

Regionsudvalgets udtalelse: »Pakken om beskyttelse af den lovlige økonomi«

(2012/C 391/14)

REGIONSUDVALGET

- glæder sig over Kommissionens forslag, der på sammenhængende vis opstiller de generelle retsakter og strategier, der skal iværksættes for effektivt og hurtigt at sikre beskyttelsen af den lovlige økonomi;
- tilslutter sig Kommissionens initiativer til forebyggelse af uredelig praksis som interessekonflikter, favorisering og korrupsion ved at kriminalisere visse former for adfærd, som endnu ikke er strafbare i visse medlemsstater, og som hæmmer den frie adgang til offentlige indkøb;
- støtter, at der fra 2013 hvert andet år skal iværksættes en ny evalueringsmekanisme via Unionens fremtidige rapport om korruptionsbekæmpelse;
- bifalder direktivforslaget om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold i EU, som er uomgængelige instrumenter i beskyttelsen af den globale økonomi, således at "forbrydelse ikke betaler sig" og uretmæssigt erhvervet udbytte ikke bringer lykke;
- tilslutter sig logikken i Stockholmprogrammet om, at det er bedre at gøre mindstestandarder obligatoriske i henhold til artikel 83 i TEUF (indbefattende udvidet konfiskation og konfiskation i værdi, konfiskation af tredjeparts formuegoder og ikkedomsbaseret konfiskation) i stedet for at søge at forbedre Unionens nuværende ordning, som ikke er bindende på nogen måde;
- beder medlemsstaterne om at forudse tilbagebetaling af en del af de beslaglagte udbytter fra organiseret kriminalitet til de lokale og/eller regionale myndigheder (efter at have imødekommet de lovmæssige anmodninger om restitution), for det er dem, der er de første ofre for kriminelle organisationer, der destabiliserer samfundsordenen i lokalsamfundene. De lokale og regionale myndigheder er ligeledes bedre i stand til at gennemføre en lokal indsats til at udrydde de dybereliggende årsager til kriminalitet. Det drejer sig konkret om at give de offentlige myndigheders indsats en positiv synlighed og om at skabe en konstruktiv udvikling, der skaber tættere bånd mellem de folkevalgte politikere, civilsamfundet og familierne;
- opfordrer de lokalvalgte til ved begyndelsen af deres mandat at undertegne et deontologisk charter med løfte om at "glemme de private forretninger og tage sig af de offentlige anliggender". Dette ville bidrage til at opbygge og bevare et tillidsbånd mellem borgerne og politikerne;
- opfordrer de folkevalgte til at indgive en formueerklæring om deres besiddelser og deres handels- eller forretningsmæssige forbindelser til en uafhængig offentlig myndighed.

Hovedordfører	Christophe ROUILLON (FR/PSE), borgmester i Coullaines
Basisdokumenter	<p>Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union</p> <p>COM(2012) 85 final</p> <p>Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser: En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge</p> <p>COM(2011) 293 final</p> <p>Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Bekæmpelse af korruption i EU</p> <p>COM(2011) 308 final</p> <p>Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser</p> <p>COM(2012) 363 final</p>

I. POLITISKE ANBEFALINGER

REGIONSUDVALGET

Generelle bemærkninger

1. konstaterer, at korruption, organiseret kriminalitet og svig udgør et alvorligt problem i Den Europæiske Union. Disse fænomener genererer et tab på 120 mia. euro årligt, dvs. 1 % af EU's BNP ifølge den ikke-statslige organisation Transparency International. Den illegale økonomi øger staternes underskud, hæmmer de offentlige myndigheders tiltag mod krisen, sænker investeringsniveauet, fremmer kapitalflugt og underminerer borgernes tillid til deres repræsentanter og institutioner;

2. minder om, at Lissabontraktaten har udstyret EU med udvidede midler til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet gennem at definere Eurojusts rolle og gennem muligheden for at oprette en europæisk anklagemyndighed (artikel 85 og 86 i TEUF) samt bestemmelser om bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser (artikel 310, stk. 6, og 325 i TEUF);

3. påpeger, at 75 % af europæerne ifølge Eurobarometer opfatter korruption som et alvorligt problem for medlemsstaterne;

4. konstaterer, at konfiskation og indefrysning af udbytte fra strafbare forhold er anerkendt som effektive instrumenter i kampen mod grove former for organiseret kriminalitet og er ophøjet til en strategisk prioritet på EU-plan;

5. finder, at beskyttelsen af Unionens interesser kræver en forbedret kontrol med brugen af støtte navnlig fra de europæ-

iske socialfonde, Samhørighedsfonden eller den fælles landbrugspolitik; svig kan kompromittere legitimiteten af disse integrerede EU-politikker til gavn for regionerne;

6. understreger, at den organiserede kriminalitet på lokalt plan er rettet mod beslutningstagerne i de lokale og regionale forvaltninger i forbindelse med offentlige indkøb og offentlige tjenestekoncessioner, udstedelse af byggetilladelser eller næringsbreve;

7. konstaterer, at den organiserede kriminalitets aktiviteter som narkotikahandel og menneskehandel på langt sigt bringer den offentlige orden, folkesundheden og den sociale samhørighed i fare;

8. minder om, at den organiserede kriminalitet via en tilsyneladende lovlige og til tider meget opfindsom anvendelse af den europæiske skattelovgivning – hvilket f.eks. var tilfældet med CO₂-afgiften – udplyndrer og svækker både EU-medlemsstaterne og de lokale og regionale myndigheder;

9. understreger, at korruption inden for sport (aftalt spil, bestikkelse i forbindelse med valg af steder, hvor store konkurrencer afholdes, bestikkelse i forbindelse med transfer af spillere...) er en kilde til særlig betænkelighed, for den krænker de humanistiske værdier, som millioner af amatørsportsudøvere og frivillige i foreninger hylder;

10. mener, at de lokale myndigheder, som gennemfører politikkerne for frihed, sikkerhed og retfærdighed, i henhold til nærhedsprincippet er grundlæggende aktører i beskyttelsen af den lovlige økonomi;

11. påpeger den aktuelle EU-rets utilstrækkelighed inden for bekæmpelse af svig, korruption og konfiskation af kriminelt udbytte.

REGIONSUDVALGET

Bekæmpelse af svig

12. konstaterer, at Kommissionen i sin anden rapport om gennemførelsen af konventionen af 1995 om beskyttelse af Unionens finansielle interesser (COM(2008) 77) konkluderer, at kun fem medlemsstater har truffet "alle" foranstaltninger, der er nødvendige for en "tilfredsstillende" gennemførelse.

REGIONSUDVALGET

Bekæmpelse af korruption

13. konstaterer, at rammeafgørelse 2003/568/RIA, der gør aktiv og passiv bestikkelse i den private sektor strafbar og fastsætter regler for juridiske personers ansvar, endnu ikke er gennemført;

14. beklager, at visse medlemsstater stadigvæk ikke har ratificeret de internationale strafferetlige konventioner fra Europarådet, FN eller OECD.

REGIONSUDVALGET

Indefrysning og konfiskation af kriminelt udbytte

15. konstaterer den utilstrækkelige gennemførelse af de fem rammeafgørelser på dette område:

— rammeafgørelse 2005/212/RIA, der muliggør konfiskation i værdi samt udvidet adgang til konfiskation, er kun vedtaget på enkelte punkter i størsteparten af medlemsstaterne;

— skønt rammeafgørelse 2003/577/RIA indeholder princippet om gensidig anerkendelse af indefrysningkendelser, har Kommissionen udtrykt beklagelse over kun at råde over meget få oplysninger om anvendelsen heraf;

— rammeafgørelse 2006/783/RIA, som indeholder bestemmelser om gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation, har ikke medtaget de frivillige regler om udvidet konfiskation, som blev indført i rammeafgørelse 2005/212/RIA. Derudover anvendes rammeafgørelse 2006/783/RIA kun på afgørelser om konfiskation i strafferetlige procedurer og ikke i civile konfiskationsprocedurer, som ellers bruges mere og mere;

— Rådets afgørelse 2007/845/RIA om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver, som medlemsstaterne er forpligtet til at oprette for at muliggøre et samarbejde mellem dem og lette opsporingen af aktiverne, er ikke gennemført i alle medlemsstater;

16. glæder sig over Kommissionens forslag, der på sammenhængende vis opstiller de generelle retsakter og strategier, der skal iværksættes for effektivt og hurtigt at sikre beskyttelsen af den lovlige økonomi;

17. minder om, at retsgrundlaget for generelle retsakter på dette område findes i artikel 82, 83, 310, stk. 6, og 325 i TEUF;

18. tillægger beskyttelse af de offentlige midler i EU mod svig og misbrug stor betydning, men påpeger samtidig, at det med henblik på nærhedsprincippet og effektiviteten kun giver mening med strafferetlige retsakter fra EU's side, hvis disse kan afhjælpe konkrete brister, som man har konstateret i medlemsstaternes håndhævelse af straffelovgivningen;

19. bifalder definitionen på EU-plan af de grundlæggende overtrædelser som svig og misbrug af offentlige midler;

20. tilslutter sig Kommissionens initiativer til forebyggelse af uredelig praksis som interessekonflikter, favorisering og korruption ved at kriminalisere visse former for adfærd, som endnu ikke er strafbare i visse medlemsstater, og som hæmmer den frie adgang til offentlige indkøb ⁽¹⁾;

21. godkender principperne i reformen af OLAF for at beskytte skatteborgernes penge:

— i henhold til en mindsteregel, der bringer OLAF til at prioritere efterforskning af grove tilfælde af svig;

— forpligtelsen til at følge op på administrative undersøgelser, således at medlemsstaterne, som hidtil ikke var forpligtede til at følge op på OLAF's undersøgelser, nu i det mindste skal informere OLAF om, hvad der siden er sket i sagerne;

22. er fuldt ud tilfreds med det politiske fremstød for kampen mod korruption i Unionen samt Kommissionens samlede tilgang til dette spørgsmål;

23. støtter, at der fra 2013 hvert andet år skal iværksættes en ny evalueringsmekanisme via Unionens fremtidige rapport om korruptionsbekæmpelse;

24. bakker op om Kommissionens forslag om at tilpasse sig de allerede eksisterende mekanismer bl.a. i OECD og Europarådet;

25. henleder dog Kommissionens opmærksomhed på behovet for hurtigt at gøre status over dette samlede fremstød baseret på gensidig tillid mellem staterne og minder om behovet for at vedtage lovgivning for at påtvinge korrekt adfærd jf. artikel 83 i TEUF;

26. er fuldt ud tilfreds med Kommissionens samlede tilgang, som også indebærer, at den ser på regnskabsstandarder og standarder for kontrol med virksomhedsregnskaber i EU.

⁽¹⁾ COM(2007) 328 final og COM(2011) 309 final. Ifølge beretningen har kun 9 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Irland, Portugal, Tjekkiet og Det Forenede Kongerige) korrekt gennemført alle elementer af den strafbare handling bestikkelse som fastsat i rammeafgørelsen fra 2003.

27. bifalder direktivforslaget om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold i EU, som er uomgængelige instrumenter i beskyttelsen af den globale økonomi, således at "forbrydelse ikke betaler sig" og uretmæssigt erhvervet udbytte ikke bringer lykke;

28. tilslutter sig logikken i Stockholmprogrammet om, at det er bedre at gøre mindstestandarder obligatoriske i henhold til artikel 83 i TEUF (indbefattende udvidet konfiskation og konfiskation i værdi, konfiskation af tredjeparts formuegoder og ikke-domsbaseret konfiskation) i stedet for at søge at forbedre Unionsens nuværende ordning, som ikke er bindende på nogen måde;

29. støtter direktivforslaget, fordi det medtager de bestemmelser og juridiske begreber, der allerede er defineret i tidligere rammeafgørelser om konfiskation af udbytte og redskaber fra strafbare forhold og konfiskation af formuegoder, hvis værdi svarer til udbyttet fra strafbare forhold;

30. finder det positivt, at direktivet indfører bestemmelser om en meget bred fortolkning af begrebet udbytte fra strafbare forhold (via begrebet genanvendelse af udbytterne i form af rettigheder eller formuegoder) og beslaglæggelse af formuegoderne, indtil der er afsagt dom;

31. **Udvidet konfiskation**, selv om RU tilslutter sig ophævelsen af de valgmuligheder, staterne rådede over i rammeafgørelsen fra 2005, og således mener, at dette forbedrer de eksisterende bestemmelser om udvidet konfiskation, finder udvalget det nyttigt at forbedre formuleringen af artikel 4, stk. 1, som er alt for upræcis. Når loven i tilfælde af udvidet konfiskation sigter på at tillade konfiskation, som overstiger det direkte udbytte fra overtrædelsen, er det fordi man kan formode en forbindelse mellem overtrædelsen og formuegodet eller de rettigheder, den kræver konfiskeret. RU foreslår, at de "specifikke forhold" på grundlag af hvilke retten træffer afgørelse f.eks. illustreres ved misforholdet mellem formuegodernes værdi og de lovlige indtægter. Dette meget udbredte eksempel på "specifikke forhold" har også den fordel, at det understreger, at det er op til den berørte person at føre bevis for, at formuegoder eller rettigheder ikke er et direkte udbytte af overtrædelsen, men at det udbytte, som konfiskationen går på, stammer fra andre lovlige indtægtskilder;

32. glæder sig over muligheden for **konfiskation af tredjeparts udbytte** i og med, at de kriminelle aldrig har deres formuegoder eller rettigheder i eget navn, og RU minder om, at tredjepart, hvis rolle er at skjule eller genanvende formuegoderne, meget ofte er en juridisk person, eftersom den organiserede kriminalitet i lang tid har brugt meget sofistikerede juridiske teknikker for at undgå konfiskation af formuegoderne, og plæderer kraftigt for tilføjelserne til princippet om juridiske personers strafferetlige ansvar samt indførelsen af begrebet "egentlig ejer";

33. foreslår således i det foreliggende forslag at indføre et begreb, der giver mulighed for at opfatte tredjepart som den egentlige ejer og/eller eneste økonomisk begunstigede. Dette

bevis kan føres via følgende foranstaltninger: en juridisk persons formelle eller reelle forvaltningshandlinger i personligt øjemed, finansiering af formuegodet, tilrådighedsstillelse af formuegodet uden finansiell modydelse osv. Dette begreb, som er velkendt f.eks. i Luxembourg, gør det således muligt at pågribe et selskabs reelle rettighedshaver og supplerer således princippet om juridiske personers ansvar;

34. udtrykker forbehold over for ikkedomsbaseret konfiskation, for konfiskation er i de fleste medlemsstater en sanktion, der er knyttet til en straffedom. I øvrigt beror ikkedomsbaseret konfiskation på *civile procedurer* og henhører ikke under det anførte retsgrundlag. Det foreliggende forslag er udtrykkeligt baseret på artikel 82, stk. 2, i TEUF, som *kun vedrører strafferetlige sanktioner*. Ikkedomsbaseret konfiskation strider imod den juridiske tradition i visse medlemsstater som Frankrig, hvor ejendomsretten er forfatningssikret;

35. henleder opmærksomheden på, at ikkedomsbaseret konfiskation heller ikke henhører under artikel 83 i TEUF, idet det i stk. 1 hedder, at Europa-Parlamentet og Rådet "*kan fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension...*";

36. foreslår strafferetlige løsninger for at nå frem til et ækvivalent effektivitetsniveau i beslaglæggelses- og konfiskationsretten på grundlag af strafferetlige bestemmelser, der har stået deres prøve;

37. minder i den forbindelse om, at civilretlig konfiskation er baseret på anbefalinger fra Den Internationale Finansielle Aktionsgruppe (nr. 3), som opfordrer landene til at vedtage konfiskationsforanstaltninger "uden forudgående straffedom". I samme anbefaling tilføjes det, at landene også kan træffe "foranstaltninger, der gør det obligatorisk for den formodede lovovertræder at godtgøre den lovlige herkomst af de formuegoder, der kræves konfiskeret". Hensigten hermed må således være at indføre en omvendt bevisbyrde, som er den væsentlige fordel ved ikkedomsbaseret konfiskation. Men indførelsen af en ny strafferetlig overtrædelse bestående i besiddelse af "uberettigede" formuegoder eller manglende godtgørelse for midler gør det muligt at nå frem til samme resultat. (Jf. f.eks. den nye artikel 321-6 i den franske strafferet, der overordnet gør det strafbart for en person ikke at kunne redegøre for de midler, hvormed vedkommende opretholder sin levestandard, eller for herkomsten af et formuegode, når denne person omgås kriminelle eller lovovertrædere, der kan straffes med mindst fem års fængsel.) På denne måde har man som tilsigtet vendt bevisbyrden om;

38. Dette forslag bør således i henhold til nærhedsprincippet overlade det til medlemsstaterne at beslutte, om de vil indføre ikkedomsbaseret konfiskation, når de er i stand til at bevise, at deres lovgivning er lige så effektiv, og at de ikke gør indsigelser mod princippet om gensidig anerkendelse;

39. tager lettere forbehold over for tilståelsen af alt for detaljerede garantier i de forskellige faser af proceduren for indefrysning og konfiskation af kriminelt udbytte, fordi dette indebærer risiko for at lamme det nye juridiske grundlag for beslaglæggelse og konfiskation af formuegoder i Unionen;

40. understreger dog kraftigt behovet for at oprette en europæisk anklagemyndighed og påpeger allerede nu behovet for at styrke de politi- og retsstrukturer, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet i medlemsstaterne;

41. vurderer, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed kan medvirke til at gøre reformen af OLAF mere effektiv;

42. mener, at finansiel efterforskning af korruption og indflydelsesrige økonomiske og politiske aktørers delagtighed eller efterforskning af grænseoverskridende kriminelle netværk ville kunne gennemføres mere effektivt og sikkert af en europæisk anklagemyndighed;

43. mener, at udviklingen af Eurojust som grundlag for en europæisk anklagemyndighed med beføjelse til at iværksætte kriminelle efterforskninger – i det mindste når Unionens interesser er alvorligt truede – og med mulighed for at indlede retslige undersøgelser, er et effektivt middel til at undgå situationer som dem, der nævnes i Kommissionens meddelelse om beskyttelse af EU's finansielle interesser COM(2011) 293 final, som behandles i den foreliggende udtalelse. RU ønsker at minde om, at artikel 85 og 86 i TEUF forudsiger den udvikling, som er nødvendig for at tage de to udfordringer, som truslen fra henholdsvis den finansielle krise og grov kriminalitet rejser, op;

44. mener, at en sådan tilgang på ingen måde udelukker et fælles europæisk program for uddannelse af finansefterforskere, som i første række bør udformes og gennemføres af Kommissionen;

45. mener, at den effektive beskyttelse af informanter mod repressalier er et centralt aspekt i politikkerne til korruptionsbekæmpelse såvel som i forbindelse med indsatsen mod organiseret kriminalitet. Imidlertid er den juridiske ramme for dette aspekt uensartet i Unionen. RU er derfor også meget positivt indstillet over for Kommissionens initiativer til beskyttelse af informanter.

REGIONSUDVALGET

Styrkelse af de lokale myndigheders rolle i indsatsen mod korruption og organiseret kriminalitet

46. beder medlemsstaterne om at forudse tilbagebetaling af en del af de beslaglagte udbytter fra organiseret kriminalitet til de lokale og/eller regionale myndigheder (efter at have imødekommet de lovmæssige anmodninger om restitution), for det er dem, der er de første ofre for kriminelle organisationer, der destabiliserer samfundsordenen i lokalsamfundene. De lokale

og regionale myndigheder er ligeledes bedre i stand til at gennemføre en lokal indsats til at udrydde de dybereliggende årsager til kriminalitet. Denne praksis eksisterer allerede i Italien hvor 1/3 af de 12 000 beslaglagte ejendomme er tildelt eller videresolgt til de lokale myndigheder med henblik på sociale aktioner. Det drejer sig konkret om at give de offentlige myndigheders indsats en positiv synlighed og om at skabe en konstruktiv udvikling, der skaber tættere bånd mellem de folkevalgte politikere, civilsamfundet og familierne;

47. opfordrer de lokalvalgte til ved begyndelsen af deres mandat at undertegne et deontologisk charter med løfte om at "glemme de private forretninger og tage sig af de offentlige anliggender". Dette ville bidrage til at opbygge og bevare et tillidsbånd mellem borgerne og politikerne. Chartret skal fastsætte regler om upartiskhed (forbud mod situationer med interessekonflikter, afvisning af indbydelser til private ophold stammende fra en fysisk eller juridisk person, hvis aktivitet er knyttet til lokalsamfundet, overdragelse af gaver til en værdi over 150 EUR til en offentlig instans, ingen interventioner til fordel for familiemedlemmer...) og integritet (ingen anvendelse af midler fra lokalsamfundet til personlige formål eller valgkampagner, overholdelse af reglerne for offentlige indkøb...);

48. opfordrer de folkevalgte til at indgive en formueerklæring om deres besiddelser og deres handels- eller forretningsmæssige forbindelser til en uafhængig offentlig myndighed;

49. opfordrer medlemsstaterne til at iværksætte offentlig finansiering af valgkampagner, indføre forbud mod gaver fra juridiske personer og indføre en statut for lokalvalgte, som garanterer deres uafhængighed og finansielle autonomi;

50. opfordrer til en effektiv bekæmpelse af hvidvaskning af penge hidrørende korruption og organiseret kriminalitet i skatteparadis;

51. opfordrer medlemsstaterne til at skaffe sig ægte værktøjer til forebyggelse og opsporing af overtrædelser af redelig praksis samt tjenester til evaluering af antikorrupsionssystemer og til kontrol med offentlige indkøb og kontrakter om offentlige tjenester;

52. beder om, at der oprettes en europæisk platform til udveksling af god lokal praksis med henblik på bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, tilbagebetaling af beslaglagt kriminelt udbytte samt europæiske fora til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet;

53. opfordrer de lokale myndigheder til at knytte deres subsidier til topidrætsfolk og professionelle klubber til etiske forpligtelser og til krav om høj finansiell gennemsigthed;

54. foreslår, at Regionsudvalgets udpeger en observatør i Europa-Parlamentets særlige udvalg om Korruption og Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO);

55. vil udvide sine overvejelser om god forvaltningspraksis og administrativ forvaltning inden for beskyttelsen af den lovlige økonomi til også at omfatte partnerlande i naboskabspolitikken, som er medlemmer af ARLEM (Den regionale og lokale Euro-Middelhavsforsamling) eller CORLEAP (Konferencen af regionale og lokale myndigheder i Østpartnerskabet).

Bruxelles, den 10. oktober 2012.

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

*Formand for
Regionsudvalget*
