

Politieke beroepsethiek en politieke corruptie

door Bertrand J. DE CLERCQ,

Gewoon hoogleraar
aan de Katholieke Universiteit te Leuven.



Politieke deontologie als probleem.

Sinds politiek bedrijven een beroep is geworden en niet meer de naam draagt van een roeping, d.w.z. een « liturgie » (1) of belangeloze dienst waarvoor men door God of door het volk wordt aangeduid, kan de politiek gewoon een broodwinning zijn zoals een andere en wordt politiek machtsmisbruik beschouwd als een beroepsfout. Overtredingen van de politieke beroepsethiek noemt men politieke corruptie. Maar de politiek is toch altijd nog geen beroep zoals een ander (2). Dit blijkt ook uit de naam voor de foute beroepsuitoefening van de politicus : corruptie. Corruptie betekent niet enkel een slechte eigenschap of een verkeerde, een immorele handeling van een politicus : men zegt ook van een regime dat het corrupt is en ook gedragingen van gewone burgers kunnen getuigen van politieke corruptie. Dit wijst erop dat de beroepsethiek van een politicus, van een staatsman, geen ethiek is zoals de deontologie van een ander beroep.

Is het echter al niet opvallend dat men alleen bij bepaalde beroepen van een aparte beroepsethiek schijnt te spreken ? Wie hiervoor een verklaring zou willen zoeken komt als vanzelf terecht bij het oudste en meest bekende voorbeeld : de medische deontologie. « Er zijn weinige beroepen die van

(1) De Griekse term 'leiturgia' (letterlijk : werk voor het volk) betekende oorspronkelijk « in de Griekse democratieën elke prestatie van welgestelde burgers voor de gemeenschap » en in het oude Egypte « elke openbare dienstverlening, ook de betaalde ». E.J. ENGELING, « liturgie », in : *Liturgisch woordenboek*, Roermond, 1968, deel I, kol. 1573.

(2) Het woordelijk verband tussen beroep en roeping (nog duidelijker in het Duits : *Beruf-Berufung*) duidt nog altijd op een werkelijk verband : voor (vele) politici is de toegang tot het beroep de verkiezing of roeping door het volk.

meet af aan met zoveel ethische zorg omringd zijn als dat van de geneesheer, en terecht. De situatie, waarin de geneesheer de mens ontmoet,... biedt mogelijkheden tot weldoende hulp, maar ook tot het grofste misbruik » (3). Nieuwe en nog zeer jonge beroepen, zoals b.v. dit van informaticus, verwijzen graag naar het model van de geneeskunde voor het opstellen van hun deontologie die zij nog moeten maken. Zij bevinden zich, zegt men dan, in een vergelijkbare positie. De onmisbare dienst die zij aan de mensen en de gemeenschap bewijzen verleent hen het voorrecht van een specifieke macht en de mogelijkheid tot gevaarlijk machtsmisbruik (bij voorbeeld de macht van exclusieve persoonsinformatie in databanken) en daarom moet de uitoefening van deze macht met een specifieke ethische zorg worden omringd.

De vergelijking van de politicus-staatsman met de medicus is zo oud als de politieke filosofie van Plato, maar zij heeft in de loop van de politieke geschiedenis weinig succes gekend, misschien omdat de burgers het helemaal niet op prijs kunnen stellen met huylbehoevende zieken te worden vergeleken (4). Maar ook nog op een ander belangrijk punt schijnt de vergelijking erg mank te lopen. De medische plichtenleer is wel steeds, en nu zelfs meer dan vroeger, onderhevig aan discussie maar zij blijft toch gevestigd in onbetwiste en onbetwifelbare principes en regels die sinds lang in een code zijn vastgelegd. Over de principes van zoiets als een politieke beroepsethiek daarentegen blijft het mogelijk de meest uiteenlopende meningen te verkondigen en aan de wenselijkheid van, bij voorbeeld, een gedragscode voor parlementariërs wordt zelfs ernstig getwijfeld (5). Dit verschil kan men des te verwonderlijker noemen omdat het denken over politieke ethiek al minstens even oud is als de ethische zorg rond de geneeskunst. Maar misschien is politieke ethiek niet helemaal hetzelfde als beroepsethiek van de politicus en ligt het nieuwe hierin, dat mensen van de politiek hun beroep zijn gaan maken.

Hoe dan ook, er blijkt zich een nieuwe en stijgende behoefte aan een politieke beroepsethiek voor te doen. Zij drukt zich vooral uit in een contrast-ervaring. Waar men erover spreekt, wordt voornamelijk gesproken over politieke immoraliteit en over tekenen van een « toenemend politiek zedenverval ». Sinds de wereldwijde publiciteit rond de Amerikaanse Watergate-affaire en alles wat zij heeft losgewoeld zijn in bijna alle

(3) A.G. VAN MELSEN, *Techniek, ethiek en geneeskunde*, in: *Recent medisch-ethisch denken*, deel II, Leiden, 1970, blz. 27.

(4) E. WEIL, *La morale de l'individu et la politique*, in: *Tijdschrift voor Filosofie*, 1965, blz. 479.

(5) Zie b.v. A. VONDELING, *Schijn des Kwaads, bespiegelingen over gedragsregels voor politici*, 's Gravenhage, 1978.

Westerse landen gelijkaardige politieke schandalen aan het licht gekomen. Er is een verscherpt bewustzijn gegroeid dat corruptie niet alleen een kenmerk is van politieke regimes in ontwikkelingslanden. « Corruptie » en « immoraliteit » worden mondgemeen in het politieke woordgebruik. Wil dit zeggen dat politici het tegenwoordig extra moeilijk krijgen om zich aan de regels van het politieke fatsoen te houden ? Of zijn wij gevoeliger geworden voor de ethische kwaliteit van de politiek ?

Op zulke vragen is er geen antwoord, zolang het blijft gaan om de gebruikelijke oppositie-retoriek, opgevangen door de even gebruikelijke retoriek van de feitelijke macht die zichzelf rechtvaardigt. Morele beschuldiging en moreel verweer blijven gemakkelijk te hanteren wapens in het politiek steekspel, zolang er over de politieke moraal niet voldoende consensus bestaat (6). Die nodige consensus moet steunen op objectieve maatstaven. Maar zulke maatstaven schijnen er niet te zijn en de vraag is, hoe men ze kan vinden.

Politieke uitzonderingsmoraal.

De onduidelijkheid van de politieke moraal en de onenigheid erover houden rechtstreeks verband met de eigen aard van het politieke handelen. Het is een activiteit van een bijzondere soort die aan aparte regels gehoorzaamt. Daarom zegt men dat mensen met politieke verantwoordelijkheid het voorrecht moeten genieten maar ook de aparte last hebben te dragen van een soort « uitzonderingsmoraal ». Maar dit concept is natuurlijk niet zonder gevaar. Het moet dan ook zorgvuldig omschreven worden.

Er is een stevige traditie in de politieke filosofie die stelt dat men moet uitgaan van de evidentie dat mensen nu eenmaal geen engelen noch heiligen zijn en daaruit de noodzakelijke consequenties moet trekken. Onverdachte woordvoerders (7) van deze traditie zijn o.m. Spinoza en Kant.

Spinoza zegt van de filosofen vóór hem dat zij « de mensen niet beschouwen zoals deze zijn maar zoals zijzelf zouden willen dat deze zijn ». Hun politieke filosofie is voor de praktijk totaal onbruikbaar omdat zij alleen maar utopie verkondigt en filosofen zijn dan ook de slechtste politici. Alle politieke handelen steunt op de grondregel, dat alles in het samenleven

(6) S.W. COUWENBERG, *Bezinning op politieke moraal en corruptie in onze tijd*, in : *Civis Mundi*, 1979, blz. 3.

(7) Met opzet worden hier filosofen gekozen die, wat hun algemene wijze van ethisch denken betreft, zeker niet aan de meestal reeds op voorhand verdachte zijde van het zgn. machiavellistische denktipe kunnen worden gerangschikt.

moet ingericht worden « volgens het uitsluitende voorschrift van de rede ». Mensen zijn redelijke wezens, maar niemand handelt altijd volgens de rede en de meesten doen dit zelden. Meestal wordt het handelen beheerst door passies en emoties. Men kan dit betreuren en het pogen te veranderen, maar het zou volkomen onredelijk zijn op de redelijkheid van de anderen te rekenen. Omdat mensen passionele wezens zijn en blijven kan de rationaliteit die door de staat en de staatslieden moet gevestigd worden alleen een externe en onrechtstreekse rationaliteit zijn. Zij moet tot stand kunnen komen juist via de irrationaliteit en zelfbetrokken passies van de burgers en de gezagdragers. « De staat moet zodanig ingericht zijn, dat allen, geregeerders zowel als onderdanen, met of tegen hun zin, doen wat nodig is voor het algemeen belang ; d.w.z. dat allen, hetzij uit vrije wil, hetzij onder dwang of uit noodzaak, ertoe gebracht worden te leven volgens de voorschriften van de rede » (8). Kant formuleert hetzelfde inzicht nog klaarder en scherper. Mensen worden van nature gekenmerkt door een « *ungesellige Geselligkeit* » : door « de hang naar het treden in gemeenschap, die echter verbonden is met een constante weerstand welke deze gemeenschap voortdurend dreigt te verbreken ». Er zijn geen redenen om zich over de eigenschappen van de « *Ungeselligkeit* » te beklagen ; integendeel : « wij moeten de natuur dankbaar zijn voor de onverdraagzaamheid, voor de afgunstig wedijverende ijdelheid, voor de niet te bevredigen begeerte om te bezitten of zelfs om te heersen. Zonder deze neigingen zouden immers al de voortreffelijke natuurlijke capaciteiten in de mensheid eeuwig blijven sluimeren ». Maar dit stelt wel een probleem, zelfs het lastigste probleem dat de mensheid krijgt op te lossen. De kern van het politieke probleem is hierin gelegen : « de mens is een *dier* dat, levend met zijn soortgenoten, *een meester nodig heeft* ». Zo'n meester kan enkel een mens zijn, dus zelf een *dier* dat een meester nodig heeft. Hoe kan er een hoogste autoriteit worden gevonden die « rechtvaardig is *in zichzelf* en toch een *mens* is ? » De natuur zelf dwingt tot de oplossing van dit probleem : de inrichting van een samenleving waarin « *vrijheid onder uitwendige wetten* in een zo hoog mogelijke mate kan worden verbonden met onweersaanbare dwang ». Het is onmogelijk deze opgave volkomen te vervullen, wij kunnen ze altijd slechts bij benadering verwezenlijken, want « uit het zo kromme hout waaruit de mens is gemaakt kan niets dat helemaal recht is getimmerd worden » (9).

(8) B. SPINOZA, *Traité politique* (vertaling C. APPUHN), *Œuvres*, vol. 4 ; blz. 10 en 41-42. Voor de ruimere context, zie B.J. DE CLERCQ, *Spinoza over democratie en godsdienst*, in : *Res Publica*, 1977, blz. 661-668.

(9) I. KANT, *Werke*, edit. W. WEISCHEDEL, Band 9, Darmstadt, 1964, blz. 37-41 (cursivering van Kant).

Spinoza en Kant formuleren het « politieke probleem » in de eerste plaats in termen van een rechtvaardig en doeltreffend rechtsbestel. Wij moeten het verder vertalen in termen van een politieke beroepsethiek. Wie politieke verantwoordelijkheid draagt of opgedragen krijgt, moet de macht en de middelen ter hand nemen en krijgen om de noodzakelijke strijd tegen het onredelijk geweld op een zo doeltreffende wijze te leveren, dat behoorlijk samenleven kan worden verzekerd. Er zijn twee vormen van geweld, aldus E. Weil (10), die behoorlijk samenleven voortdurend in de weg staan : het geweld van de uitwendige natuur, dat moet overwonnen worden door de rationele organisatie van de gezamenlijke arbeid, en het tussenmenselijk geweld, dat moet onderdrukt worden door het instellen en handhaven van een systeem van rechtvaardige wetten. De samenhang tussen beide geweldvormen is duidelijk en zo wordt ook duidelijk wat in ons gecompliceerde type van samenleven een bijzonder belang heeft gekregen : economie en politiek zijn niet van elkaar te scheiden maar evenmin tot elkaar te reduceren. Maar op deze kwestie gaan we nu niet in.

De ethische zijde van de politieke verantwoordelijkheid kan men proberen te verduidelijken door het beroemde onderscheid van M. Weber tussen de volgens hem tot elkaar onherleidbare types van de *Gesinnungsethik* en de *Verantwortungsethik* (11). Van de aanhangers van een ethiek der (goede) gezindheid zou kunnen gezegd worden dat zij onder de kritiek van Spinoza op de filosofen vallen. Zij achten zich « enkel verantwoordelijk voor de noodzaak erover te waken dat de vlam van de zuivere leer niet uitdooft, zoals bij voorbeeld de vlam die het protest tegen de sociale onrechtvaardigheid blijft aanwakkeren ». Wie daarentegen handelt volgens de ethiek van de verantwoordelijkheid, redeneert niet vanuit de doeleinden maar vanuit de middelen en de effecten van zijn handelen : hij « zal oordelen dat hij de feitelijke consequenties van zijn eigen handelen, voor zover hij deze kan voorzien, niet op anderen mag afwentelen ». Welnu, « in naam van de ethiek kan onmogelijk worden uitgemakt welk doel een bepaald middel rechtvaardigt, als men nooit enige principiële toegeving wil dulden ».

Wat betekent het nu, dat het politieke handelen bepaald wordt door de plicht en tegelijk het voorrecht de regels van de *Verantwortungsethik* te volgen ? Waarin bestaat eigenlijk zo'n ethiek ? Iemand met politieke verantwoordelijkheid kan en mag het zich niet veroorloven alleen te handelen vanuit « goede bedoelingen ». Edele motieven en goede bedoelingen mogen, resp. moeten bij hem voorzitten, maar zijn specifieke

(10) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 480.

(11) Zie M. WEBER, *Le savant et la politique* (vertaling J. FREUND), Parijs, 1959, blz. 186-190.

plicht als politicus bestaat erin dat hij *resultaten* behaalt. Verzachtende omstandigheden kan hij als mens inroepen, maar in de politiek is het enkel het vereiste resultaat dat telt. Waar een politicus niet slaagt, waar hij het vereiste resultaat niet metterdaad bereikt, heeft hij zijn beroepsplicht niet of slecht vervuld. De beroepsethiek van de politicus bevindt zich in het *clair-obscur* tussen de eisen van de ethiek en deze van het succes, tussen Kant en Machiavelli (12).

Omwille van zijn bijzondere verantwoordelijkheid kan de politicus zich beroepen op uitzonderlijke rechten die wij aan geen ander mens toekennen, hij geniet faciliteiten die geen ander mens terecht kan opeisen. Hem moeten immers alle middelen gegund worden om zijn doel, d.w.z. *ons* doel, metterdaad te kunnen bereiken. Ethisch gesproken zijn er goede en slechte middelen, maar van de politiek wordt meestal gezegd dat zij alle middelen heiligt door het doel. Ethisch verwerpelijke middelen blijven dit evenzeer in de politiek, maar de ethiek van het politieke handelen kan iemand ertoe verplichten: omdat mensen geen engelen of heiligen zijn zal de verantwoordelijkheid voor de condities van het ethisch behoorlijke samenleven altijd weer het gebruik van onethische middelen vereisen. In vele gevallen kiest een politicus zelf zijn middelen niet, zij worden hem opgedrongen door de bestaande situatie van geweld waarin hij moet handelen. « Hij die politiek bedrijft, welke ook zijn intenties mogen zijn, kiest zelf niet de regels van het spel; zij worden bepaald door hen tegen wie hij moet strijden, en hij strijdt tegen het geweld en de list » (13). Zijn taak is, het geweld en de leugen tussen de individuen en de groepen te reduceren en, zo mogelijk, uit te schakelen. Daarin kan hij niet slagen als hij tegen het heersende geweld geen geweldmiddelen kan inzetten en tegen de leugenaars geen list weet te gebruiken. Daarom kan een bijna geijkte formule, die politiek als vanzelf in verband brengt met « gewetenloos » en « zonder scrupules », in de deontologie van het politieke handelen, alles wel beschouwd, ook een positieve betekenis hebben. Daarom ook is het niet gewoon politiek cynisme als Machiavelli zijn vorst (*Il Principe*) de noodzakelijke eigenschappen van de leeuw en de vos toeschrijft: er is in een op te richten staat een machtiger leeuw nodig om de andere te temmen en een sluwere vos om de andere te slim af te zijn (14).

(12) J. HERSCH, *Die Ideologien und die Wirklichkeit*, München, 1957, blz. 161 vv.

(13) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 482 en 484.

(14) N. MACHIAVELLI, *The Prince* (edit. J. PLAMENATZ), Glasgow, 1975, blz. 107. Zoals men te vaak vergeet zegt Machiavelli uitdrukkelijk dat zijn theorie enkel geldt waar zich een nieuwe politieke heerschappij moet vestigen, d.w.z. — modern vertaald — in tijden van uitzonderlijke crisis en revolutie en veel van wat 'machiavellisme' heet wordt hem dan ook ten onrechte in de schoenen geschoven.

Als dus de politicus de opdracht heeft een samenleven zonder geweld en leugen mogelijk te maken, moet hij, juist *omwille* van een daadwerkelijk beleefbare moraal, gebruik kunnen maken van methoden en instrumenten die in naam van de moraal aan de « gewone » burgers zijn ontzegd. Maar dat is dan ook het beslissende punt. Indien hij onethische middelen gebruikt, « heeft hij er enkel het recht toe op voorwaarde dat hij het gebruik van die middelen gaandeweg overbodig maakt » (15). Denk aan het relatief onschuldige voorbeeld van een Minister van Financiën die, om de burgers tegen financiële manipulaties te beschermen, bij alles wat het land dierbaar is mag zweren dat de nationale munt niet zal devalueren, terwijl de beslissing tot devaluatie reeds genomen is.

Het probleem van het politieke kwaad.

Maar de Minister van Financiën kan ook zijn privé bankier op tijd de waarheid over de devaluatie vertellen of — een ander mogelijk voorbeeld — als privé eigenaar via tussenpersonen kantoorruimten aan zijn fiscale administratie verhuren. En hier rijst dan het cruciale probleem van alle politiek. Omdat een politicus altijd mens is, dus ook een « dier dat een meester nodig heeft », zullen ook politici geweld en leugen voor persoonlijke doeleinden aanwenden. Het zit in de onverbidde logica van de politieke filosofie van Hobbes : als de burgers omwille van hun veiligheid en voorspoedige vrede het wettig monopolie van het geweld in de handen van de staatsman moeten leggen, kunnen zij niet anders dan zich uitleveren aan het risico van zijn willekeur. Zij kunnen zich hiertegen pogen te wapenen door zijn wettelijk machtsgebruik aan een grondwet te binden, maar zijn macht zal per definitie altijd groot genoeg zijn om ze tegen de burgers te kunnen misbruiken. Er is niet aan te ontkomen : elk politiek regime, hoe dan ook ingericht, blijft altijd nog het risico van politieke machtswillekeur en tirannie insluiten.

Ricœur onderkent hierin de fundamentele paradox van de macht die de grondslag is van het politieke kwaad. De macht is de belichaming van redelijkheid en recht, maar juist omdat zij macht is heeft zij het vermogen zichzelf tot doel te stellen en zich te keren tegen recht en redelijkheid. Reeds de oudste bijbelse profeet Amos richt zijn aanklacht tegen de politieke misdaad als hij tegen de zonde predikt en Sokrates zowel als Jezus — de wijsheid en de heiligheid — werden het slachtoffer van de politieke macht (16).

(15) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 487.

(16) P. RICŒUR, *Politiek en geloof*, Utrecht, 1968, blz. 41-44.

Hobbes schijnt het probleem van het politieke kwaad — het machtsmisbruik zonder mogelijk verhaal ertegen — wel gezien maar ervoor gecapituleerd te hebben. Hij geeft toe dat de vorst of de regering, die macht genoeg moet hebben om allen te beschermen, ook altijd macht genoeg heeft om allen te onderdrukken, maar zijn antwoord hierop is gewoon, dat er nu eenmaal aan alles wat menselijk is bepaalde ongemakken vastzitten... (17). Sindsdien echter hebben wij van de grote liberale traditie de definitieve aanwinst geërfd die tot het wezen van iedere moderne democratie behoort. Het noodzakelijke en heilzame wantrouwen tegen de politieke macht heeft zich omgezet in instituties die politici er op hun beurt toe moeten dwingen de regels van hun eigen moraal na te leven. Lévinas heeft dit helder beredeneerd. De vrijheid is onherroepelijk uitgeleverd aan de tirannie, maar zij kan haar eigen decadentie voorzien en er zich tegen wapenen. « In haar vrees voor de tirannie leidt de vrijheid tot de institutie,... een uitwendige wet, een geschreven wet..., tot een engagement van de vrijheid in naam van de vrijheid... » (18).

Hier komt men terecht bij het probleem van de *controle*, dat volgens Ricoeur onmiddellijk voortvloeit uit de paradox van de politieke macht. Het komt, ten eerste, hierop neer, dat men speciale technieken van institutionele aard moet uitvinden die de *machtsuitoefening mogelijk* maar tegelijk het *machtsmisbruik onmogelijk* maken (19). Het betekent, ten tweede, — in de visie van Weil — dat de politicus het tot zijn beroepsplicht moet rekenen de bewijslast op zich te nemen voor de rechtvaardiging van de machtsmiddelen welke hij inzet voor het hem opgedragen welzijn der burgers. « Als hij zich noodzaak acht het kwaad met kwaad te bestrijden, is het aan hem om te bewijzen dat hij er inderdaad toe gedwongen was en dat hij gehoorzaamd heeft aan de noodzaak met als enig doel die noodzaak te elimineren » (20). Wil men dit, met een gebruikelijk woord, politieke integriteit noemen, dan wil dit zeggen dat de gemeenschap het recht heeft op de middelen die haar de integriteit van haar gezagdragers kunnen garanderen en de plicht deze integriteit te eisen.

Maar er is nog meer. In een polemiek met de hier meermalen geciteerde opvattingen van Weil betoogt L.M. De Rijk terecht, dat ook voor de politicus, zelfs waar hij zich in dienst moet stellen van de gewichtigste doeleinden, niet *alle* middelen zijn geoorloofd. Het mag waar zijn dat hij meestal zelf niet zijn spelregels kiest omdat zij hem eenvoudig worden

(17) Zie hierover: W. LUYPEN, *Fenomenologie van het natuurrecht*, Hilversum, 1966, blz. 72 v.

(18) E. LEVINAS, *Het menselijk gelaat* (vertaling A. PEPPERZAK), Bilthoven, 1969, blz. 98.

(19) P. RICŒUR, *op. cit.*, blz. 48.

(20) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 488.

opgedrongen door zijn geweldadige en sluwe tegenstanders, maar ook dan nog blijft zijn hantering van onethische middelen aan bepaalde perken gebonden. Dit zijn niet de perken van « de » moraal, maar van wat De Rijk noemt het feitelijk geleefde ethos, het rechtsgevoel en het ethisch besef in een bepaalde groep (21). Het volstaat daarom niet, dat een politicus verplicht wordt de bewijslast te dragen van de noodzaak van de sluwe en gemene streken (« list en geweld ») die hij uithaalt. Hij wordt ertoe gedwongen — moet gedwongen worden — zijn handelen te rechtvaardigen voor het forum van de « groeps Moraal » waarin een *feitelijke schifting* is gemaakt tussen politiek « geoorloofde » en « ongeoorloofde » middelen. Doet hij dit niet of slaagt hij er niet in, dan mislukt hij *als politicus*: hij laadt het odium van onbetrouwbaarheid op zich, men verdenkt hem van « corruptie ». Anders gezegd, indien terecht mag worden beweerd dat de beroepsethiek van een politicus bestaat in de plicht om te slagen, hoe dan ook, betekent dit in feite dat de politieke voorwaarden zelf om te slagen hem dwingen aan ethische normen te gehoorzamen (22).

Het vergt niet veel uitleg om in te zien dat deze laatste beschouwingen onmiddellijk aansluiting geven op het thema van de politieke corruptie zoals het momenteel ter sprake komt. De lijn van deze aansluiting kan men zelfs doen lopen naar een definitie, die tegelijk kan gebruikt worden als hypothese voor verder onderzoek.

De corruptie waarover geklaagd wordt ligt niet in de eerste plaats in het feit dat staatslui en politici zich immoreel zouden gedragen. Men dient ze veeleer te kenmerken door de volgende feiten en situaties: dat geweld en leugen (in de betekenis die politieke filosofen eraan geven) in de politiek optreden zonder dat de politieke machthebbers de noodzaak ondervinden er voor de gemeenschap de vereiste rekenschap van af te leggen; dat staatslui en politici het zich kunnen veroorloven het niet (al te) ernstig te menen met de regels van hun eigen moraal; dat de burgers niet (meer voldoende) geloven in de noodzaak en de mogelijkheid van de moraliteit der politici en veeleer gaan rekenen op hun immoraliteit; dat staatslieden het van elkaar (te gemakkelijk) verdragen als zij de al dan niet geschreven ethische code van het « politieke spel », waardoor hun onderlinge relaties worden geregeld, met de voeten treden

(21) L.M. DE RIJK, Een kritische reflectie over het verschijnsel politiek, in: *Tijdschrift voor Filosofie*, 1967, blz. 71 v. Deze auteur spreekt van een « indirecte invloed » van de ethiek op de politiek.

(22) Eigenlijk komt ook Weil langs een andere redenering tot een gelijkaardige stelling. Men kan aantonen dat zich in de historische evolutie een ethische vooruitgang realiseert. « De geschiedenis heeft van de morele eis een technische noodzaak gemaakt » (*art. cit.*, blz. 488). Zie ook: L. HEYDE, *Ethiek en politiek*, in: H.H. BERGER, e.a., *Democratie en dictatuur*, Baarn, 1979, blz. 91-94.

en elkaars (al te) slordig omspringen met deze spelregels niet (meer) sanctioneren.

In deze omschrijving staan telkens bepaalde kwantificerende termen tussen haakjes geplaatst. Daarin schuilt het eigenlijke probleem van de definitie. Zij vraagt naar de kwantitatieve norm van een graad- of intensiteitsverschil, die de grens trekt tussen « geoorloofd » en « ongeoorloofd » gebruik van politieke list en geweld : de grens tussen politieke moraliteit en politieke corruptie.

Corruptie en de defecten van het systeem.

Corruptie betekent letterlijk : verval, ontbinding. In die betekenis heeft het concept een vaste plaats in de klassieke politieke theorie, waar deze de belangrijke vraag behandelt door welke oorzaken en op welke manier een politiek regime ten onder gaat. Meer in het bijzonder gaat het dan om de traditionele kwestie van de wisseling of afwisseling van de politieke regimes : aristocratie, oligarchie, democratie, tyrannie... (23). Maar tegenwoordig wordt de term algemeen gebruikt als aanduiding van een negatief kenmerk, een defect van een politiek handelen : corrupt heet een gebruik van politieke macht of openbaar gezag dat niet beantwoordt aan de gestelde of verwachte norm.

Uitdrukkelijk vastgelegde normen vindt men in de wetboeken van strafrecht van alle ontwikkelde landen, waar de « publieke functie » afzonderlijk georganiseerd is en haar ambtelijke uitoefening is gebonden aan strikt omschreven formele regels. De meest ondubbelzinnige definitie van corruptie is te vinden in de strafwettelijke bepalingen omtrent een specifiek soort misdrijven : gepleegd door « personen of lichamen die met enig gedeelte van het openbaar gezag bekleed » of « met een openbare dienst belast » zijn, tegen de « openbare orde » (24). Corruptie, in deze strafwettelijke betekenis, is dan niet enkel « *corruption* » zoals dit in het Frans wordt begrepen, nl. omkoping, d.i. zowel zich laten omkopen als actief omkopen (in het Engels : « *auto-corruption* » en « *bribery* ») (25).

(23) Beroemde voorbeelden zijn Ch. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, boek VIII (« La corruption de chaque gouvernement commence presque toujours par celle des principes » : hoofdst. 1) en J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, boek III, cap. 10 en 11 (« Il y a deux voles générales par lesquelles un gouvernement dégénère : à savoir, quand il se resserre et quand l'Etat se dissout » : hoofdst. 10). Zie hierover : J. FREUND, Bijdrage tot een fenomenologie van de corruptie, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 437-446.

(24) Belgisch strafwetboek, Titel IV ; de geciteerde formules vindt men o.m. in art. 233 en 240.

(25) Zie, voor het onderscheid tussen *auto-corruption* en *bribery* : R.C. BROOKS, *Corruption in American Politics and Life*, in : A.J. HEIDENHEIMER (edit.), *Political corruption*, New York, 1970, blz. 57-58.

Het eerste type van misdrijven dat wordt omschreven zijn handelingen die een inbreuk betekenen tegen het principe van de « scheiding der machten » : machtsusurpatie, machtsoverschrijding, machtsinmenging. Corruptie zijn verder de als misdrijf bepaalde vormen van verduistering van gelden of goederen, de knevelarij of afpersing en ook de onwettige belangeninmenging, d.w.z. het nemen of aanvaarden van « enig belang, welke het ook zij... in de verrichtingen, aanbestedingen, aannemingen of werken in regie » die men onder zijn ambtelijk beheer of toezicht heeft op het tijdstip van de betreffende handeling (art. 245) (26).

Maar strafrechtelijke bepalingen blijven wezenlijk ontoereikend om corruptie voldoende adequaat te definiëren : daarover is wel iedereen het eens. Reeds in 1910 merkte R.C. Brooks op dat « de publieke opinie dikwijls met afkeer reageert tegen het onvermogen van de definities der wet en de kronkelingen van de wettelijke procedures, die tot gevolg hebben dat vervolging van onbetwifelbaar deliquente ambtenaren, politici en aannemers... zo dikwijls en zo schandelijk faalt » (27). Hier stuit men op een der meest geciteerde moeilijkheden die inherent is aan alle vormen van corruptie : hun karakter van heimelijkheid. H.A. Brasz ziet hierin zelfs het meest essentiële kenmerk, waar hij corruptie definieert als het « steelsgewijze uitoefenen » van toegekende macht, « onder de schijn van legitimiteit » (28). Vandaar dan ook de wijd verspreide mening (en de ervaring), « dat corruptiepraktijken niet kunnen worden ontdekt of, indien dit wel kan, dat ze niet kunnen worden bewezen of, indien dit wel kan, dat het bewijs niet publiek kan worden gemaakt » (29).

Nu mag het volkomen waar zijn dat concrete gevallen van corruptie wegens hun heimelijk karakter moeilijk op te sporen zijn en dat wij het hier vooral moeten hebben van al dan niet toevallige « onthullingen ». Maar dat is niet het belangrijkste. De belangrijkste opgave is het blootleggen van de bronnen van feitelijke en mogelijke corruptie en dit is zeer wel mogelijk. Maar er is een noodzakelijke voorwaarde : « Zonder een *theorie van de corruptie* bestaat er geen remedie tegen corruptie, tenzij bij gelukkig toeval » (30).

(26) Zie het overzicht van het Belgisch strafrecht bij R. HOUBEN, De onkreukbaarheid waarborgen, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 283-286.

(27) R.C. BROOKS, *op. cit.*, blz. 56.

(28) H.A. BRASZ en F.W. WERTHEIM, *Corruptie*, Assen, 1961, blz. 45.

(29) C. LEYS, What is the problem about corruption ?, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 31. Deze auteur betwist overigens de waarheid van deze stelling.

(30) J.Q. WILSON, Corruption, the shame of the States, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 299.

Een der meest bekende politiek-wetenschappelijke theorieën draagt in de literatuur de naam van « *lubrication theory* » (31). Het is een functionele theorie, met vele varianten, die ervan uitgaat dat praktijken die vanuit normatief (ethisch, juridisch) gezichtspunt als corrupt (moeten) worden beschouwd, hun mogelijkheden, c.q. hun rechtvaardiging putten uit de defecten van het politiek-administratief systeem. Corruptie is niet in de eerste plaats een menselijke ondeugd maar « een ziekte en ook een technisch gebrek of tenminste symptoom van zo'n ernstig gebrek. Zij bloeit op de defecten van het systeem, op zijn complexiteit, zoals paddestoelen op een vuilnishoop... Dit is zo waar, dat men corruptie zelfs zou kunnen gebruiken als detector om de defecten op het spoor te komen » (32). Maar dan is het ook waar, dat corrupt genoemde (te noemen) praktijken op hun eigen manier deze defecten corrigeren.

In vele onderzoeken (33) komt men tot de conclusie dat ingeburgerde vormen van corruptiepraktijken in feite werken als een noodzakelijke « humanisering » overal waar een ingewikkelde bureaucratische machinerie haar logge of onverbiddelijke, anonieme gangen gaat; dat de burgers ervan gebruik maken om hun relaties met overheid en administratie te « personaliseren », om hun weg te vinden in de administratieve doolhof. Dit zou met name ook het geval zijn in de Sovjetunie en de andere Oost-bloklanden met hun sterk gecentraliseerde staatsbureaucratie, waar corruptie werkt als een techniek van feitelijke « liberalisering » die aan de burgers een soort ersatz-vrijheid kan verschaffen en die door de overheid wordt aanvaard in de mate dat zij de gevestigde orde niet overhoop gooit (34). Verder wordt onderstreept dat bepaalde vormen van corruptie een feitelijke weg naar modernisering blijken te zijn: waar de gevestigde wettelijke instituties en regelingen op de evolutie achter lopen, komen de nieuwe behoeften en de vereisten van het werkelijke sociaal-economisch leven aan hun trekken langs informele en extralegale weg. Corruptie is vaak een feitelijk middel om de sociaal-politieke integratie van marginale groepen te bevorderen. Corruptie blijkt economisch gunstige effecten te hebben, in zover zij gehanteerd wordt om de omslachtige procedures van overheidsbeslissingen te omzeilen en om onverstandige of onefficiënte beslissingen te corrigeren...

(31) Zie bv. P.B. HARRIS, *The anatomy and physiology of corruption in Hong Kong: a model*, Paper presented at the IPSA World Congress, Moskou, 1979, blz. 10-11.

(32) CASAMAYOR, La corruption: introduction, in: *Esprit*, 1973, blz. 1.

(33) Zie de tien geselecteerde teksten, onder de hoofding « toxische en tonische effecten » van corruptie, in de bloemlezing van A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 489-578. Aan deze studies ontleen we de hierna genoemde elementen.

(34) J. CHEVERNY, Du bon usage de la corruption en France, in: *Esprit*, 1973, blz. 162.

Maar het is zonder meer evident dat corruptie onvermijdelijk ook *dysfunctioneel* werkt. In de door Heidenheimer verzamelde teksten wordt vooral gewezen op twee essentiële punten, die men overigens ook in vele andere studies aantreft. Zij hebben betrekking op de grondvoorwaarden zelf van de stabiliteit en de leefbaarheid van ieder politiek regime, die sinds S. Lipset in de politieke wetenschap gekenmerkt worden als *effectiveness* en *legitimacy*. Corruptie die een bepaalde graad en omvang aanneemt, maakt ieder doeltreffend politiek beleid onmogelijk. Maar, ten tweede en vooral, zij betekent een ondermijning van de noodzakelijke legitimiteit van de machtsuitoefening, een ondergraving van het vitale basisvertrouwen in het politieke gezag (35).

Steunend op de inzichten en instrumenten van een functionele theorie, die het voordeel kan bieden dat zij waardenvrij wordt genoemd, zou men langs een soort kosten- en baten-analyse bepaalde normen kunnen opstellen waaruit een « objectieve » definitie van corruptie binnen een bepaald politiek systeem valt af te leiden. Zo'n definitie zou het dan ook mogelijk maken corruptie te beoordelen, d.w.z. « echte » corruptie (in de letterlijke zin van « leidend tot bederf ») van alleen maar corrupt genoemde handelingen en situaties te scheiden. Maar, indien ergens, dan is zeker ook hier de wetenschappelijke pretentie waardeoordelen te kunnen uitsparen een wetenschappelijke illusie. Immers, wie bepaalt waarom en voor wie of wat iets een kost of een baat is? Welke norm beslist over de « defecten van het systeem »? Een politiek-wetenschappelijke theorie geeft slechts haar echte rendement in het licht van een politiek-ethische theorie van de corruptie.

Corruptie en de definitie van het algemeen belang.

Wie op zoek gaat naar normatieve beginselen om politieke corruptie te definiëren, vindt in de literatuur hoofdzakelijk drie theoretische modellen (36). Historische benaderingen en studies over corruptie in niet-Westerse samenlevingen hanteren bij voorkeur het *marktmodel*. Corruptie heten dan in principe alle handelingen van politici en publieke mandaathouders die bepaald worden door de regels en de motieven van het marktverkeer: winstbejag, koop en verkoop, vraag en aanbod. Politieke cor-

(35) S. HUNTINGTON, *Modernisation and corruption*, in: A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 493 vv., wijst hier op het z.i. wetmatig verband tussen corruptie en geweld. « De functies zowel als de oorzaken van corruptie gelijken op deze van het geweld... Een samenleving met een grote ontvankelijkheid voor corruptie vertoont een grote ontvankelijkheid voor geweld ».

(36) Zie A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 3-9, die aan de hand van de drie te noemen modellen een synthetisch beeld poogt te tekenen van de zeven in zijn bloemlezing opgenomen teksten over het probleem van de definitie van corruptie.

ruptie is m.a.w. alle politiek die wordt opgevat als loutere *business* en corrupt is een politiek systeem in de mate dat het geen duidelijke of te gebrekkige normen voor de uitoefening van publieke functies kent of als deze normen in de praktijk op grote schaal worden doorkruist of vervangen door de wetten van de commercie.

Nu kenmerken zgn. democratisch-bureaucratische systemen zoals het onze zich juist door een uitgebreid stel van dergelijke normen. Het meest gangbare definitie-model is dan ook gebouwd op het sleutelbegrip « *publiek ambt* » en thematiseert de normatieve beginselen aan de basis van de strafrechtelijke bepalingen omtrent misdrijven van personen in openbare dienst. Corruptie wordt dan gekenmerkt als « het aanwenden van het gezag dat aan het uitoefenen van een openbare functie verbonden is om aan zichzelf of aan personen, waarmee om het even welke binding (37) bestaat, een niet gewettigd materieel voordeel te verstrekken » (38). M.a.w. het gaat om al datgene wat in de rechtsleer machtsafwending, *détournement de pouvoir* wordt genoemd, afwending naar private of particuliere belangen (39).

De idee dat particulier belang of voordeel de corrumperende factor is van de normgebonden ambtelijke machtsuitoefening vormt het uitgangspunt voor het derde model. Dit model hanteert het normatieve concept « *publiek belang* » en verschuift hierdoor de kern van de definitie, die dan ook breder wordt. Men redeneert niet meer vanuit de deontologische regels van het ambtelijke handelen maar vanuit de zakelijke vereisten van het openbaar of algemeen belang. Corruptie moet dan genoemd worden iedere opzettelijke schending of verwaarlozing van het algemeen belang. Maar meestal zwakt men de termen enigszins af, bij voorbeeld : « opzettelijk misbruik... van openbare macht of ambten ten dienste van particuliere belangen of groepsbelangen die niet als algemeen belang *zijn erkend* » (40).

Zuiver theoretisch gezien lijkt de norm van het algemeen belang ongetwijfeld het meest aangewezen richtsnoer voor het bepalen van wat corruptie is. Maar is dit geen zuivere theorie ? De gehele klassieke traditie van de politieke ethiek heeft altijd eensgezind het « *bonum commune* » (dat dan wel op verschillende manieren werd vertaald) (41) het specifieke doel en de eigenlijke rechtvaardiging van de politiek genoemd. Maar

(37) B.J. HOETJES, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, Leiden, 1977, blz. 33, spreekt van « ongeoorloofde loyaliteiten ».

(38) R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 286. Van niet-materieel voordeel zegt deze auteur (waarom eigenlijk ?), dat men het buiten beschouwing kan laten.

(39) Zie H.A. BRASZ, *The sociology of corruption*, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 43.

(40) S.W. COUWENBERG, *art. cit.*, blz. 3.

(41) Zie bv. het klassieke werk van J. DABIN, *L'Etat ou la politique*, Parijs, 1957, blz. 62 vv. en J. FREUND, *Qu'est-ce que la politique ?* Parijs, 1965, blz. 38 vv.

nauwelijks minder constant dan deze eensgezindheid over het principe zijn de theoretische moeilijkheden en de politieke twisten omtrent de bepaling van de materiële *inhoud* van het algemeen belang. De principiële geldigheid van het begrip, waarop iedereen zich blijft beroepen, wordt ontkracht door de grenzen van zijn praktische bruikbaarheid en, meer nog, door zijn — uit de feiten blijkende — vatbaarheid voor politiek en ideologisch misbruik (42). In de jongere politieke theorie uiten zich dan ook zware twijfels over de mogelijkheden van zijn geldig gebruik.

Toegeven aan de moeilijkheden en aan de kritiek die zich erop beroept lost echter geen problemen op. Het betekent alleen dat men zich machteloos overgeeft aan de tendenzen waardoor recht en staat worden herleid « tot blote machts- en beleidsinstrumenten in handen van formeel-democratisch gelegitimeerde machthebbers, die beide hanteren overeenkomstig de eisen van de voortdurend wisselende politieke opportuniteit » (43). Maar als men vasthoudt aan het concept is men hiermee alleen gebaat indien er middelen kunnen aangegeven worden om zijn machteloosheid te overwinnen.

Als zodanig is het algemeen belang steeds een louter formeel begrip, maar dit ligt aan zijn aard zelf. Als specifiek doel van de politiek is het geen vooraf gegeven doelwit, geen vastliggend baken maar, aldus Freund, « *une visée* », in de zin van de « altijd opnieuw en verder in te vullen taak van de directe politieke doelen van militaire, economische, culturele, sociale, administratieve en andere aard » (44). In die zin bestaat er geen definitie van het algemeen belang dat als doel aan de politiek kan worden opgelegd maar moet men veeleer zeggen dat het aan de politiek wordt opgegeven als een *definiendum*. Zo bereikt men een nieuw gezichtspunt om corruptie te omschrijven, aan de hand van de volgende stelling: de ethische kwaliteit van een politieke machtsuitoefening laat zich niet rechtstreeks bepalen door het criterium van het algemeen belang, maar zij moet gemeten worden door een oordeel over de criteria die gebruikt worden om het algemeen belang te bepalen en over de aard van de middelen om het metterdaad te realiseren (45).

(42) Een bekende analyse is deze van B. BARRY, *The public interest*, in: Q.A. QUINTON (edit.), *Political philosophy*, Oxford, 1967, blz. 112-126.

(43) S.W. COUWENBERG, *art. cit.*, blz. 2.

(44) J. FREUND, *op. cit.*, blz. 56. In dezelfde zin omschrijft S.W. COUWENBERG (*art. cit.*, blz. 2) het algemeen belang als « normatieve ontwikkelingsidee van de moderne staat..., historisch-normatieve categorie die een voortdurend zich ontwikkelend complex van gemeenschappelijk-geworden belangen en waarden tot uitdrukking brengt ».

(45) Hierin kan men een der grondbeginselen van de communicatieve ethiek herkennen: het gaat erom, dat de procedures en de middelen voorhanden zijn om de « *verallgemeinerungsfähigen Interessen* » aan bod te brengen. Zie J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt, 1963, blz. 153 vv.

Nu kunnen we opnieuw de leidraad ter hand nemen die Casamayor aanreikt : het wederzijdse verband tussen corruptie en de « defecten van het systeem ». De bronnen van corruptie zijn daar overal te vinden, waar een particuliere machtsdruk de kans heeft om eigenmachtig en zonder controle of sanctie door te wegen in de processen van politieke en administratieve besluitvorming waardoor de feitelijke definities van wat geldt als algemeen belang tot stand komen en de feitelijke uitvoering ervan wordt gerealiseerd. Deze algemene stelling laat zich op verschillende manieren toepassen als een vruchtbaar heuristisch principe voor het opsporen en definiëren van mogelijke en feitelijke corruptie, evenals voor het aanwijzen van mogelijke remedies ertegen. Zo situeert men b.v. de processen van bestuurlijke en politieke besluitvorming in de « corruptogene omgeving », waarvan men de kenmerkende factoren en hun specifieke beïnvloeding op deze processen probeert te omschrijven (46). Men spreekt van het « corruptieklimaat », d.w.z. het geheel van elementen in de politiek-maatschappelijke structuur en de gangbare praktijken die het doordrukken van particuliere belangen binnen of via de publieke machtsuitoefening mogelijk maken en bevorderen, en onderzoekt hun schadelijke effecten op erkende maatschappelijke belangen (47).

Verschuiving en verstrengeling van macht.

Men hoeft zich niet in uitvoerige analyses te verdiepen om zicht te krijgen op de belangrijke vormen van structurele gevoeligheid voor corruptie waardoor ons politiek bestel wordt gekenmerkt. Het is een structurele gevoeligheid die onmiddellijk verband houdt met de typische evoluties waarvan ons maatschappijmodel het produkt is. In de eerste plaats is dan te noemen de enorme uitbreiding — zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht — van de gebieden waar de toedeling van waarden (inkomen, arbeidsplaatsen, toelagen, enz.) via overheidsbeslissingen gebeurt. Steeds meer mensen en groepen zijn voor een toenemend aantal van hun belangen afhankelijk geworden van politieke en administratieve beslissingen : « cliënten van de staat en zijn bureaucratie ». Het spreekt vanzelf dat de overheid hierdoor onvermijdelijk onder de toenemende druk van een uiteenlopende particuliere belangenverdediging komt te staan. Naar de centra van beslissing over de openbare middelen worden allerhande beïn-

(46) B.J. HOETJES, Het vóórkomen en voorkómen van corruptie, in : *Civis Mundi*, 1979, blz. 10-15, gebaseerd op de reeds geciteerde studie van dezelfde auteur : *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*.

(47) H. BOUMAN, *Ambtelijke willekeur en corruptie in Nederland*, Baarn, 1978, definieert op die manier minstens een tiental verschillende vormen van willekeur en corruptie, ingedeeld in 4 grote categorieën.

vloedingskanalen gegraven, waarlangs georganiseerde machts- en belangengroepen eenzijdig beslag op de openbare middelen pogen te leggen. Maar tegelijk ziet men de beslissingscentra verschuiven. Men noemt dit bureaucrativering : grote beslissingsterreinen worden naar de administratie verlegd en meteen onttrokken aan de openbaarheid, er gebeurt een taakuitbreiding van de bureaucratie, die meteen ook zelf uitbreidt en haar macht ziet toenemen, over nieuwe sectoren en materies. Hierbij gaat het om « gebieden waar zware belangen en enorme financiële bedragen op het spel staan... Administratieve beslissingen worden op allerlei niveaus... binnenskamers getroffen zonder verplichte omschrijving van de motivering en zonder verantwoording tegenover om 't even wie » (48).

Het belangrijkste fenomeen echter is waarschijnlijk dat, als gevolg maar tegelijk ook als oorzaak van wat hierboven staat, de wettelijke en formele organen van openbare macht en bestuur worden ingepalmd en bezet door machtig geworden particuliere groepen en instanties : de formele, publiek zichtbare en controleerbare machtsuitoefening beantwoordt niet meer aan de reële macht en wordt erdoor buitenspel gezet. De « scheiding der machten » volgens de oude constitutionele principes wordt uitgehold via haar overlapping door nieuw gevlochten netwerken van geconcentreerde macht. Strakke theorieën over het staatsmonopoliekapitalisme of over de *power elite* naar het model van C. Wright Mills hoeft men nog niet te onderschrijven om met voldoende zekerheid te kunnen stellen dat een relatief kleine groep een breed gespreide macht cumuleert en hierdoor, grotendeels buiten de openbaarheid om, de voornaamste hefbomen van het politieke leven kan hanteren. Deze machtsvorming kan men sterker vermoeden dan bewijzen, maar zij toont zich in haar effecten.

Een der effecten dat in de literatuur een reeds versleten thema vormt is de verschrompeling van de wetgevende en controlerende macht van de parlementaire volksvertegenwoordiging. Nauwelijks overdreven is de conclusie van Casamayor : « Het ergste beeld van de corruptie is niet *Topaze* (49), maar een parlementair halfgrond waar belangrijke beslissingen getroffen en aanzienlijke kredieten gestemd worden door een handvol vertegenwoordigers van het volk... Daar ligt het beginpunt en ook het eindpunt van de draden der politieke corruptie » (50). Een ander constant thema is de vervlechting van de uitvoerende en administratieve macht met het bedrijfsleven. « Wij staan hier in feite voor twee partners die elkaars medeplich-

(48) R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 288. De auteur geeft een typisch voorbeeld voor België : « tot voor kort heeft de regering aan het parlement elke inlichting geweigerd omtrent de economische subsidies die zij aan ondernemingen toekent ».

(49) Een berucht geworden geval van spionage en omkoping.

(50) CASAMAYOR, *La corruption politique*, in : *Esprit*, 1973, blz. 164.

tigen worden omdat zij alle macht bezitten, dus onttrokken aan de rest van de samenleving. Zij alleen blijven over : de... (centrale) technestructuur van het staatsapparaat en enkele grote economische agenten van de privé-sector. De corruptie wordt geboren in het vacuüm dat tussen hen en de andere maatschappelijke groepen is geschapen. Waar zijn immers de tegenmachten ? » (51).

Een der belangrijke en nieuwe « kwetsbare » plekken vormt de snel uitgebreide sector van de zgn. welzijnsvoorzieningen : gezondheidszorg, cultuur, maatschappelijk werk, ruimtelijke ordening. Bepaalde onderzoeken, die ook op dit terrein (en hier gemakkelijker te achterhalen) cumulering van velerhande functies blootleggen (52), hebben vanwege betrokken parlementariërs en vakbondsleiders een reactie van zelfverdediging uitgelokt : de meeste mandaten in de zgn. sociale organisaties zijn onbezoldigde functies. Dit mag niet betwijfeld worden, maar het eigenlijke probleem ligt elders. Het gaat erom, dat beslissingen over de toewijzing en controle over de besteding van aanzienlijke gedeelten der gemeenschapsgelden en, daarnaast, benoemingen van uitgebreide personeelscorpsen, in de handen liggen van politici die deze verantwoordelijkheid combineren met een beslissingsmacht in de betreffende organisaties van de semi-overheidssector.

Aparte aandacht verdient in hetzelfde verband de ingeburgerde praktijk van het zgn. parlementaire dienstbetoon (53). De verdedigers ervan kunnen aantonen hoe het in een aantal reële behoeften voorziet. Het humaniseert de betrekkingen tussen de overheid en de burgers en het werkt als een soort « smeerolie » voor het bureaucratisch raderwerk. Maar men kan niet loochenen dat het voor een belangrijk stuk teert op de « defecten van het systeem » en dat vele behoeften die erdoor worden vervuld ofwel niet zouden moeten bestaan ofwel op een andere manier hun normale vervulling zouden dienen te krijgen. Door fouten op die manier te verhelpen worden zij echter bestendig, met het voortdurende risico dat zij worden benut of zelfs opzettelijk veroorzaakt als aangrijpingspunten voor een corrupte « *trafic d'influence* » (54), die de eerlijke rechtsbedeling en toewijzing van waarden komt vervangen. Belangrijk is

(51) J.C. THOENIG, Table ronde : administration et pouvoir économique, in : *Esprit*, 1973, blz. 70.

(52) H. DE BONDT, *De cumulatie van functies door Belgische parlementairen. Toestand op 31 oktober 1970*, Leuven, 1971. H. SPITAEELS, De bindingen van de publieke sector met de privé sector, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 305-318.

(53) De positieve en negatieve functies van het parlementaire dienstbetoon i.v.m. politieke verkiezingen blijven hier buiten beschouwing. Zie hierover : W. DEWACHTER, Verkiezingen : corruptie, correctie, controle, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 356 v.

(54) In het Franse strafrecht wordt de 'trafic d'influence' of zwendel met mogelijke invloed als een misdrijf bepaald. Het Belgisch Strafwetboek vertoont op dit punt een leemte. Zie R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 289.

bovendien, dat deze bedenkingen evenzeer worden toegepast op bepaalde vormen van het « syndicale » dienstbetoon en op het fenomeen van het politiek-syndicaal verstrengelde cliëntelisme.

Politieke doelmatigheid van ethisch verweer.

Een terugkoppeling van deze schetsmatige analyse van de problemen omtrent corruptie naar de principiële beschouwingen over politieke ethiek biedt nu de mogelijkheid deze beschouwingen vruchtbaar te maken voor de concrete politieke praktijk.

De grondparadox van de politieke macht, dat de eis van haar doelmatigheid haar zo almachtig moet maken dat zij altijd kan leiden tot machtsmisbruik, vindt zijn principiële oplossing in de ethiek en de techniek van de onderwerping van de macht aan een doeltreffende controle. Deze paradox en zijn oplossing vindt men terug in de problematiek van de corruptie. Politieke corruptie is ethisch bedorven politiek : de vele wijzen waarop en de vormen waarin macht zich aan iedere controle en sanctie onttrekt of controle omzeilt om heimelijk of met openlijk cynisme ongehinderd zichzelf tot doel te stellen. Corrupte macht bederft de zeden van de burgers : waar zij weten en ervaren onderworpen te zijn aan onzichtbare machten en aan machtsprocessen waardoor op een ondoorzichtige wijze over hun wel en wee wordt beschikt, gaan zij hun recht — hun werkelijke of vermeende rechten — in eigen handen nemen en manipuleert iedereen voor eigen baat de macht waar hij deze ook maar kan aangrijpen. Zo installeert zich de mentaliteit die men aan de arme Ieren en Sicilianen in Amerika heeft toegeschreven : « What we want is help, not justice » (55). De machteloosheid van de burgers, wegens hun gebrek aan middelen om de macht over hen te controleren en haar onrechtmatige uitoefening aan sancties te onderwerpen, doet hen verzaken aan hun plicht om deze middelen te eisen en waar mogelijk te gebruiken. Zo geraakt de politiek in een spiraal van corruptie die nieuwe corruptie genereert en voert naar politieke ontbinding.

De evidente ethische grondregel die de weg wijst voor de techniek van de corruptiebestrijding wordt door R. Houben in de titel zelf van zijn opstel geschreven : « *de onkreukbaarheid waarborgen* » (56). Politiek als gelegitimeerde machtsuitoefening wordt totaal onmogelijk waar geen vertrouwen in de integriteit van de publieke machtsuitoefening en van haar dragers heerst. Een bevolking heeft recht op de integriteit van haar gezagsdragers. Politici en ambtenaren hebben recht op het geloof in hun

(55) J.Q. WILSON, *Corruption, the shame of the States*, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 299.

(56) R. HOUBEN, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 283.

integriteit. Maar dit recht moet zich machtig kunnen maken door de bevolking de nodige garanties voor deze integriteit in handen te geven. De preventie van en het verweer tegen corruptie ligt in de « democratische transparantie » : « Het licht is de meest noodzakelijke van alle condities voor het leven in gemeenschap, want de meest geknechte slaaf is hij die niet weet wie zijn meester is » (57). Hoe is dit ethisch principe technisch hard te maken ?

1. Een kernstuk van de reeds tot een gemeenplaats geworden diagnose van de gebrekkige (« corrupte ») werking van de klassieke instituties der democratie is de constatering, dat het principe van de « scheiding der machten » door de feitelijke evolutie in belangrijke mate zijn werkdadigheid heeft verloren. Om zijn kracht te herwinnen moet dit principe worden geactualiseerd. Dit vereist in de eerste plaats een *identificatie van de reële machten* : van de groepen en structuren waarin zij zich belichamen en van de belangen waarvan deze de expressie zijn. Deze identificatie sluit een erkenning in, maar het dient een erkenning te zijn die zich uitwerkt in de definitie van een *nieuw systeem van onverenigbaarheden* : afbakening van het gebied waarover de macht der belangen- en pressiegroepen zich uitstrekt en van de middelen die zij aanwendt.

2. De bestaande wettelijke regels inzake onverenigbaarheid van bepaalde functies en activiteiten betreffen hoofdzakelijk de ambtenaren en de strafwet sanctioneert de delicten van de zgn. belangeninmenging (zie hierboven). Maar er strekt zich een heel veld van belangenvermenging en vooral van machtsvermenging tussen de privé sector en de publieke en semi-publieke sector uit dat nauwelijks aan enige reglementering is onderworpen. Reglementering is vooral afwezig betreffende de *cumulatie en de vermenging van functies van politici*. Er groeit een algemene overtuiging dat de wetgever hier moet ingrijpen door het vastleggen van onverenigbaarheden van politieke mandaten (wetgevende en uitvoerende macht) met zgn. nevenfuncties, of minstens door een verplichte openbaarmaking van dergelijke functies. Maar deze overtuiging blijkt het nog steeds moeilijk te hebben om zich om te zetten in een doeltreffende politieke wil (58).

(57) CASAMAYOR, *art. cit.*, blz. 166. R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 288, maakt hier o.m. de vergelijking met de openbaarheid van rechtszittingen. Zie ook H. BOUMAN, *op. cit.*, blz. 211.

(58) In België geldt een wet van 1931 (gewijzigd in 1950) op onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende gewezen ministers en leden en ex-leden van de wetgevende Kamers, waarvan iedereen zegt dat zij erg ontoereikend is. Begin 1974 reeds werd bij de Belgische senaat een wetsvoorstel betreffende nieuwe onverenigbaarheden ingediend en er zijn ook voorstellen betreffende een verplicht openbaar register van de verschillende functies uitgeoefend door de parlementsleden. Het blijven echter vooralsnog alleen maar voorstellen.

3. In het uitgestrekte en onoverzichtelijke gebied van de relaties tussen de overheid en het bedrijfsleven, waar beide elkaars cliënten zijn en dat men nu vaak aanduidt als het « politiek-industrieel complex » of (omwille van zijn apart belang) het « militair-industrieel complex », heerst een ontstellend gebrek aan *objectieve normen* voor overheidsbeslissingen en aan middelen tot *controle*, zowel over de beslissingen als over hun uitvoering. Niet ten onrechte spreekt men van een sluipende « privatisering » van openbare diensten en vele van de meest geruchtmakende corruptieschandalen zijn juist in deze sector aan het licht gekomen. Sanering van deze jungle is geen gemakkelijke opdracht maar zij is wel mogelijk, indien men de besliste wil heeft maatregelen te treffen die het schemerduister verdrijven: vastlegging van objectieve beslissingsnormen en verplichte, openbaar gemaakte motivering van de beslissingen. Dit is niets anders dan een consequente toepassing van een grondnorm van de politieke ethiek: waar macht wordt uitgeoefend die publieke aangelegenheden raakt, moet zij verplicht worden verantwoording af te leggen.

4. Een onderwerp van recente discussies, o.m. in Nederland (59), vormt de kwestie van een uitgeschreven *deontologische code voor politici*. Bestuursambtenaren zijn in hun beroepsuitoefening aan aparte deontologische regels gebonden, vergelijkbaar met deze van advocaten, geneesheren, journalisten. Waarom zou dit niet het geval hoeven te zijn met de verkozenen des volks, als garantie van hun geloofwaardigheid? In zekere zin fungeren er feitelijke codes, in de vorm van gedragsregels die binnen de politieke partijen aan hun vertegenwoordigers opgelegd worden en van sancties die tegen inbreuken worden getroffen. Men kan terecht beweren dat een politieke partij door haar eigenbelang wel verplicht wordt haar geloofwaardigheid hoog te houden door te waken over de moraliteit van haar verkozenen. In die zin vervult zij in feite een gelijkaardige rol als b.v. een Orde van Geneesheren tegenover de artsen. Men kan ook zeggen dat een christelijke partij of een partij met een sterke ethische inslag wat dit betreft bijzondere verplichtingen op zich neemt of dient te nemen (60). Maar ook als men de ethische effecten van een partij-discipline niet wil onderschatten blijft niettemin de vraag hangen of dit alles wel kan volstaan, vooral als men bedenkt dat een politieke partij — welke ook — in de eerste en de laatste plaats rekent in termen van macht.

(59) Zie A. VONDELING, *Schijn des kwaads: bespiegelingen over gedragsregels voor politici*, 's Gravenhage, 1978.

(60) Zie bv. de bedenkingen hierover, wat het Nederlandse CDA betreft, bij S.W. COUWENBERG, *art. cit.*, blz. 3-4, en B.J. HOETJES, *art. cit.*, blz. 13.

5. Onder de argumenten die pleiten tegen een deontologische code voor politici dient volgens A. Vondeling vooral ook het volgende te worden gerekend. « Het zal in onze zeer gevarieerde samenleving niet meevallen standaardnormen te ontwerpen, die enerzijds praktisch toepasbaar zijn en anderzijds de noodzakelijke maximale vrijheid van handelen voor politici waarborgen. » Deze bedenking hoeft niet per se te leiden tot het besluit dat een politieke plichtenleer geen zin heeft, maar zij wijst wel op de beperkingen van haar reikwijdte. Indien wij het handelen van politici de plicht opleggen maar ook de voorechten gunnen van een *Verantwortungsethik*, zal een ethische code niets anders kunnen doen dan grenzen trekken en modaliteiten vastleggen waardoor hun uitzonderingsmoraal aan eigen beperkende regels wordt gebonden.

In zover echter de beroepsethiek van politici terecht een uitzonderingsmoraal mag genoemd worden (zie hierboven), betekent dit meteen dat het inroepen van deze *Verantwortungsethik* niet kan volstaan om hun gebruik van de macht te verantwoorden. Een ethiek van de machtsberekening beperkt zich tot de middelen en kent geen idealen. Ethische idealen zijn politiek machteloos maar tegelijk onmisbaar. De idealen waarvan de politiek moet leven, wil zij niet ontaarden in machiavellisme, moeten haar bemiddeld worden door de *Gesinnungsethik*. De verwoording van deze ethiek wordt door P. Ricœur gelocaliseerd in het werkveld van de wetenschaps- en filosofiebeoefening, van culturele genootschappen en kerken en religieuze gemeenschappen. In haar meest expressieve vormen wordt zij gedragen door de profetische figuren en de vertolkers van het utopisch ferment in een gemeenschap: mensen die de morele onvrede met de gegeven situatie levend houden. Een gezindheidsethiek met machtsmiddelen gewapend betekent het bederf van de politiek. Haar rechtstreekse inmenging in de politiek, aldus Ricœur, doet deze vervallen in alle illusies van het moralisme, zij leidt naar klerikalisme en riskeert de vrije hand te geven aan de dweeppzucht van fanatici (61).

« Zoals de duivel zijn ultieme list gebruikt door de mensen te doen geloven dat hij niet echt bestaat, zo slaagt de corruptie in haar aanvallende list als zij iedereen ervan overtuigt dat zij altijd en overall heeft bestaan » (62). Er is een blijvende behoefte aan een *Gesinnungsethik* om dit listig opzet te dwarsbomen en te doen mislukken. Onmiddellijk bruikbare middelen kan deze ethiek ons niet aan de hand doen, tenzij dan gevaarlijke middelen die erger zouden worden dan de kwaal. Zij houdt het niet bij het redelijke en het haalbare, zij formuleert het wenselijke: het

(61) P. RICŒUR, *op. cit.*, blz. 71-72.

(62) J. CHEVERNY, *art. cit.*, blz. 150.

ethisch optimum. Haar echte politieke relevantie bestaat in haar onrechtstreekse werking, door de voortdurende druk die zij op vele mogelijke manieren kan uitoefenen op de pragmatische ethiek van het machtsgebruik, door het ethisch verzet dat zij tegen het pure spel van de macht blijft mobiliseren. Voor de politici is zij de kritiek van de stuurder die aan wal staan, maar die kan dan toch helpen verhinderen dat de burgers door de politici in de boot worden genomen. Of, zoals Weber zei : aanhangers van de *Gesinnungsethik* zorgen ervoor, dat de vlam niet uitdooft « die het protest tegen de sociale onrechtvaardigheid blijft aanwakkeren ».

Summary : Political ethics and political corruption.

« Without a theory of corruption there cannot be a remedy for corruption unless by happy accident » (J.Q. Wilson). There are empirical theories, such as the functional approach of the political process, but how useful they may be, they essentially fall short. One needs a normative, i.e. an ethical theory of political action.

After having evaluated the idea, that politicians and rulers have the right to make use of violence, lies and ruses in order to combat violence and ruse within the community, the article draws some important conclusions from the general democratic principle « no power without control and possibility of sanction by those being subject to that power ». Applied to the problem of corruption, this principle can be used as a guideline for a systematic exploration of the structural sources of corruption, defined in a general way as abuse of power (« détournement de pouvoir »). The main thesis reads as follows. The sources of corruption are to be found in those « deficiencies of the system » that create chances for a particular pressure of power to exert an overweight — without possibilities of control and sanction — in the processes of actual definition of the « public interest » or the « common good ».

An elaboration of the thesis is made by means of an analysis of this kind of « deficiencies » in the Belgian political-administrative system, most of them however not specific for the Belgian situation in particular. Finally, some suggestions for « remedies » against corruption are made, especially in the field of legislative measures.

