disse regler aktivt anvendes eller håndhæves. I nogle få lande er kontrolsystemet kompleks og besværligt at anvende, hvilket påvirker dets effektivitet. Der er kun få eksempler på, at der foregår en grundig kontrol i medlemsstaterne. Når det er tilfældet, foretager uafhængige organer, der er specialiseret i bekæmpelse af korruption og fremme af integriteten, og som har de nødvendige beføjelser og værktøjer, omfattende kontrol i en lang række databaser (skattemyndighederne, handelsregistret osv.) for at checke, hvor de pågældende offentligt ansattes formue stammer fra, for derved at indkredse eventuelle ukorrekte formueangivelser.

Regler for interessekonflikter

Interessekonflikter afspejler en situation, hvor offentligt ansatte handler eller har til hensigt at handle eller giver det indtryk, at de handler til gavn for en privat interesse¹³. Problemet med

12 Formueangivelser betyder ikke, at oplysningerne automatisk offentliggøres, for dette krav skal opvejes mod retten til databeskyttelse. I nogle medlemsstater, hvor der er ordninger for indgivelse af formueangivelser, er det ikke alle oplysninger, der offentliggøres. Det kræves dog, at offentligt ansatte indgiver detaljerede formueangivelser til de relevante myndigheder.

13 Europarådet har defineret interessekonflikt som en situation, hvor en offentligt ansat har en privat interesse, der påvirker eller giver indtryk af at påvirke en upartisk og objektiv udførelse af den pågældendes officielle opgaver, idet der ved privat interesse forstås alle fordele til gavn for den pågældende selv, dennes familie, venner og personer eller organisationer, som den pågældende gør eller har gjort forretninger med eller har eller har haft politiske forbindelser

interessekonflikter er derfor medtaget under anvendelsesområdet for en lang række instrumenter til bekæmpelse af korruption og kontrolmekanismer, herunder dem, der er knyttet til FN's konvention mod korruption (UNCAC), GRECO og OECD.

De regler og sanktioner, der gælder for interessekonflikter, varierer på tværs af EU. Nogle medlemsstater har en særlig lovgivning, der omfatter en lang række folkevalgte og udpegede offentligt ansatte samt specialiserede organer, der har til opgave at udføre kontrol. Omfanget af kontrollen varierer fra medlemsstat til medlemsstat, idet nogle har uafhængige organer, der holder øje med, om der opstår interessekonflikter, men kapaciteten til at tage sig af disse situationer i hele landet er begrænset, og opfølgningen af deres beslutninger er utilstrækkelig, mens andre har etiske kommissioner, der har ansvaret for dette tilsyn, og som rapporterer til parlamentet. Kontrollen med medlemmerne af parlamentet foretages nogle gange af en parlamentskommission og i nogle tilfælde af en kommission, der har til opgave at holde øje med interessekonflikter og kontrollere formueangivelser, selv om disse ofte har begrænset kapacitet og begrænsede sanktionsbeføjelser. Den indholdsmæssige kontrol er ofte formalistisk og for det meste begrænset til administrativ kontrol. Den overvågningskapacitet og de redskaber, der er nødvendige for at foretage en omfattende kontrol, er ofte utilstrækkelige.

Der opstår særlige problemer på alle niveauer som følge af de få og svage sanktioner, der finder anvendelse på folkevalgte. I forbindelse med interessekonflikter er problemet, at adfærdskodekserne for forskellige folkevalgte forsamlinger sædvanligvis ikke ledsages af afskrækkende sanktioner. Partidisciplinen og egenkontrollen er måske ikke tilstrækkelig effektiv i den henseende. Annulleringen af kontrakter og procedurer, der er afsluttet eller gennemført i situationer, hvor der har været en interessekonflikt, eller inddrivelse af skadeserstatning er ofte omfattet af almindelige civilretlige regler og bliver ikke anvendt effektivt i praksis.

Interessekonflikter i beslutningsprocessen og i forbindelse med tildeling af offentlige midler og offentlige indkøb, navnlig på lokalt plan, udgør et tilbagevendende mønster i mange medlemsstater. I denne rapport analyseres de særlige problemer i den forbindelse på regionalt og lokalt plan i de medlemsstater, hvor disse problemer synes mere alvorlige. Der er (undertiden stor) forskel mellem regionerne og de lokale forvaltninger, og der mangler en kohærent strategi, hvor der indføres minimumsstandarder og skabes øget opmærksomhed på problemerne. Interessekonflikter er som regel ikke strafbare i EU-medlemsstaterne. I en medlemsstat er interessekonflikter strafbare, selv om der endnu ikke er findes et register over retsforfølgelser, der er mundet ud i domfældelse. I en anden medlemsstat er visse former for interessekonflikter også strafbare (dvs. ulovlig interesse i en aktivitet, som offentligt ansatte forvalter eller fører tilsyn med).

Arbejdskraftens mobilitet mellem den offentlige og den private sektor er vigtig for, at et moderne samfund kan fungere, og det kan give store fordele for både den offentlige og den private sektor. Det indebærer imidlertid en potentiel risiko, at tidligere offentligt ansatte videreformidler oplysninger fra deres tidligere stillinger, som ikke burde videreformidles, og at tidligere privatansatte tiltræder offentlige stillinger, som medfører interessekonflikter i forhold til deres tidligere arbejdsgiver. Det er kun i visse medlemsstater, at der udtrykkeligt

med. Det omfatter også alle økonomiske eller civile forpligtelser, der påhviler den pågældende i den forbindelse. Se Ministerudvalgets henstilling nr. R (2000) 10 til medlemsstaterne om adfærdskodekser for folkevalgte: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

træffes særlige foranstaltninger i sådanne situationer, og de gennemføres ofte ikke i tilstrækkelig grad.

C. Retsforfølgelse

Strafferet

Der findes allerede i vid udstrækning strafferetlige bestemmelser til bekæmpelse af korruption, som er i overensstemmelse med standarderne i Europarådets, FN's og EU's forskrifter. En medlemsstat har ikke ratificeret FN's konvention mod korruption. Den væsentligste hindring herfor er, at det i den pågældende medlemsstat ikke er strafbart for folkevalgte at modtage bestikkelse.

Nogle medlemsstater har indført eller er ved at planlægge omfattende reformer af strafferetten og strafferetsplejen. Et fælles mål er at gøre procedurerne mere effektive og hurtigere og at styrke redskaberne til bekæmpelse af korruption (bl.a. en klarere definition af, hvad der udgør lovovertrædelser, i nogle tilfælde højere sanktioner og bestemmelser om hasteprocedurer). På grund af den snævre grænse mellem lovlig og ulovlig adfærd har visse medlemsstater stadig meget lille spillerum, når det drejer sig om at gøre en bestemt adfærd strafbar.

Det er meget forskelligt, hvor godt **rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor** er blevet gennemført¹⁴. Der er navnlig mangler, når det gælder gennemførelsen af bestemmelserne om at gøre alle elementer af aktiv og passiv bestikkelse strafbare samt juridiske personers straffeansvar. Selv for de medlemsstater, der har gennemført rammeafgørelsen, er oplysningerne om håndhævelsen sparsomme.

Effektiviteten af organer til bekæmpelse af korruption

Det er op til medlemsstaterne alene at beslutte, hvilke institutionelle strukturer der i lyset af situationen i landet er nødvendige for at bekæmpe korruption afhængigt af omfanget og arten af korruptionen, den forfatningsmæssige og retlige ramme, traditioner, forbindelserne til andre politikker i landet, overordnede institutionelle strukturer m.m.

Flere medlemsstater har et centralt organ til bekæmpelse af korruption, som tager sig af både det forebyggende arbejde og retsforfølgelsen, mens andre har særlige organer til bekæmpelse af korruption, der udelukkende forestår det forebyggende arbejde, hvoraf nogle har beføjelse til at føre kontrol med formueforhold, interessekonflikter, uforenelighed mellem bestemte stillinger og opgaver og i nogle tilfælde partistøtte. Visse andre lande har særlige retshåndhævelses- eller retsforfølgningstjenester til bekæmpelse af korruption.

Det er nu almindelig anerkendt, at oprettelsen af særlige organer til bekæmpelse af korruption, uanset om de fokuserer på forebyggelse eller retsforfølgning eller begge, ikke er nogen universalløsning. De opnåede resultater varierer. Landeanalyserne i denne rapport viser imidlertid, at nogle af disse organer er effektive, når det drejer sig om at fremme reformerne til bekæmpelse af korruption i deres land.

Visse af disse organers resultater har været mere vedvarende end andres. De faktorer, der har indflydelse på, hvor gode (midlertidige eller vedvarende) resultater de opnår, er bl.a.:

14 KOM(2011) 309 endelig, Anden rapport om gennemførelsen af rammeafgørelse 2003/568/RIA af 6.6.2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:DA:PDF>.

garantien for, at de er uafhængige og ikke under politisk indflydelse, udvælgelsen og forfremmelsen af personalet på grundlag af meritter, et tværfagligt samarbejde mellem operative team og med andre institutioner, hurtig adgang til databaser og efterretningsoplysninger, og at de nødvendige ressourcer og kvalifikationer er til stede. Alle disse elementer er ikke konsekvent til stede i alle medlemsstater.

God praksis, hvad angår organer til bekæmpelse af korruption

Den slovenske kommission til forebyggelse af korruption (CPC) har konsolideret sin rolle ved at arbejde for at værne om retsstatsprincippet og at bekæmpe korruptionen, en rolle, som også den slovenske forfatningsret har anerkendt. Trods de begrænsede ressourcer har CPC opnået solide resultater med over 1 000 kontroller og efterforskninger om året. Den har kontrolleret de vigtigste politiske partiers leders formueforhold og interesser og for nylig afsløres overtrædelser af lovgivningen om formueangivelser og stødt på formuegoder hos vigtige politiske personligheder, hvis oprindelse angiveligt er uafklaret.

Det nationale rumænske direktorat for bekæmpelse af korruption (DNA) er en særlig anklagemyndighed for bekæmpelse af korruption på mellemhøjt og højt niveau. DNA har kunnet fremvise bemærkelsesværdige resultater, hvad angår upartiske efterforskninger og retsforfølgelse af påstande om korruption på højeste politiske og juridiske plan samt i andre sektorer såsom skatteforvaltningen, toldmyndighederne, energi-, transport-, bygge- og anlægs- og sundhedssektoren. I de seneste syv år har DNA fået tiltalt 4 700 personer. 90,25 % af tiltalerne førte til domfældelse. Næsten 1 500 af de tiltalte blev dømt, selv om halvdelen af dem indtog stillinger på meget højt niveau. Hvad der har været udslagsgivende for disse resultater, er DNA's struktur, som bortset fra anklagerne, der forestår og fører tilsyn med efterforskningerne, består af kriminalpolitifolk og eksperter på det økonomiske og finansielle område samt it-området.

Det lettiske kontor for forebyggelse og bekæmpelse af korruption (KNAB) har fået opbygget et godt ry i Letland og udenfor. Det kombinerer opgaver vedrørende forebyggelse, efterforskning og uddannelse, herunder kontrol med økonomisk støtte til politiske partier. KNAB fungerer også som efterforskningsorgan forud for retssager og har de sædvanlige politimæssige beføjelser og adgang til bank- og skattedatabaser. For nylig oplevede KNAB intern uro.

Det kroatiske kontor for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, der er tilknyttet statsadvokaturen (USKOK) har opnået gode resultater med proaktiv efterforskning og retsforfølgelser, der er mundet ud i domfældelser, herunder i bemærkelsesværdige sager vedrørende folkevalgte og udnævnte offentligt ansatte på højt niveau.

Det centrale spanske specialiserede kontor for bekæmpelse og retsforfølgelse af korruption har opnået solide resultater med efterforskning og retsforfølgelse, herunder i sager på højt niveau, der omhandlede formodede komplekse ordninger for ulovlig partistøtte. Cataloniens kontor for bekæmpelse af svig er et regionalt organ for bekæmpelse af korruption, der er specialiseret i forebyggelse og efterforskning af korruption og svig, det eneste af sin art i Spanien. Det har også til opgave at lede andre enheder med henblik på at forebygge og efterforske misbrug af offentlige midler.

I nogle medlemsstater kommer organer til bekæmpelse af korruption, der efterforsker politikere, efterfølgende ud for direkte eller indirekte pres, herunder offentlige udtalelser og andre foranstaltninger, der rejser tvivl om organernes ledelse eller institutionelle beføjelser og

kompetencer. Det er vigtigt at give disse organer til bekæmpelse af korruption de nødvendige garantier, så de kan fortsætte med at udføre deres opgaver uden utilbørlig pres.

De retshåndhævende myndigheders, anklagemyndighedens og domstolenes kapacitet

I EU er der stor forskel på, hvor effektive **de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheden** er ved efterforskning af korruption. Blandt de faktorer, der blev set nærmere på ved evalueringen af deres effektivitet, er det skønnede omfang af korruptionen og dens art, balancen med de forebyggende foranstaltninger, den politiske vilje til at støtte deres uafhængighed, deres kapacitet og de ressourcer, de har til rådighed, potentielle hindringer for efterforskningen og domstolenes effektivitet, navnlig deres uafhængighed. Det er svært at foretage en vurdering, da der mangler kohærens i det statistiske materiale om korruptionssager i de fleste medlemsstater. Der findes næsten ingen ajourførte, præcise, konsoliderede statistikker for alle processuelle faser af korruptionssager.

Repressive foranstaltninger alene er ikke tilstrækkeligt til effektivt at bekæmpe korruption. Retssystemets mulighed for at idømme afskrækkende strafferetlige sanktioner spiller dog en væsentlig afskrækkende rolle og er et klart tegn på, at korruption ikke tolereres.

Nogle medlemsstater lægger særlig vægt på repression, og retsforfølgelsen bliver det mest synlige aspekt af indsatsen for at bekæmpe korruption. Der er også konstateret virkelig gode resultater i medlemsstater, hvor der (ud over de tjenester, der er specialiseret i bekæmpelse af korruption) sikres en effektiv retsforfølgelse. I visse andre medlemsstater opnås der kun få resultater med retsforfølgelsen, eller efterforskningen trækker i langdrag.

Domstolenes uafhængighed er et vigtigt element i strategierne til bekæmpelse af korruption. Det gælder for såvel retssystemets kapacitet til effektivt at behandle korruptionssager, også på højt niveau, som for integritetsstandarderne internt i retssystemet. Effektive garantier for uafhængighed og høje etiske standarder inden for retsvæsenet er vigtige for at sikre de nødvendige forudsætninger for effektive domstole, som afsiger dom i korruptionssager på en objektiv og upartisk måde uden utilbørlig påvirkning. Det blev konstateret, at der var problemer med de retshåndhævende myndigheders og anklagemyndighedens uafhængighed i visse medlemsstater. Uden at vurdere den overordnede institutionelle struktur, der afspejler de forfatningsmæssige, retlige og kulturelle forhold i hver medlemsstat, og som er omfattet af særskilte mekanismer og procedurer på EU-plan – navnlig EU's resultattavle for retsområdet og den retsstatsramme, som kommissionsformand José Manuel Barroso bebudede og skitserede i sin tale om Unionens tilstand i 2012 og 2013 – er der ved visse lejligheder blevet udtrykt bekymring over, at de retsforfølgende myndigheder og domstolene i forbindelse med korruptionssager udsættes for politisk indblanding. Der er f.eks. tale om en ikkegennemsigtig eller skønsmæssig anvendelse af procedurerne for udnævnelsen, forfremmelsen eller afskedigelsen af førende anklagere, der arbejder med korruptionssager, samt afskedigelser i institutioner, der bekæmper korruption, eller forsøg på at miskreditere disse eller deres ledere, tilsyneladende uden objektiv grund. I andre sager har politiske aktører blandet sig i forvaltningen af de retshåndhævende myndigheder, der tager sig af bekæmpelse af korruption, og deres måde at arbejde på. Visse korruptionsbekæmpende institutioners vidtrækkende beføjelser ledsages ikke af ansvarlighed, hvilket har ført til den opfattelse, at de måske afstår fra at tage fat på højprofilerede sager eller benytter kontroversielle efterforskningsmetoder.

Der findes ingen ensartet standard, der kan betragtes som model for procedurerne for udnævnelse og afskedigelse af lederne af de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheden. Disse beslutninger træffes i de fleste medlemsstater af regeringen som udtryk for politisk ansvarlighed og afspejler de retshåndhævende myndigheders og

anklagemyndighedens placering inden for den udøvende magt. Uanset hvilken procedure der følges, skal den være troværdig og meritbaseret for at undgå at give indtryk af, at den er politisk betinget, og skal give politi og anklagemyndighed mulighed for at efterforske korruptionssager, uanset hvor de opdager dem.

Den manglende effektive koordinering mellem de retshåndhævende myndigheder og de korruptionsbekæmpende myndigheder blev også fremhævet som en svaghed i visse medlemsstater.

I de enkelte landeanalyser fremhæves en række problemer, hvad angår **domstolenes** integritet, når de arbejder med korruptionssager, og der udtrykkes bekymring over deres uafhængighed eller integritet, hvilket det høje antal og arten af korruptionssager, hvor der er dommere eller anklagere involveret, illustrerer. En særlig domstol til bekæmpelse af korruption, der blev oprettet i en af medlemsstaterne, har haft store problemer (og er endda midlertidigt blevet opløst), hvilket har påvirket dens stabilitet og kapacitet til at nå overbevisende resultater.

I flere medlemsstater synes der at mangle vilje og kapacitet hos domstolene til at tage fat på komplekse eller følsomme korruptionssager. I nogle medlemsstater risikerer korruptionssagerne at blive forældede, fordi de retslige procedurer viser sig at være alt for lange og besværlige. Der er situationer, hvor den måde, hvorpå de processuelle regler anvendes på i praksis, fører til betydelige forsinkelser, nogle gange for at undgå, at retssagerne kan afsluttes.

Det forhold, at dommene kun i begrænset omfang virker afskrækkende, blev også fremhævet i forbindelse med flere medlemsstater, hvor det var et mønster, at sanktionerne blev suspenderet eller var lave. Der har dog været andre retssager for nylig, der er mundet ud i afskrækkende frihedsstraffe for korruption.

I en af medlemsstaterne er det blevet vurderet, at undersøgelsesdomstolene har spillet en afgørende rolle med at fremme de lovgivningsmæssige og institutionelle reformer, hvad angår korruptionssager, men i analysen blev der også stillet spørgsmål ved retssagernes længde og den reelle virkning af retsforfølgelserne.

Det skal bemærkes, at de processuelle mangler ofte står i vejen for efterforskningen af korruptionssager i visse medlemsstater. Der kan f.eks. være tale om for omfattende eller uklare bestemmelser om ophævelse af immunitet eller fejlagtig anvendelse heraf eller forældelsesfrister, der forhindrer, at komplekse sager afsluttes, navnlig i kombination med langvarige retssager eller ufleksible regler for adgang til bankoplysninger, som kan skade efterforskningen vedrørende økonomiske forhold og samarbejdet på tværs af grænserne.

D. Særlige risikoområder

Småkorruption

Kun i få medlemsstater er småkorruption fortsat et udbredt problem. Det er ikke lykkedes at komme småkorruptionen til livs i disse lande ved hjælp af en lang række korruptionsbekæmpende initiativer. Det er lykkedes for flere medlemsstater, hvor småkorruption har været et tilbagevendende problem i årtier, at gøre fremskridt, således som det fremgår af undersøgelser af befolkningens direkte erfaringer med korruption, som viser en positiv tendens på området, og nogle gange endda placerer disse lande over EU-gennemsnittet på dette område. Trods de lovende fremskridt, hvad angår mindskelse af småkorruption generelt, findes der i en række medlemsstaters sundhedssektor stadig strukturer, der skaber

risiko for småkorruption, idet der fortsat er incitament til uofficielt at betale for at få særbehandling.

Risikoen for korruption på regionalt og lokalt plan

Risikoen for korruption har vist sig at ligge højere på regionalt og lokalt plan, hvor magtfordelingen og den interne kontrol generelt er svagere end på centralt plan. Der er betydelige forskelle mellem visse medlemsstater, når det gælder god forvaltningspraksis og effektiviteten af strategierne til bekæmpelse af korruption¹⁵.

I mange medlemsstater modsvares de vide skønsmæssige beføjelser hos de regionale eller lokale myndigheder (som også forvalter betydelige ressourcer) ikke af samme høje niveau, hvad angår ansvarlighed og kontrolmekanismer. Interessekonflikter skaber særlige problemer på lokalt plan. Der er brug for at blive gjort mere for at viderefremme oplysninger om den gode praksis, der anvendes af nogle regionale eller lokale myndigheder, og skabe samme vilkår for både folkevalgte og udnævnte offentligt ansatte på lokalt plan, navnlig hvad angår standarderne for gennemsigtighed, formueangivelser, forebyggelse og sanktionering af interessekonflikter samt kontrol med de offentlige udgifter.

Til gengæld er det positivt at konstatere, at der træffes effektive forebyggende foranstaltninger på lokalt og regionalt plan. I en medlemsstat var der blevet oprettet et net af 200 regional-, lokal- og provinsmyndigheder, som arbejder sammen om at forebygge korruption og mafiaens infiltration i den offentlige forvaltning.

Udvalgte udsatte sektorer

I flere medlemsstater viste analysen, at der var nogle sektorer, der synes særlig udsat for korruption, hvilket kræver en målrettet indsats.

Byudvikling og bygge- og anlægsvirksomhed er sektorer, hvor risikoen for korruption plejer at ligge højt i hele EU. De beskrives i rapporten som særligt udsat for korruption i visse medlemsstater, hvor der de senere år er blevet efterforsket og sket retsforfølgelse i forbindelse med mange korruptionssager. Som reaktion på risikoen på dette område har en medlemsstat oprettet en særlig anklagemyndighed til bekæmpelse af miljøkriminalitet og kriminalitet i forbindelse med byplanlægning, som omfatter en lang række lovovertrædelser, bl.a. korruption. Miljøplanlægning blev fremhævet som et område, der er udsat for korruption i en medlemsstat, hvor udstedelsen af planlægningstilladelser, navnlig til storstilede projekter, var blevet påvirket af påstande om korruption og ulovlig partistøtte.

Sundhedssektoren er en anden sektor, hvor der er risiko for korruption på alle niveauer, særlig hvad angår offentlige indkøb og lægemiddelindustrien, og som er blevet undersøgt indgående i en række medlemsstater. Disse lande er på nuværende tidspunkt ved at udarbejde strategier og reformer for at bekæmpe korruptionen i sundhedssektoren. Hidtil har der dog været få håndgribelige resultater. Betaling under bordet og korruption i forbindelse med offentlige indkøb og i lægemiddelsektoren vækker fortsat bekymring,

Korruptionen i skatteforvaltningen, som blev fremhævet som et alvorligt problem i en medlemsstat, kræver en målrettet strategisk reaktion.

15 Ifølge resultater fra "Institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet" ved Gøteborgs universitet; Sverige.

Generelt mangler de fleste af ovennævnte medlemsstater kohærente risikovurderingsmekanismer eller sektorspecifikke strategier til bekæmpelse af korruption i udsatte sektorer.

Integritet og gennemsigtighed i finanssektoren

Behovet for højere krav, hvad angår integritet og gennemsigtighed i finanssektoren, er ofte blevet nævnt i kølvandet på finanskrisen. I denne rapport peges der på dette behov i en række medlemsstater.

I en rapport fra Europarådets Parlamentariske Forsamling kædes "store korruptionssager" sammen med skatteunddragelse via offshorevirksomheder og skattely¹⁶. I rapporten henvises der til Verdensbankens¹⁷ og UNODC's "Stolen Asset Recovery Initiative", hvori der blev analyseret 150 store korruptionssager og fundet en direkte forbindelse mellem storstilet korruption blandt offentligt ansatte på højt plan og hemmeligholdelse af stjålne aktiver i ugenomsigtige skuffeselskaber, fonde og truster. Derudover viste de de hindringer, der står i vejen for at efterforske sager om og opspore stjålne aktiver som følge af manglende adgang til oplysninger om de retmæssige ejere og brugen af sofistikerede virksomhedsstrukturer, der falder ind under flere landes jurisdiktion.

I samme rapport fra Europarådets Parlamentariske Forsamling nævnes det, at en EU-medlemsstat blandt Europarådets medlemmer huser eller tolerer mere eller mindre tvivlsomme finansielle og retlige ordninger inden for offshoresystemet. For nylig bebudede den pågældende medlemsstat, at den planlægger at ændre sine retlige regler for adgang til bankoplysninger.

I en anden medlemsstat vakte nylige kontroverser, der involverede finanssektoren, bl.a. større banker, om spørgsmål såsom fastsættelse af rentesatserne, uansvarlige og spekulative lån og manglende nødvendig omhu, bekymring, hvad angår lovgivningen og håndhævelsen af de eksisterende regler. Bankernes rolle, hvad angår fremme af eller mulighed for hvidvaskning af penge, blev også i vidt omfang drøftet. Planerne om et offentligt tilgængeligt register over ejerne af registrerede virksomheder vil forbedre gennemsigtigheden.

En anden medlemsstat har bestræbt sig på at styrke sit banktilsyn og sin lovgivning samt beskyttelsen mod hvidvaskning af penge.

Bestikkelse i udlandet

Medlemsstater, der effektivt bekæmper korruption inden for deres egne grænser, har ofte problemer, hvad angår deres virksomheders adfærd i udlandet, navnlig i lande, hvor korruptionen er udbredt. OECD fører streng kontrol på dette område og fremhæver i sine jævnlige evalueringer både gode og mindre tilfredsstillende retshåndhævelsesresultater. I en række medlemsstater er der en god praksis, enten i forbindelse med et stort antal retsforfølgelser, der fører til domfældelse og høje sanktioner, med at prioritere sager om korruption i udlandet, eller fordi de for nylig har vedtaget en omfattende lovgivning til bekæmpelse af korruption, der styrker de retlige og processuelle redskaber til at forebygge og retsforfølge i forbindelse med korruption, navnlig korruption i udlandet.

16 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

17 <http://star.worldbank.org/star/>.

En sund retlig ramme til bekæmpelse af bestikkelse nationalt og i udlandet – den britiske lov om bekæmpelse af korruption

Bribery Act 2010, der trådte i kraft den 1. juli 2011, placerer Det Forenede Kongerige blandt de lande i verden, der har de strengeste regler for bekæmpelse af korruption. I henhold til loven er det ikke blot strafbart at betale og modtage bestikkelse og at bestikke udenlandske offentligt ansatte, men kommercielle organisationer, der ikke forebygger brug af bestikkelse på deres vegne, er blevet strafferetligt ansvarlige. Bestemmelserne om ekstraterritorial jurisdiktion gør det muligt for Serious Fraud Office (SFO) at retsforfølge enhver virksomhed eller tilknyttet person, der har aktiviteter i Det Forenede Kongerige, selv om virksomheden har sæde i udlandet. Kommercielle organisationer er ikke strafferetligt ansvarlige, hvis de har hensigtsmæssige procedurer til forebyggelse af bestikkelse.

SFO's ledsagende retningslinjer til kommercielle organisationer (Guidance to Commercial Organisations - GCO) er med til at fremme kendskabet til den nye lovgivning og vejlede virksomheder i praksis (bl.a. case studies) om deres forpligtelse til i henhold til loven at forebygge eller påvise bestikkelse. I overensstemmelse med en tidligere henstilling fra OECD fremgår det klart af GCO, at betaling under bordet betragtes som ulovlig bestikkelse, og der opstilles heri en række kriterier til brug i virksomhederne, så de kan skelne mellem gæstfrihed og skjulte former for bestikkelse.

SFO har vide beføjelser til at efterforske og retsforfølge alvorlig og kompleks svig, herunder korruption. Under visse omstændigheder kan SFO i overensstemmelse med de tidligere retningslinjer overveje at rejse civilretligt krav om tilbagebetaling og forlig.

OECD har kritiseret andre medlemsstater for i lyset af den risiko for korruption, deres virksomheder udsættes for i udlandet, ikke eller i utilstrækkelig grad at retsforfølge de skyldige i sager om bestikkelse i udlandet.

Statsejede virksomheder

I nogle medlemsstater er der mangler ved tilsynet med statsejede virksomheder, hvis lovgivningen er uklar, og politisk indblanding forhindrer, at udnævnelser sker på grundlag af meritter, og at der tages hensyn til offentlighedens interesse. Derudover er der utilstrækkelige garantier eller mekanismer til bekæmpelse af korruption til at forebygge og sanktionere interessekonflikter. Der er ringe gennemsigtighed, hvad angår tildelingen af midler og i nogle tilfælde virksomhedernes køb af tjenesteydelser. Nyere undersøgelser af påstande om misbrug af midler, korruption og hvidvaskning af penge i forbindelse med statsejede virksomheder viser, at de korruptionsrelaterede risici på dette område er store, og at der er svagheder, hvad angår kontrollen og forebyggelsen.

I forbindelse med nogle få medlemsstater fremhæves behovet for mere gennemsigtighed og effektiv kontrol med den fremskyndede privatiseringsproces, der kan øge risikoen for korruption, i rapporten.

Forbindelser mellem korruption og organiseret kriminalitet

I medlemsstater, hvor organiseret kriminalitet udgør et stort problem, anvendes korruption ofte som smøremiddel. I en medlemsstat blev en lang række sager om påstået ulovlig partistøtte på centralt eller lokalt plan også knyttet til organiserede kriminelle grupper. Forbindelserne mellem organiserede kriminelle grupper, virksomheder og politikere udgør fortsat et problem i disse medlemsstater, navnlig på regionalt og lokalt plan, og i forbindelse

med offentlige indkøb, bygge- og anlægssektoren, vedligeholdelsesydelser, affaldsforvaltning og andre sektorer. Undersøgelser har vist, at den organiserede kriminalitet i en anden medlemsstat gør sin indflydelse gældende på alle niveauer, også i politik. Politisk korruption ses der ofte som et redskab til at få direkte eller indirekte adgang til magt. Det pågældende land blev anset for at have den største skyggeøkonomi blandt EU-medlemsstaterne. Generelt udgør korruption fortsat en alvorlig trussel som et middel for organiserede kriminelle grupper til at infiltrere den offentlige og den private sektor, jf. Europols vurdering "EU Serious and Organised Crime Threat Assessment" fra 2013.

E. Grundlæggende problemer

Der er en række grundlæggende problemer, som – selv om de ikke i sig selv nødvendigvis har forbindelse til korruption – kan have indflydelse på, i hvor stort omfang der bliver skabt grobund for korruption. En effektiv politik på disse områder kan være med til at mindske mulighederne for korruption.

Strategier for gennemsigtighed og informationsfrihed

Åbenhed og gennemsigtighed kan være med til at forhindre korruption og afsløre overtrædelse af reglerne. Selv om de fleste medlemsstater har en hensigtsmæssig lovgivning på dette område, og nogle af dem er ved at skulle vedtage love, er gennemførelsen af standarderne for gennemsigtighed ujævn. En medlemsstat har udviklet en onlineapplikation, der giver et overblik over alle udgifter i den offentlige sektor til varer og tjenesteydelser (se også afsnittet om offentlige indkøb). Den giver også nærmere oplysninger om direktionen og bestyrelsen i alle statsejede og statskontrollerede virksomheder og deres årsberetninger.

De effektive strategier til bekæmpelse af korruption i visse medlemsstater skyldes delvis en tradition for åbenhed, gennemsigtighed og videregivelse af dokumenter.

Større gennemsigtighed i beslutningsprocessen i den offentlige forvaltning - Grækenland

I henhold til en lov¹⁸, der blev vedtaget i 2010, skal alle offentlige institutioner offentliggøre deres beslutninger på nettet, herunder også beslutninger vedrørende offentlige indkøb. Fra 1. oktober 2010 skal alle offentlige institutioner, regulerende myndigheder og lokale myndigheder uploade deres beslutninger på internettet via klarhedsprogrammet (diavgeia – διαύγεια)¹⁹. Offentlige enheders beslutninger kan ikke gennemføres, hvis de ikke er blevet uploadet til websiderne for klarhedsprogrammet. Kun beslutninger, der indeholder følsomme personoplysninger og/eller oplysninger om den nationale sikkerhed er undtaget herfra. Hvert dokument bliver underskrevet digitalt og automatisk tildelt et særligt nummer. Hvis der er uoverensstemmelser i ordlyden mellem den tekst, der offentliggøres i det græske statstidende, og den, der offentliggøres på websiderne for klarhedsprogrammet, er det sidstnævnte, der er gyldig. Offentlige kontrakter, der indgås, offentliggøres også.

Beskyttelse af whistleblowere

Hensigtsmæssige whistleblowerordninger, der formaliserer de procedurer, der anvendes inden for den offentlige forvaltning og gør det muligt for de offentligt ansatte ad officielle kanaler at gøre opmærksom på forhold, de anser for at udgøre uregelmæssigheder eller endog ulovlige

¹⁸ Lov nr. 3861/2010.

¹⁹ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

handlinger, kan være med til at få fastslået problemer med korruption (og andre misforhold), der som følge af problemets art kan være svære at få afdækket. Whistleblowere har dog store problemer som følge af den generelle tilbageholdenhed med at rapportere sådanne handlinger inden for deres egen organisation og af frygt for gengældelsesforanstaltninger. I den henseende er det derfor vigtigt at skabe en kultur, der er kendetegnet ved integritet, skabe øget bevidsthed om korruptionsproblemet og indføre effektive beskyttelsesmekanismer, der vækker tillid hos potentielle whistleblowere²⁰.

Gennemsigtighed i forbindelse med lobbyvirksomhed

I en kompleks verden med offentlige beslutningsprocedurer er det ønskeligt, at de offentlige forvaltninger indgår i en løbende dialog med eksterne berørte parter. Alle berørte parter skal have indflydelse, men det skal gøres på en gennemsigtig måde. Da lobbyvirksomhed kan skabe risiko for korruption og påvirkning af lovgivningsprocessen til egen fordel ("regulatory capture"), er det ønskeligt, at der indføres procedurer til fastlæggelse af rammebetingelserne for sådanne aktiviteter, uanset om det er via lovgivningen eller en frivillig registrering af lobbyister.

Dette kan være med til at skabe både klarhed og gennemsigtighed i forholdet mellem de offentlige myndigheder og eksterne berørte parter. Det kan som sådan være med til at mindske risikoen for korruption. Hidtil er det et område, hvor der kun i relativ få medlemsstater er sket fremskridt, selv om visse andre medlemsstater er ved at udarbejde lovgivning eller regler eller drøfter muligheden for at indføre nye procedurer.

20 Transparency International gennemførte inden for rammerne af et projekt, der var samfinansieret af EU, en sammenlignende analyse af lovgivningen vedrørende beskyttelse af whistleblowere i EU, se: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Offentlige indkøb

A. Generelt overblik over rammerne på EU-plan

Størrelsen af markedet for offentlige indkøb i EU

Offentlige indkøb indgår som et væsentligt element i de nationale økonomier i EU. De offentlige myndigheder og offentligretlige enheder anvender hvert år ca. en femtedel af BNP i EU til indkøb af varer, arbejder eller tjenesteydelser.²¹ Ca. 20 % heraf vedrører offentlige indkøb, der overstiger de grænser, hvorover EU-reglerne for offentlige indkøb finder anvendelse. Kommissionen anslog den samlede værdi af indkaldelser af bud over denne tærskel til i 2011 at udgøre ca. 425 mia. EUR²².

Relevansen af strategier til bekæmpelse af korruption inden for offentlige indkøb

I lyset af omfanget af de kapitalstrømme, der skabes, og en række andre faktorer er offentlige indkøb et område, hvor der er risiko for korruption. I henhold til undersøgelser fra 2008 vedrørende offentlige indkøb og korruption kan de udgifter, der påløber en kontrakt som følge af korruption, beløbe sig til 20-25 % og i nogle tilfælde endda 50 % af kontraktens samlede udgifter²³. Som OECD påpegede i sine principper for integritet i forbindelse med offentlige indkøb (Principles for Integrity in Public Procurement), forhindrer en utilstrækkelig styring af de offentlige indkøb markedskonkurrence og hæver den pris, som de offentlige forvaltninger betaler for varer og tjenesteydelser, hvilket har direkte indflydelse på de offentlige udgifter og derfor skatteydernes penge. De finansielle interesser, der står på spil, og det tætte samspil mellem den offentlige og den private sektor gør, at offentlige indkøb udgør et område, hvor risikoen er stor²⁴.

I en undersøgelse fra 2013 om indkredsning og mindske af korruption i forbindelse med offentlige indkøb i EU blev det konkluderet, at de samlede direkte udgifter i 2010 som følge af korruption i forbindelse med offentlige indkøb inden for alene fem sektorer (veje og jernbaner, vand og affald, bygge- og anlægsarbejder, uddannelse samt forskning og udvikling) i otte medlemsstater²⁵ lå på mellem 1,4 mia. EUR og 2,2 mia. EUR²⁶.

Af de individuelle vurderinger af landene i denne rapport fremgår det, at offentlige indkøb er et af de områder, hvor risikoen for korruption er størst, således som en række korruptionssager, der involverer et eller flere lande, viser. Da risikoen for korruption i forbindelse med proceduren for offentlige indkøb er temmelig høj, prioriteres sikkerhedsforanstaltninger mod korruption og svig i forbindelse med offentlige indkøb højt i både EU-medlemsstaterne og EU-institutionerne²⁷.

21 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

22 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 OECD Principles for Integrity in Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Frankrig, Italien, Litauen, Nederlandene, Polen, Rumænien, Spanien og Ungarn.

26 "Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption", 30.6.2013, PricewaterhouseCoopers og ECORYS.

27 Der gives mere specifikke eksempler herpå i afsnittet om positiv og negativ praksis.

Svagheder i forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption i forbindelse med offentlige indkøb påvirker forvaltningen af nationale midler og EU-midler negativt.

Den nuværende retlige ramme i EU

Hovedformålet med EU-reglerne for offentlige indkøb (dvs. direktivet om offentlige indkøb, forsyningsvirksomhedsdirektivet, direktivet om offentlige indkøb i forsvars- og sikkerhedssektoren og "klagedirektiverne")²⁸ er at sikre, at principperne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, navnlig principperne om varenes frie bevægelighed, fri etableringsret og friheden til at levere tjenesteydelser samt andre principper, der er afledt heraf, overholdes. Lovgivningen om offentlige indkøb skal sikre, at markederne for offentlige indkøb er åbne i hele EU for derved at opnå den mest effektive anvendelse af de offentlige midler og fremme en fair, ensartet og gennemsigtig platform for offentlige indkøb. Det har også en gunstig indflydelse på EU-strategierne for bekæmpelse af korruption, når en gennemsigtig og fair konkurrence spiller en vigtig rolle og forhindrer korruption.

Lovgivningen om offentlige indkøb indeholder også bestemmelser, der mere direkte er relevante for strategierne for bekæmpelse af korruption (som f.eks. udelukkelse fra udbudsproceduren af en udbudsgiver, som er blevet dømt for korruption), detaljerede bestemmelser om offentliggørelse af oplysninger og gennemsigtighed i de forskellige faser af udbudsproceduren, minimumsstandards for mulighederne for at klage, særlige bestemmelser vedrørende unormalt lave tilbud samt bestemmelser om visse krav for ændring af kontrakter. Tildelingen af koncessionskontrakter om bygge- og anlægsarbejder er på nuværende tidspunkt omfattet af et begrænset antal bestemmelser i afledt ret²⁹, mens koncessionskontrakter om tjenesteydelser på nuværende tidspunkt kun er omfattet af de generelle principper i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Nogle medlemsstater har særlige retlige bestemmelser vedrørende korruption på området offentlige indkøb eller anvender særlige foranstaltninger, der har til formål at mindske risikoen for korruption som beskrevet ovenfor. De fleste medlemsstater bekæmper dog korruption i forbindelse med offentlige indkøb ved hjælp af den almindelige lovgivning vedrørende korruption.

Databasen "Tenders Electronic Daily" (TED), der er onlineudgaven af Den Europæiske Unions Tidendes Tillæg, ajourføres regelmæssigt med indkaldelser af bud fra hele Europa.

28 Direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelsesktrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114). Direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester ("forsyningsvirksomhedsdirektivet") (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1). Direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelsesktrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet og om ændring af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF (EUT L 216 af 20.8.2009, s. 76). Rådets direktiv 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395 af 30.12.1989, s. 33) som ændret ved direktiv 2007/66/EF og Rådets direktiv 92/13/EØF af 25. februar 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåden ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT L 76, 23.3.1992, s. 14–20).

29 Tildelingen af koncessionskontrakter for bygge- og anlægsarbejder er i øjeblikket underlagt de grundlæggende regler i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelsesktrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, hvorimod tildelingen af koncessionskontrakter for tjenesteydelser med et grænseoverskridende aspekt er underlagt traktatens principper, navnlig principperne om varenes frie bevægelighed, fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser og de principper, der er afledt heraf, såsom principperne om ligebehandling, ikkeforskelsbehandling, gensidig anerkendelse, proportionalitet og gennemsigtighed.

Udbudsbekendtgørelser og bekendtgørelser om indgåede kontrakter over beløbsgrænsen i direktiverne om offentlige indkøb, offentliggøres i EUT/TED. I gennemførelsesrapporten for 2012 vedrørende offentlige tilbud fastslås det, at antallet af udbudsbekendtgørelser og bekendtgørelser om indgåede kontrakter, der offentliggøres, er vokset støt over årene³⁰. Det viser, at direktiverne og TED har været med til i højere grad at sikre offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelser og bekendtgørelser om indgåede kontrakter.

Kontrol med, at EU-reglerne om offentlige indkøb anvendes korrekt

I tilfælde af overtrædelser af EU-reglerne om offentlige indkøb reagerer Kommissionen i sin rolle som traktaternes vogter på grundlag af klager eller på eget initiativ. Kommissionen bestræber sig i den henseende på at sikre overholdelsen af reglerne om offentlige indkøb, uanset årsagerne til at de blev overtrådt, og uanset om overtrædelsen skete med overlæg eller som følge af utilstrækkelig viden eller fejl.

Generelt undersøger Kommissionen ikke, om overtrædelsen af EU-reglerne om offentlige indkøb kan skyldes korruption. Det henhører under medlemsstaternes kompetence. Til trods herfor henvises der i traktatbrudssager³¹ ofte til uregelmæssigheder, der tyder på, at der er svagheder i forbindelse med anvendelsen af reglerne om offentlige indkøb, som er meget relevante, når det skal vurderes, hvor effektive mekanismerne til forebyggelse af og kontrol med korruption er.

I Kommissionens gennemførelsesrapport for 2012 vedrørende offentlige indkøb nævnes det, at der er 97 verserende traktatbrudssager på grund af ukorrekt anvendelse af reglerne om offentlige udbud, hvoraf over halvdelen alene vedrører tre medlemsstater. De fleste af disse sager vedrører påstande om uberettiget anvendelse af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, forskelsbehandling, kontrakter indgået uden forudgående udbud, manglende gennemsigtighed, uberettiget ændring af kontrakter, ukorrekt anvendelse af de interne regler eller overtrædelse af traktatens generelle principper³².

At dømme efter den type sager, hvor Kommissionen indleder traktatbrudssager for en formodet overtrædelse af EU-reglerne om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, er udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse den type procedure, hvor der er flest uregelmæssigheder. De fleste sager vedrørende forkert anvendelse af reglerne vedrører infrastruktursektoren fulgt af spildevands- og affaldssektoren, offentlige indkøb af it-tjenester, jernbanesektoren, sundhedssektoren og energisektoren.

30 SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

31 Traktatbrudssager er de sager, Europa-Kommissionen indleder mod en medlemsstat i tilfælde af en formodet manglende overholdelse af EU-retten. Hver enkelt medlemsstat er ansvarlig for gennemførelsen (vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser inden for de fastsatte frister, overensstemmelse og korrekt anvendelse) af EU-retten i den nationale lovgivning. Europa-Kommissionen er ansvarlig for, at EU-retten anvendes korrekt. Hvis en medlemsstat gennem en handling eller undladelse ikke overholder EU-retten, har Europa-Kommissionen beføjelser til at bringe disse overtrædelser til ophør og om nødvendigt at forelægge sagen for Den Europæiske Unions Domstol. Kommissionen kan indlede traktatbrudssager i tre tilfælde, nemlig hvis medlemsstaterne ikke giver meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger inden for de fastsatte frister, hvis gennemførelsen af retsakterne ikke er i overensstemmelse med EU-reglerne, og hvis retsakterne ikke anvendes korrekt (handlingen eller undladelsen skyldes medlemsstaten).

32 Af andre overtrædelser kan nævnes uklarhed om udvælgelses- og tildelingskriterierne, ukorrekt anvendelse af reglerne om samarbejde mellem offentlige organisationer indbyrdes (andet end internt), beregningen af kontraktværdien, udvælgelseskriterierne (andre problemer end kriterierne om ikkeforskelsbehandling, uberettiget udelukkelse fra udbudsproceduren, rammeaftaler og misbrug af undtagelsen på forsvars- og sikkerhedsområdet).

Igangværende reformer af EU-retten

En omfattende vurdering har vist, at direktiverne om offentlige indkøb i betydelig grad har nået deres mål³³. De har forbedret gennemsigtigheden og konkurrencesituationen, samtidig med at de har sikret målelige besparelser takket være lavere priser. Der er dog brug for yderligere forbedringer for at forenkle procedurerne og styrke garantierne mod svig og korruption. Kommissionen foreslog derfor i december 2011 en ændring af direktiverne om offentlige indkøb. Det nye forslag til retsakt omfatter indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport og posttjenester³⁴, bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser³⁵ samt koncessionskontrakter, der er reguleret på EU-plan. Kommissionen har fremsat forslag til en række bestemmelser vedrørende interessekonflikter (for første gang defineret i EU-retten), centraliserede data om korruption, svig og interessekonflikter, strengere regler for ændring af kontrakter, bredere kriterier for udelukkelse af tilbudsgivere og kontrol med de indgående kontrakter. Forslaget drøftes på nuværende tidspunkt i Europa-Parlamentet og Rådet. Forslaget omfatter også indførelsen af overvågning af sikkerhedstilsynet med gennemførelsen af reglerne for offentlige indkøb, "red flag"-indikatorsystemer og varslingsystemer for at afsløre svig og korruption. Medlemsstaterne havde dog en række grundlæggende indsigelser mod disse foranstaltninger, der blev betragtet som værende for besværlige for deres forvaltninger.

Forslaget om tildeling af koncessionskontrakter³⁶ har til formål at mindske usikkerheden omkring tildelingen af sådanne kontrakter og sigter mod at fremme offentlige og private investeringer i infrastruktur og strategiske tjenesteydelser, der giver mest valuta for pengene. Forslaget til direktiv om koncessionskontrakter indeholder også bestemmelser, i henhold til hvilke medlemsstaterne skal vedtage regler for bekæmpelse af favoritisme og korruption og forebyggelse af interessekonflikter for derved at sikre gennemsigtighed i forbindelse med tildelingsproceduren og ligebehandling af alle tilbudsgivere.

Den nye pakke vedrørende offentlige indkøb forventes vedtaget i begyndelsen af 2014.

Resultaterne af Eurobarometer-undersøgelser om korruption

I henhold til Flash Eurobarometer-undersøgelsen fra 2013 om korruption af relevans for virksomhederne³⁷ svarede mere end tre ud af ti virksomheder (32 %) i medlemsstaterne, som deltog i offentlige udbudsprocedurer, at korruption forhindrede dem i at få en kontrakt. Dette er først og fremmest tilfældet blandt virksomheder inden for bygge- og anlægssektoren (35 %) og maskinindustrien (33 %). Flere end halvdelen af repræsentanterne for virksomheder i Bulgarien (58 %), Slovakiet (57 %), Cypren (55 %) og Tjekkiet (51 %) sagde, at det var tilfældet.

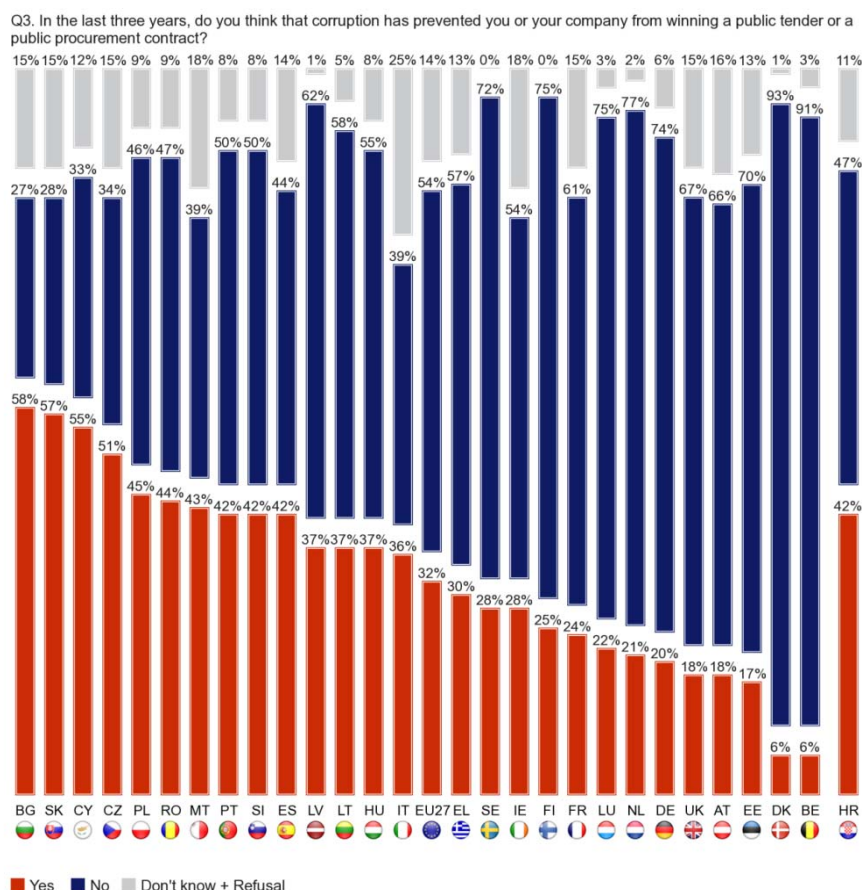
33 Evalueringsrapport (SEC(2011) 853 final).

34 KOM(2011) 895 endelig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:DA:PDF>.

35 KOM(2011) 896 endelig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:DA:PDF>.

36 KOM(2011) 897 endelig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:DA:PDF>.

37 Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 374.



I henhold til samme undersøgelse var hovedårsagerne til, at virksomhederne ikke havde deltaget i offentlige udbudsprocedurer de seneste tre år, bureaukrati (21 %) og kriterier, der synes at være skræddersyet til bestemte deltagere (16 %). Flere end fire ud af ti virksomheder siger, at en lang række ulovlige former for praksis i forbindelse med de offentlige udbudsprocedurer er udbredt, navnlig udbudsspecifikationer, der er skræddersyede til bestemte virksomheder (57 %), interessekonflikter i forbindelse med evalueringen af tilbuddene (54 %), samordning af tilbud (52 %), uklare udvælgelses- og evalueringskriterier (51 %), inddragelse af tilbudsgiverne i udformningen af udbudsspecifikationerne (48 %), misbrug af procedurer med forhandling (47 %), misbrug af undtagelsesreglerne for at begrunde brugen af procedurer uden konkurrence eller hasteprocedurer (46 %), ændringer af kontraktbetingelser efter indgåelsen af kontrakter (44 %). Det er generelt mest virksomheder inden for maskinindustrien og bygge- og anlægssektoren, der siger, at disse former for praksis er udbredt.

Mere end halvdelen af alle virksomheder siger, at der er udbredt korruption i forbindelse med offentlige indkøb, der forvaltes af de nationale (56 %) eller de regionale/lokale myndigheder (60 %).

Ifølge Special Eurobarometer-undersøgelsen fra 2013 om korruption mener (45 %) af de adspurgte europæere, at bestikkelse og magtmisbrug med henblik på personlig vinding er udbredt blandt offentligt ansatte, der tildeler offentlige kontrakter. De lande, hvor det er mest sandsynligt, at de adspurgte mener, at der er udbredt korruption blandt offentligt ansatte, der tildeler offentlige kontrakter, er Tjekkiet (69 %), Nederlandene (64 %), Grækenland (55 %), Slovenien (60 %), Kroatien (58 %) og Italien (55 %). De lande, hvor de offentligt ansatte på dette område mest konsekvens opfattes positivt, er Danmark (22 %) sammen med Finland (31 %), Irland (32 %), Luxembourg (32 %) og Det Forenede Kongerige (33 %).

B. Positive og negative former for praksis i forbindelse med bekæmpelse af risikoen for korruption i forbindelse med offentlige indkøb

Generelle bemærkninger

I dette kapitel ses der nærmere på risiciene for korruption i forbindelse med offentlige indkøb på grundlag af resultaterne af de landespecifikke vurderinger i denne rapport om bekæmpelse af korruption i EU samt andre kommissionsundersøgelser og -data. Med henblik på denne analyse er der set nærmere på alle faser af den offentlige udbudsprocedure, dvs. inden der afgives tilbud (herunder behovsvurderinger og tilbudsspecifikationer), afgivelse af tilbud (herunder proceduren for tildeling af kontrakter: udvælgelse, evaluering og tildeling af kontrakter) og efter tildelingen af kontrakten. Der tages også hensyn til den fase, hvor kontrakten gennemføres. Det er i overensstemmelse med OECD's analyse fra 2009, hvori det blev fremhævet, at der er behov for yderligere foranstaltninger for at forebygge risiciene for korruption, som opstår under hele den offentlige udbudsprocedure lige fra fasen med behovsvurderingen til kontraktforvaltningen og betaling, herunder også anvendelsen af udbudsproceduren i forbindelse med den nationale sikkerhed og i undtagelsessituationer³⁸.

I dette afsnit ses der generelt på positive og negative former for praksis i EU, men i de landespecifikke kapitler findes der en mere indgående analyse af en række aspekter i forbindelse med offentlige indkøb. Det var for de medlemsstater, hvor det blev vurderet, at problemet var mest udbredt eller mest alvorligt, at der blev foretaget en sådan indgående analyse af risiciene for korruption i forbindelse med offentlige indkøb. Det betyder ikke, at det ikke er nødvendigt at se nærmere på problemerne i forbindelse med offentlige indkøb i de resterende medlemsstater, men Kommissionen har besluttet at lægge større vægt på andre korruptionsrelaterede problemer, der syntes alvorligere end problemerne i forbindelse med offentlige indkøb.

Mistanker om korruption og interessekonflikter i forbindelse med forvaltningen af EU-midler i henhold til gældende EU-regler kan føre til, at betalingerne stoppes og/eller suspenderes, indtil medlemsstaten har truffet hensigtsmæssige korrigerende foranstaltninger, bl.a. en forbedring af forvaltnings- og kontrolsystemerne.

I hverken den generelle eller de landespecifikke analyser sigtes der mod at indføre universelle benchmarks på området, men snarere at redegøre for svaghederne og de løsninger til afhjælpning heraf (både forebyggelse og retsforfølgning), der har fungeret eller ikke fungeret i praksis.

Specifikke resultater

Risikoområder og korruptionsmønstre

At dømme efter oplysningerne om de korruptionssager i forbindelse med offentlige indkøb, hvor der er sket retsforfølgelse i medlemsstaterne, vedrører de hyppigst forekommende problemer: udformningen af skræddersyede udbudsspecifikationer for at favorisere visse tilbudsgivere, opsplitning af offentlige udbud i mindre udbud for at undgå konkurrencebaserede procedurer, interessekonflikter, der påvirker forskellige faser af procedurerne, og som ikke kun vedrører de offentligt ansatte, der har med offentlige indkøb at gøre, men også kontraherende myndigheder på højere plan, uberettiget udelukkelse af

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

tilbudsgivere, misbrug af undtagelsesreglerne, uhensigtsmæssig analyse af situationer, hvor tilbudspriserne er for lave, for stor vægt på den laveste pris som det vigtigste kriterium til skade for kriterierne for kvaliteten af det, der skal leveres, og kapaciteten til at levere og uberettigede undtagelser, hvad angår offentliggørelsen af tilbuddene. Ud over selve den offentlige udbudsprocedure har revisioner i mange tilfælde vist risiciene i tilknytning til fasen efter tildelingen af kontrakten, hvor der kan blive udbetalt returkommission, og det f.eks. kan ske, at kvaliteten af det, der skal leveres, med vilje gøres dårligere. Af andre mønstre i fasen efter tildelingen af kontrakten, der er konstateret i forbindelse med korruptionssager, er utilstrækkelig begrundelse for ændringer af offentlige kontrakter og efterfølgende ændring af kontrakter, hvor udbudsbetingelserne ændres og budgettet øges

I en undersøgelse fra 2013 om at indkredse og mindske korruptionen i forbindelse med offentlige indkøb i EU³⁹ blev der konstateret fire hovedtyper af ulovlig praksis i forbindelse med 96 sager, hvor påstandene om korruption allerede var blevet bekræftet ved dom, eller hvor der var meget, der tydede på korruption. Der er tale om følgende former for praksis: 1) manipulation med de afgivne tilbud (i form af fjernelse af tilbud, supplerende tilbud, tilbudsrotation og underleveranceaftaler), når man har "lovet" kontrakten til en kontrahent med eller uden de offentligt ansattes samtykke, 2) returkommission, når en offentligt ansat anmoder om eller accepterer bestikkelse, som der vil blive taget hensyn til i udbudsproceduren, navnlig den administrative procedure, 3) interessekonflikter 4) andre uregelmæssigheder, bl.a. forsætlig dårlig forvaltning/uvidenhed, når offentligt ansatte ikke foretager en ordentlig kontrol eller følger de krævede procedurer og/eller tolererer eller ignorerer kontrahenternes forsætligt dårlige forvaltning.

Selv om brugen af udbud med forhandling og kontrakter indgået uden forudgående udbud er begrundet under bestemte omstændigheder, er der tilfælde, hvor det sker med henblik på at undgå forpligtelserne i forbindelse med en udbudsprocedure. I nogle medlemsstater fraviges brugen af udbudsproceduren betydeligt hyppigere end, hvad der i gennemsnit er tilfældet på EU-plan. En uberettiget brug af udbud med forhandling øger også risikoen for korruption. For at dæmme op for risikoen for misbrug af udbud med forhandling eller kontrakter indgået uden forudgående udbud har nogle medlemsstater i deres lovgivning stillet krav om, at der i tilfælde af udbud med forhandling forudgående skal gives meddelelse herom til de myndigheder, der fører tilsyn med offentlige indkøb.

Bygge- og anlægs-, energi-, transport-, forsvars- og sundhedssektoren synes at være de sektorer, hvor risikoen for korruption i forbindelse med offentlige indkøb er størst.

I flere medlemsstater, hvor der dukkede påstande om ulovlig partistøtte op, var der situationer, hvor denne støtte angiveligt blev ydet til gengæld for, at der i forbindelse med tildelingen af offentlige kontrakter blev truffet en beslutning, der var til gavn for støttegiveren. I visse andre sager vedrørte påstandene for tætte forbindelser mellem virksomheder og politikere på centralt eller lokalt plan, som fremmede korruptionen i forbindelse med tildeling af offentlige kontrakter.

Risici i forbindelse med offentlige indkøb på regionalt og lokalt plan

Offentlige indkøb på regionalt og lokalt plan skaber særlige problemer, hvis de lokale myndigheder har vide skønsmæssige beføjelser, der ikke modsvares af tilstrækkelig kontrol,

39 "Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption", 30.6.2013, PricewaterhouseCoopers og ECORYS.

hvis en væsentlig procentdel af de offentlige midler tildeles på dette niveau, og hvis samtidig de interne og eksterne kontrolmekanismer er svage. I konvergenslande, hvor en meget stor andel af de offentlige investeringer samfinansieres af strukturfondene, opvejes disse risici af fondenes forvaltnings- og kontrolkrav. En effektiv gennemførelse af investeringerne skaber dog problemer. I nogle få medlemsstater har kontrolmekanismerne afsløret sager, hvor offentligt ansatte anvendte de lokale myndigheders midler til at indgå transaktioner med virksomheder med forbindelser til dem. I nogle kommuner og regioner var der sket en stærk konsolidering af "klientelistiske" net omkring små interessegrupper. De fleste af sagerne vedrørte anklager eller påstande om ulovlig partistøtte, ulovlig personlig vinding, misbrug af nationale midler eller EU-midler, favoritisme og interessekonflikter. I nogle få medlemsstater var der sager, hvor nogle ledere af organiserede kriminelle grupper på kommunalt plan havde oprettet deres eget politiske parti eller infiltreret byrådet for at udøve indflydelse på retshåndhævelsen eller domstolene på lokalt plan og manipulere med offentlige udbud. For at fjerne denne risiko har nogle kommuner gennemført foranstaltninger til bekæmpelse af korruption såsom indførelsen af systemer for intern finansiel forvaltning og kontrol.

Bygge- og anlægssektoren i tilknytning til byudvikling og affaldsforvaltning er blandt de sektorer, hvor risikoen for korruption på lokalt plan er størst. Sager om korruption på højt plan i visse medlemsstater, som involverer regionale og lokale offentligt ansatte, har vist, at beslutninger om en ny zoneinddeling⁴⁰ i forbindelse med fremtidige kontrakter om opførelse af ejendomme undertiden kom under pres fra lokale entreprenører.

I nogle medlemsstater har de lokale forvaltninger udformet eller er blevet bedt om at udforme deres egne handlingsplaner for integritet og bekæmpelse af korruption. Selv om nogle af dem er formalistiske eller ikke håndhæves ensartet, og det er svært at måle de reelle virkninger, har andre været foregangsmænd med modeller, der fungerer i praksis. I nogle medlemsstater er de kontraherende myndigheder forpligtet til at udforme deres egne integritetsplaner og vurdere risikoen for korruption.

I nogle få tilfælde har initiativer fra civilsamfundet haft en gavnlig virkning for de lokale forvaltnings ansvarlighed, hvad angår gennemsigtighed omkring de offentlige udgifter.

Initiativet "åben lokalforvaltning" – Slovakiet

Inden for rammerne af den eksterne kontrol med de offentlige udgifter ranginddeler det slovakiske initiativ "åben lokalforvaltning" 100 slovakiske byer efter et sæt kriterier, der er baseret på gennemsigtighed i forbindelse med offentlige indkøb, adgang til oplysninger, tilgængeligheden af oplysninger af offentlig interesse, offentlighedens deltagelse, etiske regler og interessekonflikter. Projektet gennemføres af Transparency International. Landekapitlet om Slovakiet indeholder flere oplysninger herom.

Retningslinjer for forebyggelse af korruption i forbindelse med offentlige indkøb på lokalt plan – Tyskland

En brochure om forebyggelse af korruption i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, som den tyske sammenslutning af byer og kommuner sammen med den føderale

⁴⁰ Beslutninger om at ændre klassificeringen af ejendom, jord eller et kvarter. Hver klassificering medfører forskellige begrænsninger og forpligtelser.

sammenslutning af små og mellemstore byggeentreprenører er enedes om, giver et overblik over forebyggende foranstaltninger mod korruption i byer og kommuner⁴¹. Blandt foranstaltningerne er: større bevidsthed om problemet og adfærdscodekser, personale-rotation, streng overholdelse af reglen om dobbeltkontrol, klare regler for sponsorering og forbud mod at modtage gaver, oprettelse af centrale myndigheder, der tager sig af udbudsprocedurer og tildeling af kontrakter, en præcis beskrivelse af udbuddet og kontrol med overslagene, tilrettelæggelse af udbudsprocedurer, bl.a. hemmelig afgivelse af tilbud og forebyggelse af senere manipulering af tilbuddene, øget brug af e-udbud, udbudsmaterialet og omhyggelig kontrol udført af tilsynsmyndigheder, udelukkelse af virksomheder, der har gjort sig skyldige i korruption, og udformning af sorte lister/et korruptionsregister.

Interessekonflikter og formueangivelser

Interessekonflikter i medlemsstaterne er omfattet af den almindelige lovgivning om forebyggelse af korruption eller særlige bestemmelser vedrørende offentlige indkøb. Hvor effektiv forebyggelsen og opdagelsen af interessekonflikter i forbindelse med offentlige indkøb er, afhænger derfor af, hvor effektive de overordnede kontrolmekanismer på området er. Det kan konstateres, at der er særlig risiko for interessekonflikter, der påvirker de offentlige udbudsprocedurer på lokalt plan. Nogle medlemsstater har via deres organer til bekæmpelse af korruption eller fremme af integriteten gennemført målrettet kontrol med interessekonflikter på bestemte områder, hvor risikoen anses for stor. Det har ført til, at der er blevet opdaget et større antal sager vedrørende interessekonflikter og offentlige kontrakter, der er indgået med henblik på personlig vinding til skade for den offentlige interesse.

Hvis der findes regler om formueangivelser, der gælder for offentligt ansatte, finder de næsten altid også anvendelse på de offentligt ansatte, der har med offentlige udbudsprocedurer at gøre.

Yderligere oplysninger herom i afsnittet "De vigtigste resultater" og underafsnittene om interessekonflikter og formueangivelser.

Strategier til styring af risikoen for korruption⁴²

Flere medlemsstater har for nylig gennemført eller er ved at gennemføre reformer af de offentlige udbudsprocedurer med henblik på at øge gennemsigtigheden og yderligere fremme en fair konkurrence. I nogle medlemsstater findes der nationale strategier til bekæmpelse af korruption, som omfatter forebyggelse og retsforfølgelse af korruption i forbindelse med offentlige indkøb. Hyppige ændringer af lovgivningen har alligevel i visse medlemsstater ført til retsusikkerhed og svagheder i gennemførelsesproceduren og de tilsvarende kontrolmekanismer. Lovgivningens kompleksitet opfattes i nogle medlemsstater ofte som en hindring for en problemfri gennemførelse.

Det er kun i nogle få medlemsstater, at de kontraherende myndigheder anmodes om at vedtage integritetsplaner og vurdere risikoen for korruption. I de fleste tilfælde gennemføres disse risikovurderinger med støtte fra enten de retshåndhævende myndigheder eller de myndigheder, der bekæmper korruption. Det er kun få medlemsstater, der har anvendt "red

41 Den er udformet specielt som retningslinjer for offentlige udbudsprocedurer på et af de områder, hvor der er størst risiko for korruption, nemlig bygge- og anlægssektoren, men gælder i sidste ende for alle kommunernes offentlige udbudsprocedurer.

42 Strategierne for risikostyring vedrører indkredsningen, vurderingen og prioriteringen af risici fulgt op af konkrete foranstaltninger for at mindske og kontrollere de potentielle virkninger af sådanne risici.

flag"-indikatorsystemer⁴³ i et stykke tid, hvilket har skærpet opmærksomheden på både centralt og lokalt plan. Nogle få medlemsstater har også udviklet særlige risikostyringsredskaber, der er skræddersyede til de særlige problemer, de støder på på henholdsvis nationalt og regionalt plan.

Risikostyringsredskaber og platforme for offentlige indkøb i Italien

Flere net og sammenslutninger af regionale og lokale forvaltninger er aktivt ved at gennemføre foranstaltninger for at forebygge mafiaens infiltrering i offentlige strukturer og fremme gennemsigtigheden i forbindelse med offentlige indkøb på regionalt plan (f.eks. Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). De offentlige myndigheder har truffet forskellige andre foranstaltninger for at forebygge kriminel infiltrering i forbindelse med offentlige kontrakter (f.eks. CAPACI-projektet (Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration) og retningslinjer udstedt af udvalget for koordinering af overvågningen af større offentlige arbejder, som indeholder bestemmelser om kontrol af, om mafiaen er involveret i større infrastrukturprojekter). Landekapitlet om Italien indeholder flere oplysninger herom.

Oplysninger om korruptionssager eller interessekonflikter, der opdages i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer på nationalt og/eller regionalt/lokalt plan, centraliseres sjældent eller gemmes i et nationalt register. En sådan centraliseret dataindsamling anses af medlemsstaterne for at udgøre en unødvendig administrativ byrde. Sådanne oplysninger kan imidlertid bruges til at udforme forsvarlige risikovurderinger og kan også i væsentlig grad være med til at sikre en ensartet gennemførelse af strategier til bekæmpelse af korruption på nationalt og regionalt/lokalt plan.

Det er ikke almindelig praksis at gennemføre regelmæssige og strukturerede markedsundersøgelser, inden der iværksættes en offentlig udbudsprocedure, dog med undtagelse af komplekse offentlige indkøb af stor værdi. Kun meget få medlemsstater er ved at udvikle databaser over enhedspriser på enten centralt eller lokalt plan, eller også er databaserne sektorspecifikke. Sådanne databaser kan være nyttige ved gennemførelsen af sammenlignende analyser af lignende typer projekter (f.eks. leverancer eller arbejder) og resultaterne heraf. Selv om denne metode har sine begrænsninger som følge af produkternes kompleksitet og de mange forskellige elementer, der indgår i slutresultatet, kan de hjælpe med til at indkredse risici for eller mistanker om korruption, hvis der konstateres en alvorlig diskrepans⁴⁵.

Gennemsigtighed

Delvis som følge af gennemførelsen og anvendelsen af retningslinjerne i direktiverne om offentlige indkøb er der sket bemærkelsesværdige forbedringer af gennemsigtigheden i forbindelse med de offentlige udbudsprocedurer i størstedelen af medlemsstaterne. Nogle har truffet omfattende foranstaltninger for at sikre offentliggørelsen af de offentlige myndigheders regnskaber og balance i realtid og i et brugervenligt format, bl.a. nærmere oplysninger om udgifterne til offentlige arbejder og tjenesteydelser.

43 "Red flag"-indikatorsystemerne er "varslingssystemer, der har til formål at hjælpe de kontraherende myndigheder eller de centrale organer for offentlige indkøb med at opdage korruption. Det indebærer, at der indkredses og holdes øje med særlige indikatorer, som hvis de opstår, kan give mistanke om korruption (f.eks. kan akkumulering af et bestemt antal indikatorer udløse et varsel i systemet, som kræver en mere grundig kontrol).

44 Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

45 F.eks. kan materialerne til bygningen af en motorvej variere meget fra sted til sted afhængigt af klimaet, geografien, hvor den skal bygges m.m.

Sporing af offentlige midler – onlineapplikation for den slovenske kommission for forebyggelse af korruption

Onlineapplikationen "Supervizor" giver oplysninger om de forretningstransaktioner, den lovgivende, den dømmende og den udøvende magt, selvstændige statslige organer, lokale myndigheder og deres afdelinger, der har status som juridiske personer m.fl. gennemfører. Den giver oplysninger om de kontraherende parter, de største modtagere, tilknyttede retlige enheder, datoer, beløb og formålet med transaktionerne. Den giver et overblik over de i gennemsnit 4,7 mia. EUR om året, som den offentlige sektor bruger på varer og tjenesteydelser. Den giver også nærmere oplysninger om direktionen og bestyrelsen i alle statsejede og statskontrollerede virksomheder og deres årsberetninger. Systemet gør det lettere at opdage uregelmæssigheder i offentlige kontrakter og udgifter.

National webportal til centralisering af oplysninger om offentlige kontrakter – BASE – Portugal

Portugal har siden 2008 efter ikrafttrædelsen af loven om offentlige kontrakter oprettet en national webportal, BASE (www.base.gov.pt), hvor oplysningerne om offentlige kontrakter centraliseres. Det er bygge- og ejendomsinstituttet (InCi), der er ansvarligt for forvaltningen af portalen. BASE modtager oplysninger fra den elektroniske udgave af det portugisiske statstidende og fra certificerede elektroniske platforme vedrørende offentlige og begrænsede udbudsprocedurer forud for tildelingen af kontrakter. Alle de offentlige kontraherende myndigheder anvender et særligt område på portalen til at registrere kontraktoplysninger, selv oploade kontrakter og registrere oplysninger om gennemførelsen heraf. Fra 2008-2011 var det kun kontrakter indgået uden forudgående udbud, der blev offentliggjort på BASE. Fra januar 2012 skal alle kontrakter, der indgås som følge af alle typer procedurer, der er omfattet af loven om offentlige kontrakter offentliggøres. Der offentliggøres også oplysninger om gennemførelsen af kontrakterne. Offentliggørelsen af kontrakter i både BASE og det portugisiske statstidende er nu obligatorisk for direkte tilpasninger, prisforhøjelser på mindst 15 % i allerede indgåede kontrakter og potentielle sanktioner.

Elektronisk database vedrørende offentlige indkøb – Kroatien

I marts 2013 lancerede en lokal ngo som følge af et EU-finansieret projekt en webportal og en elektronisk database vedrørende offentlige indkøb. I databasen konsolideres oplysningerne om gennemførelsen af offentlige udbudsprocedurer og virksomheder, der er involveret i offentlige udbudsprocedurer. Det er gratis for offentligheden at bruge databasen. Den elektroniske database indeholder også oplysninger om offentligt ansattes formueforhold og interesser i overensstemmelse med reglerne om opgivelse af oplysninger om formueforhold. Sådanne aggregerede data gør det muligt at foretage krydskontrol.

I nogle få medlemsstater er adgangen til dokumenter og oplysninger vedrørende offentlige indkøb begrænset af alt for brede undtagelser og en bred definition af princippet om fortrolighed i forbindelse med dokumenter om offentlige indkøb.

I visse andre medlemsstater er offentlige udbudsprocedurer iværksat af statsejede virksomheder ikke omfattet af samme krav til gennemsigtighed, konkurrence og tilsyn som almindelige offentlige udbudsprocedurer. Der var i nogle medlemsstater tilfælde, hvor statsejede virksomheder indgik kontrakter uden udbudsprocedure over markedspriserne med særlige partnere.

Det er endnu ikke en udbredt praksis i EU at offentliggøre de kontrakter, der indgås. Der er nogen medlemsstater, hvor hele kontrakten offentliggøres, og i en medlemsstat er det endda en forudsætning for kontraktens gyldighed (dvs. kontrakten skal offentliggøres tre måneder, inden den underskrives, ellers er den ugyldig).

Integritetspagter og civilsamfundets rolle

Integritetspagter er aftaler mellem den kontraherende myndighed for et bestemt projekt og tilbudsgiverne, som alle forpligter sig til at afstå fra korruption. Sådanne aftaler indeholder også visse bestemmelser om tilsyn, gennemsigtighed og sanktioner. For at sikre, at integritetspagterne reelt opfyldes, fører grupper i civilsamfundet ofte kontrol hermed. I nogle medlemsstater, hvor der er en vidtgående politik for gennemsigtighed, er civilsamfundet blevet meget aktivt involveret i den komplekse kontrol med udbudsprocedurerne og de offentlige kontrakter. I nogle medlemsstater anvendes der integritetspagter, ofte på ngo'ers initiativ, i forbindelse med bestemte offentlige indkøb, navnlig når der er tale om store kontrakter (f.eks. storstilede infrastrukturprojekter).

Brug af e-udbud

Ud over at gøre offentlige udbudsprocedurer mere effektive giver e-udbud yderligere garantier, hvad angår forebyggelse og opdagelse af korruption, fordi det er med til at øge gennemsigtigheden og giver større mulighed for at anvende standardiserede procedurer og letter kontrollen. De nuværende direktiver om offentlige udbud indeholder bestemmelser om, at alle medlemsstater skal indføre e-udbud, bl.a. gennem elektronisk offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser, elektronisk kommunikation (herunder afgivelse af tilbud) og nye helt elektroniske procedurer for indgåelse af kontrakter såsom dynamiske indkøbssystemer og e-auktioner. På tidspunktet for vedtagelsen i 2004 blev direktiverne ledsaget af en handlingsplan⁴⁶.

Som det fremgår af gennemførelsesrapporten for 2012 vedrørende offentlige tilbud, er det gået fremad med at bruge e-udbud, men samlet set er det stadig kun i 5-10 % af udbudsprocedurerne i EU, at det sker. Nogle få medlemsstater har dog gjort betydelige fremskridt hen imod en fuld indførelse af e-udbud i fasen forud for tildelingen af kontrakter. Det gælder navnlig i medlemsstater, hvor brugen af e-udbud er blevet lovpligtig og forventes anvendt gradvis.

Kommissionens lovgivningspakke om offentlige indkøb indeholder bestemmelser om en gradvis overgang til udelukkende at bruge e-udbud.

God praksis ved anvendelsen af e-udbud

Litauen er gjort betydelige fremskridt, hvad angår onlineadgang til kombinerede oplysninger om offentlige udbudsprocedurer. Der offentliggøres flere oplysninger, end der kræves i henhold til EU-retten, bl.a. udkast til tekniske udbudsspecifikationer og oplysninger om indgåede og gennemførte offentlige kontrakter. Derudover skal leverandørerne i deres tilbud angive, hvem underleverandørerne er. Siden 2009 har e-udbuddene værdimæssigt skulle udgøre mindst 50 % af tilbuddene i forbindelse med offentlige udbud. Som følge heraf steg andelen af e-udbud fra 7,7 % til 63 % i 2010 og nærmer sig målet på 70 % inden 2013.

46 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_da.pdf.

Estland har oprettet en e-udbudsportal og tilknyttede elektroniske tjenester (f.eks. en portal for registrering og forvaltning af virksomheder og centralisering af bogføringen i den offentlige sektor). Det nationale register over offentlige udbud er en portal, hvor alle bekendtgørelser om offentlige udbud er blevet offentliggjort elektronisk siden 2003. Loven om offentlige udbud indeholder bestemmelser om yderligere tiltag i den retning såsom e-auktioner, e-indkøbssystemer og et e-katalog, og det kræves, at fra 2013 skal mindst 50 % af alle offentlige udbud være elektroniske. I 2012 blev ca. 15 % af de offentlige udbud gennemført som e-udbud, hvilket var tre gange så mange som i 2011.

Det portugisiske program for e-udbud blev lanceret i juni 2003 som en centraliseret platform af høj kvalitet, der forbedrer effektiviteten og konkurrencen takket være den større gennemsigtighed og de øgede besparelser i forbindelse med den offentlige udbudsprocedure. Portalen – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – giver mulighed for at downloade udbudsdokumentation og -specifikationer gratis. Portalen er også med til at videreformidle indkaldelser af tilbud og forespørgsler fra leverandører og anvendes til at forvalte alle aspekter af informationsudvekslingen online. Et kontraktforvaltningsredskab sikrer, at offentlige kontrakter oploades og muliggør kontrol med de kontrakter, der er indgået, og elektronisk fakturering. Informationsforvaltningssystemet hjælper også med til at indsamle, lagre og systematisere statistiske data om udbudsproceduren.

Landekapitlerne indeholder mere detaljerede oplysninger om disse former for praksis.

Kontrolmekanismer

I henhold til gældende EU-ret er det frivilligt, om der oprettes et **centralt udbudsorgan**. De fleste medlemsstater har dog valgt at indføre bestemmelser herom i deres nationale lovgivning. Som det fremgår af gennemførelsesrapporten for 2012 vedrørende offentlige tilbud, udpeger de fleste medlemsstater særlige myndigheder, der tager sig af mange eller alle opgaver i forbindelse med udbud. Der er dog visse undtagelser, hvor de pågældende institutioner ikke er udpeget til specifikt at tage sig af offentlige udbud, idet det blot er en del af deres opgaver (f.eks. konkurrencemyndigheder). I nogle medlemsstater, hvor der findes et centralt organ, er dets kapacitet dog begrænset som følge af manglende personale og uddannelse i lyset af de stadig større opgaver.

I henhold til "klagedirektiverne" er det medlemsstaterne selv, der beslutter, om **klager** skal behandles af administrative eller retlige organer. Halvdelen af medlemsstaterne har valgt det ene og den anden halvdel det andet. I nogle få medlemsstater er der ikke tilstrækkelig garanti for, at klageinstanserne er uafhængige af politisk påvirkning, bl.a. hvad angår udnævnelse af deres ledere og personale.

I de seneste år er der konstateret en tendens hen imod en større **professionalisering i forbindelse med offentlige udbud** i form af aggregering af efterspørgslen og centralisering ved hjælp af rammekontrakter (udgør 17 % af den samlede værdi af de kontrakter, der ligger over beløbsgrænsen, og som blev tildelt i perioden 2006-2010⁴⁷), og fælles indkøb (12 % af den samlede værdi). Selv om centrale og lokale statslige forvaltninger i stigende grad bruger specialiserede organer såsom centrale udbudsorganer, ændrer den større brug af rammekontrakter udbuddenes art. På nuværende tidspunkt varierer praksis meget på tværs af medlemsstaterne.

47 'Public procurement in Europe- cost and effectiveness', PwC Ecorys London Economics, marts 2011.

Hvad angår **kendskabet til og uddannelse vedrørende strategier til bekæmpelse af korruption**, er der sket forbedringer de senere år i det fleste medlemsstater, men offentligt ansatte, der tager sig af offentlige udbud, anser den rolle, som de kan spille, som temmelig begrænset, når det drejer sig om at opdage korruption. Hvor effektivt samarbejdet mellem de offentlige udbudsmyndigheder, de retshåndhævende myndigheder og de myndigheder, der bekæmper korruption, er, varierer meget på tværs af medlemsstaterne. I mange tilfælde er samarbejdet formalistisk, og statistikkerne viser, at de offentlige udbudsmyndigheder rapporterer få tilfælde af mistanke om korruption eller interessekonflikter til de retshåndhævende myndigheder eller de myndigheder, der fremmer integriteten.

I nogle medlemsstater, hvor kontrollen, navnlig på **lokalt plan**, er temmelig svag eller splittet, synes der at være mange tilfælde af favoritisme i forbindelse med tildeling af offentlige midler fra nationale, lokale og regionale myndigheder, der er involveret i offentlige udbud.

Selv om **kontrollen** med fasen, inden der afgives tilbud, fasen, hvor der afgives tilbud, og fasen, hvor der tildeles kontrakter, er blevet **mere effektiv** i medlemsstaterne, er der mindre kontrol med gennemførelsesfasen (fasen efter tildelingen af kontrakter). Visse nationale revisionsretter eller nationale statsrevisorer har peget på uregelmæssigheder, der forekommer ved gennemførelsen af kontrakterne. I mange medlemsstater er revisionsretterne kommet til at spille en vigtig rolle med at indkredse huller i og mangler ved de offentlige udbudsprocedurer. Der bliver ofte ikke fulgt tilstrækkeligt op på deres anbefalinger.

I forbindelse med offentlige udbudsprocedurer bliver tilbudsgivernes og underleverandørernes virksomhedsstruktur sjældent kontrolleret. I henhold til mindst én medlemsstats lovgivning er det tilladt at indgå offentlige kontrakter med aktieselskaber, samtidig med at lovgivningen ikke giver tilstrækkelig garanti for, at der ikke opstår interessekonflikter.

Koordineringen af tilsynet, delvis overlappning, opdeling af opgaverne eller splittet kontrol på centralt og lokalt plan, også i gennemførelsesfasen, er forhold, der stadig skaber problemer i en række medlemsstater.

I de fleste medlemsstater er navnlig kontrollen med offentlige udbud, der ligger under beløbsgrænsen i EU-retten, svag. Det vækker bekymring navnlig i forbindelse med de former for praksis, der rapporteres, nemlig at kontrakter opsplittes i mindre kontrakter for at undgå de krav og den kontrol, der kræves i henhold til EU's udbudsregler.

Udelukkelse

I overensstemmelse med EU-retten findes der mange obligatoriske udelukkelsesregler i alle medlemsstater, i henhold til hvilke tilbudsgivere, der er afsagt endelig dom over for korruption, er udelukket fra at deltage. Mange nationale regler indeholder såkaldte selvrehabiliteringsbestemmelser⁴⁸. Mange medlemsstater har ikke pligt til at offentliggøre udelukkelseslister⁴⁹, og de offentliggør generelt ikke sådanne. I mange medlemsstater har de kontraherende myndigheder mulighed for at samkøre oplysninger i deres interne udelukkelsesdatabaser. Internationale udelukkelseslister betragtes som regel ikke som tilstrækkeligt grundlag for udelukkelse i EU-medlemsstaterne.

48 Selvrehabilitering gør det muligt for virksomheder at træffe foranstaltninger for at rette op på den situation, der førte til, at de blev optaget på udelukkelseslisten, og derved gøre det muligt for dem at deltage i offentlige udbud.

49 Lister over virksomheder, der er udelukket fra offentlige udbud, bl.a. fordi der er afsagt endelig dom over dem for korruption eller andre alvorlige lovovertrædelser.

Sanktioner

I de fleste medlemsstater falder korruption i forbindelse med offentlige udbud ind under straffelovsovertrædelser såsom bestikkelse og misbrug af indflydelse. Der er medlemsstater, hvor specifikke korruptionsrelaterede lovovertrædelser, der påvirker afviklingen af offentlige udbudsprocedurer, udgør en selvstændig type straffelovsovertrædelse. Generelt suspenderes, afbrydes eller annulleres udbudsprocedurerne, når korruptionen eller interessekonflikten opdages. Situationen er dog anderledes i de tilfælde, hvor kontrakterne allerede er indgået, og der opdages eller forekommer korruption eller interessekonflikter. I mange tilfælde kræves der ud over sanktioner som følge af korruption eller interessekonflikter som sådan særskilte civile retssager for at annullere en offentlig kontrakt. Det indebærer ofte langvarige procedurer, der er risiko for først har virkning for sent, når det er svært eller endog umuligt fuldt ud at dække tabene. I visse andre medlemsstater indeholder offentlige kontrakter en klausul om korruption, som sikrer en mere effektiv opfølgning i tilfælde af, at det inden for kontraktens løbetid bevises, at der er forekommet korruption (f.eks. klare procedurer for at erklære en kontrakt ugyldig eller andre kontraktmæssige sanktioner).

I nogle medlemsstater, hvor korruption i forbindelse med offentlige udbud skaber særlig bekymring, er resultaterne af retsforfølgelserne og de endelige domme svage, og få sager om korruption i forbindelse med offentlige udbud munder ud i sanktioner, der virker afskrækkende. Disse sager tager normalt lang tid, og ofte er kontrakten eller projektet allerede gennemført på det tidspunkt, hvor korruptionen opdages. Korruptionssager i forbindelse med offentlige udbud er ofte komplekse og involverer undertiden højtstående offentligt ansatte. Der kræves derfor særlig teknisk viden for at sikre effektive og retfærdige retssager. I nogle medlemsstater er der fortsat mangler, hvad angår uddannelsen af anklagerne og/eller dommerne i sager om offentlige udbud.

C. Konklusioner og anbefalinger vedrørende offentlige udbud

Ovennævnte resultater viser, at medlemsstaterne har gjort fremskridt med at gennemføre strategier til bekæmpelse af korruption, men det er endnu et risikoområde. Der kræves en yderligere indsats for at hæve kravene til integritet. Reformen af direktivet om offentlige indkøb og forsyningsvirksomhedsdirektivet samt forslaget til direktiv om tildeling af koncessionskontrakter indeholder krav, hvad angår korruptionsbekæmpelse og god forvaltningspraksis som en vigtig del af den overordnede modernisering. De mindstestandarder for interessekonflikter, der foreslås i disse direktiver, indledende markedshøringer, obligatoriske og frivillige udelukkelseskriterier, regler for selvrehabilitering, strengere bestemmelser for ændring og ophævelse af kontrakter, centralisering af oplysninger om sager om korruption og interessekonflikter samt tilsyns- og rapporteringskrav svarer i vid udstrækning til de resterende betænkeligheder, der gives udtryk for ovenfor.

Med hensyn til hvad mere medlemsstaterne eventuelt kan gøre, fører de 17 landekapitler, hvori problemerne i forbindelse med offentlige udbud fremhæves, samt analysen i dette afsnit til følgende generelle anbefalinger:

1. Behov for systematisk at anvende korruptionsrisikovurderinger i forbindelse med offentlige udbud

- De myndigheder, der fører tilsyn med offentlige udbud, bør uanset deres institutionelle ramme med støtte fra de retshåndhavende myndigheder eller de organer, der er specialiseret i bekæmpelse af korruption og/eller fremme af integriteten, udvikle risikovurderinger.

- Centralisering af oplysninger om praksis og mønstre for korruption, der er opdaget, bl.a. interessekonflikter og svingdørsadfærd. Grundlæggende risikovurderinger på grundlag af disse centraliserede oplysninger.
- Udvikling af skræddersyede foranstaltninger på grundlag af risikovurderinger med henblik på særligt udsatte sektorer og de hyppigst forekommende uregelmæssigheder under eller efter udbudsproceduren.
- Gennemførelse af målrettede strategier til bekæmpelse af korruption for regionale og lokale forvaltninger. Risikovurderinger kan være nyttige til at se nærmere på særlige risici på dette forvaltningsniveau.
- Udvikling og videreformidling af retningslinjer til brug i "red flag"-indikator-systemerne. Det skal hjælpe de kontraherende myndigheder og tilsynsmyndighederne med at opdage korruption, favoritisme og interessekonflikter.

2. Anvendelse af høje standarder for gennemsigtighed i forbindelse med hele udbudsproceduren samt under gennemførelsen af kontrakten

- Sikring af fælles minimumsstandarder for gennemsigtigheden i regionale og lokale forvaltninger i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer og gennemførelsesfasen af offentlige kontrakter.
- Fastsættelse af en eller anden form for offentliggørelse eller sikring af adgangen til indgåede offentlige kontrakter, bl.a. bestemmelserne om rettigheder, klausuler om forpligtelser og sanktioner, med undtagelse af veldefinerede, begrænsede og begrundede undtagelser af fortrolighedshensyn, hvad angår bestemte kontraktmæssige bestemmelser.
- Større gennemsigtighed i forbindelse med de offentlige udbudsprocedurer før og efter tildelingen af kontrakter ved onlineoffentliggørelse på alle forvaltningsniveauer (centralt, regionalt og lokalt) af årsregnskaberne og balancen og fordelingen af udgifter på offentlige arbejder, leverancer og tjenesteydelser. Større gennemsigtighed i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, der gennemføres af statsejede virksomheder og inden for rammerne af partnerskaber mellem den offentlig og den private sektor.

3. Styrkelse af den interne og eksterne kontrol gennem hele udbudsproceduren samt under gennemførelsen af kontrakten

- Sikring af, at de organer, der fører kontrol med offentlige udbud, rådgivende organer og tilsynsorganer samt revisionsretterne (afhængigt af, hvad der er relevant) har tilstrækkelig kapacitet til at udføre deres kontrolopgaver.
- Styrkelse af de interne kontrolmekanismer for at forebygge og opdage korruption og interessekonflikter. Sikre ordentlige og ensartede metoder til kontrol med korruption og interessekonflikter under hele den offentlige udbudsprocedure. I den forbindelse skal der lægges størst vægt på de mest risikofyldte udbudsprocedurer eller forvaltningsniveauer samt på uafhængige tilsynsorganers uanmeldte ad hoc-kontrol.
- Styrkelse af kontrolmekanismerne og -redskaberne i fasen efter tildelingen af offentlige kontrakter og gennemførelsesfasen.

- En hensigtsmæssig opfølgning af revisionsretternes anbefalinger, når de konstaterer uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige udbud.
- Kontrol med tilbudsgivernes og underleverandørernes virksomhedsstruktur.
- Hensigtsmæssige kontrolmekanismer i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, der gennemføres af statsejede virksomheder og inden for rammerne af partnerskaber mellem den offentlig og den private sektor.

4. *Et konsekvent tilsyn og øget bevidsthed om behovet og den nødvendige viden for at forebygge og opdage korruption på alle niveauer af offentlige udbud*

- En effektiv koordinering mellem de myndigheder, der tager sig af tilsynet med offentlige udbud.
- Øget bevidsthed om de detaljerede retningslinjer for forebyggelse og opdagelse af korruption og interessekonflikter i forbindelse med offentlige udbud, navnlig på regionalt og lokalt plan.
- Skræddersyede uddannelser for anklagere og dommere vedrørende de tekniske og juridiske aspekter af den offentlige udbudsprocedure.

5. *Skærpede sanktioner*

- Anvendelse af afskrækkende sanktioner i forbindelse med korruption, favoritisme og interessekonflikter i forbindelse med offentlige udbud.
- Effektive opfølgningsmekanismer, der kan ophæve og/eller annullere offentlige kontrakter i rette tid, når korruption har påvirket processen.

BILAG

Metode

Sigtet med rapporten

Som nævnt i indledningen defineres korruption i denne rapport i lighed med internationale retlige instrumenter som "magtmisbrug for egen vindings skyld". Selv om begrebets nøjagtige betydning, og hvad det dækker, drøftes i akademiske kredse, indebærer det, at rapporten dækker to aspekter. For det første dækker den særlige former for korruption og de foranstaltninger, som medlemsstaterne specifikt træffer for at forebygge eller straffe korruption som defineret i lovgivningen. For det andet dækker den bestemte typer adfærd og foranstaltninger, som påvirker risikoen for korruption og en stats kapacitet til at kontrollere den. Som følge heraf behandles der i rapporten en lang række problemer i tilknytning til korruption, foruden bestikkelse bl.a. misbrug af indflydelse, embedsmisbrug, en række aspekter i relation til nepotisme, favoritisme, ulovlig lobbyvirksomhed og interessekonflikter. Formålet med denne første rapport om bekæmpelse af korruption i EU er at holde fokus på et begrænset antal vigtige korruptionsrelaterede problemer, som indsættes i en bredere kontekst.

Forfatningsmæssige bestemmelser (hvor decentraliseret magten er, domstolenes stilling, forbindelsen mellem anklagemyndigheden og den udøvende magt), den offentlige sektors struktur og kvalitet, statens aktive rolle i økonomien og privatiseringer er relevante ud fra et korruptionsmæssigt synspunkt. Der fældes ingen generel værdidom i rapporten vedrørende forfatningsmæssige bestemmelser eller om grænsen mellem statslig og privat ejendom. Den er således neutral, hvad angår decentralisering, men der ses nærmere på, om der findes hensigtsmæssige kontrolmekanismer for at styre risikoen for korruption. Det samme gælder for privatisering: overførslen af statslig ejendom til private hænder indebærer visse risici for korruption, men kan mindske den langsigtede risiko for korruption, nepotisme og klientelisme. I rapporten ses der kun på, om der findes gennemsigtige konkurrencebaserede procedurer for at mindske risikoen for korruption. Derudover er der forskellige retlige og forfatningsmæssige bestemmelser vedrørende forbindelsen mellem den retshåndhævende og den udøvende magt. Rapporten er neutral, hvad angår de forskellige modeller, da der kun ses nærmere på, om anklagemyndigheden er i stand til effektivt at retsforfølge de skyldige i korruptionssager.

Informationskilder

Kommissionen var fast besluttet på ikke at overlapse det arbejde, eksisterende rapporteringsmekanismer udfører, og pålægge de medlemsstater, der er genstand for forskellige ressourcekrævende peer review-evalueringer (GRECO, OECD, UNCAC, FATF, Moneyval), yderligere administrative byrder. Rapporten er derfor ikke baseret på detaljerede spørgeskemaer eller ekspertbesøg i landene. Den er baseret på en stor mængde oplysninger fra eksisterende tilsynsmekanismer samt oplysninger fra andre kilder, bl.a. de nationale offentlige myndigheder, forskning udført af akademiske institutioner, uafhængige eksperter, tænketanke, civilsamfundsorganisationer m.fl.

Desuden trækkes der i rapporten på korruptionsrelaterede oplysninger vedrørende en lang række politikområder (f.eks. offentlige udbud og regionalpolitik), der stammer fra forskellige afdelinger i Kommissionen og de relevante EU-agenturer (Europol og Eurojust). Undersøgelserne blev specifikt bestilt med henblik på at udvide videnbasen på de områder, der er relevante for denne rapport. På Europa-Parlamentets initiativ iværksatte OLAF en

omfattende undersøgelse af korruption i forbindelse med offentlige udbud, der involverer EU-midler. Resultaterne heraf er blevet anvendt i både det tematiske kapitel og landekapitlerne. En anden undersøgelse vedrørte korruption i sundhedssektoren. Der blev gennemført to Eurobarometer-undersøgelser i 2013: den første var rettet mod den brede offentlighed, mens den anden vedrørte et repræsentativt udsnit af virksomheder i hver medlemsstat. Der blev udtrukket oplysninger om korruption på regionalt niveau af "Study on Quality of Government", der blev gennemført af "Institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet" ved Göteborgs universitet. Derudover har Kommissionen anvendt oplysninger fra forskningsprojekter, der er samfinansieret af EU såsom Transparency Internationals rapporter om integritet i forskellige lande.

Rapporten om bekæmpelse af korruption i EU bygger også på oplysninger fra mekanismen for samarbejde og kontrol, der er en opfølgingsmekanisme vedrørende Rumænien og Bulgarien efter deres tiltrædelse, og som forvaltes af Europa-Kommissionen. Disse to mekanismer tjener andre formål, men i denne rapport trækkes der på den omfattende viden og erfaringerne med mekanismen og der henvises hertil i de to landekapitler. Efter afslutningen af proceduren med mekanismen for samarbejde og kontrol vil der i kommende rapporter af denne type blive fulgt op på disse forhold, som er relevante for korruptionen.

Hvad angår Kroatien, blev der indsamlet omfattende oplysninger som en del af førtiltrædelsesprocessen og den tilknyttede kontrol. Generelt har kontrollen med bestræbelserne for at bekæmpe korruption, som var en del af udvidelsesprocessen, givet mange nyttige erfaringer, der har kunnet bruges i konteksten, navnlig faktorer, der påvirker bæredygtigheden af programmet for bekæmpelse af korruption.

Forberedelsesproces og understøttende redskaber

I september 2011 vedtog Kommissionen en afgørelse om nedsættelse af en **ekspertgruppe vedrørende korruption**, der skal støtte arbejdet med rapporten om bekæmpelse af korruption i EU. Ekspertgruppen rådgiver med hensyn til den overordnede metodologi og vurderingerne i rapporten. Der blev udvalgt sytten eksperter efter en åben indkaldelse af interessetilkendegivelser, hvor næsten 100 kandidater viste deres interesse. De udvalgte eksperter har meget forskellig baggrund (offentlige myndigheder, retshåndhævelse, domstolene, forebyggende tjenester, den private sektor, civilsamfundet, internationale organisationer, forskningsverdenen m.m.). De handler i deres personlige egenskab, og de repræsenterer ikke de institutioner, de kommer fra. Gruppen begyndte sit arbejde i januar 2012 og mødtes gennemsnitligt hvert tredje måned⁵⁰.

Kommissionen har også oprettet et **net af lokale forskningskorrespondenter**, der har fungeret siden august 2012. Nettet supplerer ekspertgruppens arbejde med at indsamle og behandle relevante oplysninger fra hver medlemsstat. Det består af eksperter inden for korruption, der kommer fra forskningsinstitutioner og civilsamfundsorganisationer. For at sikre fuldstændig upartiskhed bedømmer 28 eksterne evaluatore det vigtigste input fra korrespondenterne og afgiver udtalelse om, hvorvidt det er objektivt.

Kommissionen afholdt to **workshopper** med deltagelse af nationale myndigheder (myndigheder for bekæmpelse af korruption, anklagemyndigheder, koordinerende ministerier), forskere, ngo'er, journalister og virksomhedsrepræsentanter. Den første

⁵⁰ Navnene på gruppens medlemmer og mødereferaterne kan ses på:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

workshop fandt sted i Sofia den 11. december 2012 med berørte parter fra 14 medlemsstater (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Den anden workshop fandt sted den 5. marts i Gøteborg med berørte parter fra de resterende 14 medlemsstater ((BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Workshopperne havde til formål at informere om Kommissionens arbejde med rapporten og få landespecifikke illustrative eksempler på god og dårlig praksis i forbindelse med bekæmpelse af korruption i medlemsstaterne.

Kommissionen har også modtaget input fra nationale korruptionsbekæmpende myndigheder, der er en del af EPAC/EACN-nettet (European Partners Against Corruption/European Contact-Point Network Against Corruption).

Kommissionen gav desuden medlemsstaternes myndigheder mulighed for at se de tidlige udkast til de respektive landekapitler (uden angivelse af de forhold, det anbefales medlemsstaterne at følge op på) og fremkomme med deres bemærkninger. Disse bemærkninger blev nøje overvejet i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten.

Vurderingsmetoder og brug af indikatorer

Rapporten er hovedsagelig baseret på en **kvalitativ** snarere end en kvantitativ vurdering. Det betyder, at der er tale om en vurdering af hvert enkelt land i dets nationale kontekst. Der er fokus på, hvad der fungerer og hvad der ikke fungerer, når det drejer sig om at bekæmpe korruption i det enkelte land. De kvantitative aspekter spiller en mindre rolle, hovedsagelig fordi det er svært at sætte tal på, hvor stort et problem korruption er og endnu sværere at rangordne landene efter resultater. Til hinder for at fokusere på det kvantitative aspekt er, at der er tendens til, at velkendte undersøgelser sammensætter deres indekser ved at bruge andres data. Det skaber en kaskadevirkning, idet sammensatte indekser, der bygger på denne fremgangsmåde, kan afspejle data, der blev indsamlet et eller to år, før de blev offentliggjort. Der er tendens til at bruge f.eks. resultaterne af Eurobarometer-undersøgelser, men på det tidspunkt, hvor det sammensatte indeks offentliggøres, kan der foreligge en nyere Eurobarometer-undersøgelse.

I lyset af, at korruption foregår i det skjulte, giver opinionsundersøgelser over tid en indikator for, hvor udbredt problemet er. Undersøgelser er pr. definition begrænset til et begrænset antal spørgsmål, der besvares, og afhænger i høj grad af, hvor åbne de adspurgte er. Resultaterne af undersøgelser er utvivlsomt også påvirket af aktuelle begivenheder på tidspunktet, hvor interviewene foregår. Når et land træffer mere massive foranstaltninger mod korruption, der fører til afsløringen af korruptionssager, større mediedækning og større bevidsthed herom i befolkningen, kan opinionsundersøgelserne skabe en negativ dynamik, idet flere mennesker end tidligere vil sige, at korruptionen er mere udbredt. Svarene kan også være politisk påvirket, idet en bestemt regerings popularitet associeres med manglende effektivitet, hvad angår gennemførelse af dens politik. Alene det forhold, at korruption opfattes som et udbredt fænomen, kan i sig selv være en indikator for ineffektive politikker.

Bortset fra opinionsundersøgelser findes der interessante forskningsresultater vedrørende korrelationen mellem visse økonomiske og sociale indikatorer og korruption. Korruption er f.eks. blevet undersøgt i lyset af den potentielle korrelation mellem størrelsen af den økonomiske vækst, tildelingen af offentlige midler, udbredelsen af internettet, budgettet til retsforfølgelser og håndhævelsen af konkurrencereglerne. I praksis stødt man på problemer, hvad angår kapaciteten til at indsamle pålidelige, sammenlignelige data af høj kvalitet på tværs af medlemsstaterne og til på overbevisende vis at påvise forbindelsen mellem disse

faktorer og korruptionen. Endelig er det svært at drage klare politikorienterede konklusioner af disse korrelationer.

Trods disse begrænsninger besluttede Kommissionen at gøre status over de allerede eksisterende indikatorer. Der blev foretaget en opgørelse over disse indikatorer, der var så omfattende som muligt, uden at der blev taget stilling til de disponible datas pålidelighed eller relevans. Listen blev udarbejdet ved at indsamle data fra allerede eksisterende undersøgelser (foretaget af OECD, Verdensbanken, Det Verdensøkonomiske Forum, Transparency International, den akademiske verden m.fl.) fra Eurobarometer-undersøgelser og mange andre kilder. Det var ikke meningen, at denne opgørelse skulle danne grundlag for et nyt indeks over korruption, men derimod bidrage med elementer til en analyse, der supplerer den kvalitative vurdering, der står i centrum i denne rapport. Under udarbejdelsen af listen blev Kommissionen klar over, at der kunne være et grundlæggende problem ved hovedsageligt at tage udgangspunkt i indikatorer og statistiske data for nå ind til selve kernen i korruptionsproblemerne og ikke mindst for at fremsætte gennemførlige skræddersyede politiske anbefalinger. Der blev dog indsamlet allerede fastlagte indikatorer, der var af relevans for bestræbelserne for at bekæmpe korruption, understøtte af solide data for derved at undersøge situationen i medlemsstaterne og indkredse områder, der krævede en nærmere analyse i forbindelse med undersøgelsen af det enkelte land. Disse data 1) blev anvendt som baggrundsinformation (dvs. en indledning til hvert landekapitel) og 2) skulle tjene som udgangspunkt/et supplerende punkt for yderligere undersøgelser af et særligt forhold/en særlig sektor på lande- eller EU-niveau for at indkredse problemet og vurdere, hvor det blev forsøgt løst. 3) I sidste ende hjalp de også med til at finde fejl eller manglende kohærens mellem de forskellige kilder.

Det er nødvendigt omhyggeligt at overveje, hvordan strafferetsstatistikkerne skal tolkes i forbindelse med korruption. I tilfælde af grove forbrydelser såsom tyveri, røveri, indbrud eller overfald kan det med rimelighed forventes, at ofret vil anmelde forbrydelsen til politiet. Strafferetsstatistikkerne kan derfor vise problemets omfang. Til forskel fra disse forbrydelser er korruption skjult, og i det fleste tilfælde er der ikke et direkte offer, som kan anmelde lovovertrædelsen. Andelen af uopdagede korruptionssager er derfor sandsynligvis meget højere, hvad angår korruption i forhold til andre forbrydelser.

Hvis der er et stort antal sager, der anmeldes til de retshåndhævende myndigheder, der sker retsforfølgelse ved domstolene, og det munder ud i domfældelser, kan det give et indtryk af, hvor stort omfanget af korruption er. Det kan til gengæld også give et positivt billede af, at der er mindre tolerance over for korruption og derfor større vilje til at anmelde den, idet de retshåndhævende myndigheder og domstolene har de nødvendige midler til at opdage og sikre retsforfølgelse i forbindelse med korruptionssager. Det modsatte er også tilfældet, idet et lavt antal anmeldelser af korruption og retsforfølgelser ikke nødvendigvis betyder, at omfanget af korruption er lavt. Det kan skyldes det forhold, at der ikke er vilje til at tage fat på problemet, at anklagemyndigheden og domstolene ikke er motiverede, og/eller at de ikke har de nødvendige redskaber og ressourcer til at tage sig af korruptionssager. Derudover er det meget svært at foretage sammenligninger af oplysninger om straffesager af to årsager: For det første findes der ingen fælles strafferetlig definition af korruption i medlemsstaterne, hvilket medfører, at der er forskellige måder at registrere korruptionsrelaterede lovovertrædelser på. For det andet kan korruption retsforfølges via andre lovovertrædelser (f.eks. svig og hvidvaskning af penge), da der er forskel på de strafferetlige procedurer, f.eks. hvad angår kravene til bevisoptagelsen.

Den mængde oplysninger om korruption, der er til rådighed, også ud over strafferetssager, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Også her kan oplysningerne som ovenfor fortolkes på to måder. På den ene side kan der skabes en korrelation mellem problemets omfang og mængden af disponible oplysninger. På den anden side er der tilfælde, hvor korruption ikke prioriteres, og der findes relativt få oplysninger, der gør det muligt at måle problemets omfang og vurdere, om de politiske tiltag er tilstrækkelige og effektive. Disse metodemæssige udfordringer gør det endnu sværere at foretage meningsfulde sammenligninger mellem medlemsstaterne.

Foranstaltninger for at bekæmpe korruption

Rapporten tager udgangspunkt i den antagelse, at der ikke findes en universalløsning på korruptionsproblemet. Der foreslås ikke standardiserede løsninger for alle medlemsstater: hvilke (lovgivningsmæssige eller andre) løsninger der kræves for at løse problemer med interessekonflikter afhænger f.eks. i høj grad af en lang række faktorer, bl.a. i hvor høj grad interessekonflikter allerede opfattes som et problem i et land, hvilke kulturelle normer der gælder, og i hvilket omfang anerkendte samfundsmæssige normer skal afspejles i lovgivningen. Rapporten sigter mod at fremsætte anbefalinger, der passer på situationen i den enkelte medlemsstat.

For ti år siden blev omfattende strategier til bekæmpelse af korruption anset som universalløsningen for at sætte korruption højere på den politiske dagsorden og styrke den politiske vilje og mobilisere ressourcer. Alligevel gav det varierende resultater. I nogle tilfælde fungerede arbejdet med strategierne som en katalysator for reelle fremskridt, mens imponerende strategier i andre tilfælde kun havde beskeden eller ingen virkning for situationen i marken. Kommissionen er derfor tilbageholdende i rapporten, når det drejer sig om at anbefale, at der vedtages strategier, og den gør det kun i de tilfælde, hvor det ser ud til, at arbejdet med at udforme en strategi kan føre til et positivt engagement og betydelige forbedringer i samarbejdet mellem forskellige myndigheder.

På samme måde som strategier har organer til korruptionsbekæmpelse været meget på mode. Også her med varierende resultater til følge. I nogle tilfælde, hvor de pågældende organer havde et stærkt mandat og uafhængige og engagerede ledere, medførte det et gennembrud, således at de kunne retsforfølge korruptionssager på højt niveau. I andre sager kan oprettelsen af sådanne organer have spillet en negativ rolle, idet det gav indtryk af, at andre myndigheder ikke behøvede at gøre deres del af arbejdet. I rapporten vurderes hver enkelt situation derfor i den nationale kontekst, og der tages hensyn til de særlige forhold i hvert land, og der foreslås ingen universalløsninger.

I rapporten henvises der til det forhold, at visse myndigheder, der spiller en vigtig rolle i bekæmpelsen af korruption, ikke har tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer. Kommissionen er klar over, at det kan være svært i den nuværende situation med finanspolitiske stramninger at afsætte flere ressourcer til bestemte institutioner og gennemførelsesforanstaltninger. I bestemte situationer vil der dog kunne opnås betydelige besparelser over tid, idet omkostningerne i forbindelse med korruptionen mindskes, hvis der stilles flere midler til rådighed. Der tales derfor i rapporten for at prioritere tildelingen af ressourcer til specifikke offentlige organer eller programmer, der har stor betydning i forbindelse med forebyggelsen eller bekæmpelsen af korruption.

Synergi med eksisterende tilsynsmekanismer og benchmarks for vurderinger

På internationalt plan er de vigtigste nuværende tilsyns- og evalueringsmekanismer Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO), OECD's arbejdsgruppe vedrørende bestikkelse og den kontrolmekanisme, der er knyttet til FN's konvention mod korruption (UNCAC). Ved udarbejdelsen af denne rapport har Kommissionen i vid udstrækning trukket på de resultater, disse mekanismer er nået frem til (navnlig GRECO og OECD). Standarderne til bekæmpelse af korruption som dem fra UNCAC eller dem, der er fastsat af GRECO og OECD (f.eks. Europarådets strafferetskonvention om korruption og tillægsprotokollen hertil, civilretskonventionen om korruption, de tyve vejledende principper for bekæmpelse af korruption, som Europarådets Ministerråd har vedtaget, Europarådets anbefalinger om økonomisk støtte til politiske partier, Europarådets anbefalinger vedrørende adfærdskodekser for offentligt ansatte og OECD's konvention om bekæmpelse af korruption) spiller en vigtig rolle som ramme for vurderingen.

Rapporten gengiver ikke den detaljerede tekniske analyse, der er indeholdt i GRECO's og OECD's rapporter, selv om den bygger på deres anbefalinger, når de stadig ikke er gennemført og relevante for de hovedemner, der er i fokus i hvert landekapitel. Ved at fremhæve udvalgte anbefalinger, som andre mekanismer tidligere er fremkommet med, sigter rapporten mod at få dem efterkommet.

Synergien med GRECO er særlig vigtig, da GRECO dækker alle EU-medlemsstater samt andre europæiske lande, der er relevante i forbindelse med fremtidige udvidelser og det østlige partnerskab. Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at træffe foranstaltninger, der gør det muligt for EU fremover helt at tilslutte sig GRECO. Dette vil også fremme et tættere samarbejde med henblik på de kommende udgaver af rapporten om bekæmpelse af korruption i EU.