EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.5.2023
COM(2023) 234 final

2023/0135 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de bestrijding van corruptie, ter vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Corruptie is zeer schadelijk voor de samenleving, voor onze democratieën, voor de economie en voor individuen. Zij ondermijnt de instellingen waarvan wij afhankelijk zijn en tast hun geloofwaardigheid aan, evenals hun vermogen om overheidsbeleid te ontwikkelen en openbare diensten van goede kwaliteit te verlenen. Zij fungeert als katalysator voor georganiseerde misdaad en vijandige buitenlandse inmenging. Het is van essentieel belang dat corruptie met succes wordt voorkomen en bestreden, zowel om de waarden van de EU en de doeltreffendheid van het EU-beleid te waarborgen als om de rechtsstaat en het vertrouwen in bestuurders en openbare instellingen te handhaven.

Corruptie vormt een belemmering voor duurzame economische groei, doordat middelen worden onttrokken aan productieve resultaten, de efficiëntie van overheidsuitgaven wordt ondermijnd en de sociale ongelijkheid wordt vergroot. Zij belemmert de doeltreffende en soepele werking van de eengemaakte markt, veroorzaakt onzekerheden bij het zakendoen en werkt remmend op investeringen. Corruptie is per definitie moeilijk te kwantificeren, maar volgens zelfs voorzichtige ramingen kost het de EU-economie minstens 120 miljard euro per jaar[1]. De negatieve effecten van corruptie zijn wereldwijd voelbaar en ondermijnen de inspanningen om goed bestuur en welvaart tot stand te brengen en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties te verwezenlijken.

Uit de Eurobarometer-enquête van 2022 blijkt dat 68 % van de EU-burgers en 62 % van de in de EU gevestigde bedrijven nog steeds denkt dat corruptie in hun land wijdverbreid is[2]. In de Staat van de Unie van 2022 staat de bestrijding van corruptie hoog op de agenda van de Europese Commissie, waarbij wordt benadrukt dat dit zowel op EU- als op nationaal niveau moet worden aangepakt. Het Europees Parlement heeft ook herhaaldelijk aangedrongen op meer EU-maatregelen ter bestrijding van corruptie[3]. De Raad heeft soortgelijke oproepen gedaan, met name in het kader van de samenwerking ter bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit[4].

Het bestaande EU-rechtskader voor corruptiebestrijding moet worden geactualiseerd om rekening te houden met de ontwikkeling van corruptiedreigingen en de wettelijke verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het internationaal recht, alsook met

---

[1] Deze raming is gebaseerd op de werkzaamheden van gespecialiseerde instituten en organen, zoals de Internationale Kamer van Koophandel, Transparency International, het Global Compact van de VN, het Wereld Economisch Forum en Clean Business is Good Business, die erop wijzen dat corruptie goed is voor een verlies van economische welvaart van 5 % van het wereldwijde bbp. Volgens een andere raming bedragen de kosten van corruptie in de EU tussen 179 en 990 miljard EUR per jaar (de studie “The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption” van RAND Europe, 2016).

[2] Zie: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/citizens-and-businesses-have-spoken-corruption-remains-serious-problem-eu-countries-2022-07-13_en.

[3] Bijvoorbeeld: Resolutie van 25 oktober 2016 over de bestrijding van corruptie en de opvolging van de resolutie van de Bijzondere Commissie georganiseerde misdaad, corruptie en witwassen (CRIM) (2015/2110(INI)), en Aanbeveling van het Europees Parlement van 17 februari 2022 aan de Raad en de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid over corruptie en mensenrechten (2021/2066(INI)).

[4] Conclusies van de Raad van 9 maart 2023 tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022-2025.

de ontwikkeling van de nationale strafrechtelijke kaders. Kaderbesluit 2003/568/JBZ[5] van de Raad bevat voorschriften inzake de strafbaarstelling van corruptie in de privésector. De Overeenkomst van 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij EU-ambtenaren of ambtenaren van de EU-lidstaten betrokken zijn[6], heeft betrekking op bepaalde vormen van corruptie waarbij deze ambtenaren in het algemeen betrokken zijn. Deze instrumenten zijn echter niet voldoende uitgebreid en de bestaande regels in de lidstaten moeten verder worden ontwikkeld om een coherentere en doeltreffendere respons in de Unie te waarborgen. Ook zijn er lacunes in de handhaving op nationaal niveau en belemmeringen bij de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in verschillende lidstaten aan het licht gekomen. De autoriteiten in de lidstaten staan voor uitdagingen in verband met de buitensporig lange duur van de vervolging, korte verjaringstermijnen, regels inzake immuniteit en voorrechten, beperkte beschikbaarheid van middelen, opleiding en onderzoeksbevoegdheden, om er maar een paar te noemen.

De Europese Unie is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC)[7], het meest omvattende internationale rechtsinstrument op dit gebied, met een uitgebreide combinatie van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Dit wetgevingsvoorstel zal het wetgevingskader van de EU actualiseren, onder meer door er voor de EU bindende internationale normen in op te nemen, zoals die in het UNCAC. Het doel is ervoor te zorgen dat alle vormen van corruptie in alle lidstaten strafbaar worden gesteld, dat ook rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de desbetreffende strafbare feiten en dat de opgelegde straffen doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Daarnaast bevat het voorstel relevante maatregelen om corruptie te voorkomen in overeenstemming met internationale normen en om grensoverschrijdende samenwerking te vergemakkelijken, zoals vereist door het UNCAC.

Om corruptie uit te roeien, zijn zowel preventieve als repressieve mechanismen nodig. De lidstaten worden aangemoedigd om in het kader van de bestrijding van corruptie een breed scala aan preventieve, wetgevende en samenwerkingsmaatregelen te nemen. Tekortkomingen in de integriteit, niet openbaar gemaakte belangenconflicten of ernstige schendingen van ethische regels kunnen corrupte activiteiten worden als zij niet worden aangepakt. Het voorkomen van corruptie vermindert de behoefte aan strafrechtelijke repressie en heeft ruimere voordelen bij het bevorderen van het vertrouwen van het publiek en het beheer van het gedrag van overheidsfunctionarissen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel voor een richtlijn vormt een aanvulling op de EU-strategie voor de veiligheidsunie (2020-2025)[8]. In april 2021 heeft de Commissie ook de EU-strategie 2021-2025 voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit[9] vastgesteld met specifieke maatregelen ter bestrijding van corruptie als katalysator voor georganiseerde criminaliteit. Als follow-up heeft de Commissie de huidige stand van zaken met betrekking tot zowel de wetgevende als

[5] Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privésector (PB L 192 van 31.7.2003, blz. 54).

[6] 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 (PB C 195 van 25.6.1997, blz. 2).

[7] Verenigde Naties 2003, Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, Treaty Series 2349 (oktober): 41, https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/.

[8] Mededeling van 24 juli 2020 betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM/2020/605 final.

[9] Mededeling van 14 april 2021 over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025), COM(2021) 170 final.

de operationele dimensie van de voorkoming en bestrijding van corruptie beoordeeld in het kader van een externe studie, die eind 2022 werd afgerond[10].

De EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021-2025)[11], die in april 2021 is aangenomen, houdt nauw verband met de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarin wordt benadrukt dat criminele organisaties die betrokken zijn bij mensenhandel, voor hun activiteiten steeds meer gebruikmaken van legale ondernemingen en zich ook bezighouden met andere zware criminaliteit, zoals corruptie, waarmee zij hun kernactiviteiten ondersteunen. Corruptie kan de opsporing van mensenhandel verder belemmeren, bijvoorbeeld als de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de identificatie van de slachtoffers, bij de corruptie betrokken zijn.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Instrumentarium voor de rechtsstaat

Sinds 2020 volgt de Commissie de ontwikkelingen op het gebied van corruptiebestrijding op nationaal niveau als een van de centrale pijlers van het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat. Sinds 2022 bevatten de verslagen ook aanbevelingen voor elk land, die erop gericht zijn de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om lopende of geplande hervormingen voort te zetten, positieve ontwikkelingen aan te moedigen en te helpen vaststellen waar verbeteringen of follow-up van recente veranderingen of hervormingen nodig zijn. Corruptiebestrijdingsmaatregelen maken ook deel uit van de werkzaamheden met de lidstaten in het kader van het Europees Semester en de plannen voor herstel en veerkracht. Het Europees Semester heeft een beoordeling verricht van uitdagingen in de strijd tegen corruptie, zoals openbare aanbestedingen, integriteit in het openbaar bestuur, het ondernemingsklimaat en de gezondheidszorg. De landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Semester hebben geleid tot concrete hervormingen en investeringen ter verbetering van de capaciteit voor corruptiebestrijding in verschillende lidstaten. Deze komen tot uiting in de nationale plannen voor herstel en veerkracht.

Op grond van de verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (Verordening (EU, Euratom) 2020/2092) kan de Commissie voorstellen dat de Raad EU-lidstaten begrotingsmaatregelen oplegt wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat — met inbegrip van corruptie — het goed financieel beheer van de Unie of de financiële belangen van de Unie op een voldoende rechtstreekse wijze aantasten of dreigen aan te tasten.

Corruptie dient ook als instrument voor buitenlandse inmenging in democratische processen, en is het belangrijkste doelwit van de maatregelen die thans worden ontwikkeld in het kader van het pakket voor de verdediging van de democratie, dat eveneens deel uitmaakt van het werkprogramma van de Commissie voor 2023.

Confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen

Bij Richtlijn 2014/42[12] zijn regels vastgesteld voor de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven teneinde criminelen hun illegale vermogensbestanddelen daadwerkelijk te ontnemen. Het toepassingsgebied ervan omvat ook

[10] Europese Commissie, Gaglio, I., Guzzon, J., Bartz, K., et al., Strengthening the fight against corruption. Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance, Bureau voor publicaties, 2023

[11] Mededeling over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025, COM/2021/171 final.

[12] Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014).

strafbare feiten die vallen onder de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren betrokken zijn[13] en Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector[14]. In mei 2022 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een nieuwe richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen[15], voortbouwend op de eerdere wetgeving[16]. Het voorstel voorziet in een nieuw en versterkt kader voor de ontneming van vermogensbestanddelen om ervoor te zorgen dat criminaliteit niet loont. Het zou de autoriteiten betere instrumenten bieden om criminele organisaties de financiële middelen te ontnemen om verdere criminele activiteiten, waaronder corruptie, uit te voeren.

Bestrijding van witwassen

Corruptie en witwassen zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Net als andere opbrengsten genererende criminaliteit worden corruptiedelicten gepleegd met particulier gewin als doel. De bestrijding van het witwassen van geld is de hoeksteen van de bredere agenda voor de bestrijding van zware criminaliteit, waaronder corruptie, door criminelen hun onrechtmatig verkregen winsten te ontnemen en door degenen die meewerken aan het witwassen van dergelijke winsten, te vervolgen.

Richtlijn (EU) 2018/1673 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld[17] stelt basisregels vast voor de strafbaarstelling van het witwassen van geld en bepaalt dat corruptie een basisdelict van het witwassen van geld moet vormen. In juli 2021 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen aangenomen om de regels van de Unie ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AML/CFT)[18] aan te scherpen, met name door de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) beter in staat te stellen financiële inlichtingen in verband met het witwassen van opbrengsten van misdrijven op te sporen, te analyseren en te verspreiden. Dit is een essentiële voorwaarde om corruptiedelicten doeltreffend te kunnen onderzoeken en vervolgen.

De illegale handel in cultuurgoederen is een lucratieve zaak voor de georganiseerde misdaad. Naast de illegale handel kunnen criminelen zelfs legaal verworven cultuurgoederen misbruiken voor het witwassen van geld en het ontwijken van sancties. Op 13 december 2022

[13] 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 (PB C 195 van 25.6.1997).

[14] Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector (PB L 192 van 31.7.2003).

[15] Brussel, 25 mei 2022, COM/2022/245 final.

[16] Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39); Besluit 2007/845/JBZ van de Raad van 6 december 2007 betreffende de samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op het gebied van de opsporing en de identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere vermogensbestanddelen die hun oorsprong vinden in misdrijven (PB L 332 van 18.12.2007, blz. 103); Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (PB L 68 van 15.3.2005, blz. 49); en Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1).

[17] Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018).

[18] Wetgevingspakket ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en.

heeft de Commissie het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen[19] aangenomen, dat de EU en de lidstaten een alomvattend kader biedt om de preventie, opsporing en strafrechtelijke respons op de illegale handel in cultuurgoederen en daarmee verband houdende criminaliteit, waaronder corruptie, te bevorderen.

Bescherming van klokkenluiders

Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden ("de klokkenluidersrichtlijn")[20] is in 2019 vastgesteld met als doel een robuuste bescherming van klokkenluiders te bieden als middel om de handhaving van het EU-recht op belangrijke beleidsterreinen te versterken. De richtlijn is ook van toepassing op het melden van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, en op de bescherming van personen die melding maken van dergelijke inbreuken[21]. Deze richtlijn moet van toepassing worden verklaard op de melding van strafbare feiten als bedoeld in dit voorstel, alsook op de bescherming van personen die dergelijke strafbare feiten melden. De bevoegde nationale autoriteiten moeten er ook voor zorgen dat de personen die bewijsmateriaal verstrekken of anderszins meewerken aan strafrechtelijke onderzoeken, de nodige bescherming, ondersteuning en bijstand krijgen in het kader van strafprocedures.

Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.

Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders ("gouden visa" en "gouden paspoorten") kunnen financiële en economische delicten, waaronder corruptie, helpen verbergen of vergemakkelijken[22]. Er is ook bezorgdheid over het gebrek aan transparantie en controle van deze regelingen, ook in verband met de rol van tussenpersonen in deze regelingen. Met het voorstel van de Commissie voor een nieuwe antiwitwasverordening[23] wordt beoogd toezicht in te stellen op de activiteiten van tussenpersonen in verblijfsregelingen voor investeerders. De Commissie beschouwt burgerschapsregelingen voor investeerders, waarbij het burgerschap van een lidstaat, en dus van de Unie, systematisch wordt toegekend in ruil voor vooraf vastgestelde betalingen of investeringen en zonder een echte band met de toekennende lidstaat, als een inbreuk op het EU-recht. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de lidstaten dergelijke regelingen niet mogen toepassen[24]. De Commissie heeft op basis van haar prerogatieven als hoedster van de Verdragen rechtstreeks actie ondernomen tegen lidstaten die dergelijke regelingen handhaven, met het oog op de beëindiging ervan.

---

[19] Mededeling van 13 december 2022 over het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen, COM(2022) 800 final.

[20] Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

[21] Artikel 10, lid 3 bis, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 437 van 28.12.2013, blz. 49).

[22] Verslag van de Commissie van 23 januari 2019 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie (COM(2019) 12 final). Op 21 maart 2023 heeft de Commissie één lidstaat voor het Hof van Justitie gedaagd wegens schending van het EU-recht met zijn burgerschapsregeling voor investeerders.

[23] Voorstel voor een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, COM(2021) 420 final.

[24] Op 21 maart 2023 heeft de Commissie één lidstaat voor het Hof van Justitie gedaagd wegens schending van het EU-recht met zijn burgerschapsregeling voor investeerders.

In een aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022 werden de lidstaten opgeroepen te zorgen voor alle nodige maatregelen en waarborgen om de verschillende risico's die inherent zijn aan verblijfsregelingen voor investeerders, met inbegrip van die in verband met corruptie, aan te pakken[25].

Bescherming van de financiële belangen van de Unie

Richtlijn (EU) 2017/1371[26] heeft tot doel een geharmoniseerd systeem op te zetten, met gemeenschappelijke minimumvoorschriften, ter bestrijding van fraude en andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. De richtlijn bevat gemeenschappelijke definities van een aantal strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, waaronder fraude, witwassen van geld, actieve en passieve corruptie en wederrechtelijke toe-eigening.

Artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de gedeelde verantwoordelijkheid van de Unie en de lidstaten om fraude en alle andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, te bestrijden door middel van doeltreffende en afschrikkende maatregelen. Het voorziet ook in de verplichting om te zorgen voor hetzelfde niveau van bescherming voor de financiële belangen van de Unie en die van de lidstaten.

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten beschikken over gelijkwaardige maatregelen ter bestrijding van corruptie die de financiële belangen van Unie schaadt en die welke hun eigen financiële belangen schaadt, moet Richtlijn (EU) 2017/1371 op het gebied van sancties, verzwarende en verzachtende omstandigheden en verjaringstermijnen in overeenstemming worden gebracht met de normen van deze richtlijn.

In het kader van de evaluatie van Richtlijn (EU) 2017/1371 zal de Commissie overeenkomstig artikel 18 van die richtlijn beoordelen in hoeverre de in die richtlijn bedoelde strafbare feiten ook moeten worden geactualiseerd in het licht van deze richtlijn.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslagen voor dit voorstel zijn artikel 83, lid 1, artikel 83, lid 2, en artikel 82, lid 1, punt d), VWEU.

In artikel 83, lid 1, VWEU wordt corruptie aangemerkt als een van de strafbare feiten met een specifieke grensoverschrijdende dimensie. Het stelt het Europees Parlement en de Raad in staat om volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen de noodzakelijke minimumvoorschriften vast te stellen voor het definiëren van corruptie.

Er bestaat geen uniforme definitie van corruptie, aangezien corruptie in verschillende vormen bestaat waarbij verschillende deelnemers betrokken zijn. Corruptie is immers een endemisch verschijnsel dat meerdere vormen aanneemt in alle geledingen van de samenleving,

[25] Aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022 over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en over onmiddellijk te nemen maatregelen naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne, C(2022) 2028 final.

[26] Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017).

bijvoorbeeld omkoping, verduistering, ongeoorloofde beïnvloeding, handel in informatie, misbruik van functie en illegale verrijking[27].

Tijdens de onderhandelingen van het UNCAC hebben de verdragsluitende staten van de Verenigde Naties zorgvuldig nagedacht over de vraag of er een wettelijke definitie van corruptie moest worden ontwikkeld. Er werd geconcludeerd dat pogingen om tot een alomvattende definitie te komen, onvermijdelijk niet zouden volstaan om bepaalde vormen van corruptie aan te pakken. Als gevolg daarvan heeft de internationale gemeenschap een consensus bereikt over bepaalde uitingen van corruptie, waarbij elke staat vrij is om verder te gaan dan de minimumnormen van het UNCAC[28].

Artikel 83, lid 2, VWEU is de rechtsgrondslag voor de vaststelling van Richtlijn (EU) 2017/1371, die bij de voorgestelde richtlijn wordt gewijzigd. Het voorziet in de bevoegdheid van de EU om minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties op EU-beleidsterreinen waarvoor harmonisatiemaatregelen zijn genomen, indien dit van essentieel belang is voor een doeltreffende uitvoering van dergelijke beleidsterreinen.

Artikel 82, lid 1, punt d), vormt de rechtsgrondslag voor maatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten inzake strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen, zoals de vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de rechterlijke bevoegdheid in strafzaken.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Corruptie is een transnationaal verschijnsel dat alle samenlevingen en economieën treft. Maatregelen die uitsluitend op nationaal niveau of zelfs op Unieniveau worden getroffen zonder internationale coördinatie en samenwerking, zouden onvoldoende uitwerking hebben. Bij het optreden van de Unie moet rekening worden gehouden met de werkzaamheden van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC). Van 2016 tot 2021 heeft Eurojust 505 grensoverschrijdende corruptiezaken geregistreerd, waarbij het aantal in deze periode van vijf jaar gestaag is toegenomen[29], wat bevestigt dat corruptie een geleidelijk toenemend grensoverschrijdend verschijnsel in de EU is. Uit een recente studie van de Europese Commissie is gebleken dat het ontbreken van een coherent Europees kader met bepalingen voor alle corruptiegerelateerde strafbare feiten die in internationale normen zijn vastgesteld, een bron is van wetgevende en operationele problemen bij de aanpak van grensoverschrijdende corruptiezaken[30].

Gezien de transnationale dimensie van corruptie en rekening houdend met de reeds bestaande EU-wetgeving, wordt verwacht dat maatregelen op EU-niveau doeltreffender en efficiënter zullen zijn en een tastbare meerwaarde zullen opleveren in vergelijking met maatregelen die de lidstaten afzonderlijk nemen. Optreden van de EU zou toegevoegde waarde creëren door het strafrecht van de lidstaten verder op elkaar af te stemmen en zo bij te dragen tot een gelijk speelveld tussen de lidstaten, coördinatie en gemeenschappelijke normen. Zoals blijkt uit de

[27] Cost of Non-Europe Report Stepping up the EU's efforts to tackle corruption, EPRS | Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, Meenakshi Fernandes en Lenka Jančová, 2023, blz. 15.

[28] UNODC, Safeguarding against Corruption in Major Public Events Facilitator's Guide, blz. 30.

[29] Eurojust, Eurojust Casework on Corruption: 2016–2021 Insights, mei 2022.

[30] Europese Commissie, Gaglio, I., Guzzon, J., Bartz, K., et al., Strengthening the fight against corruption. Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance, Publicatiebureau, 2023.

analyse in de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat, wijzen de lacunes in en de beperkte handhaving van bestaande wetgeving, samen met de noodzaak van samenwerking en capaciteit om grensoverschrijdende zaken te vervolgen, erop dat een sterkere coördinatie en de vaststelling van gemeenschappelijke normen in de hele EU nodig zijn. Bovendien zou de doeltreffendheid van preventiemaatregelen en onderzoeksinstrumenten in de hele EU worden verbeterd. Voorts is, gezien het toenemende grensoverschrijdende karakter van corruptiezaken, een nauwe samenwerking tussen de lidstaten nodig om te zorgen voor adequate voorkoming en repressie. Gemeenschappelijke definities van strafbare feiten zouden een dergelijke samenwerking vergemakkelijken. Tot slot vereist de bestrijding van corruptie de gezamenlijke inspanningen van veel actoren. Het inpassen van de kwestie van corruptie in de bredere context van de EU, in tegenstelling tot de afzonderlijke nationale contexten van de lidstaten, maakt dus een bredere betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden mogelijk.

Als er op EU-niveau geen actie wordt ondernomen, zal de omvang van het corruptieprobleem de komende jaren waarschijnlijk aanzienlijk toenemen. Dit zou duidelijke grensoverschrijdende gevolgen hebben en rechtstreekse gevolgen voor de eengemaakte markt, de financiële belangen van de EU en de veiligheid in het algemeen. Corruptie in een lidstaat is van rechtstreeks belang voor andere lidstaten vanwege de grensoverschrijdende gevolgen ervan. De justitiële en rechtshandhavingsinstanties zouden moeilijkheden blijven ondervinden bij de aanpak van de meer complexe corruptiezaken, waardoor daders de mogelijkheid zouden krijgen om eventueel aan "forum-shopping" te doen binnen jurisdicties van de EU waar bepaalde corruptie niet of minder doeltreffend of alomvattend wordt aangepakt binnen het wetgevend kader ter bestrijding van corruptie. Voortgezette corruptie zou uiteindelijk resulteren in hogere maatschappelijke kosten in de vorm van voortgezette criminele activiteit, en zou ook kunnen bijdragen tot de voortgezette werking van criminele organisaties.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 5, lid 4, VEU beperkt de voorgestelde nieuwe richtlijn zich tot wat noodzakelijk en evenredig is om corruptie doeltreffend te voorkomen en te bestrijden en om internationale verplichtingen en normen ten uitvoer te leggen, met name wat betreft de strafbaarstelling van corruptie, in overeenstemming met het UNCAC.

Het UNCAC vereist dat de partijen bij het verdrag wetgevende en andere maatregelen nemen om omkoping, wederrechtelijke toe-eigening en het witwassen van geld strafbaar te stellen en dat zij overwegen wetgevende of andere maatregelen te nemen om andere handelingen (zoals misbruik van functie, ongeoorloofde beïnvloeding en, afhankelijk van hun grondwet en fundamentele beginselen van hun rechtsstelsel, onrechtmatige verrijking). In overeenstemming met de toezeggingen in de politieke verklaring die tijdens de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 2021 tegen corruptie is aangenomen, moet de Europese Unie, voor zover mogelijk, verder gaan dan het minimum en aanvullende maatregelen vaststellen ter voorkoming en bestrijding van corruptie.

In het voorstel wordt het toepassingsgebied van de corruptiedelicten gedefinieerd met het oogmerk alle relevante gedragingen te bestrijken, doch dit toepassingsgebied te beperken tot wat noodzakelijk en evenredig is. Het voorstel versterkt waar nodig bestaande internationale verplichtingen om de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren en te voorkomen dat criminelen de verschillen tussen de nationale wetgevingen in hun voordeel uitbuiten.

Het effect van de voorgestelde maatregelen op de lidstaten wat betreft de noodzakelijke middelen en de noodzaak om het nationale kader aan te passen, wordt tenietgedaan door de

voordelen van het toegenomen vermogen van de lidstaten om corruptie door middel van het strafrecht aan te pakken, onder meer door betere grensoverschrijdende samenwerking tussen bevoegde autoriteiten in gevallen van grensoverschrijdende corruptie. De maatregelen op het gebied van voorkoming en het gebruik van onderzoeksmiddelen worden alleen op elkaar afgestemd voor zover dat nodig is om het voorgestelde strafrechtelijk kader doeltreffend te laten functioneren.

- **Keuze van het instrument**

In overeenstemming met artikel 83 en artikel 82, lid 1, VWEU kan de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties op het gebied van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, met inbegrip van corruptie, alleen worden bereikt door middel van een volgens de gewone wetgevingsprocedure vast te stellen richtlijn van het Europees Parlement en de Raad.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De Overeenkomst van 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren betrokken zijn, die betrekking heeft op omkoping in de publiek sector en Kaderbesluit 2003/568/JBZ, dat betrekking heeft op omkoping in de particuliere sector, zijn niet aan een evaluatie onderworpen.

De Commissie heeft tot dusver twee verslagen over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2017/1371 vastgesteld. Op 6 september 2021 keurde de Commissie het eerste verslag goed[31], waarin werd aangegeven dat alle door de richtlijn gebonden lidstaten de belangrijkste bepalingen ervan hadden omgezet, maar dat de omzetting van de richtlijn nog moest worden verbeterd met betrekking tot enkele andere bepalingen. In het verslag wordt opgemerkt dat sommige aspecten van de definitie van "overheidsfunctionaris" niet in de wetgeving van ongeveer de helft van de lidstaten zijn omgezet. Volgens het verslag is in verschillende lidstaten is een extra aspect — "plichtsverzuim" — vereist bij zowel actieve als passieve corruptie. Dit extra aspect beperkt het toepassingsgebied van de definities van corruptie in de richtlijn aanzienlijk.

Wat "passieve corruptie" betreft, heeft de Commissie vastgesteld dat in een klein aantal lidstaten het aspect waarbij overheidsfunctionarissen "een ambtshandeling" nalaten, niet in nationaal recht is omgezet. Wat "actieve corruptie" betreft, wordt in het verslag vastgesteld dat sommige aspecten van de definitie waarin de richtlijn voorziet, in sommige lidstaten ontbreken of niet correct zijn omgezet. Met betrekking tot wederrechtelijke toe-eigening heeft de Commissie vastgesteld dat sommige lidstaten hebben voorzien in een beperktere omzetting van de desbetreffende bepaling of deze helemaal niet hebben omgezet. In het verslag wordt ook vermeld dat, wat sancties betreft, de bepalingen van de richtlijn in een kwart van de lidstaten niet correct zijn omgezet. Wat de verjaringstermijnen betreft, heeft de Commissie

[31] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, Brussel, 6.9.2021, COM(2021) 536 final.

vastgesteld dat de verjaringstermijn voor de tenuitvoerlegging van een vonnis in enkele lidstaten korter is dan die waarin de richtlijn voorziet[32].

In september 2022 heeft de Commissie het tweede verslag over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2017/1371 uitgebracht[33]. Het verslag spitste zich toe op drie specifieke kwesties: i) de geschiktheid van de in de richtlijn vastgestelde drempel voor btw-fraude (10 miljoen EUR totale schade); ii) de doeltreffendheid van de bepalingen inzake verjaringstermijnen; en iii) de vraag of de richtlijn doeltreffend is ten aanzien van fraudegevallen bij aanbestedingen. Overeenkomstig artikel 18, lid 3, van Richtlijn (EU) 2017/1371 was het verslag hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt, met inbegrip van jaarlijkse statistieken over de in de richtlijn bedoelde strafbare feiten.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In 2022 en 2023 heeft de Commissie de lidstaten geraadpleegd over hun bestaande bepalingen op nationaal niveau met betrekking tot de strafbaarstelling en bestrijding van corruptie, door bijgewerkte informatie op te vragen via twee vragenlijsten, zoals hieronder beschreven.

De ideeën voor een ontwerprichtlijn en de antwoorden op de vragenlijsten werden besproken tijdens twee workshops voor het delen van ervaringen over corruptiebestrijding. Deze workshops vonden plaats op 14 december 2022 en 14 maart 2023 met deskundigen uit de lidstaten, waaronder vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Justitie, de agentschappen voor corruptiebestrijding, de politie en het openbaar ministerie. De Commissie heeft ook overleg gepleegd met de agentschappen en organen van de Unie die belast zijn met de ondersteuning van de politiële en justitiële samenwerking tussen de lidstaten, met inbegrip van het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) en het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), alsook met het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en de nationale autoriteiten die belast zijn met de voorkoming en bestrijding van corruptie.

De Commissie heeft internationale organisaties, waaronder het UNODC, de OESO en de Greco, geraadpleegd en input ontvangen. De academische wereld en het maatschappelijk middenveld hebben ook input geleverd, waaronder Transparency International en de UNCAC-coalitie. Tijdens een plenaire vergadering van de lokale onderzoekscorrespondenten op het gebied van corruptie[34] op 13 maart 2023 zijn verschillende onderwerpen in verband met het voorstel besproken.

Dit voorstel is ook besproken tijdens de vergaderingen van het netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat van 27 januari 2023, de deskundigengroep inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders van 1 maart 2023, het EU-platform voor FIE's van 15 maart 2023 en de deskundigengroep van de Commissie inzake het EU-strafrechtbeleid van 27 maart 2023.

---

[32] De Commissie heeft tot dusver inbreukprocedures ingeleid tegen 17 lidstaten wegens onjuiste omzetting van de richtlijn.

[33] Tweede verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, Brussel, 16.9.2022, COM(2022) 466 final.

[34] De lokale onderzoekscorrespondenten op het gebied van corruptie vormen een netwerk van in elke lidstaat aanwezige maatschappelijke en academische deskundigen in de strijd tegen corruptie. Het netwerk wordt beheerd en gefinancierd door de Europese Commissie in het kader van haar contract "HOME/2017/ISFP/CORR/0050 - Consultancy, technical assistance and support in the field of fight against corruption".

In het algemeen benadrukten de lidstaten en belanghebbenden de noodzaak van harmonisatie van corruptiedelicten en sancties om corruptie in de hele EU op een alomvattende en doeltreffende manier te bestrijden. De belanghebbenden gaven aan dat er frequent gevallen waren waarin verschillen tussen definities een belemmering vormden voor doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking bij de vervolging van corruptiedelicten. De onderlinge aanpassing van de respectieve definities van corruptiedelicten zou de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties moeten verbeteren. Het onderling afstemmen van de zwaarte van de sancties voor corruptiedelicten zou ook de handhaving en afschrikking in de hele EU doeltreffender maken. Een aantal lidstaten voerde aan dat een mechanische omzetting van het strafbare feit van illegale verrijking zoals gedefinieerd in het UNCAC in strijd zou zijn met het vermoeden van onschuld en de constitutionele tradities van de lidstaten. Een groot deel van de belanghebbenden stelde voor dat het voorstel ook betrekking zou moeten hebben op voorkoming van corruptie, aanvullende sancties zou moeten omvatten, zoals de onverkiesbaarheid voor een openbaar ambt of de onmogelijkheid om een dergelijk ambt uit te oefenen of deel te nemen aan een aanbesteding met overheidsmiddelen, en het belang van gespecialiseerde instanties voor corruptiebestrijding, met voldoende onafhankelijkheid, opleiding en middelen, tot uiting zou moeten brengen.

Er werd een verzoek om input gepubliceerd, waarbij van 20 januari 2023 tot en met 17 februari 2023 feedback kon worden gegeven, en in totaal werden 361 bijdragen ontvangen[35]. De antwoorden bevestigden het cruciale belang van corruptiebestrijding en de noodzaak om corruptie in de EU op vele niveaus aan te pakken, ook in de EU-instellingen. Hoewel in de overgrote meerderheid van de antwoorden om aanvullende maatregelen werd verzocht, onderstreepten sommigen ook dat het huidige internationale kader naar behoren moet worden uitgevoerd en dat nieuwe juridische of zachte wetgevingsinitiatieven zorgvuldig moeten worden overwogen. In verscheidene bijdragen werd benadrukt dat er een nauw verband bestaat tussen corruptie en georganiseerde criminaliteit. Wat de versterking van het huidige kader betreft, waren de meeste respondenten het erover eens dat lacunes in de wetgeving moeten worden aangepakt en dat crimineel gedrag buiten het huidige internationale wetgevingskader ook strafbaar moet worden gesteld met bijbehorende sancties. Volgens sommige respondenten moeten rechtshandhavingsinstanties, om de complexiteit van corruptiezaken efficiënt aan te pakken, over voldoende capaciteit op het gebied van middelen, opleiding, speciale onderzoekstechnieken en gespecialiseerde apparatuur beschikken. Verscheidene respondenten pleitten voor de invoering van een monitoring- en verificatie-instrument met de hulp van het maatschappelijk middenveld.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

In overeenstemming met de toezegging in de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025 heeft de Europese Commissie een studie laten uitvoeren om het EU-wetgevingscorpus ter bestrijding van corruptie te evalueren. De studie “Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework”, uitgevoerd door een consortium van EY en RAND Corporation, werd op 3 januari 2023 gepubliceerd[36]. Daarin werden de lacunes in het wetgevingskader van de EU op het gebied van voorkoming en repressie van corruptie geanalyseerd en aanbevelingen gedaan voor mogelijke EU-

[35] Het verzoek om input en de bijdragen: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13674-Bestrijding-van-corruptie-in-de-EU-geactualiseerde-regels_nl

[36] Europese Commissie, Gaglio, I., Guzzon, J., Bartz, K., et al., Strengthening the fight against corruption. Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance, Publicatiebureau, 2023.

maatregelen om deze lacunes aan te pakken, door de effecten van dergelijke maatregelen te beoordelen en te vergelijken.

In de studie werd geconcludeerd dat een nauwere afstemming van de wetgeving tussen de EU-lidstaten, geflankeerd door de ondersteuning van zachte maatregelen, de grootste impact zou hebben op de bestrijding van corruptie. In de studie werd met name opgeroepen tot het vaststellen van gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor de definitie van corruptiedelicten en daarmee verband houdende straffen, naast gemeenschappelijke regels om het onderzoek naar en de vervolging van corruptiedelicten in de lidstaten te verbeteren (bv. het aanscherpen van de rapportage, het harmoniseren van benaderingen van immuniteit en verjaring, en van katalysatoren van corruptie). Met deze conclusies is rekening gehouden in dit voorstel voor een richtlijn. Daarnaast werd in de studie ook aangedrongen op maatregelen om te zorgen voor doeltreffende voorkoming van corruptie, met inbegrip van het op grote schaal verzamelen van corruptiegegevens en het beschikken over specifieke corruptiebestrijdingsautoriteiten, zowel op EU- als op nationaal niveau.

De Commissie heeft ook rekening gehouden met andere gegevens, zoals de Eurobarometer-enquêtes over corruptie van 2022. De Commissie heeft zich ook gebaseerd op relevante documenten van het UNODC, de OESO, de Greco en de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement.

Zoals hierboven vermeld, heeft de Commissie de lidstaten een vragenlijst gestuurd om na te gaan welke strafrechtelijke gegevens over omkopingsdelicten beschikbaar zijn. De meeste lidstaten verzamelen gegevens over omkopingszaken, terwijl niet alle lidstaten die hebben gereageerd, gegevens lijken te verzamelen over veroordelingen van rechtspersonen, het aantal aanhangige zaken en zaken die op een andere manier zijn afgehandeld dan veroordelingen of vrijspraak. Dit wijst erop dat een meer geharmoniseerde verzameling van gegevens over corruptiezaken zou kunnen helpen trends in de hele EU op te sporen en te analyseren.

De Commissie heeft de lidstaten ook verzocht informatie te verstrekken over hun gespecialiseerde instanties die zich bezighouden met voorkoming van corruptie, met inbegrip van instanties die bepaalde repressieve bevoegdheden hebben (zoals het opleggen van boetes). De meeste lidstaten hebben melding gemaakt van een of meer instanties die een rol spelen op het gebied van voorkoming van corruptie. In veel lidstaten zijn er verschillende van dergelijke instanties met eigen bevoegdheden, maar sommige lidstaten hebben één enkele instantie met uitgebreidere bevoegdheden. Acht lidstaten hebben geen melding gemaakt van het bestaan van een gespecialiseerde instantie voor voorkoming, maar veeleer van instanties die zich, afgezien van hun andere taken, ook bezighouden met voorkoming.

De Commissie heeft de lidstaten ook verzocht informatie te verstrekken over de bevoegdheden van hun gespecialiseerde instanties die zich bezighouden met de voorkoming van corruptie. Deze inventarisatie laat een grote verscheidenheid zien in de taken en bevoegdheden van dergelijke instanties, variërend van bevoegdheden in verband met het toezicht op verklaringen van activa/belangen of geschenken, tot handhaving van de regelgeving inzake lobbyactiviteiten en van regels inzake “draaideurconstructies”. Sommige instanties hebben ook handhavingsbevoegdheden, zoals het opleggen van boetes.

De lidstaten werd ook gevraagd naar hun instanties die gespecialiseerd zijn in de repressie van corruptie. Hoewel alle lidstaten de gewone politie- en vervolgingsinstanties toestaan bepaalde vormen van corruptie te onderzoeken en te vervolgen, beschikken bijna alle lidstaten ook over een vorm van gespecialiseerde politie om specifieke corruptiezaken te onderzoeken, bijvoorbeeld wanneer deze ernstiger of complexer zijn of betrekking hebben op een bepaalde

categorie verdachten. Wat de vervolging van corruptie betreft, beschikken de meeste lidstaten over gespecialiseerde officieren van justitie om dergelijke corruptiezaken te behandelen.

Een tweede vragenlijst, waarvoor tussen 9 januari en 8 februari 2023 input werd verzameld, was gericht op informatie over corruptiedelicten, om de Commissie te informeren en te begeleiden met betrekking tot dit voorstel. De lidstaten werd verzocht hun nationale wettelijke bepalingen inzake deze strafbare feiten, zoals gedefinieerd in het UNCAC, de maximumduur van de gevangenisstraf in verband met dergelijke strafbare feiten en de geldende verjaringstermijnen te delen. De corruptiedelicten waarvoor om informatie werd verzocht, waren omkoping in de publieke en particuliere sector, wederrechtelijke toe-eigening door een overheidsfunctionaris of in de particuliere sector, ongeoorloofde beïnvloeding, misbruik van functie, illegale verrijking en belemmering van de rechtsgang. Alle lidstaten behalve Bulgarije en Denemarken hebben de vragenlijst beantwoord. Hieronder volgt een samenvatting van de antwoorden op deze vragenlijst.

Figuur 1: Strafbaarstelling van corruptiedelicten in de lidstaten

STRAFBARE FEITEN	AANTAL LIDSTATEN WAAR HET STRAFBARE FEIT ONDER HET NATIONALE RECHT VALT	AANTAL LIDSTATEN WAAR HET STRAFBARE FEIT NIET ONDER HET NATIONALE RECHT VALT
Omkoping in de publieke sector	25	0
Omkoping in de particuliere sector	25	0
Verduistering, wederrechtelijke toe-eigening of ander misbruik van goederen door een overheidsfunctionaris	25	0
Verduistering in de particuliere sector	25	0
Ongeoorloofde beïnvloeding	23	2
Misbruik van functie	25	0
Illegale verrijking	8	17
Belemmering van de rechtsgang	25	0

Uit de analyse van wat de lidstaten hebben gerapporteerd, blijkt dat de lidstaten in hun nationale wetgeving strafbare feiten kennen inzake omkoping in de publieke en particuliere sector, verduistering, wederrechtelijke toe-eigening, belemmering van de rechtsgang[37] en misbruik van functie. Niettemin lopen de definities sterk uiteen, met name wanneer wordt gekeken naar verduistering of misbruik van functie. Er kan zeker niet worden geconcludeerd dat de lidstaten het volledige toepassingsgebied van corruptiedelicten, zoals gedefinieerd in het UNCAC, bestrijken[38]. Veel lidstaten melden dat zij ongeoorloofde beïnvloeding strafbaar hebben gesteld in hun nationale wetgeving, maar sommige definities verschillen aanzienlijk van de desbetreffende UNCAC-bepaling en soms wordt het strafbare feit slechts gedeeltelijk geregeld. Illegale verrijking wordt nog steeds nauwelijks geregeld: acht lidstaten melden dat

[37] De lidstaten hebben de neiging dit strafbaar te stellen als een algemeen strafbaar feit, en niet te beperken tot corruptieprocedures, zoals in het UNCAC het geval is.

[38] Voor de meeste lidstaten zijn er verslagen over de evaluatie van de uitvoering van het UNCAC beschikbaar, maar deze zijn niet erg recent.

een of andere vorm ervan in de nationale wetgeving wordt geregeld, terwijl een aantal andere lidstaten melden dat deze aspecten aan bod komen in hun wetgeving inzake witwassen of confiscatie van vermogensbestanddelen. Verschillen in de definitie van strafbare feiten en het ontbreken van strafbaarstelling van sommige corrupte gedragingen leiden tot problemen in grensoverschrijdende zaken en tot kritiek van bepaalde toezichthoudende instanties op de wijze waarop de lidstaten internationale instrumenten toepassen.

Figuur 2: Gevangenisstraffen voor corruptiedelicten in de lidstaten

Duur van de gevangenisstraf in de lidstaten	EU — bereik in jaren (op basis van ontvangen bijdragen)	EU — gemiddelde in jaren (op basis van ontvangen bijdragen)	Mediaan (in jaren)
Omkoping in de publieke sector	0,25 - 15	6,94 - 9,59	6 - 10
Omkoping in de particuliere sector	0,25 - 12	5,74 - 6,43	5 - 6
Verduistering, wederrechtelijke toe-eigening of ander misbruik van goederen door een overheidsfunctionaris	0,25 - 15	6,15 - 8,34	–6 - 10
Verduistering in de particuliere sector	0,25 - 20	5,57 - 8,08	5 - 8
Ongeoorloofde beïnvloeding	0,25 - 10	4,87 - 5,53	5
Misbruik van functie	1 - 20	–5,92 - 6,56	4 - 5
Illegale verrijking	0,5 - 15	5,38 - 7,19	3,5 - 6
Belemmering van de rechtsgang	1 - levenslang	5,58 - 8,67	4,5 - 6

Bij de vaststelling van het minimumniveau van de maximumstraf voor de strafbare feiten in dit voorstel heeft de Commissie rekening gehouden met de aard van de strafbare feiten, de in de lidstaten vastgestelde strafmaat (zie figuur 2) en de strafmaat die is vastgesteld door andere EU-instrumenten op het gebied van materieel strafrecht. De straffen die in deze richtlijn worden voorgesteld, gaan niet verder dan het gemiddelde niveau van de maximumstraffen voor deze strafbare feiten in de lidstaten. Zo varieert de gemiddelde gevangenisstraf voor omkoping in de publieke sector van ongeveer 7 tot 9,5 jaar, terwijl deze voor omkoping in de particuliere sector varieert van ongeveer 5,5 tot 6 jaar. Tegelijkertijd zijn er ook grote verschillen in de wetgeving van de lidstaten. Zo variëren de maximumgevangenisstraffen voor het strafbare feit van wederrechtelijke toe-eigening van 3 maanden in Spanje tot 15 jaar in Griekenland[39]. Het vastleggen van een minimumniveau van de maximumstraf op EU-niveau zal daarom de grensoverschrijdende politiële en justitiële samenwerking bevorderen en de afschrikkende werking vergroten.

[39] Voor dit strafbaar feit ligt de gemiddelde maximumgevangenisstraf tussen 5 en 7,5 jaar.

Figuur 3: Verjaring van corruptiedelicten in de lidstaten

Verjaringstermijnen in de lidstaten	EU — bereik in jaren (op basis van ontvangen bijdragen)	EU — gemiddelde in jaren (op basis van ontvangen bijdragen)	Mediaan (in jaren)
Omkoping in de publieke sector	3 - 25	10,76 - 14,28	10 - 12
Omkoping in de particuliere sector	3 - 25	10,26 - 11,70	10
Verduistering, wederrechtelijke toe-eigening of ander misbruik van goederen door een overheidsfunctionaris	3 - 25	10,50 - 13,20	10 - 12
Verduistering in de particuliere sector	3 - 25	9,42 - 12,19	10
Ongeoorloofde beïnvloeding	2 - 25	9,00 - 10,82	8 - 10
Misbruik van functie	5 - 25	10,48 - 11,63	9 - 10
Illegale verrijking	5 - 20	10,13 - 11,38	10 - 11
Belemmering van de rechtsgang	3 - 25	9,25 - 12,70	10

De antwoorden van de lidstaten met betrekking tot verjaringstermijnen voor corruptiedelicten in de nationale wetgeving hebben voor het onderhavige voorstel van de Commissie als input gediend. Voor omkoping in de publieke sector ligt het gemiddelde tussen 11 en 14 jaar; voor omkoping in de particuliere sector ligt het gemiddelde tussen 10 en 11,5 jaar. Tegelijkertijd zijn er ook grote verschillen in de wetgeving van de lidstaten: voor omkoping in de publieke en de particuliere sector variëren de minimum- en maximumverjaringstermijnen van 3 jaar in lidstaten als Tsjechië of Litouwen tot 25 jaar in Polen.

In de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat werd opgemerkt dat operationele tekortkomingen het onderzoek naar en de vervolging van corruptiezaken ernstig kunnen belemmeren en de doeltreffendheid van de corruptiebestrijding kunnen ondermijnen. Voorbeelden hiervan zijn al te omslachtige of onduidelijke bepalingen over het opheffen van onschendbaarheid, en korte verjaringstermijnen, waardoor complexe zaken mogelijk niet kunnen worden afgehandeld, met name in combinatie met andere factoren die de procedures verlengen. Dergelijke belemmeringen kunnen bijzonder schadelijk zijn in geval van complexe corruptiezaken op hoog niveau en kunnen een risico op straffeloosheid met zich meebrengen, waardoor de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding hun afschrikkende werking verliezen.

- **Effectbeoordeling**

Gelet op het feit dat in dit voorstel voor een richtlijn hoofdzakelijk internationale verplichtingen en normen zijn opgenomen, waardoor er weinig ruimte is voor alternatieve maatregelen, wordt het bij wijze van uitzondering zonder effectbeoordeling gepresenteerd. Bovendien zal het initiatief waarschijnlijk geen aanzienlijke economische, ecologische of sociale gevolgen en kosten met zich meebrengen, noch gevolgen hebben die aanzienlijke uitgaven veroorzaken. Tegelijkertijd zou het de economie en de samenleving als geheel ten goede moeten komen.

Toch wordt in dit voorstel voortgebouwd op informatie die is verzameld via de hierboven vermelde externe studies en evaluaties en de diverse raadplegingen van belanghebbenden.

Op grond van de beschikbare informatie werden verschillende benaderingswijzen overwogen:

1. niet-wetgevende maatregelen op EU- of nationaal niveau, waaronder richtsnoeren, uitwisseling van beste praktijken, opleiding en ontwikkeling van concordantietabellen voor corruptiedelicten;
2. een voorstel waarmee de bepalingen van het UNCAC worden omgezet;
3. een voorstel waarmee de bepalingen van het UNCAC worden omgezet en tegelijkertijd op bepaalde punten verder gaan dan de internationale verplichtingen, door minimumniveaus voor de bovengrens van sancties op te leggen, om vervolgingen te vergemakkelijken en overheidsfunctionarissen bewuster te maken van ethiek en integriteit;
4. een voorstel tot vaststelling van de verschillende voorwaarden en elementen van alle mogelijke corruptiedelicten en vereisten voor preventieve maatregelen, zoals regels inzake lobbyactiviteiten en belangenconflicten.

Op basis van het verzamelde bewijsmateriaal en eerdere beoordelingen die hierboven zijn beschreven, heeft de Commissie gekozen voor een aanpak (optie 3 hierboven) waarbij harmonisatie wordt voorgesteld in overeenstemming met de bepalingen van het UNCAC, waarbij een ambitieuzere aanpak wordt gevolgd die verder gaat dan internationale verplichtingen op gebieden waar maatregelen aantoonbare voordelen bieden inzake grensoverschrijdende samenwerking, met inachtneming van de nationale tradities en jurisprudentie en waarborging van de samenhang met het EU-recht.

Het wetgevingsvoorstel zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de voorkoming, opsporing en bestrijding van corruptie, met name door de definities van strafbare feiten te harmoniseren en de strafrechtelijke sancties op elkaar af te stemmen. Het nemen van maatregelen om corruptie te voorkomen en tegelijkertijd de daders te vervolgen en het criminele verschijnsel corruptie terug te dringen, zal naar verwachting de economische en sociale kosten verminderen en een positief effect hebben op de economie. Het waarborgen van afschrikkende sancties voor daders zal waarschijnlijk het algemene niveau van veiligheid verhogen en de activiteiten van criminele organisaties verstoren. Een grotere harmonisatie op dit gebied zou de EU in staat stellen zich verder aan te passen aan de internationale normen inzake corruptie en de administratieve lasten in geval van grensoverschrijdende samenwerking tussen rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten te verminderen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel brengt voor het eerst op EU-niveau corruptie in de publieke en de particuliere sector in één rechtshandeling samen. Het voorstel beoogt internationale verplichtingen en normen in te voeren in de EU-wetgeving en het rechtskader te actualiseren om adequaat te kunnen reageren op het grensoverschrijdende fenomeen van corruptie. Dit zal de lidstaten helpen bij het omzetten en ten uitvoer leggen van de desbetreffende bepalingen.

- **Grondrechten**

De Unie is gegrondvest op de waarden die zijn vervat in artikel 2 VEU en erkent krachtens artikel 6, lid 1, VEU de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Corruptie ondermijnt de democratische instellingen en de waarden van de EU, waaronder de bescherming van de grondrechten. Door corruptie aan te pakken, draagt dit voorstel positief bij tot de bescherming van de grondrechten, zoals het recht op een eerlijk proces en de vrijheid van meningsuiting.

De bestrijding van corruptie en de bescherming van de grondrechten zijn complementaire en niet tegenstrijdige doelstellingen. Bij de vaststelling, tenuitvoerlegging en toepassing van de strafbaarstelling moeten de grondrechtelijke verplichtingen volledig in acht worden genomen. Beperkingen van de uitoefening van grondrechten en fundamentele vrijheden zijn onderworpen aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, die behelzen dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen ten aanzien van het rechtmatige doel om daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te beantwoorden, en dat deze beperkingen bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen.

In dit verband moet een verscheidenheid aan in het Handvest van de grondrechten verankerde grondrechten en fundamentele vrijheden in aanmerking worden genomen. Rechten die bijzonder relevant zijn in verband met de voorgestelde maatregelen omvatten, maar zijn niet beperkt tot, het recht op vrijheid en veiligheid, de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van beroep en het recht te werken, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, alsmede het beginsel dat een persoon niet tweemaal voor hetzelfde strafbare feit kan worden berecht of gestraft (“ne bis in idem”).

Alle door de Unie en haar lidstaten vastgestelde maatregelen in verband met de strafbaarstelling van corruptie, zoals bepaald in deze richtlijn, en de bepaling van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke sancties dienaangaande, moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van legaliteit en evenredigheid van strafbare feiten en straffen, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging, en moeten elke willekeur uitsluiten.

Dit voorstel eerbiedigt het beginsel dat strafbare feiten en straffen bij wet moeten worden vastgesteld en evenredig moeten zijn. De grondrechten in het algemeen en het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd door het toepassingsgebied van de strafbare feiten te beperken tot wat strikt noodzakelijk is om de effectieve vervolging van gedragingen die een bijzondere dreiging voor de stabiliteit en de veiligheid van de samenleving vormen, mogelijk te maken. Het voorstel houdt ook rekening met het evenredigheidsbeginsel door te voorzien in verplichtingen in verband met verzwarende en verzachtende omstandigheden.

De richtlijn voert minimumregels in voor de hoogte van de sancties overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel (zie met name artikel 11, lid 1, en artikel 13, lid 1, van de richtlijn), rekening houdend met de aard van het strafbare feit. Bovendien moet bij de veroordeling van de betrokkene wegens een in de richtlijn genoemd strafbaar feit rekening worden gehouden met de opgelegde administratieve sancties (overweging 13). In de richtlijn wordt ook benadrukt dat de lidstaten, om een doeltreffend en transparant onderzoek naar en vervolging van corruptiedelicten te waarborgen, procedures moeten vaststellen voor de schorsing of tijdelijke overplaatsing van overheidsfunctionarissen die worden beschuldigd van een in deze richtlijn bedoeld strafbaar feit. In dergelijke gevallen moeten zij rekening houden met het beginsel van het vermoeden van onschuld en moet het recht op een doeltreffende voorziening in rechte worden geëerbiedigd (overweging 19).

Het gebruik van onderzoeksinstrumenten, dat de richtlijn beoogt te waarborgen, moet in overeenstemming zijn met de grondrechten, zoals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47), het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging (artikel 48). Bij het gebruik van die instrumenten overeenkomstig het nationale recht moet gericht worden gewerkt en moet rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel en met de aard en de ernst van de strafbare feiten waarop het

onderzoek betrekking heeft, en moet het recht op bescherming van persoonsgegevens worden nageleefd. Bovendien moeten de lidstaten bij de toepassing van de richtlijn voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht met betrekking tot de procedurele rechten van verdachten of beklaagden in strafprocedures.

De door de lidstaten voor de toepassing van deze richtlijn verzamelde gegevens zijn statistisch en omvatten geen persoonsgegevens; artikel 8 van het Handvest van de grondrechten ("bescherming van persoonsgegevens") wordt derhalve niet aangetast door de verplichting voor de lidstaten om gegevens te verzamelen en bekend te maken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De tenuitvoerlegging van de richtlijn zal door de Commissie worden gemonitord op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie over de maatregelen die worden genomen om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen teneinde aan de richtlijn te voldoen. De Commissie moet twee jaar na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen.

Vier jaar na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin de toegevoegde waarde van deze richtlijn voor de bestrijding van corruptie, met inbegrip van de gevolgen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden, wordt geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie besluit de Commissie zo nodig over passende vervolgmaatregelen.

• Toelichtende stukken

Toelichtende stukken over de omzetting worden niet noodzakelijk geacht.

• Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Onderwerp en toepassingsgebied — In deze bepaling worden het doel en het toepassingsgebied van de ontwerprichtlijn uiteengezet, met name door minimumvoorschriften vast te stellen met betrekking tot de definitie van strafbare feiten en sancties op het gebied van corruptie, alsook maatregelen om corruptie beter te voorkomen en te bestrijden.

Artikel 2: Definities — Deze bepaling bevat definities van "goederen" (in verband met de corruptiedelicten als bedoeld in de artikelen 7 tot en met 13) in overeenstemming met het corpus van het EU-recht[40] en van "rechtspersonen" (in verband met de verplichting om rechtspersonen aansprakelijk te stellen als bedoeld in artikel 16). Het begrip

[40] Artikel 2, lid 2, van Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22) en Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 85).

"overheidsfunctionaris" is gebaseerd op de definities van de Overeenkomst van 1997 en Richtlijn (EU) 2017/1371, waarbij uitdrukkelijk wordt gesteld dat het ook personen omvat die werkzaam zijn in derde landen, internationale organisaties, met inbegrip van de instellingen van de Europese Unie, en nationale en internationale rechterlijke instanties. In deze richtlijn wordt één enkele definitie van "overheidsfunctionaris" gebruikt die van toepassing is op alle daarin genoemde corruptiedelicten. Het begrip "hoge ambtenaar" wordt gedefinieerd in verband met verzwarende omstandigheden (artikelen 18 en 28), preventieve maatregelen (artikel 23) en gegevensverzameling (artikel 25).

Artikel 3: Voorkoming van corruptie — Deze bepaling beoogt te onderstrepen dat de strijd tegen corruptie vanuit een preventief perspectief moet worden aangepakt. Zij heeft als doel dat activiteiten worden verkend om het bewustzijn over de bestrijding van corruptie te vergroten via onderzoeks- en onderwijsprogramma's, waarbij het maatschappelijk middenveld en niet-gouvernementele organisaties worden betrokken. Om een dergelijk preventief systeem naar behoren op te zetten, is een adequaat risicobeoordelingsproces nodig om lacunes en sectoren met het grootste risico op corruptie op te sporen en aan te pakken. Zoals uiteengezet in de mededeling bij dit voorstel zal de Commissie, met de hulp van het EU-netwerk tegen corruptie en in nauw overleg met de lidstaten, tegen 2024 gemeenschappelijke hoogrisicogebieden in kaart brengen. De resultaten zullen worden meegenomen in de nationale risicobeoordeling van de lidstaten, zoals vereist door dit voorstel.

Artikel 4: Gespecialiseerde instanties — Deze bepaling verplicht de lidstaten om in hun nationale rechtsorde instanties op te richten of aan te wijzen die gespecialiseerd zijn in de voorkoming en de repressie van corruptie. Deze instanties moeten onafhankelijk zijn, over voldoende personele, financiële, technische en technologische middelen beschikken, en de nodige bevoegdheden hebben om hun taken uit te voeren. Zij moeten bekend zijn bij het publiek en hun taken transparant, integer en verantwoordingsplichtig uitoefenen.

Artikel 5: Middelen — Deze bepaling heeft tot doel ervoor te zorgen dat de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het opsporen, onderzoeken, vervolgen of berechten van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, voortdurend beschikken over het nodige personeel en over de financiële, technische en technologische middelen die nodig zijn voor de doeltreffende uitvoering van hun taken.

Artikel 6: Opleiding — Deze bepaling verplicht de lidstaten om te voorzien in gespecialiseerde opleidingen inzake corruptiebestrijding voor de bevoegde autoriteiten en hun personeel en ervoor te zorgen dat hiervoor voldoende middelen beschikbaar zijn. Zij bevat ook verplichtingen met betrekking tot relevante opleidingen voor overheidsfunctionarissen.

Artikelen 7 en 8: Omkoping — Deze bepalingen definiëren omkoping in de publieke en particuliere sector en bepalen dat dergelijke gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan. De definitie van de strafbare feiten omvat zowel actieve als passieve omkoping.

Artikel 9: Wederrechtelijke toe-eigening — Deze bepaling definieert wederrechtelijke toe-eigening in de publieke en de particuliere sector en bepaalt dat dergelijke gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan.

Artikel 10: Ongeoorloofde beïnvloeding — Deze bepaling definieert ongeoorloofde beïnvloeding en bepaalt dat dergelijke gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan. De bepaling specificeert ook dat ongeoorloofde beïnvloeding

strafbaar is, ongeacht of de beïnvloeding wordt uitgeoefend dan wel of de veronderstelde uitoefening ervan tot resultaten leidt.

Artikel 11: Misbruik van functie — Deze bepaling definieert misbruik van functie en bepaalt dat gedragingen of het nalaten ervan strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan.

Artikel 12: Belemmering van de rechtsgang — Deze bepaling definieert belemmering van de rechtsgang en bepaalt dat dergelijke gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk en in het kader van een procedure betreffende een strafbaar feit als omschreven in deze richtlijn worden begaan.

Artikel 13: Verrijking door corruptie — Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld[41] stelt basisregels vast voor de strafbaarstelling van het witwassen van geld en bepaalt dat corruptie moet worden beschouwd als een basisdelict van het witwassen van geld. Deze richtlijn verplicht de lidstaten echter niet om de verwerving, het bezit of het gebruik van uit corruptie verkregen goederen strafbaar te stellen indien een persoon betrokken was bij het strafbare feit waaruit de goederen zijn verkregen ("self-laundering" genoemd). Dit voorstel voor een richtlijn voert een dergelijk gericht vereiste in, waardoor "verrijking door corruptie" strafbaar wordt gesteld. Voor dit strafbare feit hoeven de vervolgende instanties alleen een verband aan te tonen tussen de goederen en de betrokkenheid bij corruptie, net zoals zij corruptie als basisdelict voor het witwassen van geld zouden moeten bewijzen.

Artikel 14: Uitlokking, medeplichtigheid en poging — Dit is een bepaling die van toepassing is op de hierboven genoemde strafbare feiten en die de lidstaten verplicht om vormen van medeplichtigheid aan, uitlokking van en poging tot de meeste van de genoemde strafbare feiten strafbaar te stellen.

Medeplichtigheid aan een corruptiedelict kan een breed scala aan activiteiten omvatten, dat varieert van het faciliteren of adviseren tot het bieden van ondersteunende diensten bij het plegen van dergelijke handelingen. Om voor een voldoende afschrikkende werking te zorgen, moet voorts uitlokking, de handeling waarbij anderen ertoe worden aangezet de in de voorgestelde richtlijn genoemde strafbare feiten te plegen, strafbaar worden gesteld. Aangezien de definitie van sommige corruptiedelicten, zoals omkoping, handelingen omvat die als voorbereidend kunnen worden aangemerkt en waarvoor niet vereist is dat de dader daadwerkelijk een voordeel heeft verkregen, verplicht deze richtlijn de lidstaten niet om de poging daartoe strafbaar te stellen.

Artikel 15: Sancties en maatregelen tegen natuurlijke personen — Deze bepaling is van toepassing op alle strafbare feiten en verplicht de lidstaten om doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties toe te passen.

Bovendien wordt in deze bepaling het minimumniveau van de maximumsanctie vastgesteld. In Kaderbesluit 2003/568/JBZ is reeds een minimumdrempel voor een maximumsanctie van een tot drie jaar gevangenisstraf vastgesteld voor omkoping in de particuliere sector. De Overeenkomst van 1997 ter bestrijding van corruptie vereist voor omkoping van overheidsfunctionarissen, althans in ernstige gevallen, vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering.

[41] Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018).

Dit voorstel voorziet in een minimale maximumgevangenisstraf van vier tot zes jaar, afhankelijk van de ernst van het strafbare feit, hetgeen een verhoging is ten opzichte van de bovengenoemde sancties op EU-niveau voor omkoping. Zoals hierboven uiteengezet, heeft de Commissie de wetgeving van de lidstaten ter voorbereiding van deze wetgeving geanalyseerd.

Kaderbesluit 2003/568/JBZ voorziet reeds in de mogelijkheid dat een voor corruptie veroordeelde persoon tijdelijk wordt verboden zijn bedrijfsactiviteiten uit te oefenen. Deze richtlijn voorziet in een aantal aanvullende sancties die de bevoegde autoriteiten moeten kunnen opleggen aan personen die veroordeeld zijn voor een corruptiedelict.

Artikel 16: Aansprakelijkheid van rechtspersonen — Deze bepaling is van toepassing op alle in deze richtlijn genoemde strafbare feiten en houdt in dat de lidstaten ook de aansprakelijkheid van rechtspersonen moeten regelen. Deze aansprakelijkheid mag niet in de plaats komen van die van natuurlijke personen. De bepaling is in overeenstemming met artikel 10 van het Verdrag van Warschau.

Deze bepaling sluit aan bij een standaardformule die in andere EU-rechtsinstrumenten te vinden is en verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten wanneer deze tot hun voordeel zijn gepleegd door personen die in de rechtspersoon een leidende functie bekleden of door andere personen die onder hun controle of toezicht staan. Niet vereist wordt dat deze aansprakelijkheid uitsluitend strafrechtelijk van aard is.

Artikel 17: Sancties tegen rechtspersonen — Deze bepaling is van toepassing op sancties tegen rechtspersonen. Zij bevat een lijst van sancties en maatregelen die niet noodzakelijkerwijs van strafrechtelijke aard zijn, zoals de tijdelijke of permanente uitsluiting van deelname aan overheidsopdrachten.

Artikel 18: Verzwarende en verzachtende omstandigheden — Deze bepaling bevat ten eerste een lijst van omstandigheden die als verzwarende omstandigheden moeten worden beschouwd om de gerechtelijke autoriteiten in staat te stellen rekening te houden met de bredere maatschappelijke schade die wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld corruptie door georganiseerde groepen, politieke partijen of personen die openbare functies bekleden. Zij bevat ook een lijst van omstandigheden die als verzachtende omstandigheden moeten worden beschouwd, bijvoorbeeld gevallen waarin daders informatie verstrekken of samenwerken met de autoriteiten.

Artikel 19: Voorrechten of immuniteiten ten aanzien van onderzoek naar en vervolging van corruptiedelicten — Dit is een bepaling die van toepassing is op alle bovengenoemde strafbare feiten, op grond waarvan de lidstaten maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de krachtens het nationale recht toegekende immuniteit of voorrechten ten aanzien van onderzoek en vervolging voor de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten kunnen worden opgeheven door middel van een doeltreffende en transparante procedure die vooraf bij wet is vastgesteld en die binnen een redelijke termijn wordt afgerond.

Artikel 20: Rechtsmacht — Deze bepaling is van toepassing op alle in deze richtlijn genoemde strafbare feiten en vereist het bestaan van gronden voor de rechtsmacht van gerechtelijke autoriteiten om een onderzoek in te stellen, vervolging in te stellen en de daders van de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten voor de rechter te brengen.

Artikel 21: Verjaringstermijnen voor corruptiedelicten — Dit artikel bevat bepalingen inzake verjaringstermijnen die de bevoegde autoriteiten voldoende tijd bieden om de strafbare feiten waarop dit voorstel betrekking heeft, te onderzoeken, te vervolgen en te berechten, en om de betrokken sancties ten uitvoer te leggen. In dit voorstel wordt de minimumduur van de

verjaringstermijnen vastgesteld op acht tot vijftien jaar, afhankelijk van de ernst van het strafbare feit.

Artikel 22: Bescherming van personen die strafbare feiten melden of meewerken aan het onderzoek — Richtlijn (EU) 2019/1937 stelt regels en procedures vast ter bescherming van personen die in de context van hun werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie melden over inbreuken op het EU-recht op belangrijke beleidsterreinen. Klokkenluiders kunnen waardevolle informatie verstrekken aan de bevoegde autoriteiten, waardoor deze corruptie doeltreffend kunnen voorkomen, opsporen en vervolgen. Wanneer klokkenluiders melding maken van strafbare feiten als bedoeld in deze richtlijn, vereist deze bepaling de toepassing van Richtlijn (EU) 2019/1937. Dit artikel bepaalt ook dat de bevoegde nationale autoriteiten ervoor zorgen dat personen die meewerken aan het onderzoek, de nodige bescherming, ondersteuning en bijstand krijgen in het kader van strafprocedures.

Artikel 23: Onderzoeksinstrumenten — Dit artikel moet ervoor zorgen dat onderzoeksinstrumenten waarin de nationale wetgeving ten aanzien van georganiseerde misdaad of andere zware criminaliteit voorziet, ook kunnen worden ingezet bij het witwassen van geld.

Artikel 24: Samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten, de Commissie, Europol, Eurojust, het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie — Deze bepaling regelt de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten, Europol, Eurojust, het Europees Openbaar Ministerie en de Commissie in de strijd tegen corruptie. Dit omvat het verlenen van technische en operationele bijstand door Europol, Eurojust, OLAF, het Europees Openbaar Ministerie en de Commissie.

Artikel 25: Steun van de Commissie aan de lidstaten en hun bevoegde autoriteiten — In deze bepaling wordt uiteengezet hoe de Commissie de lidstaten en de bevoegde autoriteiten zal ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn. Zoals aangekondigd in de begeleidende mededeling zal de Commissie een EU-netwerk tegen corruptie oprichten, dat bestaande netwerken zal rationaliseren en ondersteunen en de uitwisseling van beste praktijken tussen nationale autoriteiten en agentschappen, het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke deskundigen zal maximaliseren.

Artikel 26: Gegevensverzameling en statistieken — Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten statistische gegevens verzamelen om de doeltreffendheid van hun systemen ter bestrijding van corruptie te monitoren. De bepaling bevat een niet-uitputtende opsomming van de statistische gegevens die door de lidstaten moeten worden verzameld en verplicht deze gegevens jaarlijks te publiceren.

Artikel 27: Vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn — Deze bepaling vervangt de huidige bepalingen op het gebied van de strafbaarstelling van corruptie ten aanzien van de lidstaten die aan deze richtlijn deelnemen.

Artikel 28: Wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 — Deze bepaling wijzigt Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Bijgevolg worden de normen van Richtlijn (EU) 2017/1371 voor de bestrijding van corruptie waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met name wat betreft sancties ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen, verzwarende en verzachtende omstandigheden en verjaringstermijnen, in overeenstemming gebracht met die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld.

Artikel 29: Omzetting — De Commissie zal 24 maanden na het verstrijken van de omzettingstermijn, d.w.z. 18 maanden na de vaststelling van deze richtlijn, verslag uitbrengen over de omzetting van deze richtlijn.

Artikel 30: Evaluatie en verslaglegging — Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten, vanaf 12 maanden na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, om de twee jaar een verslag indienen waarin over de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 tot en met 6, en moet de Commissie ook een evaluatieverslag opstellen.

2023/0135 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de bestrijding van corruptie, ter vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 82, lid 1, punt d), en artikel 83, leden 1 en 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Corruptie blijft een belangrijk probleem op Unieniveau, dat de stabiliteit en veiligheid van de samenleving bedreigt, onder meer door georganiseerde en andere zware criminaliteit mogelijk te maken. Corruptie ondermijnt de democratische instellingen en de universele waarden waarop de Unie is gegrondvest, met name de rechtsstaat, democratie, gelijkheid en de bescherming van de grondrechten. Zij brengt de ontwikkeling, de welvaart en de duurzaamheid en inclusiviteit van onze economieën in gevaar. Om corruptie doeltreffend te voorkomen en te bestrijden, is er een alomvattende en multidisciplinaire aanpak vereist. Het doel van deze richtlijn is corruptie aan te pakken door middel van het strafrecht, waardoor er een betere grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten mogelijk wordt.

(2) Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad[42] bevat voorschriften inzake de strafbaarstelling van corruptie in de particuliere sector. 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[43], heeft betrekking op bepaalde daden van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten in het algemeen betrokken zijn. Deze instrumenten zijn echter niet alomvattend genoeg, en de huidige strafbaarstelling van corruptie verschilt van lidstaat tot lidstaat, hetgeen een samenhangende en doeltreffende respons in de hele Unie bemoeilijkt. Ook zijn er lacunes in de handhaving aan het licht gekomen, alsook belemmeringen bij de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de

[42] Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector (PB L 192 van 31.7.2003, blz. 54).

[43] 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 (PB C 195 van 25.6.1997, blz. 2).

verschillende lidstaten. Deze richtlijn strekt ertoe de bepalingen van die instrumenten te wijzigen en uit te breiden. Aangezien het daarbij gaat om talrijke en ingrijpende wijzigingen, moeten beide instrumenten omwille van de duidelijkheid in hun geheel worden vervangen ten aanzien van de lidstaten die door deze richtlijn gebonden zijn.

(3) Het bestaande rechtskader moet worden geactualiseerd en versterkt teneinde een doeltreffende bestrijding van corruptie in de hele Unie te vergemakkelijken. Deze richtlijn heeft tot doel corruptiedelicten die opzettelijk zijn gepleegd strafbaar te stellen. Opzet en kennis kunnen worden afgeleid uit objectieve en feitelijke omstandigheden. Aangezien deze richtlijn voorziet in minimumvoorschriften, staat het de lidstaten vrij om strengere strafrechtelijke voorschriften voor corruptiedelicten vast te stellen of te handhaven.

(4) Corruptie is een transnationaal verschijnsel dat alle samenlevingen en economieën treft. Bij maatregelen op nationaal of Unieniveau moet deze internationale dimensie worden erkend. Bij het optreden van de Unie moet daarom rekening worden gehouden met de werkzaamheden van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC).

(5) Om corruptie uit te roeien, zijn er zowel preventieve als repressieve mechanismen nodig. De lidstaten worden aangemoedigd om in het kader van de bestrijding van corruptie een breed scala aan preventieve, wetgevende en samenwerkingsmaatregelen te nemen. Hoewel corruptie in de eerste plaats een delict is en er in het nationale en internationale recht specifieke daden van corruptie zijn gedefinieerd, kunnen tekortkomingen op het gebied van integriteit, niet openbaar gemaakte belangenconflicten of ernstige schendingen van ethische regels corrupte activiteiten worden als zij niet worden aangepakt. Het voorkomen van corruptie vermindert de behoefte aan strafrechtelijke repressie en heeft bredere voordelen op het gebied van het bevorderen van het vertrouwen van het publiek en het beheer van het gedrag van overheidsfunctionarissen. Een doeltreffende aanpak van corruptiebestrijding steunt vaak op maatregelen ter bevordering van transparantie, ethiek en integriteit, alsook op regulering van gebieden zoals belangenconflicten, lobbyactiviteiten en draaideurconstructies. Overheidsinstanties moeten streven naar de hoogste normen op het gebied van integriteit, transparantie en onafhankelijkheid als een belangrijk onderdeel van de bestrijding van corruptie in het algemeen.

(6) De lidstaten moeten beschikken over instanties of eenheden die gespecialiseerd zijn in de repressie en voorkoming van corruptie. De lidstaten kunnen besluiten een instantie te belasten met een combinatie van preventieve en rechtshandhavingstaken. Om ervoor te zorgen dat deze instanties doeltreffend functioneren, moeten deze aan een aantal voorwaarden voldoen, waaronder het beschikken over de onafhankelijkheid, de middelen en de bevoegdheden die nodig zijn voor de goede uitvoering van hun taken.

(7) De Europese Unie is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC), het meest omvattende internationale rechtsinstrument ter bestrijding van corruptie, waarin maatregelen ter voorkoming en bestrijding van corruptie zijn samengebracht. Krachtens dat verdrag moeten de verdragsluitende partijen wetgevende en andere maatregelen nemen om omkoping, wederrechtelijke toe-eigening en het witwassen van geld strafbaar te stellen en moeten zij overwegen wetgevende of andere maatregelen te nemen om andere handelingen (zoals misbruik van functies, ongeoorloofde beïnvloeding en onrechtmatige verrijking) strafbaar te

stellen. In overeenstemming met de toezeggingen in de politieke verklaring die tijdens de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 2021 tegen corruptie is aangenomen, moet de Europese Unie, voor zover mogelijk, verder gaan dan de minimumvereisten van het UNCAC en aanvullende maatregelen vaststellen ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Deze richtlijn is gebaseerd op de opmerkingen en beste praktijken die naar voren zijn geschoven in het kader van het beoordelingsmechanisme voor de tenuitvoerlegging van het UNCAC.

(8) Rekening houdend met de ontwikkeling van de corruptiedreigingen en de wettelijke verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het internationale recht, alsook met de ontwikkeling van nationale rechtskaders, moet de definitie van corruptie in alle lidstaten verder onderling worden aangepast, zodat corrupte gedragingen ruimer worden gedekt.

(9) Om straffeloosheid voor corruptiedelicten in de publieke sector te voorkomen, moet het toepassingsgebied duidelijk worden afgebakend. Ten eerste moet het begrip overheidsfunctionaris ook personen omvatten die werkzaam zijn bij internationale organisaties, waaronder de instellingen, agentschappen en organen van de Europese Unie en internationale rechterlijke instanties. Daaronder moeten onder meer personen vallen die optreden als lid van collegiale organen die in het kader van een proces moeten beslissen over de schuld van een beklaagde, alsook personen die krachtens een arbitrageovereenkomst een juridisch bindende beslissing moeten nemen in geschillen die aanhangig worden gemaakt door de partijen bij de arbitrageovereenkomst. Ten tweede oefenen veel entiteiten of personen tegenwoordig openbare functies uit zonder een openbaar ambt te bekleden. Bijgevolg wordt het begrip “overheidsfunctionaris” zo gedefinieerd dat het alle relevante ambtenaren omvat - ongeacht of deze zijn benoemd of verkozen dan wel in dienst zijn op basis van een overeenkomst - die een bestuurlijk of rechterlijk ambt bekleden, alsook alle personen die diensten verlenen en met overheidsgezag zijn bekleed of die met betrekking tot de verlening van hun diensten onder de controle of het toezicht van de overheid staan, zelfs indien zij geen openbaar ambt bekleden. Voor de toepassing van deze richtlijn moet de definitie ook personen omvatten die werkzaam zijn bij bedrijven die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van de staat, bij stichtingen voor vermogensbeheer en bij particuliere bedrijven die openbare diensten verlenen en de door hen opgerichte of in stand gehouden rechtspersonen. Eenieder die een wetgevend ambt bekleedt moet voor de toepassing van deze richtlijn worden gelijkgesteld met een overheidsfunctionaris.

(10) Het rechtskader voor de bestrijding van omkoping moet worden versterkt en de rechtshandhavings- en vervolgingsinstanties moeten over de nodige instrumenten beschikken. Bij de omkoping van overheidsfunctionarissen zijn er twee kanten te onderscheiden. Er is sprake van actieve omkoping wanneer een persoon een voordeel van welke aard ook belooft, aanbiedt of verstrekt met het oog op de beïnvloeding van een overheidsfunctionaris. Er is sprake van passieve omkoping wanneer een overheidsfunctionaris dergelijke voordelen vraagt of ontvangt teneinde op een bepaalde manier te handelen of niet te handelen. In deze richtlijn moeten er ook minimumvoorschriften worden vastgesteld inzake omkoping en andere vormen van corruptie in de particuliere sector, waarbij de directe slachtoffers bedrijven zijn die op oneerlijke wijze worden benadeeld en waarbij de vrije mededinging wordt beperkt door het aanbieden of aanvaarden van smeergeld.

(11) Om te vermijden dat overheidsfunctionarissen opzettelijk middelen gebruiken voor andere doeleinden dan die waarvoor deze bestemd zijn, moeten er voorschriften worden vastgesteld inzake de wederrechtelijke toe-eigening door

overheidsfunctionarissen van goederen waarvan het beheer aan hen is toevertrouwd. Met het oog op een alomvattende aanpak van de bestrijding van corruptie moet deze richtlijn ook betrekking hebben op wederrechtelijke toe-eigening in de particuliere sector. Wederrechtelijke toe-eigening is pas strafbaar als zij de overheidsfunctionaris of een derde een voordeel oplevert.

(12) Ook ongeoorloofde beïnvloeding voortvloeiend uit corrupte gedragingen van personen die in de nabijheid van de macht verkeren of beweren te verkeren en die pogen om in ruil voor niet-gerechtvaardigde voordelen invloed uit te oefenen op besluitvormingsprocessen, moet strafbaar worden gesteld. De bestanddelen van het strafbare feit moeten zijn dat de aanzetter de beïnvloeder een niet-gerechtvaardigd voordeel verschaft of belooft te verschaffen voor het uitoefenen van onrechtmatige invloed op een resultaat of een proces waarop de besluitvorming betrekking heeft. Wanneer er sprake is van opzet, moet dit gedrag als een strafbaar feit worden beschouwd, ongeacht of er al dan niet invloed werd uitgeoefend en of de beweerde invloed al dan niet tot het beoogde resultaat heeft geleid. De rechtmatige uitoefening van erkende vormen van belangenvertegenwoordiging die erop gericht kunnen zijn de openbare besluitvorming rechtmatig te beïnvloeden, maar niet leiden tot een ongepaste uitwisseling van voordelen, mag niet onder dit strafbare feit vallen. Dergelijke vormen van belangenvertegenwoordiging, zoals belangenbehartiging, vinden vaak plaats in een gereguleerde omgeving, juist om te voorkomen dat zij door een gebrek aan transparantie de weg zouden vrijmaken voor corruptie. Goed functionerende aanvullende voorschriften inzake de openbaarmaking van belangenconflicten, “draaideurconstructies” of de financiering van politieke partijen kunnen ook helpen om grijze zones te vermijden en ongepaste beïnvloeding te voorkomen.

(13) Bovendien moet het strafbare feit van misbruik van functies in de publieke sector worden gedefinieerd als het in strijd met de wet nalaten van een handeling door een overheidsfunctionaris teneinde een niet-gerechtvaardigd voordeel te verkrijgen. Met het oog op een alomvattende bestrijding van corruptie moet deze richtlijn ook betrekking hebben op misbruik van functies in de particuliere sector.

(14) Belemmering van de rechtsgang is een strafbaar feit dat is gepleegd ter ondersteuning van corruptie. Derhalve moet belemmering van de rechtsgang strafbaar worden gesteld, waarbij het gaat om het gebruik van fysiek geweld, bedreigingen of intimidatie, of het aanzetten tot het afleggen van een valse getuigenis of tot het overleggen van vals bewijsmateriaal. Acties die erop gericht zijn tussenbeide te komen in het afleggen van een getuigenis of het overleggen van bewijsmateriaal of in de uitoefening van officiële taken door rechterlijke of rechtshandhavingsfunctionarissen, moeten daar ook onder vallen. In overeenstemming met het UNCAC is deze richtlijn alleen van toepassing op de belemmering van de rechtsgang in procedures in verband met corruptiedelicten.

(15) De wens om niet-gerechtvaardigde financiële en andere voordelen te verkrijgen, is een voedingsbodem voor corruptie. Om de prikkel voor personen en criminele organisaties om nieuwe strafbare feiten te plegen, in te perken en om personen ervan te weerhouden in te stemmen met de verwerving van schijneigendom, moet verrijking door corruptie strafbaar worden gesteld. Dit zou op zijn beurt het verbergen van op illegale wijze verkregen goederen moeten bemoeilijken en de verspreiding van corruptie en de schade voor de samenleving moeten verminderen. Transparantie helpt de bevoegde autoriteiten mogelijke illegale verrijking op te sporen. Zo kunnen de autoriteiten in landen waar overheidsfunctionarissen hun activa op gezette tijden moeten aangeven, waaronder bij de indiensttreding en bij de beëindiging van hun

functie, nagaan of de aangegeven activa overeenstemmen met de aangegeven inkomsten.

(16) Het strafbare feit van verrijking bouwt voort op de voorschriften inzake het witwassen van geld die zijn vastgesteld in Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad[44]. Het doel daarvan is om gevallen aan te pakken waarin de gerechtelijke autoriteiten van oordeel zijn dat een of meer corruptiedelicten niet kunnen worden bewezen. Net als bij het basisdelict witwassen is de bewijslast van een andere aard. Dit betekent het volgende: in strafprocedures betreffende het strafbare feit van verrijking moet er bij het beoordelen van de vraag of de goederen zijn verkregen uit enige vorm van criminele betrokkenheid bij een corruptiedelict en of de betrokkene daarvan op de hoogte was, rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elk geval, zoals het feit dat de waarde van de goederen niet in verhouding staan tot de legale inkomsten van de beklaagde en het feit dat de criminele activiteiten en de verwerving van de goederen in dezelfde periode hebben plaatsgevonden. Kennis van alle feitelijke elementen of alle omstandigheden in verband met de criminele betrokkenheid, waaronder de identiteit van de dader, hoeft niet te worden aangetoond. Wanneer een persoon is veroordeeld voor een strafbaar feit als omschreven in deze richtlijn, kunnen de bevoegde autoriteiten de illegaal verkregen goederen terugvorderen op grond van Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie[45].

(17) Teneinde corruptie in de hele Unie te voorkomen, moeten de lidstaten, qua soort en qua hoogte, minimumstraffen vaststellen voor de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten. De maximale gevangenisstraffen en de andere straffen moeten hoog genoeg zijn om mogelijke daders af te schrikken en om de schadelijkheid van corruptie en de prioriteit die de bevoegde autoriteiten aan de bestrijding ervan moeten geven, te weerspiegelen. Tegelijkertijd moeten de strafniveaus in verhouding staan tot de ernst van de corruptiedelicten en in overeenstemming zijn met de niveaus van strafrechtelijke sancties die in het Unierecht en het nationale recht zijn vastgesteld. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de sancties ten uitvoer worden gelegd in de mate die nodig is om het plegen van die delicten te ontmoedigen. Wanneer de lidstaten de mogelijkheid overwegen van opgeschorte of voorwaardelijke straffen, vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling of gratie voor personen die zijn veroordeeld voor een van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, moeten de gerechtelijke autoriteiten onder meer rekening kunnen houden met de ernst van de betrokken strafbare feiten.

(18) Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de correcte en doeltreffende toepassing van andere dan strafrechtelijke disciplinaire maatregelen of sancties, zoals bestuurlijke sancties. Bij de veroordeling van een persoon voor een in deze richtlijn omschreven strafbaar feit mag er rekening worden gehouden met sancties die niet aan strafrechtelijke sancties kunnen worden gelijkgesteld maar al aan dezelfde persoon zijn opgelegd wegens dezelfde gedraging. In het geval van sancties van strafrechtelijke aard moet het beginsel van het verbod om tweemaal in een strafprocedures voor

[44] Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld, (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22)

[45] Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39).

hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft (ne bis in idem-beginsel) volledig in acht worden genomen.

(19) De bevoegde autoriteiten moeten, in aanvulling op of als alternatief voor gevangenisstraffen, sancties of maatregelen kunnen opleggen die niet noodzakelijkerwijs van strafrechtelijke aard hoeven te zijn, zoals het tijdelijke of permanente verbod op het uitoefenen van een openbaar ambt of de uitsluiting van deelname aan overheidsopdrachten. Dergelijke maatregelen hebben een algemeen afschrikkend effect en kunnen recidive terugdringen. De lidstaten moeten ook overwegen procedures vast te stellen voor de schorsing of tijdelijke overplaatsing van overheidsfunctionarissen die worden beschuldigd van een in deze richtlijn bedoeld strafbaar feit, waarbij het beginsel van het vermoeden van onschuld en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte moeten worden geëerbiedigd.

(20) Rechtspersonen mogen hun aansprakelijkheid niet kunnen ontlopen door gebruik te maken van tussenpersonen, inclusief gelieerde rechtspersonen, die namens hen smeergeld aanbieden, beloven of betalen aan een overheidsfunctionaris. Bovendien moeten boetes voor rechtspersonen worden berekend met inachtneming van de wereldwijde omzet van alle juridische entiteiten die gelieerd zijn met de dader, met inbegrip van moederentiteiten, dochterentiteiten, gelieerde trusts of soortgelijke of vergelijkbare juridische entiteiten.

(21) Wanneer het strafbare feit is gepleegd door een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad[46] of wanneer de dader zijn of haar positie heeft misbruikt om corruptie mogelijk te maken, moeten de lidstaten voorzien in verzwarende omstandigheden overeenkomstig de toepasselijke regels van hun rechtsstelsel. Met inachtneming van de beoordelingsvrijheid van de rechter, moeten deze verzwarende omstandigheden de gerechtelijke autoriteiten in staat stellen rekening te houden met de bredere maatschappelijke schade die wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld corruptie door georganiseerde groepen, politieke partijen of personen die openbare functies bekleden. De lidstaten mogen uit hoofde van deze richtlijn niet worden verplicht om te voorzien in verzwarende omstandigheden wanneer die omstandigheden reeds als afzonderlijke strafbare feiten met zwaardere sancties worden bestraft.

(22) Corruptie ten voordele van een derde land heeft bijzonder schadelijke gevolgen voor de democratische instellingen en het politieke leven van de lidstaten en de Unie. De lidstaten moeten voor dergelijke situaties dus voorzien in een verzwarende omstandigheid. Een dergelijke verzwarende omstandigheid moet betrekking hebben op corruptiedelicten, zoals omkoping of ongeoorloofde beïnvloeding, die worden gepleegd om een derde land een voordeel te bezorgen, zoals het wijzigen van de openbare besluitvorming teneinde te komen tot een besluit dat gunstig is voor het derde land.

(23) De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er in de nationale wetgeving verzachtende omstandigheden worden opgenomen met betrekking tot de onder deze richtlijn vallende strafbare feiten. Met inachtneming van de beoordelingsvrijheid van de rechter, moeten deze omstandigheden betrekking hebben op de gevallen waarin daders informatie verstrekken of anderszins samenwerken met de autoriteiten. Ook wanneer rechtspersonen doeltreffende interne controles, ethische normen en nalevingsprogramma's hebben toegepast, moeten deze maatregelen als een

[46] Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42).

verzachtende omstandigheid kunnen worden aangemerkt. Ook moet worden overwogen minder strenge straffen op te leggen wanneer een rechtspersoon bij de ontdekking van een strafbaar feit snel informatie openbaar maakt en corrigerende maatregelen neemt. In elk geval moet de rechter of het gerecht de beoordelingsvrijheid blijven behouden om de uiteindelijke hoogte van de sanctie te bepalen, rekening houdend met alle omstandigheden van het individuele geval.

(24) Parlementsleden en andere overheidsfunctionarissen kunnen immuniteit of rechtsbescherming genieten ten aanzien van onderzoek of vervolging, hetgeen bijdraagt tot de versterking van hun onafhankelijkheid door hen te beschermen tegen ongegronde klachten, met name wat betreft meningen of stemmen die zij in de uitoefening van hun functie hebben geuit of uitgebracht. Een dergelijke immuniteit kan echter een doeltreffend onderzoek naar en een doeltreffende vervolging van corruptiedelicten belemmeren, onder meer doordat zij de opsporing van, het onderzoek naar of de vervolging van andere personen die geen immuniteit genieten en mogelijk bij het delict betrokken zijn, bemoeilijken. Bovendien ondermijnt de toepassing van immuniteit zonder passende procedures om de immuniteit op te heffen in gevallen waarin er gronden zijn om betrokkenheid bij delicten te vermoeden, de geloofwaardigheid van overheidsinstellingen. Er moet derhalve een passend evenwicht worden gevonden tussen, enerzijds, de immuniteiten of jurisdictievoorrechten die aan overheidsfunctionarissen zijn toegekend voor handelingen die zij in de uitoefening van hun functie verrichten, en, anderzijds, de mogelijkheid om corruptiedelicten doeltreffend te onderzoeken, te vervolgen en te berechten.

(25) Om het vertrouwen in de vervolgingsdiensten te vergroten en tegelijkertijd de indruk van het bestaan van corruptie in de lidstaten tegen te gaan, moeten de door het nationale recht verleende discretionaire bevoegdheden om personen om opportuniteitsredenen niet te vervolgen voor de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, worden uitgeoefend conform duidelijke regels en criteria en moet er daarbij, door middel van passend intern overleg, voor worden gezorgd dat corruptiedelicten worden ontmoedigd en de rechtsgang doeltreffend verloopt.

(26) Gezien de mobiliteit van de daders en de opbrengsten van criminele activiteiten en de complexe grensoverschrijdende onderzoeken die nodig zijn om corruptie te bestrijden, moeten alle lidstaten hun rechtsmacht vestigen op een wijze die de bevoegde autoriteiten in staat stelt corruptie in voldoende uiteenlopende gevallen te onderzoeken en te vervolgen, ook wanneer het corruptiedelict geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied is gepleegd. Als onderdeel van deze verplichting moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zij ook rechtsmacht hebben in situaties waarin een delict is gepleegd door middel van een informatiesysteem dat op hun grondgebied wordt gebruikt, ongeacht of die technologie zich al dan niet op hun grondgebied bevindt.

(27) Om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten voldoende tijd hebben om complexe onderzoeken en vervolgingen uit te voeren, voorziet deze richtlijn in een minimale verjaringstermijn die het mogelijk maakt corruptiedelicten gedurende een voldoende lange periode na het plegen ervan op te sporen, te onderzoeken, te vervolgen en te berechten, zonder dat dit gevolgen heeft voor de lidstaten die geen verjaringstermijnen voor onderzoek, vervolging en handhaving hebben vastgesteld.

(28) Corruptiedelicten behoren tot een categorie van misdrijven die moeilijk op te sporen en te onderzoeken zijn, omdat zij meestal worden gepleegd in het kader van een samenzwering tussen twee of meer bereidwillige partijen en er geen onmiddellijke en duidelijke slachtoffers zijn om een klacht in te dienen. Daardoor blijft een aanzienlijk

deel van de corruptiedelicten onopgemerkt en kunnen criminelen profiteren van de opbrengsten van corruptie. Hoe langer het duurt om een corruptiedelicten aan het licht te brengen, hoe moeilijker het is om bewijsmateriaal te vinden. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat rechtshandhavingsfunctionarissen en officieren van justitie over passende onderzoeksinstrumenten beschikken om relevant bewijsmateriaal te verzamelen over corruptiedelicten die vaak gevolgen hebben voor meer dan een lidstaat. Voorts moeten de lidstaten, in nauwe samenwerking met het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), zorgen voor voldoende opleiding, ook over het gebruik van onderzoeksinstrumenten voor een succesvol verloop van de procedure en over de identificatie en kwantificering van de opbrengsten van corruptie in verband met de bevriezing en confiscatie ervan. Voorts vergemakkelijkt deze richtlijn het verzamelen van informatie en bewijsmateriaal door te voorzien in verzachtende omstandigheden met betrekking tot daders die de autoriteiten helpen.

(29) Personen die tijdens hun beroepsactiviteiten verkregen informatie over eerdere, lopende of geplande gevallen van corruptie melden aan de bevoegde autoriteiten, lopen in dat verband het risico het slachtoffer te worden van represailles. Dergelijke meldingen van klokkenluiders kunnen de handhaving versterken doordat zij de bevoegde autoriteiten in staat stellen corruptie doeltreffend te voorkomen, op te sporen en te vervolgen. Aangezien het in het algemeen belang is om publieke en particuliere entiteiten te beschermen tegen dergelijke handelingen en om de transparantie, het goed bestuur en de verantwoordingsplicht te versterken, moet ervoor worden gezorgd dat er doeltreffende regelingen zijn die klokkenluiders in staat stellen vertrouwelijke kanalen te gebruiken en de bevoegde autoriteiten te waarschuwen en die klokkenluiders beschermen tegen represailles. Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad[47] is van toepassing op meldingen van inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad als bedoeld in artikel 325 van het Verdrag en zoals nader toegelicht in relevante Uniemaatregelen en is derhalve van toepassing op de melding van alle strafbare feiten die onder Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad[48] vallen. Wat de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten betreft, moet Richtlijn (EU) 2019/1937 van toepassing zijn op de melding van dergelijke strafbare feiten en op de bescherming van melders van dergelijke strafbare feiten, onder de daarin vastgestelde voorwaarden. Naast de verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn (EU) 2019/1937, moeten de bevoegde nationale autoriteiten ervoor zorgen dat de personen die bewijsmateriaal verstrekken of anderszins meewerken aan strafrechtelijke onderzoeken, de nodige bescherming, ondersteuning en bijstand krijgen in het kader van strafprocedures.

(30) Onafhankelijke maatschappelijke organisaties zijn van cruciaal belang voor de goede werking van onze democratieën en spelen een sleutelrol bij de verdediging van de gemeenschappelijke waarden waarop de Unie is gegrondvest. Zij fungeren als essentiële waakhonden die de aandacht vestigen op bedreigingen voor de rechtsstaat, ertoe bijdragen dat de machthebbers verantwoording afleggen en waarborgen dat de grondrechten worden geëerbiedigd. De lidstaten moeten de deelname van het maatschappelijk middenveld aan corruptiebestrijdingsactiviteiten bevorderen.

[47] Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019).

[48] Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

(31) De pluriformiteit en de vrijheid van de media zijn essentiële factoren voor de rechtsstaat, de democratische verantwoordingsplicht, de gelijkheid en de corruptiebestrijding. Onafhankelijke en pluralistische media, meer in het bijzonder onderzoeksjournalistiek, spelen een belangrijke rol bij het toezicht op het overheidsoptreden, door mogelijke gevallen van corruptie en integriteitsinbreuken op te sporen, het bewustzijn te vergroten en integriteit te bevorderen. De lidstaten zijn verplicht een gunstig klimaat voor journalisten te waarborgen, hun veiligheid te beschermen en mediavrijheid en -pluriformiteit proactief te bevorderen. De aanbeveling van de Commissie over de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten[49], alsook het voorstel voor een richtlijn[50] en een aanbeveling van de Commissie[51] over de bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie") bevatten belangrijke waarborgen en normen om ervoor te zorgen dat journalisten, mensenrechtenverdedigers en anderen hun rol ongehinderd kunnen vervullen.

(32) De lidstaten moeten gegevens over de toepassing van deze richtlijn verzamelen en publiceren, welke gegevens door de Commissie kunnen worden geanalyseerd en gebruikt bij de monitoring, tenuitvoerlegging en evaluatie van de richtlijn en bij de toepassing van de rechtsstaatinstrumenten, zoals het jaarlijks verslag over de rechtsstaat.

(33) Een efficiënte uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten die belast zijn met het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van corruptiedelicten is van cruciaal belang voor een doeltreffende bestrijding van corruptie. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat informatie doeltreffend en tijdig wordt uitgewisseld overeenkomstig het nationale recht en het Unierecht. Deze richtlijn, die tot doel heeft gemeenschappelijke definities van corruptiedelicten vast te stellen, moet dienen als benchmark voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten in het kader van de Richtlijnen (EU) XX/2023[52], (EU) 2019/1153[53], (EU) 2016/681[54] van het Europees Parlement en de Raad, de

[49] Aanbeveling van de Commissie van 16 september 2021 over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie (C(2021) 6650 final).

[50] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie") (COM(2022) 177 final).

[51] Aanbeveling van de Commissie over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie") (C(2022) 2428 final).

[52] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad (COM(2021) 782 final).

[53] Richtlijn (EU) 2019/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten, en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 122).

[54] Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132), bijlage II, punt 6.

Verordeningen (EU) 2018/1240[55], (EU) 2018/1862[56] en (EU) 603/2013[57] van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2008/633/JBZ[58] van de Raad.

(34) Corruptie is een horizontaal probleem, maar de kwetsbaarheden en de wijze waarop corruptie het best wordt aangepakt verschillen van sector tot sector. De lidstaten moeten daarom regelmatig een beoordeling uitvoeren om na te gaan welke sectoren het grootste risico op corruptie lopen en risicobeheersplannen ontwikkelen om de belangrijkste risico's in de betrokken sectoren aan te pakken, onder meer door ten minste eenmaal per jaar bewustmakingsacties te organiseren die zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van de betrokken sectoren. Lidstaten die over brede nationale corruptiebestrijdingsstrategieën beschikken, kunnen er ook voor kiezen om daarin hun risicobeoordelingen en risicobeheersplannen op te nemen, mits de risico's worden beoordeeld en de maatregelen op gezette tijden opnieuw worden bekeken. Verblijfsregelingen voor investeerders behoren bijvoorbeeld tot de sectoren met een hoog risico op corruptie[59] en moeten derhalve worden opgenomen in de beoordelingen van de sectoren die het grootste risico op corruptie lopen en in de opleidingen die de lidstaten overeenkomstig deze richtlijn moeten organiseren.

(35) Om een gelijkwaardig niveau van bescherming voor de financiële belangen van de Unie en de nationale financiële belangen te waarborgen, moeten de bepalingen van Richtlijn (EU) 2017/1371[60] in overeenstemming worden gebracht met de bepalingen van deze richtlijn. Daartoe moeten de regels die van toepassing zijn op strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, gelijkwaardig zijn aan

[55] Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1), bijlage, punt 7.

[56] Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56). In het SIS II-besluit van de Raad wordt er indirect verwezen naar corruptie door het toepassingsgebied ervan af te bakenen aan de hand van een verwijzing naar het Europees aanhoudingsbevel, bijvoorbeeld in artikel 8.

[57] Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1).

[58] Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 129). In het VIS-besluit van de Raad inzake rechtshandhaving wordt er indirect verwezen naar corruptie door het toepassingsgebied ervan af te bakenen aan de hand van een verwijzing in overweging 6 naar het Europees aanhoudingsbevel.

[59] Verslag van de Commissie van 23 januari 2019 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie (COM(2019) 12 final).

[60] Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

die van deze richtlijn wat betreft sancties, verzwarende en verzachtende omstandigheden en verjaringstermijnen.

(36) Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn moet een niveau van bescherming van de financiële belangen van de Unie worden gewaarborgd dat gelijkwaardig is aan dat van de bescherming van de nationale financiële belangen.

(37) Daar de doelstelling van deze richtlijn, namelijk corruptie in alle lidstaten onderwerpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen van deze richtlijn beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

(38) De beoogde afschrikkende werking van strafrechtelijke sancties vereist bijzondere voorzichtigheid ten aanzien van de grondrechten. Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die uitdrukkelijk zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het "Handvest"), en met name het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van beroep en het recht te werken, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake strafbare feiten en sancties, alsook het ne bis in idem-beginsel.

(39) [Overeenkomstig artikel 3 van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn wenst deel te nemen.

EN/OF

(40) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.]

(41) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad blijft bindend voor en van toepassing op Denemarken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

In deze richtlijn worden er minimumvoorschriften vastgesteld met betrekking tot de definitie van strafbare feiten en sancties op het gebied van corruptie, alsook maatregelen om corruptie beter te voorkomen en te bestrijden.

Artikel 2
Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

1. "voorkoming van corruptie": het opsporen en wegnemen van de oorzaken van en de voorwaarden voor corruptie, door de ontwikkeling en toepassing van een systeem van passende maatregelen, alsook afschrikkingsmaatregelen tegen corruptiegerelateerde daden;

2. "goederen": middelen of activa van eender welke soort, lichamelijk dan wel onlichamelijk, roerend dan wel onroerend, materieel dan wel immaterieel, en rechtsbescheiden of instrumenten in eender welke vorm, ook elektronisch of digitaal, waaruit de eigendom of andere rechten ten aanzien van deze activa blijken;

3. "overheidsfunctionaris":

   (a) een ambtenaar van de Unie of een nationale ambtenaar van een lidstaat of van een derde land,

   (b) ieder ander die als daartoe aangewezen persoon een openbare functie uitoefent in de lidstaten of in derde landen, voor een internationale organisatie of voor een internationale rechterlijke instantie;

4. "ambtenaar van de Unie": eenieder die

   (a) lid is van een instelling, orgaan of instantie van de Unie; het personeel van die organen wordt gelijkgesteld aan ambtenaren van de Unie;

   (b) als ambtenaar, of als ander personeelslid op grond van een overeenkomst, door de Unie is aangesteld in de zin van het Statuut van de ambtenaren en van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie, vastgesteld bij Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad (het "Statuut");

   (c) door een lidstaat of door een overheids- of particuliere instelling ter beschikking van de Unie is gesteld om functies uit te oefenen die overeenstemmen met de functies die worden uitgeoefend door ambtenaren van de Unie of andere personeelsleden;

5. "nationale ambtenaar": eenieder die op nationaal, regionaal of lokaal niveau een uitvoerend, bestuurlijk of rechterlijk ambt bekleedt, hetzij door benoeming of door verkiezing, hetzij permanent of tijdelijk, hetzij betaald of onbetaald, ongeacht zijn of haar anciënniteit. Eenieder die op nationaal, regionaal of lokaal niveau een wetgevend ambt bekleedt, wordt voor de toepassing van deze richtlijn als een nationale ambtenaar beschouwd;

6. “plichtsverzuim”: omvat ten minste deloyaal gedrag dat een inbreuk vormt op een wettelijke plicht of, naar gelang van het geval, een inbreuk op beroepsvoorschriften of -instructies die van toepassing zijn in het beroep van een persoon die, in welke hoedanigheid dan ook, leiding geeft aan of werkt voor een entiteit uit de particuliere sector;

7. “rechtspersoon”: elke entiteit met rechtspersoonlijkheid krachtens het toepasselijke recht, met uitzondering van staten of overheidsinstanties bij de uitoefening van hun openbare macht en van publiekrechtelijke internationale organisaties;

8. “hoge ambtenaren”: staatshoofden, hoofden van centrale en regionale regeringen, leden van centrale en regionale regeringen, en andere politiek benoemde personen die een hoog openbaar ambt bekleden, zoals viceministers, staatssecretarissen, hoofden en leden van een kabinet van een minister en hoge politieke ambtenaren, alsook leden van parlementaire kamers, leden van de hoogste rechterlijke instanties, zoals constitutionele hoven en hooggerechtshoven, en leden van hoge controle-instanties.

Artikel 3
Voorkoming van corruptie

1. De lidstaten nemen passende maatregelen, zoals voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en onderzoeks- en onderwijsprogramma’s, om het publiek bewuster te maken van de schadelijkheid van corruptie en om het totale aantal corruptiedelicten en het risico op corruptie terug te dringen.

2. De lidstaten nemen maatregelen om de hoogste mate van transparantie en verantwoordingsplicht in het openbaar bestuur en bij de openbare besluitvorming te waarborgen met het oog op de voorkoming van corruptie.

3. De lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat er verregaande preventieve instrumenten voorhanden zijn, zoals open toegang tot informatie van algemeen belang, doeltreffende regels voor de openbaarmaking en het beheer van belangenconflicten in de publieke sector, doeltreffende regels voor de openbaarmaking en verificatie van activa van overheidsfunctionarissen en doeltreffende regels inzake de interactie tussen de particuliere en de publieke sector.

4. De lidstaten nemen alomvattende en actuele maatregelen ter voorkoming van corruptie in zowel de publieke als de particuliere sector, toegesneden op de specifieke risico’s van een activiteitengebied. Dergelijke maatregelen omvatten ten minste acties ter versterking van de integriteit en ter voorkoming van mogelijkheden tot corruptie tussen:

   (a) hoge ambtenaren;

   (b) leden van de rechtshandhavingsinstanties en de rechterlijke macht, waaronder maatregelen inzake hun benoeming en gedrag en maatregelen met het oog op een passende beloning en billijke salarisschalen.

5. De lidstaten voeren regelmatig een beoordeling uit om na te gaan welke sectoren het grootste risico op corruptie lopen.

Naar aanleiding van deze beoordeling:

(a) organiseren de lidstaten ten minste eenmaal per jaar bewustmakingsacties die zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van de betrokken sectoren, onder meer op het gebied van ethiek, en

(b) ontwikkelen de lidstaten plannen om de belangrijkste risico's in de betrokken sectoren aan te pakken.

6. Waar nodig nemen de lidstaten maatregelen om de deelname van het maatschappelijk middenveld, niet-gouvernementele organisaties en gemeenschapsorganisaties aan corruptiebestrijdingsactiviteiten te bevorderen.

Artikel 4
Gespecialiseerde instanties

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat er een of meer instanties of organisatorische eenheden zijn die gespecialiseerd zijn in de voorkoming van corruptie.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat er een of meer instanties of organisatorische eenheden zijn die gespecialiseerd zijn in de repressie van corruptie.

3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de leden 1 en 2 bedoelde instanties of organisatorische eenheden:

(a) functioneel onafhankelijk zijn van de regering en beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel en over de financiële, technische en technologische middelen, de bevoegdheden en de instrumenten die nodig zijn om hun taken naar behoren uit te voeren;

(b) bekend zijn bij het publiek;

(c) het publiek toegang verlenen tot relevante informatie over de uitoefening van hun activiteiten, met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens en het vertrouwelijke karakter van onderzoeken;

(d) handelen en besluiten nemen volgens transparante, bij wet vastgestelde procedures, met als doel de integriteit en de verantwoordingsplicht te waarborgen.

Artikel 5
Middelen

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor het opsporen, onderzoeken, vervolgen of berechten van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, voortdurend beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel en over de financiële, technische en technologische middelen die nodig zijn voor de doeltreffende uitvoering van hun taken in verband met de tenuitvoerlegging van deze richtlijn.

Artikel 6
Opleiding

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zijn nationale ambtenaren over voldoende middelen beschikken en goed zijn opgeleid, teneinde hen in staat te stellen de verschillende vormen van corruptie en de corruptierisico's die

zich bij de uitoefening van hun taken kunnen voordoen te onderkennen en tijdig en passend te reageren op verdachte activiteiten.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om te zorgen voor voldoende middelen en voor regelmatige gespecialiseerde opleiding inzake corruptiebestrijding ten behoeve van de leden van de rechtshandhavingsinstanties en de rechterlijke macht en het personeel van de autoriteiten die belast zijn met strafrechtelijke onderzoeken en procedures betreffende de onder deze richtlijn vallende strafbare feiten.

Artikel 7
Omkoping in de publieke sector

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan:

a) het, rechtstreeks of via een tussenpersoon, aan een overheidsfunctionaris beloven, aanbieden of verstrekken van een voordeel, van welke aard ook, voor die overheidsfunctionaris zelf of voor een derde, opdat die overheidsfunctionaris een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn of haar functie verricht of nalaat te verrichten (actieve omkoping);

b) het, rechtstreeks of via een tussenpersoon, vragen of aannemen door een overheidsfunctionaris van een voordeel, van welke aard ook, of de belofte van een dergelijk voordeel, voor de overheidsfunctionaris zelf of voor een derde, opdat die overheidsfunctionaris een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn of haar functie verricht of nalaat te verrichten (passieve omkoping).

Artikel 8
Omkoping in de particuliere sector

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk en in het kader van economische, financiële, zakelijke of commerciële activiteiten worden begaan:

a) het, rechtstreeks of via een tussenpersoon, beloven, aanbieden of verstrekken van een niet-gerechtvaardigd voordeel, van welke aard ook, aan een persoon die, in welke hoedanigheid dan ook, leiding geeft aan of werkt voor een entiteit uit de particuliere sector, voor die persoon zelf of voor een derde, opdat die persoon in strijd met zijn of haar plichten een handeling verricht of nalaat te verrichten (actieve omkoping);

b) het, rechtstreeks of via een tussenpersoon, vragen of aannemen door een persoon van een niet-gerechtvaardigd voordeel, van welke aard ook, of de belofte van een dergelijk voordeel, voor die persoon zelf of voor een derde, terwijl die persoon, in welke hoedanigheid dan ook, leiding geeft aan of werkt voor een entiteit uit de particuliere sector, opdat die persoon in strijd met zijn of haar plichten een handeling verricht of nalaat te verrichten (passieve omkoping).

Artikel 9
Wederrechtelijke toe-eigening

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan:

a) het vastleggen, toewijzen, toe-eigenen of gebruiken door een overheidsfunctionaris van goederen waarvan het beheer direct of indirect aan hem of haar is toevertrouwd, voor andere doeleinden dan die waarvoor de goederen bestemd waren;

b) het in het kader van economische, financiële, zakelijke of commerciële activiteiten vastleggen, toewijzen, toe-eigenen of gebruiken door een persoon die, in welke hoedanigheid dan ook, leiding geeft aan of werkt voor een entiteit uit de particuliere sector, van goederen waarvan het beheer direct of indirect aan hem of haar is toevertrouwd, voor andere doeleinden dan die waarvoor de goederen bestemd waren.

Artikel 10
Ongeoorloofde beïnvloeding

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan:

   (a) het, rechtstreeks of via een tussenpersoon, beloven, aanbieden of verstrekken van een niet-gerechtvaardigd voordeel, van welke aard ook, aan een persoon of een derde, opdat die persoon reële of veronderstelde invloed uitoefent om van een overheidsfunctionaris een niet-gerechtvaardigd voordeel te verkrijgen;

   (b) het, rechtstreeks of via een tussenpersoon, vragen of aannemen van een niet-gerechtvaardigd voordeel, van welke aard ook, of de belofte van een dergelijk voordeel, voor een persoon of een derde, opdat die persoon reële of veronderstelde invloed zou uitoefenen om van een overheidsfunctionaris een niet-gerechtvaardigd voordeel te verkrijgen.

2. Voor de strafbaarstelling van de in lid 1 bedoelde gedragingen is het niet van belang of de invloed al dan niet wordt uitgeoefend dan wel of de veronderstelde invloed al dan niet tot de beoogde resultaten leidt.

Artikel 11
Misbruik van functie

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan:

1. het in strijd met de wet verrichten of nalaten van een handeling door een overheidsfunctionaris bij de uitoefening van zijn of haar functie teneinde een niet-gerechtvaardigd voordeel te verkrijgen voor die overheidsfunctionaris zelf of voor een derde;

2. het in strijd met de desbetreffende plichten verrichten of nalaten van een handeling door een persoon die, in welke hoedanigheid dan ook, leiding geeft aan of werkt voor een entiteit uit de particuliere sector, in het kader van economische, financiële, zakelijke of commerciële activiteiten, teneinde een niet-gerechtvaardigd voordeel te verkrijgen voor die persoon zelf of voor een derde.

Artikel 12
Belemmering van de rechtsgang

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende gedragingen strafbaar worden gesteld wanneer zij opzettelijk worden begaan:

1. het gebruik, rechtstreeks of via een tussenpersoon, van fysiek geweld, bedreigingen of intimidatie of het beloven, aanbieden of verstrekken van een voordeel teneinde aan te zetten tot het afleggen van een valse getuigenis of tussenbeide te komen in het afleggen van een getuigenis of het overleggen van bewijsmateriaal in een procedure betreffende een van de in de artikelen 7 tot en met 11 en de artikelen 13 en 14 bedoelde strafbare feiten;

2. het gebruik, rechtstreeks of via een tussenpersoon, van fysiek geweld, bedreigingen of intimidatie teneinde tussenbeide te komen in de uitoefening van officiële taken door een persoon die een rechterlijk ambt bekleedt of een lid van de rechtshandhavingsinstanties met betrekking tot een van de in artikelen 7 tot en met 11 en de artikelen 13 en 14 bedoelde strafbare feiten.

Artikel 13
Verrijking door corruptie

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het opzettelijk verwerven, bezitten of gebruiken door een overheidsfunctionaris van goederen waarvan hij of zij weet dat zij afkomstig zijn van het plegen van een van de in de artikelen 7 tot en met 12 en artikel 14 omschreven strafbare feiten, strafbaar wordt gesteld, ongeacht of die overheidsfunctionaris bij het plegen van het desbetreffende strafbare feit betrokken was.

Artikel 14
Uitlokking, medeplichtigheid en poging

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking van een van de in de artikelen 7 tot en met 13 bedoelde strafbare feiten strafbaar wordt gesteld.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan een van de in de artikelen 7 tot en met 13 bedoelde strafbare feiten strafbaar wordt gesteld.

3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een poging tot het plegen van een van de in de artikelen 9, 11, 12 en 13 bedoelde strafbare feiten strafbaar wordt gesteld.

Artikel 15
Sancties en maatregelen tegen natuurlijke personen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat:

a) de in de artikelen 7 en 12 bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van ten minste zes jaar;

b) de in de artikelen 8 tot en met 11 bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar, en

c) het in artikel 13 bedoelde strafbare feit kan worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van ten minste vier jaar.

3. Indien met een in artikel 9 bedoeld strafbaar feit schade van minder dan 10 000 EUR of een voordeel van minder dan 10 000 EUR is gemoeid, kunnen de lidstaten voorzien in andere dan strafrechtelijke sancties.

4. Onverminderd de leden 1, 2 en 3, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat natuurlijke personen die zijn veroordeeld voor het plegen van een van de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten, kunnen worden onderworpen aan door een bevoegde autoriteit opgelegde sancties of maatregelen die niet noodzakelijkerwijs van strafrechtelijke aard zijn, waaronder:

   (a) boetes;

   (b) ontzetting uit een openbaar ambt alsook schorsing en overplaatsing;

   (c) het verbod op

      i) het bekleden van een openbaar ambt,

      ii) het uitoefenen van een openbare functie,

      iii) het bekleden van een functie bij een rechtspersoon die volledig of gedeeltelijk eigendom is van de betrokken lidstaat,

      iv) het uitoefenen van commerciële activiteiten in het kader waarvan het strafbare feit is gepleegd;

   (d) ontneming van het passief kiesrecht, in verhouding tot de ernst van het gepleegde strafbare feit;

   (e) intrekking van vergunningen of toelatingen voor activiteiten in het kader waarvan het strafbare feit is gepleegd, en

   (f) uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, waaronder aanbestedingsprocedures, subsidies en concessies.

Artikel 16
Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor elk van de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten wanneer die feiten ten voordele van die rechtspersonen zijn gepleegd door natuurlijke personen die hetzij individueel hetzij als deel van een orgaan van de rechtspersoon optreden en bij de rechtspersoon een leidende functie bekleden, die is gebaseerd op een of meer van de volgende elementen:

   (a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;

   (b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of

   (c) de bevoegdheid om bij de rechtspersoon controle uit te oefenen.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, een van de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten kon worden gepleegd, ook door personen die onder het gezag van die persoon staan, ten voordele van die rechtspersoon.

3. De aansprakelijkheid van rechtspersonen krachtens de leden 1 en 2 sluit niet de strafrechtelijke vervolging uit van natuurlijke personen die als dader, uitlokker of

medeplichtige betrokken zijn bij een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 7 tot en met 14.

Artikel 17
Sancties tegen rechtspersonen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die uit hoofde van artikel 16 aansprakelijk is gesteld voor strafbare feiten, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat sancties of maatregelen ten aanzien van rechtspersonen die uit hoofde van artikel 16 aansprakelijk zijn gesteld, het volgende omvatten:

   (a) strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke boetes, waarvan het maximumbedrag niet lager mag zijn dan 5 % van de totale wereldwijde omzet van de betrokken rechtspersoon, inclusief gelieerde entiteiten, in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de boete;

   (b) de uitsluiting van de betrokken rechtspersoon van het recht op door de overheid verleende voordelen of steun;

   (c) de tijdelijke of permanente uitsluiting van deelname aan procedures voor overheidsopdrachten;

   (d) het tijdelijke of permanente verbod voor de betrokken rechtspersoon om commerciële activiteiten uit te oefenen;

   (e) de intrekking van vergunningen of toelatingen voor activiteiten in het kader waarvan het strafbare feit is gepleegd;

   (f) de mogelijkheid voor overheidsinstanties om een met de betrokken rechtspersoon gesloten overeenkomst in het kader waarvan het strafbare feit is gepleegd, nietig te verklaren of op te zeggen;

   (g) de plaatsing van de betrokken rechtspersoon onder gerechtelijk toezicht;

   (h) de gerechtelijke ontbinding van de betrokken rechtspersoon, en

   (i) de tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

Artikel 18
Verzwarende en verzachtende omstandigheden

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende omstandigheden worden beschouwd als verzwarende omstandigheden met betrekking tot de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten:

   (a) de dader is een hoge ambtenaar;

   (b) de dader is reeds eerder veroordeeld voor een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 7 tot en met 14;

   (c) de dader heeft een aanzienlijk voordeel verkregen of het strafbare feit heeft aanzienlijke schade veroorzaakt;

   (d) de dader heeft het strafbare feit gepleegd ten voordele van een derde land;

(e) de dader oefent onderzoeks-, vervolgings- of berechtingstaken uit;

(f) het strafbare feit werd gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ, en

(g) de dader is een meldingsplichtige entiteit in de zin van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad[61] of een werknemer van een meldingsplichtige entiteit, of heeft de bevoegdheid, individueel of als lid van een orgaan van de meldingsplichtige entiteit, om die entiteit te vertegenwoordigen, of de bevoegdheid om namens die entiteit beslissingen te nemen of om zeggenschap uit te oefenen binnen de meldingsplichtige entiteit, en heeft het strafbare feit gepleegd in het kader van de uitoefening van zijn of haar beroepsactiviteiten.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende omstandigheden worden beschouwd als verzachtende omstandigheden met betrekking tot de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten:

(a) de dader verstrekt de bevoegde autoriteiten informatie die zij anders niet hadden kunnen verkrijgen door te helpen bij

i) het identificeren van andere daders of het voor het gerecht brengen van die daders, of

ii) het vergaren van bewijs;

(b) de dader is een rechtspersoon die vóór of na het plegen van het strafbare feit doeltreffende interne controles, programma's voor ethisch bewustzijn en nalevingsprogramma's heeft opgezet om corruptie te voorkomen, en

(c) de dader is een rechtspersoon die, zodra het strafbare feit is ontdekt, snel en vrijwillig het strafbare feit aan de bevoegde autoriteiten heeft gemeld en corrigerende maatregelen heeft genomen.

Artikel 19
Voorrechten of immuniteiten ten aanzien van onderzoek naar en vervolging van corruptiedelicten

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de voorrechten of immuniteiten ten aanzien van onderzoek en vervolging die aan nationale ambtenaren zijn toegekend met betrekking tot de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, kunnen worden opgeheven door middel van een objectieve, onpartijdige, doeltreffende en transparante procedure die vooraf bij wet is vastgesteld en gebaseerd is op duidelijke criteria en die binnen een redelijke termijn wordt afgerond.

Artikel 20
Rechtsmacht

1. Elke lidstaat vestigt zijn rechtsmacht ten aanzien van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten wanneer:

[61] Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

(a) het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd;

(b) de dader zijn onderdaan is of zijn of haar gewone verblijfplaats heeft op zijn grondgebied;

(c) het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een op zijn grondgebied gevestigde rechtspersoon.

2. Wanneer een in deze richtlijn bedoeld strafbaar feit onder de rechtsmacht van meer dan een lidstaat valt, werken de betrokken lidstaten samen om te bepalen welke lidstaat de strafprocedure zal voeren. In voorkomend geval wordt de zaak overeenkomstig artikel 12 van Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad[62] naar Eurojust verwezen.

3. In de in lid 1, punt b), bedoelde gevallen zorgt elke lidstaat ervoor dat de uitoefening van zijn rechtsmacht niet afhankelijk is van de voorwaarde dat strafvervolging slechts kan worden ingesteld na een aanklacht door de staat waar het strafbare feit is gepleegd of na een aangifte door het slachtoffer in de staat waar het strafbare feit is gepleegd.

Artikel 21
Verjaringstermijnen voor corruptiedelicten

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te voorzien in een verjaringstermijn voor de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten, die voldoende tijd biedt om die strafbare feiten na het plegen ervan doeltreffend te onderzoeken, te vervolgen, te berechten en af te doen.

2. De in lid 1 bedoelde verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:

(a) vijftien jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd, voor de in de artikelen 7 en 12 bedoelde strafbare feiten;

(b) tien jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd, voor de in de artikelen 8 tot en met 11 bedoelde strafbare feiten;

(c) acht jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd, voor de in de artikelen 13 en 14 bedoelde strafbare feiten.

3. In afwijking van lid 2 kunnen de lidstaten voorzien in een kortere verjaringstermijn, mits die termijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst en de toepasselijke regels inzake schorsing en verjaring de doeltreffendheid van gerechtelijke procedures en de afschrikkende werking van sancties niet in gevaar brengen. Deze verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:

(a) tien jaar voor de in de artikelen 7 en 12 bedoelde strafbare feiten;

(b) acht jaar voor de in de artikelen 8 tot en met 11 bedoelde strafbare feiten;

(c) vijf jaar voor de in de artikelen 13 en 14 bedoelde strafbare feiten.

4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf na een definitieve veroordeling mogelijk te maken gedurende ten minste:

[62] Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures (PB L 328 van 15.12.2009, blz. 42).

(a) vijftien jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in de artikelen 7 en 12 bedoelde strafbare feiten;

(b) tien jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in de artikelen 8 tot en met 11 bedoelde strafbare feiten;

(c) acht jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in de artikelen 13 en 14 bedoelde strafbare feiten.

5. In afwijking van lid 4 kunnen de lidstaten voorzien in een kortere verjaringstermijn, mits die termijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst en de toepasselijke regels inzake schorsing en verjaring de doeltreffendheid van gerechtelijke procedures en de afschrikkende werking van sancties niet in gevaar brengen. Deze verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:

(a) tien jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in de artikelen 7 en 12 bedoelde strafbare feiten;

(b) acht jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in de artikelen 8 tot en met 11 bedoelde strafbare feiten;

(c) vijf jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in de artikelen 13 en 14 bedoelde strafbare feiten.

Artikel 22

Bescherming van personen die strafbare feiten melden of meewerken aan het onderzoek

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat Richtlijn (EU) 2019/1937 van toepassing is op de melding van de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten en op de bescherming van de melders van dergelijke strafbare feiten.

2. Naast de in lid 1 bedoelde maatregelen zorgen de lidstaten ervoor dat personen die de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten melden en bewijsmateriaal verstrekken of anderszins meewerken aan het onderzoek, de vervolging of de berechting van dergelijke strafbare feiten, tijdens strafprocedures de nodige bescherming, ondersteuning en bijstand krijgen.

Artikel 23

Onderzoeksinstrumenten

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat doeltreffende onderzoeksinstrumenten, zoals die welke worden gebruikt bij de bestrijding van georganiseerde of andere zware criminaliteit, ter beschikking staan van personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoeken of vervolgen van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten.

Artikel 24

Samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten, de Commissie, Europol, Eurojust, het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie

Onverminderd de regels inzake grensoverschrijdende samenwerking en wederzijdse rechtshulp in strafzaken, werken de autoriteiten van de lidstaten, Europol, Eurojust, het Europees Openbaar Ministerie, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de

Commissie binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden met elkaar samen bij de bestrijding van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten. Daartoe verlenen Europol, Eurojust, het Europees Openbaar Ministerie, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de Commissie, overeenkomstig hun respectieve mandaten, waar nodig technische en operationele bijstand om de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen door de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken.

Artikel 25

Steun van de Commissie aan de lidstaten en hun bevoegde autoriteiten

1. Waar nodig ondersteunt de Commissie de lidstaten en hun bevoegde autoriteiten bij het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn.

2. De Commissie stelt een overzicht op van de corruptierisico's in de verschillende sectoren in de Unie en vergemakkelijkt de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en deskundigen in de hele Unie.

3. Via het netwerk tegen corruptie van de Unie, zorgt de Commissie met name voor het volgende:

   (a) het vergemakkelijken van de samenwerking en de uitwisseling van beste praktijken tussen beroepsbeoefenaars, deskundigen, onderzoekers en andere belanghebbenden van de lidstaten;

   (b) het aanvullen van de activiteiten als bedoeld in artikel 3 en artikel 18, lid 2, punt b), door de ontwikkeling van beste praktijken, richtsnoeren en methoden.

4. De Commissie informeert de lidstaten over de financiële middelen die hun op Unieniveau ter beschikking staan voor de bestrijding van corruptie.

Artikel 26

Gegevensverzameling en statistieken

1. De lidstaten verzamelen statistische gegevens over de in de artikelen 7 tot en met 14 van deze richtlijn bedoelde strafbare feiten.

2. De in lid 1 bedoelde statistische gegevens omvatten ten minste het volgende:

   (a) het aantal gemelde gevallen;

   (b) het aantal onderzochte gevallen;

   (c) het aantal tenlasteleggingen;

   (d) de gemiddelde duur van strafrechtelijke onderzoeken;

   (e) de gemiddelde duur van gerechtelijke procedures in eerste aanleg, tweede aanleg en cassatie;

   (f) het aantal veroordelingen;

   (g) het aantal veroordeelde en bestrafte natuurlijke personen, met vermelding van het aantal overheidsfunctionarissen en hoge ambtenaren;

   (h) het aantal aansprakelijk gestelde en bestrafte rechtspersonen;

   (i) het aantal geseponeerde corruptiezaken, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen sepots in verband met de grond van de zaak en andere sepots, waaronder begrepen buitengerechtelijke afdoeningen;

(j) de soorten en niveaus van sancties die zijn opgelegd voor elk van de in de artikelen 7 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten;

(k) het aantal veroordelingen waarvoor gratie is verleend, met vermelding van het aantal gratieverleningen aan overheidsfunctionarissen en hoge ambtenaren.

3. De lidstaten publiceren jaarlijks uiterlijk op 1 juni de in lid 2 bedoelde statistische gegevens over het voorgaande jaar in een machineleesbaar en uitgesplitst formaat en stellen de Commissie daarvan in kennis.

Artikel 27

Vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn

1. Voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten wordt Kaderbesluit 2003/568/JBZ vervangen, onverminderd de verplichtingen van die lidstaten betreffende de datum van omzetting van dat kaderbesluit in nationaal recht.

   Voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten gelden verwijzingen naar Kaderbesluit 2003/568/JBZ als verwijzingen naar deze richtlijn.

2. Voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten wordt de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn, vervangen.

   Voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten gelden verwijzingen naar die overeenkomst als verwijzingen naar deze richtlijn.

Artikel 28

Wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt

Richtlijn (EU) 2017/1371 wordt als volgt gewijzigd:

(1) Aan artikel 2, lid 1, wordt het volgende punt c) toegevoegd:

"c) "hoge ambtenaren": ambtenaren in de zin van artikel 2, punt 8, van Richtlijn (EU) XXX betreffende de bestrijding van corruptie."

(2) In artikel 4, lid 2, worden de woorden "passieve en actieve corruptie", "passieve corruptie" en "actieve corruptie" vervangen door respectievelijk "passieve en actieve omkoping in de publieke sector", "passieve omkoping in de publieke sector" en "actieve omkoping in de publieke sector"."

(3) Artikel 7, lid 3, wordt vervangen door:

"3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximumsanctie van ten minste zes jaar gevangenisstraf wanneer er aanzienlijke schade of een aanzienlijk voordeel mee is gemoeid.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het in artikel 4, lid 3, bedoelde strafbare feit kan worden bestraft met een maximumsanctie van ten

minste vijf jaar gevangenisstraf wanneer er aanzienlijke schade of een aanzienlijk voordeel mee is gemoeid.

De schade of het voordeel als gevolg van de in artikel 3, lid 2, onder a), b) en c), en in artikel 4 bedoelde strafbare feiten wordt als aanzienlijk beschouwd wanneer er met de schade of het voordeel meer dan 100 000 EUR is gemoeid.

De schade of het voordeel als gevolg van de in artikel 3, lid 2, onder d), bedoelde strafbare feiten wordt, met inachtneming van artikel 2, lid 2, altijd als aanzienlijk beschouwd."

(4) Artikel 7, lid 4, wordt vervangen door:

"4. Indien met een strafbaar feit als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), b) en c), of in artikel 4, leden 1 en 3, schade van minder dan 10 000 EUR of een voordeel van minder dan 10 000 EUR is gemoeid, kunnen de lidstaten in andere dan strafrechtelijke sancties voorzien."

(5) Aan artikel 7 wordt het volgende lid 6 toegevoegd:

"6. Onverminderd de leden 1 tot en met 5, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat natuurlijke personen die veroordeeld zijn voor het plegen van een van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, kunnen worden onderworpen aan sancties of maatregelen als bedoeld in artikel 15, lid 4, van Richtlijn (EU) XXX betreffende de bestrijding van corruptie."

(6) Artikel 8 wordt vervangen door:

"*Artikel 8*

Verzwarende en verzachtende omstandigheden

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 18 van Richtlijn (EU) XXX betreffende de bestrijding van corruptie bedoelde omstandigheden worden beschouwd als verzwarende en verzachtende omstandigheden met betrekking tot de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten."

(7) Artikel 9 wordt vervangen door:

"Artikel 9

Sancties met betrekking tot rechtspersonen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat met betrekking tot een rechtspersoon die volgens artikel 6 aansprakelijk is gesteld voor strafbare feiten, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden getroffen.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de sancties of maatregelen voor rechtspersonen die volgens artikel 6 aansprakelijk zijn gesteld, de in artikel 17, lid 2, van Richtlijn (EU) XXX betreffende de bestrijding van corruptie bedoelde sancties of maatregelen omvatten."

(8) In artikel 12 worden de leden 2, 3 en 4 vervangen door:

"2. De in lid 1 bedoelde verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:

(a) vijftien jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd, voor de in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde strafbare feiten;

(b) tien jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd, voor het in artikel 4, lid 3, bedoelde strafbare feit.

3. In afwijking van lid 2 kunnen de lidstaten voorzien in een kortere verjaringstermijn, mits die termijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst en de toepasselijke regels inzake schorsing en verjaring de doeltreffendheid van gerechtelijke procedures en de afschrikkende werking van sancties niet in gevaar brengen. Deze verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:

(a) tien jaar voor de in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde strafbare feiten;

(b) acht jaar voor het in artikel 4, lid 3, bedoelde strafbare feit.

4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf na een definitieve veroordeling mogelijk te maken gedurende ten minste:

(a) vijftien jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde strafbare feiten;

(b) tien jaar na de definitieve veroordeling voor het in artikel 4, lid 3, bedoelde strafbare feit.

5. In afwijking van lid 4 kunnen de lidstaten voorzien in een kortere verjaringstermijn, mits die termijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst en de toepasselijke regels inzake schorsing en verjaring de doeltreffendheid van gerechtelijke procedures en de afschrikkende werking van sancties niet in gevaar brengen. Deze verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:

(a) tien jaar na de definitieve veroordeling voor een van de in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde strafbare feiten;

(b) acht jaar na de definitieve veroordeling voor het in artikel 4, lid 3, bedoelde strafbare feit.”

Artikel 29
Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [18 maanden na de vaststelling] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onmiddellijk mee.

2. Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 30
Evaluatie en verslaglegging

1. De Commissie dient uiterlijk [24 maanden na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn] een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen.

2. Vanaf [12 maanden na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn] zenden de lidstaten de Commissie om de twee jaar binnen drie maanden een verslag toe waarin een overzicht is opgenomen van de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 tot en met 6 en van de uit hoofde daarvan genomen maatregelen.

3. Uiterlijk [48 maanden na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn] dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin de toegevoegde waarde van deze richtlijn voor de bestrijding van corruptie wordt beoordeeld. In het verslag wordt ook ingegaan op de gevolgen van deze richtlijn voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden. Op basis van deze evaluatie besluit de Commissie zo nodig over passende vervolgmaatregelen.

Artikel 31
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in *het Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 32
Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement	*Voor de Raad*
De voorzitter	*De voorzitter*