

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0367/2003

4 november 2003

VERSLAG

over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende de bestrijding van corruptie: instrumenten en aanbevelingen
(COM(2003) 317 – 2003/2154(INI))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Francesco Rutelli

PR_INI

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	12
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT	16

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 28 mei 2003 deed de Commissie het Parlement haar mededeling betreffende de bestrijding van corruptie: instrumenten en aanbevelingen (COM(2003) 317) toekomen, die ter kennisneming werd verwezen naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken.

Op 4 september 2003 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken toestemming was verleend voor de opstelling van een initiatiefverslag over dit onderwerp overeenkomstig artikel 47, lid 2 en artikel 163 van het Reglement en dat de Commissie begrotingscontrole en de Commissie juridische zaken en interne markt om advies was gevraagd.

De commissie benoemde op haar vergadering van 10 juli 2003 Francesco Rutelli tot rapporteur.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 24 oktober en 4 november 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Jorge Salvador Hernández Mollar (voorzitter), Robert J.E. Evans (voorzitter), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (ondervoorzitter), Giacomo Santini (ondervoorzitter), Francesco Rutelli (rapporteur), Alima Boumediene-Thiery, Giuseppe Brienza, Kathalijne Maria Buitenweg (verving Patsy Sörensen), Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Bárbara Dührkop Dührkop (verving Martin Schulz, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (verving Fodé Sylla), Baroness Ludford, Lucio Manisco (verving Ilka Schröder), Hartmut Nassauer, Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Wilhelm Ernst Piecyk (verving Michael Cashman, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Miet Smet (verving Bernd Posselt), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco en Christian Ulrik von Boetticher.

Het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt is bij dit verslag gevoegd. De Commissie begrotingscontrole heeft op 24 september 2003 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 4 november 2003.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende de bestrijding van corruptie: instrumenten en aanbevelingen (COM(2003) 317 – 2003/2154(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van de Commissie betreffende de bestrijding van corruptie: instrumenten en aanbevelingen (COM(2003) 317),
 - gezien het ontwerpverdrag van de Verenigde Naties voor de bestrijding van corruptie dat op 9-11 december aanstaande ter ondertekening wordt voorgelegd,
 - gezien zijn resolutie van 20 november 2002 over het initiatief van het Koninkrijk Denemarken met het oog op de aanneming van een kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector¹,
 - gezien het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/GAI),
 - gezien zijn resolutie van 15 december 1995 over de bestrijding van corruptie in Europa en zijn resolutie van 6 oktober 1998 over het beleid van de Unie ter bestrijding van de corruptie²,
 - gezien het op 7 november 2000 in Straatsburg genomen besluit van de ministers verantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat en het openbaar bestuur³,
 - gezien de aanbeveling van de OESO van 2003 over richtsnoeren voor het beheer van belangenconflicten in het openbaar bestuur,
 - gezien de artikelen 29, 31 en 34 van het EU-Verdrag,
 - gelet op artikel 47, lid 2 en artikel 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt (A5-0367/2003),
- A. overwegende dat het toekomstige Verdrag van de Verenigde Naties een doeltreffend instrument zal zijn om de corruptie in de wereld te bestrijden en dat mede dankzij de bijdrage die de Europese Unie tijdens de onderhandelingen heeft geleverd,
- B. overwegende dat het kaderbesluit over het Europees arrestatiebevel corruptie noemt als een van de 32 misdrijven die onder het toepassingsgebied van het Europees arrestatiebevel

¹ PB L 192 E van 31.7.2003, blz. 54.

² PB C 17 van 22.1.1996, blz. 6.

³ PB C 328 van 26.10.1998, blz. 17.

vallen zonder dat toetsing van de dubbele strafbaarheid vereist is,

- C. overwegende dat het gezien de vankrachtwording van het kaderbesluit over het Europees arrestatiebevel op 1 januari 2004 dringend geboden is op Europees niveau vast te stellen wat in essentie onder actieve en passieve corruptie in de openbare en in de particuliere sector verstaan moet worden en welke sancties daarop van toepassing moeten zijn,
- D. overwegende dat de meeste lidstaten de verdragen van de Raad van Europa inzake de bestrijding van corruptie in de particuliere sector en in het strafrecht nog niet hebben ondertekend en/of geratificeerd, terwijl vrijwel alle kandidaat-landen reeds zijn toegetreten tot beide verdragen en deze hebben geratificeerd,
- E. overwegende dat ondanks de ratificatie door alle lidstaten van het OESO-verdrag over de bestrijding van corruptie door buitenlandse ambtenaren bij internationale handelstransacties, nog maar weinig gevallen van corruptie in het kader van dit verdrag zijn vervolgd,
- F. overwegende dat justitiële samenwerking zowel tussen lidstaten als met derde landen van fundamenteel belang is om de corruptie terug te dringen,
- G. overwegende dat niet alleen wettelijke en evaluatie-instrumenten geschapen moeten worden, maar dat ook de Europese publieke opinie attent gemaakt moet worden op de gevaren die corruptie in zich bergt voor de goede werking van de democratische instellingen, de burgerlijke samenleving, het concurrentievermogen van de bedrijven en de Europese economie meer in het algemeen,
- H. overwegende dat corruptiebestrijding alleen dan succes kan hebben als de noodzaak ervan wordt erkend door alle maatschappelijke gelederen en in het bijzonder de leidende politieke klasse, die als eerste de anticorruptieregels moet naleven waarvan zij de toepassing eist,
- I. overwegende dat corruptie van politici de burgers het vertrouwen doet verliezen in de hele politieke klasse en de geloofwaardigheid van de politieke partijen en hun leiders ondergraaft, wat er in enkele gevallen toe heeft geleid dat de publieke opinie zich volkomen van de politiek heeft afgekeerd,
- J. overwegende dat er om corruptie efficiënt te voorkomen en te bestrijden voor gezorgd moet worden dat de houders van een openbaar ambt uitsluitend in het belang van de gemeenschap handelen, dat er daarom geen sprake van belangenconflicten mag zijn en dat het allereerste doel van corruptiebestrijding is om de band tussen de overheid en het zakenleven transparanter te maken,
- K. overwegende dat corruptie van de politieke klasse niet alleen een schending van het strafrecht is, maar ook indruist tegen de democratische beginselen, de vereiste transparantie, de vrije handel en de onpartijdigheid van de instellingen, beginselen die de basis vormen voor de rechtsstaat en de gelijkheid van de burgers voor de wet,
- L. overwegende dat geld dat bestemd is voor corruptie wordt onttrokken aan elke juridische en fiscale controle en corruptiebestrijding vereist dan ook dat streng wordt opgetreden tegen boekhoudfraude, belastingontduiking en witwassen van geld,

- M. overwegende dat de vrijheid en het pluralisme van de media van essentieel belang is om de publieke opinie bewust te maken van de ernst van corruptieverschijnselen en ervoor te zorgen dat corruptie van de politieke klasse aan de kaak gesteld kan worden door vrije en onafhankelijke journalisten,
- N. van oordeel dat de persvrijheid en de vrije informatieverstrekking in geen dele ten koste mogen gaan van de rechten van personen tegen wie een onderzoek loopt, met name het recht om als onschuldig beschouwd te worden zolang de verdachte niet in hoogste instantie veroordeeld is,
- O. overwegende dat de vrijheid van informatieverstrekking en van de media om corruptie aan de kaak te stellen een van de twaalf richtsnoeren is die zijn vastgesteld door het eerste Wereldforum inzake corruptiebestrijding dat op 24-26 februari 1999 plaatsvond in Washington, en dat het Europees Parlement in zijn resolutie van 20 november 2002 over mediaconcentratie¹ de Commissie uitdrukkelijk verzocht de Conventie een voorstel voor een rechtsgrondslag voor te leggen met het oog op de opstelling van een richtlijn ter bescherming van het beginsel van pluralisme en vrijheid van de media,

Een communautair en internationaal wetgevingskader

1. verwelkomt het afronden van de werkzaamheden van het ad hoc-comité voor de onderhandelingen over het VN-verdrag inzake corruptiebestrijding en verzoekt de lidstaten en de kandidaat-landen dit instrument voor wereldwijde bestrijding van corruptie te ondertekenen en vervolgens snel te ratificeren;
2. betreurt het dat in het ontwerpverdrag van de VN onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de strafbaarstelling van passieve omkoping van internationale ambtenaren, de onwettige financiering van politieke partijen en een doelmatige controle op de naleving van het verdrag en verzoekt de lidstaten, de kandidaat-landen en de Commissie om op de VN-conferentie in Merida/Mexico op 9-11 december 2003 duidelijke uitspraken te doen, zodat met deze onderwerpen rekening gehouden kan worden door de toekomstige Conferentie van staten die partij zijn bij het verdrag;
3. verzoekt:
 - het Raadsvoorzitterschap het VN-verdrag te ondertekenen voorzover dit onder de bevoegdheid van de Europese Unie valt (art. 24 en 38 VEU, overeenkomstig de procedure die is gevolgd bij de overeenkomsten EU/VS) en
 - de Commissie dit verdrag te ondertekenen voorzover dit onder de bevoegdheid van de Gemeenschap valt, en wenst dat het Europees Parlement over beide competentie terreinen wordt geraadpleegd;
4. spreekt zijn voldoening uit over de aanneming door de Raad op 22 juli 2003 van het kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de particuliere sector,
5. verzoekt de lidstaten zich te beijveren voor de omzetting van het kaderbesluit inzake het Europees arrestatiebevel in het nationale recht vóór 1 januari 2004;
6. verzoekt de Raad om snel zijn goedkeuring te hechten aan de twee voorstellen voor

¹ P5_TA(2002)0554

kaderbesluiten betreffende confiscatie van goederen en de uitvoering van confiscatiebevelen in de Europese Unie, op grond waarvan de lidstaten verplicht zullen zijn elkaars besluiten inzake de bevrozing van goederen te erkennen, met inbegrip van besluiten betreffende opbrengsten uit corruptie;

7. verzoekt de Commissie eventuele leemten die niet door bestaande internationale verdragen inzake corruptie worden gedekt aan te vullen, en voorstellen in te dienen om op EU-niveau een zodanige coördinatie en consolidatie te bereiken dat met name de vastberadenheid van de Unie tot uitdrukking wordt gebracht om op alle niveaus van de politieke, openbare en particuliere sector een anticorruptiecultuur in te voeren en ten uitvoer te leggen;
8. verzoekt de lidstaten alle nog niet geratificeerde internationale verdragen op dit gebied onverwijld te ratificeren, en moedigt de Commissie ertoe aan een beleid te voeren waarmee de lidstaten die hun ratificatietoezeggingen niet zijn nagekomen, bij name worden genoemd en aan de kaak worden gesteld;
9. betreurt het dat enkele lidstaten het tweede protocol van het verdrag inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en het verdrag inzake de bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van lidstaten van de Europese Unie zijn betrokken, niet vóór 1 december 2003 hebben geratificeerd en bekendgemaakt, zoals wordt verlangd in het stuk "Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: Een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium" van maart 2000; verzoekt de lidstaten die dit nog niet hebben gedaan daarom opnieuw om deze stukken vóór 1 januari 2004 te ratificeren en bekend te maken;
10. verzoekt de Raad om snel in te stemmen met het voorstel voor een richtlijn inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap¹, waarin een gemeenschappelijke definitie van actieve en passieve corruptie ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap wordt voorgesteld en waarover het Parlement advies heeft uitgebracht op 29 november 2001;
11. verzoekt de tien lidstaten die het strafrechtelijk verdrag van de Raad van Europa betreffende corruptie, dat op 1 juli 2002 van kracht is geworden, nog niet hebben ondertekend en/of geratificeerd dit vóór 1 januari 2004 te doen; verzoekt ook de dertien lidstaten die het civiel verdrag van de Raad van Europa inzake corruptie nog niet hebben geratificeerd dit vóór 1 januari 2004 te doen;
12. verzoekt de Commissie om de op communautair niveau bestaande verdragen inzake de bestrijding van corruptie om te zetten in bindende wetgevingsinstrumenten uit hoofde van de artikelen 29, 31 letter e) en 34, lid 2 letter b) van het EU-Verdrag, indien de datum van 1 januari 2004 niet wordt aangehouden;
13. verzoekt de Commissie de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de twee verdragen van de Raad van Europa inzake corruptie voor te bereiden, verzoekt de twee lidstaten die dat nog niet hebben gedaan om toe te treden tot de GRECO-groep van de

¹ COM(2001) 272, op 16 oktober 2002 gewijzigd door COM(2002) 577 - behandeling in eerste lezing door het Europees Parlement op 29 november 2001.

Raad van Europa en verzoekt de lidstaten en de kandidaat-landen om het verzoek om toetreding van de Europese Gemeenschap onvoorwaardelijk te steunen in het comité van ministers van de Raad van Europa;

14. verzoekt de tien lidstaten die het strafrechtelijk verdrag van de Raad van Europa betreffende corruptie, dat op 1 juli 2002 van kracht is geworden, nog niet hebben ondertekend en/of geratificeerd dit vóór 1 januari 2004 te doen; verzoekt ook de dertien lidstaten die het civielrechtelijk verdrag van de Raad van Europa inzake corruptie nog niet hebben geratificeerd dit vóór 1 januari 2004 te doen;
15. verzoekt de Commissie en de Raad voorbereidingen te treffen voor de vorming in een later stadium van een eigen evaluatiestelsel los van de Raad van Europa om toe te zien op de correcte uitvoering door de lidstaten van de wetgeving inzake corruptiebestrijding op de verschillende werkterreinen van de Europese Unie;
16. verzoekt de Commissie om van de kandidaat-landen en de lidstaten gelijke inspanningen bij de bestrijding van corruptie te eisen en om op basis van de richtsnoeren van de Raad van Europa een lijst met beginselen om corruptie beter te kunnen bestrijden op te stellen, die niet alleen geldt voor de kandidaat-landen, maar ook voor de lidstaten, en om elke twee jaar een verslag op te stellen dat wordt voorgelegd aan de Raad, het Europees Parlement en de nationale parlementen;
17. wijst er nogmaals op dat Eurojust en Europol de organen zijn die zorgen voor de samenwerking tussen de nationale justitie- en politieautoriteiten bij de bestrijding van corruptie en verzoekt beide organen om gevallen van grensoverschrijdende corruptie als een van de prioriteiten voor optreden op Europees niveau te beschouwen;
18. pleit ervoor dat Europol een grotere rol krijgt toebedeeld en dat met betrekking tot getuigenbescherming en klokkenluiders de formulering van uniforme beginselen in overweging wordt genomen, waarbij de rechten van de verdediging en procedurele waarborgen op gepaste wijze in acht worden genomen;
19. is van oordeel dat het onderzoek beter moet worden gecoördineerd door Eurojust te versterken;
20. verzoekt de lidstaten en de kandidaat-landen om gespecialiseerde organen voor de bestrijding van corruptie in te stellen, de beschikbare onderzoeksinstrumenten te verbeteren en nationale administratieve en gerechtelijke netwerken en contactpunten in te stellen die worden belast met de behandeling van specifieke gevallen van corruptie, zodat de internationale samenwerking op dit gebied soepeler wordt;
21. wenst dat zo spoedig mogelijk een onafhankelijk Europees openbaar ministerie met bevoegdheden op het gebied van onderzoek en strafvordering wordt ingesteld dat onder meer wordt belast met de behandeling van gevallen van corruptie die schade toebrengen aan de financiële belangen van de Gemeenschap;

Politieke maatregelen en bewustmaking

22. verzoekt de Commissie voorstellen te doen voor de invoering van normen en gedragscodes ter voorkoming en vermindering van belangenconflicten van overheidsorganen

die zich in hun handelen zouden kunnen laten leiden door belangen in de particuliere sector, zoals de eigendom van communicatiemiddelen, het bezit van publiekrechtelijke concessies, en richtsnoeren betreffende belangenconflicten op te stellen, zoals die welke de OESO heeft opgesteld in haar aanbeveling van juni 2003 inzake de behandeling van belangenconflicten in het openbaar bestuur;

23. is van mening dat pluralistische media en vrije informatieverstrekking van essentieel belang zijn voor een doeltreffende anticorruptiestrategie, zowel op nationaal als op Europees niveau, en verzoekt de Commissie om na te gaan of deze beginselen, die ook in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het ontwerp voor een Europese grondwet zijn verwoord, door de lidstaten correct worden nageleefd;
24. verzoekt de Commissie daarom, zoals het Europees Parlement in bovengenoemde resolutie van 20 november 2002 had verzocht, een richtlijn voor het behoud van het pluralisme in de media in te dienen, zodat de media een actieve en onafhankelijke rol kunnen spelen en het publiek correct wordt voorgelicht ter voorkoming en bestrijding van corruptie in de lidstaten;
25. is van oordeel dat hoewel in de financiële sector reeds veel is bereikt, er nog veel werk verricht moet worden om voor een gelijke uitgangspositie te zorgen en erop toe te zien dat in de gehele EU deze sector wordt doordrongen van een uniforme anticorruptiecultuur. Er moet verder naar worden gestreefd dat met name de financiële journalistiek gevrijwaard wordt van elke vorm van corruptie;
26. is het met de Commissie eens dat gezorgd moet worden voor zo groot mogelijke openheid over de financiering van de politieke partijen en de verkiezingsuitgaven en verzoekt de Commissie om voorstellen voor normen en goede praktijken in te dienen om de financiering van de partijen en de verkiezingsuitgaven doorzichtig te maken en belangenconflicten te vermijden, zoals in de mededeling ook wordt aangekondigd;
27. is er ten stelligste van overtuigd dat de politiek transparanter moet worden en dat er een openbaar register moet worden ingesteld van financiële en andere belangen van alle politieke ambtsdragers op EU-, nationaal, regionaal en plaatselijk niveau. Een en ander dient eveneens te gelden voor leden van de rechterlijke macht en ambtsdragers in semi-overheidorganisaties;
28. verzoekt de Commissie en de lidstaten om gemeenschappelijke normen voor de bewijsgeving, speciale onderzoekstechnieken, bescherming van informanten, slachtoffers en getuigen van corruptie en confiscatie van opbrengsten van corruptie in te voeren, zodat opsporing, onderzoek, vervolging en berechting van corruptiegevallen kunnen worden verbeterd;

Corruptiepreventie

29. verzoekt de lidstaten om de preventie van corruptie te versterken door het nemen van strenge maatregelen ter bestraffing van boekhoudfraude, belastingontduiking en witwassen van geld dat afkomstig is uit onwettige handelingen;
30. is van oordeel dat corruptie kan worden voorkomen door de besluitvorming transparant te maken en voor een doelmatige, efficiënte en zuinige administratie te zorgen;

31. spreekt zijn voldoening uit over het feit dat in de nieuwe richtlijnen inzake overheidsopdrachten de verplichting is opgenomen om inschrijvers die zijn veroordeeld voor corruptie, fraude of deelneming aan georganiseerde misdaad van alle aanbestedingen uit te sluiten en verzoekt de Commissie om toe te zien op de doelmatigheid van de nieuwe regels, ook in financieringsovereenkomsten met derde landen;
32. is van oordeel dat de Commissie programma's dient te stimuleren die erop gericht zijn de gehele samenleving van een anticorruptiecultuur te doordringen, te beginnen bij de maatschappijleer op school en de vaststelling van gedragscodes en een beroepsethiek. Daartoe moet aan succesvolle strafvervolging meer ruchtbaarheid worden gegeven, dit ter ontmoediging en om het bewustzijn in de publieke opinie te vergroten;
33. is van oordeel dat eenvoudige en duidelijke wetten de bureaucratie verminderen en corruptie indammen; meent dat de Commissie de EU-wetgeving, met name op het gebied van de interne markt, moet inperken en vereenvoudigen;
34. is het met de Commissie eens dat zij de ondertekenaars van het Handvest van de Europese beroepsorganisaties oproept om hun zelfreguleringsystemen verder te versterken ter bestrijding van criminaliteit en corruptie en te waken over de kwaliteit van de invoering van gedragscodes;
35. is het met de Commissie eens dat zij wijst op het belang van de onafhankelijkheid van externe accountants en verzoekt haar daarom de bestaande aanbevelingen terzake verplicht te stellen door accountants te verbieden de boeken te controleren van een klant waarmee zij banden onderhouden die hun onafhankelijkheid in gevaar zouden kunnen brengen; verzoekt de Commissie bovendien een voorstel voor een richtlijn in te dienen om geharmoniseerde normen voor het beroep van accountant vast te stellen;
36. is het met de Commissie eens dat zij wijst op de noodzaak dat de lidstaten de verantwoordelijkheid van vennootschappen vergroten, zoals wordt bepleit in de verdragen van de Raad van Europa, de Verenigde Naties en de Europese Unie inzake de bestrijding van corruptie;
37. verzoekt de Commissie zich er met hernieuwde ijver voor in te zetten dat de WTO-onderhandelingen op basis van de agenda van Doha worden voortgezet ondanks het mislukken van de top in Cancún, met name om overeenkomsten te kunnen sluiten over doorzichtigheid van de douaneprocedures en de regels betreffende overheidsopdrachten als middel om corruptie in de wereldhandel te bestrijden;
38. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, de Raad, de Commissie, alsmede aan de nationale parlementen en de kandidaat-landen.

TOELICHTING

Een internationaal en communautair wetgevingskader

In een wereld waarin de globalisering van het handelsverkeer fraude en corruptie in de hand werkt, heeft de bestrijding van corruptie de laatste jaren een steeds centraler plaats gekregen op de politieke agenda van de internationale instellingen.

De bestrijding van corruptie moet op meerdere niveaus plaatsvinden en moet onderdeel zijn van een wereldwijde aanpak op meerdere fronten, wil zij resultaat hebben.

De Raad van Europa was de eerste organisatie die wetgeving terzake vaststelde en wel het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van 27 januari 1999 dat op 1 juli 2002 in werking is getreden. Op 1 mei 1999 heeft de Raad van Europa ook de GRECO-groep (*Groep van staten tegen corruptie*) in het leven geroepen, die is belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen inzake corruptiebestrijding. Ook de OESO heeft op 15 februari 1999 een verdrag over dit onderwerp aangenomen, het Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties. In dit verdrag worden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de bestraffing van bedrijven en personen die zich schuldig maken aan corruptie in derde landen. In juni 2003 heeft de OESO in aansluiting op het bovengenoemde verdrag en een aanbeveling van 1998 "De beroepsethiek in het openbaar bestuur verbeteren"¹ een aanbeveling aangenomen waarin "richtsnoeren voor de omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur" worden gegeven. De aanbeveling van de OESO is het eerste internationale geheel aan belangenconflicten gewijde instrument dat een definitie geeft, normen biedt om bestaande gevallen op te lossen en voorzorgsmaatregelen voorstelt om te voorkomen dat dergelijke conflicten optreden en tot corruptie leiden.

In de aanbeveling worden de lidstaten opgeroepen een globale strategie ter bevordering van een integere overheidssector te ontwikkelen, de vinger te leggen op bestaande belangenconflicten en te wijzen op conflicten die kunnen ontstaan. Ook wordt de eis gesteld van een actief toezicht en doeltreffende en gepaste sancties, waaronder de onverenigbaarheid met en dus de beëindiging van het openbare ambt.

De aanbevelingen van de OESO zijn niet bindend, maar deze belangrijke internationale standaard geldt als bruikbaar vertrekpunt voor het ontwikkelen van wetgevingsinstrumenten tegen belangenconflicten en voor het wijzigen en vernieuwen van bestaande instrumenten. Ook werkt de OESO aan een aantal maatregelen om regeringen en instellingen te helpen om de richtsnoeren in de praktijk te brengen. In 2006 zal een eerste verslag over de concrete toepassing van de aanbeveling worden ingediend.

In 2003 hebben ook de Verenigde Naties twee belangrijke stappen gezet ter bestrijding van corruptie. Ten eerste is op 29 september 2003 het verdrag van Palermo ter bestrijding van de internationale criminaliteit in werking getreden en ten tweede zijn de voorbereidende werkzaamheden afgerond van het VN-strafrechtverdrag ter bestrijding van corruptie, dat op 9/10 december 2003 in Mexico ondertekend zal worden.

De Europese Unie tot slot heeft een begin gemaakt met de bestrijding van corruptie ten koste van de communautaire begroting uitgaande van het gezamenlijk erfgoed van de lidstaten. Al in 1995 heeft zij een overeenkomst ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen aangenomen met twee protocollen: het eerste² van 1996 betreft de "bestrijding van corrupte handelingen waarbij nationale of communautaire ambtenaren zijn betrokken". Het tweede³ van 1997 behandelt "de verantwoordelijkheid van rechtspersonen, confiscatie en het witwassen van geld alsook de samenwerking tussen lidstaten en de Commissie ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en ter bescherming van persoonsgegevens in dit verband". In 1997 hebben de lidstaten ook de overeenkomst inzake de bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese

¹ C(98)70/DEF

² Akte van de Raad van 27 september 1996 tot vaststelling van een protocol bij de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen - PB C 313 van 23/10/1996, blz. 1.

³ Akte van de Raad van 19 juni 1997 tot vaststelling van een tweede protocol bij de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen - PB C 221 van 10/07/1997, blz. 11.

Gemeenschappen of lidstaten van de Europese Unie zijn betrokken ondertekend. Ten aanzien van de particuliere sector heeft de Raad op 22 juli 2003 het kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de particuliere sector aangenomen, dat in de plaats komt van het gemeenschappelijk optreden van 1998.

Er zijn nog andere internationale organisaties die zich met corruptie bezighouden. Wij noemen de NGO Transparency International, een referentiepunt voor de bestrijding van corruptie in de wereld, en de World Business Organisation, die een speciale anticorruptiecommissie in het leven heeft geroepen die toeziet op de correcte toepassing van internationale overeenkomsten en de vaststelling van gedragscodes.

Standpunt van de rapporteur

Er zijn dus tal van internationale instrumenten. Er zijn echter ook problemen: het niet ratificeren en omzetten van de internationale regels in het nationale recht van elke lidstaat, het feit dat bepaalde aanbevelingen, bijvoorbeeld van de OESO, niet bindend van aard zijn, de coördinatie van de verschillende interventieniveaus.

De verdragen van de Raad van Europa zijn nog niet door alle lidstaten geratificeerd. Zo was op 14 oktober 2003 het strafrechtelijke verdrag nog niet geratificeerd door België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, en het civielrechtelijke verdrag nog niet door België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De kandidaat-landen hebben de verdragen echter bijna allen geratificeerd (behalve Letland).

Op het communautaire vlak is het tweede protocol van de genoemde overeenkomst inzake de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen ten aanzien van de verantwoordelijkheid van rechtspersonen, confiscatie en het witwassen van geld nog steeds niet in werking getreden omdat het niet is geratificeerd. Hetzelfde geldt voor de overeenkomst inzake de bestrijding van corruptie door ambtenaren van de Unie en de lidstaten.

Overeenkomsten zijn als instrument echter achterhaald. Het Verdrag van Amsterdam heeft de Unie voorzien van veel bindender instrumenten voor de samenwerking op het gebied van het strafrecht. De rapporteur verzoekt de Commissie daarom de communautaire overeenkomsten inzake de bestrijding van corruptie om te zetten in bindende wetgevingsinstrumenten uit hoofde van de artikelen 29, 31 letter e) en 34, lid 2 letter b) van het VEU.

Met de vankrachtwording van het Europese arrestatiebevel op 1 januari 2004 wordt de behoefte aan een duidelijke definitie van actieve en passieve corruptie in de particuliere en de openbare sector des te groter.

Nadat heldere en verenigbare regels zijn vastgesteld op Europees niveau moet erop worden toegezien dat deze ook door de wetgeving in de afzonderlijke lidstaten in de praktijk worden gebracht. Om corruptie doelmatig te kunnen bestrijden moeten de sancties ook echt worden toegepast. De sancties moeten als een reëel gevaar worden gezien, en niet als een gering risico. De rapporteur is het met de Commissie eens dat de Gemeenschap om te beginnen moet toetreden tot de GRECO-groep van de Raad van Europa. Vervolgens moet de Commissie evenwel een eigen stelsel ontwikkelen om toe te zien op een goede toepassing van het Gemeenschapsrecht.

Er bestaan andere instrumenten die nauw samenhangen met de bestrijding van corruptie, zoals bijvoorbeeld de voorstellen voor kaderbesluiten betreffende de confiscatie van goederen en de uitvoering van confiscatiebevelen in de Europese Unie. Het Parlement heeft reeds advies uitgebracht en het is nu aan de Raad om te beslissen.

Ook Eurojust en Europol spelen een belangrijke rol bij de bestrijding van corruptie. Eurojust

heeft tot taak de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van het strafrecht te coördineren en mee te werken aan onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, met name als deze op initiatief van Europol plaatsvinden, alsook mee te werken aan het Europese justitiële netwerk ten einde verdachten eenvoudiger te kunnen verhoren.

De rapporteur spreekt de wens uit dat Eurojust op korte termijn wordt omgezet in een Europees openbaar ministerie dat echte bevoegdheden heeft om een onderzoek uit te voeren en strafvervolgning in te stellen. De procedure die is voorzien in het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa (artikel III-175) bemoeilijkt de instelling van een dergelijk openbaar ministerie omdat eenparigheid van stemmen in de Raad van Ministers vereist is en enkele lidstaten hier apert tegen zijn.

Behalve wetgeving en instrumenten voor wetshandhaving zijn ook preventie en de betrokkenheid van de civil society vereist. Het is niet voldoende omkopers en omgekoopten te bestraffen, ook de moraal moet beter worden dankzij de vaststelling van gedragscodes, campagnes om het morele bewustzijn van het openbaar ambt te vergroten, voorlichting en bewustmaking van de publieke opinie.

Bovendien moeten preventieve maatregelen worden genomen om de corruptie in te perken, met name op de hoogste regeringsniveaus in de lidstaten. De rapporteur is van mening dat op het Europese vlak bindende voorschriften voor de bestrijding van belangenconflicten ontwikkeld moeten worden. Voorschriften die voor de hele Unie bindend zijn zouden gebaseerd kunnen worden op de aanbeveling van de OESO van juni 2003 betreffende richtsnoeren voor de omgang met belangenconflicten in het openbaar bestuur. De OESO voert aan dat *"een onjuiste behandeling van belangenconflicten van ambtenaren het vertrouwen van de burgers in de overheid kan ondermijnen"*. De rapporteur is het ook eens met de opmerking dat *"een onopgelost belangenconflict kan uitlopen op misbruik bij de uitoefening van openbare functies"*. Belangenconflicten worden gedefinieerd als *"conflicten tussen de openbare taak en de privébelangen van de ambtenaar, waarbij deze op particuliere titel belangen heeft die een nadelige invloed zouden kunnen hebben op de wijze waarop hij zich van zijn verplichtingen en verantwoordelijkheden kwijt. Als het belangenconflict zo wordt gedefinieerd, dan is het een 'daadwerkelijk belangenconflict'. Belangenconflicten kunnen dus betrekking hebben op het heden, maar ook op het verleden"*. Een van de belangrijkste punten waarop de aanbeveling raakt aan de bestrijding van corruptie luidt: *"wanneer een privébelang daadwerkelijk tekort heeft gedaan aan de goede uitvoering van de verplichtingen van een ambtenaar, dan kan beter gesproken worden van 'wangedrag', 'machtsmisbruik' of zelfs 'corruptie' en niet van 'belangenconflict'"*. Een mogelijke oplossing die de OESO voorstelt is dat *"ambtenaren privébelangen die officiële besluiten waaraan zij deelnemen kunnen beïnvloeden moeten afstoten (of de gevolgen daarvan moeten beperken). Indien dit niet mogelijk is, dan moet de ambtenaar niet deelnemen aan de officiële besluiten die zijn belangen en banden als privé-persoon zouden kunnen beïnvloeden"*.

De rapporteur heeft vele van de aanbevelingen in de mededeling van de Commissie inzake de preventie op het gebied van de interne markt overgenomen. Er zijn ook andere maatregelen die door vele internationale organisaties als een wezenlijk onderdeel van corruptiebestrijding worden gezien, namelijk pluralisme en onafhankelijke media, een onafhankelijk magistratuur, transparantie bij de financiering van de politieke partijen en de verkiezingsuitgaven. De Commissie wordt verzocht deze terreinen te bestuderen en voorstellen in te dienen.

In een gemeenschap van waarden is het voor een goede werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid belangrijk dat de grondslagen worden gelegd waarop het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten gebaseerd kan worden, mede dankzij de vaststelling van minimumnormen in de bovengenoemde sectoren.

21 oktober 2003

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende de bestrijding van corruptie: instrumenten en aanbevelingen
(COM(2003) 317 – 2003/2154(INI))

Rapporteur voor advies: Bill Miller

PA_NonLeg

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 7 juli 2003 Bill Miller tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 6 en 20 oktober 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 16 stemmen voor en 11 tegen haar goedkeuring aan de hierna volgende suggesties.

Bij de stemming waren aanwezig: Giuseppe Gargani (voorzitter), Willi Rothley (ondervoorzitter), Ioannis Koukiadis (ondervoorzitter), Bill Miller (ondervoorzitter en rapporteur voor advies), Ulla Maija Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Ward Beysen, Brian Crowley, Bert Doorn, Giovanni Claudio Fava, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Lord Inglewood, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Peter Liese, Toine Manders, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Elena Ornella Paciotti (verving Maria Berger), Bernd Posselt (verving Rainer Wieland overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Anne-Marie Schaffner, Astrid Thors, Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Phillip Whitehead, Joachim Wuermeling en Stefano Zappalà.

SUGGESTIES

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. verzoekt de Commissie eventuele leemten die niet door bestaande internationale verdragen inzake corruptie worden gedekt, aan te vullen, en voorstellen in te dienen om op EU-niveau een zodanige coördinatie en consolidatie te bereiken dat met name de vastberadenheid van de Unie om op alle niveaus van de politieke, openbare en particuliere sector een anticorruptiecultuur in te voeren en ten uitvoer te leggen, tot uitdrukking wordt gebracht;
2. verzoekt de lidstaten alle nog niet geratificeerde internationale verdragen op dit gebied onverwijld te ratificeren, en moedigt de Commissie ertoe aan een beleid te voeren waarmee de lidstaten die hun ratificatietoezeggingen niet zijn nagekomen, bij name worden genoemd en aan de kaak worden gesteld;
3. steunt het voorstel van de Commissie dat de Gemeenschap dient toe te treden tot de corruptieverdragen van de Raad van Europa en tot de Groep van Staten tegen corruptie (GRECO);
4. verzoekt de Commissie tenminste met een uitgangsdefinitie van "corruptie" te komen als basis voor discussies over een uniform rechtsbegrip. Een definitie dient betrekking te hebben op het feit dat corruptie in de - zowel nationale als communautaire - openbare, particuliere en niet-gouvernementele sector voorkomt en het feit dat persoonlijk voordeel niet het enige motief voor corruptie is. Een mogelijk uitgangspunt zou de definitie kunnen zijn: corruptie is "het ontvangen voor zichzelf of een derde van een niet verschuldigde beloning in de vorm van geld of in een andere vorm of het accepteren van het aanbod van een dergelijke beloning in ruil voor het verrichten of het verricht hebben van een handeling die al dan niet strijdig is met de eigen plichten in het kader van de uitoefening van ongeacht welke leidinggevende of uitvoerende functie in de openbare of de particuliere sector";
5. verzoekt de Commissie zich ook te beraden over een uitgangsdefinitie van "aanzetting tot corruptie", nl. "onverschuldigd geld of een ander profijt aanbieden of beloven om een persoon aan te zetten tot het verrichten, nalaten of uitstellen van een handeling die in overeenstemming is met de eigen plichten of het verrichten van een handeling die strijdig is met de eigen plichten in het kader van de uitoefening van ongeacht welke leidinggevende of uitvoerende functie in de openbare of de particuliere sector";
6. is van oordeel dat in de financiële sector reeds veel is bereikt, maar dat er nog meer moet worden gedaan om voor een gelijke uitgangspositie te zorgen en erop toe te zien dat in de gehele EU deze sector wordt doordrongen van een uniforme anticorruptiecultuur. Er moet verder naar worden gestreefd dat met name de financiële

journalistiek gevrijwaard wordt van elke indruk van corruptie;

7. verzoekt de Commissie een gedragscode vast te stellen die een verbod instelt om EU-gelden te verstrekken aan bedrijven of maatschappijen waarvan leden van de Commissie in de periode van vijf jaar voor hun benoeming rechtstreeks of via een tussenpersoon bestuurder, directeur of consultant zijn geweest of nog steeds zijn of waarvan zij rechtstreeks of via een tussenpersoon bestuurder, directeur of consultant zijn geworden na de beëindiging van hun mandaat;
8. is van oordeel dat de Commissie programma's dient te stimuleren die erop gericht zijn de gehele samenleving van een anticorruptiecultuur te doordringen, te beginnen bij de maatschappijleer op scholen en de vaststelling van gedragscodes en een beroepsethiek. Daartoe moet aan succesvolle strafvervolgning meer ruchtbaarheid worden gegeven, dit ter ontmoediging en om het bewustzijn in de publieke opinie te vergroten;
9. is van oordeel dat corruptie van de zijde van vertegenwoordigers van de EU-instellingen het vertrouwen van de burgers in het Europese eenwordingsproces schaadt, in het bijzonder wanneer, zoals in het geval van Eurostat, de top van de Commissie er - zij het blijkbaar enkel door onachtzaamheid - bij betrokken is;
10. is van oordeel dat corruptie kan worden voorkomen door de besluitvorming transparant te maken en voor een doelmatige, efficiënte en zuinige administratie te zorgen;
11. verzoekt de Commissie haar administratieve procedures toegankelijker en transparanter te maken om vormen van corruptie zoals zich bij Eurostat hebben voorgedaan, te voorkomen;
12. pleit ervoor dat Europol een grotere rol krijgt toebedeeld en dat met betrekking tot getuigenbescherming en klokkenluiders de formulering van uniforme beginselen in overweging wordt genomen, waarbij de rechten van de verdediging en procedurele waarborgen op gepaste wijze in acht worden genomen;
13. is van oordeel dat onderzoek beter moet worden gecoördineerd door Eurojust te versterken, uiteraard, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van het strafrecht en het strafprocesrecht;
14. is er ten stelligste van overtuigd dat de politiek transparanter moet worden en dat er een openbaar register moet worden ingesteld van financiële en andere belangen van alle politieke ambtsdragers op EU-, nationaal, regionaal en plaatselijk niveau. Een en ander dient eveneens te gelden voor leden van de rechterlijke macht en ambtsdragers in quasi-gouvernementele organisaties;
15. is van oordeel dat eenvoudige en duidelijke wetten de bureaucratie verminderen en corruptie indammen; meent dat de Commissie de EU-wetgeving, met name op het gebied van de interne markt, moet inperken en vereenvoudigen.
16. blijft erbij dat elk actieplan (met inbegrip van de tien beginselen die zijn geformuleerd

in de bijlage bij de mededeling) niet alleen voor de lidstaten, doch tevens voor andere landen moet gelden.

BEKNOPTE MOTIVERING

Hoewel Gibbon wellicht terecht heeft opgemerkt dat corruptie het onfeilbaarste symptoom van grondwettelijke vrijheid is, moet corruptie met man en macht worden bestreden. In de openbare sector is corruptie een gevaarlijke bedreiging die - indien daar niets aan wordt gedaan - onze democratische instellingen, het rechtsstelsel, de rechtsstaat en de mensenrechten kan ondermijnen. In de particuliere sector kan corruptie een handelsbelemmering zijn. In beide gevallen is er geen duidelijk te identificeren slachtoffer dat een aanklacht kan indienen, maar corruptie is geen misdrijf zonder slachtoffers: dat zijn de belastingbetalers, aandeelhouders, arbeiders en - vooral - de minderbedeelden. Op het spel staan verder onze reputatie en het voorbeeld dat wij aan de rest van de wereld moeten geven.

De Commissie komt derhalve terecht met een voorstel voor een algemeen EU-beleid ter bestrijding van corruptie. De noodzakelijke rechtsgrondslag is artikel 29 van het EU-Verdrag. Het is thans zaak dat er gehandeld wordt om ervoor te zorgen dat alle lidstaten een gemeenschappelijk rechtskader hebben door de ratificeren van de desbetreffende verdragen van de EU, de OESO en de Raad van Europa. Hoewel het wellicht onnodig wordt geacht het in internationale organisaties bereikte resultaat nog eens over te doen, dient de Commissie met voorstellen te komen om eventuele leemten op te vullen en op EU-niveau tot een coördinatie en consolidatie te komen waarmee de vastberadenheid van de Unie om op alle niveaus van de politieke, openbare en particuliere sector een anticorruptiecultuur in te voeren en ten uitvoer te leggen, duidelijk wordt gemaakt. Uw rapporteur voor advies steunt ten volle het plan van de Commissie dat de Europese Gemeenschap tot de verdragen van de Raad van Europa inzake corruptie en tot de Groep van Staten tegen corruptie moet toetreden. In afwachting daarvan dient de Commissie een beleid vast te stellen waarmee de lidstaten die hun ratificatiebelofte niet zijn nagekomen, bij name worden genoemd en aan de kaak worden gesteld.

Een definitie te geven van "corruptie" is niet gemakkelijk, maar de Commissie dient het mandaat te krijgen tenminste met een uitgangsdefinitie te komen als basis voor een discussie over een uniforme rechtsterm. Onder deze definitie dient te vallen: misbruik van macht en vertrouwensbreuk, het feit dat corruptie in de openbare, particuliere en niet-gouvernementele sector voorkomt en dat persoonlijk voordeel niet het enige motief voor corruptie is. Een mogelijk uitgangspunt zou de definitie kunnen zijn dat corruptie "misbruik van macht, invloed of een positie van een persoon is, ten voordele - in welke vorm dan ook - van die persoon of van derden".

Hoewel er in de financiële sector al veel vooruitgang is geboekt, met name als resultaat van de bestrijding van het witwassen van geld, moet er nog veel worden gedaan om te komen tot een gelijke uitgangspositie en erop toe te zien dat de betrokken sector in de gehele EU doordrongen wordt van een uniforme anticorruptiecultuur. Er moet naar worden gestreefd dat de financiële journalistiek gevrijwaard wordt.

Het is verder noodzakelijk de gehele samenleving van een anticorruptiecultuur te doordringen, te beginnen bij de maatschappijleer op scholen en de vaststelling van gedragscodes en een beroepsethiek. Daartoe moet aan een succesvolle strafvervolgung meer

ruchtbaarheid worden gegeven om zo het bewustzijn in de publieke opinie te vergroten.

De Gemeenschap dient eveneens aandacht te besteden aan een grotere rol van Europol en aan uniforme beginselen inzake getuigenbescherming en klokkenluiden, waarbij de rechten van de verdediging en procedurele waarborgen op gepaste wijze in acht worden genomen.

Daarnaast dient te politiek transparanter te worden en dient er een openbaar register te komen van financiële en andere belangen van alle politieke ambtsdragers op EU-, nationaal, regionaal en plaatselijk niveau. Dit geldt ook voor leden van de rechterlijke macht en ambtsdragers in quasi-gouvernementele organisaties.

Tenslotte moet elk actieplan (met inbegrip van de tien beginselen die zijn geformuleerd in de bijlage bij de mededeling) niet alleen voor de toetredingslanden, de kandidaat-landen en derde landen gelden, maar ook voor de bestaande lidstaten.