



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.5.2003
COM(2003) 317 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD,
HET EUROPEES PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITE**

**BETREFFENDE EEN ALGEMEEN EU-BELEID TER BESTRIJDING VAN
CORRUPTIE**

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Begripsbepalingen.....	6
3.	Politieke betrokkenheid – een prioriteit	7
4.	In de praktijk brengen van strafrechtelijke instrumenten.....	8
5.	Het opbouwen van een anti-corruptiecultuur in de EU-instellingen.....	15
6.	De voorkoming van corruptie - De interne markt en andere interne beleidsterreinen	17
7.	Externe aspecten.....	21
8.	Conclusies	25

1. INLEIDING

Artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vermeldt het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde corruptie als een van de doelstellingen ter verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid door middel van nauwere samenwerking tussen justitiële autoriteiten, politiediensten en douaneautoriteiten en, waar nodig, onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken.

In het **Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van 1997**¹ heeft de Raad reeds gepleit voor de uitwerking van een algemeen beleid voor de bestrijding van corruptie, dat verder gaat dan loutere rechtshandhaving en waarbij vooral de nadruk wordt gelegd op preventieve maatregelen, met inachtneming van het werk dat in andere internationale fora is gedaan. Met name werd aan de lidstaten, de Raad en de Commissie het verzoek gericht om alle aspecten van de goede werking van de interne markt en andere interne belevismvormen, evenals externe bijstand en samenwerking aan te pakken.

In antwoord op dit politieke richtsnoer heeft de Commissie in hetzelfde jaar een **Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement**² ingediend, waarin een hele reeks maatregelen wordt gesuggereerd (het verbieden van de aftrekbaarheid van steekpenningen, voorschriften inzake de gunning van overheidsopdrachten, het invoeren van normen inzake boekhouding en externe controle, het op een zwarte lijst plaatsen van corrupte bedrijven, en maatregelen in het kader van de regeling inzake externe steun en bijstand van de Gemeenschap) teneinde binnen en buiten de EU-grenzen een samenhangende strategie op het gebied van corruptie te ontwikkelen.

In het **Actieplan van Wenen van de Raad van 1998**³, waarin opnieuw vooral aandacht is besteed aan de justitiële samenwerking in strafzaken, werd corruptie omschreven als een van de criminele gedragingen van de georganiseerde criminaliteit waartegen bij voorrang moet worden opgetreden door het opstellen van gemeenschappelijke minimumregels ten aanzien van de bestanddelen van dit misdrijf en van straffen.

Op de **Europese Raad van Tampere van 1999** hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie deze aanbeveling bekrachtigd door corruptie in de context van de financiële criminaliteit te vermelden als een van de sectoren van bijzonder belang waarvoor in eerste instantie gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen moeten worden vastgelegd.

¹ Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (door de Raad aangenomen op 28 april 1997), PB C 251 van 15.8.1997, blz. 1.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het beleid van de Unie ter bestrijding van corruptie, door de Commissie aangenomen op 21 mei 1997, COM(1997) 192 def.

³ Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd (goedgekeurd door de Raad op 3 december 1998), PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1.

Ten slotte werd in de zogenoemde **Millenniumstrategie inzake voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van maart 2000**⁴, in overeenstemming met het actieplan van 1998 en de conclusies van Tampere, opnieuw benadrukt dat er behoefte is aan instrumenten waarmee de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten en de ontwikkeling van een meer algemeen (multidisciplinair) EU-beleid inzake corruptie kan worden gerealiseerd, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met het werk dat wordt verricht in internationale organisaties. In hetzelfde document werden de lidstaten die de betreffende rechtsinstrumenten inzake corruptiebestrijding van de EU en de Raad van Europa nog niet hadden geratificeerd, dringend verzocht de ratificatie binnen een welbepaalde termijn te realiseren.

Sindsdien is de strijd tegen corruptie op nationaal, communautair en internationaal niveau verder opgevoerd en zijn belangrijke communautaire en internationale instrumenten vastgesteld.

Wat de communautaire instrumenten betreft, zijn op 17 oktober 2002 de **Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen**⁵ en het **Eerste Protocol**⁶ bij deze overeenkomst in werking getreden; het **Tweede Protocol** bij deze overeenkomst⁷ en de **Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn**⁸ worden momenteel geratificeerd.

Voorts heeft de Commissie met het oog op de **bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen** ter bestrijding van corruptie binnen de instellingen een Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)⁹ opgericht waaraan interinstitutionele onderzoeksbevoegdheden zijn toegekend. Op grond van artikel 280 van het EG-Verdrag, dat maatregelen ter voorkoming en ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad combineert, is een algemene strategie vastgesteld. Deze strategie vermeldt een interinstitutioneel optreden om corruptie te voorkomen en te bestrijden als een van de vier uitdagingen van het beleid¹⁰. De interne onderzoeken van OLAF inzake corruptie hebben betrekking op ambtsmisdrijven van EU-ambtenaren, dat aanleiding kan geven tot tucht- of strafrechtelijke vervolging. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is onlangs aan een grondige evaluatie door de Commissie onderworpen¹¹, met name betreffende de verwezenlijking van de in de bovengenoemde strategie vastgelegde doelstellingen. De onderhavige mededeling, die betrekking heeft op een algemeen corruptiebestrijdingsbeleid, is coherent met de nieuwe initiatieven inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap die in dit evaluatieverslag worden aangekondigd.

⁴ Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: Een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium (door de Raad aangenomen op 27 maart 2000), PB C 124 van 3.5.2000, blz. 1.

⁵ PB C 316 van 27.11.1998.

⁶ PB C 313 van 23.10.1996.

⁷ PB C 221 van 19/07/1997.

⁸ PB C 195 van 25/06/1997.

⁹ OLAF is in 1999 opgericht bij Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 (PB L 136 van 31.05.1999, blz. 20).

¹⁰ Zie de Mededeling inzake Fraudebestrijding, Naar een algemene strategische aanpak, COM(2000) 358 def.

¹¹ COM(2003) 154 def., 2.4.2003.

Het Verdrag van de OESO inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties¹² en het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa¹³ zijn reeds in werking getreden, hoewel laatstgenoemd verdrag door de meeste lidstaten nog niet is geratificeerd.

In 2000 heeft de **Algemene Vergadering van de VN** een ad hoc-commissie opdracht gegeven om een internationaal rechtsinstrument inzake corruptiebestrijding op te stellen, de **toekomstige UN-Overeenkomst inzake corruptiebestrijding**¹⁴. Indien deze wordt goedgekeurd, zal dit verreikende implicaties hebben voor de wereldwijde strijd tegen corruptie. De EU heeft op grond van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie drie gemeenschappelijke standpunten¹⁵ goedgekeurd. De Commissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd tot deze gemeenschappelijke standpunten en was door de Raad gemachtigd om te onderhandelen over de desbetreffende bepalingen van de ontwerpovereenkomst inzake de bevoegdheden van de Gemeenschap.

In de bovengenoemde aanbevelingen benadrukt de Raad van de EU meermaals dat het noodzakelijk is rekening te houden met de activiteiten van andere internationale fora in de strijd tegen corruptie. Gelet op dit advies en daar zij ervan overtuigd is dat door het herhalen van activiteiten middelen onnodig worden gebruikt, wat zelfs contraproductief is, meent de Commissie dat, in de huidige fase van beleidsontwikkeling, de EU zich vooral moet richten op het aanscherpen en bevorderen van maatregelen die nog niet **substantieel of niet op dezelfde dwingende wijze als in de EU-instrumenten zijn uitgewerkt door internationale organisaties. Dit geldt met name voor initiatieven van de Verenigde Naties, de OESO en de Raad van Europa, waarin de EU een leidende rol heeft opgenomen en dit ook moet blijven doen.**

De doelstellingen van corruptiebestrijding op het niveau van de EU zoals vermeld in artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten duidelijk en nauwkeurig worden vastgelegd in de context van andere uit het EG-Verdrag voortvloeiende beleidsdoelstellingen, zoals correcte besluitvorming, eerlijke mededinging, goede werking van de interne markt, bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, externe steun en bijstand, en open, vrije en eerlijke internationale handel. Een duidelijke afbakening van de in de onderhavige mededeling uiteengezette initiatieven betreffende acties op de voormelde beleidsdomeinen is noodzakelijk als globaal kader en om de complementariteit tussen de verschillende domeinen te waarborgen.

¹² Het verdrag is op 21/11/1997 ondertekend en is op 15/02/1999 in werking getreden. De volledige tekst, gegevens betreffende de ratificatie en uitvoering en evaluatierapporten zijn te vinden op <http://www.oecd.org/> onder "corruption".

¹³ Het verdrag is op 27.01.1999 ondertekend en is op 01.07.2002 in werking getreden. De volledige tekst, gegevens betreffende de ratificatie en uitvoering, en evaluatierapporten zijn te vinden op <http://www.greco.coe.int>

¹⁴ Documenten betreffende het Ad Hoc Committee for the negotiations of a United Nations Convention against Corruption zijn beschikbaar op het volgende adres:
http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html

¹⁵ Deze documenten zijn niet openbaar gemaakt.

In deze mededeling wordt een overzicht gegeven van wat op het niveau van de EU is gerealiseerd, met vermelding van wat nog dient te worden verbeterd om de strijd tegen corruptie nieuw elan te geven. Tevens wordt aangegeven op welke gebieden de EU in de toekomst initiatieven inzake corruptiebestrijding zou kunnen nemen. **De Commissie heeft het vaste voornemen om corruptie op alle niveaus en zowel binnen de instellingen van de EU, in de EU-lidstaten als buiten de EU op coherente wijze te verminderen**, met name politieke corruptie, corrupte activiteiten van of in samenwerking met de georganiseerde criminaliteit, en corruptie binnen de privésector of zogenoemde kleine corruptie.

Zolang misdaad bestaat, bestaat ook de noodzaak om door middel van smeergeld bescherming te zoeken tegen vervolging en bestraffing. **Vooral georganiseerde misdadbendes** zullen eerder een deel van hun illegaal verworven winsten investeren in het betalen van smeergeld dan het risico lopen van een gerechtelijke vervolging, die kan leiden tot het verlies van hun vrijheid én van hun opbrengst. Niettemin kan worden aangenomen dat corruptie in onze maatschappij aanzienlijk zou verminderen indien hardere repressieve maatregelen werden genomen en zich minder gelegenheden voordeden.

Om deze reden moeten corrupte handelingen worden opgespoord en vervolgd en moeten de daders worden gestraft, waarbij hun illegale opbrengst wordt ontnomen.

Tezelfdertijd moeten door middel van transparantie en controleerbaarheid binnen de organisatie van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht, alsmede in de particuliere sector gelegenheden voor corrupte praktijken worden verminderd en mogelijke belangenconflicten worden voorkomen.

Algemene strategieën ter verhoging van de integriteit, de uitwisseling van beste praktijken en institutionele voorzorgen moeten ervoor zorgen dat besluiten in de publieke sector uitsluitend in het algemeen belang worden genomen.

2. BEGRIPSBEPALINGEN

Eén eensluidende definitie van alle bestanddelen van corruptie bestaat niet.¹⁶ Hoewel corruptie in een van de eerder traditionele definities, die wordt aangehouden door de Wereldbank en door de niet-gouvernementele organisatie *Transparency International*, wordt omschreven als gebruik maken van de openbare functie voor het verkrijgen van illegale voordelen, lijkt het meer aangewezen om de ruimere definitie over te nemen die door het onder het beheer van de Verenigde Naties staande Global Programme against corruption wordt gehanteerd, nl. **misbruik van macht in eigen voordeel**: dit heeft zowel op de openbare als op de particuliere sector betrekking.¹⁷

¹⁶ Cf. P.C. van Duyn: "Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes" in Forum on Crime and Society, Deel 1, nr. 2, december 2001, blz. 74-76.

¹⁷ In het Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa (Straatsburg, 04.11.1999; European Treaty Series, nr. 174) is "corruptie" gedefinieerd als het rechtstreeks of onrechtstreeks vragen, aanbieden, geven of aanvaarden van smeergeld of van enig ander niet-verschuldigd voordeel of het vooruitzicht hierop, waardoor de correcte uitvoering van een plicht of handeling door de ontvanger van het smeergeld, het niet-verschuldigd voordeel of het vooruitzicht hierop wordt verstoord.

Gezien de aard van de voornoemde EU-instrumenten wordt corruptie daarin enkel vanuit strafrechtelijk oogpunt gedefinieerd: de strafbare gedragingen worden gewoonlijk als (actieve of passieve) omkoping aangeduid.¹⁸

Hierna dient een onderscheid te worden gemaakt tussen corruptie in de engere strafrechtelijke betekenis en corruptie in de ruimere socio-economische betekenis. Dit onderscheid is noodzakelijk, omdat volgens de beginselen van de rechtsstaat voor strafrechtelijke bepalingen ondubbelzinnig en precies taalgebruik vereist is, terwijl corruptie ruimer kan worden opgevat wanneer het gaat om *misdadpreventie*. In deze context kunnen ook begrippen zoals integriteit, transparantie, controleerbaarheid en behoorlijk bestuur in de definitie van corruptie worden opgenomen¹⁹. De grenzen van het EU-beleid inzake corruptiebestrijding zullen dan ook verschillen naargelang het onderwerp: de in de hoofdstukken 4 en 5 vermelde initiatieven hebben betrekking op corruptie in de engere strafrechtelijke betekenis, terwijl in de hoofdstukken 3, 6 en 7 en in de bij de onderhavige mededeling gevoegde lijst van algemene beginselen een veel ruimere opvatting van corruptie aan bod komt.

3. POLITIEKE BETROKKENHEID – EEN PRIORITEIT

Corruptie kan enkel met succes worden bestreden en voorkomen indien alle delen van de maatschappij van de noodzaak hiertoe overtuigd zijn. Het belangrijkste signaal moet evenwel van de leiders en besluitvormers zelf komen. Ambtenaren zouden moeite hebben om onpartijdig, objectief en uitsluitend in het algemeen belang te handelen, indien de hoogste vertegenwoordigers van het land niet zelf achter de vast te stellen normen inzake corruptiebestrijding stonden en deze naleefden.

Met duidelijke politieke vastberadenheid en een ondubbelzinnige houding zouden de regeringen en vertegenwoordigers van de EU ook een duidelijk signaal geven aan hun tegenhangers in de landen die zich op toetreding tot de Unie voorbereiden, en in de rest van de wereld.

De Commissie herinnert dienaangaande aan de gemeenschappelijke beginselen die ten grondslag liggen van de Unie en in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn opgenomen: vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat. Aangezien corruptie al deze beginselen ondermijnt, is de onbeperkte eerbiediging van deze gemeenschappelijke waarden inderdaad de beste bescherming tegen de verspreiding van corruptiepraktijken.

De conclusies en aanbevelingen in de Mededeling moeten op een van de volgende bijeenkomsten van de Europese Raad volledig worden onderschreven.

¹⁸ Cf. de artikelen 2 en 3 van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of ambtenaren van de lidstaten van de Europese Unie zijn betrokken; de artikelen 2 en 3 van het Eerste Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de artikelen 2 en 3 van het gemeenschappelijk optreden inzake corruptie in de privésector.

¹⁹ Het zij opgemerkt dat deze beginselen ook tot uitdrukking komen in de tuchtregels van bijv. het Statuut dat van toepassing is op de ambtenaren en andere personeelsleden van de instellingen van de EU.

4. IN DE PRAKTIJK BRENGEN VAN STRAFRECHTELIJKE INSTRUMENTEN

Aansluitend op de Europese Raad van Tampere, die volledig gewijd was aan Justitie en Binnenlandse Zaken, wordt in de zogenoemde Millenniumstrategie inzake voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van 27 maart 2000, corruptie in de context van de financiële criminaliteit genoemd als een van de gevallen waarin de Raad "instrumenten (moet) aannemen voor de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten", door overeenstemming te bereiken over **gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen** en de ontwikkeling van een meer algemeen (multidisciplinair) EU-beleid inzake dit misdrijf, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met het werk dat wordt verricht in andere internationale organisaties (zie Conclusies van het voorzitterschap van Tampere, punt 48, en aanbeveling 7 van de Millenniumstrategie).

a) Ratificatie van EU-instrumenten voor corruptiebestrijding

In punt 27 van de Millenniumstrategie wordt een dringend verzoek gericht aan de lidstaten die de volgende EU-instrumenten voor corruptiebestrijding nog niet geratificeerd hebben, om bij hun parlement voorstellen in te dienen met het oog op een snelle ratificering binnen het gegeven tijdschema:

- (1) **medio 2001: Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen;**
- (2) **eind 2001: de Protocollen bij de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen;**
- (3) **eind 2001: Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn.**

Na ratificatie door alle EU-lidstaten zijn de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en het Eerste Protocol bij deze overeenkomst (waarin voor het eerst een wettelijke definitie van actieve en passieve corruptie wordt gegeven in de Unie) in werking getreden op 17 oktober 2002.

Bovendien heeft de Commissie in mei 2001 een voorstel voor een richtlijn goedgekeurd, waarin een gemeenschappelijke definitie wordt vastgelegd van actieve en passieve corruptie waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad²⁰. Na advies van het Europees Parlement, dat de tekst in eerste lezing in beginsel heeft goedgekeurd, werd het voorstel op 16 oktober 2002 gewijzigd²¹. **Dit voorstel is nog in behandeling bij de Raad.**

²⁰ Het voorstel streeft naar de onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht van de lidstaten betreffende de definitie van fraude, corruptie en witwassen van geld die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden, alsmede van de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de toepasselijke straffen, overeenkomstig de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de twee protocollen bij deze overeenkomst.

²¹ COM(2002) 577 def.

Terwijl deze instrumenten beperkt zijn tot crimineel gedrag dat de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen schaadt, wordt in de Overeenkomst van 1997 betreffende de bestrijding van corruptie waarbij EG-ambtenaren of ambtenaren van de lidstaten van de Europese Unie zijn betrokken, grensoverschrijdende actieve en passieve corruptie binnen het grondgebied van de EU strafbaar gesteld, ook als de financiële belangen van de Gemeenschappen niet worden geschaad. **Twee EU-lidstaten hebben evenwel de ratificatie nog niet voleindigd.**

De Commissie roept alle lidstaten die de EU-Overeenkomst inzake corruptie en/of het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen nog niet hebben geratificeerd, op dit onverwijld te doen.

b) Ratificatie van internationale instrumenten voor corruptiebestrijding

Alle EU-lidstaten hebben het Verdrag van de OESO inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties van 1997 geratificeerd en hun strafrecht hieraan aangepast.

Met 14 volledige ratificaties is het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa op 1 juli 2002 in werking getreden. Slechts vier EU-leden hebben dit Verdrag geratificeerd.

Totnogtoe hebben slechts twee EU-leden het Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa geratificeerd.

De Commissie roept alle lidstaten die de Verdragen inzake strafrechtelijke en civielrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa nog niet hebben geratificeerd of nog niet zijn toegetreden tot de Groep van staten tegen corruptie (GRECO), op dit onverwijld te doen.

c) Toezicht op de tenuitvoerlegging van instrumenten inzake corruptiebestrijding

De aanpassing van de relevante strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten (strafbaarstelling, bestraffing en confiscatie, aansprakelijkheid en bestraffing van rechtspersonen, uitlevering, vervolging en samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten) zal grotendeels worden gerealiseerd door omzetting van de EU-instrumenten en de internationale instrumenten in nationale wetgeving.

De Commissie meent dat het belang van de internationale inspanningen inzake corruptiebestrijding slechts zal kunnen blijken als ook wordt voorzien in mechanismen van wederzijdse evaluatie en controle volgens het principe van intercollegiale toetsing. Anderzijds moet de (kostbare en vaak contraproductieve) herhaling van internationale activiteiten zoveel mogelijk worden vermeden.

Als hoedster van de Verdragen oefent de Commissie algemeen controle uit op de uitvoering van met name de EG-regelgeving door de lidstaten en volgt zij nauwgezet de toepassing van de EU-instrumenten.

Afgezien van de mogelijkheid om aan het Europees Hof van Justitie prejudiciële vragen betreffende de interpretatie en de geldigheid van kaderbesluiten en overeenkomsten voor te leggen, bevatten de **EU-instrumenten** geen mechanisme voor grondige opvolging of evaluatie, dat vergelijkbaar is met dat van de (subregionale) Werkgroep omkoping van de OESO of de (hoofdzakelijk Europese) Groep van staten tegen corruptie (GRECO), belast met het waarborgen van de uitvoering van het Verdrag van de OESO inzake de bestrijding van omkoping en de Verdragen inzake strafrechtelijke en civielrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa. GRECO²² houdt toezicht op de naleving van de 20 richtsnoeren inzake corruptiebestrijding van de Raad van Europa en de toepassing van de Verdragen inzake strafrechtelijke en civielrechtelijke bestrijding van corruptie en de gedragscodes voor ambtenaren. Via intercollegiale toetsing wordt in twee fasen geëvalueerd of de in deze rechtsinstrumenten vastgelegde verbintenissen worden nageleefd. GRECO draagt aldus bij tot de vaststelling van tekortkomingen in de nationale mechanismen voor corruptiebestrijding en tot het doorvoeren van wetgevende, institutionele en praktische hervormingen die noodzakelijk zijn om de preventie en bestrijding van corruptie te verbeteren. In deze context is het nuttig eraan te herinneren dat de beide verdragen ter bestrijding van corruptie van de Raad van Europa er zijn gekomen na en voortbouwen op de EU-instrumenten inzake strafrecht.

Volgens de Commissie is **in dit stadium** geen afzonderlijk evaluatie- en toezichtmechanisme van de EU inzake corruptiebestrijding nodig, omdat het in tegenspraak zou zijn met haar algemene overtuiging dat de onnodige herhaling van inspanningen moet worden vermeden.

Zowel in de Verdragen inzake corruptie van de Raad van Europa als in het statuut van GRECO is voorzien in specifieke toetredingsclausules voor de Europese Gemeenschap. Voor toetreding tot het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en lidmaatschap van GRECO, los van de toetreding tot de twee verdragen, is de formele uitnodiging door het Comité van Ministers van de Raad van Europa vereist. Over de toetreding tot het Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie, die automatisch tot lidmaatschap van GRECO leidt, kan de EG evenwel eenzijdig beslissen.

De Commissie zal derhalve, binnen de beperkingen van de communautaire bevoegdheden, de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de beide verdragen inzake corruptiebestrijding van de Raad van Europa voorbereiden en de Raad om machtiging verzoeken om met de Raad van Europa te onderhandelen over de voorwaarden van de daaruit voortvloeiende deelname van de Gemeenschap aan GRECO. **De EU-lidstaten dienen in de Raad en in het Comité van Ministers van de Raad van Europa hun volledige steun te verlenen aan de eventuele toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa, met inbegrip van de daaropvolgende toetreding tot de GRECO, zoals voorbereid door de Commissie en overeenkomstig de overeen te komen voorwaarden.**

Indien deelname aan de GRECO niet als een realistische optie wordt beschouwd, zal de Commissie onderzoeken of binnen de EU een afzonderlijk mechanisme van wederzijdse evaluatie en controle inzake corruptiebestrijding kan worden ingesteld.

²² GRECO is sinds 1 mei 1999 operationeel en telt momenteel 34 leden, waaronder alle EU-lidstaten (met uitzondering van Italië en Oostenrijk) en kandidaat-lidstaten (met uitzondering van Turkije) en de Verenigde Staten. Zie voor meer informatie: www.greco.coe.int

d) **Verbetering van de justitiële en politieke samenwerking binnen de EU**

De politieke en justitiële samenwerking binnen de EU is versterkt door de oprichting van **Eurojust**, een justitieel samenwerkingsnet, en door de uitbreiding van het mandaat van **Europol**.

De oprichting van de voorlopige Eurojust-eenheid is goedgekeurd in december 2001. De benoeming van de leden dateert van juli 2002. Eurojust bestaat uit één magistraat (openbare aanklager, rechter, officier van politie met bevoegdheid inzake strafvervolging) per lidstaat en heeft tot doel de contacten te verbeteren, samenwerking tussen magistraten mogelijk te maken en verbanden tussen lopende grensoverschrijdende zaken te ontdekken. De **materiële bevoegdheid van Eurojust** is vergelijkbaar met het **mandaat van de Europol-Overeenkomst**, waarin onder meer fraude en corruptie, witwassen van geld en deelname aan een criminele organisatie worden vermeld.

Bijgevolg kunnen en zullen beide instanties zich bezighouden met grensoverschrijdende gevallen van corruptie en voldoen zij aan de vereisten van de relevante bepalingen van de EU-instrumenten voor corruptiebestrijding. Ook de **Europese openbare aanklager**, die de Commissie heeft voorgesteld in haar Groenboek van 11 december 2001²³, zou bevoegd zijn inzake corruptie, voorzover de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad.

In deze context zal het **Kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel**, waarvan de bepalingen uiterlijk per 1 januari 2004 door de lidstaten zullen worden toegepast, een cruciaal element zijn in de strijd tegen corruptie. In het Kaderbesluit wordt corruptie genoemd als een van de misdrijven waarvoor geen vereiste van dubbele strafbaarstelling geldt, wat uitlevering van daders aan de gerechtelijke autoriteiten van de verzoekende staat moet verzekeren.

De Raad onderzoekt daarenboven momenteel voorstellen voor twee nieuwe rechtsinstrumenten die de lidstaten ertoe zouden verbinden om hun nationale wetgeving aan te passen of nieuwe bepalingen in te voeren met het oog op de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrizing, met inbegrip van opbrengsten uit corruptie, en de vergemakkelijking van de confiscatie van opbrengsten, met name door de bevoegde autoriteiten toelating te verlenen om goederen te confisqueren die toebehoren aan een persoon die schuldig wordt bevonden aan een strafbaar feit dat "hoge opbrengsten kan opleveren", tenzij de betrokkene kan aantonen dat deze goederen op legale wijze werden verworven. Deze twee teksten bevatten geen lijst van specifieke delicten; het zou gaan om alle inbreuken waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat.

²³ COM(2001) 715 def.

Hoewel zij vanuit juridisch oogpunt geen betrekking heeft op de justitiële en politieke samenwerking, is het in deze context nuttig erop te wijzen dat de **tweede geldwitwasrichtlijn van november 2001**²⁴ het spectrum van basisdelicten uitbreidt tot alle ernstige strafbare feiten - waarbij ook expliciet "corruptie" wordt vermeld - en de lidstaten verplicht om het witwassen van de opbrengsten van deze misdrijven te bestrijden en te voorkomen. Het betreft alle handelingen die in de wetgeving van de lidstaten als corruptie worden beschouwd, hetzij passief of actief of in de particuliere of de openbare sector. Daarbij dienen ook de gemeenschappelijke normen en definities die in de EU-instrumenten zijn vastgelegd, de verdragen van de OESO inzake de bestrijding van omkoping en de verdragen van de Raad van Europa inzake corruptiebestrijding in aanmerking te worden genomen.

e) **De bestrijding van corruptie binnen de privésector**

Met betrekking tot corruptie in de privésector is in december 1998 een **gemeenschappelijk optreden inzake corruptie in de privésector**²⁵ goedgekeurd, waarin de lidstaten worden opgeroepen om zowel actieve als passieve corruptie in het kader van zakelijke activiteiten strafbaar te stellen. Dit kan evenwel beperkt worden tot die gedragingen welke de concurrentie binnen de gemeenschappelijke markt vervalsen en tot gevolg hebben dat aan derden economische schade wordt toegebracht, doordat een opdracht op onzuivere wijze wordt gegund of uitgevoerd.

Het gemeenschappelijk optreden bindt echter enkel de regeringen van de lidstaten en niet de nationale parlementen, en totnogtoe hebben slechts acht lidstaten het gemeenschappelijke optreden volledig ten uitvoer gelegd.

Daarom heeft Denemarken in juli 2002 een **voorstel ingediend voor een Kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van corruptie in de privésector**²⁶. Het doel hiervan is het gemeenschappelijk optreden van 1998 in een andere vorm te gieten en verder uit te werken en er aldus een bindend karakter aan te verlenen. De Commissie herinnert eraan, dat bij het genoemde gemeenschappelijk optreden een door de Commissie ondersteunde verklaring van de Raad was gevoegd, waarin was gesuggereerd om in de toekomst verdere stappen te nemen.

De Commissie verwelkomt dit initiatief, waarin rekening is gehouden met de veelvuldige privatiseringen van vroegere openbare bedrijven. In het voorstel wordt er tevens voor gezorgd dat er geen onevenwicht is tussen instrumenten inzake corruptie waarbij overheidsambtenaren betrokken zijn en inzake corruptie tussen particuliere instanties. Los van de organisatiestructuur van bepaalde sectoren binnen de EU en rekening houdend met het feit dat op de openbare sector betrekking hebbende instrumenten inzake strafrecht voor de definitie van overheidsambtenaar naar nationaal recht verwijzen, kunnen aldus eventuele discrepanties in de wetgeving worden verholpen, zodat tegen dezelfde corrupte gedragingen dezelfde juridische bescherming kan worden geboden. Het Deense initiatief wil bovendien de werkwijze volgen die ook in andere kaderbesluiten is gehanteerd.

²⁴ PB L 344 van 28.12.2001, blz. 76.

²⁵ PB L 358 van 31.12.1998.

²⁶ Tijdens hun bijeenkomst van 19 december 2002 hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken van de EU een algemeen politiek akkoord bereikt over de tekst van het ontwerp-kaderbesluit.

f) Opsporing, vervolging en bestrafing van corruptie

De EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten beschikken reeds - of zullen binnenkort beschikken - over materiële strafrechtelijke bepalingen inzake corruptie, gericht tegen actieve en passieve corruptie in de openbare en in de privésector, en dit dankzij de supranationale inspanningen ter zake, met name het opstellen van de EU- en internationale instrumenten inzake corruptiebestrijding. **Het echte probleem van corruptiebestrijding betreft evenwel veeleer de toepassing van deze wetten, dat wil zeggen voorkoming, onderzoek, vervolging en berechting van corruptie.**

De reden hiervan is het feit dat corruptie een misdrijf zonder (rechtstreekse) slachtoffers is. Er is dan ook zelden een benadeelde partij die aangifte van de corruptie kan doen bij de politie of bij de gerechtelijke autoriteiten. Dit wordt inderdaad zeer weinig gedaan, waarschijnlijk omdat corruptie meestal wordt bezegeld met een wederzijdse *belofte tot geheimhouding* van omkoper en omgekochte, die er beiden belang bij hebben hun activiteiten in de mate van het mogelijke verborgen te houden.

Er zijn ook weinig statistieken en andere gegevens over corruptiegevallen beschikbaar en degene die voorhanden zijn, geven geen goed beeld van het algemene probleem, juist omdat zoveel gevallen nooit worden gemeld. Het is dan ook heel moeilijk om de juiste conclusies te trekken en de enige manier om meer informatie te verkrijgen, is door getuigen ertoe over te halen corruptiegevallen te melden. Dit kan enkel worden verwezenlijkt door informanten daadwerkelijke bescherming tegen represailles (verlies van werk, persoonlijke bedreigingen, enz.) te bieden, en via instrumenten voor de bescherming van getuigen, zoals gesuggereerd in de Millenniumstrategie inzake voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (*zie aanbeveling 25*).

Vaak zijn er in het geheel geen getuigen die een corruptiegeval zouden kunnen melden, zodat het achterhalen van corrupte praktijken enkel mogelijk is indien de betrokkenen ertoe kunnen worden aangezet om medeplichtigen aan te geven. Indien geen van deze mogelijkheden een goede oplossing biedt, moet als laatste uitweg gedacht worden aan middelen om de bewijslast van de gerechtelijke autoriteiten te verlichten.

Het **Besluit van de Commissie²⁷ over het melden van vermoede ernstige wanpraktijken** schrijft het personeel van de Commissie voor wat zij moeten doen en wie zij moeten contacteren in geval van bijvoorbeeld fraude of corruptie.

De lidstaten moeten - zo nodig op voorstel van de Commissie - gemeenschappelijke normen invoeren inzake bewijsgeving, speciale onderzoekstechnieken, bescherming van informanten, slachtoffers en getuigen van corruptie, en confiscatie van opbrengsten van corruptie, zodat opsporing, onderzoek, vervolging en berechting van corruptiegevallen kunnen worden verbeterd. Zij moeten ervoor zorgen dat slachtoffers van corruptie over de gepaste rechtsmiddelen beschikken.

De Commissie verzoekt de lidstaten om, zo nodig, duidelijke richtsnoeren voor het personeel van de overheidsdiensten in te voeren. Het Besluit van de Commissie van 4 april 2002 kan daarbij als model worden gebruikt.

²⁷ C/2002/845 van 4 april 2002.

De totale kosten van corruptie worden op 5 % van de wereldeconomie geschat. Georganiseerde misdaadbendes gebruiken tot 30 % van hun opbrengst voor het omkopen van politie, openbare aanklagers, rechters en de overheidsdiensten in het algemeen, om zich "vrij te kopen" van gerechtelijke vervolging.

In vergelijking wordt echter weinig overheidsgeld besteed aan het onderzoek en de voorkoming van corruptie, hoewel uit ervaring blijkt dat een hogere investering in gespecialiseerde anti-corruptiediensten de opsporing en vervolging van daders, en daardoor ook de efficiëntie van het beleid inzake corruptiebestrijding, aanzienlijk zou verhogen.

Gespecialiseerde anti-corruptiediensten en functionarissen van de lidstaten die strijden tegen corruptie en tegen verwante economische misdrijven zoals fraude, witwassen van geld, fiscale en boekhoudkundige misdrijven, moeten bij de uitoefening van hun functie over voldoende onafhankelijkheid, autonomie en bescherming beschikken, mogen niet aan ongeoorloofde beïnvloeding worden blootgesteld en moeten over doeltreffende middelen beschikken voor het vergaren van bewijsmateriaal en om personen die de autoriteiten bijstaan in de strijd tegen corruptie, te beschermen.

Er moet meer samenwerking tussen instanties komen en onderzoeken - vooral financiële onderzoeken - moeten meer gemeenschappelijk worden verricht. Er moeten netwerken en nationale contactpunten worden opgericht die zich specifiek bezighouden met corruptiegevallen, om de internationale samenwerking te vergemakkelijken.

De Commissie heeft naast deze initiatieven ook een herziening van het EG-Verdrag bepleit waardoor de functie van een onafhankelijke Europese openbare aanklager in het leven kan worden geroepen, die instaat voor het opsporen en vervolgen van personen die strafbare feiten hebben gepleegd die de financiële belangen van de EU schaden, wat ook betrekking heeft op corruptie van EU-ambtenaren²⁸. Met de instelling van een Europese openbare aanklager zou een doeltreffende strafrechtelijke rechtshandhaving worden gewaarborgd. Tevens zou worden bijgedragen tot de eerbiediging van individuele rechten en worden voorzien in een beroepsmogelijkheid in verband met de operationele activiteiten van OLAF.

²⁸ Zie het groenboek van de Commissie inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, COM(2001) 715 van 12/12/2001 en het follow-upverslag, COM(2003) 128 def. van 19.3.2003.

5. HET OPBOUWEN VAN EEN ANTI-CORRUPTIECULTUUR IN DE EU-INSTELLINGEN

De voorbije jaren is de bestrijding van corruptie en fraude in de Europese instellingen en organen voor de EU een absolute prioriteit geworden. De crisis die het gevolg was van het ontslag van de Commissie in maart 1999 toonde de noodzaak aan van een meer doeltreffende bescherming van de integriteit van het Europese openbaar bestuur²⁹. Om het rechtskader ter zake te verbeteren heeft de Commissie verschillende initiatieven geformuleerd in haar algemene strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap van 2000, haar actieplan 2001-2003³⁰ en, onlangs, haar evaluatieverslag van de activiteiten van OLAF³¹.

OLAF is in 1999 opgericht als een onafhankelijk administratief orgaan dat belast is met het onderzoek van corruptie, fraude en andere ambtsmisdrijven in alle instellingen en organisaties van de EU waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad³² (interne onderzoeken). In het interinstitutioneel akkoord van mei 1999³³ werd de onderzoeksbevoegdheid³⁴ van OLAF uitgebreid tot alle activiteiten die de belangen van de Gemeenschap schaden en tot onregelmatige gedragingen van de EG-ambtenaren die kunnen uitmonden in een administratieve of strafrechtelijke procedure. De Europese Raad van Keulen verzocht alle instellingen en organen om tot het interinstitutioneel akkoord toe te treden zodat in alle instellingen en organen onder gelijke voorwaarden onderzoeken zouden kunnen worden verricht.

²⁹ Na een grondige doorlichting van bestaande regels en praktijken werd in verschillende documenten gewezen op de zwakke punten van het wettelijk kader, en met name op het feit dat binnen de EU-instellingen geen onderzoek kon worden gevoerd naar vermeende gevallen van corruptie of fraude. Zie Speciaal verslag over de diensten van de Commissie die specifiek zijn betrokken bij de fraudebestrijding, met name de UCLAF (PB C 230 van 22.07.1998). Zie Comité van onafhankelijke deskundigen, verslag van 15 maart 1999 over fraude, wanbeheer en favoritisme in de Europese Commissie, gevolgd door een tweede verslag van 10 september 1999 over de hervorming van de Commissie, een analyse van de bestaande praktijken en voorstellen om te verhelpen aan wanbeheer, onregelmatigheden en fraude.

³⁰ Mededeling inzake Fraudebestrijding, Naar een algemene strategische aanpak, COM (2000) 358 def. en Mededeling inzake Fraudebestrijding - Actieplan voor 2001-2003, COM (2001) 254 def.

³¹ Zie COM(2003) 154 def.

³² Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom, van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20).

³³ Interinstitutioneel akkoord tussen de Commissie, de Raad en het Parlement betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 15) en bijgevoegd modelbesluit.

³⁴ Volgens Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 1 en 8) verricht OLAF onderzoeken met het oog op: "het bestrijden van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad" en "het daartoe opsporen van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en aanleiding kunnen geven tot disciplinaire en, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, dan wel onverenigbaar kunnen zijn met de analoge verplichtingen van de leden (...) of personeelsleden van instellingen, organen en instanties die niet vallen onder het Statuut van de ambtenaren (...)".

Met het oog op een betere bescherming van de integriteit van het Europese openbaar bestuur zouden alle instellingen en organen tot het interinstitutioneel akkoord van mei 1999 moeten toetreden en moet de interne besluitvorming verlopen volgens het bij het interinstitutionele akkoord gevoegde modelbesluit³⁵.

OLAF handelt in hoofdzaak op basis van verwijzingen en gebruikt informatie die door het personeel van de instellingen in uitvoering van hun loyauteitsplicht is verstrekt³⁶. **In dit verband doet de Commissie de aanbeveling dat OLAF praktijken ontwikkelt die de naleving en genormaliseerde toepassing van informatieprocedures in de betrokken instellingen en organen en met betrekking tot bij onderzoeken betrokken personen waarborgen**³⁷.

Ook de samenwerking tussen OLAF en andere instellingen en organen van de EU en de in financiële onregelmatigheden gespecialiseerde autoriteiten wordt belangrijk geacht voor de corruptie- en fraudebestrijding binnen de EU-instellingen³⁸.

Naar aanleiding van haar Witboek over de hervorming³⁹ heeft de Commissie een praktische handleiding voor goed financieel beheer opgesteld, waarin gedragsnormen worden beschreven onder verwijzing naar de fundamentele ethische plichten die in het ambtenarenstatuut zijn vastgelegd, inzonderheid de plichten van integriteit, loyauteit en onpartijdigheid⁴⁰. De Commissie heeft eveneens interne maatregelen ingevoerd die tot doel hebben de controleerbaarheid te bevorderen en corrupte praktijken binnen de Commissie te voorkomen⁴¹, bijvoorbeeld het Besluit van de Commissie van 4 april 2002 over het melden van vermoede ernstige wanpraktijken, gedragscodes voor de Commissieleden en het personeel van de Commissie⁴², normen voor interne controle bij de diensten van de Commissie, een handleiding voor het onderzoeken op fraudegevoeligheid, of nieuwe voorschriften inzake "job rotation" voor vertrouwensposten.

³⁵ Zie aanbeveling 1 van het verslag van de Commissie, Evaluatie van de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), COM(2003) 154.

³⁶ De verplichting om gevallen van fraude of corruptie te melden is vastgelegd in Verordening nr. 1073/1999.

³⁷ Zie aanbeveling 16 van het verslag van de Commissie, Evaluatie van de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

³⁸ Zie verslag van de Commissie, Evaluatie van de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

³⁹ Witboek over de hervorming van de Commissie van 1 maart 2000, COM(2000) 200/2.

⁴⁰ Zie actie 92, Voor goed projectbeheer, Praktische gids. Het ontwerp moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de voltallige Commissie.

⁴¹ In het kader van de hervorming heeft de Commissie voorgesteld om in het toekomstige ambtenarenstatuut, dat momenteel ter tafel ligt bij de Raad, voorschriften over het melden van vermoede ernstige wanpraktijken op te nemen die van toepassing zijn op het personeel van alle EU-instellingen.

⁴² Bestuurlijke gedragscode voor het personeel van de Europese Commissie bij de contacten met het publiek.

Met de oprichting van het Bureau voor onderzoek en discipline (IDOC)⁴³ heeft de Commissie een systeem ingevoerd waarmee een betere tuchtrechtelijke aanpak van corruptie of belangenconflicten in het algemeen mogelijk is. **De samenwerking tussen IDOC en OLAF is essentieel om een doeltreffende en eenvormige bescherming van de integriteit van het Europees openbaar bestuur te waarborgen. Gelet op de complementariteit van hun taken⁴⁴ op het gebied van administratieve onderzoeken moeten hun betrekkingen worden geregeld door middel van een memorandum van overeenstemming, zodat het gepaste gevolg kan worden gegeven aan de onderzoeken van OLAF wanneer tuchtrechtelijke sancties vereist zijn en overlapping van bevoegdheden kan worden vermeden⁴⁵.**

6. DE VOORKOMING VAN CORRUPTIE - DE INTERNE MARKT EN ANDERE INTERNE BELEIDSTERREINEN

De Commissie is van oordeel dat in toekomstige initiatieven de nadruk moet worden gelegd op preventieve maatregelen, die erop gericht zijn de gelegenheid voor corrupt gedrag te verminderen door het **vermijden van belangenconflicten en het invoeren van systematische controles**. Deze aanpak heeft de Commissie ook gevolgd in haar eerste mededeling over corruptie.

Naar aanleiding van die mededeling heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht om gebruik te maken van haar bevoegdheid met betrekking tot onder meer fiscale aftrekbaarheid, het opstellen van een zwarte lijst inzake de gunning van overheidsopdrachten, financiële transacties, opleidingsprogramma's, fraude binnen de EU-instellingen, witwassen van geld en externe steun en bijstand.

a) Het vergroten van de integriteit in de openbare sector

Op 7 november 2000 hebben de voor overheidsdiensten en openbaar bestuur bevoegde EU-ministers in Straatsburg een resolutie inzake kwaliteit en waardering van openbare diensten in de Europese Unie goedgekeurd.

Het zwaartepunt van deze resolutie is het oprichten van een kader voor zelfevaluatie van kwaliteitsbeheer in de openbare diensten (zogenoemd "Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques" of "Common Assessment Framework", CAF).

Dit CAF zal als communicatiemiddel en tevens als beoordelingscriterium voor de openbare administraties van de EU-lidstaten moeten dienen en heeft tot doel de integriteit, verantwoordelijkheid en transparantie van de openbare instellingen te verhogen.

⁴³ Beschikking C (2002)540 inzake administratieve onderzoeken en tuchtprocedures

⁴⁴ OLAF heeft een ruimere interne bevoegdheid voor het verrichten van onderzoeken, zelfs met betrekking tot personeelsleden die niet onderworpen zijn aan het Statuut, en kan deze in alle instellingen en organen uitoefenen.

⁴⁵ Rekening houdend met de expertise van OLAF bij het bestrijden van ernstige vormen van economische en financiële misdrijven moet in dit memorandum de praktische taakverdeling tussen OLAF en tuchtrechtelijke instanties transparanter worden gemaakt. Zie aanbeveling 8 van het verslag van de Commissie, Evaluatie van de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Op verzoek van de ministers hebben de directeuren-generaal van overheidsdiensten en openbare besturen een werkprogramma opgesteld voor de "innovatiegroep openbare diensten", die de duurzame verbetering van kwaliteit en efficiëntie van administraties nastreeft.

De Commissie beveelt dan ook aan binnen de EU op grond van de resolutie van Straatsburg een algemene dialoog op gang te brengen over minimumnormen en beoordeling inzake integriteit van de administratie en behoorlijk bestuur, die van belang zijn om georganiseerde en grensoverschrijdende corruptie te voorkomen en doeltreffend te bestrijden.

b) Fiscale aftrekbaarheid van steekpenningen

Naar aanleiding van de aanbeveling van de OESO van 1996 en de mededeling van de Commissie van 1997 hebben alle EU-lidstaten die nog steeds de fiscale aftrek van aan buitenlandse overheidsambtenaren betaalde steekpenningen toelieten, hun wetgeving aangepast en de aftrek verboden.

c) Overheidsopdrachten

Overheidsopdrachten vertegenwoordigen ongeveer 15 % van het BBP in de EU. De communautaire richtlijnen inzake overheidsopdrachten garanderen transparantie en gelijke behandeling bij het gunnen van overheidsopdrachten. Het voorkomen van fraude, corruptie en collusie tussen de inschrijvers en de aanbestedende diensten is in het communautaire stelsel in aanmerking genomen. Bovendien kan collusie tussen ondernemingen die op een aanbesteding hebben ingeschreven een directe schending van het verbod van artikel 81 van het EG-Verdrag vormen. In de voornoemde Millenniumstrategie roept de Raad de lidstaten en de Europese Commissie op, ervoor te zorgen dat volgens de betrokken wetgeving een inschrijver bij een procedure van openbare aanbesteding kan worden uitgesloten van deelneming aan aanbestedingsprocedures van de lidstaten en de Gemeenschap, indien hij delicten in verband met de georganiseerde criminaliteit heeft begaan. In die wetgeving moeten specifieke bepalingen over de rol van de Commissie in de administratieve samenwerking en in het opstellen van zwarte lijsten worden opgenomen, opdat dit engagement zou worden gerealiseerd. Daarbij moet gewaakt worden over de conformiteit met de relevante bepalingen inzake gegevensbescherming.

In het in mei 2000 ingediende ontwerp van wijziging van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorziet de Commissie in de verplichting om inschrijvers uit te sluiten die definitief zijn veroordeeld wegens corruptie, fraude of betrokkenheid bij de activiteiten van een criminele organisatie. Artikel 45 van het gewijzigde voorstel voor een richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om de medewerking van de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat te vragen wanneer zij informatie nodig hebben over de persoonlijke situatie van de betrokken kandidaten of inschrijvers. De in een andere lidstaat gecontacteerde autoriteit is verplicht op verzoek haar medewerking te verlenen. De amendementen op artikel 45 zijn bij de eerste lezing van de voorgestelde richtlijn gesteund door zowel de Raad als het Europees Parlement. Er zijn dus geen verdere wetgevingsvoorstellen nodig voor de tenuitvoerlegging van artikel 45 van de voorgestelde richtlijn.

De Commissie zal deze kwestie opnieuw beoordelen in het licht van de toepassing van de nieuwe voorschriften.

d) Het vergroten van de integriteit in de privésector

i. Bescherming van kwetsbare beroepsgroepen tegen criminele invloeden

Met de vertegenwoordigers van juridische beroepen en boekhouders en accountants is een open en vruchtbare dialoog op gang gebracht om mogelijke leemten en onverenigbaarheden aan het licht te brengen, binnen de EU ethische basisbeginselen te ontwikkelen en een evenwicht tussen beroepsgeheim en algemeen belang te vinden.

Naar aanleiding hiervan is op 27 juli 1999 het Handvest van de Europese beroepsorganisaties ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ondertekend. De Europese beroepsorganisaties (notarissen, advocaten, boekhouders en accountants en belastingadviseurs) moedigen de nationale organisaties aan om in het kader van bestaande of nog op te stellen gedragscodes normen vast te leggen ter bescherming van hun leden tegen mogelijke betrokkenheid bij fraude, corruptie en witwassen van geld of tegen uitbuiting door de georganiseerde criminaliteit.

De Commissie roept de ondertekenaars van het Handvest van de Europese beroepsorganisaties ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op om hun zelfreguleringsystemen te versterken. Op die manier kan het gevaar worden beperkt, dat leden van de beroepsorganisaties hun professionele integriteit opofferen als gevolg van met illegale doeleinden gestelde handelingen van criminelen.

ii. Versterking van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven

Wat corruptie betreft, zijn vennootschappen en hun vertegenwoordigers gewoonlijk zowel daders (het aanbieden van corruptie) als slachtoffers (als niet-geselecteerde inschrijver, omdat het contract is toegewezen aan een concurrent die met steekpenningen de beslissing in zijn voordeel heeft beïnvloed, of als slachtoffer wanneer een werknemer in strijd met de belangen van de vennootschap heeft gehandeld omdat hij was omgekocht door een concurrerende vennootschap).

Deze **dubbele rol van de privésector** moet worden aangepakt door het bevorderen van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van vennootschappen op basis van internationale normen en beginselen, waaronder de ontwikkeling en toepassing van moderne normen inzake boekhouding, het vastleggen van doeltreffende regelingen voor interne controle, gedragscodes en de toepassing ervan, en het invoeren van communicatiekanalen.

Ingevolge het Verdrag van de OESO inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties is het omkopen van buitenlandse overheidsfunctionarissen van waar ter wereld ook, in alle rechtsstelsels van de partijen bij dit verdrag (waaronder alle EU-lidstaten) een strafbaar feit (waarvoor ook rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld). Uit recente onderzoeken (cf. Bribe Payers' Index of Transparency International) blijkt evenwel dat slechts weinig vennootschappen op de hoogte zijn van het bestaan van dit internationale instrument en van de nationale wetgeving tot omzetting ervan. De **bewustmaking in de gehele privésector** moet worden verbeterd zodat vennootschappen zich bewust worden van de schadelijke gevolgen die corrupte praktijken op vennootschappen en hun reputatie hebben, en corruptie op die manier wordt voorkomen.

Omkoping is een verborgen fenomeen, omdat het berust op een wederzijdse belofte tot geheimhouding van de omkoper en de omgekochte. **Vennootschappen moeten daarom duidelijke voorschriften hebben met betrekking tot informanten** (dat wil zeggen procedures die moeten worden gevolgd indien een werknemer op de hoogte is van corrupte gedragingen binnen de vennootschap). Daarbij horen ook opleiding en controle van de voorschriften. De doelstelling is duidelijk te maken dat corruptie onaanvaardbaar is, en werknemers aan te moedigen ermee naarbuiten te komen.

De Commissie wil de dialoog die op dit gebied nodig is tussen de openbare en de privésector verder aanmoedigen via initiatieven zoals het EU-Forum inzake preventie van georganiseerde misdaad.

e) Boekhoudnormen en wettelijke controle

Op het gebied van boekhouding en externe controle hebben enkele recente grote schandalen geleid tot een snellere besluitvorming om tegen 2005 een efficiënte en concurrerende Europese kapitaalmarkt tot stand te brengen: dit doel is geformuleerd in het "Actieplan Financiële Diensten" van de EU.

In juni 2002 heeft de EU een verordening aangenomen volgens welke beursgenoteerde vennootschappen, met inbegrip van banken en verzekeringsmaatschappijen, hun geconsolideerde jaarrekeningen vanaf 2005 volgens de internationale standaarden voor jaarrekeningen dienen op te stellen. Aldus zal de boekhouding van vennootschappen in de gehele EU betrouwbaarder, transparanter en makkelijker vergelijkbaar worden. Fraude en corruptie zullen ook makkelijker kunnen worden ontdekt. De Commissie dient nu te zorgen voor goede toepassing, geharmoniseerde interpretatie en naleving van de internationale standaarden voor jaarrekeningen (IAS).

In mei 2002 heeft de Commissie aanbevelingen betreffende de onafhankelijkheid van de externe accountant geformuleerd. Deze bevatten een aantal principiële vereisten. Inzonderheid wordt aanbevolen dat het externe accountants verboden moet zijn om een wettelijke controle te verrichten indien zij zich ten aanzien van de cliënt in een relatie bevinden die hun onafhankelijkheid in het gedrang kan brengen. Alhoewel aanbevelingen juridisch niet bindend zijn, vormen zij een duidelijke toetssteen voor beste praktijken. De Commissie zal toezien op de toepassing en op grond van de toepassing in de praktijk oordelen of bindende EU-regelgeving vereist is.

Momenteel zijn er in de EU geen vastgelegde normen inzake accountantscontrole. Hoewel iedereen het erover eens is dat initiatieven op dit gebied gebaseerd moeten worden op de internationale standaarden voor accountantscontrole (ISA), is het nog niet duidelijk hoe alle externe controles in de EU daadwerkelijk op basis hiervan zullen moeten worden uitgevoerd. De EU beschikt evenmin over een mechanisme voor toezicht op het beroep van accountant.

De Commissie zal binnenkort een mededeling publiceren betreffende de wettelijke controle waarin de prioriteiten van het beleid ter zake zullen worden afgebakend.

f) Corruptiebestrijding bij instanties van bijzondere aard, tussen de openbare en de particuliere sector in

De voorbije jaren is West-Europa geconfronteerd met een **golf van politieke corruptieschandalen**. Hierbij is het feit in de kijker gesteld, dat er soms geheime banden bestaan tussen overheidsambtenaren, de zakenwereld en vertegenwoordigers van de sociale partners en andere belangengroepen die zich tussen de openbare en de particuliere sector bevinden, zoals politieke partijen, vakbonden en verenigingen van werkgevers, stichtingen, enz. Zeer vaak worden - in strijd met de wettelijke verplichtingen - schenkingen gedaan aan deze semi-openbare entiteiten van bijzondere aard, zonder dat dit wordt gemeld, om belangrijke politieke of economische beslissingen te beïnvloeden of tussen politici en de privésector een "gunstig klimaat" te creëren

Door het geheime karakter van deze banden is het zeer moeilijk om in strafrechtelijke zin aan te tonen wie waarvoor steekpenningen heeft betaald of aangenomen en soms zijn de handelingen helemaal niet strafbaar.

Dit fenomeen is aan het licht gekomen in een aantal belangrijke zaken die werden uitgebracht door de media, en hangt grotendeels samen met de wijze waarop de sociale partners en andere belangengroepen in de betrokken landen worden gefinancierd. De toename van met de financiering van deze entiteiten samenhangende politieke schandalen is ten dele aan de volgende factoren te wijten: toenemende bureaucrativering van de organisaties, duurdere campagnes, wijziging van het karakter van de politieke strijd door groter gebruik van de media, of kleinere rol van de staat als openbare dienstverlener en concurrentie voor overheidsopdrachten.

Er is behoefte aan een grote evaluatie om de aard van de banden te onderzoeken, zodat het probleem kan worden afgebakend en voor de toekomst kan worden aangepakt. Enkel absolute transparantie van de financiering van de sociale partners en belangengroepen, de verkiezingsuitgaven en bepaalde beperkingen op de zakelijke activiteiten van vertegenwoordigers van deze entiteiten kunnen waarborgen dat zij van (potentiële) belangenconflicten gevrijwaard blijven.

De Commissie maakt zich ernstige zorgen over deze ontwikkeling en is voorstander van duidelijke en transparante voorschriften inzake de financiering van deze entiteiten van bijzondere aard binnen de EU en een grotere rol van de civiele maatschappij.

De Commissie zal op basis van een onderzoek naar de toestand inzake politieke corruptie en de financiering van de sociale partners en andere belangengroepen in Europa voorstellen formuleren betreffende normen en beste praktijken voor transparante financiering van deze entiteiten, verkiezingsuitgaven en vermindering van belangenconflicten en deze bij het Europees Parlement en de Raad indienen.

7. EXTERNE ASPECTEN

Met de nakende toetreding van de nieuwe EU-lidstaten en een grotere samenhang van het interne en het externe beleid van de Unie zoals gesuggereerd in de conclusies van Tampere of in de recente mededeling inzake "de grotere Europese nabuurschap", waarbij vooral aandacht is besteed aan Rusland, de westelijke NOS, Zuidoost-Europa en de mediterrane partners, wordt de weg geëffend voor toekomstige (geconcentreerde) initiatieven van de EU in de bestrijding van corruptie.

a) Het aanmoedigen van een beleid inzake corruptiebestrijding in de toetredende landen, de kandidaat-lidstaten en andere derde landen op basis van 10 algemene beginselen (*cf. bijlage bij dit document*)

In de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten van de Unie is de bestrijding van corruptie de voorbije jaren sterk opgedreven, vooral met het vooruitzicht op toetreding. Hoewel reeds grote vooruitgang is geboekt en de meerderheid van deze landen nationale strategieën inzake corruptiebestrijding heeft vastgelegd, zijn corruptie en andere economische misdrijven nog steeds wijdverspreid, zoals de Commissie in haar periodieke voortgangsverslagen inzake toetreding heeft onderstreept. Bovendien worden de bereikte resultaten in gevaar gebracht doordat rechtsstelsels elkaar overlappen en er een gebrek is aan coördinatie.

Hoewel capaciteitsvergroting in het kader van de strijd tegen corruptie tijdens de toetredingsonderhandelingen is besproken en in het kader van het PHARE-programma aan verschillende projecten inzake corruptiebestrijding steun is verleend, **stelt de Commissie voor dat meer inspanningen worden gedaan om haar algemene anticorruptiestrategie uit te breiden tot de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten.**

Alle toetredende landen en kandidaat-lidstaten hebben weliswaar minstens één van de relevante internationale instrumenten voor corruptiebestrijding, zoals de Verdragen inzake de strafrechtelijke en de civielrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa of het Verdrag van de OESO inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties, ondertekend, maar de grootste uitdaging blijft hun daadwerkelijke toepassing.

De Commissie heeft regelmatig aanbevelingen gedaan in verband met het voorkomen van corruptie door middel van een betere samenwerking tussen de verschillende autoriteiten die bevoegd zijn inzake de bestrijding van corruptie, en met bewustmakingscampagnes. Het **oprichten van één enkele anticorruptie-eenheid of van één enkel coördinerend orgaan** zou dienaangaande reeds een belangrijke stap voorwaarts betekenen.

Het vermogen van overheidsadministraties en van de rechterlijke macht om hun functie daadwerkelijk uit te oefenen, is een grote bekommernis van de Commissie. Dit geldt inzonderheid voor de tenuitvoerlegging van uit het acquis afgeleide wetsbepalingen. Binnen een algemeen preventiebeleid zijn verhoogde integriteit, transparantie en controleerbaarheid van besturen en de bevordering van behoorlijk bestuur essentieel om corruptie op doeltreffende wijze te kunnen bestrijden.

De Commissie is er voorstander van, dat op basis van de tien algemene beginselen (cf. bijlage bij dit document) en de behoeften van elk land afzonderlijk, in de tijd die nog rest voor de toetreding een algemene inspanning wordt gedaan in het kader van het PHARE-programma om de administratieve capaciteiten in de kandidaat-lidstaten (gerecht, politie, douane, overheidsopdrachten) verder te versterken.

De Commissie is van mening dat **opleiding en specialisatie op dit gebied** moeten worden verbeterd, zodat de nationale instanties ter zake (gerechtelijke autoriteiten, openbare aanklagers, rechtshandhavers, douane en politie) over goed en goed opgeleid personeel kunnen beschikken. Centraal in deze context is de aanbeveling om de nationale wetgeving zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met het acquis en met andere internationale instrumenten, zodat verdere ontwikkeling wordt gewaarborgd.

De Commissie erkent ten volle dat de doeltreffendheid van een nationaal beleid inzake corruptiebestrijding ten vroegste een jaar na de inwerkingtreding ervan kan worden beoordeeld.

In andere landen, zoals de landen van de westelijke Balkan, blijft corruptie een wijdverspreid fenomeen. Een algemene versterking van de nationale instellingen is een sleutelement van het stabilisatie- en associatieproces voor de landen van de westelijke Balkan. Sterkere en meer doeltreffende instellingen zullen beter weerstand kunnen bieden aan corruptie. De aanpak van corruptie vormt een belangrijk onderdeel van regionale en nationale strategieën die in het kader van het bijstandsprogramma (CARDS) worden ontwikkeld om bijvoorbeeld de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Vooruitgang bij het uitbannen van corruptie is essentieel indien de landen van de westelijke Balkan verder willen evolueren naar Europese integratie.

In december 2002 heeft de Europese Raad van Kopenhagen bevestigd dat de Unie gebruik moet maken van de door de uitbreiding geboden mogelijkheid om de betrekkingen met de naburige landen, Rusland, Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland en de mediterrane landen te verbeteren om nieuwe scheidslijnen in Europa te vermijden, en stabiliteit en voorspoed binnen en buiten de nieuwe grenzen van de Unie te bevorderen. Binnen het nieuw nabuurschapsbeleid is voorzien in een versterkte samenwerking om gemeenschappelijke bedreigingen van de veiligheid, onder meer door corruptie, te voorkomen en te bestrijden. De EU zal de mogelijkheden van nauwere samenwerking met de naburige landen inzake justitiële en politieke samenwerking en de ontwikkeling van wederzijdse rechtshulp onderzoeken. Deze landen moeten buitenlandse investeringen aantrekken om hun economische prestaties te verbeteren. Dit zorgt voor sterke indirecte prikkels om de corruptie te verminderen: politici hebben laten blijken dat zij zich hier meer en meer van bewust zijn.

b) Samenwerkingsakkoorden en programma's voor buitenlandse hulp

De eerbiediging van de mensenrechten, de consolidatie van democratische beginselen en de rechtsstaat zijn belangrijke doelstellingen van het buitenlands en ontwikkelingsbeleid van de EU geworden. Zij zijn als "essentiële elementen" opgenomen in de verschillende samenwerkingsakkoorden met ontwikkelingslanden en maken deel uit van de regelmatig plaatsvindende politieke dialoog met partnerlanden. De ACS-EU-partnerschapsovereenkomst die op 23 juni 2000 in Cotonou werd ondertekend tussen de EU en 77 landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) gaat een stap verder, omdat daarin uitdrukkelijk bepalingen inzake goed bestuur (als "fundamenteel element") en corruptie zijn opgenomen. De ACS en de EU hebben een akkoord bereikt over een definitie van behoorlijk bestuur⁴⁶ die ook corruptiebestrijding omvat. Deze terreinen zijn ook een belangrijk onderwerp voor de politieke dialoog. De partijen zijn overeengekomen dat, indien de Gemeenschap een belangrijke partner is op het gebied van de financiële steun, een overlegprocedure wordt gestart bij ernstige gevallen van corruptie en gevallen van omkoping die aanleiding zijn tot ernstige corruptie. Indien de maatregelen om aan de toestand te verhelpen, niet worden doorgevoerd, kan in laatste instantie worden beslist de samenwerking op te schorten.

⁴⁶ Goed bestuur is het transparante en verantwoordelijke beheer van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en economische en financiële middelen ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling. Goed bestuur houdt het bestaan in van duidelijke besluitvormingsprocedures bij de overheid, transparante en verantwoording verschuldigde instellingen, de voorrang van de wet bij het beheer van middelen en de opbouw van capaciteiten ten behoeve van het uitwerken en uitvoeren van maatregelen teneinde met name corruptie te voorkomen en te bestrijden.

De Overeenkomst van Cotonou geeft geen definitie van "ernstige gevallen van corruptie" die kunnen leiden tot de opschorting van de samenwerking. In het kader van de permanente politieke dialoog over kwesties in verband met behoorlijk bestuur onderzoeken de partijen de wijzigingen die worden doorgevoerd en de continuïteit van de gerealiseerde vooruitgang. Bij deze regelmatige evaluatie wordt de economische, sociale, culturele en historische achtergrond van ieder land in aanmerking genomen. De overlegprocedure wordt niet uitsluitend of noodzakelijk gestart wanneer EG-fondsen betrokken zijn, maar meer in het algemeen wanneer corruptie de ontwikkeling van een land belemmert. Er is overleg gevoerd in één geval, waarbij de Europese Unie zich ernstige zorgen maakte over het gebrek aan transparantie van de overheidsboekhouding en het gevaar van ernstige corruptie, met name bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen en de exploitatie van monopolies in een partnerland.

De handleiding van de Commissie voor de aanbesteding van diensten, leveringen en werken in het kader van de samenwerking tussen de Gemeenschap en derde landen bevat bepalingen die van toepassing zijn op corrupte praktijken die in het kader van een bepaald project worden ontdekt. Deze bepalingen omvatten niet noodzakelijk de opschorting van de toepassing van het samenwerkingskader met het betrokken land. In het algemeen zijn, minstens in de eerste fase, zij van invloed op de steun die de EG voor dit project betaalt.

In hoofdstuk 7 van de handleiding behoudt de Commissie zich het recht voor "de financiering van projecten op te schorten of te annuleren indien corruptiepraktijken van welke aard dan ook worden ontdekt in welk stadium van de aanbestedingsprocedure dan ook en indien de aanbestedende dienst geen passende maatregelen neemt om de situatie te verbeteren. In het kader van deze bepaling wordt onder corruptiepraktijken verstaan elk voorstel voor een onrechtmatige betaling, een cadeau, een gratificatie of een commissie of elke instemming met het doen van een dergelijk voorstel, met als doel iemand aan te moedigen of te belonen voor het verrichten of het nalaten te verrichten van activiteiten die verband houden met de gunning van de opdracht of met de door de opdrachtgever verstrekte opdracht."

Met het oog op de tenuitvoerlegging van dit nieuwe beleid, onderzoekt de Commissie momenteel de kaderovereenkomsten en specifieke financieringsovereenkomsten met begunstigde staten, en de documenten en contracten inzake openbare aanbestedingen, om standaardclausules toe te voegen betreffende de mogelijkheid van de Commissie om in geval van corruptie de financiering te annuleren en de verantwoordelijkheid voor het ondernemen van concrete acties bij de begunstigde staat te leggen.

Recentelijk (december 2001 en januari 2002) zijn overeenkomsten gesloten met Algerije en Libanon, die nieuwe hoofdstukken bevatten met betrekking tot samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Hierin is een specifieke clause opgenomen betreffende de strijd tegen corruptie, die verwijst naar bestaande internationale rechtsinstrumenten en de partijen verplicht om concrete maatregelen tegen corruptie te nemen en wederzijdse rechtshulp te verlenen bij strafrechtelijke onderzoeken.

c) Handelspolitiek van de EU en door de overheid gesteunde exportkredieten

Uit recente studies naar het verband tussen de openheid van een land en behoorlijk bestuur enerzijds en de corruptiegraad anderzijds, blijkt dat de beste strategie ter voorkoming van corruptie bestaat in een hoge investering in institutionele ontwikkeling ("behoorlijk bestuur"), goed betaalde ambtenaren en participatie in de vrije handel en bevoorrading van open markten: naarmate een land opener is, zal het minder gevoelig zijn voor corruptie. **Corruptie doet de onzekerheid en de transactiekosten stijgen en belemmert de internationale handel, waardoor investeringen en dus ook de groei dalen. Open, transparante en competitieve marktvoorwaarden op lokaal en internationaal niveau kunnen corruptie verminderen.**

De EU heeft via de Commissie steeds gestreefd naar transparantie als essentieel element in de internationale handel. In deze context heeft zij de noodzaak van een grotere transparantie bij overheidsopdrachten steeds als een van de grootste prioriteiten erkend. De EG is voorstander van de uitbreiding van de Overeenkomst betreffende overheidsopdrachten, die voorziet in een grotere transparantie en eerlijke mededinging bij internationale overheidsopdrachten waarborgt, tot andere WTO-partners. De EG verbindt zich ertoe actief deel te nemen aan de geplande onderhandelingen over een multilaterale overeenkomst inzake de transparantie van overheidsopdrachten, zoals overeengekomen op de 4de Ministeriële Conferentie van de WTO te Doha. De voorstellen van regelgeving die zij met betrekking tot andere onderdelen van de WTO-agenda van Doha heeft geformuleerd om de transparantie en voorspelbaarheid van de multilaterale systemen te verbeteren, zullen, indien ze worden doorgevoerd, tevens de integriteit verhogen.

Met betrekking tot door de overheid gesteunde exportkredieten verzoekt de Commissie de lidstaten erop toe te zien dat de anticorruptiebepalingen van de door de betrokken nationale agentschappen toe te passen voorschriften daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd, overeenkomstig het actieplan van de OESO van december 2000⁴⁷.

8. CONCLUSIES

Samengevat moet het toekomstige EU-beleid inzake corruptie de volgende basiselementen omvatten:

- Het engagement om alle vormen van corruptie te bestrijden moet op het hoogste niveau van de EU-instellingen worden geformuleerd
- Er dient toezicht te worden gehouden op de tenuitvoerlegging van bestaande instrumenten voor corruptiebestrijding en deze moeten voorlopig worden versterkt door toetreding van de Europese Gemeenschap tot een van de of tot beide Verdragen inzake de bestrijding van corruptie van de Raad van Europa, en door deelname aan het controlemechanisme (GRECO).
- De EU-lidstaten moeten onderzoeksmiddelen ontwikkelen en verbeteren en meer gespecialiseerd personeel inzetten in de strijd tegen corruptie.

⁴⁷ Dit document is op 7 februari 2003 herzien en vervangen. Volledige documentatie is te vinden op <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

- De lidstaten en de EU-instellingen en organen moeten grotere inspanningen leveren in de strijd tegen interne en externe corruptie die de financiële belangen van de Europese Gemeenschap schaadt.
- Gemeenschappelijke integriteitsnormen voor overheidsdiensten in de hele EU zoals het "Common Assessment Framework" van de hoofden van de overheidsadministraties moeten op het niveau van de EU verder worden ontwikkeld.
- De lidstaten en de Commissie moeten de privésector steun verlenen bij zijn inspanningen om de integriteit en de verantwoordelijkheid van vennootschappen te vergroten.
- Op het niveau van de EU en de lidstaten moet de strijd tegen politieke corruptie en illegale financiering van de sociale partners en andere belangengroepen worden opgevoerd.
- In hun permanente dialoog met de toetredende landen, kandidaat-lidstaten en andere derde landen moeten de lidstaten en de Commissie systematisch aandacht besteden aan met corruptie verband houdende kwesties en deze landen verder bijstaan bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een nationaal beleid inzake corruptiebestrijding, dat gegrond is op de in de bijlage opgenomen tien algemene beginselen.
- De EU moet de bestrijding van corruptie volledig en blijvend integreren in haar handelspolitiek en haar buitenlands beleid.

BIJLAGE

TIEN BEGINSELEN VOOR DE VERBETERING VAN DE CORRUPTIEBESTRIJDING IN DE TOETREDENDE LANDEN, KANDIDAAT-LIDSTATEN EN ANDERE DERDE LANDEN

1 Voor de geloofwaardigheid is het van essentieel belang dat leiders en besluitvormers zich duidelijk tegen corruptie uitspreken. Aangezien er geen universeel toepasselijke voorschriften bestaan, moeten nationale strategieën en programma's voor corruptiebestrijding met zowel preventieve als repressieve maatregelen worden opgesteld en toegepast. Over deze strategieën moet op alle niveaus uitvoerig overleg worden gepleegd.

2 De huidige en toekomstige EU-lidstaten dienen hun wetgeving volledig in overeenstemming met het acquis van de EU te brengen en alle belangrijke internationale instrumenten inzake corruptiebestrijding waarbij zij partij zijn (verdragen van de VN, de Raad van Europa en de OESO) ratificeren en toepassen. Derde landen dienen de relevante internationale instrumenten inzake corruptiebestrijding te ondertekenen, te ratificeren en toe te passen.

3 Wetgeving inzake corruptiebestrijding is belangrijk, maar nog belangrijker is de toepassing ervan door bekwame en zichtbare corruptiebestrijdingsinstanties (d.w.z. goed opgeleide en gespecialiseerde diensten, zoals openbare aanklagers die gespecialiseerd zijn in corruptiebestrijding). Er moeten doelgerichte onderzoekstechnieken, statistieken en indicatoren worden ontwikkeld. De rol van de rechtshandavingsinstanties moet worden versterkt, niet enkel met betrekking tot corruptie, maar ook met betrekking tot fraude, fiscale misdrijven en het witwassen van geld.

4 Elke burger moet de mogelijkheid hebben om een openbaar ambt te bekleden. Aanwerving en bevordering moeten worden geregeld volgens objectieve criteria op grond van verdienste. Ambtenaren hebben recht op een behoorlijk salaris en behoorlijke sociale rechten. Zij moeten een verklaring afleggen betreffende hun vermogen. Voor gevoelige functies moet een rouleringssysteem worden toegepast.

5 De integriteit, de controleerbaarheid en de transparantie in het openbaar bestuur (magistratuur, politie, douane, belastingen, gezondheidssector, overheidsopdrachten) moeten worden verhoogd door middel van kwaliteitsbeheer en normen inzake controle en toezicht, zoals het Common Assessment Framework van de hoofden van de EU-administraties en de resolutie van Straatsburg. Een grotere transparantie is van belang om het vertrouwen tussen de burger en het openbaar bestuur te laten groeien.

6 Er moeten gedragsnormen voor het openbaar bestuur worden opgesteld en er moet toezicht worden uitgeoefend op hun toepassing.

7 Zowel in de openbare als in de particuliere sector moeten duidelijke normen worden vastgelegd met betrekking tot informantten (aangezien corruptie een misdrijf is zonder rechtstreekse slachtoffers die zouden kunnen getuigen of aangifte doen) en aangifte van corruptie.

8 De intolerantie van het publiek ten aanzien van corruptie moet worden vergroot via bewustwordingscampagnes in de media en door middel van opleiding. De centrale boodschap moet zijn, dat corruptie geen fenomeen is dat kan worden aanvaard, maar dat het een misdrijf is. De civiele maatschappij kan een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van corruptie.

9 Duidelijke en transparante voorschriften inzake partijfinanciering en een externe financiële controle van politieke partijen zijn nodig om geheime verbanden tussen politici en (illegale) zakenbelangen te vermijden. Het spreekt voor zich dat politieke partijen een grote invloed hebben op besluitvormers. Zij zijn echter vaak immuun voor wetgeving ter bestrijding van omkoping.

10 Voor de particuliere sector moeten stimuli met een ontradend effect ten aanzien van corrupte praktijken worden ontwikkeld, zoals gedragscodes of een "witte lijst" van integere bedrijven.