



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.6.2011  
COM(2011) 308 definitief

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

**Corruptiebestrijding in de EU**

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

**Corruptiebestrijding in de EU**

**INHOUDSOPGAVE**

1.	Inleiding .....	3
2.	Beter toezicht op de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding .....	5
2.1.	Huidige toezichts- en evaluatiemechanismen .....	5
2.2.	Het EU-corruptiebestrijdingsverslag.....	7
3.	Betere tenuitvoerlegging van bestaande instrumenten voor corruptiebestrijding.....	9
3.1.	Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector ...	10
3.2.	Overige internationale instrumenten voor corruptiebestrijding .....	10
3.3.	Samenwerking tussen de EU en de bestaande internationale corruptiebestrijdingsinstrumenten.....	11
4.	Sterkere klemtoon op corruptiebestrijding op de interne EU-beleidsterreinen.....	12
4.1.	Rechtshandhaving, justitiële en politieke samenwerking binnen de EU .....	12
4.1.1.	Politiële en justitiële samenwerking.....	12
4.1.2.	Financieel onderzoek en ontneming van vermogensbestanddelen .....	13
4.1.3.	Bescherming van klokkenluiders .....	13
4.1.4.	Bijscholing van rechtshandavingsambtenaren .....	14
4.2.	Overheidsopdrachten.....	14
4.3.	Cohesiebeleid ter ondersteuning van de opbouw van bestuurlijke capaciteit.....	14
4.4.	Boekhoudnormen en wettelijke controle voor EU-vennootschappen.....	15
4.5.	Voorkomen en bestrijden van politieke corruptie.....	15
4.6.	Betere statistieken .....	16
4.7.	Integriteit in de sport .....	16
4.8.	Bescherming van EU-overheidsgeld tegen corruptie.....	16
5.	Sterkere klemtoon op corruptiebestrijding op de externe EU-beleidsterreinen.....	17
5.1.	Kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en buurlanden .....	17
5.2.	Samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid.....	18
5.3.	Handelsbeleid.....	19
6.	Conclusie.....	19

# Corruptiebestrijding in de EU

## 1. INLEIDING

Vier van de vijf EU-burgers beschouwen corruptie<sup>1</sup> in de eigen lidstaat als een ernstig probleem<sup>2</sup>. Ondanks het feit dat de Europese Unie de voorbije decennia een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan het openstellen en het transparanter maken van Europa, is het duidelijk dat er nog veel te doen valt. Het is onaanvaardbaar dat **jaarlijks** naar schatting **120 miljard euro** of één procent van het EU-bbp<sup>3</sup> verloren gaat aan corruptie. Dit is beslist geen nieuw probleem voor de EU en we zullen niet in staat zijn om corruptie geheel uit onze maatschappij uit te roeien, maar het spreekt boekdelen dat de gemiddelde score van de EU-27 in de door Transparency International opgestelde index van de perceptie van corruptie de voorbije tien jaar slechts in bescheiden mate is verbeterd<sup>4</sup>.

Ondanks de verschillen in de mate en de omvang **schaadt corruptie alle EU-lidstaten en de EU als geheel**. Corruptie veroorzaakt financiële schade doordat het investeringsniveau wordt verlaagd, de eerlijke werking van de interne markt wordt verstoord en de overheidsfinanciën worden verminderd. Zij berokkent maatschappelijke schade aangezien de georganiseerde misdaad van corruptie gebruik maakt om andere ernstige misdrijven te plegen, zoals drugs- en mensenhandel. Bovendien kan corruptie die niet wordt bestreden het vertrouwen in de democratische instellingen ondermijnen en de verantwoordingsplicht van de politieke leiders verminderen.

Het voorbije decennium zijn er **inspanningen verricht op internationaal, EU- en nationaal niveau** om corruptie terug te dringen<sup>5</sup>. Op EU-niveau is er een rechtskader voor corruptiebestrijding tot stand gekomen door de vaststelling van wetgeving inzake

---

<sup>1</sup> In deze mededeling wordt de ruime definitie van corruptie gehanteerd zoals die is vastgesteld in het onder het beheer van de Verenigde Naties staande Global Programme against corruption: „*misbruik van macht in eigen voordeel*”, die daarom zowel op corruptie in de publieke sector als in de private sector betrekking heeft.

<sup>2</sup> 78% volgens de Eurobarometer 2009 over corruptie. De enquête vindt om het andere jaar plaats. Volgens onderzoek van Transparency International betaalt jaarlijks 5% van de EU-burgers steekpenningen, zie [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb). Volgens een onderzoek zou corruptie zelfs 20-25% bovenop de totale kosten van overheidsopdrachten kunnen bedragen, zie [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf)

<sup>3</sup> De totale economische kosten van corruptie zijn niet eenvoudig te berekenen. Het genoemde cijfer is gebaseerd op schattingen van 2009 van gespecialiseerde instituten en organen, zoals de International Chamber of Commerce, Transparency International, UN Global Compact, World Economic Forum, Clean Business is Good Business, die erop wijzen dat corruptie tot 5% van het wereldwijde bbp bedraagt.

<sup>4</sup> Van 6,23 in 2000 tot 6,30 in 2010 op een maximum van 10. Volgens de index van 2010 scoorden weliswaar negen lidstaten als de twintig minst corrupte landen ter wereld, maar acht lidstaten scoorden beneden 5 op 10. De belangrijkste bevindingen en tendensen voor de EU-index zijn bevestigd door de governance-indicatoren van de Wereldbank, dat wil zeggen dat er duidelijke verschillen bestaan tussen afzonderlijke lidstaten, met negen EU-lidstaten die als beste corruptiebestrijders en tien die als slechtste corruptiebestrijders hebben gescoord. Zie ook <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>

<sup>5</sup> De Commissie heeft in 2003 om dergelijke inspanningen verzocht (COM(2003) 317 definitief).

corruptiebestrijding in de private sector<sup>6</sup> en de toetreding van de EU tot het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie (UNCAC)<sup>7</sup>. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt erkend dat corruptie een ernstig misdrijf met een grensoverschrijdende dimensie is, en dat de lidstaten afzonderlijk niet geheel in staat zijn dit misdrijf aan te pakken<sup>8</sup>. Op verschillende EU-beleidssterreinen zijn er uiteenlopende maatregelen ter bestrijding van corruptie genomen<sup>9</sup>.

Echter, **de tenuitvoerlegging van het rechtskader voor corruptiebestrijding is bij een aantal EU-lidstaten suboptimaal en als geheel onbevredigend**. De EU-corruptiebestrijdingswetgeving is niet in alle lidstaten omgezet<sup>10</sup>. Sommige staten hebben de belangrijkste internationale corruptiebestrijdingsinstrumenten niet geratificeerd. Belangrijker nog is dat zelfs waar instellingen en wetgeving op het gebied van corruptiebestrijding bestaan, de **rechtshandhaving** in de praktijk **vaak onvoldoende is**<sup>11</sup>.

Dit weerspiegelt **een gebrek aan een werkelijke politieke daadkracht** bij leiders en besluitvormers in verband met de bestrijding van corruptie in al haar vormen: politieke corruptie, corrupte activiteiten van de georganiseerde misdaad, corruptie binnen de private sector en zogenaamde kleinschalige corruptie. Het is dus duidelijk nodig om de politieke wil tot corruptiebestrijding te stimuleren en de samenhang van het corruptiebestrijdingsbeleid en door de lidstaten genomen maatregelen te verbeteren.

Daarom zal de Commissie een nieuw instrument instellen, het **EU-corruptiebestrijdingsverslag**, ten behoeve van toezicht op en beoordeling van de inspanningen van de lidstaten op het gebied van corruptiebestrijding en ter bevordering van meer politieke daadkracht. Het verslag wordt met de nodige financiering door de EU opgesteld onder leiding van de Commissie, die daarbij wordt bijgestaan door een groep deskundigen en een netwerk van onderzoekscorrespondenten. Het verslag zal met ingang van 2013 om het andere jaar worden gepubliceerd. Het zal een eerlijk beeld geven van de resultaten, de kwetsbaarheden en het engagement van alle lidstaten. In het verslag zullen tendensen worden vastgesteld en zal worden aangegeven welke zwakheden dienen te worden aangepakt. Ook zullen het leren van elkaar (*peer learning*) en de uitwisseling van beste praktijken worden bevorderd. Naast dit mechanisme dient de EU **deel te nemen aan de Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (GRECO)**<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad inzake de bestrijding van corruptie in de privésector (PB L 192 van 31.7.2003, blz. 54).

<sup>7</sup> Besluit 2008/801/EG van de Raad (PB L 287 van 29.10.2008, blz. 1).

<sup>8</sup> Artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie noemt corruptie bij de vormen van criminaliteit waarvoor bij richtlijnen minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties kunnen worden vastgesteld, omdat corruptie vaak gevolgen heeft binnen en buiten de EU-binnengrenzen. Grensoverschrijdende omkoping, evenals andere vormen van corruptie, zoals corruptie van de rechterlijke macht, kan gevolgen hebben voor de mededinging en voor investeringen.

<sup>9</sup> Zie de punten 4 en 5.

<sup>10</sup> Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie was de Commissie niet bevoegd om tegen lidstaten een procedure in te stellen wegens niet-omzetting van maatregelen die onder de derde pijler van het Verdrag waren aangenomen. Gelet op artikel 10 van Protocol (Nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen van het Verdrag van Lissabon, zullen dergelijke procedures vanaf 1 december 2014 mogelijk zijn.

<sup>11</sup> Zie punt 3.

<sup>12</sup> Zie punt 2.2. en het verslag van de Commissie aan de Raad over de wijze van deelname van de EU aan de GRECO (COM(2011) 307).

De EU dient zich eveneens een sterkere klemtoon te leggen op corruptiebestrijding op alle betrokken EU-beleidsterreinen, zowel intern als extern. De Commissie zal daarom in 2011 gemoderniseerde EU-regels inzake confiscatie van criminele vermogensbestanddelen voorstellen en in 2012 een strategie om de financiële strafonderzoeken in de lidstaten te verbeteren, en in 2011 een actieplan voor betere misdaadstatistieken. De Commissie zal ook samenwerken met EU-agentschappen als Europol, Eurojust en de Europese Politieacademie (EPA), en met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) om de justitiële en politieke samenwerking op te voeren en de opleiding van rechtshandavingsambtenaren te verbeteren. Zij zal blijven werken aan gemoderniseerde EU-regels inzake overheidsopdrachten en inzake boekhoudnormen en wettelijke controles voor EU-vennootschappen. Voorts zal de Commissie in 2011 een strategie aannemen ter bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt. Daarnaast zal zij een sterkere klemtoon leggen op corruptiebestrijding in het uitbreidingsproces van de EU en — samen met de hoge vertegenwoordiger — in ons nabuurschapsbeleid en meer toepassing maken van conditionaliteit in het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid. Initiatieven van de zakelijke sector en de dialoog tussen overheid en bedrijfsleven over corruptiebestrijding dienen verder te worden ontwikkeld op EU-niveau.

*Deze mededeling betreft de doelstellingen van het EU-corruptiebestrijdingsverslag, de wijze waarop dit verslag in de praktijk zal functioneren, en de manier waarop de EU in haar intern en extern beleid een sterkere klemtoon op corruptiebestrijding dient te leggen. Daarnaast komt er een fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie. Terwijl het corruptiebestrijdingsverslag is gericht op de handhaving van het corruptiebestrijdingsbeleid van de lidstaten, heeft de fraudebestrijdingsstrategie voornamelijk betrekking op maatregelen onder de verantwoordelijkheid van de Commissie ter bescherming van de financiële belangen van de EU.*

## **2. BETER TOEZICHT OP DE INSPANNINGEN OP HET GEBIED VAN CORRUPTIEBESTRIJDING**

### **2.1. Huidige toezichts- en evaluatiemechanismen**

Tot nu toe ontbreekt een mechanisme om op samenhangende en sectoroverschrijdende wijze op het niveau van de EU en van de lidstaten toezicht te houden op het bestaan van corruptiebestrijdingsbeleid en de effectiviteit daarvan te beoordelen<sup>13</sup>. Op internationaal niveau zijn de belangrijkste bestaande mechanismen voor toezicht en evaluatie de GRECO, de OESO-werkgroep omkoping, en het toezichtsinstrument van het UNCAC. Deze mechanismen stimuleren de staten om normen op het gebied van corruptiebestrijding in te voeren en te handhaven. Deze normen kennen echter allemaal verschillende beperkingen die een belemmering vormen voor een effectieve aanpak van de met corruptie samenhangende problemen op EU-niveau.

---

<sup>13</sup> Sinds 2006 bestaat er een specifiek toezichtsmechanisme dat op twee lidstaten van toepassing is: het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Roemenië en Bulgarije, (Beschikkingen 2006/928/EG en 2006/929/EG van de Commissie van 13 december 2006 (PB L 354 van 14.12.2006, blz. 56 en blz. 58). Het mechanisme voor samenwerking en toetsing bleek een ad-hocoplossing voor de aanzienlijke tekortkomingen die aan de vooravond van toetreding tot de EU nog bestonden. In deze context voert de Commissie controles uit aan de hand van een aantal tevoren vastgestelde ijkpunten op het gebied van hervormingen van de rechtspraak en corruptiebestrijding, evenals, in het geval van Bulgarije, de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Van de bestaande voor de EU relevante instrumenten is de **GRECO** de veelzijdigste, aangezien alle lidstaten daarin vertegenwoordigd zijn. Met behulp van de GRECO draagt de Raad van Europa bij aan het garanderen van minimumnormen in een pan-Europees rechtsgebied. Echter, gezien de beperkte zichtbaarheid van de intergouvernementele GRECO-evaluatieprocedure en het bijbehorend mechanisme voor follow-up heeft dit tot op heden niet geleid tot de nodige politieke wil in de lidstaten om corruptie effectief aan te pakken. Voorts houdt de GRECO toezicht op het voldoen aan een reeks door de Raad van Europa vastgestelde corruptiebestrijdingsnormen<sup>14</sup> waardoor hij minder gericht is op specifieke terreinen van de EU-wetgeving, zoals overheidsopdrachten. Bovendien biedt het GRECO-stelsel geen mogelijkheid tot vergelijkende analyse en daarmee tot vaststelling van tendensen op het gebied van corruptie in de EU, en evenmin stimuleert het actief de uitwisseling van beste praktijken en het leren van elkaar (*peer learning*).

Het Verdrag van de **OESO** inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties (**Verdrag inzake de bestrijding van omkoping**)<sup>15</sup> is specifiek gericht op de omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties en kan niet worden uitgebreid naar andere belangrijke gebieden van de corruptiebestrijding in de EU. In het zevende jaarlijkse voortgangsrapport van Transparency International<sup>16</sup> wordt gesteld dat de handhaving van het Verdrag inzake de bestrijding van omkoping suboptimaal is: in slechts vier EU-lidstaten heeft actieve handhaving plaatsgevonden, terwijl in 12 EU-lidstaten weinig of geen sprake van handhaving is geweest. Ondanks een gedegen evaluatiestelsel in de vorm van de OESO-werkgroep omkoping, blijft de politieke daadkracht voor effectieve tenuitvoerlegging van het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping onvoldoende.

Het **Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie (UNCAC)** is in december 2005 in werking getreden en in september 2008 is de EU tot dit verdrag toegetreden<sup>17</sup>. De conferentie van staten die partij zijn bij het UNCAC heeft in november 2009 een mechanisme voor de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het UNCAC vastgesteld. De EU stimuleert de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en transparantie van de bevindingen van de evaluaties op grond van het mechanisme. Het is echter waarschijnlijk dat verschillende aspecten het potentieel beperken van het UNCAC-evaluatiemechanisme om de met corruptie samenhangende problemen op EU-niveau aan te pakken: het betreft een intergouvernementeel instrument, het systeem van wederzijdse evaluatie laat waarschijnlijk beleidsterreinen die voor de EU van bijzonder belang zijn buiten beschouwing, tot de partijen behoren onder meer staten met lagere corruptiebestrijdingsnormen dan de EU, de evaluatiecycli zijn van relatief lange duur, en in geval staten die partij zijn de aanbevelingen niet ten uitvoer hebben gelegd, volgt slechts een beperkt aantal keren een follow-up.

---

<sup>14</sup> Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS nr. 173 van 27.1.1999) en het aanvullend protocol (ETS nr. 191 van 15.5.2003); Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS nr. 174 van 4.11.1999) en de twintig richtsnoeren voor de bestrijding van corruptie (Resolutie (97) 24 van het Comité van ministers van de Raad van Europa).

<sup>15</sup> [http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_35692940\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html).

<sup>16</sup> [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions)

<sup>17</sup> Besluit 2008/801/EG van de Raad (PB L 287 van 25.9.2008, blz. 1).

## 2.2. Het EU-corruptiebestrijdingsverslag

Gelet op de bovenstaande toelichting op de beperkingen van de bestaande internationale toezichts- en evaluatiemechanismen, dient er een **specifiek toezichts- en beoordelingsmechanisme, het EU-corruptiebestrijdingsverslag, te worden opgesteld** ter bevordering van meer politieke wil in de lidstaten en handhaving van de bestaande wettelijke en institutionele instrumenten. Dat mechanisme dient te worden **gecombineerd met deelname van de EU aan de GRECO**<sup>18</sup>. Het EU-corruptiebestrijdingsverslag zal met ingang van 2013 **om het andere jaar worden uitgebracht door de Commissie**.

De opstelling van het EU-corruptiebestrijdingsverslag is de reactie van de Commissie op het verzoek van de lidstaten in het programma van Stockholm<sup>19</sup> om „indicatoren te ontwerpen waarmee de inspanningen in de strijd tegen de corruptie, in het bijzonder op de tot het acquis behorende terreinen (overheidsopdrachten, financiële controle, enz.) kunnen worden gemeten” en van het Europees Parlement in verband met de regelmatige toetsing van de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding in de lidstaten<sup>20</sup>.

De opstelling van het EU-corruptiebestrijdingsverslag heeft als uitgangspunt dat er weliswaar geen uniforme oplossing voor corruptie bestaat, maar dat voor alle EU-lidstaten corruptie een punt van zorg is. Door middel van periodieke beoordeling en publicatie van objectieve, op feiten gebaseerde verslagen zal het verslag **voor de lidstaten een extra stimulans vormen om corruptie effectief aan te pakken**, in het bijzonder door internationaal overeengekomen corruptiebestrijdingsnormen toe te passen en te handhaven. Het mechanisme, dat voor alle lidstaten in gelijke mate van toepassing is, zal zorgen voor een duidelijker overzicht van het bestaan en de effectiviteit van de corruptiebestrijding in de EU, zal bijdragen aan de bepaling van specifieke oorzaken van corruptie, en **daardoor een basis bieden voor een gedegen voorbereiding van toekomstige EU-beleidsmaatregelen**. Bovendien zal dit verslag fungeren als een „crisiswaarschuwing” ter beperking van potentiële risico's van diepgewortelde problemen die tot een crisis zouden kunnen leiden.

Bij de voorbereiding van het EU-corruptiebestrijdingsverslag zal de Commissie ter vermindering van extra administratieve lasten voor lidstaten en dubbel werk, gebruik maken van de bestaande toezichts- en evaluatiemechanismen. Zij zal zich baseren op de minimumnormen op het gebied van corruptiebestrijding die zijn vastgesteld in de bestaande internationale instrumenten, zoals het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa<sup>21</sup>, het Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie<sup>22</sup>, de twintig richtsnoeren voor de bestrijding van corruptie<sup>23</sup>, het UNCAC<sup>24</sup> en het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Zie het verslag van de Commissie aan de Raad over de wijze van deelname van de EU aan de GRECO (COM(2011) 307).

<sup>19</sup> Document nr. 17024/09 van de Raad, goedgekeurd door de Europese Raad van 10/11 december 2009 (PB C 115, blz. 1). Zie ook resolutie nr. 6902/05 van de Raad, goedgekeurd op 14 april 2005, waarin de Commissie wordt verzocht om ook de ontwikkeling van een wederzijds evaluatie- en toezichtsmechanisme in overweging te nemen.

<sup>20</sup> Schriftelijke verklaring nr. 2/2010 inzake de inspanningen van de Unie ter bestrijding van corruptie, aangenomen door het Europees Parlement op 18 mei 2010.

<sup>21</sup> ETS nr. 173 van 27.1.1999.

<sup>22</sup> ETS nr. 174 van 4.11.1999.

<sup>23</sup> Resolutie (97) 24 van het Comité van ministers van de Raad van Europa.

<sup>24</sup> Resolutie 58/4 van de Algemene Vergadering van de VN van 31 oktober 2003.

<sup>25</sup> Aangenomen door de onderhandelingsconferentie van 21 november 1997.

Aangezien bijna alle vormen van corruptie grensoverschrijdende gevolgen kunnen hebben, zal het verslag niet beperkt blijven tot een uitputtende opsomming van prioritaire gebieden. In elk EU-corruptiebestrijdingsverslag zullen een aantal **sectoroverschrijdende kwesties met bijzondere relevantie op EU-niveau**, en geselecteerde kwesties die specifiek per lidstaat gelden, aan bod komen. Deze zullen worden beoordeeld aan de hand van een aantal **indicatoren** die gebaseerd zijn op de reeds bestaande normen op de respectieve gebieden en op normen die tijdens de opstelling van het verslag worden ontwikkeld. Er zullen nieuwe indicatoren worden ontwikkeld wanneer de betrokken normen nog niet in een bestaand instrument zijn vastgelegd of op EU-niveau strengere normen nodig zijn. Bij de selectie van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren zal de Commissie de bevoegde corruptiebestrijdingsautoriteiten in de lidstaten raadplegen. Indicatoren kunnen onder andere bestaan uit: de perceptie van corruptie, de reactie van respondenten op corruptie, en misdaadstatistieken, met inbegrip van inbeslagnemingen en confiscaties van de opbrengsten van met corruptie samenhangende misdrijven. Het EU-corruptiebestrijdingsverslag zal een kwantitatieve beoordeling van die indicatoren omvatten en een kwalitatieve analyse van de tendensen op het gebied van corruptie en de resultaten van de corruptiebestrijding.

Het EU-corruptiebestrijdingsverslag zal volgende delen omvatten:

- **Een thematisch deel**, waarin specifieke aspecten van de corruptiebestrijding in de EU op basis van onderzoek worden behandeld en dat thematische gevalstudies, voorbeelden van beste praktijken en aanbevelingen bevat.
- **Landenanalyses**, met inbegrip van aanbevelingen op maat aan afzonderlijke lidstaten, op basis van de resultaten van bestaande toezichtsmechanismen en evaluaties van beschikbaar bewijs uit relevante bronnen. Dit deel kan vergezeld gaan van aanbevelingen voor passende maatregelen op EU-niveau.
- **Tendensen op EU-niveau**, op basis van de resultaten van een om het andere jaar gehouden Eurobarometer-enquête over corruptie waarin de perceptie van corruptie op verschillende gebieden onder EU-burgers wordt gemeten, en van gegevens uit andere relevante informatiebronnen over de ervaringen met corruptie op EU-niveau.

Bij de opstelling van het verslag zal de Commissie gebruik maken van verscheidene informatiebronnen, waaronder bestaande toezichtsmechanismen (GRECO, OESO, UNCAC), onafhankelijke deskundigen, onderzoeksbevindingen, Commissiediensten en OLAF, lidstaten, EU-agentschappen zoals Europol en Eurojust, het Europees netwerk voor corruptiebestrijding, Eurobarometer-enquêtes en het maatschappelijk middenveld<sup>26</sup>.

Het EU-corruptiebestrijdingsverslag zal worden beheerd door de Commissie en worden opgesteld met bijstand van:

- Een **deskundigengroep** die adviseert inzake: (1) de vaststelling van indicatoren, (2) de beoordeling van de prestaties van de lidstaten, (3) de vaststelling van beste praktijken, (4) de vaststelling van EU-tendensen, (5) het doen van aanbevelingen, en (6) het voorstellen van nieuwe EU-maatregelen waar nodig. De groep zal worden ingesteld door de Commissie na een openbare oproep. De geselecteerde deskundigen kunnen uiteenlopende achtergronden hebben (rechtshandhaving, corruptiepreventie, maatschappelijk middenveld, onderzoek, enz.), moeten onbetwist deskundig zijn op het gebied van corruptiebestrijding

---

<sup>26</sup> Er zal rekening worden gehouden met evaluaties van relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld de lopende studie van Transparency International in verband met de nationale integriteitssystemen in de EU.



en een goede reputatie op het punt van integriteit bezitten en zich verplichten om persoonlijk in hun professionele hoedanigheid op te treden.

- Een **netwerk van correspondenten voor onderzoek ter plaatse**, dat is opgericht door de Commissie en dat bestaat uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de academische wereld, die in elke lidstaat relevante informatie verzamelen als inbreng voor en aanvulling op het werk van de deskundigengroep.

Overwogen kan worden om in directe samenhang met het EU-corruptiebestrijdingsverslag een **programma** op te stellen **om ervaringen te delen** bij wijze van hulp aan lidstaten, plaatselijke ngo's en andere belanghebbenden om beste praktijken en tekortkomingen van het corruptiebestrijdingsbeleid vast te stellen, om de bewustwording te verhogen of bijscholing te bieden.

De Commissie zal alle kosten dragen die samenhangen met het EU-corruptiebestrijdingsverslag, waaronder die van de onafhankelijke deskundigengroep, het netwerk van onderzoekscorrespondenten en, als het tot stand komt, het programma voor het delen van ervaringen.

**Deelname van de EU aan de GRECO:** dit zou weliswaar niet geheel voldoen aan de behoeften van de EU in verband met periodieke verslaggeving over de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding, maar zou leiden tot synergieën tussen de twee mechanismen<sup>27</sup>. De GRECO zou input kunnen opleveren voor het EU-corruptiebestrijdingsverslag in de vorm van vergelijkende analyses van bestaande evaluaties en verslagen van de GRECO over de naleving in de EU-lidstaten, en kunnen aangeven welke belangrijke aanbevelingen aanvullende follow-up vereisen.

**Gelet op het bovenstaande stelt de Commissie een mechanisme in voor de verslaggeving over corruptiebestrijding in de EU, teneinde periodiek de inspanningen van de lidstaten in de strijd tegen corruptie te beoordelen en verzoekt zij de Raad haar te machtigen om met de Raad van Europa te onderhandelen over deelname aan de GRECO. Voor de middellange en lange termijn zal de Commissie op basis van de bevindingen van het EU-corruptiebestrijdingsverslag nagaan of er behoefte bestaat aan aanvullende EU-beleidsinitiatieven, waaronder onderlinge aanpassing van het strafrecht op het gebied van corruptie.**

### **3. BETERE TENUITVOERLEGGING VAN BESTAANDE INSTRUMENTEN VOOR CORRUPTIEBESTRIJDING**

Er bestaan reeds een aantal rechtsinstrumenten ter bestrijding van corruptie op EU-, Europees en internationaal niveau. Zo is er onder meer de EU-Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de EU-lidstaten betrokken zijn, die op 28 september 2005 in werking is getreden<sup>28</sup>. Met uitzondering van die overeenkomst zijn de bestaande instrumenten echter nog niet geratificeerd en omgezet in de wetgeving van alle EU-lidstaten. Om corruptie effectief het hoofd te bieden, dienen de lidstaten ten minste stappen te zetten om de ratificatieprocedure en de omzetting te voltooien.

---

<sup>27</sup> Zie het verslag van de Commissie aan de Raad inzake de voorwaarden van de EU-toetreding tot de GRECO (COM(2011) 307).

<sup>28</sup> PB C 195 van 25.6.1997, blz. 2.

### 3.1. Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector

Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector<sup>29</sup>, dat in juli 2003 is aangenomen, is gericht op het criminaliseren van zowel actieve als passieve omkoping en bevat meer gedetailleerde voorschriften voor de aansprakelijkheid van rechtspersonen en afschrikwekkende sancties. In het eerste uitvoeringsverslag<sup>30</sup> van 2007 is aangetoond dat veel lidstaten weinig voor de tenuitvoerlegging hebben gedaan. Op het punt van de criminalisering van alle aspecten van actieve en passieve omkoping en de bepalingen inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen zijn tekortkomingen gevonden. In het tweede uitvoeringsverslag, dat bij deze mededeling is gevoegd, is aangetoond dat verscheidene lidstaten nog steeds niet de meest gedetailleerde bepalingen inzake de criminalisering van alle aspecten van actieve en passieve omkoping hebben omgezet<sup>31</sup>. Bovendien blijft de aansprakelijkheid van rechtspersonen op nationaal niveau suboptimaal geregeld.

**De Commissie roept de lidstaten op alle bepalingen van Kaderbesluit 2003/568/JBZ onverwijld om te zetten** en ervoor te zorgen dat deze effectief ten uitvoer wordt gelegd. Al naar gelang de vooruitgang zal de Commissie overwegen een richtlijn voor te stellen ter vervanging van het kaderbesluit.

Tegen deze achtergrond verwelkomt de Commissie de vaststelling door bepaalde lidstaten van strengere regels ter voorkoming van corruptie in de private sector, en van zwaardere aansprakelijkheid van rechtspersonen bij corruptiemisdrijven. **De Commissie is voornemens de dialoog tussen overheid en bedrijfsleven te stimuleren**, evenals de uitwisseling van beste praktijken op dit gebied. Particuliere ondernemingen worden aangemoedigd om heldere gemeenschappelijke standaardnormen op te stellen en te implementeren op het gebied van boekhouding, interne controle, gedragscodes en de bescherming van klokkenluiders.

### 3.2. Overige internationale instrumenten voor corruptiebestrijding

Verscheidene EU-lidstaten hebben alle of de meeste bestaande internationale instrumenten voor corruptiebestrijding geratificeerd. Echter, drie EU-lidstaten<sup>32</sup> hebben het **Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa**<sup>33</sup> niet geratificeerd, twaalf landen<sup>34</sup> hebben het aanvullend protocol niet geratificeerd, en zeven landen<sup>35</sup> hebben het **Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie**<sup>36</sup> niet geratificeerd. Drie lidstaten<sup>37</sup> hebben het **UNCAC** nog niet geratificeerd. Vijf EU-lidstaten<sup>38</sup> hebben het **OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping** niet geratificeerd.

---

<sup>29</sup> PB L 192 van 31.7.2003, blz. 54.

<sup>30</sup> COM(2007) 328 definitief.

<sup>31</sup> COM(2011) 309 definitief. Uit het verslag komt naar voren dat slechts negen lidstaten (namelijk België, Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk, Ierland, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk) op correcte wijze alle bestanddelen van het strafbare feit zoals bepaald in artikel 2 van het Kaderbesluit hebben omgezet.

<sup>32</sup> Oostenrijk, Duitsland, Italië.

<sup>33</sup> ETS nr. 173 van 27.1.1999.

<sup>34</sup> Oostenrijk, Tsjechië, Estland, Finland, Duitsland, Hongarije, Italië, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Spanje.

<sup>35</sup> Denemarken, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>36</sup> ETS nr. 174 van 4.11.1999.

<sup>37</sup> Tsjechië, Duitsland, Ierland.

<sup>38</sup> Cyprus, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië. Deze lidstaten zijn geen lid van de OESO. Bulgarije is de enige lidstaat die geen lid is van de OESO, die dit verdrag heeft goedgekeurd.

**De Commissie verzoekt de lidstaten die deze instrumenten niet hebben geratificeerd dit onverwijld te doen** en daarbij in voorkomend geval de exclusieve bevoegdheid van de Unie in aanmerking te nemen, en deze instrumenten volledig ten uitvoer te leggen. De Commissie verzoekt de lidstaten haar onverwijld in kennis te stellen van de gezette stappen met betrekking tot de ratificatie van deze instrumenten en van hun eventuele argumenten voor het niet-ratificeren. In deze context **zijn ratificering en effectieve handhaving van het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping door alle EU-lidstaten van bijzonder belang**. De Commissie analyseert mogelijke problemen die EU-lidstaten die geen lid van de OESO zijn, ondervinden in de ratificatieprocedure, evenals tekortkomingen bij de implementatie en handhaving.

### **3.3. Samenwerking tussen de EU en de bestaande internationale corruptiebestrijdingsinstrumenten**

In het programma van Stockholm wordt opgeroepen tot een sterkere coördinatie tussen de lidstaten in het kader van het UNCAC, de GRECO en de OESO. Daartoe zal de Commissie in het bijzonder op de volgende gebieden maatregelen nemen.

In het **UNCAC** is de verplichting opgenomen zelfbeoordelingen uit te voeren. In het geval van de EU is die procedure complex, aangezien deze de samenwerking tussen alle EU-instellingen vereist, alsook met de lidstaten in kwesties die onder de gedeelde bevoegdheid vallen. De Commissie is echter de procedure<sup>39</sup> gestart en analyseert de gevolgen van de veranderingen die het Verdrag van Lissabon heeft gebracht op het punt van de EU-verplichtingen binnen het UNCAC. Zodra die analyse is voltooid, worden de voorwaarden voor deelname aan het toezichtsmechanisme, waaronder de benoeming van deskundigen, vastgesteld.

De Commissie zal de samenwerking met de **OESO** intensiveren, eventueel door middel van een memorandum van overeenstemming. De bevindingen van de OESO-werkgroep omkoping zullen als input voor het EU-corruptiebestrijdingsverslag worden gebruikt.

De Commissie heeft de mogelijke voorwaarden voor de **deelname van de EU aan de GRECO** geanalyseerd en zal, binnen de grenzen van de EU-bevoegdheid, hiertoe de nodige procedures starten<sup>40</sup>. **De lidstaten dienen in het Comité van ministers van de Raad van Europa het verzoek van de EU tot deelname aan de GRECO te steunen.**

De Commissie steunt ook de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding die zijn gedaan in het kader van de **G-20** en zal bijdragen aan de tenuitvoerlegging van het actieplan voor corruptiebestrijding van de G-20, dat op de top van november 2010 in Seoul is bekrachtigd<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> OLAF heeft een begin gemaakt met een systematische analyse van corruptiezaken om de bedreigingen voor en de kwetsbaarheden van de EU-begroting vast te stellen.

<sup>40</sup> Zie het verslag van de Commissie aan de Raad over de wijze van deelname van de EU aan de GRECO (COM(2011) 307).

<sup>41</sup> Bijlage III bij de verklaring van de regeringsleiders op de G20-top van 11-12 november 2010 in Seoul.

#### 4. STERKERE KLEMTON OP CORRUPTEBESTRIJDING OP DE INTERNE EU-BELEIDSTERREINEN

Ter aanvulling op een beter toezicht en de tenuitvoerlegging van de bestaande rechtsinstrumenten, dient er een **alomvattende aanpak** te komen om corruptiebestrijding te integreren op alle relevante EU-beleidsterreinen, zowel intern als extern. Vooral op de volgende beleidsterreinen is er een sterkere klemtoon op corruptie nodig.

##### 4.1. Rechtshandhaving, justitiële en politieke samenwerking binnen de EU

De lidstaten dienen alle nodige stappen te zetten ter verzekering van **effectieve opsporing, vervolging en duurzame prestaties op het gebied van afschrikwekkende sancties en ontneming van crimineel verkregen vermogen in corruptiezaken**. In deze context zijn politieke en justitiële samenwerking tussen EU-lidstaten, financieel onderzoek, bijscholing van rechtshandavingspersoneel en de bescherming van klokkenluiders van bijzonder belang.

###### 4.1.1. Politieke en justitiële samenwerking

Op grond van de strategie 2010-2014 wil **Europol** meer bijdragen aan maatregelen op het gebied van rechtshandhaving en functioneren als het criminele-informatiecentrum van de EU en als het EU-centrum voor deskundigheid op het gebied van rechtshandhaving. De Commissie verzoekt **Europol zijn inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding op te drijven** als facilitator voor maatregelen tegen de georganiseerde misdaad. Dit zou ook de opstelling van regelmatige dreigingsbeoordelingen dienen te omvatten.

Sinds 2004 is **Eurojust** betrokken bij een licht toenemend aantal corruptiezaken. Hoewel deze zaken in 2010 slechts 2% van de totale werklast vormden, getuigt het groeiend aantal betrokken lidstaten van een toenemende behoefte aan justitiële samenwerking in grensoverschrijdende corruptiezaken. De Commissie verzoekt **Eurojust meer inspanningen te leveren ter facilitering van informatie-uitwisseling** tussen de autoriteiten van de lidstaten in verband met grensoverschrijdende corruptiezaken.

Sinds 2008, tot slot, heeft het **EU-netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie (EACN)**<sup>42</sup> de corruptiebestrijdingsautoriteiten van de lidstaten, alsook de Commissie, OLAF, Europol en Eurojust bijeengebracht. Het EACN wordt beheerd door het onder Oostenrijkse leiding staande netwerk van Europese partners tegen corruptie (EPAC). **De Commissie zal samen met het EACN werken aan concretere resultaten**, een sterkere klemtoon op operationele kwesties die voor onderzoekers van corruptie relevant zijn, en een duidelijkere afbakening van de respectieve rollen van het EPAC en het EACN. De Commissie overweegt een voorstel op te stellen tot wijziging van het besluit van de Raad tot instelling van het EACN.

---

<sup>42</sup> Besluit 2008/852/JBZ van de Raad (PB L 301 van 12.11.2008, blz. 38).

#### 4.1.2. Financiële onderzoek en ontneming van vermogensbestanddelen

In vier door de Commissie uitgebrachte verslagen over de tenuitvoerlegging<sup>43</sup> is gewezen op vertragingen in de inspanningen van veel lidstaten om maatregelen inzake de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven te nemen. **In 2011 zal de Commissie een herzien rechtskader van de EU met betrekking tot confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen voorstellen** om ervoor te zorgen dat de rechtbanken in de lidstaten op effectieve wijze crimineel verkregen of met criminaliteit samenhangende vermogensbestanddelen kunnen confisqueren en de tegenwaarden daarvan, ook in corruptiezaken, geheel kunnen ontnemen.

De derde richtlijn tot voorkoming van witwassen<sup>44</sup> noemt corruptie als een van de basisdelicten bij het witwassen. In door de OESO-werkgroep omkoping verrichte evaluaties komt naar voren dat zeer weinig buitenlandse omkoopzaken door middel van de nationale systemen tot voorkoming van witwassen zijn opgespoord. De Commissie beklemtoont dat de financiële inlichtingeneenheden<sup>45</sup>, de gespecialiseerde agentschappen op het gebied van corruptiebestrijding en de rechtshandhavingsorganen in de lidstaten verder moeten samenwerken. **De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat financiële onderzoeken in corruptiezaken op effectieve en consistente wijze worden gevoerd** en dat mogelijke verbanden met de georganiseerde misdaad en witwassen altijd worden onderzocht. **In 2012 zal de Commissie een strategie vaststellen** voor de verbetering van de kwaliteit van de **financiële onderzoeken** in de lidstaten en de ontwikkeling van financiële inlichtingen die tussen de autoriteiten binnen de lidstaten, alsook tussen de lidstaten en EU-agentschappen en op internationaal niveau dienen te worden gedeeld.

#### 4.1.3. Bescherming van klokkenluiders

Effectieve bescherming van klokkenluiders tegen vergelding vormt een belangrijk aspect van het corruptiebestrijdingsbeleid. Het betrokken rechtskader in de EU is suboptimaal en schept problemen bij de aanpak van grensoverschrijdende zaken. **De Commissie zal een beoordeling uitvoeren van de bescherming van personen die financiële misdrijven**

---

<sup>43</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 8 van Besluit 2007/845/JBZ van de Raad van 6 december 2007 betreffende de samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op het gebied van de opsporing en de identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere vermogensbestanddelen die hun oorsprong vinden in misdrijven (COM(2011) 176 definitief). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad op grond van artikel 22 van Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (COM(2010) 428). Verslag van de Commissie op grond van artikel 6 van Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (COM(2007) 805 definitief). Verslag van de Commissie op basis van artikel 14 van Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (COM(2008) 885 definitief).

<sup>44</sup> Richtlijn 2005/60/EG (PB L 309 van 25.11.2005, blz. 15).

<sup>45</sup> Artikel 21, lid 2, onder b), van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme luidt als volgt: „Deze FIE wordt opgezet als een centrale, nationale eenheid. Zij is verantwoordelijk voor de ontvangst (en, voor zover toegestaan, het opvragen) het analyseren en het verspreiden onder de bevoegde autoriteiten van informatie die betrekking heeft op vermoedelijke gevallen van witwassen van geld of van financiering van terrorisme, of die krachtens een nationale wetgeving of regeling is vereist. Zij beschikt over adequate middelen om haar taken naar behoren te vervullen.”

**rapporteren. Deze beoordeling zal eveneens betrekking hebben op de bescherming van klokkenluiders**, en op verwante kwesties op het gebied van gegevensbescherming, en zal dienen als basis voor verdere maatregelen op EU-niveau.

#### 4.1.4. *Bijscholing van rechtshandhavingsambtenaren*

De Commissie zal via de **EPA** de ontwikkeling steunen van gerichte **bijscholingsprogramma's** over corruptie voor rechtshandhavingsagentschappen. In deze programma's dienen specifieke aspecten van de aanpak van grensoverschrijdende corruptiezaken aan de orde te komen, bijvoorbeeld het verzamelen en uitwisselen van bewijsstukken, het verband met financiële onderzoeken, en het verband met onderzoek naar misdrijven die door de georganiseerde misdaad zijn gepleegd.

## 4.2. **Overheidsopdrachten**

De overheidsuitgaven voor werken, goederen en diensten bedragen ongeveer 19% van het EU-bbp (2009). Bijna een vijfde van deze uitgaven valt onder de werkingssfeer van de EU-richtlijnen voor overheidsopdrachten (dat wil zeggen ongeveer 420 miljard euro of 3,6% van het EU-bbp).

Het huidige EU-rechtskader voor overheidsopdrachten<sup>46</sup> omvat geen specifieke bepalingen over preventie van en sancties op belangenverstrengeling en omvat slechts weinig specifieke voorschriften ten aanzien van favoritisme en corruptie.

In januari 2011 is de **Commissie een raadpleging<sup>47</sup> gestart over de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten**. Het is de vraag of het nodig is op EU-niveau te komen tot een algemene definitie van belangenverstrengeling en mogelijke waarborgen tegen dergelijke situaties, waaronder de bekendmaking van gesloten overeenkomsten ter vergroting van de transparantie, de uitbreiding van uitsluitingsgronden en „zelfreinigende” maatregelen. **Bij de opstelling van gemoderniseerde wetgeving inzake EU-overheidsopdrachten zal de Commissie met deze kwesties zorgvuldig rekening houden. Tegen deze achtergrond zal de Commissie eveneens wetgeving inzake concessies overwegen** om te komen tot betere voorwaarden voor de eerlijke en concurrerende gunning van deze overeenkomsten en daardoor het risico van corruptie te verlagen.

## 4.3. **Cohesiebeleid ter ondersteuning van de opbouw van bestuurlijke capaciteit**

Het EU-cohesiebeleid draagt bij aan de versterking van de institutionele capaciteit van de lidstaten om overheidsdiensten effectiever te maken. Bestuurlijke capaciteit en goed bestuur behoren tot de hoofdprioriteiten van de communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013 inzake cohesie. In totaal is op grond van deze richtsnoeren 3,5 miljard euro toegewezen aan de versterking van de institutionele capaciteit op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau, waarvan 2 miljard euro uit het Europees Sociaal Fonds komt. In de verordening inzake het Europees Sociaal Fonds 2007-2013 werd specifiek prioriteit gegeven aan de versterking van

---

<sup>46</sup> Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114) en Richtlijn 2004/17/EG houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1).

<sup>47</sup> Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt (COM(2011) 15 definitief).

de bestuurlijke capaciteit in minder ontwikkelde regio's en lidstaten. Dergelijke steun voor institutionele capaciteit zal een positieve invloed hebben op de preventie van corruptie doordat de overheidsdiensten efficiënter en transparanter worden. Sommige lidstaten hebben corruptiebestrijdingsmaatregelen opgenomen in hun operationele programma's. **De Commissie is voornemens de steun voor de versterking van de institutionele capaciteit voort te zetten en die ter beschikking te stellen van alle lidstaten en regio's**<sup>48</sup>.

#### 4.4. Boekhoudnormen en wettelijke controle voor EU-vennootschappen

Het gebruik van internationale standaarden voor financiële verslaggeving voor de geconsolideerde financiële overzichten van ondernemingen die in de EU beursgenoteerd zijn, is sinds 2005 verplicht<sup>49</sup>. De procedures voor wettelijke controle zijn geharmoniseerd<sup>50</sup>, met de invoering van een verplichting van externe kwaliteitsborging, bepalingen in verband met overheidstoezicht, plichten en onafhankelijkheid van de met de wettelijke controle belaste accountants en de toepassing van internationale standaarden. Deze maatregelen hebben de geloofwaardigheid, kwaliteit en transparantie van de financiële verslaggeving vergroot en het risico van corruptie verkleind.

De Commissie heeft in 2010 publieke raadplegingen over de lessen van de financiële crisis gehouden<sup>51</sup>. De resultaten van de raadpleging zullen de Commissie helpen te beslissen over **toekomstige maatregelen om geconsolideerde controles en controlesystemen binnen EU-ondernemingen te garanderen teneinde het risico van corruptiepraktijken te verlagen**. Het kan hierbij onder meer gaan om: verduidelijkingen van de rol van externe accountants, governance en de onafhankelijkheid van accountantskantoren, toezicht op externe accountants, schepping van een interne markt voor externe-auditdiensten, en de vereenvoudiging van de voorschriften voor het midden- en kleinbedrijf.

#### 4.5. Voorkomen en bestrijden van politieke corruptie

Zoals politieke schandalen herhaaldelijk hebben laten zien, ontstaan er soms complexe contacten tussen politieke actoren, private ondernemingen, media, handelsassociaties en stichtingen<sup>52</sup>. Deze contacten worden gestimuleerd door wederzijds voordeel bij de beïnvloeding van belangrijke politieke en economische beslissingen, hetgeen een risico vormt voor de democratische instellingen en procedures en de opsporing van corruptiepraktijken moeilijker maakt. Door de stimulans van de GRECO-toezichtsprocedure is er in verschillende lidstaten enige vooruitgang te zien in het wettelijke en institutionele kader voor de financiering van politieke partijen. Helaas is de handhaving van de transparantie- en toezichtsvoorschriften in sommige lidstaten nog onbevredigend. **De Commissie roept de lidstaten, de nationale parlementen en het Europees Parlement op voor meer**

---

<sup>48</sup> Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid (COM(2010) 642 definitief).

<sup>49</sup> Verordening (EG) nr. 1606/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 19 juli 2002 (PB L 243 van 11.9.2002, blz. 1).

<sup>50</sup> Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PB L 157 van 9.6.2006, blz. 87).

<sup>51</sup> Groenboek Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis (COM(2010) 561 definitief).

<sup>52</sup> In de afgelopen jaren zijn er beschuldigingen geweest van betrekkingen tussen politici en invloedrijke ondernemingen of eigenaren van media, vooral met betrekking tot de financiering van verkiezingscampagnes.

**transparantie te zorgen en een effectief toezicht op de financiering van politieke partijen en andere belangengroepen mogelijk te maken.** De Commissie zal ook alles in het werk stellen om haar verplichting tot verdediging van het algemene belang van de Unie, overeenkomstig de in de Verdragen neergelegde verplichtingen, in haar eigen gedragscode en in andere relevante voorschriften te eerbiedigen.

De media hebben een belangrijke rol in de vergroting van de transparantie en controleerbaarheid van politieke figuren en vormen vaak een goed middel voor de bestrijding van politieke corruptie. **De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan alle nodige maatregelen te nemen ter verzekering van de effectieve tenuitvoerlegging van het bestaande rechtskader, en de onafhankelijkheid en vrijheid van de media, met inbegrip van de financiering van de media, te garanderen.** De Commissie zal door middel van haar bestaande programma's, bijscholing van de media ondersteunen zodat de kennis op specifieke gebieden die relevant zijn voor de opsporing van corruptie, groter wordt (bijvoorbeeld witwassen, subsidie aan politieke partijen, het bankwezen, beurzen). De Commissie ondersteunt ook op andere manieren maatregelen om politieke corruptie te beperken, bijvoorbeeld financiering van initiatieven van het maatschappelijk middenveld<sup>53</sup>.

#### **4.6. Betere statistieken**

Momenteel is er in de EU geen uniform statistisch systeem om de mate en de omvang van corruptie of de effectiviteit van corruptiebestrijdingsmaatregelen te meten. Als follow-up van het EU-actieplan om een algemene en coherente EU-strategie op te stellen voor het meten van de criminaliteit en het strafrecht<sup>54</sup>, wordt er een nieuw actieplan (2011-2015) opgesteld. **De Commissie zal een subgroep van deskundigen op het gebied van statistiek oprichten**, als eerste stap in de werkzaamheden voor de vaststelling van een uniform statistisch systeem van de EU inzake corruptie.

#### **4.7. Integriteit in de sport**

Corruptie in de sport is een probleem dat steeds zichtbaarder wordt en een grensoverschrijdende dimensie heeft, vooral bij niet-transparante transfers en oneerlijke sportpraktijken. De Commissie zal een analyse maken van de mogelijke oplossingen om oneerlijke sportpraktijken doeltreffender aan te pakken<sup>55</sup>, te beginnen met een studie van de manieren waarop corruptie in de sport in de nationale wetgevingen aan bod komt. Die studie kan de basis vormen voor verdere beleidsmaatregelen op dit gebied, bijvoorbeeld het vaststellen van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten op dit gebied.

#### **4.8. Bescherming van EU-overheidsgeld tegen corruptie**

Meer dan een decennium geleden hebben beschuldigingen van corruptie geleid tot het aftreden van de volledige Commissie en de instelling van **OLAF**. Een van de hoofdtaken van OLAF is het voeren van bestuurlijke onderzoeken ter bestrijding van fraude, corruptie en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Deze steun is verzekerd via het specifieke programma „Preventie en bestrijding van criminaliteit”.

<sup>54</sup> COM(2006) 437 definitief.

<sup>55</sup> COM(2011) 12 definitief.

<sup>56</sup> OLAF brengt jaarlijks verslag uit over zijn activiteiten, zie [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/olaf\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html)



In 2011 zullen verschillende initiatieven worden opgenomen om de strijd tegen fraude en corruptie waardoor het overheidsgeld van de EU schade ondervindt, op te voeren. In de **mededeling over de bescherming van de financiële belangen van de EU door middel van strafrechtelijke en bestuurlijke onderzoeken**<sup>57</sup> wordt uiteengezet op welke wijze de Commissie voornemens is op EU-niveau het geld van de belastingbetalers te beschermen tegen onwettelijke activiteiten, onder meer tegen bedreigingen als gevolg van corruptie binnen en buiten de EU-instellingen. In de mededeling wordt gewezen op kansen om het strafrechtskader en de procedurele instrumenten voor onderzoekers en aanklagers te verbeteren, alsook op mogelijke institutionele ontwikkelingen, bijvoorbeeld de instelling van een Europees parket.

De Commissie is ook voornemens een **nieuwe fraudebestrijdingsstrategie vast te stellen** ter versterking van het financieel beleid van de Unie met het oog op een betere bescherming van de financiële belangen van de EU. Bij deze strategie worden prioriteiten en specifieke werkerreinen vastgesteld ter versterking van het huidige fraudebestrijdingskader van de Commissie, met de nadruk op preventie.

In aanvulling op deze initiatieven is het voorstel van de Commissie tot **wijziging van het rechtskader van OLAF**<sup>58</sup> gericht op verbetering van de efficiëntie en snelheid van de onderzoeken van OLAF, op versterking van procedurele garanties, op versterking van de samenwerking van OLAF met de lidstaten en op verbetering van zijn bestuur.

## 5. STERKERE KLEMTON OP CORRUPTIEBESTRIJDING OP DE EXTERNE EU-BELEIDSTERREINEN

### 5.1. Kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en buurlanden

Het proces van de uitbreiding van de EU is een belangrijke aanjager voor belangrijke corruptiebestrijdingshervormingen in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. De meest recente toetredingen hebben een aanzienlijke invloed gehad op het feitelijke gewicht van het corruptiebestrijdingsbeleid binnen de EU. Ze lieten ook zien dat het ten tijde van de toetreding nog altijd zeer moeilijk was om de **prestaties op het gebied van de tenuitvoerlegging en de onomkeerbaarheid van de corruptiebestrijdingshervormingen** aan te tonen. Bovendien moest er na de toetreding nog toezicht op de inspanningen voor corruptiebestrijding plaatsvinden.

De onderhandelingskaders voor Kroatië en Turkije van 2005 hebben een specifiek hoofdstuk<sup>59</sup> geïntroduceerd met een reeks kwesties over de rechtsstaat, waaronder de hervorming van het rechtsstelsel en de strijd tegen corruptie. De hernieuwde consensus over de uitbreiding<sup>60</sup> heeft de klemtoon op de rechtsstaat verder versterkt.

De Commissie is zich bewust van het feit dat zonder een sterke politieke wil de investering van EU-gelden in de institutionele opbouw alleen geen garantie is voor het slagen van het corruptiebestrijdingsbeleid. Daarom heeft zij in 2010 met de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten een **dialogo over de rechtsstaat** gevoerd. De intensievere dialoog bouwt

---

<sup>57</sup> Mededeling inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie door middel van strafrechtelijk en bestuursrechtelijk onderzoek. Een geïntegreerd beleid voor de veiligstelling van het geld van de belastingbetaler (COM(2011) 293 definitief).

<sup>58</sup> COM(2011) 135 definitief.

<sup>59</sup> Hoofdstuk 23.

<sup>60</sup> De hernieuwde consensus over de uitbreiding is op 14 en 15 december 2006 bekrachtigd.

voort op de opgedane ervaring tijdens het visumversoepelingsproces. De routekaarten met ijkpunten waaraan de landen moesten voldoen ter verkrijging van visumversoepeling zijn een efficiënt instrument gebleken om hervormingen te stimuleren en prioriteren. Het doel van de dialoog over de rechtsstaat is de versterking van dergelijke ijkpunten in eerdere fasen van het pretoetredingsproces. De adviezen van de Commissie inzake de aanvragen van het EU-lidmaatschap van Albanië en Montenegro bevatten al aanbevelingen waaraan voorafgaand aan de start van de onderhandelingen dient te worden voldaan. De dialoog zal vergezeld gaan van **jaarlijkse deskundigenmissies**, waaraan deskundigen uit de EU-lidstaten moeten deelnemen, die op deze manier nauwer bij het proces worden betrokken.

Op basis van deze instrumenten **zal de Commissie hoge prioriteit blijven toekennen aan het toezicht op het corruptiebestrijdingsbeleid en zal zij vanaf de vroege fasen van de toetredingsvoorbereidingen door middel van toetsingen toezicht uitoefenen met het oog op het zekerstellen van garanties voor de duurzaamheid van de hervormingen**. Ook zal de Commissie nauwe samenwerking van de internationale donoren stimuleren om eventuele overlappingsen te voorkomen en om de geïnvesteerde middelen beter te kanaliseren.

Onder de paraplu van het **Europees nabuurschapsbeleid** zullen de hoge vertegenwoordiger en de Commissie stimuleren dat bij het verstrekken van steun aan de buurlanden een sterkere klemtoon wordt gelegd op de capaciteit van de corruptiebestrijding<sup>61</sup>. Dit is vooral van belang gezien de recente gebeurtenissen in Noord-Afrika, waar de opstand tegen de regimes onder meer werd ingegeven door de drang om de corruptiecultuur in hun landen uit te roeien.

## 5.2. Samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid

De door de EU toegekende steun voor de versterking van **goed bestuur** en democratisering, als onderdeel van het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid, heeft ook betrekking op het corruptiebestrijdingsbeleid<sup>62</sup>. De Commissie volgt tegen deze achtergrond een op partnerschap gebaseerde aanpak door een dialoog aan te gaan met de regeringen van partnerlanden, het maatschappelijk middenveld, EU-lidstaten en andere donoren. De Commissie erkent dat het zonder politieke wil binnen een land onwaarschijnlijk is dat steun van buiten resultaat oplevert, maar zij is van oordeel dat een op stimulering gebaseerde aanpak zijn waarde kan bewijzen<sup>63</sup>. De Commissie is voornemens de dialoog met partnerlanden over fraude- en corruptiebestrijdingskwesaties te intensiveren en om haar steun te geven aan capaciteitsopbouw om te komen tot de vaststelling van nationale strategieën om corruptie in al haar vormen te bestrijden. Tijdens de programmeringsperiode en de tenuitvoerlegging zal bijzondere aandacht aan dergelijke strategieën en de effectieve tenuitvoerlegging daarvan worden geschonken.

In overeenstemming met dat doel zal de Commissie een **groter gebruik stimuleren van conditionaliteit** op het gebied van ontwikkeling om ervoor te zorgen dat er wordt voldaan aan

---

<sup>61</sup> Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een nieuwe respons op een veranderend nabuurschap (COM(2011) 303).

<sup>62</sup> Mededeling: bestuur en ontwikkeling (COM(2003) 615 definitief) en mededeling: het bestuur binnen de Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid: naar een geharmoniseerde aanpak in de Europese Unie (COM(2006) 421 definitief).

<sup>63</sup> Bijvoorbeeld het governance-initiatief voor landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan dat de vorm kreeg van een „prestatiegerelateerde tranche” van 2,7 miljard euro ter stimulering van de politieke wil tot hervorming.

de minimumnormen voor corruptiebestrijding die zijn opgenomen in het UNCAC en andere internationale en regionale verdragen waarbij deze landen partij zijn. Volgens dezelfde gedachtegang zal de Commissie een **sterkere toepassing** bevorderen **van de reeds bestaande bepalingen inzake corruptiebestrijding die zijn opgenomen in de rechtsgrondslagen voor de samenwerking met partnerlanden**, bij ernstige corruptiezaken specifiek overleg plegen en sancties opleggen als er geen passende maatregelen worden genomen.

Ten slotte heeft de Commissie internationale kaders ingesteld die zijn gericht op het opzetten van transparante systemen voor de winning van en handel in natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, zoals de wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw<sup>64</sup> en het transparantie-initiatief voor de grondstofwinningsindustrie. De Commissie zal deze kaders blijven ondersteunen.

### 5.3. Handelsbeleid

Het EU-handelsbeleid draagt door middel van bilaterale handelsrelaties en instrumenten zoals het stelsel van algemene tariefpreferenties in derde landen bij aan de bevordering van onder meer mensenrechten en goed bestuur. Onlangs heeft de Commissie voorgesteld een nieuwe vorm te geven aan het stelsel van algemene tariefpreferenties<sup>65</sup>, om een sterkere prikkel te geven om de normen op het gebied van goed bestuur te eerbiedigen door middel van toetreding tot en de tenuitvoerlegging van belangrijke internationale verdragen zoals het UNCAC.

De Commissie zal blijven bevorderen dat in vrijhandelsovereenkomsten specifieke bepalingen worden opgenomen in verband met transparantie in internationale overheidsopdrachten en, in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), blijven bevorderen dat andere partijen toetreden tot de WTO-Overeenkomst inzake overheidsopdrachten, die bepalingen bevat inzake verhoogde transparantie bij internationale overheidsopdrachten, waardoor het risico van corruptie wordt verkleind.

## 6. CONCLUSIE

Corruptie blijft een punt van zorg in de EU, net als in de rest van de wereld. Ondanks verschillen in mate en omvang komt corruptie voor in alle lidstaten, met ernstige economische, sociale en democratische schade tot gevolg.

Er zijn al internationale instrumenten en er bestaat al EU-wetgeving op het gebied van corruptiebestrijding, maar de **tenuitvoerlegging blijft onvoldoende**. De Commissie roept de EU-lidstaten op ervoor te zorgen dat alle relevante rechtsinstrumenten volledig in hun wetgeving worden omgezet, en, hetgeen zeer belangrijk is, **effectief worden opgevolgd en gehandhaafd** door middel van opsporing en vervolging van corruptiemisdrijven, in combinatie met bepalingen in het strafrecht en een systematische toepassing van afschrikwekkende sancties en ontneming van vermogensbestanddelen.

Hiertoe moeten alle besluitvormers in de EU blijk geven van meer politieke daadkracht. De bestaande internationale toezichts- en evaluatiemechanismen hebben tot nu toe niet de noodzakelijke dynamiek opgeleverd. **Daarom zijn er op EU-niveau en in alle EU-lidstaten**

---

<sup>64</sup> Mededeling: wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) - voorstel voor een EU-actieplan (FLEGT) (COM(2003) 251 definitief).

<sup>65</sup> COM(2011) 241 definitief.

**maatregelen nodig ter versterking van de politieke wil om corruptie met kracht aan te pakken.**

Daartoe zal de Commissie met ingang van 2013 een **EU-corruptiebestrijdingsverslag** opstellen om periodiek de inspanningen van de lidstaten te beoordelen. Daarnaast dient de EU te onderhandelen over deelname aan de GRECO.

Als onderdeel van een algemene aanpak **dient de EU corruptie aan te pakken op alle betrokken EU-beleidsterreinen, zowel intern als extern.** Er moet een sterkere klemtoon worden gelegd op corruptiebestrijding in de justitiële en politieke samenwerking, in de gemoderniseerde EU-regelgeving inzake de confiscatie van criminele vermogensbestanddelen, in een herziene EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten, in betere EU-misdaadstatistieken, in een doeltreffender fraudebestrijdingsbeleid ter bescherming van de financiële belangen van de EU en in het EU-uitbreidingsproces. In het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid van de EU moet meer toepassing worden gemaakt van conditionaliteit. Tegelijkertijd dient de **dialogo tussen overheid en bedrijfsleven** op EU-niveau over de wijze waarop corruptie binnen het bedrijfsleven kan worden voorkomen, verder te worden ontwikkeld met steun van de Commissie.

Realistisch gezien zullen deze initiatieven corruptie binnen of buiten de EU niet uitroeien. Allemaal samen zullen deze echter bijdragen aan verkleining van het probleem, wat iedereen ten goede komt.