EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

OSNUTEK POROČILA

o predlogu Sklepa Sveta o sklenitvi v imenu Evropske skupnosti Konvencije Združenih narodov proti korupciji
(KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Giusto Catania

Oznake postopkov

*	Postopek posvetovanja *večina oddanih glasov*
**I	Postopek sodelovanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
**II	Postopek sodelovanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***	Postopek privolitve *absolutna večina poslancev Parlamenta, razen v primerih, navedenih v členih 105, 107, 161 in 300 Pogodbe ES in členu 7 Pogodbe EU*
***I	Postopek soodločanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
***II	Postopek soodločanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***III	Postopek soodločanja (tretja obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega besedila*

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki jo predlaga Komisija.)

Spremembe zakonodajnega besedila

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku*, označuje tehničnim službam namenjeni del zakonodajnega besedila s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer, očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

VSEBINA

Stran

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 5

OBRAZLOŽITEV.....6

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu Sklepa Sveta o sklenitvi v imenu Evropske skupnosti Konvencije Združenih narodov proti korupciji
(KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Postopek posvetovanja)

Evropski parlament,

– ob upoštevanju predloga Sklepa Sveta (KOM(2006)0082,

– ob upoštevanju Konvencije ZN proti korupciji z dne 31. oktobra 2003,

– ob upoštevanju Pogodbe ES, zlasti členov 47 (2), 57 (2), 95, 107 (5), 179, 181a, 190 (5), 195 (4), 199, 207 (3), 218 (2), 223 zadnji odstavek, 224 predzadnji odstavek, 225a predzadnji odstavek, 245 (2), 248 (4) zadnji odstavek, 255 (2), 255 (3), 260 drugi odstavek, 264 drugi odstavek, 266 zadnji odstavek, 279, 280, 283 in prvega pododstavka člena 300 (2) Pogodbe,

– ob upoštevanju prvega pododstavka člena 300(3) Pogodbe ES, v skladu s katerim se je Svet posvetoval s Parlamentom (C6-0105/2006),

– ob upoštevanju členov 51 in 83(7) svojega poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter mnenja Odbora za proračunski nadzor (A6-0000/2006),

1. odobri predlog Sklepa Sveta, kakor je bil spremenjen, in se strinja s sklenitvijo sporazuma;

2. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji.

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	Predlogi sprememb Parlamenta

Predlog spremembe 1
Uvodna izjava 4 a (novo)

	(4a) Zaželeno bi bilo, da vse države članice, ki tega še niso storile, pristopijo h konvenciji.

OBRAZLOŽITEV

Uvod

Korupcija spodkopava človekove pravice, demokratične institucije, pravno državo in pravosodni sistem ter omogoča razraščanje organiziranega kriminala.

Je škodljiva za pregledno upravljanje javnih zadev ter spodkopava zaupanje v demokratične institucije in njihovo verodostojnost. Pogosto se uporablja kot sredstvo, s katerim se vpliva na politične in upravne odločitve ali se jih pospeši. Uspeva ob prekomerni birokraciji in pomanjkanju linearnosti v procesih sprejemanja odločitev, v rabi v javnih upravah.

Korupcija močneje prizadene revne in ima uničujoče posledice za razvoj: vodi v zmanjšanje učinkovitosti pomoči, podhranjenost, neučinkovitost zdravstvenih in izobraževalnih sistemov, večja gospodarska tveganja in manjše neposredne tuje naložbe.

Zaradi tega je borba proti korupciji v zadnjih letih postala ena od poglavitnih političnih prednostnih nalog EU, tako na področju njenih notranjih zadev kot pri njenih odnosih z državami kandidatkami in tretjimi državami.

Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC)

Generalna skupščina ZN se je leta 2000[1] odločila ustanoviti *ad hoc* odbor za pripravo mednarodnega pravnega instrumenta proti korupciji, ki bi bil neodvisen od Konvencije Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu. *Ad hoc* odbor se je srečeval na Dunaju in se v času od januarja 2002 do oktobra 2003 uskladil glede konvencije. Komisija je zastopala interese Evropske skupnosti in meni, da so bili doseženi cilji, ki jih je postavil Svet. Besedilo UNCAC je bilo sprejeto oktobra 2003. Pogodba je začela veljati decembra 2005, po tem, ko jo je ratificiral 30 držav.

Komisija in predsedstvo Sveta sta 15. septembra 2005 podpisala konvencijo v imenu Evropske skupnosti. Z izjemo Švedske, Slovenije in Estonije so konvencijo podpisale vse sedanje države članice in države pristopnice EU. Prejete so bile že ratifikacije Avstrije, Finske, Madžarske, Latvije, Slovaške, Španije, Združenega kraljestva in Romunije, ki je država pristopnica.

Konvencija je še en sestavni del svetovne strategije za boj proti organiziranemu kriminalu in je popolnoma usklajena s Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu. Zato je odločilnega pomena, da poleg EU tudi vse države članice ratificirajo obe konvenciji, s čimer bi se zagotovilo učinkovito ukrepanje za izkoreninjenje organiziranega kriminala.

Podpis UNCAC in pripravljenost, da se potrdi njeno dokončno sklenitev, v celoti sovpadata s pospeševanjem razvoja politike EU za vzpostavitev skupnega območja svobode, varnosti in pravice.

Spomniti je treba, da člen 29(2) PEU (Maastricht, 7. februar 1992) uvršča korupcijo med tiste

[1] Resolucija 55/61.

vrste kriminala, proti katerim se je treba boriti in jih preprečevati za uspešno izvajanje skupnega območja.

Poleg tega je v akcijskem načrtu za boj proti organiziranemu kriminalu, ki ga je Svet sprejel 28. aprila 1997, kot prednostna naloga izpostavljeno oblikovanje celovite protikorupcijske politike.

Vsebina konvencije

Konvencija se nanaša na preprečevanje, preiskovanje in kazenski pregon korupcije ter na zamrznitev, zaseg, zaplembo in vračanje premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji.

Korupcijo je mogoče kazensko preganjati po tem, ko je do nje že prišlo, vendar pa jo je treba predvsem preprečevati. Konvencija (členi od 5 do 14) vsebuje ukrepe, kot so:

- kodeksi ravnanja za javne uradnike, ukrepi za zagotavljanje neodvisnosti sodstva,
- objektivna merila za zaposlovanje in napredovanje javnih uslužbencev ter za javna naročila,
- spodbujanje preglednosti in odgovornosti pri upravljanju z javnimi financami in v zasebnem sektorju,
- sodelovanje civilne družbe.

Členi od 15 do 42 se nanašajo na opredeljevanje kaznivih dejanj, povezanih s korupcijo.

Členi od 43 do 50 se nanašajo na mednarodno sodelovanje in zagotavljajo učinkovit sistem medsebojne pravne pomoči. Trenutno so številni protikorupcijski primeri opuščeni, ker zaradi pomanjkanja sodelovanja med državami ni mogoče slediti toku denarja. V tem pogledu je konvencija prelomna, saj je vanjo prvič vključen koncept mednarodnega sodelovanja pri povrnitvi ukradenega premoženja. Države pogodbenice naj bi sodelovale na področju kazenskih zadev v različnih okoliščinah, ki jih opisuje konvencija. Države pogodbenice lahko tudi izvajajo skupne preiskave in uporabljajo posebne preiskovalne metode, kot je na primer elektronski nadzor.

Členi od 51 do 59 vsebujejo ukrepe za spodbujanje povračila premoženja. Vračanje premoženja je temeljno načelo konvencije. Konvencija vzbuja upanje, da je mogoče sredstva, ki so jih v tujino prenesli skorumpirani voditelji, ki so ropali nacionalno bogastvo, vrniti nazaj. To je še posebej pomembno za številne države v razvoju.

Finančne institucije se spodbuja, naj preverijo identiteto lastnikov računov z visokimi zneski, da se skorumpiranim uradnikom oteži prikrivanje svojega nezakonito pridobljenega denarja.

Konvencija za ljudi, ki so utrpeli škodo zaradi korupcije, vzpostavlja pravico, da začnejo sodni postopek proti odgovornim stranem.

Vzpostavlja se navsezadnje tudi konferenca držav pogodbenic, da bi se izboljšalo sodelovanje med državami pogodbenicami, doseglo cilje, ki so zastavljeni v konvenciji, ter spodbujalo in spremljalo njeno izvrševanje.

Predlagani Sklep Sveta

Predlog Sklepa Sveta je namenjen sklenitvi konvencije v imenu Evropske skupnosti. Predlog potrjuje sklenitev konvencije ter pooblašča predsednika Sveta, da imenuje osebo, ki bo v imenu Skupnosti pristojna za deponiranje listine o ratifikaciji in predložitev izjave o pristojnosti Skupnosti.

Besedilo izjave je določeno v Prilogi II k sklepu, v njej pa je navedeno, da ima Skupnost izključno pristojnost za razvijanje standardov ravnanja za svoje uradnike in preprečevanje korupcije v svoji javni upravi. Izjava navaja tudi, da ima Skupnost pristojnosti, ki se nanašajo na notranji trg, in je za zagotavljanje ustreznih računovodskih in revizorskih standardov ter ukrepov za boj proti pranju denarja sprejela ukrepe, s katerimi zagotavlja enak dostop do dodeljevanja javnih naročil in do trgov.

Mnenje poročevalca

UNCAC ni zgolj še ena izjava o korupciji, ampak je predvsem dokument, ki se izrecno ukvarja s kritičnimi vidiki vprašanja korupcije. V našem globaliziranem svetu je to prvi resnično globalni instrument, oblikovan za reševanje problema korupcije.

Čeprav je konvencija rezultat težavnih pogajanj in ni popolna, jo je treba dokončno sprejeti in uresničevati.

Poročevalec obžaluje dejstvo, da UNCAC ne odgovarja v zadovoljivi meri na vprašanja, kot sta kriminalizacija pasivnega podkupovanja mednarodnih javnih uradnikov in učinkovito spremljanje konvencije.
Možnosti konvencije pa so velike in to je dober začetek. Na tej stopnji je pomembno, da jo EU hitro ratificira, saj bo to zagotovila njeno sodelovanje pri konferenci, ki bo odločala o izvrševanju UNCAC.

Korupcija spodkopava demokratična načela in konvencija je lahko sredstvo za boj proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, zaradi tega je treba aktivirati vse instrumente, ki jih predvidevajo pogodbe, s ciljem, da pristop h konvenciji postane pomemben element pri ocenjevanju učinkovitosti javne uprave.

Poročevalec meni, da bi bilo treba z namenom zagotavljanja učinkovitosti instrumentov, ki jih predvideva konvencija, sprejeti vse potrebne ukrepe, da se zagotovi pregledno delovanje javnih uprav in da se okrepi sodelovanje med državami članicami na vseh področjih boja proti korupciji, vključno z njenim preprečevanjem in s kazenskim pregonom.

Poleg tega, bi bilo treba ustanoviti organ, ki bi ga sestavljali pravniki, profesorji prava in priznani strokovnjaki, in bi deloval kot porok preglednosti in nepristranskosti uprave EU ter bi zagotavljal, da se premoženje zaposlenih v institucijah Skupnosti ustrezno nadzoruje ob primernem spoštovanju načela zaupnosti.

Podobni organi bi bili lahko ustanovljeni na nacionalnih in decentraliziranih ravneh javnih uprav.
Ocenjevali bi lahko informacije in podatke o tem, ali javni uslužbenci ne izpolnjujejo načela nepristranskosti in ali zaradi njih prihaja do morebitnih izgub dohodkov.

Javne uslužbence, ki so v sodnem postopku, bi bilo mogoče premestiti, da se prepreči morebitna ponovitev domnevnega kaznivega dejanja. Če pa je kdorkoli pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, ki je škodljivo za javno upravo, mora biti omogočeno, da se ga odpusti.

Vračanje premoženja je eden od poglavitnih ciljev, ki so navedeni v UNCAC (člen 1(b) in ponovno poudarjen v členu 51). Zato bi bilo treba posebno pozornost nameniti preverjanju premoženja javnih funkcionarjev.

Poročevalec meni, da je treba pozornost osredotočiti ne le na zaposlene v vseh institucijah EU, temveč tudi na politične kroge. Objaviti bi bilo treba tudi podatke o premoženju poslancev Evropskega parlamenta in članov Komisije.

Poročevalec navsezadnje meni, da bi bilo treba preganjati podjetja, ki delujejo koruptivno, ne glede na to, iz katere države prihajajo.

Konvencija je izjemen dosežek in je že prejela močno podporo, kar je razvidno iz velikega števila držav, ki so jo že podpisale. Učinek konvencije pa bo odvisen od njenega učinkovitega izvajanja. Diplomatske poteze je treba preoblikovati v dejanske ukrepe in na vseh ravneh družbe ustvariti protikorupcijsko kulturo.

Tudi spremljanje izvajanja bo ključnega pomena. Zato bi morala EU najti rešitev: bodisi, da sodeluje v GRECO, bodisi, da vzpostavi mehanizem vrednotenja na ravni EU, ki bo temeljil na strokovnih ocenjevanjih.

Poročevalec poziva države članice in institucije Evropske unije, naj v imenu poštenosti, spoštovanja pravne države, odgovornosti in preglednosti ter za boljši svet za vse potrdijo svojo zavezanost boju proti korupciji.