

**Yttrande från Regionkommittén om "Paketet om skydd av den lagliga ekonomin"**

(2012/C 391/14)

## REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

- Regionkommittén ser positivt på kommissionens förslag, som på ett logiskt sätt samlar de lagstiftningsåtgärder och strategier som behöver genomföras för att på ett fruktbart och snabbt sätt säkra skyddet av den lagliga ekonomin.
- Vi stöder kommissionens initiativ för att förebygga osund praxis som intressekonflikter, favorisering och bestickning genom att man straffbelägger vissa beteenden som fortfarande inte bestraffas i vissa medlemsstater och som hämmar den fria tillgången till de offentliga marknaderna.
- Vi stöder införandet av en ny rapporteringsrutin, som innebär att en utvärdering i form av en EU-rapport om insatserna mot korruption kommer att ske vartannat år från och med 2013.
- Regionkommittén ser positivt på förslaget till direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen eftersom detta är nödvändiga instrument för att skydda den globala ekonomin, för att visa att "brott lönar sig inte" och "orätt vinning gagnar föga".
- Vi ställer oss bakom logiken i Stockholmsprogrammet, som innebär att det är bättre att miniminormerna enligt artikel 83 i EUF-fördraget görs tvingande (inbegripet utvidgat förverkande och förverkande av värde, förverkande hos tredje man och förverkande utan föregående fällande dom) än att försöka förbättra det nuvarande EU-systemet utan effektiva tvingande bestämmelser.
- Kommittén anser att medlemsstaterna bör låta en del av beslagen och förverkandena gå till regionala och lokala myndigheter (efter att ha tillgodosett rättsliga anspråk på återlämnande), eftersom dessa är de första offren för kriminella organisationer som destabiliserar samhällsordningen inom deras territorier. Dessa myndigheter är också lämpligast när det gäller att genomföra lokala åtgärder för att komma till rätta med de mer djupliggande orsakerna bakom kriminaliteten. Det handlar om att på ett positivt sätt synliggöra de offentliga myndigheternas insatser och att skapa ett välfungerande system som förenar de folkvalda, det civila samhället och familjerna.
- Kommittén uppmanar de lokalt folkvalda att vid inledningen av sin mandatperiod skriva under en etisk kod med namnet "Obliviti privatorum, publica curate" ("Glöm de privata affärerna, ta hand om de offentliga") som skulle bidra till att bygga upp och bevara förtroendet mellan medborgarna och de styrande.
- ReK uppmanar de folkvalda att lämna in en deklARATION om tillgångar till en oberoende offentlig myndighet där de redovisar sin egendom och sina kommersiella eller affärsmässiga relationer.

<b>Huvudföredragande</b>	Christophe ROUILLON (FR–PSE), borgmästare i Coulaines
<b>Referensdokument</b>	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen
	COM(2012) 85 final
	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar – En integrerad politik för att se till att skattebetalarnas pengar används på rätt sätt
	COM(2011) 293 final
	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Insatser mot korruption på EU:s territorium
	COM(2011) 308 final
	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen
	COM(2012) 363 final

## I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

### REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

#### Allmänna kommentarer

1. Regionkommittén konstaterar att korruption, organiserade brottslighet och bedrägerier är ett gissel för Europeiska unionen. Denna brottslighet innebär en förlust på 120 miljarder euro per år, ett belopp som motsvarar en procent av EU:s sammanlagda BNI, enligt den icke-statliga organisationen Transparency International. Den olagliga ekonomin förvärrar staternas underskott, hämmar de offentliga myndigheternas krisbekämpning, minskar investeringsnivån, främjar kapitalflykt och undergräver medborgarnas förtroende för sina företrädare och institutioner.

2. Kommittén påminner om att Lissabonfördraget har gett EU bättre redskap i kampen mot den gränsöverskridande kriminaliteten genom att definiera Eurojusts uppdrag, genom möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet (artiklarna 85 och 86 i EUF-fördraget) samt genom bestämmelserna rörande kampen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (artiklarna 310.6 och 325 i EUF-fördraget).

3. Enligt Eurobarometern anser 75 % av EU-medborgarna att korruption är ett allvarligt problem för medlemsländerna.

4. Frysning och förverkande av vinning av brott har erkänts som effektiva instrument i kampen mot allvarliga former av organiserad brottslighet, och har fått stor strategisk prioritet i EU.

5. Om unionens intressen ska kunna skyddas krävs en förbättrad kontroll av användningen av framför allt Europeiska

socialfondens, Sammanhållningsfondens och den gemensamma jordbrukspolitikens bidrag. Bedrägerier skulle kunna leda till att man ifrågasätter legitimiteten i denna integrerade EU-politik, som syftar till att främja regionerna.

6. Kommittén vill understryka att den organiserade kriminaliteten på lokal nivå är inriktad på lokala och regionala beslutsfattare som hanterar tilldelningen av offentliga kontrakt, uppdrag att utföra allmännyttiga tjänster, bygglov och näringstillstånd.

7. ReK konstaterar att organiserad brottslighet i form av narkotikahandel och människohandel varaktigt äventyrar den allmänna ordningen, folkhälsan och den sociala sammanhållningen.

8. Vi vill erinra om den organiserade brottsligheten genom att utnyttja den europeiska skatterätten på ett till synes lagligt sätt (ibland innovativt, som t.ex. vad gäller koldioxidskatten) plundrar och utarmar unionens medlemsstater samt de lokala och regionala myndigheterna.

9. Kommittén vill understryka att korruption inom idrotten (manipulerad vadslagning, mutor i samband med valet av arena för stora tävlingar, dold provision i samband med spelarövergångar osv.) är en källa till särskild oro eftersom den skadar de humanistiska värden som miljoner amatörutövare och frivilliga inom föreningslivet står för.

10. Regionkommittén anser i enlighet med subsidiaritetsprincipen att de lokala myndigheterna genom att främja politiken för frihet, säkerhet och rättvisa är grundläggande aktörer när det gäller att skydda den lagliga ekonomin.

11. Regionkommittén konstaterar att det finns brister i den nuvarande EU-lagstiftningen rörande kampen mot bedrägerier, korruption och förverkandet av tillgångar som härrör från brott.

### Kampen mot bedrägerier

12. Kommittén noterar att kommissionen i sin andra rapport om genomförandet av konventionen om skydd av Europeiska unionens finansiella intressen från 1995 (COM(2008) 77) kommer fram till att endast fem medlemsstater har vidtagit "alla" nödvändiga åtgärder för ett "tillfredsställande" genomförande.

### Kampen mot korruption

13. Kommittén beklagar att rådets rambeslut 2003/568/RIF, som syftar till att straffbelägga såväl aktiv som passiv korruption inom den privata sektorn och som fastställer bestämmelser om juridiska personers ansvar, ännu inte har införlivats.

14. Vi beklagar att vissa medlemsstater ännu inte har ratificerat de internationella straffrättsliga konventioner som utfärdats av Europarådet, FN eller OECD.

### Frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brott

15. Kommittén konstaterar att det finns brister i genomförandet av de fem rambeslut som finns på området.

— Rambeslut 2005/212/RIF, som möjliggör förverkande av värde och utvidgat förverkande, har endast antagits delvis av merparten av medlemsstaterna.

— I rådets rambeslut 2003/577/RIF föreskrivs principen om ömsesidigt erkännande när det gäller beslut om frysning, men kommissionen har beklagligtvis endast fått sparsamma uppgifter om tillämpningen.

— I rådets rambeslut 2006/783/RIF föreskrivs principen om ömsesidigt erkännande i fråga om beslut om förverkande, men detta har inte kunnat anpassas till systemet med frivilliga bestämmelser för utvidgat förverkande, som fastställdes genom rambeslut 2005/212/RIF. Dessutom gäller rambeslut 2006/783/RIF enbart förverkandebeslut som utfärdats inom ramen för straffrättsliga förfaranden, inte civilrättsliga förverkandebeslut, som används i allt större utsträckning.

— Rådets beslut 2007/845/RIF om en samarbetsordning för medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar har inte genomförts i samtliga medlemsstater. Det innehåller krav på medlemsstaterna att inrätta sådana kontor för att möjliggöra samarbete mellan dem och göra det lättare att spåra egendom som härrör från brott.

16. Regionkommittén ser positivt på kommissionens förslag, som på ett logiskt sätt samlar de lagstiftningsåtgärder och strategier som behöver genomföras för att på ett fruktbart och snabbt sätt säkra skyddet av den lagliga ekonomin.

17. Vi erinrar om att den rättsliga grunden för lagstiftningsåtgärder på detta område återfinns i artiklarna 82, 83, 310.6 och 325 i EUF-fördraget.

18. Kommittén tillmäter skyddet av EU:s offentliga medel mot bedrägerier och förskingring mycket stor betydelse men framhåller samtidigt att det av subsidiaritets- och effektivitets-skäl inte är meningsfullt med straffrättsliga rättsakter från EU:s sida om de inte kan avhjälpa konkreta brister som har konstaterats i medlemsstaternas brottsbekämpningsmetoder.

19. Vi ser positivt på att man på EU-nivå får en definition av grundläggande överträdelse som bedrägeri och förskingring av allmänna medel.

20. Vi stöder kommissionens initiativ för att förebygga osund praxis som intressekonflikter, favorisering och bestickning genom att man straffbelägger vissa beteenden som fortfarande inte bestraffas i vissa medlemsstater och som hämmar den fria tillgången till de offentliga marknaderna <sup>(1)</sup>.

21. ReK stöder riktlinjerna för reformen av Olaf för att skydda skattebetalarnas pengar:

— En "de minimis-regel" som kommer att se till att Olaf prioriterar undersökningar som gäller allvarliga bedrägerier.

— Kravet på uppföljning av administrativa undersökningar, vilket innebär att medlemsstaterna, som hittills inte har varit tvungna att följa upp Olafs undersökningar, åtminstone måste informera Olaf om hur de har följt upp ärendena.

22. Regionkommittén ser med stor tillfredsställelse på den politiska impuls som ges kampen mot korruption inom unionen och det övergripande arbetssätt som kommissionen har tillämpat i denna fråga.

23. Vi stöder införandet av en ny rapporteringsrutin, som innebär att en utvärdering i form av en EU-rapport om insatserna mot korruption kommer att ske vartannat år från och med 2013.

24. ReK stöder kommissionens förslag om anpassning till de redan befintliga mekanismerna, t.ex. de som inrättats av OECD eller Europarådet.

25. Vi vill ändå rikta kommissionens uppmärksamhet på behovet av att snabbt dra lärdom av denna övergripande mekanism som baseras på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, och erinrar om behovet av att lagstifta för att driva igenom goda metoder i linje med artikel 83 i EUF-fördraget.

26. Vi är helt tillfreds med kommissionens övergripande angreppssätt, som innebär att kommissionen också ser närmare på redovisningsnormer och lagstadgad revision för EU-företag.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 328 final och COM(2011) 309 final. Enligt rapporten hade alla delar i brottsbeskrivningen för korruption enligt rambeslutet från 2003 genomförts korrekt bara i nio medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Frankrike, Irland, Cypern, Portugal, Finland och Storbritannien).

27. Regionkommittén ser positivt på förslaget till direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen eftersom detta är nödvändiga instrument för att skydda den globala ekonomin, för att visa att "brott lönar sig inte" och "orätt vinning gagnar föga".

28. Vi ställer oss bakom logiken i Stockholmsprogrammet, som innebär att det är bättre att miniminormerna enligt artikel 83 i EUF-fördraget görs tvingande (inbegripet utvidgat förverkande och förverkande av värde, förverkande hos tredje man och förverkande utan föregående fällande dom) än att försöka förbättra det nuvarande EU-systemet utan effektiva tvingande bestämmelser.

29. Regionkommittén stöder direktivförslaget vad gäller de bestämmelser och rättsliga begrepp som redan fastställts i tidigare rambeslut om förverkande av vinning av och hjälpmedel vid brott samt förverkande av egendom till ett värde som motsvarar vinningen av brott.

30. Vi ser positivt på att det dessutom införs bestämmelser som gör det möjligt att i hög grad utsträcka begreppet vinning av brott (så att det även omfattar omsättningen av vinningen i rättigheter eller egendom) och att beslagta egendom i avvaktan på dom.

31. När det gäller **utvidgat förverkande** stöder ReK att man har tagit bort de valmöjligheter som medlemsstaterna hade enligt rambeslutet från 2005 och anser att man därmed har förbättrat de befintliga bestämmelserna om utvidgat förverkande, men vi skulle gärna se en förbättring av artikel 4.1, som är alltför vag. I händelse av utvidgat förverkande medger lagen ett förverkande som går utöver den direkta vinningen av brottet om man kan förmoda att det finns ett samband mellan brottet och den egendom eller de rättigheter som förverkandet avser. ReK föreslår att man som exempel på de "konkreta uppgifter" som ska utgöra grunden för domstolens beslut kan ange bristande proportioner vad avser värdet på egendomen i förhållande till de lagliga inkomsterna. Detta är det vanligaste exemplet på "konkreta uppgifter", och har också den fördelen att det visar att det är den berörda personen som för att undvika förverkande ska lämna in bevis på att egendomen eller rättigheterna inte är direkt vinning av brott utan härrör från andra lagliga inkomstkällor.

32. Kommittén gläder sig åt möjligheten till **förverkande hos tredje man** eftersom brottslingar aldrig har egendomen eller rättigheterna i eget namn. Vi vill dock påminna om denne tredje man, vars roll är att förvara eller omsätta egendomen, mycket ofta är en juridisk person och att den organiserade brottsligheten sedan länge använder mycket sofistikerade rättsliga tekniker för att skydda egendomen mot förverkande. ReK förordar därför en utvidgning av principen om straffrättsligt ansvar för juridiska personer och införandet av begreppet "verklig ägare".

33. Kommittén föreslår också att man i detta förslag inför möjligheten att betrakta tredje man som verklig ägare eller enda

ekonomisk förmånstagare. Detta kan visas genom vissa konstateranden: formell eller faktisk förvaltning av en juridisk person för personliga syften, finansiering av egendomen, tillgängliggörande av egendomen utan ekonomisk ersättning osv. Detta är något som tillämpas i t.ex. Luxemburg, och alltså gör det möjligt att gripa den verkliga innehavaren av ett företag, och det kompletterar på så vis principen om juridiska personers ansvar.

34. ReK ställer sig tveksam till förverkande utan föregående fällande dom eftersom förverkande i de flesta medlemsstater är en påföljd som är knuten till en fällande dom. Förverkande utan föregående fällande dom är ett förverkande grundat på *civilrättsliga förfaranden* och faller inte under den angivna rättsliga grunden: Det här förslaget grundar sig uttryckligen på artikel 82.2 i EUF-fördraget, som enbart gäller *påföljder inom det straffrättsliga området*. Ett sådant förverkande strider också mot de rättsliga traditionerna i vissa medlemsstater, t.ex. Frankrike, där äganderätten är grundlagsskyddad.

35. ReK noterar att förverkande utan fällande dom inte omfattas av artikel 83.1 i EUF-fördraget, där det står att parlamentet och rådet kan "*fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsoverskridande inslag*".

36. Vi föreslår straffrättsliga lösningar som uppnår motsvarande effektivitet i lagstiftningen om beslag och förverkande och som grundar sig på straffrättsliga bestämmelser som har visat sig fungera.

37. Mot den bakgrunden erinrar kommittén om att civilrättsligt förverkande grundar sig på en av FATF:s (arbetsgruppen för finansiella åtgärder) rekommendationer (nr. 3), som uppmanar länderna att överväga att anta åtgärder som medger förverkande av vinning av brott "utan fällande dom i brottmål". Enligt samma rekommendation kan länderna också anta åtgärder i syfte att ställa krav på att gärningsmannen ska visa att de tillgångar som skulle kunna förverkas verkligen införskaftats lagligt. Syftet tycks alltså vara att åstadkomma omvänd bevisbörda, vilket är huvudsyftet med förverkande utan fällande dom. Att införa en ny typ av straffbelagd gärning, innehav av "orättfångna tillgångar", eller att inte kunna motivera varifrån medlen kommer innebär dock att man kan uppnå samma resultat. (Jfr t.ex. den nya artikel 321-6 i den franska brottsbalken som generellt straffbelägger personer som inte kan styrka tillgångar som motsvarar deras levnadsstandard eller styrka egendomens ursprung, om dessa personer ofta har kontakt med brottslingar som straffats med minst fem års fängelse). I dessa fall gäller omvänd bevisbörda.

38. I enlighet med subsidiaritetsprincipen bör alltså detta förslag överlåta åt medlemsstaterna att välja om de vill införa förverkande utan fällande dom. De måste då kunna visa att deras lagstiftning är lika effektiv, och de får inte frånga principen om ömsesidigt erkännande.

39. Regionkommittén vill framföra smärre reservationer när det gäller de alltför detaljerade garantierna i olika skeden av förfarandet för frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brott. De innebär en risk för att man sätter den nya rättsliga grunden för beslagtagnande och förverkande inom EU ur funktion.

40. Kommittén anser dock att det behövs en europeisk åklagarmyndighet, och understryker att man nu bör stärka de polisiära och rättsliga strukturer som arbetar med att bekämpa den organiserade brottsligheten i medlemsstaterna.

41. Vi anser att inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet skulle kunna leda till att reformen av Olaf blir mer effektiv.

42. Vi anser att ekobrottsutredningar om korruption och om inflytelserika politiska och ekonomiska aktörers medverkan eller undersökningar av gränsöverskridande brottsnätverk skulle vara mer effektiva och säkrare om de genomfördes av en europeisk åklagarmyndighet.

43. Kommittén anser att utvecklingen av Eurojust som grundval för en europeisk åklagarmyndighet med befogenhet att inleda brottsundersökningar, åtminstone när unionens intressen är allvarligt hotade, och möjlighet att inleda rättsliga undersökningar är ett effektivt sätt att undvika den typ av situationer som nämnts i kommissionens meddelande om unionens ekonomiska intressen, COM(2011) 293 final, som behandlas i detta yttrande. ReK vill påminna om att artiklarna 85 och 86 i EUF-fördraget föreskriver denna utveckling, som är nödvändig för att kunna bemöta den dubbla utmaning som utgörs av finanskrisen och den organiserade brottsligheten.

44. Vi anser att en sådan inriktning inte alls utesluter ett gemensamt europeiskt program för utbildning av ekobrottsutredare som bör utarbetas och genomföras med högsta prioritet av kommissionen.

45. ReK anser att ett effektivt skydd av uppgiftslämnare mot repressalier är en viktig del av antikorrupsionspolitiken och i kampen mot den organiserade brottsligheten. Men den rättsliga ramen för detta arbete är ojämn. Regionkommittén är därför mycket positivt inställd till kommissionens initiativ för skydd av uppgiftslämnare.

### **Stärka de lokala och regionala myndigheternas roll i kampen mot korruption och organiserad brottslighet**

46. Kommittén anser att medlemsstaterna bör låta en del av beslagen och förverkandena gå till regionala och lokala myndigheter (efter att ha tillgodosett rättsliga anspråk på återlämnande), eftersom dessa är de första offren för kriminella organisationer som destabiliserar samhällsordningen inom deras territorier. Dessa myndigheter är också lämpligast när det gäller att genomföra lokala åtgärder för att komma till rätta med de mer djupliggande orsakerna bakom kriminaliteten. Denna praxis

finns redan i Italien, där 1/3 av de 12 000 fastigheter som beslagtogs har övertagits av eller sålts till förmån för lokala myndigheter för sociala åtgärder. Det handlar om att på ett positivt sätt synliggöra de offentliga myndigheternas insatser och att skapa ett välfungerande system som förenar de folkvalda, det civila samhället och familjerna.

47. Kommittén uppmanar de lokalt folkvalda att vid inledningen av sin mandatperiod skriva under en etisk kod med namnet "Obliviti privatorum, publica curate" ("Glöm de privata affärerna, ta hand om de offentliga") som skulle bidra till att bygga upp och bevara förtroendet mellan medborgarna och de styrande. Denna uppförandekod skulle fastställa bestämmelser om opartiskhet (undvikande av intressekonflikter, förbud mot att acceptera privata inbjudningar från fysiska eller juridiska personer vars verksamhet är kopplad till den lokala eller regionala myndigheten, överlämnande av gåvor till ett värde av mer än 150 euro till en offentlig instans, inte gynna familjemedlemmar osv.) och integritet (förbud mot att använda myndighetens pengar för egna syften eller valkampanjer, respekt för reglerna för offentlig upphandling osv.).

48. ReK uppmanar de folkvalda att lämna in en deklARATION om tillgångar till en oberoende offentlig myndighet där de redovisar sin egendom och sina kommersiella eller affärsmässiga relationer.

49. Vi uppmanar medlemsstaterna att skapa en offentlig finansiering av valkampanjer och ett förbud mot gåvor från juridiska personer, samt att skapa en stadga för folkvalda som säkerställer deras oberoende och ekonomiska självständighet.

50. ReK uppmanar till effektiv kamp mot penningtvätt i skatteparadis av pengar som härstammar från korruption och organiserad brottslighet.

51. Kommittén anser att medlemsstater bör skaffa sig bra verktyg för att kunna förebygga och upptäcka angrepp på integriteten, t.ex. tjänster för utvärdering av antikorrupsionsmekanismer och för kontroll av offentlig upphandling och utläggning på entreprenad av offentliga tjänster.

52. Kommittén efterlyser en europeisk plattform för utbyte av lokala goda metoder i fråga om kampen mot korruption och organiserad brottslighet och för återställande av beslag av tillgångar som härrör från brott, samt en europeisk konferens för kampen mot korruption och organiserad brottslighet.

53. Vi uppmanar de lokala myndigheterna att se till att bidrag till elitidrottare och professionella klubbar omfattas av etiska krav och krav på strikt ekonomisk öppenhet.

54. Vi föreslår att ReK utnämner en observatör till Europaparlamentets särskilda utskott för frågor om korruption samt Europarådets Grupp av stater mot korruption (Greco).

55. Regionkommittén ska utveckla diskussionen om goda styrformer och administrativ förvaltning i fråga om skyddet av den lagliga ekonomin i partnerländerna inom ramen för grannskapspolitiken med Arlem (församlingen för lokala och regionala myndigheter i EU och Medelhavsområdet) och Corleap (konferensen för regionala och lokala myndigheter i länderna inom det östliga partnerskapet).

Bryssel den 10 oktober 2012

*Regionkommitténs ordförande*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---