ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΠΡΟΣΩΡΙΝΟ
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

επί της πρότασης απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς
(COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Giusto Catania

Υπόμνημα για τα χρησιμοποιούμενα σύμβολα

*	Διαδικασία διαβούλευσης *πλειοψηφία των ψηφισάντων*
**I	Διαδικασία συνεργασίας (πρώτη ανάγνωση) *πλειοψηφία των ψηφισάντων*
**II	Διαδικασία συνεργασίας (δεύτερη ανάγνωση) *πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση της κοινής θέσης* *πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν το Κοινοβούλιο για απόρριψη ή τροποποίηση της κοινής θέσης*
***	Σύμφωνη γνώμη *πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν το Κοινοβούλιο εκτός από τις περιπτώσεις που μνημονεύονται στα άρθρα 105, 107, 161 και 300 της Συνθήκης ΕΚ και στο άρθρο 7 της Συνθήκης ΕΕ*
***I	Διαδικασία συναπόφασης (πρώτη ανάγνωση) *πλειοψηφία των ψηφισάντων*
***II	Διαδικασία συναπόφασης (δεύτερη ανάγνωση) *πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση της κοινής θέσης* *πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν το Κοινοβούλιο για απόρριψη ή τροποποίηση της κοινής θέσης*
***III	Διαδικασία συναπόφασης (τρίτη ανάγνωση) *πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση του κοινού σχεδίου*

(Η ενδεικνυόμενη διαδικασία στηρίζεται στη νομική βάση που πρότεινε η Επιτροπή)

Τροπολογίες σε νομοθετικό κείμενο

Στις τροπολογίες του Κοινοβουλίου η σήμανση γίνεται με έντονους πλάγιους χαρακτήρες. Η σήμανση με απλά πλάγια απευθύνεται στις τεχνικές υπηρεσίες και αφορά στοιχεία του νομοθετικού κειμένου για τα οποία προτείνεται διόρθωση εν όψει της επεξεργασίας του τελικού κειμένου (για παράδειγμα, στοιχεία εμφανώς λανθασμένα ή που έχουν παραλειφθεί σε μια γλωσσική έκδοση). Αυτές οι προτάσεις διόρθωσης υπόκεινται στη συγκατάθεση των αρμόδιων τεχνικών υπηρεσιών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ 5

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ…..……6

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Διαδικασία διαβούλευσης)

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

– έχοντας υπόψη την πρόταση της απόφασης του Συμβουλίου (COM(2006)0082),

– έχοντας υπόψη τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς της 31ης Οκτωβρίου 2003,

– έχοντας υπόψη τη Συνθήκη ΕΚ και ειδικότερα τα άρθρα 47(2), 57(2), 95, 107(5), 179, 181α, 190(5), 195(4), 199, 207(3), 218(2), 223 τελευταία παράγραφος, 224 προτελευταία παράγραφος, 225α προτελευταία παράγραφος, 245(2), 248(4) τελευταία παράγραφος, 255(2), 255(3), 260 δεύτερη παράγραφος, 264 δεύτερη παράγραφος, 266 τελευταία παράγραφος, 279, 280, 283 και 300(2) πρώτο εδάφιο,

– έχοντας υπόψη το άρθρο 300, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο κλήθηκε από το Συμβούλιο να γνωμοδοτήσει (C6-0105/2006),

– έχοντας υπόψη τα άρθρα 51 και 83, παράγραφος 7 του Κανονισμού του,

– έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Ελέγχου των Προϋπολογισμών (A6-0000/2006),

1. εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής όπως τροποποιήθηκε και εγκρίνει και τη σύναψη της συμφωνίας·

2. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει τη θέση του Κοινοβουλίου στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή.

Κείμενο που προτείνει η Επιτροπή	Τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου
	Τροπολογία 1 Αιτιολογική σκέψη 4 α (νέα)
	(4α) ευκταίο θα ήταν όλα τα κράτη μέλη που δεν το έχουν πράξει ακόμη να προσχωρήσουν στη Σύμβαση.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Εισαγωγή

Η διαφθορά υπονομεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα, τους δημοκρατικούς θεσμούς, το κράτος δικαίου και το δικαστικό σύστημα. Επιτρέπει στο οργανωμένο έγκλημα να ανθίσει.

Η διαφθορά πλήττει τη διαφανή διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Υπονομεύει την εμπιστοσύνη στους δημοκρατικούς θεσμούς και την αξιοπιστία τους. Συχνά χρησιμοποιείται ως μέσο επηρεασμού ή επιτάχυνσης της πολιτικής και διοικητικής λήψης αποφάσεων. Συνεπώς, ακμάζει με την υπερβολική γραφειοκρατία και την έλλειψη ευθύτητας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων από πλευράς δημόσιας διοίκησης.

Πλήττει περισσότερο τα φτωχά στρώματα και έχει καταστροφικές συνέπειες στην ανάπτυξη: η διαφθορά οδηγεί σε μείωση της αποτελεσματικότητας της χορηγούμενης βοήθειας, στον υποσιτισμό, στην αδυναμία των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και εκπαίδευσης, σε αύξηση του κινδύνου απώλειας θέσεων απασχόλησης και σε μείωση των άμεσων ξένων επενδύσεων.

Για τους λόγους αυτούς, η καταπολέμηση της διαφθοράς έχει καταστεί, τα τελευταία χρόνια, μια από τις σημαντικότερες πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, τόσο στις εσωτερικές υποθέσεις της όσο και στις σχέσεις της με υποψήφιες και τρίτες χώρες.

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC)

Η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών αποφάσισε το 2000[1] να προχωρήσει στη σύσταση ειδικής επιτροπής για τη δημιουργία ενός διεθνούς νομικού μέσου για την καταπολέμηση της διαφθοράς που θα ήταν ανεξάρτητο από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το υπερεθνικό οργανωμένο έγκλημα. Η ειδική επιτροπή συνήλθε στη Βιέννη και συζήτησε τη Σύμβαση Ιανουάριο του 2002 ως τον Οκτώβριο του 2003. Η Επιτροπή εκπροσώπησε τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και θεωρεί ότι οι στόχοι που τέθηκαν από το Συμβούλιο επετεύχθησαν. Το κείμενο της Σύμβασης UNCAC εγκρίθηκε τον Οκτώβριο του 2003. Η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2005, μετά και την 30η κύρωση.

Στις 15 Σεπτεμβρίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η προεδρία του Συμβουλίου υπέγραψαν τη Σύμβαση εξ ονόματος Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Όλα τα σημερινά κράτη μέλη της ΕΕ και η προσχωρούσες χώρες υπέγραψαν τη Σύμβαση, με εξαίρεση τη Σουηδία, τη Σλοβενία και την Εσθονία. Τη Σύμβαση έχουν ήδη επικυρώσει η Αυστρία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Σλοβακία, η Ισπανία, το ΗΒ και από τις υπό προσχώρηση χώρες, η Ρουμανία.

Η Σύμβαση αποτελεί ένα ακόμη κομβικό μέσο στην παγκόσμια στρατηγική για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και εντάσσεται πλήρως στη σύμβαση των

[1] Ψήφισμα 55/61.

Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση του υπερεθνικού οργανωμένου εγκλήματος. Συνεπώς, είναι αποφασιστικής σημασίας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική δράση για την εξάλειψη του οργανωμένου εγκλήματος, αμφότερες οι συμβάσεις να κυρωθούν απ' όλα τα κράτη μέλη καθώς και από την ίδια την ΕΕ.

Η υπογραφή της Σύμβασης από την Ε.Ε. και η επιθυμία έγκρισης των τελικών συμπερασμάτων συμβαδίζουν με τη συνέχιση και εμβάθυνση της πολιτικής για τη δημιουργία ενός κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Δεν πρέπει να λησμονούμε ότι το άρθρο 29, παράγραφος 2 της ΣΕΕ (Μάαστριχτ 7 Φεβρουαρίου 1992) έχει περιλάβει τη διαφθορά μεταξύ των μορφών εγκλήματος που πρέπει να προληφθούν και να καταπολεμηθούν ενόψει της δημιουργίας του ενιαίου χώρου.

Επιπλέον, η χάραξη μιας συνολικής πολιτικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς επισημαίνεται ως στόχος προτεραιότητας του σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση οργανωμένου εγκλήματος που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 28 Απριλίου 1997.

Περιεχόμενο της Σύμβασης

Η σύμβαση εφαρμόζεται στην πρόληψη, τη διερεύνηση και τη δίωξη της διαφθοράς και στο πάγωμα, την κατάσχεση, τη δήμευση και την επιστροφή των προϊόντων εγκλήματος.

Η διαφθορά μπορεί να διωχθεί μετά τη διάπραξη, αλλά πρώτα και κυριότερα προϋποθέτει πρόληψη. Η σύμβαση (άρθρα 5 έως 14) περιλαμβάνει μέτρα όπως τα κάτωθι:

- κώδικες δεοντολογίας για δημόσιους υπαλλήλους, μέτρα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας,
- αντικειμενικά κριτήρια για την πρόσληψη και την προαγωγή δημοσίων υπαλλήλων για τις δημόσιος προμήθειες,
- προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και στον ιδιωτικό τομέα,
- συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.

Τα άρθρα 15 έως 42 αφορούν τη θέσπιση ποινικών αδικημάτων όσον αφορά τη διαφθορά.

Τα άρθρα 43 έως 50 αφορούν τη διεθνή συνεργασία και προβλέπουν ένα αποτελεσματικό σύστημα αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής. Επί του παρόντος, πολλές υποθέσεις καταπολέμησης της διαφθοράς έχουν εγκαταλειφθεί λόγω έλλειψης συνεργασίας μεταξύ χωρών, γεγονός που καθιστά αδύνατη την εξιχνίαση της διαδρομής των χρημάτων. Σε σχέση με αυτό, η Σύμβαση είναι καινοτόμος καθώς, για πρώτη φορά, περιλαμβάνει την έννοια της διεθνούς συνεργασίας για την επιστροφή προϊόντων κλοπής. Τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να συνεργάζονται σε ποινικές υποθέσεις σε διάφορες καταστάσεις που περιγράφονται στη σύμβαση. Τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν επίσης να διενεργούν από κοινού έρευνες και να αξιοποιούν ειδικές ερευνητικές τεχνικές, όπως ηλεκτρονική παρακολούθηση.

Τα άρθρα 51 έως 59 περιλαμβάνουν μέτρα για την προώθηση της επιστροφής περιουσιακών στοιχείων. Η επιστροφή περιουσιακών στοιχείων αποτελεί θεμελιώδη αρχή της Σύμβασης. Η

Σύμβαση δημιουργεί ελπίδες ότι περιουσιακά στοιχεία που μεταφέρθηκαν στο εξωτερικό από διεφθαρμένους ηγέτες οι οποίοι καταχράστηκαν εθνικό πλούτο μπορούν να επιστραφούν στις χώρες από τις οποίες εκλάπησαν. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για πολλές αναπτυσσόμενες χώρες.

Ενθαρρύνονται οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί να διαπιστώνουν την ταυτότητα των ιδιοκτητών λογαριασμών μεγάλου ύψους, προκειμένου να δυσχεραίνουν την προσπάθεια των διεφθαρμένων δημοσίων υπαλλήλων να αποκρύπτουν παράνομα έσοδά τους.

Η σύμβαση θεσπίζει το δικαίωμα των προσώπων που υπέστησαν ζημία από διαφθορά να κινηθούν δικαστικώς κατά των υπευθύνων.

Τέλος, με διάσκεψη των συμβαλλομένων κρατών καθιερώνεται η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών για την επίτευξη των στόχων που θέτει η Σύμβαση και η προώθηση και η αναθεώρηση της εφαρμογής της.

Η προτεινόμενη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου

Το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου προβλέπει τη σύναψη της Σύμβασης, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η πρόταση εγκρίνει τη Σύμβαση και εξουσιοδοτεί τον Πρόεδρο του Συμβουλίου να ορίσει ένα πρόσωπο για να καταθέσει το μέσο κύρωσης και να προβεί σε δήλωση της κοινοτικής αρμοδιότητας.

Το κείμενο της δήλωσης παρατίθεται στο παράρτημα ΙΙ της απόφασης. Αναφέρει ότι η Κοινότητα διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα για την ανάληψη υποχρεώσεων αυτού του είδους όσον αφορά τη δική της δημόσια διοίκηση, για την ανάπτυξη προτύπων συμπεριφοράς των υπαλλήλων της και την πρόληψη της διαφθοράς. Η δήλωση αναφέρει επίσης ότι υπάγεται στην αρμοδιότητά της Κοινότητας η προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς και, προς τον σκοπό αυτό, η Κοινότητα θέσπισε μέτρα με σκοπό να εξασφαλίσει ισότητα πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις, να θεσπίσει κατάλληλους κανόνες σχετικούς με τη λογιστική και τον έλεγχο και να καταπολεμήσει τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

Η άποψη του εισηγητή

Η Σύμβαση UNCAC δεν αποτελεί μια ακόμη διακήρυξη κατά της διαφθοράς· είναι μάλλον ένα κείμενο το οποίο τοποθετείται ρητά με επικριτική διάθεση στο ζήτημα της διαφοράς. Στο παγκοσμιοποιημένο κόσμο αποτελεί το μόνο πραγματικά παγκόσμιο μέσο που έχει σχεδιαστεί για να αντιμετωπίσει τη διαφθορά.

Ωστόσο, η Σύμβαση είναι αποτέλεσμα δύσκολων διαπραγματεύσεων και δεν είναι τέλεια. Παρόλ' αυτά, έχει ζωτική σημασία αυτή τελικά να εγκριθεί και να εφαρμοστεί.

Ο εισηγητής εκφράζει τη λύπη του για το γεγονός ότι η Σύμβαση δεν καλύπτει ικανοποιητικά θέματα όπως η ποινικοποίηση της παθητικής δωροδοκίας των διεθνών δημοσίων υπαλλήλων και η αποτελεσματική παρακολούθηση της Σύμβασης.

Ωστόσο, οι δυνατότητες της Σύμβασης είναι σημαντικές και αποτελεί μια καλή αρχή. Στη φάση αυτή, έχει σημασία η ταχεία κύρωση από πλευράς ΕΕ, καθόσον αυτό θα διασφαλίσει τη συμμετοχή της στη Διάσκεψη που θα συνέλθει για να αποφασιστεί η εφαρμογή της Σύμβασης.

Η διαφθορά υπονομεύει τις δημοκρατικές αρχές και η Σύμβαση μπορεί να αποτελέσει ένα μέσο καταπολέμησης του υπερεθνικού οργανωμένου εγκλήματος. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον όλα τα μέσα που προβλέπονται στις Συνθήκες πρέπει να αξιοποιηθούν, προκειμένου να καταστεί η σύμβαση σημαντικός παράγων αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Ο εισηγητής πιστεύει ότι, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των μέσων που προβλέπονται στη Σύμβαση, πρέπει να ληφθούν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι η δημόσια διοίκηση θα λειτουργεί κατά τρόπο διαφανή και θα επιταχυνθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε όλους τους τομείς καταπολέμησης της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της πρόληψης και της επιβολής.

Επιπλέον, πρέπει να συσταθεί, στο πλαίσιο της Επιτροπής, ένα όργανο που θα απαρτίζεται από νομικούς, πανεπιστημιακούς του νομικού κλάδου και διακεκριμένους εμπειρογνώμονες, το οποίο θα λειτουργήσει ως εγγυητής της διαφάνειας και της αμεροληψίας των διοικητικών υπηρεσιών της ΕΕ και θα διασφαλίσει τη διενέργεια κατάλληλων ελέγχων στα οικονομικά των υπαλλήλων των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, με τον δέοντα σεβασμό της αρχής της εμπιστευτικότητας.

Παρόμοια όργανα πρέπει να συσταθούν σε εθνικό και αποκεντρωμένο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης. Πρέπει να αξιολογούν τις πληροφορίες και τα στοιχεία όσον αφορά τη μη εκπλήρωση του καθήκοντος αμεροληψίας καθώς και τις ενδεχόμενες απώλειες εσόδων που οφείλονται σε ευθύνη δημοσίων υπαλλήλων.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι εναντίον των οποίων έχει ασκηθεί δικαστική δίωξη, πρέπει να μετακινούνται σε άλλη θέση, ούτως ώστε να αποτραπεί κάθε ενδεχόμενο επανάληψης του καταγγελλομένου αδικήματος. Αν ωστόσο κάποιος καταδικαστεί για αδίκημα σε βάρος της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα απόλυσής του.

Η επιστροφή περιουσιακών στοιχείων συγκαταλέγεται στους βασικούς δεδηλωμένους στόχους της Σύμβασης (άρθρο 1(β), και επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 51). Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει, συνεπώς, να επιδειχθεί στον έλεγχο των περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων υπαλλήλων.

Ο εισηγητής πιστεύει ότι η προσοχή πρέπει να επικεντρωθεί όχι απλώς στους υπαλλήλους όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ αλλά και στους πολιτικούς κύκλους. Πρέπει επίσης να δημοσιοποιηθούν τα περιουσιακά στοιχεία των βουλευτών και των μελών της Επιτροπής.

Τέλος, ο εισηγητής υποστηρίζει ότι οι εταιρείες που υιοθετούν πρακτικές διαφθοράς πρέπει να καταγράφονται σε μαυροπίνακα, ανεξαρτήτως της χώρας από την οποία προέρχονται.

Η Σύμβαση αποτελεί εξαιρετικό επίτευγμα και έχει ήδη τύχει ευρείας αποδοχής,

λαμβάνοντας υπόψη τον μεγάλο αριθμό χωρών που την έχουν ήδη υπογράψει. Όμως η επίδραση της Σύμβασης θα εξαρτηθεί και από την αποτελεσματική εφαρμογή της. Οι διπλωματικές προσπάθειες πρέπει να μετασχηματιστούν σε πραγματική δράση και πρέπει να δημιουργηθεί μια κουλτούρα κατά της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της κοινωνίας.

Σημασία θα έχει επίσης η παρακολούθηση. Κατά συνέπεια, η ΕΕ πρέπει να επιλέξει λύση: είτε να συμμετάσχει στο σύστημα GRECO, είτε να δημιουργήσει έναν μηχανισμό αξιολόγησης της ΕΕ με βάση αξιολόγηση ομοτίμων

Ο εισηγητής καλεί τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να επιβεβαιώσουν την προσήλωσή τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς, στο όνομα της εντιμότητας, του σεβασμού του κράτους δικαίου, της λογοδοσίας και της διαφάνειας, ούτως ώστε να επιτευχθεί ένας καλύτερος κόσμος για όλους.