



Direktiv om bekämpning av korruption 2022/23:FPM93

Justitiedepartementet

2023-06-07

Dokumentbeteckning

COM (2023) 234 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om bekämpning av korruption, som ersätter rådets rambeslut 2003/568/RIF och Konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i och med ändring av direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen

JOIN (2023) 12 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA
OCH SOCIALA KOMMITTÉN om kampen mot korruption

Sammanfattning

För att effektivt kunna förebygga och bekämpa korruption har kommissionen den 3 maj 2023 presenterat ett meddelande och ett direktivförslag med åtgärder inom flera olika områden.

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om bl.a.

- definitioner av och påföljder för olika typer av korruptionsbrott,
- förebyggande åtgärder, och
- förbättrad samordning och samarbete.

Meddelandet beskriver både nuvarande och framtida åtgärder inom flera olika områden i kampen mot korruption, däribland inrättandet av ett nytt antikorrupsionsnätverk.

Regeringen välkomnar kommissionens åtgärder. Att motverka korruption är en prioriterad fråga och i arbetet med att bekämpa korruption är internationell samverkan, där det europeiska samarbetet är av central

betydelse, en förutsättning för framgång. Det är dock viktigt att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag eller grundprinciper i den svenska rättsordningen samt att det utformas med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning. Vidare är det viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning och inte avviker för mycket från liknande regleringar i andra straffrättsliga instrument.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

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, så som t.ex. direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen och förslaget till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar (COM [2022] 245 final).

Mot bakgrund av att lagstiftningen är splittrad, föråldrad och har ett begränsat tillämpningsområde ser kommissionen ett behov av att uppdatera och komplettera nuvarande regelverk.

Europaparlamentet har på olika sätt efterfrågat åtgärder på EU-nivå för att bekämpa korruption (se exempelvis 2015/2110 [INI] och 2021/2066[INI]). Liknande uppmaningar har även kommit från rådet, särskilt inom samarbetet för att bekämpa organiserad brottslighet och allvarliga internationella brott.

I sitt tal om tillståndet i unionen i september 2022 framhöll kommissionens ordförande Ursula von der Leyen behovet av tydliga och konkreta åtgärder mot korruption och aviserade att kommissionen skulle föreslå lagstiftning i detta syfte.

Kommissionens förslag till direktiv presenterades den 3 maj 2023 tillsammans med bl.a. ett meddelande. Förslaget är avsett att ersätta ovan nämnda rambeslut och konvention.

1.2.1 Förslag till direktiv

I *artikel 1* anges direktivets innehåll och tillämpningsområde medan *artikel 2* definierar vissa begrepp som används i direktivet. I *artikel 3* finns krav på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga korruption, så som informationskampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram. Medlemsstaterna ska också säkerställa att det finns olika förebyggande verktyg, t.ex. öppen tillgång till information av allmänt intresse, effektiva regler för att uppges och hantera intressekonflikter i den offentliga sektorn samt effektiva regler för att reglera samspelet mellan den offentliga och den privata sektorn. I *artikel 4* anges att varje medlemsstat ska säkerställa att det finns ett eller flera organ eller organisatoriska enheter specialiserade på att dels förebygga korruption, dels motverka korruption. Dessa organ och enheter ska vara oberoende i förhållande till regeringen och besitta tillräcklig kunskap och ha nödvändiga resurser. Enligt *artikel 5* ska medlemsstaterna kontinuerligt säkerställa tillräckliga resurser för de nationella myndigheter som ansvarar för att upptäcka, utreda, åtala och lagföra de straffbara gärningarna som omfattas av direktivet. I *artikel 6* finns bl.a. krav på att säkerställa att det finns adekvata resurser för utbildning och att utbildningen tillhandahålls personer som arbetar i brottsbekämpande myndigheter och i domstolarna.

Därefter följer ett antal artiklar om vad som ska vara straffbara gärningar. I *artikel 7* ställs krav på att givande eller tagande av alla typer av förmåner i syfte att en tjänsteman i offentlig verksamhet ska vidta eller underlåta att vidta en åtgärd i tjänsten, ska vara kriminaliserat. I *artikel 8* ställs liknande krav för samma typ av handlingar i viss privat verksamhet, om förmånen är att anse som otillbörlig. *Artikel 9* omfattar förskingring eller annat otillåtet förfogande över egendom som anförtrotts en offentlig tjänsteman eller en person i tjänsteutövningen i viss privat sektor. *Artikel 10* avser 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 stånd en otillbörlig förmån från en offentlig tjänsteman. Bestämmelsen omfattar också när någon i motsvarande syfte efterfrågar eller tar emot en sådan förmån. Enligt *artikel 11* ska missbruk av tjänsteställning vara kriminaliserat, vilket innebär att en offentlig tjänsteman i sin tjänsteutövning i strid med lagstiftningen vidtar eller underlåter att vidta en åtgärd i syfte att uppnå en otillbörlig förmån. Detsamma gäller för en person som agerar eller arbetar i viss privat verksamhet och vidtar åtgärder i strid med sina skyldigheter. *Artikel 12* avser hindrande av rättvisan, dvs. att det ska vara straffbart att med fysiskt våld, hot eller kränkningar eller att ge en förmån i syfte att framkalla falska vittnesmål eller påverka vittnesmål och annan bevisning i rättsprocesser om de straffbara gärningarna som omfattas av direktivet. Det ska också vara kriminaliserat att använda fysiskt våld, hot eller kränkningar för att påverka

domare och tjänstemän i brottsbekämpande myndigheter. Enligt *artikel 13* om berikande av korruptionsbrott, ska det vara kriminaliserat för en offentlig tjänsteman att förvärva, inneha eller använda egendom som tjänstemannen vet härrör från en straffbar gärning i artiklarna 7–12 och 14.

Genom *artikel 14* ställs krav på att anstiftan och medhjälp till brott enligt artiklarna 7–13 ska vara kriminaliserade och att detsamma ska gälla för försök i förhållande till de straffbara gärningar som avses i artiklarna 9 och 11–13. Minimnivåer för påföljder och andra åtgärder gällande fysiska personer finns i *artikel 15*. Generellt förpliktats medlemsstaterna att belägga de straffbara gärningarna enligt artiklarna 7–14 med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder. Därutöver anges vissa särskilda lägsta maximistraff för samtliga brott, utom anstiftan, medhjälp och försök. Vid mindre allvarliga brott enligt artikel 9, som omfattar skador eller förmåner understigande 10 000 euro, får medlemsstaterna föreskriva annat än straffrättsliga sanktioner. Det ställs också krav på att medlemsstaterna ska 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.

I *artikel 16* anges att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för samtliga straffbara gärningar i direktivet under vissa angivna förutsättningar. Ansvar för juridiska personer ska inte utesluta ansvar för fysiska personer som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de straffbara gärningarna. Minimnivåer för påföljder för juridiska personer återfinns i *artikel 17*. Generellt ska de juridiska personer som hålls ansvariga för straffbara gärningar åläggas effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. Vidare listas i nio olika punkter obligatoriska påföljder eller åtgärder som ska kunna bli aktuella för juridiska personer, däribland bötesstraff eller administrativa avgifter, fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd och beslut om upplösning av verksamheten. För bötesstraffen och de administrativa avgifterna förslås en lägsta minimnivå baserad på global omsättning.

Artikel 18, om försvårande och förmildrande omständigheter, anger att medlemsstaterna ska säkerställa att vissa uppräknade omständigheter ska beaktas som försvårande respektive förmildrande. Enligt *artikel 19* ska det i en process vara möjligt att under angivna former häva nationella tjänstemäns privilegier eller immunitet mot att bli föremål för förundersökning eller åtal. *Artikel 20* innehåller bestämmelser om domsrätt som bl.a. innebär att även handlingar som inte utförts i medlemsstaten i vissa fall ska omfattas av domsrätten. I *artikel 21* regleras preskription av brott och påföljder. Det anges vilken preskriptionstid som ska gälla för de olika straffbara gärningarna och för utdömda påföljder. I *artikel 22* anges att medlemsstaterna ska säkerställa att direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsar-direktivet) är tillämpligt i förhållande till anmälningar av de straffbara

gärningarna i artiklarna 7–14 och att personer som anmäler brott eller på annat sätt medverkar vid en utredning av ett brott ska erbjudas skydd och stöd. *Artikel 23* ställer krav på att personer, enheter eller myndigheter som ansvarar för utredning och lagföring av brott ska ha tillgång till effektiva utredningsverktyg.

Artikel 24 innehåller krav på samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter, Europol, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO), Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och kommissionen, i kampen mot korruption. Enligt *artikel 25* ska kommissionen, när det är lämpligt, på olika sätt stödja medlemsstaterna och deras myndigheter i arbetet med att fullgöra de åligganden som följer av direktivet. *Artikel 26* handlar om datainsamling och statistik. Enligt artikeln ska medlemsstaterna samla in, offentliggöra och informera kommissionen om statistiska uppgifter som listas i artikeln. Enligt *artikel 27* ska direktivet, i förhållande till de medlemsstater som är bundna av det, ersätta rådets rambeslut 2003/568/RIF och Konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i.

Genom *artikel 28* ändras direktiv 2017/1371/EU om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Ändringen innebär bl.a. höjningar av de i det direktivet angivna lägsta maximistrafen. Direktivet anpassas också till nu aktuellt direktiv när det gäller försvårande och förmildrande omständigheter, påföljder för juridiska personer och regler om preskription.

Förslaget innehåller slutligen bestämmelser om bl.a. medlemsstaternas införlivande, utvärdering och rapportering samt ikraftträdande. Medlemsstaterna ska genomföra direktivet inom 18 månader från dess ikraftträdande.

1.2.2 Meddelande om kampen mot korruption

Meddelandet redogör för det arbete som bedrivs inom EU och som har bäring på kampen mot korruption, och för motiven för direktivet. Vidare fokuserar meddelandet på att kommissionen ska inrätta ett antikorrupsionsnätverk som bl.a. ska bidra till att kartlägga vanliga högriskområden för korruption och skapa en övergripande EU-strategi mot korruption. Nätverket ska även utveckla bästa praxis och bidra till praktisk vägledning på olika områden av gemensamt intresse. Därutöver ska nätverket stödja en mer systematisk insamling av uppgifter och bevis om korruption, som kan tjäna som grund för nya åtgärder och en bedömning av tidigare åtgärders effektivitet. Nätverket ska bestå av berörda parter, däribland experter och forskare samt företrädare för det civila samhället och internationella organisationer.

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 lagstiftningsåtgärder. 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, försvårande 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.

Meddelandet har i sig inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte får budgetära konsekvenser.

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Eventuella nya uppgifter och åtaganden ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF) och inte innebära en ökning av EU-budgeten. Ökade kostnader för den nationella budgeten ska finansieras inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar på berört utgiftsområde. Finansiering av eventuella

merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2022/23:FPM93

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 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.

Regeringen välkomnar även meddelandet och ser positivt på att kommissionen vill inrätta ett antikorrupsionsnätverk och de uppgifter som nätverket ska hantera.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget och meddelandet har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artiklarna 83.1, 83.2 och 82.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Ett förslag som grundar sig på dessa artiklar ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i EUF-fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

Eftersom meddelandet inte är en rättsakt är frågor om rättslig grund och beslutsförfarande i den delen inte aktuella.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget till direktiv är förenligt med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritet anför kommissionen i huvudsak följande. Korruption är ett transnationellt fenomen och antalet gränsöverskridande korruptionsfall inom EU ökar stadigt. Lagstiftningsåtgärder på unionsnivå kan förväntas vara mer effektiva och ha ett påtagligt mervärde i förhållande till åtgärder som vidtas av medlemsstaterna nationellt. 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.

När det gäller proportionalitet anför kommissionen i huvudsak följande. I linje 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. Kommissionen har bedömt att de åtgärder som föreslås är proportionerliga för att tillgodose ändamålen med direktivet samt att reglering på unionsnivå är nödvändig.

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.

Eftersom meddelandet inte är en rättsakt är en bedömning av subsidiaritet- och proportionalitetsprincipen i den delen inte aktuellt.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om förslaget inleds i juni 2023 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. Förslaget kommer att fortsätta att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

-