

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A6-0380/2006

26.10.2006

BETÄNKANDE

om förslaget till rådets beslut om Europeiska gemenskapens tillträde till
Förenta nationernas konvention mot korruption
(KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Giusto Catania

Teckenförklaring

- * Samrådsförfarandet
majoritet av de avgivna rösterna
- **I Samarbetsförfarandet (första behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna
- **II Samarbetsförfarandet (andra behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten
majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten
- *** Samtyckesförfarandet
majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget
- ***I Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna
- ***II Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten
majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten
- ***III Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil***. *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursivering används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION.....	5
MOTIVERING	6
SKRIVELSE FRÅN SZABOLCS FAZAKAS, ORDFÖRANDE FÖR BUDGETKONTROLLUTSKOTTET.....	8
ÄRENDETS GÅNG	8

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till rådets beslut om Europeiska gemenskapens tillträde till
Förenta nationernas konvention mot korruption
(KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av förslaget till rådets beslut (KOM(2006)0082),
 - med beaktande av FN:s konvention mot korruption av den 31 oktober 2003,
 - med beaktande av artiklarna 47.2 och 57.2, artikel 95, artikel 107.5, artikel 179, artikel 181a, artiklarna 190.5 och 195.4, artikel 199, artiklarna 207.3 och 218.2, artikel 223 sista stycket, artikel 224 näst sista stycket, artikel 225a näst sista stycket, artikel 245.2, artikel 248.4 sista stycket, artikel 255.2 och 255.3, artikel 260 andra stycket, artikel 264 andra stycket, artikel 266 sista stycket, artiklarna 279, 280 och 283 och artikel 300.2 första stycket i EG-fördraget,
 - med beaktande av artikel 300.3 första stycket i EG-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6-0105/2006),
 - med beaktande av artikel 51 och artikel 83.7 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från budgetkontrollutskottet (A6-0380/2006).
1. Europaparlamentet godkänner förslaget till rådets beslut med de ändringar som gjorts och godkänner ingående av avtalet.
 2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen parlamentets ståndpunkt.

Kommissionens förslag

Parlamentets ändringar

Ändringsförslag 1
Skäl 4a (nytt)

(4a) Det är av största vikt att alla medlemsstater som ännu inte har gjort det undertecknar och ratificerar konventionen utan ytterligare dröjsmål.

MOTIVERING

Inledning

Korruption undergräver de mänskliga rättigheterna, de demokratiska institutionerna, rättsstatsprincipen och det rättsliga systemet, och tillåter att den organiserade brottsligheten blomstrar. Det är ett problem när det gäller öppen förvaltning av offentliga angelägenheter, och undergräver trovärdigheten och ökar misstron mot de demokratiska institutionerna. Ofta används korruption för att påverka eller påskynda politiska eller administrativa beslut. Sålunda när sig korruptionen på överdriven byråkrati och bristen på linearitet i beslutsfattandeprocesserna i den offentliga förvaltningen.

Den drabbar de fattiga hårdast och har en förödande effekt på utvecklingen: korruption leder till lägre biståndseffektivitet, undernäring, bristfälliga hälso- och utbildningssystem, större ekonomiska risker och mindre direkta investeringar från utlandet.

Av dessa orsaker har kampen mot korruption under de senaste åren blivit en av EU:s högsta politiska prioriteringar, både när det gäller EU:s interna frågor och dess förbindelser med kandidatländer och tredjeländer.

FN:s konvention mot korruption (UNCAC)

FN:s generalförsamling beslutade 2000 om att tillsätta en tillfällig kommitté med uppgift att utarbeta ett internationellt rättsligt instrument mot korruption, vilket skulle vara oberoende av FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (UNTOC). Den tillfälliga kommittén förhandlade om konventionen mellan januari 2002 och oktober 2003. Europeiska kommissionen företrädde Europeiska gemenskapens intressen och anser att de mål som rådet hade ställt upp har uppnåtts. Konventionstexten antogs i oktober 2003. Fördraget trädde i kraft i december 2005, efter den trettonde ratificeringen.

Den 15 september 2005 undertecknade Europeiska kommissionen och rådets ordförandeskap konventionen på Europeiska gemenskapens vägnar. Alla nuvarande medlemsstater i EU samt anslutningsländer har undertecknat konventionen, med undantag av Slovenien och Estland. Ratificering har redan mottagits från följande länder: Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Lettland, Polen, Slovakien, Spanien, Ungern, Österrike samt från Bulgarien, Rumänien och Kroatien.

UNCAC utgör ett ytterligare led i den globala strategin mot organiserad brottslighet och är fullt förenlig UNTOC. Därför är det av avgörande betydelse för en effektiv insats mot den organiserade brottsligheten att dessa båda konventioner ratificeras av både EU och alla medlemsstater.

Undertecknandet av FN:s konvention mot korruption och EU:s vilja att slutgiltigt godkänna tillträdet till den är i själva verket helt i linje med utvecklingen av en politik för att skapa ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Artikel 29 i EU-fördraget nämner korruption som en av de former av brottslighet som bör förebyggas och bekämpas med tanke på genomförandet av det gemensamma området.

Utvecklingen av en global politik mot korruption har ytterligare betonats såsom prioriterat mål i handlingsplanen mot organiserad brottslighet, som antogs av Europeiska rådet i 1997.

UNCAC:s innehåll

Konventionen gäller förebyggande, utredning och lagföring av korruption samt frysning, beslag, förverkande och återlämnande av vinning som härrör från brottslig verksamhet.

Korruption kan lagföras efter att brottet har skett, men först och främst bör den förebyggas. UNCAC innehåller bland annat följande åtgärder:

- Uppförandekoder för offentliga tjänstemän och åtgärder för att säkra domstolarnas oberoende.
- Objektiva kriterier för rekrytering och befordran av statliga tjänstemän samt för offentlig upphandling.
- Främjande av öppenhet och ansvarsskyldighet i förvaltningen av offentliga finanser och i den privata sektorn.
- Civilsamhällets deltagande.

Konventionen rör även skapandet av brottsbeskrivningar i samband med korruption samt internationellt samarbete, och skapar ett effektivt system för ömsesidigt rättsligt bistånd. För tillfället faller många korruptionsmål på att bristen på samarbete mellan olika länder gör det omöjligt att följa pengarnas rörelser. I detta hänseende är konventionen banbrytande eftersom man i den för första gången föreskriver internationellt samarbete i samband med återvinning av stulna medel. Konventionsstaterna skall samarbeta i straffrättsliga ärenden i ett antal situationer som beskrivs i konventionen. Konventionsstaterna kan också genomföra gemensamma utredningar och använda sig av särskild utredningsteknik såsom elektronisk övervakning.

UNCAC innehåller åtgärder för att främja återvinning av medel, och detta är ett viktigt steg framåt. Konventionen inger hopp om att medel som överförts till utlandet av korrumperade ledare som har plundrat landets tillgångar kan återföras till de länder som medlen stulits från. Detta är en mycket viktig fråga för många utvecklingsländer.

Finansiella institut uppmanas att kontrollera identiteten hos innehavare av konton med stora tillgångar, i syfte att göra det svårare för korrumperade tjänstemän att gömma sina olagliga inkomster.

Konventionen fastställer en rätt för de personer som har lidit skada på grund av korruptionen att inleda rättsliga förfaranden mot de ansvariga parterna.

En konferens upprättas med konventionsstaterna för att förbättra samarbetet mellan dessa, i syfte att uppnå de mål som fastställts i konventionen och i syfte att främja och se över tillämpningen av konventionen.

Förslaget till rådets beslut

I förslaget till rådets beslut fastställs att konventionen skall tillträdas på Europeiska gemenskapens vägnar. Enligt förslaget godkänns konventionen och rådets ordförande bemyndigas att utse en person som skall deponera ratificeringsinstrumentet och ge en förklaring om gemenskapens behörighet.

Förklaringens lydelse framgår av bilaga II till beslutet. I den påpekas att gemenskapen har exklusiv behörighet i fråga om sin egen offentliga förvaltning och när det gäller att utveckla uppförandenormer för dess tjänstemän och förebygga korruption. I förklaringen framhålls också att gemenskapen är behörig i fråga om den inre marknaden och att gemenskapen i detta avseende har vidtagit åtgärder i syfte att säkra lika tillträde till offentlig varu- och tjänsteupphandling, skapa normer för redovisning och revision samt bekämpa penningtvätt.

Föredragandens ståndpunkt

FN:s konvention mot korruption är inte en ytterligare förklaring om korruption utan ett dokument som uttryckligen tar itu med centrala frågor som rör korruption. I vår globaliserade värld är den det första instrumentet mot korruption som verkligen är globalt.

Konventionen är dock resultatet av svåra förhandlingar och den är inte felfri. Trots detta är det nödvändigt att den godkänns slutgiltigt och tillämpas i praktiken.

Föredraganden beklagar det faktum att FN:s konvention mot korruption inte på ett tillfredsställande sätt behandlar frågor som kriminalisering av passiv bestickning av internationella offentliga tjänstemän och en effektiv övervakning av konventionen.

Konventionen har dock betydande möjligheter och den är en bra början. I detta skede är det viktigt att EU snabbt ratificerar konventionen eftersom det kommer att säkra EU:s deltagande i den konferens som kommer att sammankallas för att besluta om genomförandet av konventionen. Parlamentet beklagar dock att det endast skall rådfrågas. Parlamentets principiella ståndpunkt är att när Europeiska gemenskapen står som undertecknare av internationella fördrag skall Europaparlamentet uppmanas att ge sitt samtycke.

Korruptionen utgör ett brott mot de demokratiska principerna och UNCAC kan vara ett instrument för att bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten. Därför bör alla instrument som föreskrivs i fördragen genomföras i syfte att göra godkännandet av konventionen till ett viktigt element för bedömningen av den offentliga förvaltningens effektivitet.

Föredraganden anser att man, i syfte att garantera UNCAC:s effektivitet, bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att göra verksamheten i den offentliga förvaltningen öppen för insyn och för att stärka samarbetet mellan medlemsländerna i alla frågor som rör kampen mot korruption, inklusive förebyggande och bekämpning. OLAF bör spela en viktig roll i genomförandet av konventionens bestämmelser. Föredraganden uppmanar därför kommissionen att årligen rapportera tillbaka till parlamentet om konventionens

genomförande, och detta inom ramen för den årliga rapporteringen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

Rådet bör även lägga fram ett förslag om beslut om att utan dröjsmål upprätta ett europeiskt antikorrupsionsnätverk.

Föredraganden anser att man bör inrätta ett organ bestående av jurister, docenter i rättsvetenskap och allmänt erkända experter, med uppgift att garantera öppenheten och opartiskheten i EU:s förvaltning i kampen mot korruptionen och att se till att kontroller utförs på de EU-anställdas tillgångar, med full respekt för konfidentialitetsprincipen. Liknande organ skulle kunna inrättas på nationell och decentraliserad nivå i den offentliga förvaltningen. Dessa organ skulle kunna bedöma information och uppgifter om underlåtenhet att uppfylla kravet på opartiskhet och misstankar om att offentliga tjänstemän förorsakat förluster av statens inkomster.

Föredraganden välkomnar och följer med intresse det initiativ som den globala parlamentariska organisationen mot korruption (GOPAC) tagit för att utveckla idéer och förslag om en uppförandekod för parlamentariker som utgår från punkt 8 i FN:s konvention mot korruption.

Offentliga tjänstemän som står under åtal skulle kunna förflyttas till andra uppgifter i syfte att undvika risken för att de begår samma brott på nytt. Om någon däremot slutgiltigt har dömts för brott som skadar den offentliga förvaltningen bör man kunna avskeda personen i fråga.

Återvinning av medel utgör ett av de viktigaste målen i UNCAC. Man bör därför man fästa stor uppmärksamhet vid kontrollen av offentliga tjänstemäns tillgångar.

Föredraganden anser det vara nödvändigt att utöver de anställda vid samtliga EU:s institutioner även uppmärksamma de politiska kretsarna. Därför bör Europaparlamentets och Europeiska kommissionens ledamöter tillgångar och inkomster offentliggöras.

Även privata företag bör granskas, och bör förklaras skyldiga och svartlistas om det kan påvisas att de har agerat korrupt, oberoende av vilket land de kommer från.

Konventionen är ett utomordentligt verk som redan har fått stort stöd, med tanke på det stora antalet länder som har undertecknat den. Men konventionens verkan kommer att vara beroende av dess effektiva genomförande. De diplomatiska åtagandena måste omsättas i handling och en kultur mot korruption måste skapas på alla nivåer i samhället.

Övervakning kommer också att vara nödvändigt. Därför bör EU finna en lösning, antingen genom att delta i gruppen av stater mot korruption (GRECO) eller genom att inrätta en bedömningsmekanism i EU som baserar sig på sakkunnigbedömningar.

Föredraganden uppmanar medlemsstaterna och EU:s institutioner att bekräfta sitt åtagande för kampen mot korruption, för att ärlighet, respekt för rättsstatsprincipen, ansvarsskyldighet och öppenhet skall råda, och för att man skall kunna skapa en bättre värld för alla.

SKRIVELSE FRÅN SZABOLCS FAZAKAS, ORDFÖRANDE FÖR BUDGETKONTROLLUTSKOTTET

Översättning

Kära kollega,

Den 30 april 2006 bad rådet Europaparlamentet att avge ett yttrande i enlighet med artikel 300.2 och 300.3 om förslaget till rådets beslut om Europeiska gemenskapens tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption (UNCAC).

Budgetkontrollutskottet beslöt inledningsvis den 20 april 2006 att utarbeta ett yttrande i enlighet med bilaga VI.V.5 i parlamentets arbetsordning. Men med hänsyn till tidspressen ändrade utskottet sitt första beslut, och valde den 12 juli 2006 att utarbeta ett yttrande i form av en skrivelse.

Bakgrund till kommissionens förslag

Förenta staternas generalförsamling framförde i sin resolution 55/61 av den 4 december 2000 åsikten att det var önskvärt med ett effektivt internationellt rättsligt instrument mot korruption, och beslöt att inrätta en tillfällig kommitté för att föra förhandlingar om ett sådant instrument. Förhandlingar om UNCAC, i vilka utskottet deltog aktivt beträffande de delar som faller inom gemenskapens behörighet, avslutades i oktober 2003.

UNCAC:s text antogs av FN:s generalförsamling vid dess 58:e sammanträde i oktober 2003, och öppnades för undertecknande vid den politiska högnivåkonferensen i Mérida i Mexico den 9-11 december 2003.

Eftersom UNCAC är öppen för undertecknande inte bara av stater, utan också för regionala organisationer för ekonomisk integration, t.ex. EG, är rådet behörigt att underteckna på Europeiska gemenskapens vägnar. UNCAC undertecknades på Europeiska gemenskapens vägnar i New York den 15 september 2005.

UNCAC:s innehåll och räckvidd

I UNCAC:s artikel 1 slås följande fast:

Syftet med denna konvention är

- a) att främja och förstärka åtgärder för att effektivare förhindra och bekämpa korruption,
- b) att främja, underlätta och stödja internationellt samarbete och tekniskt bistånd när det gäller förebyggande av och kamp mot korruption, inklusive återvinning av tillgångar,
- c) att främja integritet, ansvar och en korrekt förvaltning av offentliga angelägenheter och offentliga tillgångar.

UNCAC innehåller bestämmelser avseende korruption som faller inom gemenskapens behörighet. Dessa bestämmelser ligger i linje med gemenskapens regelverk avseende gemenskapens förvaltning och med de relevanta delarna av gemenskapsrätten.

1. UNCAC innehåller bestämmelser om förpliktelser avseende *organisationen av den offentliga sektorn* i de undertecknande staterna (kapitel II), vilka i princip kan tillämpas på Europeiska gemenskapen när EU väl har anslutit sig till konventionen (artikel 67.2). Eftersom artikel 2 a i konventionen dessutom definierar "tjänsteman i offentlig tjänst" som varje person som innehar en lagstiftande, verkställande, administrativ eller dömande tjänst i en stat som har undertecknat konventionen, skulle denna definition omfatta tjänstemän i Europeiska unionens institutioner när EU har anslutit sig till konventionen.
2. Gemenskapsrätten innehåller bestämmelser om *åtgärder för att garantera den fria rörligheten för varor, kapital och tjänster, inklusive lagstiftning för offentlig upphandling* vilka syftar till att garantera transparens och lika tillgång för alla kandidater till offentliga kontrakt och till tjänstemarknaderna, samtidigt som bedrägeri, korruption och samverkan mellan anbudsgivare förhindras. Gemenskapsrätten innehåller också bestämmelser om redovisning och revision. Om bestämmelserna i konventionen skulle påverka sådana instrument har gemenskapen ensam behörighet att acceptera de motsvarande internationella förpliktelserna.
3. UNCAC föreskriver höga standarder när det gäller åtgärder för att *bekämpa penningtvätt*, vilka ligger i linje med gemenskapsrättens åtgärder för att skydda såväl det finansiella systemet som andra institutioner och yrken som anses utsatta från att bli utnyttjade som penningtvättare. I kraft av det tredje direktivet om tvättning av pengar är gemenskapen behörig när det gäller åtgärder för samarbete mellan finansiella underrättelseenheter. I detta sammanhang bör man också notera att kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet, inklusive penningtvätt i samband med EG-bedrägerier och korruption inom EU, baserat på artikel 280 i fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen.
4. Gemenskapspolitiken avseende *yttre åtgärder*, inklusive utvecklingssamarbete och samarbete med andra tredjeländer, kompletterar den politik som bedrivs av medlemsstaterna och innefattar bestämmelse för korruptionsbekämpning, t.ex. artikel 97 i Cotonou-partnerskapsavtalet av den 23 juni 2000, ändrat den 23 februari 2005, som innehåller bestämmelser för ett konsultationsförfarande i allvarliga fall av korruption, där den yttersta sanktionen är att stödet avbryts.
5. Slutligen innehåller gemenskapslagstiftningen också *utveckling av policys och praxis som syftar till att förhindra och bekämpa korruption som påverkar Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen*. Dessutom garanterar den att det finns lämpliga instanser som förhindrar korruption, t.ex. Europeiska kommissionen, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), Europeiska revisionsrätten, ombudsmannen, EG-domstolen och Europaparlamentets budgetkontrollutskott samt att det finns lämpliga förfaranden, t.ex. de som nämns i artiklarna 22 a och 22 b i tjänsteföreskrifterna, vilka

handlar om offentliggörande av information.

Budgetkontrollutskottets ståndpunkt

Budgetkontrollutskottet

- välkomnar Europeiska gemenskapens undertecknande av Förenta nationernas konvention mot korruption och uppmanar i detta sammanhang rådet att stödja förordningen om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet (KOM(2004)0509) som antogs av parlamentet vid första behandlingen den 23 juni 2005 (EUT C 133, 8.6.2005),
- beklagar att utskottet inte regelbundet informerades om förhandlingarna,
- anser i princip att när Europeiska gemenskapen undertecknar ett internationellt avtal skall parlamentet ge sitt godkännande, snarare än att bli rådfrågat,
- anser också att Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) kommer att spela en viktig roll vid genomförandet av UNCAC:s bestämmelser. Därför uppmanar utskottet kommissionen att årligen rapportera till parlamentet om konventionens genomförande, inom ramen för den årliga rapporten om skyddet för gemenskapens ekonomiska intressen.

(Avslutningsfras och underskrift)

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Förslag till rådets beslut om om Europeiska gemenskapens tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption		
Referensnummer	KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS)		
Begäran om samråd med parlamentet	28.3.2006		
Ansvarigt utskott Tillkännagivande i kammaren	LIBE 3.4.2006		
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren	IMCO 3.4.2006	CONT 3.4.2006	DEVE 3.4.2006
Inget yttrande avges Beslut	IMCO 18.4.2006	DEVE 30.5.2006	
Förstärkt samarbete Tillkännagivande i kammaren			
Föredragande Utnämning	Giusto Catania 3.4.2006		
Tidigare föredragande			
Förenklat förfarande – beslut			
Bestridande av den rättsliga grunden JURI:s yttrande			
Ändrad anslagstildelning BUDG:s yttrande			
Samråd med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – beslut i kammaren			
Samråd med Regionkommittén – beslut i kammaren			
Behandling i utskott	20.6.2006	12.9.2006	
Antagande	23.10.2006		
Slutomröstning: resultat	+: –: 0:	27 0 0	
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Alexander Alvaro, Alfredo Antoniozzi, Edit Bauer, Johannes Blokland, Giusto Catania, Carlos Coelho, Fausto Correia, Panayiotis Demetriou, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Kinga Gál, Lívía Járóka, Barbara Kudrycka, Henrik Lax, Sarah Ludford, Edith Mastenbroek, Inger Segelström, Ioannis Varvitsiotis, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka		
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Giorgos Dimitrakopoulos, Sophia in 't Veld, Bill Newton Dunn, Siiri Oviir, Hubert Pirker, Marie-Line Reynaud, Antonio Tajani, Rainer Wieland		
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 178.2)			
Ingivande	26.10.2006		
Anmärkningar (tillgängliga på ett enda språk)	...		