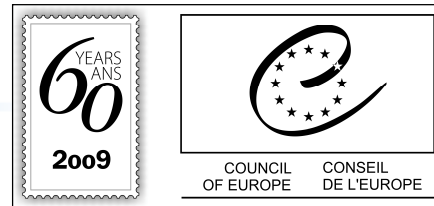




Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS

Straatsburg, 15 mei 2009

Vertrouwelijk
Greco Eval III Rep (2008) BE
Thema II

Derde Evaluatieronde

Evaluatierapport over België « Transparantie in de financiering van politieke partijen » (Thema II)

Goedgekeurd door de GRECO
op de 42ste plenaire vergadering
(Straatsburg, 11-15 mei 2009)

I. INLEIDING

1. België werd in 1999 lid van GRECO. GRECO heeft het Evaluatierapport eerste ronde (Greco Eval I Rep (2000) 1F) tijdens de 4^{de} plenaire vergadering (15 december 2000) en het Evaluatierapport tweede ronde (Greco Eval II Rep (2004) 1F) tijdens de 21^{ste} plenaire vergadering (29 november – 2 december 2004) goedgekeurd. De eerdergenoemde evaluatierapporten zijn, net als de bijhorende nalevingrapporten, beschikbaar op de website van GRECO (www.coe.int/greco).
2. De huidige derde evaluatieronde van GRECO (van start gegaan in januari 2007) behandelt de volgende thema's :
 - **Thema I – Strafbaarstelling** : Artikelen 1a en 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraaf 1 van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie¹, Artikelen 1-6 van het aanvullende protocol² (ETS 191) en Leidend Principe 2 (strafbaarstelling van corruptie).
 - **Thema II – Transparentie in de financiering van politieke partijen** : Artikelen 11, 12, 13b, 14 en 16 van Recommendation Rec(2003)4 voor gemeenschappelijke regelgeving ter bestrijding van corruptie met betrekking tot de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes en, meer in het algemeen, Leidend Principe 15 (financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes).
3. Het GRECO-evaluatieteam voor Thema II (hierna het « GET » genoemd), dat van 19 tot 21 november 2008 een bezoek heeft gebracht aan België, bestond uit professor Richard GHEVONTIAN, universiteit van Aix-Marseille (Frankrijk) en professor Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE, universiteit van Lissabon (Portugal). Het GET kreeg ondersteuning van de heer Christophe SPECKBACHER van het secretariaat van de GRECO. Voorafgaand aan het bezoek ontving het GET een antwoord op de evaluatievragenlijst (Greco Eval III (2008) 8F, Thema II) van het Federale Parlement. Van de deelgebieden zijn twee parlementen ingegaan op de uitnodiging van de federale overheid om deel te nemen aan de evaluatie, en zij hebben dus ook voorafgaand aan het bezoek de evaluatievragenlijst beantwoord : het Vlaams Parlement en het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (dat na het bezoek bijkomende informatie gegeven heeft). Bijlagen met onder meer de relevante wetteksten werden vóór het bezoek uitgedeeld en belangrijke bijkomende informatie werd ter plaatse gegeven.
4. De leden van het GET hebben ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van de volgende instellingen : secretariaat van de federale Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, secretariaat van de Controlecommissie van het Vlaams Parlement, secretariaat van het Controlecollege van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Federaal Parlement (Senaat en Kamer van volksvertegenwoordigers), Vlaams Parlement, Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Rekenhof, commissie voor de Bescherming van de persoonlijke levenssfeer, magistratuur, federale gerechtelijke politie. De leden van het GET hebben ook ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van acht politieke partijen (Christen-Democratisch en Vlaams, Open Vlaamse Liberalen en Democraten, Vlaams Belang, Socialistische Partij Anders+VlaamsProgressieven, Centre Démocrate Humaniste, Ecolo-Groen, Parti Socialiste) en van de volgende niet-gouvernementele instellingen : Instituut van de Bedrijfsrevisoren, Belgische afdeling van Transparency International, gespecialiseerde academici (*Institut de droit constitutionnel* en *Centre de Politologie* van de *Université Catholique de Louvain*,

¹ België heeft het Verdrag inzake strafrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS 173) op 23 maart 2004 geratificeerd. Het Verdrag is in België op 1 juli 2004 in werking getreden.

² België heeft het aanvullend protocol bij het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS 191) op 26 februari 2009 geratificeerd. Het is in België op 1 juni 2009 in werking getreden.

Université Libre de Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis), journalisten. Het GET wenst te benadrukken hoezeer de gesprekken op een open en oprechte manier zijn verlopen.

5. Het huidige rapport over thema II van de derde evaluatieronde met betrekking tot transparantie in de financiering van politieke partijen werd door de GRECO opgesteld op basis van de vragenlijst en de verstrekte informatie tijdens het on-site bezoek. Het hoofddoel van het rapport is de maatregelen te evalueren die de Belgische autoriteiten hebben genomen om aan de eisen te voldoen die voortvloeien uit de bepalingen die zijn aangegeven in paragraaf 2. Het rapport bevat een beschrijving van de situatie, gevolgd door een kritische analyse. De conclusies bevatten een lijst met aanbevelingen die zijn goedgekeurd door de GRECO en zijn gericht aan België, en streven ernaar dat de bepalingen die hier centraal staan beter worden nageleefd.
6. Het rapport over thema I – Strafbbaarstelling, wordt beschreven in Greco Eval III Rep (2008) 8E, Thema I.

II. TRANSPARANTIE IN DE FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN – Algemeen deel

7. Sinds 1970 is België een federale Staat³, die bestaat uit drie gewesten en drie gemeenschappen : a) de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ; b) de Franse Gemeenschap ; c) de Duitstalige Gemeenschap en c) het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Net als de federale Staat beschikken zij elk over een eigen regering en parlement.
8. In België worden de volgende rechtstreekse algemene verkiezingen georganiseerd : gemeenteraadsverkiezingen (om de zes jaar), regionale verkiezingen (parlementen van de gemeenschappen en gewesten, om de vijf jaar en in principe samen met de Europese verkiezingen), federale verkiezingen (om de vier jaar voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en een deel van de senatoren), Europese verkiezingen (om de 5 jaar om de 22 Belgische vertegenwoordigers in het Europees Parlement in Straatburg aan te duiden). Sommige overheden organiseren ook districts- of provincieraadsverkiezingen, naargelang van het geval. Sommige partijen verklaren dat zij door de vele verkiezingen gemiddeld om de twee jaar aan verkiezingen deelnemen. Belangrijk is ook dat België een van de landen is waar een stemplicht geldt.
9. België heeft een gemengde regeling voor de financiering van de partijen en van de verkiezingen, die een combinatie is van overheidsfinanciering (ten gunste van de partijen en niet van de kandidaten) en privéfinanciering (met uitsluiting van de financiering door rechtspersonen), en waarbij grenzen gesteld worden aan de verkiezingsuitgaven. De controle hiervan wordt toevertrouwd aan een parlementaire commissie of college (op federaal niveau en op het niveau van de deelgebieden).

Definitie van een politieke partij

10. Politieke partijen worden niet uitdrukkelijk ingesteld of hebben geen bijzonder statuut in teksten als de Grondwet en het Kieswetboek. De wetgeving op de financiering van de politieke partijen en de reglementering van de kiescampagnes bevatten een definitie van het begrip politieke partij, en het bestaan van politieke partijen wordt erkend in de kieswetgeving. Aangezien de federale overheid bevoegd is voor de regelgeving betreffende de politieke partijen, vindt men in artikel 1 van de *wet*

³ Het Belgisch federalisme is gestoeld op de gelijkwaardigheid van normen, wat betekent dat het federale niveau geen enkele voorrang heeft op de deelgebieden. Een decreet van het Waals Parlement, bijvoorbeeld, kan niet worden tegengesproken door een Belgische wet. Bovendien hebben de deelgebieden voornamelijk exclusieve bevoegdheden (ook voor internationale aangelegenheden), en kan eenzelfde bevoegdheid dus niet in handen zijn van zowel de deelgebieden als de Belgische Staat.

van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen een definitie van het begrip politieke partij en de componenten ervan :

Artikel 1 van de wet van 4 juli 1989

Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan onder :

1° politieke partij : de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor de mandaten van volksvertegenwoordiger en senator in elke (kieskring) van een Gemeenschap of een Gewest en die, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma.

Worden beschouwd als **componenten van een politieke partij**, de instellingen, verenigingen, groeperingen en regionale entiteiten van een politieke partij, ongeacht hun rechtsvorm, die rechtstreeks verbonden zijn met die politieke partij, met name :

- de studiediensten;
- de wetenschappelijke instellingen;
- de politieke vormingsinstellingen;
- de politieke omroepverenigingen;
- de instelling bedoeld in artikel 22 (met name de vereniging zonder winstoogmerk met rechtspersoonlijkheid, die de krachtens artikel 15 toegekende dotatie ontvangt);
- de entiteiten georganiseerd op het niveau van de arrondissementen en/of van de kieskringen voor de verkiezingen van de federale Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen;
- de politieke fracties van de federale Kamers, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen en de provincieraden en de instellingen, opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, die de door deze assemblees aan de politieke partijen of politieke fracties toegekende dotaties of subsidies ontvangen ».

11. De hierboven vermelde definitie vindt men ook letterlijk, of soms met lichte wijzigingen, in de wetgeving van de deelstaten. Het Kieswetboek gebruikt de term « politieke formatie », maar zonder er een definitie van te geven⁴.

Oprichting en registratie

12. De wetgeving stelt geen voorwaarden aan de erkenning en/of de registratie van een politieke partij, en ook geen verplichting voor partijen om rechtspersoonlijkheid te verkrijgen door zich bijvoorbeeld als vereniging zonder winstoogmerk (vzw) te laten inschrijven krachtens de wet van 1921⁵. In de

⁴ Artikel 115bis, § 1 van het Kieswetboek, bijvoorbeeld, luidt als volgt: « Elke politieke formatie die door ten minste één parlamentslid vertegenwoordigd is in een van de parlementaire assemblees, ongeacht of zulks op Europees, federaal, gemeenschaps- dan wel gewestelijk niveau is, kan een akte neerleggen waarin ze bescherming vraagt van het letterwoord of het logo dat ze zich voorneemt te gebruiken in de voordrachtsakte, overeenkomstig artikel 116, § 4, tweede lid.»

⁵ Wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen en de stichtingen, gewijzigd bij de wet van 5 februari 2002.

praktijk zijn de meeste politieke partijen dus feitelijke verenigingen. De politieke partijen die voldoen aan de voorwaarden om een dotatie te ontvangen, als bepaald in de artikelen 15 en 15bis van de wet van 4 juli 1989, moeten echter een instelling in de vorm van een vzw aanwijzen, die de dotatie ontvangt (art. 22). Deze vzw is een component van de partij en maakt dus deel uit van haar consolidatieperimeter.

Deelname aan de verkiezingen, vertegenwoordiging van de partijen in het Parlement

13. Het totale aantal Belgische partijen is niet bekend, noch op federaal niveau, noch op regionaal niveau. Op federaal niveau werden er 39 politieke partijen (of groeperingen van partijen) geteld die hebben deelgenomen aan de federale parlementsverkiezingen van 10 juni 2007. 11 van hen zijn vertegenwoordigd in de Kamer van volksvertegenwoordigers en in de Senaat. Wat het Vlaams Parlement betreft, hebben 18 partijen deelgenomen aan de verkiezing van 13 juni 2004 (8 van hen verkregen achteraf een vertegenwoordiging in het parlement). In Brussel-Hoofdstad werden 22 partijen geteld die hebben deelgenomen aan de regionale verkiezingen van 13 juni 2004 (10 van hen verkregen na deze verkiezingen een vertegenwoordiging in het parlement).

Overzicht van het systeem inzake politieke financiering

Juridisch kader

14. Vanuit institutioneel oogpunt is het federale niveau bevoegd voor de kwesties met betrekking tot de reglementering van de financiering en de controle daarop voor wat de politieke partijen en de federale verkiezingen (alsook de in België georganiseerde Europese verkiezingen) betreft. Sinds de vijfde staatshervorming van 2001 is de regelgeving omtrent campagnevoering en verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de gemeenschaps- en gewestparlementen nog steeds een federale bevoegdheid, maar het komt de gemeenschaps- en gewestwetgever toe om bij decreet en ordonnantie de controle op de verkiezingsuitgaven (partijen en kandidaten) te regelen voor wat zijn parlement betreft.⁶ Wat de provincieraads-, gemeenteraads- en districtraadsverkiezingen betreft, beschikt de wetgever op regionaal niveau over de volheid van bevoegdheid inzake verkiezingsuitgaven, hetgeen betekent dat hij gemachtigd is om zowel de materiële regelgeving als de regelgeving met betrekking tot de controle erop uit te werken. Het toepasselijk recht blijft dus grotendeels federaal, zonder dat het daarom per se uniform van toepassing is. Wat de lokale verkiezingen betreft, verduidelijken de gewesten het recht enkel of passen ze het aan in een min of meer variabele verhouding tot hun eigen specifieke eigenschappen.
15. Vandaag is op federaal niveau de basisregelgeving vervat in de wet van 4 juli 1989 *betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen* alsook in mindere mate in het Kieswetboek. Hieraan moeten drie andere federale wetten worden toegevoegd die de regels vaststellen inzake beperking en controle van de verkiezingsuitgaven voor verkiezingen die op infraregionaal en Europees niveau worden georganiseerd: a) de wet van 19 mei 1994 *tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk*

⁶ Deze bevoegdheidsverdeling biedt het voordeel dat de regels inzake verkiezingsuitgaven, namelijk de begrippen campagne en verkiezingsuitgaven, de bepaling van de maximumbedragen die de partijen en de kandidaten aan hun verkiezingscampagne mogen besteden en de opsomming van een aantal propagandamethoden die tijdens de verkiezingscampagne verboden zijn, identiek zijn voor de federale, Europese, regionale en gemeenschapsverkiezingen. Door dit parallellisme wil de federale wetgever elke mogelijke verwarring voorkomen bij de partijen en de kandidaten die deelnemen aan opeenvolgende verkiezingen op verschillende bestuursniveaus. De uitwisselbaarheid van de teksten zou dan ook tegelijk de toepassing én de naleving ervan moeten bevorderen.

Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid ; b) de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement ; c) de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden, de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn. Deze laatste wet is wisselend van toepassing, en niet op het hele land⁷.

16. Met uitzondering van het Parlement van de Franse Gemeenschap, dat niet rechtstreeks wordt verkozen, hebben alle gemeenschaps- en gewestparlementen decreten of ordonnanties (met kracht van wet) goedgekeurd met het oog op de tenuitvoerlegging van deze teksten: a) Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest: decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden (*Belgisch Staatsblad*, 28 mei 2004 – Ed. 3, 10 maart en 20 november 2006) ; decreet van 19 juli 2002 houdende controle op de regeringsmededelingen (*Belgisch Staatsblad*, 14 september 2002 – Ed. 2) ; decreet van 10 februari 2006 (houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen) ; de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming ; b) Waals Gewest : decreet van 1 april 2004 tot instelling van de controle op de verkiezingsuitgaven aangegaan voor de verkiezingen van de Waalse Gewestraad alsmede van de controle op de communicaties van de voorzitter van de Waalse Gewestraad en van de leden van de Waalse Regering (*Belgisch Staatsblad*, 15 april 2004 – Ed. 2) ; Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie (*Belgisch Staatsblad*, 12 augustus 2004) ; c) Brussels Hoofdstedelijk Gewest: ordonnantie van 29 april 2004 betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven en de regeringsmededelingen (*Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2004) en het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (ingevoerd door de ordonnantie van 16 februari 2006 houdende wijziging van de gemeentekieswet, gewijzigd bij de ordonnanties van 13 juli 2006, 20 juli 2006 en 20 oktober 2006) ; d) Duitstalige Gemeenschap : decreet van 7 april 2003 betreffende het toezicht op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Raad en op de mededelingen van de overheden van de Duitstalige Gemeenschap (*Belgisch Staatsblad*, 4 december 2003 en 24 juni 2004).

Overheidsfinanciering

Politieke partijen

17. De wet van 4 juli 1989 (artikelen 15, 15bis, 15ter en 16) regelt een systeem van overheidsfinanciering voor de politieke partijen op federaal niveau. Zo kennen de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, ieder wat haar/hem betreft, voor elke politieke partij die in één van de Kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlamentslid vertegenwoordigd is (en op voorwaarde dat de partij zich ertoe verbindt de waarden en beginselen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens na te leven), een jaarlijkse overheidsdotatie toe die als volgt wordt berekend: a) een forfaitair bedrag van 125.000 euro ; b) een aanvullend bedrag van 1,25 euro per geldig uitgebrachte stem, ongeacht of het een lijststem dan wel een naamstem is, op de door de politieke partij erkende kandidatenlijsten bij de laatste wetgevende verkiezingen tot de gehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat. Ook de

⁷ De wet is afgeschaft voor zover ze de provincieraads-, gemeenteraads- en districtraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest betreft. Ze vormt nog de basis voor het Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie (bv. art. L4112-12) en het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (bv. art. 23ter, 74 en 86). Ze blijft tevens van toepassing voor de rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raden in de zes faciliteitengemeenten in de Brusselse rand en in de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.

gewesten of gemeenschappen kunnen overheidsfinancieringen toewijzen. Zo kent op Vlaams niveau het Vlaams Parlement aan de partijen (enkel de partijen waarvan de verkozenen een fractie van minstens 5 afgevaardigden vormen ; overlopers worden niet in aanmerking genomen om tot dit aantal te komen) een jaarlijkse dotatie toe bestaande uit een forfaitair bedrag van ongeveer 62.000 euro en een aanvullend bedrag van 1,49 euro per geldige stem die is verkregen via de lijst die is erkend door de partij of door de kandidaten van deze lijst tijdens de vorige gehele vernieuwing van het Parlement. De dotatie wordt maandelijks berekend en gestort op schriftelijk verzoek van de begunstigen⁸. De hierboven aangegeven bedragen zijn geïndexeerd. Bovendien zijn er ook financieringen op gewestelijk niveau (behalve in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en zijn er steunmaatregelen (inzake administratie, personeel, enz.) op federaal en gewestelijk niveau voor de parlementaire fracties en de verkozenen (zonder de parlementaire vergoedingen in rekening te brengen), voor de leden van het Bureau en fractievoorzitters, enz.

Verkiezingscampagnes

18. Er bestaat als dusdanig geen regeling voor overheidsfinanciering (tenlasteneming of terugbetaling) van de campagnekosten. De Staat kent evenwel bepaalde faciliteiten toe bij de verkiezingscampagnes (zoals de vrijstelling van fiscale zegels op de verkiezingsaffiches, een voorkeursbehandeling voor bepaalde verkiezingszendingen, de organisatie van politieke tribunes op radio en televisie of het gratis verstrekken van een exemplaar van de kieslijsten). De gewesten kennen zendtijd toe (op Vlaams niveau kunnen de partijen die in het gewestparlement worden vertegenwoordigd door politieke fracties zendtijd genieten). De gemeentebesturen kennen ook plaatsen toe om de affiches aan te plakken.

Privéfinanciering

19. De regels met betrekking tot privéfinanciering zijn dezelfde voor de partijen, de verkiezingscampagnes of de wettekst in kwestie.

Federaal niveau: politieke partijen en verkiezingscampagnes

20. De wet van 4 juli 1989 *betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen* regelt de privéfinancieringen in artikel 16bis. Onder voorbehoud van wat verder wordt bepaald inzake giften en schenkers (zie paragrafen 34 tot 38 van dit verslag), kunnen in principe enkel natuurlijke personen giften doen aan politieke partijen en hun componenten, aan lijsten, aan kandidaten en aan politieke mandatarissen. Kandidaten en politieke mandatarissen kunnen evenwel ook giften ontvangen van de politieke partij of de lijst waarvoor zij kandideren of waarvoor zij een mandaat bekleden. Zo ook mogen componenten giften ontvangen van hun politieke partij en omgekeerd. Om elke vorm van dubbelzinnigheid uit de weg te ruimen, verduidelijkt de wet dat de giften van natuurlijke personen die in werkelijkheid optreden als tussenpersonen van rechtspersonen of feitelijke verenigingen, verboden zijn.
21. De partijen in België worden ook gefinancierd op grond van privébronnen: bijdragen van hun leden (vaak tussen 10 en 20 euro, het dubbele bij wijze van steunbijdragen). De stortingen van de politieke mandatarissen aan hun politieke partij of de componenten ervan worden niet als giften beschouwd.

⁸ Indien twee of meer politieke partijen voor de verkiezing van het Parlement een lijst in de vorm van een kartel, alliantie of koepel indienen in elke kieskring van het Vlaams Gewest, ontvangen deze politieke partijen gezamenlijk als één enkele partij de toegekende dotatie.

Gewestniveau: politieke partijen en verkiezingscampagnes

22. De wet van 19 mei 1994 [tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid] schrijft in artikel 11 voor de verkiezingen van deze vier parlementen bepalingen voor die dezelfde zijn als die voor het federale niveau.
23. Tot slot reglementeert de wet van 7 juli 1994 *betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn* in zijn artikel 13 op dezelfde wijze de infragewestelijke niveaus van de verkiezingen.

Uitgaven

24. De uitgaven van de politieke partijen worden niet algemeen beperkt. Krachtens de federale wet van 4 juli 1989 bestaan er alleen voor de verkiezingen van het Federaal Parlement beperkingen of kwantitatieve limieten voor de verkiezingsuitgaven, of ze nu door de politieke partijen of door de individuele kandidaten zijn gedaan. De artikelen 2 tot 14 van de federale wet stellen een heel gedetailleerde regeling in met bovengrenzen voor de uitgaven van de partijen en de diverse soorten kandidaten, de mogelijkheid voor de partijen om maximaal 25% van de uitgaven van de kandidaten (ten belope van 10% voor een bepaalde kandidaat) in rekening te brengen, de berekeningswijze van bepaalde van die bovengrenzen, een lijst van activiteiten die geen verkiezingsuitgaven zijn, de campagneperiode, de procedure van raadpleging van het Rekenhof, sancties, enz. Er is ook een bepaling die erin voorziet dat de Federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen (paragrafen 48 en 49) alle mededelingen en informatiecampagnes van de voorzitters van Kamer en Senaat en van de leden van de regering moet controleren, met een controleprocedure en sancties opgelegd door de gewestelijke controle-organen.
25. Soortgelijke bepalingen gelden voor de verkiezingsuitgaven van de partijen en de kandidaten a) wat de verkiezingen voor gewesten en gemeenschappen betreft, krachtens de reeds vermelde wet van 19 mei 1994 ; b) voor de verkiezingen op infragewestelijk niveau (verkiezingen van de provincie-, gemeente- en districtsraden), krachtens de eveneens reeds vermelde wet van 7 juli 1994. Dat geldt ook voor alle mededelingen en informatiecampagnes van de voorzitters van de assemblees van gewesten of gemeenschappen, alsook voor de leden van de gewest- en gemeenschapsregeringen, waarbij de gewestelijke controle-organen een controleprocedure uitoefenen en sancties opleggen.

Fiscale regeling

26. De componenten van de politieke partijen die zich in een vereniging georganiseerd hebben, betalen een belasting op de rechtspersonen. De bijdragen aan partijen, kandidaten en andere begunstigten zijn sinds 1998 niet meer fiscaal aftrekbaar.

Immuniteiten

27. De immunitetsregels zijn die welke reeds aan bod zijn gekomen in de eerste evaluatieronde (regeling parlementaire immunitet van de federale en gewestelijke verkozenen). Er is sindsdien niets veranderd.

Verjaring

28. De verjaringstermijnen van de strafvordering zijn die welke gelden in het strafrecht (tien jaar, vijf jaar of zes maanden, vanaf de dag waarop het misdrijf is gepleegd, al naargelang dat misdrijf een misdaad, een wanbedrijf of een overtreding is). Op administratief gebied staat de wet van 4 juli 1989 (artikel 25*bis*) toe dat de Controlecommissie de beslissing van het goed- of afkeuren van een financieel jaarverslag van een partij op onverschillig welk ogenblik herziet. Wat de campagnerekeningen betreft, is de eventuele termijn om actie te ondernemen (voor de procureur, de klagers of de Controlecommissie) 200 dagen (artikel 14, paragraaf 3, van de wet van 1989).

III. TRANSPARANTIE MET BETREKKING TOT PARTIJFINANCIERING – SPECIFIEK GEDEELTE**(i) Transparantie (Artikelen 11, 12 en 13b van de Recommendation Rec(2003)4**Boeken en rekeningen*Politieke partijen*

29. De Belgische overheid wijst erop dat de politieke partijen die een overheidsdotatie genieten zoals bepaald in artikel 15 van de federale wet van 4 juli 1989, verplicht zijn een boekhouding bij te houden en elk jaar een financieel verslag voor te leggen om door de parlementaire controlecommissie te worden goedgekeurd. Het GET is erachter gekomen dat die verplichting eigenlijk formeel geldt voor de vereniging die de overheidsfinanciering in ontvangst moet nemen. De partij en haar componenten vormen samen een consolidatiekring. De lijst van de componenten van de partij, die in artikel 1 van de federale wet van 4 juli 1989 staat, is beperkend en uitputtend doordat ze betrekking heeft op de instellingen, verenigingen, groeperingen en regionale entiteiten van een politieke partij, ongeacht hun rechtsvorm, die rechtstreeks verbonden zijn met die partij : a) studiediensten, b) wetenschappelijke instellingen, c) politieke vormingsinstellingen, d) politieke omroepverenigingen, e) de vereniging zonder winstoogmerk - vzw (met rechtspersoonlijkheid) waaraan de overheidsdotatie eventueel wordt uitbetaald, f) de entiteiten georganiseerd op het niveau van de arrondissementen en/of van de kieskringen voor de verkiezingen van de federale Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen, g) de politieke fracties (van de federale Kamers, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen en de provincieraden) en e) de instellingen, opgericht in de vorm van een vzw, die de door deze assemblees aan de politieke partijen of politieke fracties toegekende dotaties of subsidies ontvangen. De Belgische overheid verklaart dat het belang van die lijst te vinden is in de verplichting voor elke component om, zoals de politieke partij zelf, een boekhouding bij te houden en samenvattende rekeningen in te dienen, zodat de financiële verslagen van de politieke partijen met elkaar kunnen worden vergeleken.

30. De vzw die de financiële volmachtouder is, wordt door de Koning erkend krachtens een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Die financiële volmachtouder heeft krachtens de artikelen 22 en 23 van de federale wet van 4 juli 1989 als opdracht a) de publieke dotaties te ontvangen ; b) jaarlijks een centrale lijst op te stellen van de giften van 125⁰⁰⁰ en meer van natuurlijke personen die door de componenten van de partij werden ontvangen en waarvoor een ontvangstbewijs werd afgeleverd ; c) de lijst op te stellen van de componenten van de partij die deel uitmaken van de consolidatiekring ; d) de componenten van de partij administratief te omkaderen en erop toe te zien dat ze de boekhoudkundige regels naleven. De beheerraad van die volmachtouder stelt een financieel verslag op (naar het algemeen rekeningstelsel van ondernemingen van de wet van 17 juli 1975) over de jaarrekeningen van de partij en haar componenten.
31. Dat verslag moet minstens volgende documenten bevatten : 1) Een document met de identificatie van de partij en haar componenten, zoals omschreven in artikel 1. De identificatie bestaat minstens uit de benaming, de zetel, de rechtsvorm, het maatschappelijk doel en de samenstelling (naam, woonplaats, beroep) van de beheers- en controleorganen van elk van de partijcomponenten; 2) De samenvattende rekening (balans en resultatenrekening) van alle componenten van de politieke partij volgens de definitie ervan in artikel 1. Die rekeningen mogen worden opgesteld in de vorm van een synoptische tabel met een minimale aanduiding per component van een aantal gegevens (het totaal van de activa, het totaal van de voorzieningen en schulden en het bedrag van het patrimonium ; de opbrengsten en kosten uit courante werking, het resultaat uit courante werking voor financiële resultaten, het financieel resultaat, het uitzonderlijk resultaat, het resultaat van het boekjaar ; het aantal tewerkgestelde personen uitgedrukt in voltijdse equivalenten waarvan de kost door de partijcomponent wordt gedragen ; 3) De geconsolideerde jaarrekening van de politieke partij en haar componenten bestaande uit een geconsolideerde balans, een geconsolideerde resultatenrekening, alsook een verklarende toelichting van de rubrieken van de geconsolideerde balans en de geconsolideerde resultatenrekening, volgens het schema dat is vastgelegd door de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen ; 4) Een verslag van de bedrijfsrevisor (zie verder, onder « controle »).
32. De rekeningen die de partijen elk jaar indienen, moeten een lijst van de giften bevatten (zie verder, onder de rubriek giften en schenkers). Artikel 1, 2°, van de wet van 4 juli 1989 bevat een opsomming van de ontvangsten van een politieke partij en van haar componenten (overheidsdotaties, giften, schenkingen, legaten, bijdragen van de parlementaire fracties, lidgelden, opbrengsten uit het roerend en onroerend vermogen, opbrengsten uit manifestaties en publicaties, opbrengsten uit reclame, bijdragen gestort door de partijgeledingen, diverse prestaties die een geldelijke waarde hebben of in een geldelijke waarde kunnen worden uitgedrukt). Aan de hand van gesprekken ter plaatse met de vertegenwoordigers van de partijen is bevestigd dat er in de praktijk bijkomende middelen worden gepuurd uit dat vermogen (beleggingen, enz.), en dat van uiteenlopende omvang. Volgens de overheid is het mogelijk aan de hand van het schema van financieel verslag dat door de Controlecommissie is opgemaakt krachtens artikel 23 van dezelfde wet, alle ontvangsten van een partij en haar componenten in kaart te brengen.

Verkiezingscampagnes

33. Krachtens de wet van 4 juli 1989, de wet van 19 mei 1994 (betreffende de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap), en de wet van 7 juli 1994

(betreffende de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn), zijn de politieke partijen en de kandidaten verplicht⁹ na de verkiezingen (binnen 45 dagen na de federale verkiezingen en na de verkiezingen voor de gewesten en binnen 30 dagen na de andere verkiezingen op infragewestelijk niveau) aangifte te doen van de verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen, met de lijst van de schenkers die een gift hebben gedaan van meer dan 125 euro. De aangiften van de politieke partijen worden ingediend a) bij de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring voor de verkiezing in wiens rechtsgebied de zetel van de partij gevestigd is (bij de federale verkiezingen en de verkiezingen voor gewesten en gemeenschappen) ; b) bij de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in wiens rechtsgebied de zetel van de partij gevestigd is (bij de infragewestelijke verkiezingen). De kandidaten moeten de aangifte van hun verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen binnen dezelfde termijnen indienen bij de voorzitter van het hoofdbureau van hun kieskring. De lijst van schenkers die een gifte hebben gedaan van meer dan 125 euro moet rechtstreeks bij de controlecommissie worden ingediend.

Giften en schenkers

34. Giften worden gereguleerd door de artikelen 16bis en 16ter van de wet van 4 juli 1989. Die regels staan in hoofdstuk III over de financiering van de politieke partijen, maar ze gelden grotendeels zowel voor de partijen als voor de kandidaten of de lijsten en men vindt ze terug in de wetten van 19 mei 1994 en 7 juli 1994 betreffende de gewestverkiezingen en de infragewestelijke verkiezingen. Na de schandalen van de jaren 1980 stond de wetgever erop de giften van rechtspersonen aan partijen en kandidaten te beperken en in 1993 heeft hij ze volledig verboden. Uit informatie die voor het bezoek en bij de gesprekken werd voorgelegd, is duidelijk gebleken dat alle hulp van rechtspersonen (vennootschappen, verenigingen of andere) verboden is. Het gaat niet alleen om rechtstreekse giften van rechtspersonen, maar ook om « kosteloze of onder de reële prijs verleende prestaties » vanwege rechtspersonen, die worden gelijkgesteld met giften en dus verboden zijn. De toepassing van die regel veroorzaakt echter problemen, want in de praktijk accepteert men bepaalde vormen van rechtstreekse hulp, met het argument dat de wet hem niet expliciet uitsluit, vooral de hulp in de context van *sponsoring* door vennootschappen¹⁰. Onder voorbehoud van die uitzondering, staan de artikelen 16bis en 16ter volgende giften toe : a) giften van natuurlijke personen aan partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen (personen die reeds verkozen zijn en die opnieuw kandidaat zijn bij een verkiezing of een ander mandaat ambiëren); b) giften van de politieke partijen aan de kandidaten en de politieke mandatarissen, c) giften van de partijen aan hun componenten en omgekeerd. Die diverse middelen moeten worden geregistreerd. Het is tevens raadzaam dat de leningen door de wetgeving gedekt zijn, maar hoewel de wet van 4 juli 1989 dat soort middelen niet uitdrukkelijk vermeldt, zijn ze uitdrukkelijk opgenomen in het schema van financieel verslag dat krachtens artikel 23 is opgesteld. De wet bepaalt ten slotte dat giften van mandatarissen aan hun politieke partij of haar componenten geen giften zijn. Uit de gesprekken ter plaatse is gebleken dat die bron van inkomsten voor de partijen soms belangrijk kan zijn (ze schommelt naargelang van het aantal mandaten en verantwoordelijkheden van de verkozenen).

⁹ De verplichting houdt eigenlijk in dat ze zich ertoe verbinden die verplichting na te leven.

¹⁰ Volgens de Controlecommissie moet onder *sponsoring* worden verstaan de financiële steun voor een verkiezingsevenement, met in ruil daarvoor reclame voor de sponsor, bijvoorbeeld in een propagandafolder of in een programma, op vlaggen, enz. Indien de sponsor voor die reclame meer betaalt dan de marktprijs, moet het verschil als gift in rekening worden gebracht. We herhalen dat het voor rechtspersonen (vennootschappen) verboden is giften te doen aan politieke partijen, lijsten, kandidaten of mandatarissen (zie artikel 16bis).

35. Artikel 16*bis* van de wet van 4 juli 1989 bepaalt dat de identiteit van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer, onder welke vorm ook, doen aan politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen jaarlijks door de begunstigden wordt geregistreerd. Die gegevens blijven vertrouwelijk sinds de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in 1999 geoordeeld heeft dat gegevens in verband met giften persoonsgegevens bevatten die onder de regeling van de privacywet van 1992 vallen. Men heeft er het GET op gewezen dat de publicatie van giften van schenkers, waarin de wetgeving betreffende de politieke financiering toch niet voorziet, een schending van die wet van 1992 zou zijn. Uit de gesprekken ter plaatse is gebleken dat, bij gebrek aan uitdrukkelijke bepalingen over giften van minder dan 125 euro, de meningen verdeeld zijn inzake de verplichting om die giften te registreren.
36. Artikel 16*bis* legt voor de giften bepaalde bovengrenzen op. Politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen mogen vanwege eenzelfde natuurlijke persoon elk maximaal 500 euro, of de tegenwaarde daarvan, als gift ontvangen. De schenker mag jaarlijks in het totaal maximaal 2.000 euro, of de tegenwaarde van dat bedrag, besteden aan giften ten voordele van politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen.
37. Giften van buitenlandse personen of entiteiten zijn niet verboden en er bestaat geen specifieke reglementering voor. Hetzelfde geldt voor legaten, hoewel de Belgische overheid erop wijst dat het alleen om giften onder de levenden gaat. De legaten, inclusief de « schenkingen onder de levenden », moeten dus niet worden geregistreerd en niet worden opgenomen in de boekhouding van de begunstigden.
38. De voorwaarden voor het opstellen van het overzicht van de giften worden bepaald in artikel 16*ter* van de wet van 4 juli 1989 en in een koninklijk besluit van 10 december 1998 (zoals gewijzigd op 24 augustus 2000), wat de politieke partijen en hun componenten, alsook de politieke mandatarissen betreft.

Verplichting van mededeling en bekendmaking van de rekeningen

39. Hoewel politieke partijen niet wettelijk verplicht zijn om hun jaarrekeningen te publiceren – enkel de samenvatting van het financieel verslag moet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt –, hebben de gesprekken ter plaatse aangetoond dat de CCF sinds 1993 de rekeningen integraal publiceert in een parlementair stuk (voor aanslagjaar 2007: 11 politieke partijen: 900 pagina's). Kandidaten en politieke partijen zijn ook niet verplicht hun campagnerekening bekend te maken. De wet bepaalt enkel dat, per kieskring, het totale bedrag van de verkiezingsuitgaven door de kandidaten van eenzelfde lijst en de uitgaven van elke verkozene afzonderlijk worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De campagnerekeningen kunnen echter gedurende twee weken door de kiezers van de kieskring worden geraadpleegd bij de griffie van de rechtbank van eerste aanleg.

Derden

40. De wet van 4 juli 1989 en de overeenkomstige reglementering die van toepassing is op de regionale parlementsverkiezingen (wet van 19 mei 1994) en de verkiezingen op het niveau van de gemeenten, districten en provincies (wet van 7 juli 1994) bevatten alle (analoge) bepalingen die van toepassing zijn wanneer de uitgaven door derden, in de rekeningen van de partijen en de

kandidaten, in aanmerking worden genomen. Tenzij de partij, de kandidaat of de lijst in kwestie een aangetekende brief heeft verstuurd naar derden om hun campagne te beëindigen (met een afschrift aan de voorzitter van het hoofdstembureau), moeten de propaganda-uitgaven van derden in de rekeningen van de partij, kandidaat of lijst in kwestie worden opgenomen.

Bewaren van documenten

41. Krachtens de federale wet van 4 juli 1989 die van toepassing is op de federale verkiezingen (artikel 6) en de wet van 19 mei 1994 (artikel 6) die van toepassing is op de regionale parlamentsverkiezingen, moeten de politieke partijen gedurende twee jaar, te tellen vanaf de datum van de verkiezingen, de documenten bewaren die de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen verantwoorden. Voor de infraregionale verkiezingen (wet van 7 juli 1994), moeten de verantwoordingsstukken niet worden bewaard.

Vermogensaangifte en bekendmaking van de lijsten van mandaten

42. Justitie en de politie benadrukten tijdens het bezoek dat de bestaande bepaling inzake vermogensaangifte en bekendmaking van de lijsten van mandaten heel belangrijk is¹¹. Op 1 januari 2005 traden de bijzondere en de gewone wet van 2 mei 1995 en de wetten van 26 juni 2004 in werking¹². Sindsdien moeten talrijke overheidsmandatarissen en hoge ambtenaren (ongeveer 9000 mensen) geregeld twee documenten indienen bij het Rekenhof, namelijk een lijst van mandaten, functies of beroepen¹³ en een vermogensaangifte. Die verplichte indiening gebeurt niet noodzakelijk gelijktijdig.

Toezicht (Artikel 14 van de Recommendation Rec (2003)4)

¹¹ Die bepaling werd besproken door de GRECO in het kader van de tweede evaluatiecyclus, samen met eenvormigheidsverslagen naar aanleiding van het evaluatierapport.

¹² Die reglementering en de parlementaire werkzaamheden kunnen worden geraadpleegd op www.belgielex.be

¹³ Basisprincipes inzake de lijst van mandaten, functies en beroepen :

a) Het indienen van een mandatenlijst is een jaarlijkse verplichting, ook al heeft er zich geen wijziging voorgedaan binnen de portefeuille van mandaten; deze indieningsverplichting geldt tot het jaar na het jaar van de stopzetting van het laatste aangifteplichtig mandaat (of ambt).

b) Er moet elk jaar één mandatenlijst worden ingediend gedurende een vaste periode, nl. tussen 1 januari en 31 maart. Vóór 1 januari gedateerde of ingediende mandatenlijsten zijn niet rechtsgeldig.

c) De lijst betreft al de in het voorgaande jaar (volledig of gedeelte van dat jaar) uitgeoefende aangifteplichtige en niet-aangifteplichtige mandaten, ambten en beroepen (zowel bezoldigde als niet-bezoldigde). Gewone lidmaatschappen (bv. van een politieke partij, een ziekenfonds, enz...), ere-functies en lidmaatschappen van algemene vergaderingen moeten niet worden opgenomen in een mandatenlijst.

d) De mandatenlijst wordt vóór 15 augustus in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Basisprincipes inzake de vermogensaangifte:

a) Het indienen van een vermogensaangifte is geen jaarlijkse verplichting maar is o.a. verplicht bij de aanvang/stopzetting van ieder aangifteplichtig mandaat of ambt.

b) Ze moet worden ingediend binnen de maand na de gebeurtenis die aanleiding geeft tot de indieningsverplichting.

c) Ze betreft de toestand van het roerend en onroerend vermogen op de dag van de gebeurtenis die aanleiding geeft tot de indieningsverplichting.

d) Ze is strikt vertrouwelijk en kan enkel worden geopend door een onderzoeksrechter in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

e) De eerder door een overleden aangifteplichtige persoon ingediende vermogensaangiften worden in het Rekenhof vernietigd van zodra zijn griffie officieel op de hoogte is gebracht van het overlijden door de bevoegde institutionele informatieverstrekker.

43. Zoals vermeld in het algemene gedeelte van dit verslag, was tot 2001 de reglementering in verband met de beperking van en het toezicht op de verkiezingsuitgaven voor de regionale parlamentsverkiezingen een federale bevoegdheid. Die bevoegdheid behelsde niet alleen de materiële reglementering van de verkiezingscampagne, maar ook het toezicht op de uitgaven door de partijen en de kandidaten voor die verkiezingen. Het gevolg hiervan was dat een federale instelling, namelijk de Controlecommissie, de verkiezingsuitgaven van de partijen en de kandidaten controleerde voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Momenteel telt België 5 dergelijke commissies : één op federaal niveau en één op het niveau van de vier deelgebieden waar het parlement rechtstreeks wordt gekozen.
44. Bij de jaarlijkse controleprocedure inzake de rekeningen van de politieke partijen en van hun componenten zijn drie instanties betrokken. In chronologische volgorde zijn dat (zodra de geconsolideerde rekeningen en het financieel verslag van de partijen zijn opgesteld) : a) bedrijfsrevisoren (externe audit) ; b) het Rekenhof ; c) de Federale Controlecommissie. Bij de controleprocedure inzake de aangiftes van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen en de kandidaten zijn op federaal niveau drie instanties betrokken. In chronologische volgorde zijn dat : a) het hoofdstembureau van de kieskring waar de kandidaten zijn (of waren) opgekomen (door de partijen) ; b) het Rekenhof (facultatief in drie van de vier gewesten, verplicht in het vierde gewest) ; c) de Controlecommissie (de federale voor de federale verkiezingen, van het gewest- en gemeenschapsparlement voor de regionale, gemeenschaps- of infraregionale verkiezingen).

Rechtbanken van eerste aanleg en hoofdstembureaus

45. De voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg en de hoofdstembureaus (rechtbanken van eerste aanleg) moeten na de stemming, naargelang van het soort verkiezingen, de aangiftes van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen en de individuele kandidaten ontvangen. Hoewel zij volgens de wet alle informatie en alle noodzakelijke aanvullende informatie mogen vragen, oefenen zij geen echt toezicht uit, maar zij zorgen ervoor dat de betrokken personen de aangiftes doen en de maximumbedragen voor verkiezingsuitgaven niet worden overschreden.

Bedrijfsrevisoren

46. Na de controle door bedrijfsrevisoren wordt een verslag opgesteld. Dit wordt bij het financieel verslag bijgevoegd dat door de gemandateerde vereniging van de partij werd voorbereid. De wet van 4 juli 1989 bepaalt dat het verslag van de bedrijfsrevisor a) bevestigt dat de geconsolideerde rekening opgesteld is overeenkomstig de reglementaire bepalingen. Dit verslag geldt als een verklaring overeenkomstig de algemene controlenormen van het Instituut der Bedrijfsrevisoren ; b) toelicht of de administratieve en boekhoudkundige organisatie van de partij en haar componenten voldoende is om geconsolideerde rekeningen op te maken; c) de gegevens van de geconsolideerde rekening ontleedt, waarbij hij de aandacht vestigt op de aspecten die het begrip van de financiële toestand en resultaten, alsook de vergelijkbaarheid kunnen bevorderen. De partijen mogen zelf een revisor aanwijzen. Deze wordt benoemd voor een mandaat van drie jaar dat onbepaald kan worden vernieuwd. Sommige partijen wijzen meerdere revisoren aan of leggen één en dezelfde op aan al hun structuren. De revisoren, die soms de functies van expert-boekhouder en rekeningcommissaris cumuleren, werken enkel met de documenten die zij krijgen van de partijen die hen hebben aangewezen.

Het Rekenhof (RH)

47. Artikel 180 van de Grondwet heeft het Rekenhof opgericht als collaterale instelling van het parlement. De wet van 29 oktober 1846 tot inrichting van het Rekenhof, bepaalt dat de leden van

beide kamers (elke kamer bestaat uit een voorzitter, vier adviseurs en een griffier) om de 6 jaar worden benoemd door de Kamer van volksvertegenwoordigers die het recht heeft om hen op elk ogenblik uit hun ambt te ontsetten. Het heeft een algemene bevoegdheid inzake externe controle voor heel België¹⁴ en er bestaan dus geen regionale hoven. Controle op de gemeenten valt echter niet onder zijn bevoegdheid. Zoals tijdens het bezoek werd verduidelijkt, wisselt de plaats van het RH in de controlestructuur van de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes: voor de controle op federaal niveau en op het niveau van het Vlaams Gewest treedt het verplicht op (de federale Controlecommissie en de Vlaamse Controlecommissie moeten het RH raadplegen). Voor het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, kunnen de controlecommissies van de regionale parlementen het RH raadplegen en advies vragen, een mogelijkheid waar zij nog nooit gebruik van hebben gemaakt in de praktijk, zoals het GET kon vaststellen. De controle van het RH op de verkiezingsuitgaven betreft de aangiften van verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen van de politieke partijen en de individuele kandidaten. De controle van jaarrekeningen van de politieke partijen heeft betrekking op de geconsolideerde rekeningen van elke partij en van haar verschillende componenten. In beide gevallen, verstrekt het RH een advies en gaat het ervan uit dat het door zijn hoofdzakelijk formele werk geen echt toezicht kan houden op de aangiften en de rekeningen; wat de verkiezingsuitgaven betreft, moet het zich immers baseren op de informatie die het krijgt van de kiesbureaus en rechtbanken van eerste aanleg, namelijk de aangiften van partijen en kandidaten, en wat de jaarrekeningen betreft, zijn dat de financiële verslagen; het RH heeft geen toegang tot de verantwoordingsstukken van de partijen en de kandidaten of tot de stukken waarover de revisoren beschikken (voor de politieke partijen). Het RH legt zich niet toe op een occasionele controle van de uitgaven, maar op een geregelde controle en het beperkt zich tot het opsporen van eventuele incoherenties of grote verschillen van jaar tot jaar of van de ene verkiezing tegenover de andere.

De Federale Controlecommissie (FC) en de vier regionale commissies

48. De Federale Controlecommissie (FC), opgericht bij wet van 4 juli 1989, is een commissie van het federale Parlement, die samengesteld is uit tien volksvertegenwoordigers en tien senatoren, onder het voorzitterschap van de voorzitters van Kamer en Senaat. Na iedere volledige vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat wijzen beide vergaderingen hun vertegenwoordigers aan in de FC. De FC bepaalt in haar statuut en haar huishoudelijk reglement (die beide in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt) de nadere regels betreffende haar samenstelling, werking en besluitvorming. Zoals reeds is aangegeven, moet de Controlecommissie zich laten bijstaan door het Rekenhof, zowel voor de controle van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen en hun individuele kandidaten als voor de controle van de financiële verslagen van de politieke partijen en hun componenten (indien zij het nodig acht, kan de commissie ook advies vragen aan het Rekenhof voor de uitoefening van haar andere wettelijke bevoegdheden). In de praktijk betekent dit dat de FC de financiële jaarverslagen van de partijen, alsook de aangiften van verkiezingsuitgaven en van de herkomst van partijfondsen en van de fondsen van kandidaten voor de federale verkiezingen onderzocht in het licht van de voorafgaande analyse van deze documenten door het Rekenhof. De FC maakt ook geregeld een geactualiseerde versie van een document dat de partijen en kandidaten moet helpen om de wetgeving beter te begrijpen en om hun verplichtingen na te komen. Het heet "Beperking en controle van de verkiezingsuitgaven - Commentaar en aanbevelingen van de Controlecommissie met betrekking tot de interpretatie van de wetgeving"¹⁵, beter bekend als het *Vademecum*. Qua middelen beschikt zij permanent over een secretariaat met twee juristen (waaraan in verkiezingstijd twee of drie personen worden toegevoegd) ; de Commissie en haar secretariaat beschikken niet over bijzondere financiële of boekhoudkundige expertise, en doen geen beroep op externe specialisten voor concrete dossiers,

¹⁴ Federale staat, Gemeenschappen, Gewesten, instellingen van openbaar nut die ervan afhangen en provincies

¹⁵ De bestaande versie op het ogenblik van de evaluatie dateert van april 2007.

maar de twee secretarissen kunnen op informele wijze hun collega's van de griffie van het Parlement die daar wel over beschikken, raadplegen¹⁶. Zoals de gesprekken tijdens de bezoeken hebben aangetoond, steunt de FC grotendeels op het werk van het Rekenhof.

49. De regionale controlecommissies, die in 2003/2004 ten gevolge van de laatste staatshervorming werden opgericht, zijn vergelijkbaar met de FC wat hun statuut, samenstelling, opdrachten (met uitzondering van de controle van de partijfinanciering, een exclusieve bevoegdheid van de FC), werking en middelen betreft. Zoals vermeld doen zij meestal geen beroep op het advies van het Rekenhof.

Andere controlemiddelen

50. Tot op zekere hoogte neemt het publiek deel aan de controle van de verkiezingsuitgaven, aangezien elke burger toegang kan hebben tot de aangiften van verkiezingsuitgaven en van de herkomst van fondsen. Zij worden immers neergelegd bij de griffie van de rechtbank waar zij 15 dagen lang kunnen worden geraadpleegd, dikwijls op afspraak en (alleen) voor de kiezers van de betreffende kieskring. Op subregionaal niveau, voor gemeenteraadsverkiezingen, werd een rechterlijk college ingesteld dat de geldigheid van de stemming controleert, onder meer inzake schendingen van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden [de districtsraden] en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn. In principe kan het niet ambtshalve optreden (een persoon moet eerst beroep hebben ingesteld), en alleen kandidaten kunnen een dergelijk beroep instellen.
51. Dit blijkt noch uit de antwoorden op de vragenlijst, noch uit de gesprekken *in situ*, maar in principe geeft artikel 22, tweede lid, van de federale wet van 4 juli 1989 aan de vzw – die als voornaamste financiële gemachtigde optreedt – de opdracht de “componenten [van de partij] administratief te omkaderen en toe te zien op de effectieve naleving door deze componenten van de wettelijke regels met betrekking tot de boekhouding van de politieke partijen”. Ook de vzw zou dus een vorm van bijkomende externe controle ten opzichte van de andere componenten moeten uitoefenen (maar een controle binnen de partij).

– Sancties (Artikel 16 van Aanbeveling R(2003)4)

-
52. De wet van 4 juli 1989 die de financiering van politieke partijen en de federale kiescampagnes regelt, voorziet in sancties voor zowel de partij als de individuele kandidaat, en voor de begunstigde en de schenker in geval van schending van de meeste bepalingen. Voor sommige schendingen, zoals het gebruik van verboden vormen van verkiezingspropaganda door een partij of een derde (reclameborden of affiches, verkoop van gadgets tijdens de sperperiode) gelden geen sancties.
53. Sancties als het opheffen van de federale of regionale overheidshulp worden door de controlecommissies opgelegd. Als rechterlijk college kunnen sommige commissies ook het verval van het mandaat uitspreken, in de andere gevallen behoort dit tot de bevoegdheid van de administratieve rechter. De andere sancties, zoals de boetes, worden door de strafrechter (correctionele rechtbank) uitgesproken. De procedures worden ofwel door de procureur des Konings opgestart, ofwel op aangifte van de commissies in het raam van hun controlebevoegdheid, of na een klacht van burgers of kandidaten.

¹⁶ De FC laat zich wel bijstaan door het Instituut van Bedrijfsrevisoren dat een werkgroep Politieke Partijen heeft opgericht voor algemene technische problemen inzake boekhouding en financiële rapportering.

54. Wat de kandidaten betreft, wordt het niet naleven van de bepalingen van artikel 2, paragrafen 1 tot 3 (betreffende de beperking van de uitgaven voor verkiezingspropaganda voor de verkiezingen van de federale kamers) gestraft met de straffen bepaald in artikel 191 van het Kieswetboek (gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en/of geldboete van 50 euro tot 500 euro, vermeerderd met 45 procentiemen – of x 5,5) voor natuurlijke personen¹⁷. Dezelfde straffen zijn van toepassing voor wie verzuimt de uitgaven en/of de herkomst van de fondsen aan te geven binnen de vastgestelde termijn, en voor wie bepaalde propagandahandelingen verricht tijdens de sperperiode van drie maanden vóór de verkiezingen. Een politieke partij die het plafond van de verkiezingsuitgaven overschrijdt, wordt gestraft met een verlies van de federale overheidsdotatie voor een periode van 1 tot 4 maanden.
55. De kandidaat of politieke mandataris, of iedere persoon die in naam van en voor een partij handelt, en een gift ontvangt die in strijd is met de bepalingen over de herkomst, de registratie, de identificatie en de boekhoudkundige inschrijving van giften kan met volgende straffen worden gestraft : a) voor de persoon : boete van 26 tot 100.000 euro ; b) voor de partij : verlies van de federale dotatie voor een bedrag dat het dubbele van het bedrag van de gift bedraagt. Het hele algemene deel van het Strafwetboek (met onder meer de inbeslagneming, misdrijven gepleegd in groep als verzwarende omstandigheid, enz.) is uitdrukkelijk van toepassing.
56. Het niet aangeven of het laattijdig aangeven van de lijst van giften met de identiteit van de schenkers wordt gestraft : a) voor politieke partijen en hun componenten : met het verlies voor een periode van 1 tot 4 maanden van het recht op de federale overheidsdotatie ; voor politieke mandatarissen : door een geldboete van 26 tot 100.000 euro. De kandidaten die niet reeds titularis zijn van een mandaat en binnen 45 dagen na de verkiezingen nog geen lijst van giften met de identiteit van de schenkers hebben ingediend, kunnen gestraft worden met de straffen bepaald in artikel 181 van het Kieswetboek (zie paragraaf 54).
57. Wat de schenkers betreft, is de reglementering de volgende : een gift doen aan een partij, een van haar componenten (ongeacht haar rechtsvorm), een lijst, een kandidaat of een politiek mandataris met overtreding van art.16*bis* van de wet van 4 juli 1989 betreffende de herkomst, de registratie, de identificatie en de boekhoudkundige verwerking van giften, is strafbaar met een geldboete van 26 tot 100.000 euro. Ook hier wordt uitdrukkelijk voorzien in de toepasbaarheid van het hele algemene deel van het Strafwetboek.
58. Het GET heeft niet de gelegenheid gehad alle andere teksten te onderzoeken, in het bijzonder de wetten van 1994 die de verkiezingscampagne reglementeren voor de gewest- en gemeenschapsverkiezingen en voor de infragewestelijke verkiezingen, maar kennelijk bevatten die teksten analoge sancties. De reglementering van het Vlaams gewest, die specifiek is, voorziet eveneens in analoge straffen waarvan sommige echter hoger zijn.

Statistieken

59. Er bestaan geen algemene en geconsolideerde statistieken van het resultaat van de controleprocedures waarbij de parlementaire controlecommissies betrokken zijn. De strafsancities die door de rechter worden uitgesproken, al dan niet na adiëring door de commissies, worden evenmin specifiek geïnventariseerd.

¹⁷ In de wet staat « hij die » ; het GET heeft niet kunnen vaststellen of dit in alle gevallen ook voor de partijen geldt.

Op federaal niveau

60. Wat de administratieve sancties betreft, heeft de Federale Controlecommissie zich tussen 1989 en de datum van het bezoek zevenmaal moeten uitspreken over financiële verslagen van politieke partijen en hun componenten waar problemen mee waren (3 van de dossiers gingen over dezelfde partij) :

- in 4 van die gevallen heeft ze het verlies van de federale dotatie opgelegd ;
- in een geval genoot de betrokken partij geen toelage meer en kon ze geen sanctie krijgen ;
- in twee gevallen heeft ze het verslag goedgekeurd onder voorbehoud van de conclusies van het gerechtelijk onderzoek (in een geval ging dat gepaard met de opschorting van de toelage).

61. Wat de verkiezingsuitgaven betreft voor de verkiezingen waarvoor de Commissie bevoegd is, bevatten de antwoorden op de vragenlijsten fragmenten van de conclusies van de verslagen over de verkiezingen van 1991, 1995, 1999 en 2003. Daaruit blijkt dat er nooit sancties zijn opgelegd, ofwel omdat de voorzitters van de kiesbureaus geen overtredingen hebben vastgesteld, ofwel omdat de procureurs de tekortkomingen na de klachten niet hebben vervolgd, ofwel omdat er ondanks overtredingen geen klacht werd ingediend door een controlecommissie, een kandidaat of een andere persoon tegen de overtreedende partij of kandidaat.

Het voorbeeld van de Vlaamse controlecommissie

62. De meeste gewestelijke commissies hebben, sinds hun oprichting in de jaren 2003/2004, slechts bij twee verkiezingen de gelegenheid gekregen zich uit te spreken.

63. De Vlaamse commissie heeft zich bijvoorbeeld uitgesproken naar aanleiding van de verkiezingen van 13 juni 2004 voor het Vlaams parlement, waarna ze klacht heeft ingediend bij de procureur des Konings tegen 26 kandidaten, die geen aangifte van verkiezingsuitgaven hadden gedaan en evenmin hadden gereageerd op een aanmaningsbrief die hun was toegestuurd. Geen van de betrokken procureurs heeft het nodig geacht vervolging in te stellen (de Controlecommissie heeft geen kennis van vervolgingen die zijn ingesteld op initiatief van de procureur des Konings zelf). De zes politieke partijen die hadden nagelaten hun verkiezingsuitgaven en de herkomst van hun middelen aan te geven, hebben een brief ontvangen. Eén van de partijen heeft niet eens op die brief gereageerd, zodat elke controle op haar verkiezingsuitgaven onmogelijk werd. Maar omdat die partij geen verkozenen had, kon de sanctie waarin artikel 7 van het decreet van 7 mei 2004 voorzag (verlies van de bijkomende dotatie van het Vlaams parlement) niet worden toegepast.

64. Naar aanleiding van de lokale verkiezingen van 8 oktober 2006, heeft de Vlaamse controlecommissie zich uitgesproken over 12 klachten die ze heeft gekregen tegen de verkiezing van eerstgeplaatste kandidaten en andere kandidaten op grond van overtreding van hoofdstuk IIIbis van het decreet van 7 mei 2004. Van die klachten werden er 11 ontvankelijk en 2 gegrond verklaard. Bij één van beide gegrond verklaarde klachten heeft de controlecommissie een sanctie uitgesproken van ontzetting uit het mandaat van de betreffende eerstgeplaatste kandidaat. Bij de andere gegrond verklaarde klacht heeft de controlecommissie geoordeeld dat de enige sanctie waarover ze beschikt, te weten de ontzetting uit het mandaat, niet in verhouding stond tot de

vastgestelde overtreding. Die sanctie werd bijgevolg niet uitgesproken, maar in de beslissing werd vermeld dat het om een onbetwistbaar laakbare handeling ging, wat op zich een blaam is en eveneens als een sanctie kan worden beschouwd. De sanctie van ontzetting uit het mandaat, die in één enkel geval werd uitgesproken, is sindsdien vernietigd na een beroep voor de Raad van State. De beroepsinstantie heeft vastgesteld dat er voor dezelfde klacht al een beslissing bestond van een Raad voor verkiezingsbetwistingen die in kracht van gewijsde was getreden, en die de betreffende eerstgeplaatste kandidaat buiten vervolging stelde. Van de 12 klachten die bij de controlecommissie werden ingediend, waren er 7 eveneens ingediend bij de Raad voor verkiezingsbetwistingen. Geen van die klachten heeft aanleiding gegeven tot ontzetting uit het mandaat. De controlecommissie werd door de procureur des Konings op de hoogte gebracht van een klacht tegen een lijst wegens overtreding van de reglementering betreffende de verkiezingsuitgaven. Die klacht heeft aanleiding gegeven tot een onderzoek, waarna de procureur des Konings beslist heeft geen vervolging in te stellen.

Het voorbeeld van de controlecommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

65. Na de gewestverkiezingen van 13 juni 2004 hebben twee kiezers opmerkingen gemaakt over vier kandidaten. De commissie heeft beslist dat het bedrag van de verkiezingsuitgaven van drie kandidaten verhoogd moest worden (zonder dat dit de overschrijding van hun toegestane maximumbedrag van uitgaven veroorzaakte); in een ander geval werd het bedrag van de verkiezingsuitgaven van een kandidaat verhoogd tot het toegestane maximumbedrag bereikt was. Het overschot, een bedrag van 260 euro, werd opgenomen in de aangifte van de verkiezingsuitgaven van een politieke partij, zonder dat dit de overschrijding van het toegestane maximumbedrag voor die partij veroorzaakte.
66. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 werden zes klachten ingediend tegen verkiezingskandidaten en één enkele heeft een sanctie met zich gebracht (de kandidaat werd van zijn mandaat vervallen verklaard, overeenkomstig artikel 74bis, § 2, van de gemeentekieswet).

IV. ANALYSE

Algemene overwegingen

67. De historische omstandigheden waarin de reglementering betreffende de financiering van het politieke leven in België is tot stand gekomen, verschillen niet van die welke andere lidstaten van de GRECO hebben gekend : er kwamen een aantal ophefmakende politiek-financiële schandalen aan het licht in de jaren 1980 (wat België betreft herinnert men zich nog de namen Agusta en Dassault), die ertoe hebben geleid dat men de misbruiken, meer bepaald het toewijzen van overheidscontracten en openbare aanbestedingen door de Staat in ruil voor financiële steun aan de politieke actoren, een halt wou toeroepen. De regeling die er in 1989 is gekomen (*met de wet van 4 juli betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen*), waarbij een publiek/privé financieringssysteem werd ingevoerd en de financiering door rechtspersonen werd afgeschaft, wordt meestal beschouwd als een merkelijke verbetering in vergelijking met de periode toen partijen en verkozenen beloften moesten doen om steun van het zakenleven te krijgen. Andere factoren zijn naar verluidt niet veranderd, zoals de politisering van de overheidsdiensten en meer nog van de lokale en territoriale entiteiten, waar het gewicht van de verkozenen steeds voelbaarder wordt (het inzetten van de middelen voor politieke doeleinden, uitgesproken

cliëntelisme)¹⁸ naarmate men dichter bij de kleinste collectiviteiten komt. De burgemeesters van de gemeenten worden als uiterst machtig op lokaal niveau beschouwd, wat ook in de hand wordt gewerkt door de administratieve regels en praktijken (dat territoriale niveau geniet een grote autonomie, het ontsnapt ook aan de controle van het Rekenhof, maar valt onder de controle van de gemeenteontvanger¹⁹, er werden bepaalde dubieuze praktijken vastgesteld, zoals het afwerken van de notulen van de gemeentelijke beraadslagingen na afloop van de debatten, zodat er beslissingen kunnen aan worden toegevoegd naargelang van de behoeften, enz.). De door het GET verzamelde gegevens suggereren dat bepaalde vormen van geknoei niet volledig verdwenen zijn (fictieve werknemers of banen, valse facturen, waardeloos onderzoek- en studiewerk dat echter peperduur blijkt, enz.) en aan het licht komen wanneer er procedures worden opgestart buiten de context van de controle van de financiering van het politieke leven, bijvoorbeeld bij controle door de arbeidsinspectie of de belastingdiensten.

68. Tegelijk zien we vandaag dat de partijen in hoge mate afhankelijk zijn van overheidsfinanciering, tenminste de partijen die ze genieten, want 85% van de middelen van die partijen is naar verluidt van de overheid afkomstig. Academics die het GET heeft ontmoet, menen dat het ontbreken van overheidsfinanciering (en tegelijk de zwakke privéfinanciering) in de campagnes een van de factoren is die de partijen een politiek monopolie bezorgen, waardoor ze een essentiële financieringsbron voor de kandidaten geworden zijn. Bepaalde specifieke kenmerken van België (de vele territoriale niveaus, het kiessysteem dat coalities en kartels bevordert) zorgen ervoor dat alle of bijna alle grote partijen die financieringen genieten en uiteraard proberen ze te behouden. Dat kan, samen met de versnippering van het Belgische politieke landschap, een van de verklaringen zijn voor de bondgenootschappen onder partijen en de kartels, die als doel hebben zetels te winnen of te behouden. Verlies van overheidsfinanciering als sanctie is dus een bron van gevaar, die de partijen ertoe aanzet op te passen en zich gedisciplineerd te gedragen. Anderzijds wegen die factoren op de efficiëntie van het controlemechanisme voor de partijfinanciering en de verkiezingscampagnes.
69. De verdeling van de bevoegdheden tussen de federale staat en de deelgebieden (gewesten en gemeenschappen) en de reglementering die van toepassing is op het federale, regionale en infraregionale niveau leveren een vrij complexe²⁰ structuur op. Het grote aantal teksten is niet altijd gerechtvaardigd (meerdere federale wetten zouden kunnen worden samengevoegd). Bijgevolg kunnen er verschillen en « gaten » zijn in de technische omvatting van die teksten²¹. Die kans wordt groter door het groot aantal controlecommissies die onafhankelijk van elkaar werken en die de regels moeten toepassen en interpreteren. Daardoor stelt de Federale Controlecommissie (FCC) vóór elke parlementsverkiezing een geactualiseerde versie van haar commentaren en aanbevelingen op in verband met de wet van 4 juli 1989. Dit document is gekend onder de naam *Vademecum*. Het lijkt gangbaar te zijn geworden om, tegelijk met het actualiseren van dit *Vademecum*, een protocol van overeenkomst te sluiten tussen de voorzitters van de zeven kamers (de twee federale kamers en de vijf parlementen van de gewesten of gemeenschappen). Hiermee sporen zij hun controleorganen aan de wetgeving toe te passen op regionaal niveau overeenkomstig de geactualiseerde commentaren en aanbevelingen van de FCC. Dat overleg strekt ertoe de regels harmonieus toe te passen ondanks de talrijke controle- en kiesorganen,

¹⁸ Een verkozenen of een partij die werknemers of materiaal van de gemeente inzet, burgers die de steun van hun lokale verkozenen hebben gekregen (verkrijgen van een sociale woning, een baan, een uitkering, enz.) en vervolgens trouwe militanten en afficheplakkers worden, enz.

¹⁹ De controle van de wettelijkheid en de regelmatigheid van de uitgaven gebeurt door een gemeentelijk ambtenaar – de gemeenteontvanger – met een wettelijke graad (de gemeenten moeten hem aanwijzen).

²⁰ Die complexiteit is terug te vinden in de moeilijkheden voor het GET én voor de Belgische gesprekspartners ter plaatse om een overzicht te hebben/te krijgen van de specifieke elementen in de verschillende wetgevingen en bevoegdheden van de betrokken instellingen in België.

²¹ Zie nota onder aan pagina 6 (paragraaf 14).

waarbij men rekening houdt met de ervaring uit de praktijk. Het *Vademecum* heeft echter een hoofdzakelijk informatief karakter.

70. De wetgevende structuur kreeg op verschillende specifieke punten kritiek zoals bijvoorbeeld de complexiteit van het stelsel dat de verkiezingsuitgaven beperkt en het feit dat bepaalde kandidaten heel wat meer mogen uitgeven dan andere (waardoor die laatsten aangezet zouden worden tot frauderen), de samenhang van de regels inzake giften en sancties, de onzekerheden die wegen op de overheidssteun op regionaal en infraregionaal niveau, de gevolgen van het cumuleren van mandaten (en het probleem dat men er rekening mee houdt dat een kandidaat eventueel diensten of middelen van de gemeenschap waaruit hij ook is gekozen, gebruikt), de hulp van rechtspersonen, de transparantie van de boekhouding van de partijen die een kartel hebben gevormd. Er doken grote uiteenlopende interpretaties op bijvoorbeeld over de werkelijke financiële stromen (tussen partijen en kandidaten en tussen de componenten van de partijen), over de reële rol en bevoegdheden van de regionale controlecommissies of de rechtbanken van eerste aanleg en de kiesbureaus (inzake de controle van de campagnes), over de regels in verband met het bewaren van documenten. De verschillende tekortkomingen in het huidige verslag, meer bepaald inzake controle en de doeltreffendheid van de sancties, roepen op tot een algemene reflectie en uitgebreide raadplegingen. De wetten van 1989 bestaan vandaag 20 jaar en ook al werden ze sindsdien geamendeerd en aangevuld, meer bepaald in 1994, toch lijkt het aangewezen om een balans op te maken en voor een eventuele wetgevende opfrissing te zorgen. Tegelijk zou er daardoor beter rekening kunnen worden gehouden met de verschillende beginselen uit de Aanbeveling (2003)⁴, bijvoorbeeld inzake de financiering uit het buitenland waarover momenteel geen specifieke bepaling bestaat. Het GET **beveelt aan om te overleggen over de noodzaak om de hele Belgische reglementering inzake partijfinanciering en financiering van de verkiezingscampagnes te herzien om ze eenvormiger, samenhangender, duidelijker en doeltreffender te maken.**
- 71 Bij een strikte lezing van de federale wet van 4 juli 1989 zouden de partijen (en hun componenten) die geen (federale) overheidssteun krijgen als bedoeld in artikel 15, daarentegen niet onderworpen zijn aan de verschillende vereisten van de wet inzake boekhouding. Dat is zelfs van toepassing indien zij andere vormen van privé- of overheidssteun krijgen en actief deelnemen aan de politiek. Indien die partijen echter aan de verkiezingen deelnemen, moeten zij zich onder andere houden aan het plafond van de verkiezingsuitgaven en mogen zij bepaalde campagnemethodes niet aanwenden. Zij moeten ook hun aangifte van verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen indienen. Als die partij echter geen enkele zetel in het federaal parlement haalt en dus geen recht heeft op een federale dotatie, kan zij door de controlecommissie niet bestraft worden wanneer zij het plafond van de verkiezingsuitgaven overschrijdt. Sommige gesprekspartners van het GET hebben die lezing van de wet bevestigd en hebben benadrukt dat het om grote lacunes ging. De federale en regionale reglementering bevat trouwens een definitie van de partij en van haar componenten (bijvoorbeeld in artikel 1 van de wet van 4 juli 1989). Hoewel de definitie van de partij vrij ruim is, beperken de partijen zich meestal tot een minimalistische lezing van de lijst van de componenten. Ze bevat de plaatselijke afdelingen niet, terwijl zij in de grote steden belangrijk kunnen zijn en aan de plaatselijke verkiezingen kunnen deelnemen, individuele campagnes van kandidaten kunnen financieren en geld kunnen inzamelen waarvan bij bepaalde partijen een deel, direct of indirect, wordt doorgestort naar de centrale structuur. Het *Vademecum* van het federale parlement geeft geen commentaar bij die definities en geeft geen verduidelijking over de boekhouding van de partijen zoals bedoeld in artikel 23 van de wet van 4 juli 1989, dat zowel op de partij als op zijn componenten van toepassing is; het GET merkt naar aanleiding van de bepalingen over de giften het volgende op: "Het begrip politieke partij

omvat in dit verband dus niet alleen de federaties maar ook de plaatselijke afdelingen (ongeacht hun rechtsvorm), waarop de partijstructuur rust". In bepaalde gevallen hebben centrale leidinggevenden van de partijen bevestigd dat zij niets afweten van de financiën van de plaatselijke afdelingen, ook als het om een grote stad gaat. De interviews bevestigen dat de partijen, die trouwens over een grote vrijheid beschikken wat de organisatie van de structuren betreft, ook niet systematisch bepaalde structuren integreren zoals bijvoorbeeld de humanitaire organisaties. Hetzelfde geldt vaak voor structuren zoals jeugdverenigingen of vrouwenverenigingen. Tegelijk blijft de vraag echter onbeantwoord of die structuren beschouwd moeten worden als derden in de betekenis van de wet van 4 juli 1989 (die rekening houdt met hun bijdrage tot de verkiezingscampagnes). De reglementering zou veel samenhangender worden als de bovengenoemde lacunes voorkomen zouden worden. Bijgevolg beveelt het GET aan om **i) de wet van 4 juli 1989 en de overige relevante wetten te amenderen opdat de partijen in aanmerking worden genomen wanneer zij geen federale overheidsfinanciering krijgen en om ii) criteria in te voeren waarmee de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer kan worden uitgebreid naar aanverwante structuren, meer bepaald de plaatselijke afdelingen van de partij, zodat er ook toezicht kan worden gehouden op plaatselijk niveau.**

Transparantie

- 72 De politieke partijen die overheidssteun krijgen, moeten in principe een boekhouding bijhouden. Het Rekenhof heeft in overleg met het Instituut der Bedrijfsrevisoren een voorstel tot herziening voorgelegd van het gangbare boekhoudkundige model. Dat nieuwe model strekt ertoe meer rekening te houden met de activiteit van de politieke partijen en de verschillende soorten inkomsten. Van haar kant heeft de FCC voorgesteld om de regels te herzien in verband met de consolidatie van de rekeningen, die soms vrij verschillend zijn en niet voldoende de geldstromen binnen de partijen of tussen de partijen en de kandidaten tonen. Dat zijn positieve initiatieven.
- 73 De politieke partijen moeten een vereniging zonder winstoogmerk (vzw) oprichten om federale overheidssteun te krijgen. Aangezien er ook financiële steun wordt toegekend van de regionale parlementen (behalve voor Brussel-hoofdstad), worden er ook vzw's opgericht om die regionale steun te ontvangen. In de praktijk worden de volledige administratie en het beheer van de politieke partijen erg vaak toevertrouwd aan verschillende vzw's. Dat geldt ook voor het beheer van de geldmiddelen die ontvangen worden via parlementaire fracties, onroerend goed, opleidingsactiviteiten, adviesverstrekking en studieactiviteiten, gelijkaardige zaken op het niveau van de regionale federaties enz. De interviews toonden vooral aan dat de politieke partij soms door de leidinggevenden wordt opgevat als een andere entiteit dan haar beheersverenigingen, zelfs als een entiteit die juridisch onbekwaam is, in die mate zelfs dat het GET zich vaak afvroeg voor wie de verplichtingen die in de wet vervat zijn (en dus ook wie de verantwoordelijkheid draagt en de eventuele sancties die daaruit kunnen voortvloeien moet opgelegd krijgen). Terwijl alleen de door de partij aangewezen financieringsvereniging de federale financiering mag ontvangen (of andere gelijkaardige verenigingen andere vormen van overheidsfinanciering kunnen krijgen) en belast is met het bijhouden van de algemene rekeningen van de partij en van de lijst met giften en schenkers, kunnen zowel de partij als haar verschillende componenten giften ontvangen. Het GET meent dat op dat vlak verduidelijking noodzakelijk is. Het beveelt dus aan **om in de federale reglementering de respectievelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen en hun componenten te verduidelijken, zodat de geldstromen zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij gaan.**
- 74 De reglementering van de giften in de wet van 4 juli 1989 is soms moeilijk te begrijpen. Een aantal leemten zijn waarschijnlijk veeleer theoretisch dan reëel. Er zijn echter zaken die belangrijk genoeg lijken om er te blijven bij stilstaan. Eerst en vooral is het weliswaar duidelijk dat alle giften van meer dan 125 euro, alsook de identiteit van de schenker, moeten worden geregistreerd (wat de

financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes van de partijen en de kandidaten betreft), maar er is niet bepaald dat giften die lager zijn dan dat bedrag individueel worden geregistreerd en worden ontvangen tegen ontvangstbewijs. Op die manier hebben de partijen de mogelijkheid illegale giften te ontvangen, die dan onder een andere vorm worden geregistreerd (bijvoorbeeld bij evenementen waarvoor moet worden betaald, of bij spontane inzamelingen tijdens evenementen). De wet eist evenmin dat de betalingen systematisch met moderne betaalmiddelen gebeuren (cheque, kaart, overschrijving, postwissel), waardoor de giften potentieel weinig sporen nalaten aan de hand waarvan de werkelijke financiële activiteit kan worden gereconstrueerd bij eventuele controle door de strafrechtelijke autoriteiten, de Controlecommissie of haar gewestelijke tegenhangers. Om ten slotte een duidelijker grens te trekken tussen het politieke leven en de economie en het zakenleven, heeft de wetgever uiteindelijk de giften en prestaties van rechtspersonen aan politieke partijen en aan kandidaten verboden. Maar, met het klaarblijkelijke doel om bepaalde vormen van militante steun mogelijk te maken, heeft hij bepaalde vormen van indirecte hulp, zoals *sponsoring* – inclusief door diezelfde rechtspersonen – niet verboden noch gereguleerd. Met *sponsoring* wordt dus blijkbaar liberaal omgesprongen, wat momenteel niet door de Controlecommissie veroordeeld wordt (en waarschijnlijk door de andere controlecommissies evenmin). Dat is in strijd met het wettelijk verbod op giften van rechtspersonen en biedt heel wat mogelijkheden om dat verbod te omzeilen. Partijvertegenwoordigers hebben er bij de gesprekken op gewezen dat de wet alleen maar baat kan hebben bij het definiëren van het begrip gift of bij het gebruik van het begrip « voordeel van alle aard », wat de zaken zou helpen verhelderen, ook wat de vormen van steun afkomstig van rechtspersonen betreft. Het GET meent dat op al die gebieden een coherentere aanpak wenselijk is en adviseert daarom **i) de verplichte registratie van giften lager dan 125 euro aan partijen en kandidaten in te voeren; ii) het gebruik van moderne en veiliger betaalmiddelen voor de giften te stimuleren, zodat ze traceerbaar worden iii) het begrip gift nader te bepalen of te definiëren, enerzijds om de kosteloze prestaties of de prestaties onder de kostprijs te reglementeren en anderzijds om *sponsoring* en de bestaande regels inzake giften in een coherent geheel onder te brengen ; iv) in voorkomend geval de gewesten te verzoeken hun eigen reglementering in de zin van deze aanbeveling aan te passen.**

- 75 De kandidaten moeten zich op een welbepaalde datum, die lang voor de campagneperiode kan vallen, inschrijven²² ; de Belgische overheid heeft verklaard dat die registratie met terugwerkende kracht geldt voor het bepalen van de ontvangsten en uitgaven vóór het indienen van de kandidatuur en dat zelfs de feitelijke kandidaten (die uiteindelijk beslissen zich niet te laten registreren nadat ze begonnen zijn campagne te voeren) toch onder de reglementering blijven vallen. Toch meent men soms dat de verkiezingscampagnes te kort zijn. Het feit dat ze bijvoorbeeld 3 maanden duurt voor de nationale parlementsverkiezingen (wanneer alles normaal verloopt), leidt naar verluidt tot het verschijnsel van de pre-campagnes die tot 6 maanden voor de verkiezingen beginnen ; in principe ontsnapt de financiële activiteit die in die periode ontwikkeld wordt dus grotendeels aan de reglementering, zoals herhaaldelijk bevestigd werd bij de gesprekken ter plaatse. Die zaak verdient te worden onderzocht, ook al heeft men het GET erop gewezen dat de verlenging van de campagneperiode gepaard dreigt te gaan met de vraag om de toegestane maximumbedragen te verhogen, wat uiteindelijk strijdig is met een van de doelstellingen van de wetgeving. Bijgevolg adviseert het GET **i) de mogelijkheid te onderzoeken om de periode van boekhoudkundige en financiële registratie van de verkiezingscampagnes te verlengen, opdat de aangiften een beter beeld geven van de werkelijke middelen en uitgaven voor die campagnes; ii) in voorkomend geval de gewesten te verzoeken hun eigen reglementering aan te passen in de zin van deze aanbeveling.**

²² Voor de verkiezingen van juni 2009, gaat het om de 57^e of 58^e dag voor de verkiezingen bij de Europese verkiezingen, en om de 28^e of 29^e dag voor de verkiezingen voor de parlementen van gewesten en gemeenschappen.

- 76 Uit de gesprekken is gebleken dat de regels inzake het bewaren van documenten en boekhoudkundige bewijsstukken (inclusief de namen van de schenkers) een bron van verwarring zijn. Krachtens de wet van 4 juli 1989, en de wet van 19 mei 1994 (betreffende de verkiezingen van de parlementen van de gewesten) moeten ze gedurende 2 jaar worden bewaard, maar krachtens het gemeen boekhoudkundig recht, dat toepasselijk kan zijn voor de entiteiten van partijen die de vorm hebben van verenigingen, stichtingen of andere structuren, kan die termijn langer zijn. Voor de infragewestelijke verkiezingen (wet van 7 juli 1994) is kennelijk niet voorzien in een verplichting om de bewijsstukken te bewaren, wat een mogelijke verklaring voor de verwarring is. Het is duidelijk dat die termijn van twee jaar te kort is, vooral om het controle-apparaat voor politieke financiering de kans te geven op bevredigende wijze aansluiting te vinden bij de mechanismen van het strafrecht (al dan niet in de context van corruptiebestrijding). De verjaringstermijnen voor de meeste corruptiegevallen is immers 5 jaar (meestal behoren ze tot de categorie van de wanbedrijven). Het GET adviseert **i) de termijn voor het bewaren van bewijsstukken langer te maken dan twee jaar ; ii) dergelijke verplichting in te voeren waar ze niet bestaat (in het bijzonder op het niveau van de provincies, de districten en de gemeenten, overeenkomstig de wet van 7 juli 1994) ; iii) de gewesten te verzoeken hun eigen reglementering aan te passen in de zin van deze aanbeveling.**
- 77 Wat de publicatie van de rekeningen van de partijen betreft, bestaat er geen wettelijke verplichting voor de politieke partijen om hun rekeningen jaarlijks te publiceren. De publicatie van de geconsolideerde rekeningen volgens de zogenaamde methode van de globale integratie (waaruit de onderlinge vorderingen en schulden niet blijken) tussen entiteiten binnen de consolidatiekring van een politieke partij gebeurt hoofdzakelijk via een parlementair document dat de Controlecommissie jaarlijks bezorgt. Belanghebbenden, zoals academici en journalisten, volgen die publicaties op de voet en krijgen of vinden ze blijkbaar zonder problemen. Toch vindt het GET dat ze over het algemeen onvoldoende toegankelijk zijn via de communicatiemiddelen voor het brede publiek, zoals de parlementaire websites. De Belgische overheid zou, in overleg met de politieke partijen en de gewesten, maatregelen kunnen treffen zodat het publiek beter toegang krijgt tot de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen en hun componenten. Overigens verbiedt de reglementering inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer elke bekendmaking van namen van schenkers buiten de context van het controle-apparaat. Hoewel het GET erkent dat het nodig is dat het legitieme recht van de persoon op zijn integriteit en op geheimhouding van zijn politieke kleur beschermd wordt, meent het dat die belangen moeten worden afgewogen tegen het legitieme belang van het publiek, in het bijzonder van het kiezerskorps, om de bronnen te kennen van de financiële hulp voor de partij of de kandidaat waaraan het zijn stem wenst te geven. Dat evenwicht streeft artikel 12 van Recommandation Rec(2003)4 na. Het bepaalt een drempel waarboven de schenker in de boekhouding moet worden geïdentificeerd. Het GET adviseert **i) met inachtneming van de grondwettelijke beginselen, een verplichting in te voeren voor de partijen/kandidaten bij de verkiezingen om individuele schenkingen waarvan de waarde boven een bepaalde drempel ligt, samen met de identiteit van de schenker te publiceren ; ii) in voorkomend geval de gewesten te verzoeken hun eigen reglementering aan te passen in de zin van deze aanbeveling.**

Controle

- 78 België heeft controle-organen ingesteld op verscheidene niveaus en dat heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat de partijen en verkozenen in financiële zaken gematigder en waakzamer zijn geworden. Het huidige apparaat geeft een vooraanstaande plaats aan de parlementaire controlecommissies : de Federale Controlecommissie voor de financiering van de politieke partijen en de federale verkiezingen, haar vier gewestelijke tegenhangers voor de financiering van de campagnes op gewestelijk niveau en op de infragewestelijke niveaus (behalve op het niveau van de gemeenten, waar zoals reeds eerder gemeld, alleen de verkiezingsuitgaven van de gemeenten

worden gecontroleerd). Hoewel België de verdienste heeft dat apparaat te hebben ingesteld, is de toestand om verscheidene redenen onbevredigend.

- 79 Eerst en vooral kan men niet spreken van een onafhankelijk controlesysteem in de zin van artikel 14 van de Regels als bijlage bij Recommendation Rec (2003)4. De samenstelling van de commissies geeft een vooraanstaande / exclusieve rol aan de politieke partijen en in de praktijk zouden ze weinig geneigd zijn om werkelijk controle uit te oefenen en beslissingen te nemen die tot een sanctie kunnen leiden, zelfs wanneer het Rekenhof mogelijke overtredingen ontdekt of voorbehoud maakt. Dat wordt versterkt door andere factoren zoals de politieke bondgenootschappen of bondgenootschappen die noodzakelijk zijn om toegang te krijgen tot de politieke financiering, of de regels van stemming met een gekwalificeerde meerderheid. Op federaal niveau waren er sinds 1989 een half dozijn dossiers die alleen over politieke partijen met weinig macht gingen; de helft ervan ging over dezelfde partij en in bepaalde dossiers waar de Controlecommissie een beslissing moest nemen, werd haar beslissing soms geblokkeerd omdat één van de leden de vergadering had verlaten (het quorum was niet aanwezig) en de Controlecommissie het onderzoek van het punt niet op de agenda van een latere vergadering had gezet. Wat de controle van de campagnerekeningen van de partijen en de kandidaten na de verkiezingen betreft, is de situatie bijzonder ongunstig. Kennelijk werd er geen enkele werkelijke maatregel getroffen bij aanzienlijke overtredingen (zo is het niet indienen van de rekeningen zonder gevolg gebleven nadat er aanmaningen werden verstuurd). Blijkbaar steunt de Controlecommissie uitsluitend op vaststellingen die eerder zijn gedaan, het ontbreken van een klacht van een andere kandidaat, enz. De betrokkenheid van het Rekenhof in het controleproces biedt (in de huidige context) niet alle waarborgen dat de politisering van de controlecommissies gecompenseerd wordt : ook al is het Rekenhof in principe onafhankelijk, het blijft een collateraal orgaan van het federaal parlement en de leden ervan zijn onafzetbaar. Bovendien wordt het weliswaar verplicht geraadpleegd door de Controlecommissie en door de Vlaamse commissie, maar niet door de andere gewestelijke controlecommissies.
- 80 Ten tweede twijfelt het GET er sterk aan dat het apparaat in staat is een meer dan formele controle uit te oefenen op de rekeningen van de partijen en op de verkiezingscampagnes. De Controlecommissie en de gewestelijke commissies beschikken over weinig personeel en deskundigheid (de deskundigheid steunt in hoge mate op het secretariaat, aangezien de leden veranderen). Of het nu om die reden is of om de politieke verantwoordelijkheid voor haar werk te verschuiven, in elk geval steunt de Controlecommissie bijna uitsluitend op de adviezen van het Rekenhof. Dat laatste meent echter dat zijn werk eveneens hoofdzakelijk formeel is en slechts vrij flagrante overtredingen of bepaalde onregelmatigheden aan de hand van de vergelijking van data aan het licht kan brengen. Bovenal heeft het Rekenhof geen toegang tot de boekhoudkundige stukken en bewijsstukken, wat het uitvoeren van enige substantiële controle nagenoeg onmogelijk maakt, terwijl de Controlecommissie die mogelijkheid wel heeft, maar er slechts gebruik van maakt bij klachten.
- 81 Het GET is er zich van bewust hoe broos het huidige grondwettelijk evenwicht van België is. Het heeft zich echter bij de gesprekken herhaaldelijk verdiept in de haalbaarheid en de mogelijkheid in de context van het huidige België om het hele apparaat onder de verantwoordelijkheid te brengen van één enkele controlecommissie (met eventueel gewestelijke afdelingen). Ten opzichte van de huidige toestand, waarbij de federale commissie en de gewestelijke commissies niet ten gronde samenwerken, zou dat verscheidene voordelen hebben, bijvoorbeeld inzake uitwisseling van informatie (die verder gaat dan de uitwisseling van goede praktijken en dan overeenkomsten inzake de interpretatie van de teksten). Het wordt dan mogelijk de complexiteit van de structuren en van

de geldstromen binnen de partijen en tussen de partijen en de kandidaten beter te onderscheiden. Soms werd aan het GET gezegd dat de instelling van één enkele controlecommissie waarschijnlijk een kwestie van politieke wil was en dat het federalisme dat niet echt oplegt.

- 82 Tot slot meent het GET dat het huidige systeem verscheidene onvolkomenheden vertoont ; er is niet alleen het gebrek aan middelen van de controlecommissies, essentieel is ook dat het onvoldoende beveiligingen bevat om in de mate van het mogelijke de onafhankelijkheid en de reputatie van onafhankelijkheid van het controle-apparaat te waarborgen tegen elke ongenode invloed van buitenaf die op termijn het vertrouwen van het publiek in het systeem van politieke financiering kan aantasten. In het licht van wat voorafgaat en aangezien de gesprekken ter plaatse duidelijk hebben aangetoond hoezeer het controle-apparaat behoefte heeft aan verbetering, adviseert het GET **i) een - eventueel ééngemaakt - systeem voor de controle van de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes in te stellen dat zo onafhankelijk mogelijk is van de politieke partijen en dat over de nodige middelen beschikt om een substantiële en passende controle uit te oefenen; ii) de gewesten te verzoeken met dit advies rekening te houden mocht het invoeren van een ééngemaakt systeem te moeilijk blijken in de institutionele context van het land.**
- 83 Bedrijfsrevisoren moeten alleen in de context van de verslagen die jaarlijks worden ingediend de rekeningen van de politieke partijen controleren. De verslagen over de verkiezingsuitgaven worden niet met een audit gecontroleerd. Hetzelfde geldt voor de verslagen van de individuele kandidaten. Het GET stelt zich vragen bij de toegevoegde waarde van de auditverslagen over de rekeningen van de politieke partijen. De vertegenwoordigers van de revisoren zijn er immers niet in geslaagd informatie te verstrekken over de tekortkomingen of de typische problemen die ze vinden in de rekeningen van de partijen en hun componenten, en dus over de omvang en de diepgang van hun audit in de praktijk. Ook al werden er specifieke normen aangenomen door het Instituut van de Bedrijfsrevisoren, ze bepalen dat de « controle zo wordt georganiseerd en uitgevoerd dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de geconsolideerde rekening geen onjuistheden van materieel belang bevat, rekening houdend met de Belgische wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften met betrekking tot de jaarrekening ». De draagwijdte van de revisie blijft dus vrij bescheiden, ondanks de relatieve complexiteit van de Belgische partijen, met hun vele structuren. Uit de gesprekken ter plaatse blijkt vrij duidelijk dat de auditor voor alles controleert of alles in de juiste vorm is weergegeven, en erop toeziet of de bedragen in de juiste kolom staan en of die bedragen geloofwaardig zijn. De auditverslagen die als bijlage bij de rekeningen van de politieke partijen zijn gevoegd, zijn in heel algemene bewoordingen opgesteld. Het GET meent dat de bedrijfsrevisoren een grotere rol kunnen en moeten spelen in de controle van de politieke rekeningen. Hiertoe is het raadzaam te voorzien in maatregelen om te zorgen voor meer « afstand » tussen de revisoren en de partijen. Momenteel is er blijkbaar niet voorzien in specifieke regels die enige onafhankelijkheid verzekeren ten opzichte van de politieke partij (redelijke rotatie, niet deelnemen aan de activiteiten van de partij – vooral de ontkoppeling van de boekhoudfunctie met die van de auditfunctie van de revisoren bijvoorbeeld). Bijgevolg adviseert het GET **i) het met het Instituut van de Bedrijfsrevisoren eens te worden over strengere normen voor de audit van de rekeningen van de politieke partijen, inclusief regels om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te verzekeren en ii) de mogelijkheid te onderzoeken de auditverplichtingen uit te breiden, zodat ze niet alleen gelden voor de jaarrekeningen van de partijen, maar ook voor hun verslagen over de verkiezingsuitgaven.**
- 84 Zoals reeds vermeld in het beschrijvend gedeelte, hebben de rechtscolleges op de infragewestelijke niveaus de taak de geldigheid van de verkiezingen te controleren, inclusief op de

schending van de bepalingen van de wet van 7 juli 1994 (*betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn*). Toch blijken de voorwaarden voor hun optreden vrij restrictief : er is een voorafgaand beroep van een individu nodig en alleen kandidaten kunnen dergelijk beroep indienen. De Belgische overheden kunnen eventueel maatregelen treffen om het optreden van de rechtscolleges te vergemakkelijken (het recht op beroep uitbreiden).

- 85 Zoals reeds vermeld in het beschrijvend gedeelte en zoals ter plaatse bevestigd werd, kunnen verscheidene administratieve diensten een rol spelen in de controle op de financiering van het politieke leven. Dat geldt vooral voor de belastingdiensten, omdat de vzw's die met de partijen verbonden zijn bepaalde belastingen op de rechtspersonen betalen en omdat de belastingdiensten interveniëren bij de verkozenen, niet alleen bij de algemene belastingcontroles, maar ook in het specifieke geval van de vermogensaangifte die voor hen toepasselijk is. De belastingdiensten zijn weliswaar verplicht de gerechtelijke overheid in te lichten wanneer ze een strafrechtelijke overtreding ontdekken, maar er bestaat geen regeling waardoor ze de Controlecommissie (of haar gewestelijke tegenhangers) moeten inlichten over mogelijke overtredingen van de reglementering betreffende de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes. Het kan dus opportuun zijn ervoor te zorgen dat de meldingen van de belastingdiensten ook de organen ten goede komen die speciaal belast zijn met de controle op de financiering van het politieke leven.
- 86 De regeling van de vermogensaangifte en van de publicatie van de mandatenlijsten (die de GRECO onderzocht heeft in het raam van de Tweede Evaluatieronde, inclusief de nalevingrapporten na het evaluatierapport), wordt momenteel blijkbaar niet opgevat als een bijdrage tot de transparantie van de financiering van de politieke partijen en van de verkiezingscampagnes. De regeling wordt daarentegen wel gebruikt door het gerecht bij onderzoek naar corruptie, fraude of andere malversaties en de magistraat kan de toegang tot de vermogensaangiftes toestaan. Volgens politiemensen en magistraten die het GET ontmoet heeft, hadden van de zowat 9000 personen over wie het op het tijdstip van het bezoek ging, er 650 geen mandatenlijst ingediend en 820 geen vermogensaangifte. Zoals vermeld in het addendum bij het nalevingrapport van de tweede ronde over België, heeft het Brussels Parket eind februari 2009 aan de pers meegedeeld dat het de politieke mandatarissen wou vervolgen die de verplichting om hun mandaten en hun vermogen aan te geven niet zijn nagekomen (artikel verschenen in het dagblad « De Tijd » van 28 februari 2009). Eerst en vooral zullen die personen worden vervolgd die hun verplichting in 2005 niet zijn nagekomen. Het aantal personen dat voor vervolging in aanmerking komt, is nog niet bekend. Aangezien de overtredingen heel gevarieerd zijn, moet elk dossier zorgvuldig worden bestudeerd voor men beslist welk gevolg eraan wordt gegeven.

Sancties

- 87 De lezing van de sancties is geen eenvoudige zaak, want de bepalingen zijn verspreid over de teksten die de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes reglementeren. Het ziet ernaar uit dat over het algemeen de belangrijkste overtredingen strafbaar zijn krachtens de reglementering zowel op federaal als op gewestelijk niveau. Tevens prijst het GET zich gelukkig dat tegelijk de algemene bepalingen van het strafrecht ook van toepassing zijn.
- 88 Zoals reeds vermeld bij het begin van de analyse, vallen de partijen die geen publieke financiering van de staat genieten niet onder het controlemechanisme voor de boekhouding en ontsnappen ze aan de sancties van de wet van 4 juli 1989 wanneer zij de bepalingen betreffende de verkiezingsuitgaven overtreden. Het gedeeltelijke verlies van de overheidsfinanciering heeft voor hen dus geen betekenis. Wanneer men het toepassingsgebied van de wet tot alle partijen uitbreidt, zoals bij de aanvang van de analyse is geadviseerd (zie paragraaf 71), moet die lacune

logischerwijze aangevuld zijn. Het blijft een feit dat een partij die geen federale financiering geniet, andere vormen van rechtstreekse of onrechtstreekse overheidshulp die via andere kanalen wordt toegekend, kan blijven genieten, wat bij het bezoek betreurd werd. Om coherent te blijven, is het dus raadzaam die toestand te verhelpen. Daarom adviseert het GET **i) ervoor te zorgen dat wanneer een partij haar verplichtingen uit de wet van 4 juli 1989 (of uit andere relevante teksten) niet nakomt en normaal haar federale financiering verliest, dit feit resulteert in het verlies van alle vormen van overheidshulp die ze in het land geniet ; ii) in voorkomend geval de gewesten te verzoeken hun eigen reglementering in de zin van dit advies aan te passen.**

- 89 Voor heel wat waarnemers van het Belgische politieke leven zijn de toepasselijke bepalingen niet altijd ontradend en evenredig van aard. In het bijzonder het verlies van overheidsfinanciering, die is beperkt tot vier maanden, dreigt te licht te zijn in het geval van een ernstige overtreding, vooral indien de andere vormen van directe of indirecte overheidssteun de partij nog ten goede kunnen komen (het GET heeft de vertegenwoordigers ontmoet van een partij die niet over een secretariaat beschikte en die uitsluitend hiervoor het personeel en de middelen gebruikte die ter beschikking werden gesteld van de parlementaire fracties). Aan de andere kant worden de sancties vandaag aangevoeld als streng voor bepaalde kandidaten (in het bijzonder de kandidaten die deelnemen aan de lokale verkiezingen en van wie tegenwoordig wordt aangenomen dat ze hun mandaat kunnen verliezen), terwijl de federale verkozenen niet kunnen worden bestraft met het verlies van hun mandaat. Een van de verbeteringen die worden aanbevolen door universitair is de veralgemening van de onverkiesbaarheid of de ongeldigverklaring van de verkiezing. De gerechtelijke overheden hebben het GET zelf laten weten dat de strafrechtelijke sancties die van toepassing zijn op natuurlijke personen in de praktijk slechts zelden of nooit werden toegepast (ongeacht of de sancties tot stand kwamen door de controlecommissies of in het kader van de andere administratieve of strafrechtelijke mechanismen). De strafrechtelijke overheden zouden immers weinig geneigd zijn om strafrechtelijke bepalingen uit te voeren die leiden tot lichtere sancties. Tevens wordt opgemerkt dat er voor recidive niet in een specifieke straf is voorzien. De vertegenwoordigers van de partijen hebben aan de hand van voorbeelden ook gewezen op de behoefte om de bevoegdheden van de organen die de sancties uitspreken te verduidelijken. Het GET meent dat de diverse voorstellen hierboven moeten worden gesteund en raadt daarom aan om **i) de bevoegdheden van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen in geval van niet-naleving van de regels over politieke financiering, te verduidelijken; ii) te zorgen voor een scala van sancties die evenrediger zijn en een sterker ontradend effect hebben voor de diverse overtredingen van de partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door de onverkiesbaarheid te veralgemenen, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verzwaren en te voorzien in regels rond recidive) ; iii) de gewesten te vragen desgevallend hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling.**

V. CONCLUSIES

- 90 De wetgeving inzake financiering van het politieke leven die in België bestaat sinds 1989 en die samenhangt met een aanzienlijke overheidsfinanciering van de politieke partijen, lijkt de politieke partijen tot meer discipline te hebben aangezet en er zijn in het land niet langer grote politiek-financiële affaires zoals in het verleden. De uitgewerkte regeling met betrekking tot het kader van de politieke financiering beantwoordt in zekere mate aan de verwachtingen van de relevante bepalingen van Aanbeveling Rec (2003)⁴ van het Comité van Ministers aan de Lidstaten over de gemeenschappelijke regels tegen corruptie bij de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes. Op het vlak van transparantie zijn er nog verbeteringen mogelijk om de activiteit en vooral de structuren van de politieke partijen meer in acht te nemen alsook met betrekking tot de reglementering van onder andere giften. Het is jammer dat de parlementaire controlecommissies op federaal niveau en op het niveau van de deelgebieden zich met de tijd niet meer hebben kunnen doen gelden en in ernstige mate zijn geblokkeerd door hun politieke

samenstelling. Hierdoor stelt de GRECO vragen bij het door België ter zake goedgekeurde model en steunt ze de invoering van een controlesysteem dat losstaat van de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes, zoals de Aanbeveling van 2003 aanraadt. Wat de sancties betreft om de naleving van de regels te garanderen, bestaat er een vrij breed scala van maatregelen. Naast de doeltreffendheid van deze sancties, die onvermijdelijk wordt aangetast door de zwakte van het controle-instrument, rijst in bepaalde gevallen de vraag of ze evenredig en ontradend zijn. Het gamma van sancties zou dan ook moeten worden herzien, wat trouwens zou kunnen gebeuren in de context van een meer algemene herziening.

91 Gelet op het voorgaande richt de GRECO zich tot België met de volgende aanbevelingen:

1. **overleg plegen over de noodzaak van een herziening van de gehele Belgische regelgeving over de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes, teneinde de regels uniformer, coherenter, duidelijker en efficiënter te maken (paragraaf 70) ;**
2. **i) de wet van 4 juli 1989 en de andere relevante wetten wijzigen teneinde ook de partijen in aanmerking te nemen die geen federale overheidsfinanciering genieten alsook ii) criteria invoeren om de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer uit te breiden tot de ermee samenhangende structuren, met name de lokale afdelingen van de partij, teneinde ook op lokaal niveau controle uit te oefenen (paragraaf 71) ;**
3. **in de federale regelgeving de respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen en hun componenten verduidelijken door ervoor te zorgen dat de geldstromen zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij verlopen (paragraaf 73) ;**
4. **i) de verplichte registratie van giften van minder dan 125 euro aan partijen en kandidaten invoeren; ii) het beroep op moderne en veiligere stortingsmogelijkheden bevorderen met het oog op de traceerbaarheid ervan iii) het begrip gift verduidelijken of omschrijven teneinde enerzijds te voorzien in een kader voor de prestaties die gratis zijn of waarvan de prijs lager is dan de marktwaarde en anderzijds de *sponsoring* en de bestaande regels inzake giften met elkaar in overeenstemming te brengen; iv) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 74) ;**
5. **i) onderzoeken of het opportuun is om de periode voor het boekhoudkundig en financieel in aanmerking nemen van de verkiezingscampagne te verlengen, zodat de aangiften de realiteit van de middelen en uitgaven voor deze campagnes beter weerspiegelen; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 75) ;**
6. **i) de termijn voor de bewaring van de bewijsstukken langer te maken dan twee jaar; ii) deze verplichting invoeren waar ze niet bestaat (in het bijzonder op het niveau van de provincies, districten en gemeenten volgens de wet van 7 juli 1994) ; iii) de gewesten vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 76) ;**
7. **i) met inachtneming van de grondwettelijke beginselen een verplichting voor de partijen/verkiezingskandidaten invoeren om de individuele giften waarvan de waarde hoger is dan een bepaalde drempel alsook de identiteit van de schenker bekend te**

maken; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 77) ;

8. **i) een – eventueel eengemaakt – systeem invoeren voor de controle op de financiering van de partijen en verkiezingscampagnes dat zoveel mogelijk onafhankelijk van de politieke partijen is en beschikt over de nodige middelen voor de uitoefening van een substantiële en adequate controle; ii) de gewesten vragen om deze aanbeveling in aanmerking te nemen ingeval de oprichting van een eengemaakt systeem te moeilijk zou blijken in de institutionele context van het land (paragraaf 82) ;**
 9. **i) met het Instituut der Bedrijfsrevisoren veeleisendere normen vaststellen voor de audit van de rekeningen van de politieke partijen, met inbegrip van de regels om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te garanderen en ii) onderzoeken of het opportuun is om de auditverplichtingen uit te breiden naast de jaarrekening van de partijen tot met name hun rapporten over de verkiezingsuitgaven (paragraaf 83);**
 10. **i) ervoor zorgen dat indien een partij verzuimt aan haar verplichtingen uit de wet van 4 juli 1989 (of andere relevante teksten) en normaal de federale financiering zou verliezen, dit leidt tot een verlies van alle prestaties die ze in het land geniet bij wijze van overheidssteun; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 88) ;**
 11. **i) de bevoegdheden van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen in geval van niet-naleving van de regels over politieke financiering, verduidelijken ; ii) zorgen voor een scala van sancties die evenrediger zijn en een sterker ontradend effect hebben voor de diverse overtredingen van de partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door de onverkiesbaarheid te veralgemenen, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verzwaren en te voorzien in regels rond recidive) ; iii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (paragraaf 89).**
- 92 Overeenkomstig artikel 30.2 van het Huishoudelijk Reglement vraagt de GRECO de Belgische overheden een verslag over de uitvoering van de bovenstaande aanbevelingen in te dienen tegen 30 november 2010.
- 93 De GRECO vraagt de Belgische overheden tot slot dit rapport zo spoedig mogelijk te publiceren, te vertalen in de andere officiële landstalen en deze vertalingen openbaar te maken.