

## Justitieutskottets utlåtande 2022/23:JuU33

# Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om bekämpning av korruption

---

## Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till direktiv om bekämpande av korruption, om ersättande av rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371, inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

### *Prövade förslag*

Förslag till direktiv om bekämpande av korruption, om ersättande av rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371, COM(2023) 234.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets prövning.....	5
Förslag till direktiv om bekämpande av korruption.....	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Förslag till direktiv om bekämpande av korrupktion**

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 15 juni 2023

På justitieutskottets vägnar

*Ardalan Shekarabi*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ardalan Shekarabi (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson (SD), Rasmus Ling (MP), Juno Blom (L), Mats Arkhem (SD) och Sanna Backeskog (S).

## Redogörelse för ärendet

Den 1 juni 2023 hänvisades kommissionens förslag till direktiv om bekämpande av korruption, om ersättande av rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371, COM(2023) 234, till justitieutskottet för subsidiaritetsprövning. Åttaveckorsfristen löper ut den 26 juli 2023.

Den 7 juni 2023 lämnade Justitiedepartementet en faktapromemoria där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår (2022/23:FPM93).

Förslaget som prövas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

# Utskottets prövning

## Förslag till direktiv om bekämpande av korruption

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

### **Kommissionens förslag**

#### *Bakgrund och syfte*

Det finns sedan tidigare straffrättslig EU-lagstiftning för att bekämpa korruption. Det handlar framför allt om konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i från 1997 och 2003 års rambeslut om kampen mot korruption inom den privata sfären (2003/568/RIF). Dessa instrument har sedermera kompletterats med andra instrument.

Kommissionen har sett ett behov av att uppdatera och komplettera nuvarande regelverk mot bakgrund av att lagstiftningen är splittrad, föråldrad och har ett begränsat tillämpningsområde. I syfte att säkerställa mer konsekventa och effektiva insatser i unionen föreslår kommissionen därför ett nytt direktiv som är avsett att ersätta ovan nämnda rambeslut och konvention.

Vidare kompletteras EU:s befintliga regelverk för att ta hänsyn till medlemsstaternas rättsliga skyldigheter enligt internationell rätt. EU är part i Förenta nationernas konvention mot korruption, som är det mest omfattande internationella rättsliga instrumentet på detta område. Direktivförslaget kommer att uppdatera EU:s rättsliga ram, bland annat genom att införliva internationella standarder som är bindande för EU, såsom de som ingår i FN:s konvention mot korruption. Målet är att se till att alla former av korruption kriminaliseras i alla medlemsländer, att juridiska personer också kan hållas ansvariga för sådana brott och att brotten får effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Dessutom innehåller förslaget åtgärder för att förebygga korruption i enlighet med internationella standarder och underlätta gränsöverskridande samarbete, i enlighet med FN:s konvention mot korruption.

#### *Kommissionens förslag till direktiv*

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om bl.a. definitioner av och påföljder för olika typer av korruptionsbrott, förebyggande åtgärder, och förbättrad samordning och samarbete.

Enligt förslaget ska bl.a. givande eller tagande av alla typer av förmåner i syfte att en tjänsteman i offentlig och viss privat verksamhet ska vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten vara kriminaliserat. Förslaget innehåller även krav på kriminalisering av vissa former av förskingring, missbruk av tjänsteställning, hindrande av rättvisan och berikning från korruptionsbrott. Även s.k. handel med inflytande, varmed avses att någon utlovar, erbjuder eller lämnar en otillbörlig förmån till någon för att den ska utöva sitt verkliga eller förmodade inflytande för att få till en otillbörlig förmån från en offentlig tjänsteman, ska vara straffbart. Vidare ställs krav på att anstiftan och medhjälp till brott ska vara kriminaliserade och att detsamma ska gälla för försök i förhållande till vissa straffbara gärningar som föreslås i direktivet.

Förslaget innehåller minimiregler om påföljder och andra åtgärder för olika typer av korruptionsbrott. När det gäller fysiska personer förpliktats medlemsstaterna att belägga de straffbara gärningarna som föreslås med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder. Därutöver anges vissa särskilda lägsta maximistraff för samtliga brott, utom anstiftan, medhjälp och försök. Utöver de angivna påföljderna för fysiska personer ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de straffbara gärningarna kan bli föremål för kompletterande påföljder eller åtgärder, däribland böter, upphörande av eller förbud mot att inneha en offentlig anställning och förbud att ställa upp i val.

När det gäller juridiska personer anges att sådana ska kunna hållas ansvariga och att det ska finnas effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. Dessutom föreskrivs obligatoriska påföljder eller åtgärder, bl.a. bötesstraff eller administrativa avgifter och fråntagande av rätt till offentliga förmåner. För bötesstraffen och de administrativa avgifterna föreslås en lägsta maximinivå baserad på global omsättning.

Vidare innehåller förslaget bestämmelser om försvårande och förmildrande omständigheter, hävande av immunitet, domsrätt, preskription av brott och påföljder och om skydd för personer som rapporterar brott eller på annat sätt medverkar vid en utredning av ett brott.

Förslaget innehåller även krav på datainsamling och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och behöriga EU institutioner och organ, t.ex. Europol, Eurojust och kommissionen, i kampen mot korruption.

### *Rättslig grund*

Som rättslig grund anger kommissionen artiklarna 83.1, 83.2 och 82.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I artikel 83.1 regleras EU:s befogenhet att fastställa minimiregler för definitionen av korruption genom direktiv som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Artikel 83.2 i EUF-fördraget är den rättsliga grunden för antagandet av direktiv (EU) 2017/1371, som ändras genom det föreslagna direktivet.

Den rättsliga grunden för åtgärder för att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna i samband med straffrättsliga förfaranden och verkställighet av beslut, såsom antagande av gemensamma regler om domstols behörighet i brottmål, regleras i artikel 82.1 d.

### *Subsidiaritet och proportionalitet*

Korruption har ofta en gränsöverskridande dimension som inte sällan drabbar flera samhällen och ekonomier. Att anta åtgärder enbart på nationell nivå utan att beakta internationell samordning och samarbete skulle enligt kommissionen inte ge tillräcklig verkan. Gränsöverskridande samarbete mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter är därför avgörande.

På grund av korruptionens gränsöverskridande dimension, och med beaktande av redan befintlig EU-lagstiftning, förväntas åtgärder på unionsnivå vara mer ändamålsenliga och effektiva samt ha ett påtagligt mervärde i förhållande till åtgärder som vidtas av medlemsstaterna nationellt. Ytterligare harmonisering av medlemsstaternas straffrätt skulle bidra till att säkerställa samordning och gemensamma standarder. Enligt kommissionen visar den begränsade efterlevnaden av befintlig lagstiftning på behovet av en starkare samordning och definition av gemensamma standarder i hela EU. Vidare har antalet gränsöverskridande korruptionsfall inom EU ökat, vilket kommissionen menar bekräftar att korruption är ett allt större gränsöverskridande fenomen i EU. Ett nära samarbete mellan medlemsstaterna krävs för att säkerställa adekvata förebyggande och repressiva åtgärder. Gemensamma definitioner av brott skulle underlätta ett sådant samarbete.

Om inga åtgärder vidtas på EU-nivå är det troligt att problemen kommer att öka markant under de kommande åren, vilket skulle få tydliga gränsöverskridande följder och en direkt effekt på den inre marknaden, EU:s ekonomiska intressen och den inre säkerheten mer allmänt.

I enlighet med proportionalitetsprincipen är förslaget begränsat till vad som är nödvändigt och proportionerligt för att effektivt kunna förebygga och bekämpa korruption och genomföra internationella åtaganden och standarder, särskilt när det gäller kriminalisering av korruption. Åtgärder för användning av utredningsverktyg och förebyggande av korruption föreskrivs endast i den utsträckning som krävs för att den föreslagna straffrättsliga ramen ska fungera effektivt. I förslaget fastställs brottsrubriceringarnas räckvidd i syfte att täcka alla relevanta handlingar, samtidigt som den begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt. Förslagets inverkan på medlemsstaterna i form av nödvändiga resurser och behov av att anpassa de nationella ramarna uppvägs av fördelarna med medlemsstaternas ökade förmåga att bekämpa korruption genom straffrättsliga bestämmelser, bland annat genom bättre gränsöverskridande samarbete mellan behöriga myndigheter i fall av gränsöverskridande korruption.

## **Regeringskansliets faktapromemoria**

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) överlämnade den 7 juni 2023 en faktapromemoria (2022/23:FPM93).

### *Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa*

Även om en närmare analys av direktivet är nödvändig bedöms preliminärt att svensk lagstiftning motsvarar de krav som direktivet ställer i vissa delar, medan andra delar skulle kräva regeländringar eller andra åtgärder vid ett genomförande.

När det gäller de straffbara gärningarna har vissa brott i direktivet motsvarigheter i svensk rätt medan andra skulle kräva nykriminaliseringar. Det skulle t.ex. kunna handla om att utvidga straffbestämmelsen om handel med inflytande men kan även innebära behov av nya straffbestämmelser. Förslagets bestämmelse om handel med inflytande är utformad så att behovet av en utvidgning av straffbestämmelsen om handel med inflytande kan komma att stå i strid med den grundläggande rättigheten i en demokrati att kunna yttra sin mening och påverka makthavare och andra.

Vidare skulle bestämmelser som kräver att vissa påföljder och åtgärder för fysiska och juridiska personer ska kunna användas förutsätta lagstiftnings-åtgärder. I svensk rätt saknas möjlighet att besluta om kompletterande sanktioner i enlighet med vad som föreslås. Att förbjuda en fysisk person som har dömts för brott att ställa upp i val strider dessutom, i fråga om val till riksdagen, mot regeringsformen. Det skulle därutöver inte vara helt förenligt med grundprinciperna i den svenska rättsordningen att införa kompletterande sanktioner om upphörande av eller förbud mot att inneha en offentlig anställning, eftersom detta normalt är något som omfattas av den avtalsfrihet som tillkommer arbetsmarknadens parter. Dessutom finns, när det gäller påföljder för juridiska personer, ett krav på hur bötesstraffen och avgifterna för företag ska beräknas som avviker från hur den svenska företagsboten bestäms.

Förslaget skulle också i viss mån få påverkan på straffskalor, försvarande och förmildrande omständigheter samt domsrätts- och preskriptionsregler. Därutöver skulle förslaget få påverkan på den svenska förvaltningsmodellen, där myndigheter under regeringen är organisatoriskt fristående men inte oberoende.

### *Preliminär svensk ståndpunkt*

Att förebygga och bekämpa korruption är prioriterade frågor för regeringen. För att nå framgång i detta arbete är internationell samverkan viktig och det europeiska samarbetet är därmed av central betydelse. Regeringen är därför positiv till och välkomnar initiativet till ett fortsatt arbete inom EU för att ytterligare förstärka arbetet med att förebygga och bekämpa korruption.

Det är dock viktigt att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag eller grundprinciperna i den svenska rättsordningen samt



att det utformas med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning. Det är också viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning och rimlig räckvidd samt att de inte avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument. Det gäller inte minst regleringen om påföljder för fysiska och juridiska personer.

Förhandlingar om förslaget kommer att påbörjas under Sveriges EU-ordförandeskap till och med den 30 juni 2023.

### *Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*

Regeringen anser att förslaget att medlemsstaterna ska införa kompletterande sanktioner som innebär förbud mot att ställa upp i val är oproportionerligt. I övrigt har regeringen inte identifierat några delar av förslaget som uppenbart strider mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

### **Subsidiaritetsprövningen i riksdagen**

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitets-kriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsärende mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska

utskottet genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

### **Utskottets prövning**

Utskottet välkomnar att åtgärder vidtas för att förebygga och bekämpa korruption. Som anförs i förslaget är korruption skadligt för samhället då det hotar rättssäkerheten och demokratin, skadar ekonomin och förtroendet för offentliga institutioner. Korruption är dessutom en grogrund för organiserad brottslighet. Att förebygga och bekämpa korruption är avgörande både för att skydda EU:s värden och för att upprätthålla rättsstatsprincipen och förtroendet för offentliga institutioner.

Korruption har även en gränsöverskridande dimension. Detta innebär utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna både i Sverige och i andra medlemsstater och medför ett ökat behov av samarbete över nationsgränserna. Internationell samverkan och det europeiska samarbetet är därmed av central betydelse för att nå framgång i arbetet med att bekämpa och förebygga korruption. Det är därför välkommet att kommissionen tagit initiativ till ett nytt direktiv för att förstärka arbetet med att bekämpa och förebygga korruption då nuvarande lagstiftning inte ansetts tillräcklig i detta arbete.

Enligt utskottets bedömning har förslaget också i stora delar fått en utformning som är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Dock anser utskottet att den föreslagna bestämmelsen om kompletterande påföljder eller åtgärder, som innebär att en fysisk person som har dömts för brott ska kunna förbjudas att ställa upp i val uppenbart strider mot subsidiaritetsprincipen. Som utskottet tidigare anfört, i samband med att liknande krav på kompletterande sanktioner vid viss brottslighet varit föremål för subsidiaritetsprövning, måste det vara upp till varje medlemsstat att avgöra om man vill införa en sådan ordning (se utl. 2021/22:JuU48). Enligt utskottet går förslaget i denna del uppenbart långt utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden, och det kan även ifrågasättas om EU har straffrättslig lagstiftningskompetens som sträcker sig så långt som till villkoren för demokratin i nationella val i medlemsstaterna.

Utskottet ställer sig även tveksamt till om förslaget att införa kompletterande sanktioner om upphörande av eller förbud mot att inneha en offentlig anställning fullt ut förenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

*Kommissionens förslag till direktiv om bekämpande av korruption, om ersättande av rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371, COM(2023) 234.*

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till direktiv om bekämpande av korruption, om ersättande av rådets rambeslut 2003/568/RIF och konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371, COM(2023) 234. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen när det gäller den föreslagna bestämmelsen om kompletterande sanktioner som innebär att en fysisk person som har dömts för korruptionsbrott ska kunna förbjudas att ställa upp i val. Därutöver uttrycker riksdagen tveksamhet till att införa kompletterande sanktioner om upphörande av eller förbud mot att inneha en offentlig anställning.

Riksdagen är annars i grunden positivt till en fördjupning av det europeiska samarbetet för att förebygga och bekämpa korruption. Riksdagen välkomnar att åtgärder vidtas för att förebygga och bekämpa korruption. Som anförs i förslaget är korruption skadligt för samhället då det hotar rättssäkerheten och demokratin, skadar ekonomin och förtroendet för offentliga institutioner. Korruption är dessutom en grogrund för organiserad brottslighet. Att förebygga och bekämpa korruption är avgörande både för att skydda EU:s värden och för att upprätthålla rättsstatsprincipen och förtroendet för offentliga institutioner.

Korruption har även en gränsöverskridande dimension. Detta innebär utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna både i Sverige och i andra medlemsstater och medför ett ökat behov av samarbete över nationsgränserna. Internationell samverkan och det europeiska samarbetet är därmed av central betydelse för att nå framgång i arbetet med att bekämpa och förebygga korruption. Det är därför välkommet att kommissionen tagit initiativ till ett nytt direktiv för att förstärka arbetet med att bekämpa och förebygga korruption då nuvarande lagstiftning inte ansetts tillräcklig i detta arbete.

Enligt riksdagens bedömning har förslaget också i stora delar fått en utformning som i stort är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Dock anser riksdagen att den föreslagna bestämmelsen om kompletterande påföljder eller åtgärder, som innebär att en fysisk person som har dömts för brott ska kunna förbjudas att ställa upp i val, uppenbart strider mot subsidiaritetsprincipen. Som riksdagen tidigare anfört, i samband med att liknande krav på kompletterande sanktioner vid viss brottslighet varit föremål för subsidiaritetsprövning, måste det vara upp till varje medlemsstat att avgöra om man vill införa en sådan ordning. Enligt riksdagen går förslaget i denna del uppenbart långt utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med åtgärden, och det kan även ifrågasättas om EU har straffrättslig lagstiftningskompetens som sträcker sig så långt som till villkoren för demokratin i nationella val i medlemsstaterna.

Riksdagen ställer sig även tveksamt till om förslaget att införa kompletterande sanktioner om upphörande av eller förbud mot att inneha en offentlig anställning fullt ut förenligt med subsidiaritetsprincipen.