

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over corruptiebestrijding in de EU: tegemoetkomen aan de zorgen van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/11)

Rapporteur: Filip HAMRO-DROTZ

Corapporteur: Pierre GENDRE

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 oktober 2014 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„Corruptiebestrijding in de EU: tegemoetkomen aan de zorgen van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld”.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 15 juli 2015.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 184 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1. De EU dient onverwijld werk te maken van een **coherente, alomvattende vijfjarenstrategie tegen corruptie, met bijhorend actieplan, en goedgekeurd door de voorzitters** van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad. De EU-voorzitterschappen en de EU-instellingen moeten **in hun programma's** en in de interinstitutionele samenwerking **duidelijke doelstellingen tegen corruptie onderschrijven**. Zij dienen een toekomstgerichte agenda te hebben en zich te richten op horizontale anticorruptieaspecten binnen de EU en in de externe betrekkingen van de EU, op meer steun voor de lidstaten en meer transnationale samenwerking, verbeterde integriteit van de instellingen en bescherming van de financiële belangen van de EU. **Transparantie bevorderen en corruptie bestrijden** moeten kerndoelen in al het EU-beleid zijn. De strategie moet rekening houden met de aanbevelingen van dit advies.

1.1.1. **Eerste prioriteit is ondersteuning van de lidstaten in hun streven naar uitvoering en naleving** van de bestaande nationale, Europese en internationale instrumenten.

1.1.2. **De voortgang van de strategie moet** als onderdeel van het Europees semester **beoordeeld worden**, tegen de achtergrond van de corruptiebestrijdingsverslagen van de Commissie en de regelmatige overzichten. In het toezicht van de EU op de handhaving van de rechtsstaat in de lidstaten moet ook rekening worden gehouden met de verspreiding van corruptie en moet deze specifiek aan bod komen als één van de voorwaarden van met lidstaten en derde landen overeengekomen economische steunprogramma's.

1.2. **Uitgebreide en inclusieve transnationale samenwerking** om corruptie te bestrijden moet het uitgangspunt van de strategie zijn:

1.2.1. De Europese Commissie en de lidstaten moeten de **transnationale samenwerking om corruptie te bestrijden, opvoeren** in de context van de hernieuwde interne veiligheidsstrategie 2015-2020 van de EU, COM(2015) 185, **de coördinatie** tussen de relevante organen (OLAF, Eurojust, Europol, Ombudsman, Rekenkamer) **verbeteren** en **voor een solide management zorgen** van het Europees netwerk voor corruptiebestrijding (EACN). Zij dienen **de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen en te zorgen voor meer coördinatie en samenwerking tussen de nationale staande magistratuur** in gevallen van grensoverschrijdende misdaad, bijv. om crimineel vermogen te achterhalen en te repatriëren.

1.2.2. De Europese Raad vervult een **belangrijke leidende taak** en kan de bestrijding van corruptie als volgt aansporen:

— programma's lanceren voor **meer bewustwording en onderwijs in de lidstaten over: de waarde van integriteit in de samenleving en de economie**; de aard en mate van corruptie in de politiek, het gerechtelijk apparaat en het overheidsbestuur; de rol van corruptie in de onderdrukking van de persvrijheid, de verspreiding van georganiseerde misdaad en de uitholling van het concurrentievermogen; voorts moet er een serieus debat komen over de toekomst van het democratisch bestuur in Europa;

- introduceren en **stimuleren van uitgebreide maatregelen om corruptie te voorkomen**; in dit verband ook beginnen met acties om de invoering van de UNCAC in de EU te overwegen en te bevorderen (overeenkomstig artikel 63 UNCAC en Resolutie 3/1);
- **opvoeren van inspanningen om nationale strafwetgeving op elkaar af te stemmen** als deze praktisch onderzoek en vervolging van gevallen van corruptie belemmert. Bijzondere aandacht verdient de **harmonisatie van de definities van corruptie** en belangenconflicten. Dit zou bij voorkeur moeten gebeuren via EU-wetgeving of een kader als de „opencoördinatiemethode”, gericht op het schetsen van een wettelijk kader als leidraad voor de lidstaten;
- onverwijld goedkeuren van de verordening voor de **oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)** en van de herziene verordening voor **Eurojust**.

1.2.3. **De tripartiete sociale top** zou op basis van de artikelen 152-155 VWEU moeten bekijken hoe de sociale dialoog zowel op horizontaal als sectoraal niveau kan bijdragen aan de preventie en bestrijding van corruptie.

1.2.4. **De raadpleging en betrekking van het maatschappelijk middenveld**, op basis van artikel 11 VWEU, **alsook van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's** zou ook moeten gelden voor deelname aan EU-initiatieven tegen corruptie.

1.2.5. De EU-instellingen en de relevante organen zouden samen met de lidstaten acties moeten starten om **het publiek bewuster te maken** van hoe burgers kunnen bijdragen aan corruptiebestrijding, daarbij wijzend op de volgens EU-wetgeving geldende rechten en mogelijkheden tot verhaal. Een voorlichtingscampagne via de massamedia is op haar plaats, bijvoorbeeld om te wijzen op de kanalen voor burgers om vermoedens van corruptie en misbruik van EU-middelen te melden. Dit zou gelijk op moeten gaan met meer transparantie over hoe die middelen besteed worden.

1.3. De EU zou naast wetgevingsmaatregelen alternatieve maatregelen moeten lanceren en steunen om **de goedkeuring en uitvoering van nalevings-, antiomkoop/corruptiecodes en normen in ondernemingen te bevorderen** conform internationale, sectorale en Europese instrumenten en richtsnoeren. Transparante en inclusieve betrokkenheid van relevante stakeholders, met inbegrip van de werknemers, zou onderdeel moeten zijn van een door een bedrijf in te voeren gedragscode (ook met passende bepalingen omtrent klokkenluiden). Ondernemingen over de hele wereld zouden over een managementsysteem tegen corruptie moeten beschikken bij selectie voor projecten die EU-steun ontvangen.

1.3.1. De EU zou de herziening van de EU-strategie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen moeten aangrijpen om samen met ondernemingen, sociale partners en bedrijfsverenigingen na te gaan hoe goede praktijken voor bedrijfsbestuur en -ethiek in brede kring kunnen worden verspreid.

1.3.2. Verheugend is de recente richtlijn voor de bekendmaking van niet-financiële informatie, die grote EU-bedrijven verplicht verslag te doen van nalevings- en gedragsnormen. Zij zou **bedrijven ertoe moeten aanzetten om ervoor te zorgen dat anticorruptienormen, met inbegrip van passende waarschuwingsmechanismen, tijdens de gehele leveringsketen worden gehandhaafd** en dat ook kleine en middelgrote ondernemingen evenredige maatregelen zullen nemen.

1.3.2.1. Het betreft hier met name de levering van natuurlijke hulpbronnen, die vaak een bron van kwetsbaarheid voor corruptie is. De EU kan voortbouwen op goede praktijken in de bosbouw en benaderingen in de regelgeving in verband met conflictdelfstoffen in de VS. De Commissie moet in deze context zorgen voor een consistente benadering bij de beoordeling van haar eigen grondstoffenstrategie. Zij zou samen met Europese vertegenwoordigers uit de sector moeten werken aan een coherente en consistente benadering voor het uitroeien van corruptie in de leveringsketen.

1.4. De Commissie zou de **aanbestedingsrichtlijnen** opnieuw **tegen het licht moeten houden**, vooral om na te gaan hoe de procedures transparanter en solider kunnen worden gemaakt. Ze zou er actief op toe moeten zien hoe de lidstaten (ook op regionaal en lokaal niveau) bestaande bepalingen ter **vermijding van belangenconflicten en vriendjespolitiek** uitvoeren en, indien nodig, meer gedetailleerde begeleiding moeten bieden. Aanbestedingsregels zouden voor alle ondernemingen moeten gelden, ongeacht hun oorsprong.

1.4.1. De Commissie moet ook op nationaal en lokaal niveau zorgen voor geschikte kanalen voor het melden van corruptie in aanbestedingsprocedures en betere mogelijkheden om verhaal te halen, ook door niet rechtstreeks betrokken partijen. De EU en de lidstaten zouden moeten ijveren voor **een hoge mate van transparantie** in deze procedures. Het is een goede zaak dat aanbestedingen de norm worden. Er moet meer rechtvaardigheid aan worden gegeven dat informatie over de aanbestedingen en de toegewezen contracten op het elektronische EU-platform TED (Tenders Electronic Daily) beschikbaar is in vlot toegankelijke en te begrijpen formats.

1.4.2. Bedrijven die meedingen naar openbare aanbestedingen zouden informatie moeten verstrekken over hun eigendom en de uiteindelijk gerechtigde van de onderneming. Grote ondernemingen die naar opdrachten gingen, zouden moeten **beschikken over een solide code tegen omkoping en corruptie** (overeenkomstig internationale, Europese en sectorale instrumenten/richtsnoeren). Publicatie van informatie moet de bescherming van bedrijfsgeheimen eerbiedigen (zie EESC-advies INT/145) en mag niet belemmerd worden door verschillen in de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming.

1.4.3. De EU zou toepassing van sancties, met als uiterste sanctie **uitsluiting van aanbestedingsprocedures** voor een evenredige tijdsduur, als afschrikking tegen corruptie moeten stimuleren, evenals gelijkwaardige maatregelen voor personen in de overheidssector. De Commissie, de Europese Investeringsbank en de lidstaten moeten een uitsluitingssysteem opzetten dat Europese en nationale regelingen voor uitsluiting integreert en ervoor zorgt dat corrupte personen van deelname aan openbare aanbestedingen in de EU worden uitgesloten, zoals opgenomen in de nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijnen (2014/24 en 25). Personen in de overheidssector zouden met gelijkwaardige gevolgen geconfronteerd moeten worden. Een dergelijke uitsluiting moet vooral overwogen worden als een bedrijf onherroepelijk voor fouten is veroordeeld en heeft verzuimd om **preventieve maatregelen tegen corruptie in te voeren**. Het systeem moet rekening houden met ondernemingen die hervormingen hebben aangebracht en stappen hebben genomen om corruptie te voorkomen („zelfreiniging”). Het gebruik van „integriteitspacten” — toezeggingen van overheden en bedrijven om strengere transparantie- en integriteitsnormen bij overheidsopdrachten te hanteren — zou bevorderd moeten worden. Er moet strenger gelet worden op ethisch gedrag en naleving in overheidsbedrijven en openbaar bestuur, zowel op nationaal als op regionaal/lokaal niveau.

1.5. De EU moet **de transparantie van financiële stromen** in de Unie **verbeteren**. De recente wetgeving voor verbeterde transparantie van bedrijfseigendom is als onderdeel van de vierde antiwitwasrichtlijn welkom, maar er is **behoefte aan publieke informatie** over de uiteindelijk gerechtigden van trusts en andere bedrijfsconstructies. De transparantie van internationale financiële stromen zou vooral gediend zijn met meer bedrijfsrapportage, op basis van internationale sectorale richtsnoeren en relevante EU-wetgeving, die van multinationals eist dat zij belangrijke financiële data bekendmaken in de landen waar zij actief zijn.

1.5.1. **Banken moeten de geldende EU-wetgeving beter naleven.** De Commissie en de Europese Bankenautoriteit moeten zich in dit opzicht actiever opstellen om te garanderen dat zwakke uitvoering van de regels in één lidstaat niet het gehele systeem aantast. De Commissie zou haar bevoegdheid ook moeten gebruiken om strafrechtelijke sancties op dit gebied te harmoniseren zodat er in het gehele rechtsgebied van de EU duidelijk afschrikkende sancties zijn. De lidstaten zouden er ook toe gebracht moeten worden om opzettelijke en **onrechtmatige verrijking door een overheidsfunctionaris** te beschouwen als een strafbaar feit, zoals vermeld in artikel 20 van de VN-conventie tegen corruptie.

1.6. Het aan de kaak stellen van corruptie is vaak afhankelijk van de bereidheid van klokkenluiders om in de openbaarheid te treden, mits dit te goeder trouw en op redelijke gronden gebeurt. De Commissie moet zoeken naar alternatieven om **klokkenluiders beter te beschermen** en onderzoeken of instrumenten op EU-niveau haalbaar zijn, eventueel via een verordening of richtlijn, rekening houdend met internationale sectorale richtsnoeren en de relevante resoluties van het Europees Parlement. Inachtneming van de privacy en bedrijfsgeheimen mag de onthulling van corruptie niet in de weg staan (Richtlijn 2013/36 (RKV IV)). Er dienen passende waarborgen te komen om relevante partijen te beschermen tegen incorrecte klokkenluiders

1.7. Blijkens ervaring en onderzoek lopen de distributie en **de besteding van geld van Europese belastingbetalers** via de structuur- en investeringsfondsen van de EU (inclusief EFSI) kans op misbruik. Fraude houdt vaak verband met corruptie maar onderzoek wordt bemoeilijkt door de zwakke samenwerking tussen de EU en de nationale overheden. De EU moet voortvarender optreden bij het toezicht op en de controle van het gebruik van financiering en ervan uitgaan dat **corruptie en fraude niet worden getolereerd. Het Europees Openbaar Ministerie (EPPO)** dient een onafhankelijk en efficiënt Europees bureau te zijn met passende middelen om niet alleen misdaden in verband met EU-financiën te onderzoeken en te vervolgen, maar ook grensoverschrijdende misdrijven zoals corruptie, hetgeen in het Verdrag van Lissabon is vastgelegd. Ook de bevoegdheden van Eurojust zouden moeten worden uitgebreid aangezien soms derde landen betrokken zijn, die niet onder de bevoegdheid van EPPO vallen.

1.8. De EU moet haar **deelname aan mondiale inspanningen tegen corruptie** uitbreiden. Zij moet **in overeenkomsten** met derde landen **strikte bepalingen tegen corruptie** opnemen. Er moeten strikte voorwaarden worden opgenomen in financieringsprogramma's (pretoetreding, middelen voor ontwikkelingssamenwerking, overzeese hulp enz.) voor de aanpak en preventie van corruptie (ook om de middelen zelf te beschermen). Er dienen solide mechanismen te gelden voor het toezicht op de uitvoering en de doeltreffendheid.

1.8.1. Er moeten maatregelen worden getroffen om zowel op de interne markt als op het internationale toneel bedrijven uit de EU die ethische normen naleven, te beschermen tegen concurrenten uit derde landen die zulke bepalingen aan hun laars lappen. Een van de beschermende onderdelen moet zijn dat de „contractvoorwaarden [...] zodanig [dienen] te worden geformuleerd dat de aan het contract verbonden risico's eerlijk worden verdeeld” (zie overweging 65 van CEF-verordening (EU) nr. 1316/2013). Dit principe moet worden opgenomen in de tekst van alle EU-instrumenten die verband houden met financiering door de EU.

1.8.2. De EU moet ook meer doen om te **voorkomen dat haar financiële systeem een toevluchtsoord voor crimineel geld wordt**. De gebeurtenissen bijvoorbeeld van de laatste jaren in Afrika, het Midden-Oosten en Oekraïne tonen aan dat bilaterale pogingen om gestolen tegoeden terug te krijgen of te repatriëren, niet de juiste manier zijn. De Commissie moet zich actiever opstellen bij het verlenen van assistentie en het coördineren voor de terugkeer van gestolen tegoeden naar deze landen.

1.9. **De EU-instellingen moeten ervoor zorgen dat zij zelf een toonbeeld van transparantie, integriteit en goed bestuur zijn**, op een voor de lidstaten toonaangevende manier. Slechts zo krijgen de EU-instellingen het gezag en de geloofwaardigheid om de bovengeschetste maatregelen voor te bereiden, te begeleiden en uit te voeren. Hiertoe moeten de instellingen **streven naar maximale verantwoordingsplicht en transparantie** in de besluitvorming die ook een „wetgevingsvoetafdruk” voor EU-wetgeving en -beleid zou moeten omvatten — d.w.z. een publiek en actueel traject van de contacten tussen EU-instellingen, lidstaten en lobbyisten — alsook wetgeving over verplichte registratie van het lobbyen in de EU.

1.9.1. De EU moet ook consistent en proactief zijn in **het toezicht op en de preventie van belangenconflicten**, omdat deze de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Er zouden onafhankelijke ethische comités moeten komen met de bevoegdheid om bindende aanbevelingen en sancties uit te spreken. Verdere hervormingen moeten opgenomen worden in het vijfjarenplan, vermeld in aanbeveling 1, waarbij rekening moet worden gehouden met de conclusies van de anticorruptieverslagen van de Commissie en OLAF.

1.10. Het **EESC moet** zinvolle actie ondernemen om bij te dragen aan de bestrijding van corruptie in de EU:

- de samenleving na uitgebrachte adviezen bewuster maken;
- zelf deelnemen aan de relevante publiek-private dialoog over corruptie, zoals de Commissie wenst;
- bestrijding van corruptie en fraude behandelen in komende adviezen en verdere adviezen overwegen, ook over corruptie in bepaalde sectoren;

- de kwestie bij nationale SER's en in contacten met stakeholders aankaarten, alsook in de externe activiteiten van het EESC;
- de herziening evalueren van de EESC-code van goed administratief gedrag en van de gedragscode voor EESC-leden, inclusief de invoering van interne regels voor klokkenluiders;
- regelmatige samenwerking stimuleren op het gebied van corruptiebestrijding met de instellingen van de EU (de Europese Raad, de Europese Commissie, het Europees Parlement), relevante agentschappen en met het Comité van de Regio's;
- de oprichting van een monitoringgroep tegen corruptie.

2. Beschrijving van corruptie

2.1. **Corruptie wordt doorgaans gedefinieerd als „elk misbruik van macht tot eigen voordeel”, geïnspireerd door de UNCAC. Deze definitie is het uitgangspunt voor het advies.**

2.2. Corruptie komt overal ter wereld voor. **De corruptie in Europa kost de Europese belastingbetaler naar schatting 120 miljard euro per jaar** (fraude met EU-overheidsgeld niet inbegrepen), wat bijna gelijk is aan de jaarlijkse EU-begroting en 1 % van het bbp van de EU uitmaakt. Er zijn aanzienlijke verschillen in corruptie tussen de lidstaten. In veel lidstaten dringt corruptie in alle geledingen van het openbare en particuliere leven door. In de inleiding van het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU van 2014 vermeldt de Commissie: „*Corruptie brengt de economie en de hele samenleving ernstige schade toe. Ook voor de lidstaten van de EU is dit de realiteit. Goed bestuur, goed beheer van overheidsgelden en het concurrentievermogen van de markten worden door corruptie geschaad. In extreme gevallen ondermijnt corruptie het vertrouwen van burgers in de democratische instellingen en processen.*”

2.3. **Corruptie heeft vele facetten.** Qua sector kan corruptie onderverdeeld worden in publieke, particuliere en politieke corruptie. Corruptie betreft altijd minstens twee instemmende partijen bij het criminele gebeuren.

2.3.1. Typische voorbeelden van corruptie zijn omkoping, in actieve en passieve vorm, inclusief het aanbieden, geven en aanvaarden van of vragen om een voordeel als aansporing tot een legale, illegale of onethische daad, in de vorm van giften, leningen, vergoedingen, smeergeld („kickbacks”), beloningen en andere voordelen, zoals verlaagde belasting, visa, diensten, sponsorschap en schenkingen. Corruptie gaat vaak hand in hand met andere illegale praktijken, zoals prijsstelling, collusie, het witwassen van geld, illegale verrijking, afpersing en fraude. Ze is ook aanwezig in minder tastbare transacties, zoals vriendjespolitiek en nepotisme bij de benoeming van ambtenaren, ongeoorloofde beïnvloeding en het uitdelen van gunsten, cliëntelisme, onethische immuniteit, amnestie- en privatiseringspraktijken, het omkopen van gerechtelijke en politieautoriteiten, financiering van politieke partijen en manipulatie van verkiezingscampagnes. Ongereguleerde of slecht beheerde belangenconflicten kunnen corruptie in de hand werken, bijv. als voormalig ambtenaren lucratieve posities in bedrijven krijgen aangeboden („draaideuren”) zonder dat er een „afkoelperiode” is.

2.3.2. Een aantal factoren werkt al deze onethische en illegale activiteit in de hand. Hiertoe behoren wettelijke belemmeringen (immuniteiten voor verkozen ambtenaren en verjaringstermijnen); ontbrekende internationale normen, gedragscodes, ethische richtsnoeren en passende waarschuwingsmechanismen; gebrekkige transparantie over de openbare besluitvorming en de beïnvloeding hiervan, bijv. gekozen of benoemde overheidsambtenaren die te weinig inzage geven in externe inkomsten en activiteiten, of hun schimmige ontmoetingen met personen die zulke besluiten willen beïnvloeden.

2.3.3. Corruptie wordt vaak in verband gebracht met de informele economie en de georganiseerde misdaad. In de evaluatie van Europol over de dreiging van zware en georganiseerde misdaad (SOCTA, 2013) wordt geschat dat er thans binnen de grenzen van de EU 3 600 georganiseerdemisdadgroepen en -netwerken actief zijn, die steeds meer in alle geledingen van de economie doordringen.

2.4. **In de EU wordt corruptie als een groot en toenemend transnationaal probleem beschouwd** (en internationaal). Corruptie houdt niet op aan de nationale grenzen.

2.5. Met de goedkeuring van een alomvattend anticorruptiepakket heeft de **Europese Commissie** in juni 2011 een belangrijke stap gezet in de aanpak van corruptie in Europa. Ze stelde een **EU-rapportage­mechanisme inzake corruptiebestrijding** in. In februari 2014 werd het eerste corruptiebestrijdingsverslag van de EU — COM(2014) 38 final — gepubliceerd. Het is de bedoeling dat verdere verslagen om de twee jaar worden uitgebracht. Dit eerste verslag **beoogt een breed stakeholderdebat te lanceren, inclusief het maatschappelijk middenveld, om de strijd tegen corruptie op te voeren en om te bezien hoe de Europese instellingen corruptie kunnen helpen tegengaan**. Het begrip „deelname van de samenleving” is gebaseerd op artikel 13 van de UNCAC.

2.5.1. Het verslag gaat in op corruptieproblemen die specifiek zijn voor bepaalde lidstaten, en benadrukt in het algemeen dat de lidstaten meer werk moeten maken van de aanpak van corruptie aangezien bepalingen van internationale en relevante Europese instrumenten ontoereikend worden omgezet en uitgevoerd en de naleving ervan onvoldoende wordt afgedwongen.

2.5.2. Tegelijk met het verslag zijn twee **Eurobarometer-enquêtes** gepubliceerd: a) de speciale Eurobarometer over corruptie en b) de op bedrijven gerichte „Flash survey”.

2.5.2.1. Belangrijke punten uit deze enquêtes luiden als volgt, waarbij alle percentages verwijzen naar het aantal EU-burgers/bedrijven dat aan de enquête heeft deelgenomen:

- **drie kwart van de EU-burgers meent dat corruptie in eigen land wijdverbreid is**. In tien lidstaten is dat cijfer hoger dan 90 %;
- **meer dan de helft van de Europeanen denkt dat de corruptie de afgelopen drie jaar is toegenomen**;
- **drie kwart van de Europese burgers meent dat omkoping en gebruik van connecties vaak de eenvoudigste manier zijn om in eigen land bepaalde diensten van de overheid te verkrijgen** (bijv. in de gezondheidszorg);
- **ruim twee derde van de Europeanen denkt dat corruptie binnen de EU-instellingen bestaat, terwijl ruim 50 % van mening is dat de instellingen niet helpen om de corruptie in Europa terug te dringen**;
- **ongeveer de helft van de ondernemingen vindt dat corruptie het zakendoen bemoeilijkt**. Staatsbedrijven en de overheidssector, inclusief belasting- en douaneautoriteiten, blijken bijzonder kwetsbaar;
- **meer dan de helft van de ondernemingen merkt op dat corruptie bij overheidsopdrachten wijdverbreid is** ten gevolge van belangenconflicten, ondoorzichtige praktijken en vriendjespolitiek. Overheidsopdrachten voor projecten en contracten voor stadsontwikkeling, infrastructuur, bouw en gezondheidszorg worden aangemerkt als zeer kwetsbaar voor corruptie op elk niveau.

2.6. Uit een OESO-verslag van december 2014 blijkt dat de omvang van **omkoping in het buitenland** onaanvaardbaar hoog blijft. Voor de periode 2009-2014 worden ruim 400 gevallen beschreven van omkoping van buitenlandse ambtenaren. Gemiddeld 11 % van de totale waarde van de transactie is voor omkoping bedoeld en in veel gevallen betreft het openbare aanbestedingen. Twee derde van de gevallen komen in vier sectoren voor: mijnbouw, bouw, vervoer en opslag, informatie en communicatie.

2.7. Wat de bescherming van de **financiële belangen van de EU betreft (geld van de belastingbetalers, beheerd door de EU)**: in 2013 zijn er **16 000 gevallen van onregelmatigheden gemeld (circa 2 miljard euro) in het gebruik van EU-fondsen**. Hiervan waren 1 600 gevallen (350 miljoen EUR) frauduleus. Sinds 2009 is het aantal gemelde onregelmatigheden met 22 % en de waarde ervan met 48 % gestegen. Vervalste documenten (waarschijnlijk vaak voor corruptie) waren de belangrijkste oorzaak hiervan. De Europese Rekenkamer vermeldde in zijn jaarverslag over 2013 dat **circa 5 % van de toegekende EU-middelen oneigenlijk of onjuist gebruikt zijn**, vooral bij regionaal beleid, energie en transport, landbouw, milieu, visserij en gezondheidszorg.

3. Internationale instrumenten voor de bestrijding van corruptie en omkoping

3.1. Naast de nationale wetgeving tegen omkoping en corruptie zijn de lidstaten partij bij een reeks internationale overeenkomsten en verdragen en moeten zij de relevante EU-wetgeving naleven. Elk van deze overeenkomsten heeft zijn eigen toezichtsprocedures, meestal in de vorm van wederzijdse beoordeling.

3.2. De belangrijkste internationale instrumenten en mechanismen om corruptie aan te pakken zijn:

- het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC);
- het Verdrag van de OESO inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties;
- Raad van Europa, 1999, Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie; het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie.

3.3. De belangrijkste wettelijke instrumenten van de EU tegen corruptie zijn:

- artikel 83, lid 1, VWEU biedt de EU het mandaat om zware misdaad (waar o.a. corruptie wordt vermeld) met een Europese of grensoverschrijdende dimensie aan te pakken;
- artikel 325, lid 4, VWEU biedt de rechtsgrondslag voor alle noodzakelijke maatregelen om fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, te bestrijden;
- de Overeenkomst van 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de EU of van de lidstaten betrokken zijn;
- Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector.

3.4. UNCAC is de meest omvattende van de internationale overeenkomsten; alle lidstaten hebben de conventie geratificeerd, evenals de EU.

3.5. De EU heeft richtlijnen, mededelingen en kaderbesluiten goedgekeurd die in de eerste plaats minimumnormen vaststellen en zaken behandelen die met de bestrijding van corruptie en fraude te maken hebben: belastingfraude en -ontduiking, witwassen van geld, maatschappelijk verantwoord ondernemen, rapportage van niet-financiële transacties, corporate governance, openbare aanbestedingen en accountantscontrole. Het EESC heeft regelmatig over deze EU-initiatieven adviezen uitgebracht.

3.6. De EU heeft tevens anticorruptie- en antifraudebepalingen ingevoerd in haar subsidieprogramma's, zowel intern als extern (inclusief het cohesie-, regionale, landbouw-, uitbreidings-, nabuurschaps- en ontwikkelingsbeleid).

3.7. Een eerste stap om EU-bedrijven te beschermen die de regels naleven en in derde landen actief zijn, is de opname, in de tekst van alle EU-instrumenten die verband houden met financiering door de EU, van de beginselen die zijn neergelegd in overweging 65 van CEF-verordening 1316/2013 en regel 3.24 van de „Procurement Policies and Rules” van de EBWO, betreffende de eerlijke verdeling van de risico's die aan het contract verbonden zijn.

3.8. De Europese Commissie heeft op basis van artikel 325 VWEU sinds 2011 een alomvattende **antifraudestrategie**, CAFS, ingevoerd (COM(2011) 376 final) ter verbetering van de volledige antifraudecyclus — preventie, opsporing en voorwaarden voor fraudeonderzoeken en om te komen tot adequate vergoeding en afschrikking, met afschrikwekkende sancties. Diensten van de Commissie hebben sectorale antifraudestrategieën uitgewerkt. De ontwerprichtlijn (COM (2012) 363 final) betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF), is ook van belang.

4. Zelfregulering: gedragscodes voor corruptie en omkoping

4.1. **Zelfregulering speelt een belangrijke rol in de strijd tegen corruptie en omkoping.** Steeds meer bedrijven nemen verantwoord ondernemen, naleving en preventie van corruptie op als onderdeel van hun algemeen beleid en bestuur. De gedragscodes van afzonderlijke ondernemingen zijn meestal gebaseerd op internationale sectorale richtsnoeren en worden verondersteld de betreffende EU-normen uit te voeren (rapportage over niet-financiële informatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen enz.). Een bedrijfscode is er in de eerste plaats op gericht ethisch gedrag in alle activiteiten van de onderneming te bevorderen, alle stakeholders hiervan te doordringen en de code transparant en inclusief toe te passen, ook door de code binnen de sociale dialoog aan de orde te stellen.

4.2. Toonaangevende **internationale richtsnoeren** en mechanismen die de beginselen beschrijven voor ondernemingen om corruptie en omkoping te vermijden en om tot ethisch gedrag en transparantie aan te zetten, zijn:

- ICC-regels inzake bestrijding van corruptie, richtsnoeren inzake klokkenluiden, handboeken enz.;
- het VN-initiatief Global Compact; 10 beginselen tegen corruptie en bijhorende begeleiding voor rapportage;
- de OESO-richtsnoeren voor internationale concerns: aanbeveling 7 over „Bestrijding van omkoping, poging tot omkoping en afpersing”;
- ISO 37001, norm inzake „Anti-Bribery Management Systems” (in uitvoering, ISO PC/278);
- de richtsnoeren van de groep Corruptiebestrijding van de Wereldbank;
- Global Reporting Initiative (GRI, GR4);
- bedrijfsprincipes van Transparency International om fraude tegen te gaan enz.

De richtsnoeren per industrie op EU-niveau: bijvoorbeeld de Europese bouwsector (www.fiec.eu, inclusief relevante richtsnoeren en gezamenlijke verklaringen) en winningsindustrieën (www.eiti.org) zijn van groot belang voor deze sectoren. Hetzelfde geldt voor nationale richtsnoeren (bijvoorbeeld de Duitse duurzaamheidscode, de Deense industrierichtsnoeren) die geacht worden een wezenlijke rol te vervullen in het sturen van het gedrag van ondernemingen.

4.3. Zowel het Europees Parlement als de Commissie hebben eigen interne ethische richtsnoeren goedgekeurd, in aanvulling op de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-ambtenarenstatuut, inclusief een gedragscode voor commissarissen en een gedragscode voor de leden van het EP, met aanwijzingen hoe zij om moeten gaan met giften, schenkingen, andere financiële belangen en belangenconflicten. Het EESC heeft soortgelijke codes goedgekeurd.

5. Opmerkingen over de zorgen van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

5.1. De situatie ten aanzien van **corruptie** en fraude met overheidsmiddelen **in de EU is onaanvaardbaar**. De gevolgen voor het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven zijn duidelijk merkbaar. Corruptie zorgt voor extra kosten voor de consument en een onzeker klimaat voor ondernemingen die de gedragsnormen wel naleven. Met ongenoegen stelt het EESC wijdverbreide corruptie en fraude in de lidstaten vast, evenals de zwakke politieke wil van regeringen en lokale overheden om corruptie doeltreffend aan te pakken, inclusief ontoereikende uitvoering en naleving van bestaande internationale, Europese en nationale instrumenten.

5.1.1. Burgers, sociale en economische spelers hebben er, ongeacht waar zij in Europa wonen, recht op om in een transparante en eerlijk bestuurde samenleving te leven waar de rechtsstaat in acht wordt genomen. De financiële en de eurocrisis leiden tot meer kritiek van burgers op overduidelijke corruptie en **tot een tanend vertrouwen** van de burger in democratisch bestuur op EU-niveau en dus tot een voortwoekerend **eurosepticisme**. **Het maatschappelijk middenveld verwacht** dat de EU en de lidstaten meer doen om corruptie en fraude te bestrijden. Besluitvormers moeten aantonen dat zij in het algemeen belang handelen.

5.2. Daarom **onderschrijft het EESC** deze maatregelen om de kwestie aan te pakken. De Europese Commissie wil dat het maatschappelijk middenveld betrokken wordt bij de bestrijding van corruptie; het advies is in de eerste plaats bedoeld om **bij te dragen** aan het volgende anticorruptieverslag van de Commissie (in 2016), alsook om voor een **groter besef** te zorgen, informatie te verspreiden en transparantie te bevorderen.

5.3. **Corruptie is niet alleen een zaak van integriteit en ethiek, maar ook van economie, omdat ze schade toebrengt aan de legale economie** — eerlijke omstandigheden en voorwaarden voor de handel, investeringen en concurrentie — en zo de groei en het concurrentievermogen raakt. Uit gegevens van de Wereldbank en het World Economic Forum blijkt dat economisch concurrentievermogen nauw samenhangt met het vermogen van een regering om corruptie te beteugelen. Onderzoek toont aan dat terugdringing van corruptie in de EU nauw verband houdt met vlot zakendoen, alsook met de negatieve gevolgen van corruptie voor particuliere investeringen.

5.3.1. Corruptie zadelt de handel met extra kosten op, terwijl „schone” bedrijven in een corrupt klimaat opdrachten dreigen te verliezen. Zij staat dus de doeltreffendheid van de interne markt in de weg en kan zo schadelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de groeistrategie voor 2020 en voor de verbetering van Europa's mondiale concurrentievermogen, waarmee de kansen op meer banen en welzijn in Europa slinken, alsook het concurrentievermogen van Europese ondernemingen die in het buitenland actief zijn.

5.3.2. **Ondernemingen die goed presteren ten aanzien van corruptiebestrijding, trekken investeerders aan.** Het imago van het bedrijfsleven staat op het spel als een onderneming schuldig wordt bevonden aan omkoping en corruptie. Niet alleen de eigen reputatie wordt geschaad, maar ook de handel als geheel komt in een kwaad daglicht te staan. Ook moet worden gekeken naar de administratieve en financiële lasten voor bedrijven, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, in de bepalingen inzake de naleving van wetgeving tegen corruptie en rapportagevereisten.

5.4. De media doen geregeld verslag van **corruptie op het hoogste niveau** in vele lidstaten, alsook elders ter wereld. **Politieke corruptie** (bijvoorbeeld voor benoemingen, omkoping en financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes, beïnvloeding van sportwedstrijden) is, vooral als er justitiële en politieautoriteiten bij betrokken zijn, **volgens burgers een ernstige bedreiging voor de samenleving**. Hieraan moet een eind komen, alsook aan het gebruik, in tal van lidstaten, van **betalingen „onder tafel”** die het dagelijks leven van de burger raken. Deze verschijnselen lijken te zijn gebaseerd op een gewijzigde opvatting over wettigheid. Dit moet aangepakt worden: burgers hebben recht op handhaving van de rechtsstaat, een goed werkend bestuur en overheidsdiensten die vrij van corruptie zijn. Een andere houding is geboden en een cultuur van transparantie moet, indien deze bestaat, in de plaats komen voor een cultuur van corruptie. Dit moet eigenlijk gebeuren via wetgeving en als onderdeel in de opvoeding en het onderwijs.

5.5. Het EESC steunt **de maatregelen tegen corruptie en de aanbevelingen van de Commissie**, de inspanningen van de EU tegen corruptie, alsook de maatregelen van het Europees Parlement, met name het Actieplan 2014-2019 om georganiseerde misdaad, corruptie en het witwassen van geld aan te pakken. Verder zijn de aanbevelingen in de verslagen van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa, de VN, de OESO en ICC onontbeerlijk en moet er rekening mee worden gehouden bij de aanscherping van het anticorruptiebeleid en de anticorruptieactiviteiten van de EU en de lidstaten.

5.6. De sterk vervlochten economieën van de lidstaten en de toenemende omvang en snelheid van grensoverschrijdende geldstromen vergroten het risico dat corruptie zich binnen de EU verspreidt. Corruptie is **een transnationaal verschijnsel geworden** en kan niet langer worden beschouwd als slechts een kwestie van nationale strafwetgeving. Ze kan vergeleken worden met een infectieziekte waartegen niemand als vanzelfsprekend immuun kan worden geacht; gerichte medische zorg is vereist. Om wezenlijke vooruitgang te boeken moet de huidige, versnipperde aanpak wijken voor een meer samenhangende benadering. In de verslagen van de Commissie moet passende aandacht uitgaan naar dit aspect: **anticorruptiemaatregelen moeten worden uitgestippeld en uitgevoerd tegen de achtergrond van een sterker geïntegreerd Europa en een geglobaliseerde economie**.

5.6.1. **De bestrijding van corruptie moet dus hoger op de EU-agenda komen te staan;** de EU moet meer op de voorgrond treden voor het promoten van transparantie en om de integriteit van de interne markt, de externe betrekkingen, de EU-instellingen en de uitgaven te bewaken. **Op alle EU-beleidsgebieden, zowel intern als extern, moet de nadruk meer komen te liggen op de bestrijding van corruptie en fraude.** Het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld verwachten deze ontwikkeling; **het advies vestigt de aandacht op de behoefte aan doeltreffend leiderschap en coördinatie door de EU.** De EU kan haar politieke gewicht gebruiken om haar grondgebied te promoten als een gebied gebaseerd op integriteit en hoge anticorruptienormen.

5.7. Niets minder dan een **expliciete operatie**, een Europees anticorruptiepact is geboden voor een geloofwaardige en alomvattende strategie. Deze exercitie moet worden **beheerd „van bovenaf”**, met de inzet van alle relevante stakeholders op EU-, nationaal en lokaal niveau.

5.8. De **lidstaten staan in de vuurlinie** in de strijd tegen corruptie en fraude. Uitvoering van strikte anticorruptie-maatregelen is hun verantwoordelijkheid (vooral strenge wetgeving en goed werkende anticorruptieautoriteiten om corruptie aan te pakken in het politieke en gerechtelijke bestuur, en georganiseerde misdaad), alsook proactieve deelname aan transnationale samenwerking en een groter publiek besef van corruptie- en fraudebestrijding.

5.8.1. **De inbreng van maatschappelijke organisaties**, inclusief het bedrijfsleven, bedrijfsverenigingen en de sociale partners in nationale anticorruptieacties zijn van belang, in de eerste plaats **om meer bewustzijn te kweken en begeleiding te bieden** bij het vermijden van corruptie, fraude en omkoping. Het gedrag van individuele ondernemingen en autoriteiten is in dit verband van wezenlijk belang. Nationale fora, bijvoorbeeld **de nationale contactpunten van de OESO en de internationale centra voor advocatuur en wettelijk advies (ALAC) van Transparency International**, kunnen ook een zinvolle rol vervullen in de nationale inspanningen tegen corruptie. De **media** zouden hun belangrijke taak en verantwoordelijkheid moeten erkennen voor een groter publiek besef ten aanzien van corruptie en de bestrijding ervan in de lidstaten.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE
