

Corruption

TRADUCTION EN COURS

Brochure : Prévention de la corruption dans les entreprises (aussi en néerlandais et anglais)

Corruptie is een grotendeels onzichtbaar criminaliteitsfenomeen dat heel wat maatschappelijke schade kan aanrichten. Corruptie ondergraaft de democratische besluitvorming en het vertrouwen in de maatschappij; het vormt een ernstige bedreiging voor de rechtsstaat en belemmert de sociale vooruitgang. Bovendien ondermijnt corruptie de concurrentievoorwaarden, schrikt investeerders af en brengt zo de verdere economische ontwikkeling in gevaar.

Sinds de jaren 90 zijn er zowel op nationaal als op internationaal vlak belangrijke inspanningen geleverd in de strijd tegen corruptie. Voor 1999 dwongen enkele nationale corruptieschandalen, zoals bv. Agusta-Dassault en UNISOP, en het ontoereikende juridische arsenaal de Belgische wetgever de strafbepalingen inzake corruptie te herzien. Zo kwam de wet van 10 februari 1999 betreffende de bestraffing van corruptie tot stand (B.S. 23 maart 1999), waardoor onder andere de poging tot passieve omkoping, de omkoping van buitenlandse en internationale ambtenaren en de private omkoping strafbaar werden gesteld.

Ook op internationaal vlak werd de druk opgevoerd. België heeft de anti-corruptieverdragen op het niveau van de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU), de Raad van Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ondertekend en geratificeerd. De ondertekening en ratificatie van deze verdragen blijft natuurlijk geen lege doos. België heeft hiermee een aantal verplichtingen te vervullen.

Zowel bij de VN, de Raad van Europa als bij de OESO werd voorzien in een soepel en doeltreffend opvolgingsmechanisme om de lidstaten aan te sporen de internationale regelgeving correct te implementeren in nationale regelgeving. Op die manier worden de lacunes en tekortkomingen in de nationale instrumenten ter bestrijding van corruptie opgespoord en wordt de aanzet gegeven tot de wetgevende, institutionele en praktische hervormingen die nodig zijn om corruptie beter te voorkomen en te bestrijden.

België werd reeds enkele malen zowel door de Raad van Europa als door de OESO geëvalueerd en is tot nu toe geen slechte leerling gebleken. Naast de wetswijziging in 1999 kunnen nog tal van recht - en onrechtstreekse inspanningen van België aangehaald worden: de wet inzake de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen waardoor de mogelijkheid werd geschapen om, naast een individu, ook rechtspersonen te vervolgen en te veroordelen, de wetgeving inzake de bijzondere opsporingsmethoden en meer recent de wet op de bijzondere inlichtingenmethoden, de uitbreiding van de wetgeving inzake de inbeslagneming en verbeurdverklaring, de oprichting van het Centraal Orgaan voor Inbeslagneming en Verbeurdverklaring (COIV), de inspanningen van de Centrale Dienst ter Bestrijding van Corruptie van de Federale Politie (CDBC) op repressief en het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie van de FOD Budget en Beheerscontrole op preventief vlak.

Tengevolge van de evaluatie van België door de "Werkgroep betreffende de corruptie in internationale zakelijke transacties" (hierna OESO-werkgroep), heeft België haar anti-corruptiewetgeving nogmaals aangepast. Op 8 juni 2007 verscheen de wet van 11 mei 2007 tot aanpassing van de wetgeving inzake omkoping in het Belgisch Staatsblad.

Tengevolge van de nationale omkoopschandalen en de internationale regelgeving ter zake heeft de Belgische beleidsmaker bijgevolg de nodige impulsen gekregen om corruptie, in al haar facetten, terdege aan te pakken. In de Kadernota Integrale Veiligheid 2004 werd corruptie reeds als één van de prioritaire criminele fenomenen opgenomen. Corruptie leidt immers tot concurrentievervalsing en heeft een nefaste invloed op elk democratisch besluitvormingsproces. Hierdoor verliest de burger elk vertrouwen in de staat en haar instellingen. In deze Kadernota werd de uitwerking van een adequate, multidisciplinaire en gecoördineerde aanpak van de diverse factoren die de openbare en de private corruptie vergemakkelijken of stimuleren als doelstelling geformuleerd. Ook in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 is de strijd tegen corruptie als een prioriteit van de Belgische regering opgenomen.

Hiertoe werden reeds verscheidene stappen ondernomen, maar het verhaal is nog lang niet af. Er zijn verscheidende initiatieven genomen, andere maatregelen staan in de startbeugels. Definitie

- Strafrechtelijke context: Openbare omkoping, private omkoping en omkoping van buitenlandse ambtenaren
- Ruimere context: Integriteit, normvervalsing, machtsbederf

In België wordt zowel de actieve en passieve openbare omkoping (artt. 246 Sw., e.v.), als de actieve en de passieve private omkoping (artt. 504bis e.v.) strafbaar gesteld. Ook de omkoping van buitenlandse ambtenaren wordt strafbaar gesteld (art. 250 Sw.). In ruimere zin kan ook verwezen worden naar de misdrijven knevelarij (art. 243 Sw.), belangenneming (art. 245 Sw.), verduistering door ambtenaren (artt. 240 en 241 Sw.) en fraude met overheidssubsidies en overheidsopdrachten.

In de strafrechtelijke betekenis blijft corruptie beperkt tot omkoping in de openbare en de private sfeer. In deze definitie is er slechts sprake van corruptie indien alle constitutieve elementen van het misdrijf aanwezig zijn en ook

kunnen bewezen worden. Corruptie kan echter ook buiten een louter strafrechtelijk kader bekeken worden. Vaak wordt corruptie voorafgegaan door handelingen waaruit een gebrek aan integriteit en deontologie en vormen van machtsbederf en normvervalsing blijken. Corruptie dient dus niet enkel reactief maar ook preventief aangepakt te worden.

Strafrechtelijke definitie: openbare omkoping, private omkoping en omkoping door buitenlandse ambtenaren

De strafrechtelijke definitie zit vervat in de artikelen 246-252 Sw. en artikelen 504bis en 504ter Sw. Deze artikelen incrimineren zowel de openbare en private als de actieve en passieve omkoping.

Art. 246 Sw.: “§ 1. Passieve omkoping bestaat in het feit dat een persoon die een openbaar ambt uitoefent, rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde, een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook vraagt of aanneemt om een van de in artikel 247 bedoelde gedragingen aan te nemen.

§ 2. Actieve omkoping bestaat in het rechtstreeks of door tussenpersonen voorstellen aan een persoon die een openbaar ambt uitoefent, van een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook voor zichzelf of voor een derde om een van de in artikel 247 bedoelde gedragingen aan te nemen.

§ 3. Met een persoon die een openbaar ambt uitoefent in de zin van dit artikel wordt gelijkgesteld elke persoon die zich kandidaat heeft gesteld voor een dergelijk ambt, die doet geloven een dergelijk ambt te zullen uitoefenen of die, door gebruik te maken van valse hoedanigheden, doet geloven een dergelijk ambt uit te oefenen.”

Art. 504bis Sw.: “§ 1. Passieve private omkoping bestaat in het feit dat een persoon die bestuurder of zaakvoerder van een rechtspersoon, lasthebber of aangestelde van een rechtspersoon of van een natuurlijke persoon is, rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde, een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook vraagt of aanneemt, om zonder medeweten en zonder machtiging van, naar gelang van het geval, de raad van bestuur of de algemene vergadering, de lastgever of de werkgever, een handeling van zijn functie of een door zijn functie vergemakkelijkte handeling te verrichten of na te laten.

§ 2. Actieve private omkoping bestaat in het rechtstreeks of door tussenpersonen voorstellen aan een persoon die bestuurder of zaakvoerder van een rechtspersoon, lasthebber of aangestelde van een rechtspersoon of van een natuurlijke persoon is, van een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook voor zichzelf of voor een derde om zonder medeweten en zonder machtiging van, naar gelang van het geval, de raad van bestuur of de algemene vergadering, de lastgever of de werkgever, een handeling van zijn functie of een door zijn functie vergemakkelijkte handeling te verrichten of na te laten.”

Art. 250 Sw.: “Indien de in de artikelen 246 tot 249 bepaalde omkoping een persoon betreft die een openbaar ambt uitoefent in een vreemde Staat of in een internationale publiekrechtelijke organisatie, zijn de straffen die welke in die bepalingen zijn gesteld.” Ruimere context: integriteit, machtsbederf, normvervalsing

Het fenomeen corruptie kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. In de strafrechtelijke betekenis blijft corruptie dus beperkt tot omkoping in de openbare en de private sfeer.

Vanuit sociologisch-criminologisch perspectief wordt corruptie doorgaans omschreven als een vorm van machtsbederf. In een dergelijke benadering wordt corruptie gezien als machtsafwending, waarbij de macht die een persoon binnen een bepaalde organisatie bezit, wordt aangewend ten behoeve van een ander doel of belang waartoe deze macht werd toegekend.

Wanneer corruptie vanuit een economisch perspectief wordt benaderd, wordt de kern van het fenomeen in het vrije marktmechanisme gezocht en meer bepaald in het doordringen van dit mechanisme op terreinen waar dit niet is toegestaan. De corrupte persoon wordt daarbij beschouwd als een economisch wezen dat streeft naar maximale voordelen. Het te verwachten voordeel van corrupte handelingen wordt dan afgewogen tegen de waarschijnlijke kost ervan.

De betekenis van het begrip corruptie varieert dus naargelang de invalshoek, hoewel het aspect “machtsafwending” een centrale rol speelt in elke benadering. Zowel in de strafrechtelijke als de niet-strafrechtelijke benaderingen wordt benadrukt dat via corruptie uiteindelijk beslissingen worden genomen of daden worden gesteld die niet het resultaat zijn van een normale uitoefening van macht.

Er is vaak een vage grens tussen (deontologisch) onaanvaardbaar gedrag en corruptie. Het is heel moeilijk exacte definities van begrippen zoals “integriteit”, “normvervalsing”, “ethisch en deontologisch gedrag” weer te geven. Integriteit wordt vaak gedefinieerd uitgaande van daden en/of gedragingen die we afkeuren of verplichtingen die we opleggen. Normvervalsing kan worden gedefinieerd als een verzwakking van het normbesef, een aantasting van het normensysteem waardoor, in voorkomend geval, degenen die dat normensysteem vrijwaren, zowel op wettelijk als deontologisch vlak en die daartoe het nodige gezag hebben, treft.

Het is dus praktisch gezien heel moeilijk om een onderscheid te maken tussen fenomenen als normvervalsing,

machtsbederf en corruptie, maar het staat wel vast dat elk fenomeen eigenlijk betrekking heeft op een continuüm van gedragingen die indruisen tegen de deontologie en afwijken van de norm. Vanuit dat opzicht neemt het corruptieproces aan aanvang met uitingen van normvervaging. Dit is dan een daling van het normbesef waarbij gedragingen en houdingen optreden die deontologisch onaanvaardbaar zijn. Normvervaging opent de deur naar corrupt gedrag. De laatste, maar vaak minst zichtbare fase van het corruptieproces is dan de eigenlijke corruptie in de strafrechtelijke zin. Daarom is het zo van belang niet enkel reactief maar ook preventief op te treden. Evolutie van het fenomeen

In de Corruption Perception Index 2009 (CPI) van Transparency International (TI) zakt België drie plaatsen op de ranglijst van de 18de naar de 21ste plaats en ziet zijn score teruglopen van 7.3 naar 7.1. Daarmee is België één van de minst goede leerlingen in West-Europa wat corruptiebestrijding betreft.

In België worden nochtans inspanningen geleverd om corruptie in te dijken. België werd reeds verschillende malen voor wat haar corruptiebeleid betreft, door twee internationale organisaties geëvalueerd, namelijk door de GRECO (Groupe d'États contre la Corruption – Raad van Europa) en door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze twee evaluaties waren vrij positief, wat niet wegneemt dat er enkele aanbevelingen tot België gericht werden. Deze aanbevelingen richten zich niet langer eenzijdig op het legislatieve niveau, maar evolueren ook in de richting van preventieve maatregelen, sensibilisering, een gedegen beeldvorming, vorming, aanbevelingen inzake opsporing en vervolging. Het meest recente internationaal verdrag in de materie, namelijk het VN Verdrag tegen corruptie van 31 oktober 2003, focust zich ook op een meer globale fenomeenbenadering en zal de Verdragspartijen, waaronder België, steeds meer verplichten tot een multidisciplinaire, integrale en geïntegreerde aanpak van corruptie.

België doet inspanningen om aan de aanbevelingen van de verschillende internationale evaluaties te voldoen. Het is immers van belang dat de Belgische overheid aan haar bevolking en aan het buitenland een duidelijk signaal geeft dat zij bereid is de nodige aandacht en middelen aan deze problematiek te besteden.

Hoewel de strijd tegen corruptie geen eenvoudig, laat staan populair thema is, besliste de Belgische overheid een eigen gespecialiseerde anti-corruptiedienst bij de federale gerechtelijke politie, de centrale dienst voor de Bestrijding van Corruptie (CDBC) op te richten die bij de Directie voor de Bestrijding van de economische en financiële criminaliteit (DJF) is ondergebracht. De CDBC is bevoegd voor het opsporen en verlenen van ondersteuning bij het de opsporing van misdrijven ten nadele van de belangen van de staat, zoals de ernstige en complexe misdrijven van corruptie. Bovendien oefent deze dienst een pilootfunctie uit in het kader van de bestrijding van criminele misbruiken en gedragingen inzake overheidsopdrachten, subsidiëwetgeving, erkenningen en vergunningen zoals ook de private corruptie. De CDBC volgt het fenomeen corruptie op om er een zo goed en volledig mogelijk beeld van te hebben. De dienst onderhoudt ook regelmatige contacten met aanverwante buitenlandse of internationale diensten waaronder OLAF, de anti-fraudedienst van de Europese Commissie.

Hoewel corruptie een vrij onzichtbare vorm van criminaliteit blijft, valt het toch op dat het detectieniveau in België de laatste jaren gestegen is. Denken we maar aan de talrijke schandalen in de sector van de sociale woningen, het dossier Regie der Gebouwen en zelfs de zaak van private corruptie in de voetbalwereld. Dit wijst niet enkel op het excellente werk van de opsporings- en vervolgingsdiensten, maar ook op een groeiend bewustzijn voor de problematiek.

In vele (publieke en private) sectoren tracht men allerhande vormen van corruptie preventief te ontmoedigen door het opstellen van gedragscodes waarin men tracht de grenzen van deontologisch aanvaardbaar en integer gedrag duidelijk te stellen.

Het preventieve luik van het anti-corruptiebeleid binnen de federale overheidsdiensten wordt in België waargenomen door het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie van de FOD Budget en Beheerscontrole. Dit Bureau heeft als opdracht de preventieve bewaking van de integriteit van de federale overheidsdiensten. Voor wat het federaal openbaar ambt betreft, heeft het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie een deontologisch kader uitgewerkt. Het is als omzendbrief gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 27 augustus 2007. Dit kader heeft als eerste doelstelling het vertrouwen van de burger in de goede werking van het federaal administratief openbaar ambt te bewaren en te versterken door het ethisch en deontologisch gedrag van alle ambtenaren te stimuleren. Mediaverhalen over vriendjespolitiek, belangenverenging, oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen, fraude en smeergeld leiden immers niet enkel tot financiële schade, maar ondermijnen ook het image van de ambtenarij.

Het deontologisch kader bevat een veertigtal concrete richtlijnen, gerangschikt onder vier waarden (opgedeeld in hoofdstukken): respect voor de gebruiker, onpartijdigheid, beroepsernst en loyaliteit. De federale administraties, gaande van de sociale inspectie tot de Koninklijke musea, moeten deze gedragsregels naleven.

In samenhang met dit deontologisch kader heeft de FOD Personeel & Organisatie in samenspraak met het Bureau het deel van het statuut van het Rijkspersoneel dat gewijd is aan de rechten en plichten van de ambtenaar herwerkt. Dit heeft geleid tot het Koninklijk Besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen (B.S. 22 juni 2007) waarin een bijzondere aandacht wordt besteed aan het concept 'belangenconflict' en de regeling ervan.

Ook de politie heeft een deontologisch kader voor haar personeel uitgewerkt: zie het Koninklijk Besluit van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten (B.S. 30 mei 2006)

In 2008 heeft het Bureau ook een handleiding voor het beheer van belangenconflicten in het administratief openbaar

ambt uitgewerkt om belangenconflicten op te sporen, te beheren en op te lossen. In navolging hiervan werd eveneens een omzendbrief opgesteld over belangenconflicten in het kader van overheidsopdrachten (B.S. 21 juni 2010).

Wetgeving Belgische wetgeving

In België wordt momenteel, *sensu stricto*, de openbare omkoping van Belgische en buitenlandse ambtenaren (artt. 246 t.e.m. 250 Sw.) en private omkoping (artt. 504bis en 504ter Sw.) strafbaar gesteld:

- Wet van 10 februari 1999 betreffende de bestrafing van corruptie, B.S. 23 maart 1999
- Wet van 9 juni 1999 houdende instemming met het Verdrag inzake de bestrijding van corruptie van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties, opgemaakt te Parijs op 17 december 1997 (B.S., 20 november 1999)
- Wet van 17 februari 2002 houdende instemming met het Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, gedaan te Dublin op 27 september 1996 en de Overeenkomst, opgesteld op basis van artikel K.3, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de Lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn, gedaan te Brussel op 26 mei 1997 (B.S., 15 mei 2002)
- Wet van 19 februari 2004 houdende instemming met het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie, gedaan te Straatsburg op 27 januari 1999 (B.S., 10 mei 2004)
- Wet van 15 februari 2007 houdende instemming met het Burgerlijk Verdrag inzake corruptie, gedaan te Straatsburg op 4 november 1999 (B.S., 28 maart 2007)
- Wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003 (B.S., 18 november 2008)
- Wet van 11 mei 2007 tot aanpassing van de wetgeving inzake omkoping (B.S., 8 juni 2007)

Op preventief vlak werkt het Bureau voor de Ambtelijke Ethiek en Deontologie aan de uitbouw van een integriteitsbeleid en een regelgeving, die momenteel enkel op federaal vlak geldt:

- Omzendbrief nr. 537 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt (B.S. 27 augustus 2007)
- Koninklijk Besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen (B.S. 22 juni 2007)

Ook de politionele overheid heeft een deontologische code opgesteld:

- Koninklijk Besluit van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten (B.S. 30 mei 2006) Internationale wetgeving

Door de internationalisering van de handel en de uitbreiding van de EU is het besef gegroeid dat corruptie een fenomeen is dat internationaal dient aangepakt te worden. Sinds de jaren '90 is er dan ook een wildgroei aan internationale instrumenten in de strijd tegen corruptie waar te nemen. Dit toont des te meer aan dat men het probleem tot op de hoogste echelons van de internationale politieke wereld wenst aan te pakken. In 2003 besloot de VN een eigen internationaal verdrag inzake corruptie aan te nemen. Dit verdrag is het voorlopige sluitstuk van een steeds groeiend mondiaal bewustzijn van de problematiek inzake corruptie.

De belangrijkste internationale initiatieven en processen worden hierna opgesomd:

- Het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie van 31 oktober 2003 is in werking getreden in december 2005. Dit is het eerste globale instrument in de strijd tegen corruptie. Het brengt een alomvattend kader tot stand en voorziet in tal van belangrijke minimumnormen voor alle deelnemende staten. Het Verdrag bevat onder meer bepalingen betreffende preventieve maatregelen, strafbaarstelling van corruptie, internationale samenwerking en asset recovery. Het Verdrag geniet brede steun: al meer dan 100 lidstaten hebben het geratificeerd, waaronder ook België in september 2008.
- Het Strafrechtelijk Verdrag ter bestrijding van corruptie van de Raad van Europa van 27 januari 1999 bevat bepalingen over zowel actieve als passieve corruptie in de publieke en de private sector. België heeft dit verdrag geratificeerd in 2004 en maakt eveneens deel uit van de GRECO (Groupe d'États contre la Corruption) dat de toepassing van het Verdrag binnen de lidstaten controleert.
- Additioneel Protocol van 15 mei 2003 aan het Strafrechtelijk Verdrag ter bestrijding van corruptie van de Raad van Europa.
- Het Burgerrechtelijk Verdrag ter bestrijding van corruptie van de Raad van Europa van 4 november 1999 behandelt de burgerlijke aspecten van corruptie. België heeft dit Verdrag geratificeerd in 2007.
- Overeenkomst van de Raad van Europa van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Met dit instrument stelt de Raad een overeenkomst vast ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad. Volgens de overeenkomst moet fraude op het gebied van de uitgaven en de ontvangsten in elke lidstaat strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. Op grond van deze overeenkomst moet elke lidstaat de nodige maatregelen nemen opdat op deze gedragingen, alsmede medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot deze gedragingen, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden gesteld. Bij ernstige fraude moeten die vrijheidsstraffen bevatten, die aanleiding kunnen geven tot uitlevering.

- Eerste protocol van 27 september 1996 bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Dit protocol is gericht op het definiëren van de begrippen "ambtenaar" en actieve en passieve "corruptie", alsook op de harmonisatie van de sancties voor corruptiemisdrijven. Het is op 17 oktober 2002 in werking getreden.
- Tweede protocol van 19 juni 1997 bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Dit protocol is in het bijzonder gericht op de aansprakelijkheid van rechtspersonen, de confiscatie, het witwassen van geld en de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie om de financiële belangen van de EG en de persoonsgegevens die daarop betrekking hebben, te beschermen. Dit protocol is nog niet in werking getreden.
- De OESO Overeenkomst ter bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale handelstransacties van 17 december 1997 is eveneens van groot belang. België heeft deze Overeenkomst bekrachtigd in 1999. Het doel van de OESO Overeenkomst is een gemeenschappelijk kader en gelijke competitieve voorwaarden te creëren voor de bedrijven in de landen die de Overeenkomst ratificeren. Bovendien bestaat ook binnen de OESO een streng evaluatiemechanisme dat de landen controleert op de implementatie en de toepassing van de Overeenkomst.
- De Europese Unie heeft twee richtlijnen aangenomen (2004/17/EC en 2004/18/EC) over de strijd tegen en de gevolgen van corruptie.
- EU-Overeenkomst van 26 mei 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de Lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn.
- Gemeenschappelijk optreden van de EU van 22 december 1998 inzake corruptie in de privé-sector.
- EU-Kaderbesluit van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector. Strafrechtelijk beleid
- Verbeteren van de beeldvorming.
- Sensibilisering en vorming van alle relevante actoren in een integraal en geïntegreerd anticorruptiebeleid.
- Het bieden van een duidelijk kader, een duidelijke procedure en voldoende bescherming aan personen die (deontologisch) onaanvaardbaar gedrag wensen te signaleren.
- De uitwerking van een geïntegreerde aanpak van het fenomeen corruptie. 1. Verbeteren van de beeldvorming

Een beleid dient essentieel "knowledge-based" en "evidence-based" te zijn, wat wil zeggen dat het gebaseerd moet zijn op systematische kennis, empirie en wetenschappelijke inzichten. De statistieken inzake corruptie dienen op punt gesteld te worden en verder wetenschappelijk onderzoek, onder meer door de Centrale Dienst ter bestrijding van corruptie van de Federale Politie (CDBC) aan de hand van strategische analyse(s), dient aangemoedigd te worden. 2. Sensibilisering en vorming van alle relevante actoren in een integraal en geïntegreerd anticorruptiebeleid

Zowel de "Werkgroep betreffende de corruptie in internationale zakelijke transacties" van de OESO als de GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) bevelen in hun evaluatieverslag aan België aan meer de klemtoon te leggen op sensibilisering en vorming van alle relevante actoren in het anti-corruptiebeleid.

Op dit moment beschikken de (statutaire en contractuele) federale ambtenaren over duidelijke gedragslijnen die te vinden zijn in Omzendbrief nr. 537 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt (B.S. 27 augustus 2007).

Het deontologisch kader zelf is niet normerend: de erin opgenomen bepalingen vinden hun rechtsgrond in de achterliggende wet- en regelgeving (zie bv. Het Koninklijk Besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen (B.S. 22 juni 2007). Dit deontologisch kader geldt echter enkel voor het federaal openbaar ambt. Gelijkaardige initiatieven dienen ook op deelstatelijk niveau genomen te worden.

Daarenboven hamert de OESO-werkgroep erop dat ook de privé-sector beter gesensibiliseerd dient te worden voor corruptie van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties. Om aan deze aanbeveling tegemoet te komen, kan gedacht worden aan een samenwerking tussen de publieke overheden en de privésector in het kader van een geïntegreerd veiligheidsbeleid.

Daarenboven verwacht men van de Belgische beleidsmakers meer aandacht voor de vorming van politie- en vervolgingsdiensten voor wat corruptie betreft. De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid heeft reeds bij de Hoge Raad voor de Justitie een vorming gegeven inzake de internationale aspecten van corruptie. In de toekomst moeten verdere initiatieven ter zake genomen worden. 3. Het bieden van een duidelijk kader, een duidelijke procedure en voldoende bescherming aan personen die (deontologisch) onaanvaardbaar gedrag wensen te signaleren

Volgens artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering moet iedere ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf daarvan dadelijk bericht geven aan de procureur des Konings. In de praktijk ligt deze verplichting vaak gevoelig wegens veelal structurele en interpersoonlijke werkrelaties. Toch hameren de OESO-werkgroep en de GRECO op deze meldingsplicht die kan omkaderd worden via duidelijke richtlijnen en beschermingswaarborgen. Het tweede lid van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de aangifte van een fiscaal misdrijf door een ambtenaar van een fiscale administratie aan de machtiging van zijn gewestelijk directeur onderworpen is.

De toepassingsvoorwaarden van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering moeten onder de loep genomen worden

en er dient werk gemaakt te worden van een zekere beschermingsstructuur, zodanig dat ambtenaren in een "veilig" klimaat tot meldingen van corrupt gedrag en wantoestanden kunnen overgaan zonder noodzakelijk aan hun overste te moeten rapporteren. Een dergelijk meldpunt zal het aantal spontane meldingen wellicht gevoelig doen toenemen. Hieraan gekoppeld wordt België ten sterkste aanbevolen snel werk te maken van een wettelijk bescherming voor ambtenaren die een misdrijf melden, een zogenaamde klokkenluidersregeling. Op federaal niveau bestaat immers nog steeds geen dergelijke regeling, dit in tegenstelling tot het Vlaams gewest. 4. De uitwerking van een geïntegreerde aanpak van het fenomeen corruptie

Samenwerkingsverbanden tussen de strategische partners in de bestrijding van corruptie dienen tot stand gebracht en geïnstitutionaliseerd te worden. Het is immers van essentieel belang dat de repressieve en preventieve component van het anti-corruptiebeleid op elkaar zijn afgestemd en op een geïntegreerde wijze samen vorm geven aan het anti-corruptiebeleid. Daarom is er nood aan een goede coördinatie en samenwerking tussen de strategische partners. Continu overleg en informatie-uitwisseling tussen de partners is absoluut noodzakelijk.

In België bestaat er een interdepartementale werkgroep die wordt voorgezeten door de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid en die instaat voor de opvolging en de implementatie van de aanbevelingen van de VN, de OESO en de GRECO inzake corruptie. In deze werkgroep zijn alle partners van het Belgische anti-corruptiebeleid vertegenwoordigd. Deze werkgroep is een goed forum om alle leden de kans te geven elkaar te ontmoeten (netwerking), hun inzichten uit te wisselen en mee te delen welke prioriteiten zij hebben inzake hun beleid.

In het kader van het federaal preventief integriteitsbeleid is de Adviesgroep Ambtelijke Ethiek en Deontologie bij de FOD Budget en Beheerscontrole opgericht.

Daarenboven is in zeer nauwe samenwerking met het Expertisenetwerk inzake Economische, financiële en fiscale delinquentie een Expertisenetwerk Corruptie opgericht, die de partners in het vervolgingsbeleid inzake corruptie samenbrengt. Er is nood aan meer informatie-uitwisseling en contacten tussen dit preventieve en reactieve niveau en dit op een meer gestructureerde en geïnstitutionaliseerde wijze.

Ook dient een brug geslagen te worden tussen het publieke en het private niveau. De private sector dient meer bewust gemaakt te worden van het misdrijf corruptie en allerhande deontologisch onaanvaardbaar gedrag. Daarom werkt de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid momenteel – mede als antwoord op één van de OESO aanbevelingen – aan de redactie van een brochure ter sensibilisering van de private sector voor het misdrijf corruptie. 5. Opvolgen van de internationale ontwikkelingen

Corruptie is de laatste jaren op internationaal vlak een heet hangijzer gebleken. Het kluwen van de internationale regelgeving ter zake wordt stilaan onontwarbaar. Toch kan en mag de Belgische beleidsmaker niet blind zijn voor de evoluties op internationaal vlak en dienen de genomen en te nemen initiatieven steeds getoetst te worden aan de internationale context.

OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)

Het OESO-verdrag van 17 december 1997 inzake de bestrijding van corruptie van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties viseert in hoofdzaak de actieve openbare omkoping van buitenlandse ambtenaren en dit om de internationale handelsrelaties transparanter en volgens de principes van de eerlijke concurrentie te laten verlopen. Daarenboven spendeert de OESO veel aandacht aan de strijd tegen het gebruik van steekpenningen en de fiscale aftrek ervan.

Volgens artikel 12 van het Verdrag moeten de verdragspartijen samenwerken aan een programma betreffende systematische voortgangscontrole teneinde de volledige toepassing van het Verdrag te controleren en te bevorderen: "De Partijen werken samen om een programma betreffende de systematische voortgangscontrole uit te werken teneinde de volledige toepassing van dit verdrag te controleren en te bevorderen".

Hiervoor werd speciaal een "Werkgroep betreffende corruptie in internationale zakelijke transacties" in het leven geroepen. Elk land dat verdragspartij is bij het OESO-verdrag inzake corruptie in internationale zakelijke transacties moet er mee voor zorgen dat alle Partijen zich aan de verplichtingen van het Verdrag houden. De werkwijze van de "Werkgroep betreffende de corruptie in internationale zakelijke transacties" is bijgevolg voornamelijk gebaseerd op "peer pressure/peer review". Er is een systematische follow-up van de toepassing van de ondertekende landen van het OESO verdrag voorzien. De landen die België evalueren zijn Zwitserland en Argentinië. Dit proces van follow-up gebeurt in twee fasen en ondertussen is België reeds een tweede maal geëvalueerd. Tengevolge van deze tweede evaluatiefase heeft België gewerkt aan een aanpassing van de wetgeving inzake de bestrijding van corruptie en werd daartoe vrij positief geëvalueerd, hoewel nog verdere inspanningen moeten geleverd worden. Daarenboven zal België zich ook aan een derde evaluatiefase mogen verwachten.

Voor meer uitgebreide informatie over de OESO-werkgroep en de evaluaties van België:
www.just.fgov.be/nl_html/informatie/htm_justitie_atotz/corruptie_oeso.html

www.oecd.org/belgium Europese Unie

Met het oog op strijd tegen de corruptie nam de EU de Overeenkomst van 26 mei 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn, kortweg de Corruptieovereenkomst, aan.

Daarenboven was de EU ook waakzaam voor het fenomeen van de private corruptie. De EU heeft dus de strijd aangevat tegen zowel de openbare als de private corruptie, weliswaar in afzonderlijke instrumenten. In de strijd tegen de private omkoping beschikt de EU over het Kaderbesluit van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector.

De EU beschikt ook over het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). OLAF heeft tot doel de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen, fraude, corruptie en andere onregelmatige activiteiten, inclusief wanbeheer binnen de Europese Instellingen, te bestrijden. OLAF heeft niet alleen de taak om interne en externe administratieve onderzoeken te verrichten met betrekking tot fraude, maar ook expliciet met betrekking tot corruptie.

De Europese Unie had tot voor de Corruptieovereenkomst enkel oog gehad voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie zelf. Nu is men de mening toegedaan dat corruptie een breder probleem betreft dan enkel een budgettaire benadeling van de EU. De situatie werd ook bekeken vanuit het standpunt dat de EU als een supranationale organisatie met eigen instellingen geen enkel strafrechtelijk vervolgingsmechanisme had. De Corruptieovereenkomst voorziet in dit instrumentarium.

België heeft met de wet van 17 februari 2002 het Corruptieverdrag bekrachtigd waardoor België zich volledig heeft ingeschreven in een gemeenschappelijke poging om het probleem van de fraude en de corruptie in de EU te elimineren. De Belgische wetgeving stelt ook de private corruptie strafbaar en voldoet over het algemeen aan alle verplichtingen die haar door het Kaderbesluit worden opgelegd. Het Kaderbesluit neemt echter de hoedanigheid van de om te kopen persoon ruimer op dan de Belgische wetgever, waardoor de Belgische wetgeving, rekening houdende met de verplichtingen van het Kaderbesluit, niet streng genoeg is. Tot op heden werd deze bepaling in de Belgische wetgeving niet aangepast.

Voor meer uitgebreide informatie over OLAF: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_nl.html Raad van Europa

De Raad van Europa keurde reeds drie instrumenten goed in de strijd tegen de corruptie, namelijk het Strafrechtelijk Verdrag inzake corruptie van 27 januari 1999, het Additioneel Protocol aan het Strafrechtelijk Verdrag inzake corruptie van 15 mei 2003 en het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie van 4 november 1999. Tot de belangrijkste verwezenlijkingen van de Raad van Europa behoren eveneens Aanbevelingen inzake gedragscodes voor ambtenaren,

Zowel het Strafrechtelijk Verdrag als het Burgerrechtelijk Verdrag werden reeds door België geratificeerd, wat echter nog niet het geval is voor het Additioneel Protocol bij het Strafrechtelijk Verdrag. Het ratificatieproces is wel bijna afgerond; het wetsontwerp houdende instemming met het Additioneel Protocol is in de Senaat neergelegd.

In de schoot van de Raad van Europa werd een opvolgingsmechanisme voorzien: de GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption). De GRECO heeft als doelstelling om via wederzijdse evaluatie en "peer pressure" de implementatie van de regelgeving van de Raad van Europa op het gebied van corruptie in de interne regelgeving van de lidstaat op te volgen.

Dit orgaan, opgericht in 1999, verenigt momenteel 48 lidstaten (47 Europese lidstaten en daarnaast de Verenigde Staten). Ons land is vertegenwoordigd in de GRECO door een ambtenaar van de FOD Justitie.

België werd reeds twee maal geëvalueerd. Een derde evaluatiecyclus is in januari 2007 opgestart en heeft betrekking op volgende onderwerpen: de strafbaarstellingen van het Strafrechtelijk Verdrag en haar Additioneel Protocol en de transparantie van partijfinanciering.

Op 15 mei 2009 heeft de GRECO twee rapporten over België aangenomen in het kader van de derde evaluatiecyclus. Het eerste rapport gaat over de strafbaarstellingen van corruptie en hun toepassing. Voor dit onderwerp is de GRECO tot de conclusie gekomen dat het Belgisch recht inzake corruptie ruimschoots in overeenstemming is met de internationale instrumenten van de Raad van Europa. Voor wat betreft de transparantie van de financiering van politieke partijen biedt het rapport een waardevolle basis om de reflectieopdracht van de werkgroep "politieke partijen" van het federaal parlement tot een goed einde te brengen.

Voor meer uitgebreide informatie over de werking van de GRECO en de evaluaties van België:

www.just.fgov.be/nl_htm/informatie/htm_justitie_atotz/corruptie_greco.html

www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp Verenigde Naties

De Verenigde Naties heeft sinds het einde van de jaren 90 ingezien dat de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en corruptie op wereldwijd vlak dient gevoerd te worden. Zo vaardigde zij een Verdrag ter bestrijding van de transnationale georganiseerde criminaliteit uit en ondernam zij acties tegen corruptie.

In 2003 nam de Algemene Vergadering bij resolutie 58/4 VN het Verdrag ter bestrijding van corruptie aan. Dit is het eerste verdrag met een algemene draagwijdte, gericht op de strijd tegen corruptie. Het verdrag tegen corruptie is opengesteld ter ondertekening sedert 9 december 2003.

Het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie is het eerste mondiale instrument van internationaal verdragsrecht uitgewerkt in het kader van de Verenigde Naties ter voorkoming en bestrijding van alle aspecten van corruptie. Het brengt een alomvattend kader tot stand en voorziet in tal van belangrijke minimumnormen voor alle deelnemende staten.

In de preambule stelt men duidelijk dat corruptie niet langer een lokaal fenomeen is, maar een transnationaal crimineel fenomeen. Corruptie bedreigt namelijk alle samenlevingen en economieën, waardoor internationale samenwerking noodzakelijk is om het te voorkomen en te controleren. De VN heeft als grote verdienste dat zij de ontwikkelingslanden mee in het bad voor de internationale strijd tegen corruptie trekt. Het VN-Verdrag onderscheidt zich van de andere internationale instrumenten door de totaalbenadering van het fenomeen corruptie. De VN is er immers van overtuigd dat er een verband bestaat tussen het misdrijf van corruptie en andere vormen van crimineel gedrag zoals georganiseerde criminaliteit en economische criminaliteit, daaronder begrepen het witwassen van geld. Het Verdrag gaat veel verder dan het enkel strafbaar stellen van omkoping en heeft dus een zeer ruim toepassingsgebied.

Op 10 december 2003 heeft België het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie ondertekend en op 25 september 2008 geratificeerd. Het verdrag is op 14 december 2005 in werking getreden..

Ook in het kader van het VN-Verdrag tegen corruptie werd een volledig vrijwillig evaluatiemechanisme ontwikkeld gebaseerd op het principe van peer review. Het evaluatieproces zal bestaan uit twee verschillende cycli die ieder vijf jaar duren. Iedere verdragsstaat zal geëvalueerd worden door twee andere verdragsstaten. België treedt in het eerste jaar van de evaluatie samen met Litouwen op als evaluator van Spanje. België zelf wordt pas geëvalueerd in het vierde jaar van het mechanisme.

Voor meer uitgebreide informatie over het VN-verdrag ter bestrijding van corruptie:
www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html Activiteiten van de Dienst

In juli 2005 keurde de werkgroep betreffende corruptie in internationale handelstransacties (de zogenaamde OESO-werkgroep) het tweede evaluatieverslag inzake de toepassing van het OESO verdrag van 17 december 1997 door België goed. In dit evaluatierapport werden bepaalde lacunes geconstateerd en werden een aantal aanbevelingen aan België gericht inzake het anti-corruptiebeleid (Rapport van 2005 fase 2),

Tengevolge van de evaluatie van België door de OESO mandateerde de Minister van Justitie de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid met de oprichting en de coördinatie van een interdepartementale werkgroep, met als opdracht de uitvoering en opvolging van de aanbevelingen die de OESO aan België gericht heeft. Sindsdien neemt de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid het voorzitterschap van deze werkgroep waar.

De interdepartementale werkgroep bestaat uit alle partners van het Belgische anti-corruptiebeleid: de FOD Justitie (Dienst voor het Strafrechtelijk beleid en het Directoraat-Generaal Wetgeving), FOD Budget en Beheerscontrole (Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, FOD Ambtenarenzaken, de Federale Politie (Centrale Dienst ter Bestrijding van Corruptie), vertegenwoordigers van de magistratuur (Expertisenetwerk corruptie en het federaal parket), …. Het is de bedoeling dat de verschillende partners voor elke aanbeveling nadenken over mogelijke suggesties ter opvolging en evaluatie.

Op basis van de werkzaamheden van deze werkgroep heeft de Belgische delegatie bij de Werkgroep “Corruptie” van de OESO in oktober 2007 het Belgische beleid als antwoord op de aanbevelingen kunnen verdedigen. België werd geprezen voor de geleverde inspanningen, maar heeft nog een paar aanbevelingen verder uit te voeren, voornamelijk op het vlak van de sensibilisering van de private sector voor corruptie. De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid leidt en coördineert de werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep en is lid van de Belgische delegatie bij de OESO en de VN. Ook de wet van 11 mei 2007 tot aanpassing van de wetgeving inzake omkoping en het deontologisch kader voor het federaal openbaar ambt werden beide vanuit de interdepartementale werkgroep geïnitieerd.

Er was echter geen enkele reden om de werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep te beperken tot de bestrijding van corruptie van buitenlandse ambtenaren in internationale handelstransacties. Op de vergadering van de interdepartementale werkgroep van 9 april 2008 werd dan ook beslist dat ook de activiteiten rond de evaluaties van de GRECO binnen de interdepartementale werkgroep gecoördineerd zullen worden. Er zijn namelijk veel overlappingsen tussen beide internationale evaluaties.

Met de ratificatie van het VN Verdrag tegen corruptie en het oprichten van een eigen evaluatiesysteem ter opvolging van de implementatie is het mandaat van de werkgroep eveneens uitgebreid met coördinatie en opvolging van de evaluatie van het VN verdrag.

De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid is zowel lid van het Expertisenetwerk inzake Economische, Financiële en Fiscale Delinquentie als van het Expertisenetwerk Corruptie van het College van Procureurs-generaal.

De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid speelt een rol op het vlak van vorming. Op basis van artikel 3,6° van het Koninklijk Besluit van 14/01/1994 draagt de Dienst bij tot de algemene voorlichting van de magistraten en politiediensten. In het kader van deze vormingsopdracht heeft de Dienst in mei 2007 een vorming gegeven bij de Hoge Raad voor de Justitie getiteld "Corruptie: Internationale aspecten".

Toekomstige projecten zullen voortvloeien uit de beleidsplannen van de volgende federale regering. Actoren Publieke actoren

- Federaal parket
- Expertisenetwerk Corruptie van het College van Procureurs-generaal
- Expertisenetwerk inzake Economische, Financiële en Fiscale Delinquentie van het College van Procureurs-generaal
- De Federale Politie – Algemene Directie Gerechtelijke Politie – Centrale Dienst ter bestrijding van Corruptie (CDBC)
- Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (FOD Budget en Beheerscontrole)
- Directoraat-generaal Wetgeving van de FOD Justitie
- Centraal Orgaan voor Inbeslagname en Verbeurdverklaring (COIV)
- OLAF (Europees Bureau voor Fraudebestrijding)
- Academische wereld Private actoren
- De private sector zal in de toekomst een grotere rol gaan spelen in de strijd tegen corruptie en zal daarom moeten gesensibiliseerd worden. Het Verbond der Belgische Ondernemingen (VBO) en het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging (POB) kunnen hierin relevante partners zijn. Beknopt literatuuroverzicht

BULLENS, F., VANDER BEKEN, T en SIRON, N, Anti-corruptiestrategieën. De aanpak van corruptie en beïnvloeding bij de bestrijding van de hormonendelinquentie en de vleesfraude: een case-study, Onderzoeksgroep Drugbeleid, Strafrechtelijk beleid en Internationale Criminaliteit, Universiteit Gent, 1999, 276 p.

Centrum voor de studie van de toepassing van het gemeenschapsrecht in financiële en strafrechtelijke aangelegenheden, "Omkoop van ambtenaren en Europese fraude", Verslagen van het colloquium van Brussel 21 en 22 november 1996, Brussel, Bruylant, 185 p.

FIJNHOUT, C., Politieke corruptie in Nederland, Arnhem, Gouda Quint, 1993, 41.

FLORE, D., "L'incrimination de la corruption. Les nouveaux instruments internationaux. La nouvelle loi belge du 10 février 1999", Dossier nr. 4 de la Revue de droit pénal et de criminologie, Brussel, La Charte, 1999, 179 p.

V. HAMEEUW, Omkoop in/en het bedrijfsleven. Een onderzoek naar private omkoop en omkoop van Europese en internationale ambtenaren, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksovereenkomst met de FOD Justitie

United Nations Office on Drugs and Crime, Corruption. Compendium of International Legal Instruments on Corruption, Second edition, New York, 2005, 269 p.

T. VANDER BEKEN en T. CARION, Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België, Onderzoeksrapport van de Onderzoeksgroep Drugbeleid, Strafrechtelijk beleid en Internationale criminaliteit, Universiteit Gent, 1999, 2-3.