



Bruxelles, den 19.10.2012
COM(2012) 604 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**Den Europæiske Unions deltagelse i Europarådets Sættelse af Stater mod
Korruption (GRECO)**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Den Europæiske Unions deltagelse i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korrupktion (GRECO)

1. INDLEDNING

Denne meddelelse skitserer, hvordan Kommissionen har til hensigt at fremme samarbejdet mellem EU og Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korrupktion (GRECO) efter vedtagelsen af Kommissionens "pakke om bekæmpelse af korrupktion" den 6. juni 2011¹.

Der foreslås en tofaset tilgang, der i første omgang indebærer "status som fuldgyldig deltager"² baseret på artikel 220 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som derefter kan føre til fuldt medlemskab af GRECO.

Denne tilgang vil gøre det muligt at styrke samarbejdet inden for en forholdsvis kort tidsramme på basis af status som fuldgyldig deltager og i afventning af en analyse af, hvordan fuldt medlemskab, herunder GRECO's evaluering af EU-institutionerne, kan organiseres i praksis.

2. FORESLÅET FORM FOR DELTAGELSE OG SPECIFIKKE MÅL FOR EU'S DELTAGELSE I GRECO

Hovedprincipperne for samarbejde, fælles prioriteter og udvalgte områder for samarbejde mellem Europarådet og Den Europæiske Union fremgår af det aftalememorandum, der blev indgået i 2007³. Ifølge dette memorandum bør det retlige samarbejde mellem de to parter, der omfatter retsstaten, herunder bekæmpelse af korrupktion, udvikles yderligere for at sikre sammenhæng mellem EU-retten og Europarådets konventioner. Under "*Interinstitutionelt samarbejde*" fastslår memorandummet også, at Europarådet og EU vil styrke samarbejdet og udnytte mulighederne i de eksisterende delaftaler⁴.

Inden for denne retlige ramme har Kommissionen **for det første** til hensigt at drøfte muligheden for, at EU får status som fuldgyldig deltager i GRECO. Når disse drøftelser er afsluttet med GRECO, vil der blive udarbejdet en analyse på EU-niveau af virkningen af eventuelt at lade EU-institutionerne omfatte af GRECO's evalueringsproces. Det vil danne grundlag for at beslutte, om der i næste fase skal søges om fuldt EU-medlemskab af GRECO.

¹ Meddelelse fra Kommissionen om bekæmpelse af korrupktion i EU (KOM(2011) 308 endelig) og rapport fra Kommissionen om bestemmelserne for Den Europæiske Unions deltagelse i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korrupktion (GRECO) (KOM(2011) 307 endelig).

² "Status som fuldgyldig deltager" er det udtryk, der normalt bruges til at henvise til situationer, hvor EU uden at være fuldgyldigt medlem af en organisation stort set har de samme rettigheder som medlemmer, bortset fra stemmeret (se også EU's status i Verdenssundhedsorganisationen, Unesco, Organisationen for International Civil Luftfart, Europarådet og OECD).

³ CM(2007)74 vedtaget den 10. maj 2007 af Europarådets ministerkomité.

⁴ Punkt 48.

I den henseende vil der blive nedsat en arbejdsgruppe på EU-niveau for at udarbejde en sådan analyse.

Med status som fuldgyldig deltager vil EU deltage i GRECO's evalueringssystem i et omfang, der for første fasede vedkommende skal skræddersys, men vil ikke være omfattet af gensidig evaluering og vil ikke have stemmeret eller kunne have en repræsentant i GRECO's præsidium, der udelukkende består af fuldgyldige medlemmer. Status for EU som fuldgyldig deltager i GRECO bør have følgende specifikke målsætninger:

- Deltagelse i landebesøg som led i evalueringerne af EU-medlemsstater og/eller kandidatlande og potentielle kandidatlande, hvis sidstnævnte samtykker;
- Mulighed for at fremsætte forslag til udkast til evalueringsrapporter og deltagelse i GRECO's plenarforsamling om evaluerings-/kontrolrapporter for EU's medlemsstater og/eller kandidatlande og potentielle kandidatlande, hvis sidstnævnte samtykker;
- Mulighed for at fremlægge forslag for GRECO's præsidium⁵, som spiller en vigtig rolle ved forberedelse af evalueringer og udarbejdelse af rapporter;
- Komparativ analyse⁶, der skal gennemføres af GRECO på grundlag af eksisterende evaluerings- og kontrolrapporter om medlemsstaterne, som skal indgå ved udarbejdelsen af EU's rapport om bekæmpelse af korruption;
- Adgang til oplysninger, som GRECO indsamler og ajourfører i forbindelse med evalueringsprocessen;
- Identifikation af udestående henstillinger fra GRECO, der er relevante for EU, og for hvilke EU's rapport om bekæmpelse af korruption kan være et yderligere incitament til en passende opfølgning.

I første fase vil Kommissionen for at sikre synergi mellem GRECO's evalueringssystem og EU's rapport om bekæmpelse af korruption som led i Kommissionens "pakke om bekæmpelse af korruption" af 6. juni 2011⁷ overveje at involvere en GRECO-repræsentant i den ekspertgruppe om korruption, der er nedsat for at bistå med udarbejdelsen af EU's rapport om bekæmpelse af korruption.

I **anden fase** og senest fire år efter at EU er begyndt at deltage i GRECO, vil formen for EU's deltagelse blive revurderet. Afhængig af resultaterne af ovennævnte EU-analyse kan fuldt medlemskab overvejes.

⁵ Præsidiumet består af GRECO's formand og næstformand og fem stemmeberettigede repræsentanter for GRECO's medlemmer. Præsidiumet udarbejder udkastet til det årlige aktivitetsprogram og udkastet til den årlige aktivitetsrapport, fremsætter forslag til budgetudkast, organiserer landebesøg, foreslår sammensætning af evalueringshold, forbereder dagsorden for GRECO's plenarmøder og foreslår, hvilke bestemmelser der skal udvælges til evaluering.

⁶ Analysen skal baseres på eksisterende evaluerings- og kontrolrapporter – dvs. det skal ikke give anledning til yderligere procedurer eller yderligere skridt i evalueringen af EU's medlemsstater; der er udelukkende tale om en sammenlignende vurdering af, hvad GRECO allerede har fremlagt.

⁷ KOM(2011) 307 endelig rapport fra Kommissionen til Rådet om bestemmelserne for Den Europæiske Unions deltagelse i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO).

I forbindelse med analysen af resultatet af de foreløbige drøftelser mellem Kommissionen og GRECO's sekretariat gav GRECO's plenarforsamling udtryk for det synspunkt, at GRECO's evaluering af EU-institutionerne bør være et af nøglepunkterne i drøftelserne og ikke blot betragtes som en fjern mulighed.

Det er ikke desto mindre nødvendigt med en yderligere vurdering af forudsætningerne for, nytten af og den potentielle virkning af en sådan evaluering. GRECO har udviklet et evalueringssystem, der er beregnet til lande og ikke organisationer; det betyder bl.a., at Europarådets tyve vejledende principper for bekæmpelse af svig, som er udformet med henblik på lande, skal tilpasses, hvis de skal anvendes på EU.

EU's institutioner har deres særlige karakteristika, som ikke er de samme som for traditionelle statslige institutioner. Der er grænser for EU's beføjelser i modsætning til et lands beføjelser. Spørgsmålet er også, hvordan evalueringssystemerne skal oprettes med henblik på at evaluere EU-institutionerne. GRECO's evalueringssystem vil derfor skulle tilpasses de særlige karakteristika for EU's retlige og institutionelle ramme. Da et sådant system ikke er afprøvet før, vil det være nødvendigt, at begge parter omhyggeligt analyserer de praktiske og retlige aspekter af sådanne evalueringer. En sådan vurdering vil kræve tid og eftertanke, og det forhold, at EU allerede er involveret i GRECO's aktiviteter, vil støtte EU's analyse af dette spørgsmål.

Denne tofasede tilgang vil være i overensstemmelse med holdningen på GRECO's plenarforsamling, da det vil skabe en klar frist for revurdering af formen for EU's deltagelse, og da EU vil træffe en beslutning i den henseende baseret på de konkrete resultater, der lægges frem af en arbejdsgruppe på EU-niveau.

3. RETLIGE OG PROCEDUREMÆSSIGE SKRIDT

Det første planlagte skridt for EU's deltagelse i GRECO ("status som fuldgyldig deltager ") indebærer ikke tiltrædelse af en international organisation eller en international traktat, som kræver indgåelse af en aftale i henhold til artikel 218 i TEUF⁸. Det handler snarere om at etablere et formålstjenligt samarbejde med GRECO, hvor artikel 220 i TEUF finder anvendelse. I artikel 220 i TEUF hedder det: "*1. Unionen indleder ethvert formålstjenligt samarbejde med (...) Europarådet (...). 2. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen står for gennemførelsen af denne artikel.*" EU har også fuldgyldig deltagerstatus i Europarådet således som fastslået af Kommissionen fra begyndelsen (tidligere artikel 302 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab)⁹. Da GRECO's aktiviteter ikke vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, er det Kommissionens opgave at etablere et formålstjenligt samarbejde med GRECO i henhold til artikel 220 i TEUF.

EU's deltagelse i GRECO vil ikke påvirke Unionens kompetencer eller medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser inden for rammerne af GRECO.

⁸ Rapporten om de nærmere retningslinjer for EU's deltagelse i GRECO af 6. juni 2011 fastslog, at Rådet vil blive anmodet om at give beføjelser til at indlede forhandlinger på EU's vegne med henblik på medlemskab. Den tilgang, som Kommissionen imidlertid valgte efter en vurdering af alle muligheder, indebærer ikke i første fase fuldt medlemskab for EU i GRECO.

⁹ Det samme gælder f.eks. i forhold til UNESCO og OECD i overensstemmelse med, hvad artikel 220 foreskriver.

EU's deltagelse i GRECO vil ikke ske inden for rammerne af en procedure for tiltrædelse af Europarådets konventioner om korruption, men gennem en opfordring fra Europarådets ministerkomité til Unionen om at deltage i GRECO.

I GRECO's vedtægter findes der en specifik bestemmelse (ud over bestemmelsen om medlemskab) om Det Europæiske Fællesskabs deltagelse med følgende ordlyd: *Ministerkomitéen kan opfordre Det Europæiske Fællesskab til at deltage i GRECO's arbejde. De nærmere bestemmelser for denne deltagelse fastsættes i den resolution, hvorved Det Europæiske Fællesskab opfordres til at deltage.* Denne opfordring skal sendes officielt til EU, når Europarådets ministerkomité og EU er blevet enige om de nærmere bestemmelser for EU's deltagelse i GRECO, på basis af et forslag fra GRECO, som er godkendt af GRECO's forretningsudvalg¹⁰.

Med andre ord vil teksten til den resolution, som ministerkomitéen skal vedtage, og som opfordrer EU til at deltage i GRECO, i realiteten være den tekst, som er drøftet og vedtaget af både ministerkomitéen og Kommissionen på Unionens vegne. Kommissionen vil acceptere opfordringen gennem en ensidig afgørelse og informere Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om resultatet af drøftelserne.

4. FINANSIELLE SPØRGSMÅL

Hvis de særlige mål, som er beskrevet oven for, skal opfyldes, bør Unionen yde et finansielt bidrag til GRECO's budget på 300 000 EUR/året med forbehold af yderligere forhandlinger med GRECO. De gebyrer, som GRECO-medlemmerne betaler, fastsættes ved en beslutning, som GRECO's forretningsudvalg vedtager, og som ajourføres regelmæssigt. Dette bidrag skal afspejle de omkostninger, som EU's deltagelse i GRECO vil medføre for gruppen, samt graden af EU's faktiske deltagelse i GRECO's aktiviteter (dvs. ingen stemmeret i første fase). Der skal bruges yderligere 150 000 EUR/året til fælles aktiviteter med GRECO, f.eks. dataindsamling og forberedelse af baggrundsundersøgelser til EU's rapporter om bekæmpelse af korruption.

I betragtning af den retlige ramme, inden for hvilken EU vil få status som fuldgyldig deltager (dvs. artikel 220 i TEUF), vil Kommissionen overveje at betale sit finansielle bidrag gennem indgåelse af fælles programmer med Europarådet. Det nødvendige beløb vil blive taget fra Fonden for Intern Sikkerhed¹¹.

5. KONKLUSION

Kommissionen vil indlede drøftelser om EU's status som fuldgyldig deltager i GRECO på grundlag af denne meddelelse. Kommissionen forelægger Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg resultatet af disse drøftelser.

¹⁰ GRECO's forretningsorden, regel 2.

¹¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et instrument for finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed, KOM(2011) 753 endelig.

Bilag

DRØFTELSENE OM STATUS SOM FULDGYLDIG DELTAGER

Kommissionen vil på Unionens vegne drøfte de nærmere bestemmelser for Den Europæiske Unions deltagelse i GRECO. Resultatet af drøftelserne vil fremgå af en resolution fra Europarådets ministerkomité, der opfordrer Unionen til at deltage i GRECO ("resolutionen"). Resolutionen (inklusive bilag) bør indeholde klare erklæringer om EU's rettigheder og forpligtelser i GRECO og de praktiske arrangementer for EU's deltagelse som et selvstændigt retssubjekt med selvstændige beføjelser på samme måde som alle medlemsstaterne.

EU's deltagelse i GRECO bør være reguleret af følgende grund**principper**, der eventuelt bør fremgå af resolutionen:

- Deltagelse bør tage højde for de specifikke forhold omkring og begrænsninger i EU's kompetencer. EU bør også have mulighed for at fastsætte højere standarder inden for sine grænser. Deltagelse må derfor ikke påvirke Unionens kompetencer eller de beføjelser, der er tillagt EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer. Der bør tages særlig hensyn til opdelingen af kompetencer mellem EU og medlemsstaterne og til bevarelsen af EU-retten og dens enestående retssystem (princippet om neutralitet for så vidt angår Unionens beføjelser).
- Deltagelse bør ikke påvirke medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser inden for rammerne af GRECO (princippet om neutralitet for så vidt angår medlemsstaternes forpligtelser).
- Deltagelse bør ikke påvirke princippet om kompetencedeling i henhold til artikel 13, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union og princippet om institutionel balance i medfør af retspraksis for Den Europæiske Unions Domstol.
- GRECO og gruppens særlige organer, forretningsudvalget og Europarådets ministerkomité bør ikke, hverken implicit eller indirekte, skulle fortolke EU-retten og navnlig ikke dens regler om de beføjelser, der er tillagt institutioner, organer, kontorer eller agenturer, og om indhold og anvendelsesområde for medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EU-retten (princippet om selvstændig fortolkning af EU-retten).
- EU's repræsentant bør forsøge at få ret til at deltage i andre organer i Europarådet, i det omfang deres aktiviteter er knyttet til formålet med GRECO, i forhold til deltagelsesniveauet.

Drøftelserne bør sikre, at EU's deltagelse i GRECO garanterer et særligt samarbejde for at sikre en koordineret tilgang på EU-niveau til bekæmpelse af korrupsion. For EU vil adgang til de tidlige faser af evalueringsrunder, udarbejdelse af landerapporter og ajourførte oplysninger indsamlet i forbindelse med evalueringsprocessen, deltagelse i GRECO's plenarmøder, komparative analyser af medlemsstaternes evalueringer og identifikation af udestående henstillinger være af stor betydning.

Drøftelserne bør sikre, at EU's deltagelse i GRECO skaber synergi i relation til EU's rapport om bekæmpelse af korruption. Enhver yderligere byrde for medlemsstaternes forvaltninger og overlappende aktiviteter bør undgås.

Drøftelserne bør sikre, at EU's deltagelse i GRECO ikke påvirker Kommissionens beføjelser i relation til EU's rapport om bekæmpelse af korruption. Drøftelserne bør sikre, at de specifikke mål, der er nævnt i afsnit 2 i denne meddelelse, opfyldes i videst muligt omfang.

Drøftelserne om EU's status som fuldgyldig deltager i GRECO bør også medføre en forpligtelse fra EU's side til at udføre en analyse af forudsætningerne for, nytten af og den potentielle virkning af eventuelt at lade EU-institutionerne omfatte af en GRECO-evalueringsproces. Afhængig af resultaterne kunne en sådan analyse føre til fuldt medlemskab af GRECO. Analysen bør tage højde for EU's særlige retlige og institutionelle ramme og Unionens kompetencer i henhold til traktaterne. En ny form for EU-deltagelse i GRECO vil kræve en forhandlingsproces.

Med status som fuldgyldig deltager bør EU have ret til at deltage i GRECO's plenarmøder.

Drøftelserne bør sikre, at EU kan udnævne en delegation på op til to repræsentanter i GRECO og eventuelt en stedfortræder for hver repræsentant.

Drøftelserne bør sikre, at EU's repræsentanter omfattes af de rettigheder og immuniteter, der er stipuleret i artikel 2 i protokollen til den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter på lige fod med alle andre GRECO-medlemmer.

Drøftelserne bør tage sigte på at sikre, at EU får mulighed for at udpege op til fem eksperter, som vil kunne udføre de opgaver, der er foreskrevet i GRECO's vedtægter og forretningsordenen med hensyn til evalueringsprocessen, inden for rammerne af EU's deltagelse.

Drøftelserne bør tage sigte på at sikre, at EU's eksperter får mulighed for at deltage i evalueringsprocessen af EU's medlemsstater og eventuelle kandidatlande eller potentielle kandidatlande, hvis sidstnævnte samtykker, i det mindste med observatørstatus, og at de får mulighed for at fremsætte kommentarer, bemærkninger og forslag vedrørende forberedelserne af evalueringerne og evalueringsprocessen. Drøftelserne bør også sikre, at EU i de tidligere faser har adgang til udkast til evalueringer og kontrolrapporter og til bilag til kontrolrapporter vedrørende EU's medlemsstater og med forbehold af deres samtykke med kandidatlande eller potentielle kandidatlande.

EU's deltagelse i GRECO bør ikke påvirke de enkelte medlemsstaters direkte repræsentation eller deres ret til på individuel basis at deltage i afstemninger på GRECO's plenarmøder.

Drøftelserne bør sikre, at formen for EU's deltagelse senest fire år efter EU's deltagelse i GRECO vil blive revurderet.

Under drøftelserne bør EU's mulighed for at deltage i forretningsudvalgets møder og møderne i Europarådets ministerkomité, når der behandles GRECO-spørgsmål, overvejes.

Generaldirektoratet for Indre Anliggender vil blandt sine ansatte udpege den person, som skal drøfte retningslinjerne for et formålstjenligt samarbejde. Resultatet af drøftelserne skal godkendes af Kommissionen og bekræftes af en afgørelse fra Kommissionen.