PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

WERSJA TYMCZASOWA
2006/0023(CNS)

11.9.2006

*

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji
(COM(2006)0082 – C6-0105/2006 –2006/0023 (CNS))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Giusto Catania

Objaśnienie używanych znaków

*	Procedura konsultacji *większość oddanych głosów*
**I	Procedura współpracy (pierwsze czytanie) *większość oddanych głosów*
**II	Procedura współpracy (drugie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólne stanowisko większość głosów ogólnej liczby posłów do PE by odrzucić lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
***	Procedura zgody *większość głosów ogólnej liczby posłów do PE, za wyjątkiem przypadków ujętych w art. 105, 107, 161 i 300 Traktatu WE oraz w art. 7 Traktatu UE*
***I	Procedura współdecyzji (pierwsze czytanie) *większość oddanych głosów*
***II	Procedura współdecyzji (drugie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólne stanowisko wymagana większość głosów ogólnej liczby posłów do PE by odrzucić lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
***III	Procedura współdecyzji (trzecie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólny projekt*

(Wskazana procedura opiera się na podstawie prawnej zaproponowanej przez Komisję.)

Poprawki do tekstu legislacyjnego

W poprawkach Parlamentu zmiany zaznaczone są wytłuszczonym drukiem i kursywą. Oznaczenia zwykłą kursywą są wskazówką dla służb technicznych, że proponowana jest, w celu opracowania tekstu końcowego, korekta elementów tekstu legislacyjnego (np. elementów w oczywisty sposób błędnych lub brakujących w danej wersji językowej.) Sugestie korekty wymagają zgody właściwych służb technicznych.

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO.....5

UZASADNIENIE 6

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2006/0082 – COM (2006)0082 – C6-0105/2006 –2006/0023 (CNS))

(Procedura konsultacji)

Parlament Europejski,

– uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (COM (2006)0082),

– uwzględniając Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z dnia 31 października 2003 r.,

– uwzględniając Traktat WE, a w szczególności jego art. 47 ust. 2, 57 ust. 2, 95, 107 ust. 5, 179, 181a, 190 ust. 5, 195 ust. 4, 199, 207 ust. 3, 218 ust. 2, 223 akapit ostatni, 224 akapit przedostatni, 225a akapit przedostatni, 245 ust. 2, 248 ust. 4 akapit ostatni, 255 ust. 2, 255 ust. 3, 260 akapit drugi, 264 akapit drugi, 266 akapit ostatni, 279, 280, 283 oraz art. 300 ust. 2 akapit pierwszy,

– uwzględniając art. 300 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu WE, na mocy którego Rada skonsultowała się z Parlamentem (C6-0105/2006),

– uwzględniając art. 51 oraz art. 83 ust. 7 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Kontroli Budżetowej (A6-0000/2006),

1. zatwierdza wniosek dotyczący decyzji Rady po poprawkach oraz zatwierdza zawarcie umowy;

2. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania stanowiska Parlamentu Radzie i Komisji.

Tekst proponowany przez Komisję	Poprawki Parlamentu

Poprawka 1
Punkt uzasadnienia 4 a (nowy)

	(4a) Pożądane byłoby, aby wszystkie państwa czonkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, przystąpiły do konwencji.

UZASADNIENIE

Wprowadzenie

Korupcja szkodzi prawom człowieka, instytucjom demokratycznym, praworządności, wymiarowi sprawiedliwości. Umożliwia rozkwit zorganizowanej przestępczości.

Korupcja stanowi problem dla przejrzystego zarządzania sprawami publicznymi, podważa wiarygodność i zwiększa nieufność w stosunku do demokratycznych instytucji.
Często wykorzystuje się korupcję do wpływania na decyzje polityczne lub administracyjne bądź ich przyspieszanie; owocuje to nadmiarem biurokracji i brakiem ciągłości w procesie decyzyjnym administracji publicznej.

Bardziej rani ludzi ubogich i ma niszczycielski wpływ na rozwój: korupcja prowadzi do zmniejszenia skuteczności pomocy, złego odżywiania, niewydolnych systemów edukacyjnych i zdrowotnych, zwiększonego ryzyka biznesowego i mniejszych bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Z powyższych powodów zwalczanie korupcji stało się w ostatnich latach jednym z najważniejszych priorytetów politycznych UE, zarówno w dziedzinie jej spraw wewnętrznych, jak i stosunków z krajami kandydującymi oraz trzecimi.

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (ang. UNCAC)

Zgromadzenie Ogólne NZ podjęło decyzję o powołaniu komitetu ad hoc mającego opracować międzynarodowy instrument prawny przeciwko korupcji, który byłby niezależny od Konwencji NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Komitet ten obradował w Wiedniu i negocjował nad konwencją od stycznia 2002 r. do października 2003 r. Komisja reprezentowała interesy Wspólnoty Europejskiej i uważa, że cele postawione przez Radę zostały osiągnięte. Tekst UNCAC został przyjęty w październiku 2003 r. Traktat wszedł w życie w grudniu 2005 r. po ratyfikacji przez trzydziestego sygnatariusza .

W dniu 15 września 2005 r. Komisja Europejska oraz Prezydencja Rady podpisały konwencję w imieniu Wspólnoty Europejskiej. Wszystkie obecne państwa członkowskie UE i kraje kandydujące z wyjątkiem Szwecji, Słowenii i Estonii podpisały konwencję. Ratyfikowały już konwencję: Austria, Finlandia, Francja, Węgry, Łotwa, Słowacja, Hiszpania, Wielka Brytania, a z krajów kandydujących Rumunia.

Przedmiotowa konwencja jest kolejnym etapem światowej strategii w dziedzinie walki ze zorganizowaną przestępczością i doskonale dostosowuje się do Konwencji ONZ przeciwko zorganizowanej przestępczości.
Z tego też powodu dla zapewnienia skutecznych działań mających na celu likwidację zorganizowanej przestępczości znaczenie zasadnicze ma ratyfikacja obydwu konwencji zarówno przez UE, jak i wszystkie państwa członkowskie.

Rzeczywiście bowiem podpisanie UNCAC i wola zatwierdzenia ostatecznego jej zawarcia przez UE są w pełni zgodne z ewolucją polityki w dziedzinie tworzenia wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Przypomina się, że art. 29 TUE (Maastricht, 7.2.92 r.) zalicza „korupcję" (ust. 2) do tych form przestępczości, którym należy zapobiegać i które należy zwalczać w celu stworzenia wspomnianego wspólnego obszaru.

Rozwój globalnej polityki przeciwko korupcji został następnie podkreślony jako cel priorytetowy w *Planie działań przeciwko zorganizowanej przestępczości*, przyjętym przez Radę w Amsterdamie w dniu 28.4.97 r.

Treść konwencji

Konwencja dotyczy zapobiegania, wykrywania i ścigania oraz blokowania, zajmowania, konfiskaty i zwrotu dochodów pochodzących z przestępstw.

Korupcję można ścigać po fakcie, ale najpierw i przede wszystkim wymaga ona zapobiegania. Konwencja (art. 5 do 14) zawiera takie środki jak:

- kodeksy postępowania urzędników publicznych, regulacje zapewniające niezawisłość sądownictwa,
- obiektywne kryteria naboru i awansu urzędników państwowych, przetargów publicznych,
- popieranie przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu finansami publicznymi i w sektorze prywatnym,
- udział społeczeństwa obywatelskiego.

Artykuły 15 - 42 dotyczą ustanowienia kategorii przestępstw zwiazanych z korupcją.

Artykuły 43 - 50 dotyczą współpracy międzynarodowej i dostarczają skutecznego systemu wzajemnej pomocy prawnej. Obecnie odstępuje się od wielu procesów antykorupcyjnych, ponieważ brak współpracy pomiędzy państwami czyni śledzenie przepływu pieniędzy niemożliwym. W tym zakresie konwencja przełamuje dotychczasowe praktyki, uwzględniając po raz pierwszy koncepcję współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwrotu skradzionego majątku. Państwa-strony muszą współpracować w sprawach karnych w okolicznościach opisanych w konwencji. Państwa-strony mogą także prowadzić wspólne śledztwa i wykorzystywać specjalne techniki śledcze takie jak nadzór elektroniczny.

Artykuły 51 - 59 dotyczą środków wspierających zwrot korzyści. Zwrot korzyści jest podstawową zasadą konwencji. Konwencja zwiększa nadzieje, że środki przekazane zagranicę przez skorumpowanych przywódców, którzy zagrabili majątek narodowy, będą mogły powrócić do państw, z których zostały zrabowane. Kwestia ta jest szczególnie ważna dla wielu krajów rozwijających się.

Instytucje finansowe są zachęcane do sprawdzania tożsamości właścicieli wysokich kont bankowych, tak aby ukrywanie nielegalnych dochodów przez skorumpowanych urzędników stało się trudniejsze.

Konwencja uprawnia ludzi, którzy ponieśli szkody z powodu korupcji, do wszczynania postępowań sądowych przeciwko stronom odpowiedzialnym.

Wreszcie ustanowiona została konferencja państw-stron w celu poprawy współpracy

pomiędzy nimi, osiągania celów określonych w konwencji oraz wspierania i przeglądu jej wdrażania.

Proponowana decyzja Rady

Projekt decyzji Rady zaleca przystąpienie w imieniu Wspólnoty Europejskiej do konwencji. Projekt zatwierdza konwencję i upoważnia Przewodniczącego Rady do wyznaczenia osoby umocowanej do złożenia dokumentu ratyfikacyjnego oraz deklaracji dotyczącej kompetencji Wspólnoty.

Tekst deklaracji zawarty jest w załączniku II do decyzji. Podaje on, że Wspólnota posiada wyłączne kompetencje związane z własną administracją publiczną, z rozwijaniem norm postępowania swoich urzędników oraz z zapobieganiem korupcji. Deklaracja stanowi również, że Wspólnota posiada kompetencje związane z rynkiem wewnętrznym i do tych celów przyjęła środki gwarantujące równy dostęp do publicznych przetargów i rynków, ustalające normy rachunkowe i audytowe oraz odnoszące się do prania pieniędzy.

Stanowisko sprawozdawcy

UNCAC nie jest kolejną deklaracją w sprawie korupcji; jest ona raczej dokumentem zajmującym się krytycznymi aspektami problemu korupcji. W naszym zglobalizowanym świecie jest to pierwszy naprawdę globalny istrument przeznaczony do przeciwdziałania korupcji.

Pomimo, że konwencja jest wynikiem trudnych negocjacji i nie jest doskonała, konieczne jest jej ostateczne zatwierdzenie i wdrożenie do praktyki.

Sprawozdawca wyraża ubolewanie związane z faktem, że UNCAC nie zajmuje się w zadowalającym stopniu takimi kwestiami, jak kryminalizacja pasywnego przekupstwa międzynarodowych urzędników państwowych oraz skuteczne monitorowanie konwencji. Możliwości konwencji są jednakże znaczne i stanowi ona dobry początek. Na tym etapie ważna jest bezzwłoczna ratyfikacja przez UE, ponieważ zagwarantuje to jej udział w konferencji, która zadecyduje o wdrażaniu UNCAC.

Korupcja podważa zasady demokratyczne, a konwencja może stanowić instrument do walki ze zorganizowaną przestępczością, dlatego też należy uruchomić wszystkie przewidziane w traktatach instrumenty w celu uczynienia z zatwierdzenia konwencji podstawowego elementu służącego ocenie skuteczności administracji publicznej.

Sprawozdawca uważa, że dla zagwarantowania skuteczności instrumentów przewidzianych w konwencji należy uruchomić wszystkie niezbędne środki w celu uczynienia działalności administracji publicznej przejrzystą oraz zwiększenia współpracy między państwami członkowskimi w zakresie wszystkich aspektów walki z korupcją, w tym zapobiegania i ścigania.

Zdaniem sprawozdawcy konieczne jest powołanie przy Komisji Europejskiej organu gwarancyjnego, złożonego z prawników, wykładowców prawa oraz uznanych profesjonalistów i gwarantującego przejrzystość i bezstronność administracji UE, a także weryfikację sytuacji majątkowej urzędników instytucji europejskich, oczywiście przy pełnym zachowaniu zasady poufności.
Organy o takich samych funkcjach mogłyby zostać powołane na szczeblu krajowym i zdecentralizowanym administracji publicznej.
Organy te mogłyby oceniać informacje i dane na temat niespełniania obowiązku bezstronności oraz możliwych strat skarbu państwa spowodowanych przez urzędników publicznych.

Urzędnicy państwowi, wobec których toczy się proces, mogliby być przeniesieni na inne stanowisko w celu uniknięcia ryzyka ewentualnego powtórzenia przestępstwa. Natomiast w przypadku ostatecznych wyroków skazujących za przestępstwa na szkodę administracji publicznej powinno być możliwe ich zwolnienie.

Zwrot korzyści z korupcji jest jednym z głównych celów UNCAC (art. 1 lit. b; potwierdzony w art. 51) i z tego powodu przykłada się dużą wagę do kontroli sytuacji majątkowej urzędników państwowych.

Sprawozdawca uważa, że oprócz sytuacji urzędników wszystkich instytucji Unii Europejskiej konieczne jest zwrócenie uwagi na środowiska polityczne; z tego powodu konieczne jest podanie do wiadomości publicznej sytuacji majątkowej posłów do Parlamentu Europejskiego oraz członków Komisji Europejskiej.

Na zakończenie sprawozdawca jest zdania, że przedsiębiorstwa zamieszane w afery korupcyjne, gdziekolwiek by się znajdowały, powinny być umieszczone na „czarnej liście".

Konwencja jest wyróżniającym się osiągnięciem, które już uzyskało ogromne poparcie, biorąc pod uwagę podpisanie jej przez znaczną liczbę państw. Ale jej skutki bedą zależeć od jej skutecznego wdrażania. Przedsięwzięcie dyplomatyczne musi zostać przekształcone w rzeczywiste działanie, a na wszystkich szczeblach społeczeństwa powstać musi kultura antykorupcyjna.

Zasadnicze znaczenie będzie miało także monitorowanie. Dlatego też UE musi znaleźć rozwiązanie: albo uczestniczyć w działaniach GRECO, albo utworzyć unijny mechanizm oceny, oparty na podobnych przeglądach.

Sprawozdawca wzywa państwa członkowskie oraz instytucje Unii Europejskiej do potwierdzenia ich zobowiązań w walce z korupcją w imię uczciwości, poszanowania państwa prawa, odpowiedzialności i przejrzystości dla stworzenia lepszego świata dla wszystkich.