

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

25 oktober 2007

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie,
opgemaakt in New York op 31 oktober 2003**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking en Toerisme
uitgebracht door de heer Luc Van den Brande**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Karim Van Overmeire.

Vaste leden:

de heren Stefaan Sintobin, Roland Van Goethem, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, John Vrancken;

de dames Sabine Poleyn, Miet Smet, de heren Luc Van den Brande, Johan Verstreken;

de heren Gilbert Bossuyt, Jan Roegiers, mevrouw Anissa Temsamani;

de heer Marnic De Meulemeester, de dames Stern Demeulenaere, Anne Marie Hoebeke.

Plaatsvervangers:

de dames Agnes Bruyninckx, Hilde De Lobel, de heer Werner Marginet, mevrouw Marie-Rose Morel, de heer Christian Verougstraete;

de heer Ludwig Caluwé, de dames Cindy Franssen, Trees Merckx-Van Goey, de heer Koen Van den Heuvel;

de heren Bart Caron, Kurt De Loor, Jacky Maes;

de heren Louis Bril, Marc van den Abeelen.

Toegevoegde leden:

de heer Eloi Glorieux;

de heer Jan Loones.

Zie:

1296 (2006-2007)

– Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme.....	4
1. Het begrip corruptie	4
2. Andere dan VN-initiatieven om corruptie te bestrijden	4
3. Het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.....	4
4. Procedureverloop en gemengd karakter	5
5. Belang voor Vlaanderen.....	5
II. Bespreking	5
1. Vragen en opmerkingen van de leden	5
1.1. Tussenkoms van de heer Luk Van Nieuwenhuysen	5
1.2. Tussenkoms van de heer Luc Van den Brande.....	6
1.3. Tussenkoms van mevrouw Anne Marie Hoebeke.....	6
2. Antwoorden van de minister	7
III. Stemmingen	7
1. Artikelsgewijze stemming.....	7
2. Stemming over het geheel.....	7

DAMES EN HEREN,

In de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme werd op datum van dinsdag 16 oktober 2007 het ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, opgemaakt in New York op 31 oktober 2003, besproken en goedgekeurd.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER GEERT BOURGEOIS, VLAAMS MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BUITENLANDS BELEID, MEDIA EN TOERISME

In zijn inleiding stelt minister *Geert Bourgeois* dat hij in deze een vijftal elementen wenst aan te raken, deze zijn: het begrip corruptie; andere dan VN-initiatieven om corruptie te bestrijden; het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie; het procedureverloop van deze overeenkomst; en, last but not least, het belang ervan voor Vlaanderen.

1. Het begrip corruptie

Eenvoudig gezegd is er sprake van corruptie wanneer iemand in een machtspositie ongeoorloofde gunsten verleent in ruil voor wederdiensten of als vriendendienst. Als dusdanig is het een kwaad waarvan vrijwel geen enkele samenleving geheel vrij is. Corruptie vertoont daarenboven vaak een correlatie met armoede. In ontwikkelingslanden is corruptie duidelijk een hinderpaal bij het streven naar vooruitgang.

Sinds 1995 publiceert Transparency International de zogenaamde 'Corruption Perception Index'. Hierin wordt aan de verschillende landen een score toegekend op basis van een rondvraag bij zakenmensen, academici en risicoanalisten. Als belangrijkste parameters hanteert deze index het gebruik van steekpenningen en smeergeld. De corruptieperceptie-index geeft daarbij aan in hoeverre burgers en bedrijven van oordeel zijn dat ze smeergeld moeten betalen om iets van de overheid gedaan te krijgen.

De minister wijst er daarbij op dat uit de cijfers voor 2006 moet blijken dat Finland, IJsland en Nieuw-Zeeland met een score van 9,6 op 10 als de minst corrupte landen ter wereld worden gepercipieerd. België bekleedt samen met Chili en de Verenigde Staten de twintigste plaats met een score van 7,3 op 10. Helemaal onderaan de lijst vinden we Haïti terug met een score van nauwelijks 1,8. Het hoeft daarbij geen betoog dat geen enkel land op de lange termijn de sociale, politieke of economische kosten kan dra-

gen die corruptie met zich brengt.

2. Andere dan VN-initiatieven om corruptie te bestrijden

De bestrijding van corruptie is niet nieuw. Ook in het kader van diverse andere internationale instanties werden daar rond reeds initiatieven genomen. Zo onder andere door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), door de Raad van Europa onder de vorm van twee verdragen én door de Europese Unie onder de vorm van een – in 2005 in werking getreden – overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren betrokken zijn.

De genoemde internationale initiatieven hadden ook rechtstreekse gevolgen voor ons land, althans wat betreft de exclusief federale bevoegdheden inzake de strafwetgeving. Meer bepaald wijzigt de wet van 10 februari 1999 betreffende de bestraffing van corruptie een aantal artikelen van het Strafwetboek. Zij regelt meer bepaald de bestraffing van verduistering, knevelarij en belangenvermenging gepleegd door personen die een openbaar ambt uitoefenen.

3. Het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie

De minister komt dan tot het eigenlijke verdrag dat hier vandaag voorligt. Het was de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die in december 2000 de opdracht gaf om een doeltreffend internationaal rechtsinstrument tegen corruptie op te stellen. Dit verdrag zou dan een plaats krijgen naast het reeds bestaande verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, waar corruptie wel vermeld wordt, maar dan enkel de vorm van georganiseerde misdaad.

Het uit de onderhandelingen resulterende verdrag werkt vernieuwend omdat het de eerste wettelijk bindende internationale overeenkomst is die de strijd aanbindt tegen corruptie, nu met name ook tegen de niet georganiseerde corruptie in de private én publieke sector. Het geeft op die manier aan de verdragsluitende partijen een instrument om corruptie daadwerkelijk te voorkomen en te bestrijden.

Het verdrag legt daartoe zowel preventieve als curatieve verplichtingen op aan de verdragspartijen. Evidenterwijze is de preventieve aanpak daarbij het meest aangewezen. Het is trouwens ook op dat vlak dat zich de Vlaamse bevoegdheden ter zake situeren. Het gaat daarbij meer bepaald om het instellen en oprichten van: gedragscodes en good practices; organen ter voorkoming van corruptie; strikte regels

inzake gunning van overheidsopdrachten en het beheer van de openbare financiën; maatregelen tegen het witwassen van geld; aansprakelijkheid van rechtspersonen die deelnemen aan deze delicten; alle strafrechtelijke maatregelen om dit afdwingbaar te maken; een doeltreffende bescherming van getuigen tegen vergeldingsacties; en bijstand, bescherming en schadevergoeding aan de slachtoffers.

Het verdrag wil daarnaast ook de strafrechtelijke samenwerking – in casu bij ons een federale bevoegdheid – tussen de verdragsstaten verbeteren door: de uitleveringsprocedure uit te breiden en te versnellen; de wederzijdse rechtshulp en de politio-nale samenwerking te versterken; de overbrenging van veroordeelde personen mogelijk te maken; en door te voorzien in de mogelijkheid van gezamenlijke onderzoeken.

Voor een gedetailleerde bespreking van de verdragsartikels verwijst minister Bourgeois de commissieleden naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

4. Procedureverloop en gemengd karakter

Uit de bovenvermelde gegevens moge duidelijk zijn dat het hier om een klassiek gemengd verdrag gaat, zoals ook werd vastgesteld door de Werkgroep Gemengde Verdragen, die hierin gevolgd werd door de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB).

Het verdrag telt acht hoofdstukken die voornamelijk klassieke strafrechtelijke bepalingen bevatten en die dus exclusief federale bevoegdheden betreffen. De artikelen 6 tot 9 handelen daarentegen over preventieve maatregelen tegen corruptie in het openbaar ambt, waardoor zij ook de deelstaten aanbelangen.

5. Belang voor Vlaanderen

Dit brengt de minister tot het specifieke belang van het voorliggende verdrag voor Vlaanderen. Dienaangaande laat hij opmerken dat in deze reeds een aantal interne controlemechanismen, van zowel preventieve als curatieve aard, werden geïntroduceerd. Het voorliggende verdrag zal op zich derhalve in beginsel geen aanleiding geven tot nieuwe Vlaamse regelgeving.

Afsluitende verzoekt de minister de commissieleden het hen voorgelegde instemmingsdecreet te willen goedkeuren.

II. BESPREKING

1. Vragen en opmerkingen van de leden

1.1. Tussenkomst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen

In zijn tussenkomst juicht de heer *Luk Van Nieuwenhuysen* principieel de totstandkoming van dit VN-anticorruptieverdrag toe, maar drukt hij tegelijk enige scepsis uit over de effectieve resultaten die het met zich zal brengen in de strijd tegen de corruptie. Corruptie is wereldwijd immers een erg verbreid en quasi-onuitroeibaar fenomeen. Volgens schattingen van de Wereldbank zou de economische groei in corrupte landen minstens 1% lager liggen dan in gelijkaardige landen waar geen of weinig corruptie heerst. Het komt de heer Van Nieuwenhuysen daarbij voor dat dit cijfer voor sommige landen nog een ernstige onderschatting vormt.

Dat België op de door de minister vernoemde Corruption Perception Index van Transparency International de twintigste plaats bekleedt, vormt volgens de heer Luk Van Nieuwenhuysen al evenmin echt reden tot juichen. Men kan een twintigste plaats immers bezwaarlijk als ‘schitterend’ kwalificeren. Het cijfer in kwestie dateert trouwens uit 2006 en heeft dus mogelijks zelfs betrekking op gegevens uit een daaraan voorafgaand jaar. Van de minister had de heer Van Nieuwenhuysen dan ook graag vernomen of hij enig zicht heeft op evoluties die zich ondertussen mogelijks hebben voorgedaan. Met name de recente golf van corruptieschandalen in het zuiden van het land kan zeer wel tot een achteruitgang op de ranglijst geleid hebben. In het verlengde daarvan vindt de spreker het ook spijtig dat er geen afzonderlijke rangschikking voor Vlaanderen beschikbaar is. Nu straalt het middelmatig imago van België immers af op Vlaanderen, hetgeen potentieel economische nadelen met zich kan brengen. Hoe ‘cleaner’ het imago, hoe gemakkelijker het aantrekken van investeringen immers zal gebeuren.

Anderzijds wil de heer Van Nieuwenhuysen echter ook niet blind zijn voor het feit dat er ook in Vlaanderen blijkbaar nog een en ander scheef loopt binnen het systeem. In de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet wordt, ten bewijze van het feit dat Vlaanderen de voor haar relevante bepalingen van dit verdrag heeft geïmplementeerd, immers verwezen naar de wijziging van het Ombudsdecreet in 2004. Toen werd met name het klokkenluiderstatuut ingevoerd, dat ertoe strekt om bescherming te bieden aan ambtenaren die onregelmatigheden naar buiten brengen. De relativiteit van deze bescherming tegen tuchtstraffen is medio september duidelijk gebleken

uit het ontslag van de heer Rudy Aernoudt, voormalig secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie, die in conflict was gekomen met zijn voogdijminister. De Vlaamse Regering ontkent daarbij natuurlijk bij hoog en bij laag dat diens ontslag ook maar iets te maken zou hebben met zijn klacht bij de ombudsman, maar de hele zaak blijft toch een uitermate pijnlijk gebeuren. Heel wat vragen blijven vooralsnog ook onbeantwoord.

Dit alles belet overigens niet dat de Vlaams Belangfractie wel degelijk het voorliggende verdrag zal goedkeuren. Het bestrijden van corruptie is immers hoe dan ook lovenswaardig en noodzakelijk.

In meer punctueel opzicht had de heer Van Nieuwenhuysen van de minister ook graag vernomen hoe er precies uitvoering zal gegeven worden aan artikel 13 van het verdrag, dat voorziet dat de verdragsluitende partijen hun inwoners moeten informeren over corruptie, de gevolgen daarvan en wat eraan gedaan kan worden. Zal de Vlaamse overheid in deze een specifiek initiatief nemen?

1.2. Tussenkost van de heer Luc Van den Brande

De heer *Luc Van den Brande* constateert dat er binnen de internationale gemeenschap – Verenigde Naties, Raad van Europa, Europese Unie – sinds enige jaren een groeiend bewustzijn bestaat over de noodzaak om de gesel van de corruptie structureel aan te pakken. Ook Vlaanderen moet hierin ten volle zijn rol spelen.

Uit diverse ontmoetingen die hij recent nog heeft gehad met buitenlandse dignitarissen leidt de heer Van den Brande echter af dat er vaak nog eens een groot verschil bestaat tussen de feitelijke realiteit op het terrein en de papieren realiteit van het wettenarsenaal. In heel veel landen wordt er immers wel degelijk grote vooruitgang geboekt op het gebied van de noodzakelijke wetswijzigingen, maar blijkt de corruptie in de feiten toch zo goed als onuitroeibaar te zijn. Zulks werd hem onder andere expliciet bevestigd door de voorzitter van het parlement van Moldavië. Zelfgenoegzaamheid is echter ook binnen de Europese Unie uit den boze. Zo voldoet recent EU-toetreders Roemenië op papier wel aan de criteria van Kopenhagen, maar blijft het op diverse vlakken nog steeds in gebreke. Dit bewijst dat men zelfs met het beste wettenarsenaal er niet raakt als men met de concrete toepassing daarvan achterop blijft hinken. Corruptie blijkt mentaal soms diep ingebakken te zijn, derhalve geldt hier opnieuw de klassieke maxime ‘Quid legibus, sine moribus?’.

Het hoeft daarbij ook geen betoog dat het fenomeen van corruptie vaak samenhangt met de algemene

economische toestand van een land. Zo heeft er zich toch gedurende een tijd een probleem gesteld inzake de omkoopbaarheid van de grenswachten aan de nieuwe buitengrenzen van de Europese Unie. In vele landen waren die immers dermate slecht betaald dat ze niet konden weerstaan aan de lokroep van de corruptie. De Europese Unie probeert daar nu, zo goed en zo kwaad als dat gaat (cf. de oprichting van Frontex – het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie – naar aanleiding van het verzoek daartoe op de Europese top van Thessaloniki), zelf iets aan te doen, via het ter beschikking stellen van bijkomende middelen.

Het is dan ook in het belang van de betrokken landen dat er hard wordt opgetreden tegen corruptie. De index van het vertrouwen in de instellingen is immers richtinggevend voor de economische ontwikkeling van een land. Het is dan ook goed dat hier mee gewezen wordt op het belang van de internationale strafrechtelijke samenwerking ter bestrijding van corruptie. Dit geeft het systeem, om het zo te zeggen, immers tanden. Ze kunnen en moeten gezamenlijk optreden tegen internationale criminaliteit. Op die manier is het voorliggende verdrag trouwens inherent verbonden met een aantal andere verdragen, over onder andere het witwassen van crimineel geld, over mensenhandel en dergelijke meer. Internationaal georiënteerde criminaliteit is een veelkoppig monster, dat vaak bestaat uit een hele keten van causaliteiten.

Binnen deze totaalaanpak van de corruptie, moet ook Vlaanderen zijn rol spelen. De heer Van den Brande treedt ter zake de minister bij, waar deze stelde dat het Vlaamse wettelijk arsenaal adequaat is. Zo is er onder andere het Vlaams personeelsstatuut en het Ombudsdecreet. Ook Vlaanderen moet echter constant waakzaam zijn in deze materie. Derhalve zal de CD&V-fractie het voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet met overtuiging goedkeuren.

1.3. Tussenkost van mevrouw Anne Marie Hoebeke

Mevrouw *Anne Marie Hoebeke* ziet als grote verdiensten van dit verdrag dat het mee betrekking heeft op fiscaalrechtelijke misdrijven en vooral ook mee toepasselijk is op rechtspersonen. Die laatste (en dan voornamelijk degenen die zich daarachter verschuilen) ontsprongen tot op heden immers al te vaak de dans, gezien het klassieke strafrecht uitsluitend natuurlijke personen kent.

Door in deze ook internationale samenwerking mogelijk te maken worden daarenboven meteen ook eventuele gaten in het internationale juridische net-

werk voor een stuk gedicht. Criminelen kunnen zich nu immers niet meer onttrekken aan de justitie door verblijf te houden op het grondgebied van een staat wiens interne recht nog niet volledig up-to-date is. In dat verband had mevrouw Hoebeke van de minister dan ook graag vernomen of er in dit verdrag – naar gelang de hoofdstukken dan wel de artikelen – een duidelijk onderscheid te maken is tussen elementen die binnen de federale bevoegdheidsfeer dan wel binnen de deelstatelijke bevoegdheidsfeer vallen. Haars inziens moeten er hier bijna onvermijdelijk bepalingen in voorkomen die tegelijk federaal en deelstatelijk zijn.

2. Antwoorden van de minister

In zijn antwoord gaat minister *Geert Bourgeois* eerst in op de vraag van mevrouw Anne Marie Hoebeke. Hij preciseert dat het verdrag acht hoofdstukken telt die voornamelijk klassieke strafrechtelijke bepalingen omvatten en dus ook exclusief federale bevoegdheden zijn. Maar in de artikelen 6 tot 9 wordt gehandeld over preventieve maatregelen tegen corruptie in het openbaar ambt. Daarom belangen deze specifieke bepalingen ook de deelstaten aan.

Verder kan de minister zich volledig terugvinden in de door de heer Van den Brande geformuleerde opmerkingen, die op hun beurt aansloten bij de opmerkingen van de heer Van Nieuwenhuysen. Het lijkt inderdaad geen twijfel dat een land en een economie zware schade kunnen lijden door wijdvertakte corruptie. Zulks doet nooit goed aan het imago van een land en schrikt potentiële investeerders af. Afwezigheid van corruptie vormt trouwens een integraal onderdeel van de ‘rule of law’. Mee daarom heeft de Europese Unie daar sterk de nadruk op gelegd bij de toetreding van de nieuwe lidstaten. Ook in de diverse stabilisatie- en associatieovereenkomsten die de Europese Unie afsluit met de landen van de Westelijke Balkan vormt corruptiebestrijding een belangrijk element.

Inzake de twintigste plaats die België inneemt op de Corruption Perception Index, wijst de minister er – zonder apologetisch te willen worden – op dat het hier een index betreft die de ‘perceptie’ meet. Dit is evidentierwijze een gegeven dat bijzonder moeilijk exact en verifieerbaar gekwantificeerd kan worden. Desalniettemin is die perceptie natuurlijk wel altijd ten dele indicatief.

Overigens stelt dit probleem zich niet alleen hier. Heel veel internationale benchmarkonderzoeken zijn in het zelfde bedje ziek. Het basismateriaal voor dergelijke studies bestaat immers meestal uit vragenlijsten waarin in wezen gepeild wordt naar de perceptie van een fenomeen. Heel vaak levert dit resul-

taten op die in geen dele statistisch representatief of onderbouwd zijn. Met name diverse OESO-benchmarkonderzoeken (onder andere over de efficiëntie van het overheidsapparaat) lijden onder dit euvel. Heel vaak krijgen dergelijke niet-onderbouwde onderzoeken dan ook nog eens, ten onrechte, de nodige persaandacht. De minister is dan ook niet de enige beleidsmaker die zich geregeld ergert aan dit soort van praktijken. Idem overigens voor door de Nationale Bank georganiseerde bevestigingen bij ondernemers over de mate waarin zij de administratieve lasten percipiëren. Dit is een bevestiging die traditioneel een erg gekleurd beeld van de werkelijkheid oplevert.

Een en ander belet overigens niet dat de minister het met de heer Van Nieuwenhuysen eens is, waar deze stelt dat de toestand in België zeker nog voor verbetering vatbaar is. Het is daarbij ook een spijtige zaak dat er geen aparte gegevens voor Vlaanderen beschikbaar zijn. Maar de betrokken internationale organisaties hanteren nu eenmaal ‘nationale’ cijfers. Nochtans ware het zeker relevant om over specifiek Vlaamse cijfers te beschikken. De minister twijfelt er daarbij niet aan dat de kwaliteit van het Vlaamse overheidsapparaat een heel stuk hoger zou ingeschat worden dan die van het Belgische overheidsapparaat. Naar buiten toe zou zulks ongetwijfeld ook een troef zijn. Maar ook dan zou het nog steeds om percepties gaan, met alle foutenmarges van dien.

Qua informatie en sensibilisering komt het de minister voor dat zulks primair inhoudt dat het eigen Vlaamse overheidsapparaat in deze adequaat gesensibiliseerd zou zijn. Hij ziet daar dan ook niet meteen een probleem.

III. STEMMINGEN

1. Artikelsgewijze stemming

Artikel 1

Ter stemming gelegd, wordt het eerste artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimitéit van negen stemmen.

Artikel 2

Ter stemming gelegd, wordt daarna ook het tweede artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimitéit van negen stemmen.

2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het ont-

werp van decreet houdende instemming met het verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, opgemaakt in New York op 31 oktober 2003, tenslotte eveneens aangenomen bij unanimité van negen stemmen.

De verslaggever,

De voorzitter,

Luc
VAN DEN BRANDE

Karim
VAN OVERMEIRE
