EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Giusto Catania

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 6

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel voor een besluit van de Raad (COM(2006)0082)[1],

– gelet op het VN-Verdrag tegen corruptie van 31 oktober 2003,

– gelet op de artikelen 47, lid 2, 57, lid 2, 95, 107 lid 5, 179, 181 A, 190 lid 5, 195, lid 4, 199, 207, lid 3, 218, lid 2, 223 laatste alinea, 224, voorlaatste alinea, 225 A, voorlaatste alinea, 245, lid 2, 248, lid 4, laatste alinea, 255, lid 2, 255, lid 3, 260 tweede alinea, 264 tweede alinea, 266 laatste alinea, 279, 280, 283 en 300, lid 2, eerste alinea van het EG-Verdrag,

– gelet op artikel 300, lid 3, eerste alinea van het EG-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0105/2006),

– gelet op artikel 51 en artikel 83, lid 7 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie begrotingscontrole (A6-0000/2006),

1. hecht zijn goedkeuring aan het voorstel voor een besluit van de Raad, als geamendeerd door het Parlement, alsmede aan de sluiting van de overeenkomst;

2. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Door de Commissie voorgestelde tekst	Amendementen van het Parlement

Amendement 1
Overweging 4 bis (nieuw)

	(4 bis) Het zou wenselijk zijn dat alle lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, tot het verdrag toetreden.

[1] PB C 104 van 3.5.2006.

TOELICHTING

Inleiding

Corruptie ondermijnt de mensenrechten, de democratische instellingen, de rechtsorde, het rechtssysteem. De georganiseerde misdaad krijgt door corruptie de gelegenheid te floreren.

Corruptie is een obstakel voor transparant beheer van de publieke zaken. Het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de democratische instellingen worden erdoor ondermijnd. Vaak wordt corruptie gebruikt om politieke en administratieve besluitvorming te beïnvloeden of te bespoedigen. Zij gedijt goed op overdreven bureaucratie en gebrek aan een strakke besluitvorming van de publieke diensten.

De armen worden er harder door getroffen en de gevolgen voor de ontwikkeling zijn desastreus: corruptie leidt tot een verminderd resultaat van de ontwikkelingshulp, tot ondervoeding, slechte gezondheids- en onderwijssystemen, groter risico voor zakenmensen en minder buitenlandse rechtstreekse investeringen.

Om al deze redenen is de bestrijding van corruptie de laatste jaren een van de hoogste prioriteiten van de EU geworden, zowel intern als met betrekking tot kandidaat-lidstaten en derde landen.

Het VN-verdrag tegen corruptie (UNCAC)

De Algemene Vergadering van de VN besloot in 2000[1] een ad hoc-commissie op te richten voor de ontwikkeling van een internationaal wetsinstrument tegen corruptie dat los zou staan van het VN-verdrag inzake Transnationaal georganiseerde misdaad. De ad hoc-commissie kwam in Wenen bijeen en heeft tussen januari 2002 en oktober 2003 onderhandeld over het verdrag. De belangen van de Europese Gemeenschap werden vertegenwoordigd door de Commissie en deze was van mening dat de doelen die de Raad zich had gesteld, waren bereikt. De tekst van het UNCAC werd in oktober 2003 aangenomen. Het verdrag trad in werking in december 2005, nadat 30 landen het hadden geratificeerd.

Op 15 september 2005 hebben de Europese Commissie en het voorzitterschap van de Raad het verdrag namens de Europese Gemeenschap ondertekend. Alle huidige EU-lidstaten en toetredende lidstaten hebben het verdrag ondertekend, met uitzondering van Zweden, Slovenië en Estland. Ratificatie heeft al plaatsgevonden in Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Slowakije, Spanje het VK en de kandidaat-lidstaat Roemenië.

Bovendien is het verdrag een bouwsteen in een wereldwijde strategie voor de strijd tegen de georganiseerde misdaad en het sluit precies aan bij het VN-verdrag inzake transnationaal georganiseerde misdaad. Daarom is het van doorslaggevend belang, om effectieve actie ter uitbanning van de georganiseerde misdaad te garanderen, dat beide verdragen door alle lidstaten en door de EU worden geratificeerd.

De ondertekening van het UNCAC en de wens om de slotconclusie ervan goed te keuren liggen volledig in de lijn van de bevordering van het beleid om een gemeenschappelijke ruimte te creëren van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

[1] Resolutie 55/61.

Er dient op te worden gewezen dat artikel 29, lid 2 van het VEU (Maastricht, 7 februari 1992) corruptie beschouwt als een van de soorten misdrijven die voorkomen en bestreden moeten worden om die gemeenschappelijke ruimte te kunnen creëren.

Bovendien werd in het Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit dat op de Raad van 28 april 1997 werd aangenomen, benadrukt dat de vaststelling van een algemeen beleid tegen corruptie een prioritaire doelstelling was.

Inhoud van het verdrag

Het verdrag heeft betrekking op de preventie, het onderzoek en de vervolging van corruptie alsmede de bevriezing, inbeslagneming confiscatie en teruggave van de opbrengsten uit misdrijven.

Corruptie kan worden vervolgd na het verrichte feit maar het moet allereerst en vooral worden voorkomen. In het verdrag (artikelen 5 t/m 14) zijn maatregelen opgenomen zoals:

- gedragscodes voor openbare ambtsdrager, maatregelen om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te garanderen,
- objectieve criteria voor aanwerving en promotie van ambtenaren, voor openbare aankopen,
- bevordering van transparantie en aansprakelijkheid bij het beheer van de openbare financiën en in de particuliere sector,
- deelname van de civil society.

De artikelen 15 t/m 42 hebben betrekking op de relatie tussen criminaliteit en corruptie.

De artikelen 43 t/m 50 hebben betrekking op internationale samenwerking en voorzien in een effectief systeem voor wederzijdse rechtsbijstand. Momenteel worden veel anticorruptiezaken geseponeerd omdat gebrek aan samenwerking tussen landen het onmogelijk maakt om het geld te traceren. Wat dit betreft is het verdrag baanbrekend omdat het voor de eerste keer het idee van internationale samenwerking bij het terugvinden van gestolen voorwerpen opneemt. De staten die partij zijn bij het verdrag, worden geacht samen te werken in strafzaken in een verscheidenheid van in het verdrag met name genoemde situaties. Zij kunnen ook gezamenlijk onderzoek verrichten en gebruik maken van speciale opsporingstechnieken zoals de elektronische bewaking.

De artikelen 51 t/m 59 bevatten maatregelen ter bevordering van de teruggave van voorwerpen. De teruggave van voorwerpen is een fundamenteel beginsel in het verdrag. In het verdrag wordt de hoop uitgesproken dat geld dat door corrupte leiders die de nationale rijkdommen hebben geplunderd, naar het buitenland is overgemaakt, naar de landen waar het werd geroofd kan worden teruggebracht. Dit is een bijzonder belangrijk punt voor vele ontwikkelingslanden.

Financiële instellingen worden aangemoedigd de identiteit van de eigenaren van goed gevulde rekeningen te verifiëren zodat het voor corrupte functionarissen moeilijker wordt om hun illegale winsten te verbergen.

In het verdrag wordt het recht vastgelegd van mensen die schade hebben geleden onder corruptie, om rechtszaken aan te spannen tegen de verantwoordelijke partijen.

Tenslotte wordt een conferentie gehouden van staten die partij zijn in het verdrag, om de samenwerking tussen de ondertekende partijen te verbeteren, de doelstellingen die in het verdrag

worden genoemd te bereiken en de uitvoering ervan te beoordelen.

Het ontwerpbesluit van de Raad

Het ontwerpbesluit van de Raad voorziet in de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het verdrag. In het voorstel wordt het verdrag goedgekeurd en wordt de voorzitter van de Raad gemachtigd een persoon aan te wijzen die gemachtigd is om de akte van formele bevestiging van de Gemeenschap neer te leggen en een verklaring neer te leggen betreffende de omvang van de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap.

De tekst van deze verklaring is vastgelegd in Bijlage II bij het Besluit. Daarin staat dat de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid bezit om voor het eigen ambtenarenapparaat gedragscodes te ontwikkelen en corruptie te voorkomen. In de verklaring wordt ook vastgelegd dat de Gemeenschap bevoegd is met betrekking tot de interne markt en dat zij daartoe maatregelen genomen heeft om de gelijke toegang tot overheidsopdrachten en markten voor alle gegadigden te garanderen, te zorgen voor passende standaarden voor jaarrekeningen en accountantscontrole en maatregelen te treffen om het witwassen van geld te bestrijden.

De opvatting van de rapporteur

Het UNCAC is niet zomaar weer een verklaring over corruptie; het is een document dat uitdrukkelijk gaat over de meest gevoelige aspecten van het onderwerp corruptie. In onze geglobaliseerde wereld is het het eerste werkelijk wereldwijde instrument dat de corruptie aanpakt.

Het verdrag is echter het resultaat van lastige onderhandelingen en het is niet perfect. Ondanks dat is het van wezenlijk belang dat het eindelijk wordt aangenomen en uitgevoerd.

De rapporteur betreurt dat het UNCAC niet naar tevredenheid onderwerpen dekt zoals de criminalisering van passieve omkoping van internationale openbare functionarissen en de effectieve controle op het verdrag.

Toch zijn de mogelijkheden van het verdrag aanzienlijk en het is een goed begin. In dit stadium is een spoedige ratificatie door de EU van belang omdat dat garandeert dat de EU deel zal hebben aan de conferentie die wordt bijeengeroepen om een besluit te nemen over de uitvoering van het UNCAC.

Corruptie ondermijnt de democratische beginselen en het verdrag kan een middel zijn om de transnationale georganiseerde misdaad te bestrijden. Dat is de reden waarom alle instrumenten waarin in de Verdragen wordt voorzien, gehandhaafd moeten blijven, zodat de goedkeuring van het verdrag een belangrijke factor wordt voor de beoordeling van de efficiency van de openbare overheid.

De rapporteur is van mening dat om de doeltreffendheid van de in het verdrag voorziene instrumenten te garanderen, alle nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de openbare overheden transparant te werk gaan en de samenwerking tussen de lidstaten op te voeren op alle terreinen van de strijd tegen corruptie, met inbegrip van preventie en wetshandhaving.

Bovendien moet in het kader van de Commissie een instantie bestaande uit advocaten, juristen en

erkende deskundigen worden opgericht om de transparantie en onpartijdigheid van het EU-bestuur te garanderen en ervoor te zorgen dat de bezittingen van werknemers van de instellingen van de Gemeenschap worden gecheckt, met inachtneming van het beginsel van vertrouwelijkheid.

Op nationaal en gedecentraliseerd niveau van de openbare overheden kunnen soortgelijke instanties worden opgericht. Zij zouden inlichtingen en gegevens kunnen beoordelen inzake het niet-nakomen van de verplichting tot onpartijdigheid en eventuele inkomensdervingen door toedoen van overheidsfunctionarissen.

Werknemers bij de overheid tegen wie rechtzaken lopen zouden naar een andere functie kunnen worden overgeplaatst om te voorkomen dat het vermeende misdrijf opnieuw wordt gepleegd. Als echter iemand wordt veroordeeld voor een misdrijf waarmee schade is toegebracht aan de overheid, moeten zij kunnen worden ontslagen.

De teruggave van voorwerpen is volgens het UNCAC-verdrag (artikel 1, onder b en herhaald in artikel 51) een van de belangrijkste doelstellingen. Daarom moet bijzondere aandacht worden besteed aan het checken van bezittingen van overheidsfunctionarissen.

De rapporteur is van mening dat de aandacht niet alleen moet worden geconcentreerd op de werknemers van alle EU-instellingen maar ook op de politici binnen dat milieu. De bezittingen van EU-parlementsleden en de leden van de Commissie zouden openbaar moeten zijn.

Tenslotte is de rapporteur van mening dat bedrijven die er corrupte praktijken op na houden op een zwarte lijst moeten worden geplaatst, ongeacht hun land van herkomst.

Het verdrag is een zeer belangrijke gebeurtenis die al grote steun heeft verkregen, gezien het grote aantal landen dat al heeft ondertekend. Maar de invloed van het verdrag zal afhangen van de effectieve tenuitvoerlegging ervan. De diplomatieke onderhandelingen moeten worden omgezet in werkelijke actie en er moet een anticorrupiecultuur worden geschapen op alle niveaus van de samenleving.

Controle is ook van het allergrootste belang. De EU moet daarom een oplossing vinden: ofwel zij neemt deel in het GRECO of er wordt een EU-mechanisme voor de evaluatie ingevoerd, op basis van een beoordeling door vakgenoten.

De rapporteur verzoekt de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie hun inzet in de strijd tegen corruptie te bevestigen, in de naam van de eerlijkheid, de eerbiediging van de rechtsorde, verantwoordelijkheid en transparantie, voor een betere wereld voor allen.