

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Den Europæiske Revisionsrets holdning til Kommissionens rapport om
foranstaltninger til bekæmpelse af korruption

**DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS HOLDNING TIL KOMMISSIONENS
RAPPORT OM FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF
KORRUPTION**

Hovedbudskab

1. Revisionsretten glæder sig over offentliggørelsen af Kommissionens rapport om bekæmpelse af korruption¹, som er den første af sin slags. Denne rapport om foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, især på området offentlige udbud, er et væsentligt bidrag til dialogen om svig og korruption. Denne dialog er i EU-borgernes øjne et vigtigt bidrag til ansvarliggørelse af de (nationale) offentlige institutioner.
2. Kommissionens rapport beskriver tendenser og udviklinger med hensyn til korruption og peger på en række vellykkede foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, der anvendes i medlemsstaterne. På denne måde dækker rapporten en bred vifte af forhold og specifikke områder, hvor korruption udgør en særlig risiko. Rapporten er imidlertid hovedsagelig beskrivende. Den bygger på resultaterne af rundbordssamtaler, oplysninger fra Eurobarometer og en gennemgang af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Den mangler oplysninger om konkrete resultater.
3. Umiddelbart forekommer Kommissionens rapport alarmerende. Men rapportens resultater bygger primært på borgeres og virksomheders opfattelse og på de foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, der rent faktisk anvendes. Virkeligheden kan være en anden. Rapporten mangler analyser af forholdet mellem opfattelsen af korruption og Kommissionens eller medlemsstaternes praktiske erfaringer.
4. Rapporten henviser heller ikke til de konstateringer, der er gjort af OLAF, EU's eget kontor for bekæmpelse af svig. Rapporten mangler derfor

¹ COM(2014) 38 final.

oplysninger, som Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter i medlemsstaterne kan bruge til at underbygge politiske beslutninger om foranstaltninger til bekæmpelse af svig og korruption. Det er også skuffende, at EU-institutionerne ikke er omfattet af Kommissionens første rapport om foranstaltninger til bekæmpelse af korruption.

5. Revisionsretten mener, at der på EU-niveau og i medlemsstaterne er brug for at udarbejde flere grundige (rettidige og nøjagtige) data samt uafhængige evalueringer med henblik på at identificere: 1) de faktiske risikoområder, 2) årsagerne til, at korruption forekommer, og 3) hvilke foranstaltninger der skal træffes, og hvilke foranstaltninger der har vist sig at være effektive. Når foranstaltninger til bekæmpelse af korruption baseres på opfattelser og ikke på den faktiske forekomst af korruption, er der en risiko for, at foranstaltningerne bliver unødvendigt byrdefulde og ikke rettes mod de egentlige årsager til korruption. Dette kan endog føre til mere gennemgribende korruption.

Baggrund

6. EU's antikorrupsionsmekanisme, som blev indført i 2011 og bygger på artikel 83 i TEUF, fastlægger, at Kommissionen hvert andet år skal udarbejde en rapport om bekæmpelse af korruption, første gang i 2013². Kommissionens rapport indeholder så godt som ingen henvisninger til de retlige rammer for foranstaltninger til bekæmpelse af korruption i EU.

7. EU's foranstaltninger bygger på princippet om gennemsigtighed (artikel 15 i TEUF). EU's borgere har en eksigibel ret til god forvaltning, herunder ret til at få deres sag behandlet uvildigt og retfærdigt (charterets artikel 41³). Artikel 310 i TEUF fastsætter, at Unionen og medlemsstaternes skal bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser.

² C(2011) 3673 final (6. juni 2011), artikel 4: "Publication of the EU Anti-Corruption Report".

³ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Artikel 325 i TEUF har fokus på bekæmpelse af svig og er retsgrundlaget for bl.a. OLAF's arbejde. Denne artikel fastsætter bl.a., at Unionen og medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der virker afskrækkende og yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne samt i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.

8. Det skal bemærkes, at artikel 83 i TEUF, som er retsgrundlaget for rapporten om bekæmpelse af korruption, er mere generel. Den omhandler forskellige former for grænseoverskridende kriminalitet og giver Europa-Parlamentet og Rådet lovgivningsmæssige beføjelser med det formål at fremme EU-samarbejde på det retlige område. Artikel 325 i TEUF har et mere specifikt fokus på bekæmpelse af svig i forbindelse med EU's finansielle interesser. Det er uklart, hvordan Kommissionen ser forholdet mellem artikel 83 og 325 i TEUF med hensyn til rapporten om bekæmpelse af korruption og Kommissionens årlige beretning om bekæmpelse af svig⁴. Retten henviser i den forbindelse til konklusionerne og anbefalingerne i sin udtalelse nr. 8/2005⁵, som opfordrede til at forenkle og konsolidere Fællesskabets lovgivning om bekæmpelse af svig, så man undgår gentagelser, overlappning eller modstridende bestemmelser.

Den første rapport om bekæmpelse af korruption

9. Korruption og svig undergraver tilliden til de offentlige institutioner og demokratiet og forhindrer EU's indre marked i at fungere korrekt. Offentliggørelsen af denne rapport er en lovende begyndelse, og den efterfølgende dialog kan kun være nyttig. En dialog af denne slags er vigtig, fordi den i væsentlig grad bidrager til de (nationale) offentlige institutioners ansvarlighed over for EU's borgere. Styrkelse af god forvaltningsskik gennem øget gennemsigtighed og ansvarlighed - især i forbindelse med foranstaltninger

⁴ COM(2013) 548 endelig.

⁵ Udtalelse nr. 8/2005 (afsnit VI, "Konklusioner og anbefalinger").

til bekæmpelse af korruption - er en forudsætning for at vinde borgernes tillid til de offentlige institutioner. Gennemsigtighed og ansvarlighed støtter disse institutioner i at udføre deres opgaver efter hensigten og sikrer de ansattes integritet. Gennemsigtighed og integritet er centrale forudsætninger for bekæmpelse af svig og korruption.

10. Kommissionen bør overveje indholdet og anbefalingerne i rapporten om bekæmpelse af korruption. I de følgende punkter behandles disse aspekter nærmere.

Indholdet

11. I denne første rapport om bekæmpelse af korruption knytter Kommissionen ikke an til det overordnede spørgsmål om svig og korruption i EU og i medlemsstaterne. Den giver imidlertid argumenter for rapportens tematiske fokus på offentlige udbud. Offentlige udbud er et område med stor indvirkning på den fejlforekomst, der anslås af Revisionsretten, og betragtes derfor som et højrisikoområde. Rettens skøn over fejlforekomsten er ikke en måling af svig eller korruption. Fejl i forbindelse med offentlige udbud kan betyde, at formålet med reglerne for offentlige udbud - at fremme fair konkurrence og sikre, at det er de bedst kvalificerede bydende, som får tildelt kontrakterne - ikke altid er blevet opfyldt. Hvis der blandt disse fejl er tilfælde, hvor der er mistanke om svig og korruption, indberetter Revisionsretten dem til OLAF, som har efterforskningsbeføjelser.

12. Revisionsretten anerkender betydningen af offentlige udbud, som er det emne, Kommissionen har valgt til sit tematiske kapitel. I 2013 besluttede Revisionsretten at gøre offentlige udbud til et specifikt emne i forbindelse med fremtidige forvaltningsrevisioner, og den foretager i øjeblikket en forvaltningsrevision med dette emne på strukturfondsområdet. Den har også planer om at foretage en forvaltningsrevision på området interne politikker.

13. I sin rapport om bekæmpelse af korruption vurderer Kommissionen resultaterne af en række nationale initiativer. Der er ingen overbevisende

forklaring på, at EU's institutioner og organer ikke er med i analysen. Det fremgår imidlertid af selve rapporten og af tilbagemeldingerne fra bl.a. Den Europæiske Ombudsmand⁶ og af debatten i Europa-Parlamentet⁷, at udeladelsen af EU's institutioner og organer er uheldig. Revisionsretten skal understrege, at dens årsberetninger og særberetninger ikke i sig selv kompenserer for denne udeladelse.

14. Den Europæiske Union er ikke på nuværende tidspunkt med i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO)⁸. Alle 28 EU-medlemsstater er allerede medlemmer af GRECO. Det er svært at forklare EU's borgere, at de nationale institutioner i alle 28 EU-medlemsstater bliver bedømt efter Europarådets standarder for bekæmpelse af korruption, men at EU-forvaltningen ikke gør. Rådet har gentagne gange anmodet Kommissionen om at sørge for, at EU bliver medlem af denne sammenslutning⁹.

15. Data er magt: Borgerne er vigtige interessenter i offentlige institutioner og bør derfor have adgang til så mange oplysninger som muligt. Åbne data betyder, at data, der produceres af offentlige institutioner, kan anvendes, genanvendes og videreformidles af enhver. Kommissionens rapport henviser til eksempler, hvor der gøres god brug af allerede foreliggende oplysninger (jf. **tekstboks 1**).

⁶ Den 4. februar 2014 opfordrede Den Europæiske Ombudsmand i en pressemeddelelse Kommissionen til at inkludere EU-institutionerne i den næste rapport om bekæmpelse af korruption.

⁷ Udvalget om Borgernes Rettigheder, 12. februar 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

⁹ Jf. punkt 4.4.5 i "Stockholmprogrammet - et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse", Rådets dokument 17024/09, vedtaget på mødet i Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2009. Rådet gentog sin anmodning til Kommissionen vedrørende medlemskab af GRECO i februar 2013.

Tekstboks 1 - Data er magt: Slovakiet¹⁰

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.

16. Oplysningerne i rapporten bygger i vidt omfang på resultaterne af meningsmålinger blandt borgere og virksomheder og på beskrivelser af planlagte eller gennemførte foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Denne tilgang rejser spørgsmålet om opfattet korruption over for reel korruption. Den udbredte anvendelse af meningsmålinger om opfattet korruption bør undersøges nærmere. Nogle meningsmålingers resultater ser umiddelbart alarmerende ud, men når det gælder konkrete fakta om, hvor hyppigt korruption forekommer i de forskellige medlemsstater, kan virkeligheden være en anden. Korruption skal imidlertid tages alvorligt. Desværre indeholder rapporten ikke nærmere oplysninger om undersøgelser på dette område, f.eks. PWC/ECORYS' undersøgelse foretaget på vegne af Kommissionen i 2013¹¹. Disse undersøgelser viser, ligesom Eurobarometers korruptionsundersøgelse, at korruption ofte forekommer langt mindre hyppigt, end det er opfattelsen hos borgerne og de politiske beslutningstagere. At fokusere på opfattelser i stedet for konkrete data kan unødvendigt give næring til negative følelser over for den offentlige forvaltning hos borgerne, det være sig i medlemsstaterne eller på EU-niveau.

¹⁰ COM(2014) 38 final, s. 30.

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

17. Som det fremgår af nedenstående eksempel er det begrænset, hvad meningsmålinger om korruption kan fortælle (jf. eksemplet i **tekstboks 2**). Det er dog alarmerende, at 25 % af EU's borgere anser det for normalt at give bestikkelse for en offentlig tjenesteydelse.

Tekstboks 2 - Eksempel: Meningsmålinger om korruption i Nederlandene¹²

61 procent af borgerne i Nederlandene mener, at problemet med korruption er udbredt i deres land. Derimod siger kun to procent af borgerne i Nederlandene, at de i det seneste år er blevet bedt om at betale bestikkelse, eller at det er blevet forventet, at de betalte bestikkelse. Der redegøres ikke for årsagerne til denne uoverensstemmelse .

18. Som tidligere nævnt bruger Kommissionen oplysninger fra eksisterende tilsynssystemer, data fra de nationale offentlige myndigheder og forskning udført af akademiske institutioner og uafhængige eksperter¹³ som kilder til oplysningerne i rapporten om bekæmpelse af korruption. Trods dette er rapporten især beskrivende og mangler konkrete (operationelle) oplysninger om effektiviteten og effekten af de forskellige foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Rapporten bygger ikke på stringente beviser (jf. eksemplet i **tekstboks 3**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm "Summaries of the national chapters from the European Anti-Corruption Report".

¹³ COM(2014) 38 final, s. 40.

Tekstboks 3 - Eksempel: Vurdering af den regionale sammenhængs betydning: Hvad er vigtigt?¹⁴

Det hævdes i rapporten om bekæmpelse af korruption, at den har "fokus på, hvad der fungerer og hvad der ikke fungerer, når det drejer sig om at bekæmpe korruption i det enkelte land."

Revisionsretten betragter den nationale og regionale sammenhæng som vigtig, fordi den er bestemmende for effekten af de forskellige foranstaltninger. Den lokale sammenhængs afgørende betydning gør det vanskeligt at drage generelle konklusioner om de forskellige foranstaltningers effektivitet. Rapporten mangler imidlertid en sammenlignende analyse (på tværs af landene), der kan identificere, hvilke sammenhængsfaktorer der er vigtige, og hvorfor. Der er desuden ingen oplysninger om samspillet og den indbyrdes afhængighed mellem forskellige foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Hvordan understøttes (eller begrænses) de forskellige interventioner af andre foranstaltninger og bredere forvaltningsreformer såsom reformer af forvaltningen af de offentlige finanser (f.eks. vedrørende skatteforvaltning og budgetforvaltning, offentlig statistik, udbudsmyndigheder og overordnede revisionsorganer)?

19. Rapporten beskæftiger sig ikke med årsagerne til forekomsten af korruption, navnlig på området offentlige udbud. Ved at koncentrere sig om kontrolmekanismer, forebyggelse og risici overser Kommissionen dette spørgsmål. Det er imidlertid et spørgsmål, det er nødvendigt at tage op, hvis der skal findes effektive foranstaltninger, der kan løse problemet. I mange år har Revisionsretten fremhævet behovet for forenklede regler, også på området offentlige udbud: Jo mere komplekse reglerne er, desto flere fejl vil der sædvanligvis være. Anvendelse af komplekse regler kan ligesom en række andre faktorer skabe et miljø, hvor korruption og svig kan skjules. Komplekse udbudsregler er sandsynligvis en medvirkende faktor til mange fejl og øger risikoen for korruption.

¹⁴ COM(2014) 38 final, s. 42 ("Vurderingsmetoder og brug af indikatorer").

20. Revisionsretten har udsendt revisionsberetninger om nogle af de omtalte kontrolmekanismer - f.eks. reglerne om interessekonflikter - og om effektiviteten af organer til bekæmpelse af korruption. Disse beretninger indeholder anbefalinger, der kan være nyttige i en bredere sammenhæng¹⁵.

21. Der er brug for grundige data om den faktiske forekomst af korruption samt en efterfølgende analyse af, hvorfor korruption forekommer, hvis Kommissionen effektivt skal kunne underbygge sine forslag til foranstaltninger til bekæmpelse af svig og korruption, der ikke kun er baseret på artikel 83 i TEUF, men også på denne traktats artikel 325, andet afsnit ("[...] at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne samt i Unionens institutioner [...]").

Kommissionens anbefalinger

22. Anbefalingerne i rapporten kan fungere som et udgangspunkt, men de bør videreudvikles i væsentlig grad, da de er temmelig generelle og derfor overfladiske (jf. eksemplerne i **tekstboks 4**). De generelle anbefalinger bør indeholde nærmere oplysninger om, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvordan de kan gennemføres, og af hvem. Det ville også være nyttigt med oplysninger om tilsynsbestemmelser. Hvad angår de foranstaltninger, der skal træffes på landeniveau, indeholder det landespecifikke bilag til rapporten om bekæmpelse af korruption dog mere specifikke anbefalinger.

¹⁵ Der henvises til særberetning nr. 15/2012 "Håndteringen af interessekonflikter i udvalgte EU-agenturer" og særberetning nr. 2/2011 om Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Tekstboks 4 - anbefalinger: eksempler¹⁶

1. 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.
2. Sikring af fælles minimumsstandarder for gennemsigtigheden i regionale og lokale forvaltninger i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer og gennemførelsesfasen af offentlige kontrakter.
3. 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.
4. En effektiv koordinering mellem de myndigheder, der tager sig af tilsynet med offentlige udbud.
5. Effektive opfølgingsmekanismer, der kan ophæve og/eller annullere offentlige kontrakter i rette tid, når korruption har påvirket processen.

Konklusioner

23. Den toårige rapport om bekæmpelse af korruption giver Kommissionen mulighed for at starte en dialog i EU og skabe konkret sammenhæng mellem gennemsigtighed, integritet, korruption, svig og ansvarlighed. Revisionsretten glæder sig over denne første rapport om bekæmpelse af korruption, som indeholder oplysninger om tendenser vedrørende korruption og giver nærmere oplysninger om gode praksis, der anvendes i forbindelse med foranstaltninger til bekæmpelse af korruption.

24. Rapporten er imidlertid for beskrivende, mangler analyser og indeholder ikke konkrete konstateringer, men bygger i stedet på resultaterne af meningsmålinger om opfattet korruption, et instrument hvis anvendelighed er begrænset. Revisionsretten mener, at der er behov for mere operationelt

¹⁶ COM(2014) 38 final, s. 37-39.

relevant forskning og stringente vurderinger, herunder en analyse af de faktiske risikoområder. Dette ville skabe et bevismæssigt grundlag for mål og resultater i forbindelse med de forskellige foranstaltninger til bekæmpelse af korruption - hvilket mangler på nuværende tidspunkt - og kaste lys over samspillet mellem de forskellige interventioner til korruptionsbekæmpelse, der gennemføres i medlemsstaterne og af EU-institutionerne, f.eks. af OLAF på Kommissionens vegne.

25. EU-institutionerne burde have været omfattet af Kommissionens første rapport om bekæmpelse af korruption. Selv på dette sene tidspunkt vil alle oplysninger fra Kommissionen være meget velkomne. Der er ingen overbevisende forklaring på, at Den Europæiske Union endnu ikke er med i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO). Den Europæiske Union bør henvende sig til GRECO med henblik på at opnå fuldt medlemskab og dermed bringe EU-forvaltningen op på samme niveau som administrationerne i Unionens 28 medlemsstater, hvis overholdelse af Europarådets standarder for bekæmpelse af korruption allerede bliver vurderet.