

28 maart 2014

Greco Eval IV Rep (2013) 8F

**28 MAART 2014
GRECO EVAL IV REP (2013) 8F**

VIERDE EVALUATIECYCLUS

**PREVENTIE VAN CORRUPTIE TEN AANZIEN VAN
PARLEMENTSLEDEN, RECHTERS EN PROCUREURS**

**EVALUATIEVERSLAG
BELGIË**

**AANGENOMEN DOOR DE GRECO TIJDENS DE
63STE PLENAIRE VERGADERING**

SAMENVATTING

1. Hoewel geregelde peilingen uitwijzen dat meer dan 70 % van de bevolking ervan overtuigd blijft dat corruptie een zeer groot probleem is in het land, stellen de Belgische burgers dat zij in hun dagelijkse leven weinig met corruptie worden geconfronteerd. De perceptie van dit verschijnsel is trouwens relatief laag in de internationale vergelijkende studies. Justitie wordt over het algemeen goed gepercipieerd, in tegenstelling tot de politieke instellingen en tot de verkozenen die het vaakst te maken zouden hebben met problemen inzake integriteit. Tegelijk zou de strijd tegen corruptie in België niet meer zo belangrijk zijn als vroeger en worden de overheden belast met justitie en vervolging geconfronteerd met een gebrek aan middelen en personeel. De zorg voor besparingen hebben ook geleid tot een grondige hervorming van de Senaat, die in de loop van 2014 geleidelijk zal worden doorgevoerd.

2. Er zijn geen veroordelingen geregistreerd van parlementsleden wegens feiten van corruptie die verband houden met hun functie (voor zover de ter plaatse ontmoete gesprekspartners zich konden herinneren). België beschikt over enkele preventieve voorzieningen, waaronder een stelsel voor de aangifte van giften, mandaten, functies en vermogen. De recente invoering van deontologische codes door de vergaderingen en van een Federale Deontologische Commissie, die in de loop van 2014 van kracht worden, zijn positieve, aanvullende initiatieven die moeten worden toegejuicht. Het land rekent ook op de wederzijdse sociale controle en de sociale controle tussen de politieke machten om de misbruiken te beperken. Daaraan zijn echter grenzen. Thans lijkt de ingevoerde regelgeving soms onnodig ingewikkeld of beperkt qua draagwijdte, inzonderheid inzake giften, geschenken en andere voordelen, en is zij onvoldoende doeltreffend. De risico's worden nog vergroot doordat de betrekkingen met derden, inzonderheid lobby's, tot op heden niet gereguleerd zijn, ondanks bepaalde recorrente polemieken. België moet dergelijke leemten bijgevolg wegwerken en zijn voorzieningen aanvullen met een ambitieuzer mechanisme, inzonderheid voor de aangifte van de financiële situatie van de parlementsleden, die in ruime mate openbaar zou moeten zijn, met inbegrip van de inkomsten en het vermogen. De controlemechanismen (met inbegrip van de tuchtrechtelijke of strafrechtelijke gevolgen) op de naleving van de verplichtingen en de juistheid van de aangiften, zowel binnen als buiten het parlement, moeten doeltreffender worden gemaakt. Het parlement zou de versterking van de maatregelen inzake de bescherming van de integriteit van de parlementsleden kunnen aangrijpen om duidelijke verbintenissen aan te gaan inzake deze aangelegenheden, des te meer omdat de hervormde Senaat in de toekomst niet langer de rol van waakhond zal spelen die de bicamerale parlementen over het algemeen toekennen aan het Hogerhuis ten aanzien van het Lagerhuis.

3. De Belgische justitie lijkt autonoom en gedecentraliseerd te zijn. Zij ondervangt het gebrek aan middelen en personeel door vaak een beroep te doen op advocaten, inzonderheid om de functie van rechter of procureur te vervullen (er is sprake van "magistraten"¹). Een en ander levert verschillende problemen op, waaronder het gegeven dat mensen verschillende petjes dragen, een toestand die niet wenselijk is. Het zelfbestuur van justitie leidt ertoe dat een instrument voor de algemene evaluatie van de werking ervan, met periodieke verslagen thans niet bestaat, een leemte die de Hoge Raad voor de Justitie zou kunnen wegwerken. De versterking van zijn rol, met inbegrip van audit, zou het mogelijk maken om de redenen van de vastgestelde verschillen inzake de kwaliteit van de werking tussen vergelijkbare rechtscolleges, alsook bepaalde praktijken door practici gerapporteerd en omschreven als "kleine vriendendiensten",

¹ Dit verslag moet het gebruikelijke formaat van de verslagen van de vierde cyclus behouden. Rekening houdend met de uitgesproken uniciteit van het beroep van magistraat, betreft deel IV inzake de rechters in grote mate de procureurs, die aan bod komen in deel V, dat dus korter is dan gewoonlijk, ook al omdat er geen specifieke problemen zijn.

beter te omschrijven. Om dezelfde redenen moet de managementfunctie in de rechtbanken en het openbaar ministerie worden ontwikkeld. Hoewel justitie weinig te maken lijkt te hebben met tekortkomingen inzake integriteit en zij het vertrouwen van het publiek geniet, zou zij als geheel erbij winnen om de gedragslijn die dagelijks wordt verwacht van rechters en procureurs en de wijze waarop zij omgaat met de interne tekortkomingen van haar personeel, beter bekend te maken. Tenslotte is een justitie met het hoogste van niveau van integriteit een vereiste die geldt voor alle rechtbanken, daaronder begrepen inzake administratieve geschillen. Tot dusver blijft de organisatie van de administratieve justitie echter onvoltooid en bestaat er zelfs geen lijst van de verschillende rechtscolleges die deel ervan uitmaken. België zou zich ervan moeten vergewissen dat wel degelijk adequate maatregelen inzake integriteit zijn getroffen die ook die administratieve rechtscolleges betreffen.

I. INLEIDING EN METHODOLOGIE

4. België werd in 1999 lid van de GRECO. Sinds de toetreding werd België geëvalueerd in het kader van de eerste (december 2001), tweede (december 2004) en derde (mei 2009) evaluatiecycli. De relevante evaluatieverslagen kunnen, net als de daaropvolgende conformiteitsverslagen, worden geraadpleegd op de website van de GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

5. De vierde evaluatiecyclus, die op 1 januari 2012 van start is gegaan, betreft de "Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs". Door voor dit thema te kiezen waagt de GRECO zich op een nieuw werkdomein, waardoor het multidisciplinaire karakter van zijn bijdragen wordt onderstreept. Tegelijk is dit thema duidelijk verbonden met de voorgaande werkzaamheden van de GRECO: de werkzaamheden van de eerste evaluatiecyclus, waarbij het accent lag op de onafhankelijkheid van justitie; van de tweede cyclus, waarbij in het bijzonder de overheidsadministratie werd onderzocht; en van de derde cyclus, gericht op de strafbaarstellingen van corruptie (daaronder begrepen ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs) en op de preventie van corruptie met betrekking tot de financiering van politieke partijen.

6. Dezelfde prioritaire aangelegenheden worden behandeld in het kader van deze vierde evaluatiecyclus voor alle onderzochte personen/functies, te weten:

- de ethische beginselen, gedragsregels en belangenconflicten;
- het verbod op of de beperking van bepaalde activiteiten;
- de aangifte van het vermogen, van de inkomsten, van de passiva en de interesten;
- de toepassing van de geldende regels;
- de bewustmaking.

7. Wat de parlementaire vergaderingen betreft, heeft de evaluatie betrekking op de leden van de nationale parlementen en alle kamers van het parlement, ongeacht of de leden ervan benoemd of verkozen zijn. In het geval van het gerechtelijk apparaat en de andere actoren van de prejudiciële fase en gerechtelijke procedure, is de evaluatie gericht op de procureurs en de rechters, al dan niet beroepsrechters onderworpen aan de nationale wetgeving en regelgeving en ongeacht het soort rechtscollege waarin zij zetelen.

8. Voor de uitwerking van dit verslag heeft de GRECO zich gebaseerd op de antwoorden van België op de evaluatievragenlijst (document Greco Eval IV (2013) 8F REQUEST). Bovendien heeft een GRECO-evaluatieteam (hierna "GET" genoemd) van 21 tot 25 oktober 2013 een bezoek gebracht aan België waardoor het mogelijk was om een behoorlijke hoeveelheid aanvullende informatie en documenten te verzamelen bezorgd door de gesprekspartners en/of afkomstig van openbare bronnen. Het GET was samengesteld uit de heer Jean-Pierre DRENO, procureur-generaal, parket-generaal (Monaco), mevrouw Helena PAPA, coördinator, dienst Anticorruptie en Interne controle

van de administratie verbonden aan de Raad van Ministers (Albanië), de heer Jean-Baptiste PARLOS, magistraat, eerste vice-voorzitter van het *tribunal de grande instance* te Parijs (Frankrijk) en de heer Gaetano PELELLA, parlementair adviseur, hoofd van de eenheid Financiering van de politieke partijen in het parlement (Italië). Het GET werd bijgestaan door de heer Christophe SPECKBACHER van het secretariaat van de GRECO.

9. Het GET ontmoette vertegenwoordigers of leden van de volgende instellingen: Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat (verkozenen, secretariaat-generaal, quaestuur, juridische diensten, commissies belast met de aangelegenheden inzake immunitet), FOD Justitie, ministeriële diensten verantwoordelijk voor de institutionele hervormingen, Rekenhof, rechtscollèges (hof van beroep, rechtbank van koophandel, politierechtbank), onderzoeksrechters, rechters in handelszaken, Raad van State, parket (regionaal en federaal niveau), College van procureurs-generaal, Hoge Raad voor de Justitie, Nationale Tuchtraad, Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde, Instituut voor Gerechtelijke Opleiding. Het GET heeft ook academici en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, vertegenwoordigers van het advocatenberoep en verenigingen van rechters en procureurs ontmoet.

10. De belangrijkste doelstelling van dit verslag bestaat in de evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregelen die de Belgische instellingen hebben genomen ter voorkoming van corruptie van parlementsleden, rechters en procureurs en ter versterking van hun gepercipieerde en werkelijke integriteit. Het verslag bevat een kritische analyse van de situatie in het land, waarbij rekening wordt gehouden met de door de betrokken actoren geleverde inspanningen en de behaalde resultaten, en – in voorkomend geval – de leemten worden geïdentificeerd en aanbevelingen worden geformuleerd om de situatie te verbeteren. Zoals gebruikelijk richt de GRECO zijn aanbevelingen tot de Belgische overheden, die de instellingen of organen moeten aanwijzen die de vereiste maatregelen moeten nemen. België zal worden verzocht om verslag uit te brengen over de maatregelen genomen als antwoord op de aanbevelingen in dit verslag, zulks binnen een termijn van 18 maanden na de goedkeuring ervan.

11. Er moet worden onderstreept dat het begrip magistraat in België, zoals in enkele andere lidstaten van de GRECO, de functie van rechter en van procureur inhoudt. De personen die deze functies uitoefenen, maken deel uit van een enkel korps en zijn onderworpen aan grotendeels gemeenschappelijke regels wat de rechten en verplichtingen alsook de mechanismen inzake integriteit betreft. Teneinde in de vierde cyclus het gebruikelijke formaat van de verslagen te behouden, worden de rechters en de procureurs in dit verslag afzonderlijk besproken (respectievelijk in de hoofdstukken IV en V). Niettemin blijft de informatie in hoofdstuk IV – inzake het statuut van de magistraten (d.w.z. de rechters en de procureurs) – ook grotendeels relevant ten aanzien van de procureurs. Deze informatie wordt bijgevolg niet herhaald in hoofdstuk V van dit verslag. Samen met het gegeven dat de sterke autonomie van het parket weinig specifieke commentaar inzake de situatie van de procureurs behoeft, maakt dit dat hoofdstuk V kort blijft.

II. CONTEXT

12. In de index (2012) voor de perceptie van corruptie, die de ngo Transparency International jaarlijks publiceert, bekleedt België thans de 16de plaats op een totaal van 174 landen, met een score van 75 op 100. Die rangschikking schommelt weinig van jaar tot jaar en op internationaal vlak staat België dan ook bovenaan in de tabel. Volgens de Eurobarometerpeiling (2012)² inzake de perceptie van corruptie meent 71 % van de in België ondervraagde personen dat corruptie echter een belangrijk probleem blijft (gemiddelde van de EU-landen: 74 %), hoewel tegelijkertijd slechts 3 % van hen aangeven persoonlijk met dit probleem geconfronteerd te zijn geweest in de afgelopen 12 maanden (gemiddelde van de EU-landen: 8 %). Volgens deze peiling heeft België weinig bijzondere kenmerken: zo zouden bijvoorbeeld, zoals in de meeste andere landen van de EU, de te nauwe betrekkingen tussen geld en politieke macht de belangrijkste oorzaak zijn van de corruptie in België. Tegelijkertijd lijkt de benoeming in de administratie op basis van andere criteria dan verdienste of competentie een specifieke probleem te vormen. Van de elf door de opiniepeilers genoemde categorieën van openbare actoren worden de nationale en lokale verkozenen (en de ambtenaren belast met de overheidsopdrachten of de afgifte van vergunningen) gepercipieerd als degenen die het meest in aanraking komen met corruptie of illegale financiering. Van de elf door de opiniepeilers genoemde beroeps categorieën worden de personeelsleden van justitie gepercipieerd als behorend tot de drie beroeps categorieën die het minst in aanraking komen met corruptie (samen met gezondheid en onderwijs).

13. In 2002, 2007 en 2010 werd op het specifiek nationale vlak gepeild naar de werking van justitie, ook in vergelijking met andere instellingen. Daaruit blijkt het volgende: a) het vertrouwen van de Belgen in hun justitie kan worden verbeterd (dat ging van 41 naar 66 %, en daalde daarna weer tot 61 % positieve meningen voor de voornoemde drie jaren); b) justitie werkt goed, maar communiceert slecht; c) het beeld van een justitie met twee snelheden blijft bestaan (naargelang van de bekendheid van de personen die partij zijn bij een procedure) ondanks de perceptie dat de processen over het algemeen rechtvaardig zijn en door onafhankelijke magistraten worden gevoerd; d) het vertrouwen in het parlement was tussen 2007 en 2010 gedaald (53 % positieve meningen, zoals in 2002). De Belgische afdeling van Transparency International heeft de integriteit van de instellingen in haar geheel bestudeerd in haar evaluatie van het nationaal integriteitssysteem gepubliceerd in mei 2012. In het licht van diverse academische werkzaamheden worden factoren genoemd die de corruptie in België bevorderen: de tolerantie ten aanzien van onregelmatig gedrag gekoppeld aan een verbreide cultuur van cliëntelisme tussen de politieke klasse en de kiezers en de traditioneel centrale rol van laatstgenoemden (inzake benoemingen voor de betrekkingen van de Staat, bij de voorbereiding van de beslissingen – vaak achter gesloten deuren). Deze studie doet verscheidene interessante aanbevelingen³.

14. Volgens verscheidene door het GET ontmoete gesprekspartners zou de strijd tegen corruptie in België niet meer de aandacht krijgen die hij verdient. De media zouden niet langer de rol spelen van tegengestelde macht, bij gebrek aan onafhankelijkheid, en zouden weinig bezig zijn met onderzoeksjournalistiek. Dat zou verklaren waarom de openbare controverses inzake integriteit kwesies vaak snel vergeten zijn. De organisaties van het maatschappelijk middenveld die werken rond de thema's transparantie, integriteit en de strijd tegen corruptie lijken thans kracht en steun te hebben verloren. Het gebrek aan middelen bij politie en justitie zou hen sterk beperken in de mogelijkheid om binnen de nodige termijnen te werken aan grote dossiers inzake economische en financiële delinquentie alsook inzake verborgen delinquentie zoals corruptie.

² Bijzondere Eurobarometerpeiling inzake de houdingen van Europeanen ten opzichte van corruptie 2011 (gepubliceerd in 2012): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_fact_lu_fr.pdf
2009 (gepubliceerd in 2010): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_sum_fr.pdf
2007 (gepubliceerd in 2008): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_fr.pdf

³ Inzonderheid de ethiek en de transparantie bevorderen (parlement en justitie), een einde maken aan de territoriale verzuiling, de middelen en de procedures inzake benoeming/evaluatie/tucht alsook de opleiding en het klachtenbeheer (justitie) verbeteren.

III. PREVENTIE VAN CORRUPTIE TEN AANZIEN VAN PARLEMENTSLEDEN

15. Tijdens het bezoek ter plaatse werd in het kader van de zesde staatshervorming een grootscheepse hervorming van het parlement doorgevoerd, aangezien die het einde betekent voor het traditionele tweekamerstelsel. Die hervorming volgt uit de wil om budgettaire besparingen te verwezenlijken en bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen over te dragen. Zij treft in het bijzonder de Senaat, die een niet-permanente instelling zal worden, aangezien zij slechts tijdens acht perioden per jaar zal bijeenkomen, dus gemiddeld een keer per maand. De Senaat zal alleen nog staatshervormingen en wijzigingen van de Grondwet, bijzondere wetten en wetten met betrekking tot de federale structuur van de staat behandelen. Zij zal informatieverslagen kunnen opstellen over "transversale" aangelegenheden. Aangezien de hervorming in december 2013 werd gestemd, zal zij na de wetgevende verkiezingen van mei 2014 worden verwezenlijkt. De nieuwe Senaat zal pas tijdens de tweede helft van dit verkiezingsjaar ontstaan en het exacte belang ervan in de context van de nieuwe bevoegdheden moet nog worden bepaald. Gelet op die onbekende factoren heeft het GET het gehouden bij de situatie van de Senaat op het tijdstip van het bezoek.

Overzicht van het parlementaire systeem

16. De federale wetgevende macht werkt volgens een tweekamerstelsel en wordt uitgeoefend door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat (samen met de Koning, en wordt sinds de hervorming van 1993 gekenmerkt door de voorrang van de Kamer op de Senaat (in de zin dat de Kamer meer voorrechten geniet dan de Senaat). De 150 kamerleden waren in de elf kieskringen van het land verkozen voor vier jaar volgens het rechtstreeks algemeen stemrecht.

17. Op het tijdstip van het bezoek waren de 71 senatoren gekozen door verkiezing of aanwijzing: a) 40 door 2 kiescolleges rechtstreeks voor 4 jaar en uit 3 kieskringen verkozen senatoren; b) 21 senatoren (de gemeenschapssenatoren) aangewezen door en uit de gemeenschapsparlementen voor een periode van 4 jaar; c) 10 gecoöpteerde senatoren aangewezen voor 4 jaar door de rechtstreeks verkozen senatoren en de gemeenschapssenatoren.

18. Na de hervorming zal het Hogerhuis samengesteld zijn uit 60 leden, te weten: a) 50 verkozenen van de gewesten en gemeenschappen: 29 Nederlandstaligen, 20 Franstaligen en 1 Duitstalige; b) 10 door de andere senatoren aangewezen gecoöpteerde verkozenen: 6 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen.

19. Het basisbeginsel van de vertegenwoordiging bestaat erin dat de verkozenen in de Kamer en de Senaat niet enkel de belangen van hun kieskring moeten verdedigen, maar ook de nationale belangen en die van de volledige bevolking. In artikel 42 van de Grondwet is immers het volgende bepaald: "De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen." Het GET merkt op dat deze formule op verschillende wijzen kan worden gelezen en naargelang van de lezing verschillende gevolgen kan hebben, maar ook dat België in elk geval het gebiedende mandaat verbiedt: de parlementsleden kunnen dus geen "instructies" krijgen van hun kiezers.

Transparantie van het wetgevend proces

20. De teksten van de "voorstellen" van wet (ingediend door het parlement) en de "ontwerpen" van wet (ingediend door de uitvoerende macht) worden openbaar gemaakt zodra zij in druk worden gebracht door de vergaderingen, die ze op papier en in elektronische vorm op hun website bekendmaken. De goedkeuring van een wet vereist geen voorafgaande openbare raadpleging, hoewel een commissie het in de praktijk

tijdens parlementaire besprekingen nuttig kan achten om het advies van extraparlementaire personen of organen in te winnen (hoorzittingen).

21. De Grondwet (artikel 47) waarborgt de openbaarheid van de plenaire vergaderingen, maar dat is geen absolute regel en elke kamer kan op ieder moment beslissen om met gesloten deuren te vergaderen (op verzoek van de voorzitter of van tien leden). Van die mogelijkheid wordt in de praktijk sinds lange tijd slechts zelden gebruik gemaakt⁴. Van die zittingen wordt geen verslag opgesteld en er mag zelfs op geen enkele andere wijze over worden gecommuniceerd. Zowel voor de Kamer van volksvertegenwoordigers als voor de Senaat (cf. inzonderheid de artikelen 31 en 39, voor de commissies, en artikel 56, voor de plenaire vergadering, van het reglement van de Kamer; cf. inzonderheid de artikelen 23 en 26 van het reglement van de Senaat) geldt het beginsel van de openbaarheid van de werkzaamheden van de commissies, daaronder begrepen de bijzondere commissies, behalve in bepaalde limitatief opgesomde gevallen of voor bepaalde commissies die bijzonder gevoelige aangelegenheden behandelen (bv. de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven en de commissie voor de vervolgingen in de Kamer en de commissie belast met de opvolging van de buitenlandse zendingen). In bepaalde gevallen kan een striktere vorm van gesloten deuren worden toegepast ten aanzien van de parlementsliden die geen lid zijn van de betrokken commissie. In dergelijke gevallen beslist de commissie of zij al dan niet een verslag van de besprekingen bekendmaakt. Van de werkzaamheden van elke kamer worden normaliter gedetailleerde notulen opgesteld, dan wel schriftelijke of audiovisuele verslagen gemaakt, waarin ook melding wordt gemaakt van de stem van elk parlementslid (die in beginsel ook openbaar is, met uitzondering van de stemmen inzake benoemingen of voordrachten van bijvoorbeeld de raadsheren van het Rekenhof).

22. Het GET wijst erop dat de mogelijkheden om een beroep te doen op gesloten deuren buiten de plenaire vergaderingen theoretisch gezien groot blijven en niet altijd beperkt zijn tot specifiek omschreven gevallen. Bijgevolg: a) kan de Kamer beslissen om achter gesloten deuren te vergaderen over elk door een commissie onderzocht "punt van een hoofdvraag" (de gesloten deuren zijn verplicht indien daarom is verzocht door de regering of door twee derde van de leden van een commissie), maar ook in geval van een ontwerp of voorstel van wet: er wordt slechts een verslag gepubliceerd indien de betrokken commissie dat beslist; b) kan aldus enige bijzondere commissie van de Kamer indien nodig achter gesloten deuren vergaderen; c) worden in de Senaat de gesloten deuren principieel toegepast bij de oprichting van subcommissies of werkgroepen (gesloten deuren zonder uitzondering voor de werkgroepen, in beginsel gesloten deuren behoudens andersluidende beslissing van het bureau of de voorzitter) en worden de werkzaamheden slechts openbaar gemaakt in geval van eensluidend advies van de betrokken commissie; d) kan de Kamer van volksvertegenwoordigers ook subcommissies en werkgroepen oprichten. De subcommissies volgen de regeling van de commissies: de aangelegenheid van de openbaarheid van de werkzaamheden in de werkgroepen is niet geregeld in het reglement, maar in de praktijk zijn de meeste vergaderingen openbaar. Het GET heeft geen kennis gekregen van recente controversen inzake die regels, maar het zou opportuun kunnen zijn daarover na te denken met het oogmerk de openbaarheid van de parlementaire werkzaamheden beter te waarborgen en de gevallen waarin het beginsel van gesloten deuren wordt toegepast, nader te bepalen.

Bezoldiging en materiële voordelen

23. Volgens de resultaten van een officieel onderzoek gevoerd in samenwerking met academici, bedroeg het gemiddelde brutomaandloon in 2012 in België voor een voltijdse betrekking 3133 euro, te weten 1984 euro netto. De vergaderingen bepalen de parlementaire vergoedingen op grond van de wedde van een staatsraad aan het begin

⁴ Sinds de jaren 1920 werden zittingen met gesloten deuren enkel nog georganiseerd voor het onderzoek van de begroting van de Kamer (afgeschaft in 1996) of de Senaat, voor de inbeschuldigingstelling van ministers en in bepaalde andere uitzonderlijke gevallen.

van zijn loopbaan. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vergoedingen en andere voordelen:

	Volksvertegenwoordigers	Senatoren
Bezoldigingsniveau (brutomaandvergoedingen)	<ul style="list-style-type: none"> - Basismaandvergoeding aan de huidige index: 7172 euro bruto (86 067,09 bruto per jaar) of ongeveer 3500 euro netto per maand na aftrek van de belastingen en de pensioenbijdrage + niet-belastbare en zonder verantwoording gestorte onkostenvergoeding (28 % van het brutobedrag of 2008,23 euro per maand aan de huidige index) = in totaal 5508,23 euro per maand - premies (eindejaarstoelage, vakantiegeld) zoals voor de rijksambtenaren 	
	<ul style="list-style-type: none"> - vermindering van 10 tot 60 % van de vergoeding naargelang van de afwezigheid (toegepast indien aan minder dan 80 % van de stemmingen in plenaire vergadering werd deelgenomen) 	(geen vermindering wegens absenteïsme)
Andere financiële bijdragen: medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> - kosten van de medewerkers worden ten laste genomen (1 tot 2 personen naargelang van het geval) + 1 medewerker voor de leden van het bureau; idem voor de politieke fracties – aantal in verhouding tot het aandeel van de fractie - gecentraliseerd beheer (overeenkomsten afgesloten en beheerd en sommen vastgelegd/betaald door de kamer); sommen verloren indien niet gebruikt 	<ul style="list-style-type: none"> - kosten van de medewerkers en persoonlijk secretariaat worden ten laste genomen (2 à 3 personen naargelang van het geval); idem voor de politieke fracties en het voorzitterschap - gemengd beheer (overeenkomsten afgesloten en beheerd door de senator/fractie, sommen vastgelegd en betaald door de Senaat); sommen verloren indien niet gebruikt
Materiële voordelen (vervoer, enz.)	<ul style="list-style-type: none"> - kosteloos gebruik van het door de staat uitgebate of in concessie gegeven vervoer - kilometervergoeding van 0,3456 euro - terbeschikkingstelling van een uitgerust kantoor + tenlasteneming van de aankoop van kantooruitrusting voor de woonplaats en correspondentiekosten 	
Andere persoonlijke voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - proportionele uittredingsvergoeding: vergoeding van 1 jaar voor een mandaat van 1 tot 6 jaar, van max. 2 jaar voor een mandaat van 6 à 12 jaar, van max. 4 jaar voor een mandaat van meer dan 12 jaar; vanaf 26 mei 2014: 4 maanden + 2 maanden per jaar mandaat met een maximum van 24 maanden in geval van vrijwillig vertrek (behoudens overmacht) - terugbetaling van specifieke aanvullende verzekeringen en kosten van de ziekteverzekering voor de leden die daar nog niet over beschikken - pensioen berekend naargelang van de duur van het mandaat (bv. max. 75 % van de vergoeding na 20 jaar mandaat) en vanaf 55 jaar⁵ 	
Collectieve voordelen	Jaarlijkse financiering van de parlementaire fractie (bv. ongeveer 46 000 euro per jaar en per lid van de erkende fractie (ten minste 5 leden) in de Kamer van volksvertegenwoordigers, zonder recht op controle van de algemene diensten of het Bureau); indien lid verandert: subsidie volgt het lid in de Kamer en is verloren voor de Senaat)	

24. De Belgische overheden wijzen erop dat daarbij de eventuele bijdragen uit overheidssubsidies in het kader van de financiering van de politieke partijen komen alsook privégiften van uitsluitend natuurlijke personen aan zowel de partijen als aan de componenten, kandidaten en politieke mandatarissen ervan. Die bijdragen vallen onder het wetgevingsstelsel ter zake van 1989⁶, dat werd onderzocht in het kader van het verslag van de derde Evaluatiecyclus van de GRECO (thema II), waarin onder meer is onderstreept dat het noodzakelijk is om een regeling uit te werken voor de *sponsoring* van de kandidaten/partijen (aangezien die niet in aanmerking wordt genomen als financiële bijdrage of als bijdrage in natura). De aangelegenheid wordt hierna behandeld in het kader van de geschenken, giften en andere voordelen afkomstig van niet-parlementaire bronnen. Over het algemeen lijken de aan de parlementsleden gestorte overheidsmiddelen op vrij verstandige wijze te worden beheerd en de belangrijkste punten van kritiek die het GET heeft gehoord, betreffen de sociale voordelen in vergelijking met de rest van de bevolking.

⁵ respectievelijk 36 jaar en 62 jaar, vanaf de volgende regeerperiode

⁶ [Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de wetgevende kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen](#): deze wet voorziet inzonderheid in de identificatie van de schenkers van giften hoger dan 125 euro, de beperking van enige gift van eenzelfde persoon tot 500 euro, de mededeling van de rekening aan de controleoverheden (minister van Financiën en Kamervoorzitters) en de boeten in geval van niet-naleving van de regelgeving.

Ethische beginselen en deontologische regels

25. Op het tijdstip van het bezoek bestonden er geen ethische beginselen of fundamentele waarden (in de zin van dit verslag) waarop de werkzaamheden van het federale parlement steunen, net zomin als deontologische regels die op parlementsleden van toepassing zijn. In het verleden zijn er naar aanleiding van opzienbarende schandalen wel plannen geweest, maar die hebben niet tot concrete resultaten geleid⁷. Recenter, in oktober 2011, werd voorgesteld een Federale Deontologische Commissie op te richten (naar het model van het Grondwettelijk Hof) die met die aangelegenheden belast zou zijn voor alle parlementsleden, regeringsleden en verschillende andere politieke of institutionele besluitvormers op federaal niveau (zoals chefs van de ministeriële kabinetten, bestuurders of beheerder van openbare instellingen, enz.). Op 19 december 2013 heeft het parlement uiteindelijk de wet houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie gestemd. Deze commissie, die in de loop van 2014 moet worden opgericht, zal inzonderheid belast zijn met: a) de uitwerking van een code met regels inzake deontologie, ethiek en belangenconflicten (die bij wet moet worden goedgekeurd) alsook enige richtlijn die de commissie ter zake dienstig acht (artikel 5 van de wet); die code zal echter niet van toepassing zijn op de parlementsleden en de twee kamers zullen hun eigen codes moeten aannemen; en b) de formulering van algemene voorstellen of het geven van (vertrouwelijk) advies aan alle personen bedoeld in de code inzake concrete situaties op deze gebieden: in geval van de parlementsleden kan de betrokkene zelf (vertrouwelijke) individueel advies vragen aan de commissie en worden algemene voorstellen of aanbevelingen gedaan op verzoek van een derde van de leden van de Kamer of Senaat, dan wel op verzoek van de regering of op initiatief van de commissie zelf (artikel 4).

26. De Senaat en de Kamer hebben dus respectievelijk op 17 en 19 december 2013 een deontologische code aangenomen in de vorm van een bijlage bij het huishoudelijk reglement⁸. Deze code, die op een paar zaken na voor beide vergaderingen uit dezelfde tekst zou bestaan, behandelt in 20 artikelen: a) de algemene gedragsregels (bv. belangeloosheid, integriteit, eerlijkheid, artikel 2); b) voorrang van het algemene belang op de particularistische belangen (artikel 4); c) regels inzake belangenconflicten (artikel 5); d) regels inzake voordelen en geschenken (artikel 6); e) het verbod om niet-openbare informatie mee te delen (artikelen 8 en 9); f) beperkingen voor de tussenkomsten ten voordele van individuele personen, daaronder begrepen inzake werving en ongevraagd dienstbetoon (artikelen 10 tot 16); g) regels inzake de bereikbaarheid van een parlements lid ten aanzien van het publiek (artikel 17). De daaropvolgende artikelen voorzien in een proces voor de periodieke controle door de Kamer van de aangelegenheden inzake de toepassing van de code en stelt de inwerkingtreding ervan vast in mei 2014, op de dag van de verkiezing van het nieuwe parlement. Het GET heeft niet de gelegenheid gehad om deze bepalingen te bespreken aangezien ze na het bezoek zijn opgesteld. Het team is echter verheugd over deze ontwikkelingen, die een belangrijke leemte aanvullen aangezien de bestaande regels ter zake zeldzaam of in werkelijkheid weinig dienstig waren⁹. Artikel 1 van de codes bepaalt het verplichte karakter ervan, en de onderbrenging ervan in het huishoudelijk reglement moet deze regels in beginsel enig gezag en enige zichtbaarheid verlenen. Het reglement van de Kamer is bijvoorbeeld ook gewijzigd om duidelijk te bepalen dat de

⁷ Thans heeft alleen het Vlaams Parlement een deontologische code aangenomen, te weten op 22 oktober 1997: niettemin zou de reikwijdte daarvan, zoals ter plaatse aangegeven, beperkt zijn en zou hij in de eerste plaats beogen bepaalde misbruiken in verband met de wekelijkse zitdagen (beloften, cliëntelisme, enz.) te verhelpen, zonder gewag te maken van andere problemen in verband met lobbying, belangenconflicten, enz.

⁸ Zie bijvoorbeeld de [webpagina van de Kamer](#) inzake de goedkeuringsprocedure.

⁹ Artikel 2 van de [wet van 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden](#) bepaalt bijvoorbeeld het volgende: "Geen ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, geen **leden of gewezen leden der Wetgevende Kamers** mogen in de akten of bekendmakingen in verband met de vennootschappen met winstgevend doel, melding maken van voornoemde titel." Aan het GET werd uitgelegd het gewoon de bedoeling is te voorkomen dat het publiek de verkozene percipieert als iemand die om financiële redenen van zijn hoedanigheid heeft geprofiteerd, maar daarmee wordt de deelname aan dergelijke vennootschappen geenszins afgebakend (pantouflage, tewerkstelling ter compensatie van bewezen diensten, enz.).

parlementsleden zich aan deze regels moeten houden (de vraag inzake de controle en de sancties blijft onbeantwoord, zie paragrafen 61 en volgende).

Belangenconflicten

27. Naast de onverenigbaarheden en de verderop besproken aangifte van de activiteiten van het parlementslid, zullen de belangenconflicten vanaf mei 2014 worden geregeld in artikel 5 van de in de vorige paragraaf vermelde deontologische codes. Dat gebeurt door de parlementsleden de volgende eisen op te leggen: a) dergelijke situaties voorkomen; b) mondeling melding maken van een situatie alvorens schriftelijk of mondeling tussenbeide te komen en alvorens te stemmen tijdens een commissievergadering of de plenaire vergadering in verband met een vraagstuk dat op dat belang betrekking heeft. De parlementsleden die in het parlement zijn belast met functies van intern beheer (quaestoren), worden geacht te zijn onderworpen aan bepaalde voorzorgsmaatregelen inzake belangenconflicten krachtens specifieke bepalingen over overheidsopdrachten¹⁰. In het toelichtend verslag wordt verwezen naar Aanbeveling nr. R(2000)10 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de gedragscodes voor ambtenaren en wordt onderstreept dat het (in de Belgische wetboeken gebruikte) begrip "persoonlijk belang" verwijst naar enig voordeel voor de betrokkene zelf of ten behoeve van zijn familie, ouders, vrienden of naasten, dan wel van personen met wie of organisaties waarmee een zakelijke of politieke relatie bestaat of heeft bestaan. Voornoemd verslag biedt nog meer verduidelijkingen. Zoals vermeld in de voorgaande paragrafen, zou de toekomstige algemene federale gedragscode normaliter ook aangelegenheden moeten behandelen inzake belangenconflicten die verband houden met verschillende andere functies en openbare mandaten die een parlementslid overigens tegelijkertijd zou kunnen uitvoeren. Die harmonisatie zou overigens kunnen bestaan met betrekking tot andere onderwerpen. Niettemin is het nog te vroeg om te weten op welke wijze die federale code de desbetreffende aangelegenheden zal reglementeren en afgestemd zal zijn op de deontologische regels voor de parlementsleden. Het GET is verheugd over deze evoluties en vraagt België om in de toekomst werk te maken van de onderlinge samenhang van deze diverse regels. Ook de afstemming op het strafrechtelijke instrumentarium (in het bijzonder het belangenconflict in artikel 245 van het Strafwetboek – cf. paragrafen 62 en 67) zal moeten worden gewaarborgd.

Ontzegging of beperking van bepaalde activiteiten

Geschenken, giften en andere beloningen

28. De regelgeving is sterk geëvolueerd tussen het tijdstip van het bezoek en de voltooiing van dit verslag. Tot voor kort gaven de Belgische overheden aan dat giften geregeld waren bij voornoemde wet van 4 juli 1989 betreffende de financiering van de politieke partijen. Tijdens de gesprekken ter plaatse werd in het bijzonder gewezen op het bepaalde in de artikelen 16bis en 16ter (zie ook paragraaf 34 en volgende van het evaluatieverslag van de derde cyclus¹¹). Zo moeten de volksvertegenwoordigers en de senatoren (als "politieke mandatarissen"), net zoals de politieke partijen en de componenten ervan, elk jaar een lijst opstellen van alle giften van meer dan 125 euro en de herkomst ervan (alleen de giften van natuurlijke personen zijn toegestaan). De som

¹⁰ De eventuele belangenconflicten bij de gunning van overheidsopdrachten zouden volgens de Belgische overheden deel uitmaken van de toepasbare wettelijke ontzeggingen. Zo is het krachtens artikel 8 van de wet van 15 juni 2006 betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten "elke ambtenaar, openbare gezagsdrager of ieder ander persoon die op welke wijze ook aan de aanbestedende overheid verbonden is, verboden, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen bij de plaatsing en de uitvoering van een overheidsopdracht zodra hij daardoor, persoonlijk of via een tussenpersoon, zou kunnen terechtkomen in een toestand van belangenvermenging met een kandidaat of inschrijver." De Belgische overheden stellen dat met "ieder ander persoon" ook de parlementsleden worden bedoeld.

¹¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_Two_NL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_Two_NL.pdf)

van de jaarlijkse giften van eenzelfde natuurlijke persoon aan eenzelfde parlementslid mag niet meer dan 500 euro bedragen en de som van de jaarlijkse giften van eenzelfde natuurlijk persoon aan parlementsliden, politieke partijen en de componenten ervan is beperkt tot 2000 euro. De giften van buitenlandse natuurlijke personen zijn niet gereguleerd. Maar de volksvertegenwoordigers en de senatoren moeten deze lijst vóór 30 juni van het volgende jaar bezorgen aan de *controlecommissie van de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen*. Zij kunnen worden gestraft met een strafrechtelijke geldboete van 26 euro tot 100 000 euro (te vermenigvuldigen met 6) indien zij in strijd met artikel 16bis een gift aanvaarden en indien zij de lijst niet of laattijdig indienen. Door de amendementen van januari 2014 is het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie voortaan uitdrukkelijk strafbaar (artikelen 13, 14 en 22 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 – *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 2014). Die lijsten worden echter niet altijd bekendgemaakt. Na de gesprekken ter plaatse heeft het GET geconcludeerd dat deze regelgeving, ondanks alle verdiensten ervan, onvoldoende bleef en in elk geval slecht gekend en slecht begrepen werd (en bijgevolg weinig doeltreffend was). Volgens verschillende ontmoete parlementsliden zou zij slechts gelden voor giften in contanten, wat niet klopt want het gaat om alle giften ongeacht de vorm en tegenwaarde ervan. Tijdens de gesprekken ter plaatse werd bevestigd dat verschillende vormen van steun in een 'grijze zone' bleven (in het bijzonder verschillende vormen van gastvrijheid) en het onderwerp zijn van occasionele controversen, zowel op nationaal als op lokaal vlak. Zoals hierboven aangegeven, komen de giften van buitenlandse natuurlijke personen bovendien niet uitdrukkelijk aan bod in de regelgeving. Ten tweede blijft het gebrek aan transparantie bestaan aangezien de aan de wetgevende kamer bezorgde lijsten van giften en van de schenkers vertrouwelijk blijven, zodat sociale controle en controle door de kiezers om te weten welke belangen hun verkozenen steunen niet mogelijk is (sinds januari 2014 werden echter verbeteringen aangebracht inzake *sponsoring*). Ten derde is de regelgeving in de praktijk niet doeltreffend genoeg: een aantal van de ter plaatse ontmoete parlementsliden hebben immers aangegeven dat de wetgeving van 1989 slechts moet worden toegepast in de context van verkiezingscampagnes. Dat zou dus betekenen dat in de praktijk ten minste een aantal parlementsliden geen enkele regel toepast in de periode tussen twee verkiezingen. Het GET merkt op dat de wet van 1989 op dat punt duidelijk is, voortdurend van toepassing is en de parlementsliden ertoe verplicht de lijsten van giften elk jaar in te dienen, wat de bevoegde parlementaire diensten ook onderstrepen.

29. Sinds de Kamer en de Senaat in december 2013 de gedragscodes hebben aangenomen, lijkt er voor een radicaal andere aanpak te zijn gekozen: "*Afgezien van hun parlementaire vergoeding mogen de leden geen enkel financieel of materieel voordeel, van welke aard ook, aanvaarden, elk geschenk met een niet symbolische vermogenswaarde inbegrepen, in ruil voor handelingen die ze tijdens de uitoefening van hun mandaat stellen.*" (artikel 6). De nieuwe regels lijken dus het tegenovergestelde te bepalen van de wetgeving van 1989 doordat zij thans een principieel verbod inhouden op enig financieel of materieel voordeel, behalve geschenken met een symbolische waarde. Deze regels vullen dus leemten aan – in het bijzonder door thans de geschenken te reglementeren – maar tegelijkertijd doen zij vragen rijzen, ook na het lezen van de memorie van toelichting¹², aangezien a) de wetgeving van 1989 toepasbaar zou blijven omdat zij "kandidaten toestaat om bepaalde giften te ontvangen in het licht van de verkiezingen" (citaat uit de memorie van toelichting) en b) artikel 6 slechts de voordelen beoogt die een compensatie van bewezen diensten inhouden. Het eerste punt lijkt echter bepaalde praktijken te bevestigen en spreekt, zoals vermeld in de voorgaande paragraaf, de wet van 1989 tegen. Het tweede punt lijkt op een redundantie ten aanzien van het strafrecht inzake corruptie, dat a contrario alle soorten voordelen toestaat die geen compensatie zijn, hetgeen de bestaansredenen zelf van een huishoudelijk reglement inzake geschenken en voordelen tegensprekt. Een dergelijk reglement houdt ook

¹² Document 53 3160/001 beschikbaar via de link in voetnoot 8.

verwikkelingen in die in de praktijk mogelijk moeilijk te beheren zijn voor de parlementsleden, terwijl de huidige situatie net noopt tot een inspanning voor meer duidelijkheid en samenhang.

30. Het GET waardeert de lovenswaardige inspanningen van het parlement om de geschenken, giften en andere beloningen te reglementeren. Het ligt echter voor de hand dat de hierboven beschreven situatie een probleem oplevert voor de beperking van de risico's van corruptie, niet alleen in het kader van geschenken, handelingen van gastvrijheid en andere voordelen die de regelmatige betrekkingen van een parlements lid met personen die privébelangen nastreven kunnen kenmerken, maar ook voor de doeltreffendheid van de regelgeving inzake de financiering van de politieke partijen. Tot slot waardeert het GET het belang van de onderlinge controle tussen parlementsleden in België. Dat is echter geen echt alternatief voor een coherente regelgeving, in de vereiste vorm en door iedereen aanvaard, begrepen en toegepast, die ook de (door het publiek gepercipieerde) objectieve integriteit zou bevorderen en niet beperkt zou blijven tot de loutere voordelen die compensaties zouden uitmaken. Idealiter zou een en ander ertoe moeten leiden dat geschenken en andere voordelen verboden zijn en dat die welke de betrekkingen met de Belgische samenleving onderhouden onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan (aanvaardbare waarde, waakzaamheid van de parlementsleden, op voorwaarde dat de gift niet aan een compensatie gekoppeld is, aangiftestelsel en openbaarheid van de aanvaardbare giften, overdracht van bepaalde giften aan de eigendom van het parlement, enz.). Dat zou ook betekenen dat de samenhang met de wetgeving van 1989 wordt gewaarborgd¹³ en dat die voldoende bekend wordt om doeltreffend te zijn. Gelet op de overwegingen in de voorgaande paragrafen **beveelt de GRECO bijgevolg aan om werk te maken van de invoering van een coherente en doeltreffende regelgeving voor de parlementsleden i) inzake geschenken, giften en andere beloningen die inzonderheid zou voorzien in de openbaarheid van die welke aanvaard worden alsook in de identiteit van de schenkers en ii) die de aangelegenheid inzake buitenlandse schenkers regelt.**

Onverenigbaarheden

31. De Grondwet en de artikelen 1 tot 1^{quater} van de wet van 6 augustus 1931 bevatten de onverenigbaarheden en ontzeggingen voor inzonderheid de Kamerleden en de senatoren. Zijn onder meer onverenigbaar met de functie van volksvertegenwoordiger of senator a) enig tweede mandaat als parlements lid in de andere federale kamer of in een Gemeenschaps- of een Gewestparlement (behalve voor de 21 senatoren aangewezen binnen de Gemeenschapsparlementen) (artikelen 49 en 119 van de Grondwet); b) enige betrekking als ambtenaar of bezoldigd beambte van de Staat (behalve een betrekking als leerkracht op grond van een strikte lezing van de teksten); c) enige gerechtelijke functie (rechter of procureur) alsook enige betrekking bij de Raad van State, het Hof van Cassatie, het Rekenhof); overigens mag een parlements lid in het algemeen niet "pleiten of eender welke betwiste zaak volgen in het belang van de Staat, noch de Staat in dergelijke zaak van advies of raadpleging dienen, tenzij kosteloos."; d) de functie van advocaat der federale openbare besturen; e) de functie van militair in actieve dienst.

32. Artikel 1^{quater} van dezelfde wet regelt op een – volgens het GET – vrij ingewikkelde wijze de aangelegenheid van de verenigbaarheid van het mandaat van federaal parlements lid met de verantwoordelijkheden binnen een openbare entiteit. Zo mag een parlements lid in geen geval lid zijn van een raad van bestuur van een autonoom overheidsbedrijf dat afhangt van de Staat (post, spoorwegen), maar kan hij wel (slechts

¹³ Bijvoorbeeld door de nodige maatregelen te treffen om voor eens en voor altijd te verduidelijken in welke omstandigheden zij van toepassing is op de rechtstreekse giften aan de parlementsleden (doorlopende toepassing, zoals vandaag het geval is, of enkel in verkiezingstijd). Waarschijnlijk moet worden nagedacht over de mogelijkheid om rechtstreekse giften aan individuele parlementsleden al dan niet te behouden, aangezien het in beginsel hun partij/lijst is die die giften moet ontvangen via een financieel mandataris. Hoe dan ook moet de toepassing van de regels inzake de financiering van de politieke partijen worden uitgebreid naar de financiering van de verkiezingscampagnes/kandidaten – cf. evaluatieverslag van de derde cyclus.

één) "bezoldigd uitvoerend mandaat" uitoefenen a) in een openbare of particuliere instelling, als vertegenwoordiger van het Rijk, van een gemeenschap, van een gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat meer bevoegdheid verleent dan het loutere lidmaatschap van de algemene vergadering of van de raad van bestuur van die instelling en ongeacht het daaraan verbonden inkomen, of b) in een openbare of particuliere instelling, als vertegenwoordiger van het Rijk, van een gemeenschap, van een gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat een maandelijks bruto belastbaar inkomen oplevert dat lager is dan een bepaald bedrag (672,37 euro op 1 januari 2014). In de andere gevallen is cumulatie toegestaan: kosteloze mandaten, mandaten die voortvloeien uit de functie, mandaten in adviesorganen of organen zonder rechtspersoonlijkheid. In de antwoorden van België wordt ook verduidelijkt dat er overigens bijzondere wetten bestaan waarin parlementsleden het verbod wordt opgelegd om houder te zijn van bepaalde functies in instellingen van openbaar nut.

33. Ten slotte is voorzien in beperkingen inzake de cumulatie van de bezoldigingen. In de wet van 6 augustus 1931 is immers bepaald dat het totale bedrag van de vergoedingen, wedden of presentiegelden, ontvangen als bezoldiging voor de door het lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of Senaat naast zijn parlementair mandaat uitgeoefende activiteiten, de helft van het bedrag van de parlementaire vergoeding niet mag overschrijden (artikel 1*quinquies*). In de praktijk worden de bezoldigingen van de andere mandaten dan het parlementaire mandaat verminderd.

34. Het GET is verheugd over de inspanningen van de Belgische wetgever om de onverenigbaarheden af te bakenen en de cumulatie van de mandaten te beperken. Dat neemt niet weg dat parlementsleden soms een groot aantal functies¹⁴ bekleden met een groot aantal mandaten in de openbare of para-openbare sector. Het complexe stelsel dat ertoe strekt de mandaten in de openbare entiteiten te beperken leidt regelmatig tot debatten over de betekenis van bepaalde begrippen en/of de gepastheid om preciezere beperkingen in te voeren. Ten slotte moet het volgende worden onderstreept: hoewel de wetgever erop stond de uitoefening van enige gerechtelijke functie te verbieden, geldt dat niet voor de administratieve rechtscolleges, terwijl in de wet van 1931 uitdrukkelijk is voorzien in onverenigbaarheden met betrekking tot de Raad van State. De Belgische overheden onderstrepen dat de bijzondere teksten die de verschillende administratieve rechtscolleges regelen ook in dergelijke onverenigbaarheden voorzien, maar dat het thans moeilijk blijft om te bepalen of het om een algemene regel gaat gelet op het aantal en de diversiteit van die rechtscolleges, wat de inventarisering ervan reeds bemoeilijkt, zoals in paragraaf 80 van dit verslag wordt onderstreept. Het GET kan België slechts aanmoedigen om de duidelijkheid en de coherentie van zijn stelsel van op parlementsleden toepasbare onverenigbaarheden onder de loep te nemen.

Nevenactiviteiten, financiële belangen, met de overheid afgesloten overeenkomsten

35. De professionele activiteiten en andere verantwoordelijkheden van de parlementsleden zijn onderworpen aan de regels vermeld in bovenstaande paragraaf 31 en volgende inzake de onverenigbaarheden en de beperking van de cumulatie van mandaten en functies in de openbare en para-openbare entiteiten. Voor het overige gelden er geen specifieke ontzeggingen of beperkingen voor de in het bovenstaande opschrift bedoelde domeinen. Een parlements lid kan bijvoorbeeld na zijn aantreden enige activiteit aanvaarden, daaronder begrepen activiteiten als adviseur, die ertoe zouden kunnen leiden dat hij bepaalde zakelijke relaties onderhoudt met derden die eropuit zijn de parlementaire werkzaamheden te beïnvloeden. Daar zitten enkele mogelijke zwakke plekken in de Belgische context. De verbeteringen vooropgesteld in paragraaf 41 zouden in beginsel ook de risico's verbonden aan bepaalde nevenactiviteiten moeten beperken. Zo beogen ook de in paragraaf 42 en volgende besproken mechanismen voor de aangifte

¹⁴ Bronnen: informatie afkomstig van de website www.cumuleo.be.

van mandaten en professionele activiteiten en van het vermogen om meer transparantie te waarborgen met de aanbevelingen waarop wordt aangedrongen. De invoering van een stelsel over de wijze waarop moet worden omgegaan met gerichte of specifieke belangenconflicten, zoals bepaald in artikel 5 van de deontologische codes vanaf de volgende verkiezingen in mei 2014 (zie paragraaf 27), zou tevens de mogelijkheid moeten bieden om de risico's verbonden aan financiële belangen of aan contractuele relatie met de overheid beter af te bakenen.

Beperkingen die gelden na de beëindiging van de functie

36. Artikel 5 van voornoemde wet van 1931 voorziet in een geval van beperking voor situaties van "draaideurpraktijken", aangezien met betrekking tot de gevallen van onverenigbaarheden ook het volgende is bepaald: "De leden der Kamers kunnen slechts ten minste een jaar na het verstrijken van hun mandaat tot een bezoldigd Staatsambt benoemd worden. De ambten van minister, van lid van het Grondwettelijk Hof, van diplomatiek ambtenaar en van provinciegouverneur of van provinciegriffier zijn hiervan uitgezonderd. Het GET onderstreept dat er dus geen regel bestaat die een preventieve beperking inhoudt van de risico's van corruptie die verband houden met het gegeven dat een parlementslid een betrekking aangeboden zou krijgen in de directie van een vennootschap of een federatie/vereniging die privébelangen zou vertegenwoordigen met het oogmerk het betrokken parlementslid te bedanken voor zijn tussenkomsten of acties. Het GET merkt op dat die aangelegenheden van draaideurpraktijken occasionele polemieken veroorzaken (ook in verband met de chefs van ministeriële kabinetten), vooral wegens de adressenlijst en de kennis van de besluitvormingsmechanismen waaruit de nieuwe werkgever voordeel zou halen, bijvoorbeeld federaties of vennootschappen inzake de farmaceutische industrie of de sector van de hernieuwbare energie. De aanbevelingen in dit verslag in verband met de betrekkingen met derden en de aangifte van de aangeboden betrekkingen (zie paragraaf 41 en volgende) zouden in beginsel moeten volstaan. Zo niet, zou kunnen worden overwogen om die na de beëindiging van de functie aangeboden betrekkingen eventueel af bakenen, bijvoorbeeld in de vorm van een wachtperiode waarin bepaalde entiteiten geen (oud-)verkozene kunnen werven.

Misbruik van overheidsmiddelen

37. Uit de informatie meegedeeld door België blijkt dat er geen specifieke ontzeggingen of beperkingen bestaan. Het GET onderstreept dat de algemene regels gelden indien een parlementslid bij dergelijke aangelegenheden betrokken is: het Strafwetboek (Sw) bestraft onder meer de openbare ambtenaren of officieren (onder wie de parlementsleden) die valsheid in geschrifte plegen (artikelen 194 en 195 Sw), openbare of private goederen verduisteren (artikel 240 Sw) of zich schuldig maken aan knevelarij (of niet-verschuldigde sommen innen – artikel 243 Sw).

Misbruik van vertrouwelijke informatie

38. Het reglement van de kamers bevat mechanismen voor de politieke en financiële voorkoming/bestrafing van de schending van de geheimhoudingsplicht als die van toepassing is (vooral inzake de werkzaamheden van onderzoekscommissies, de inbeschuldigingstelling van ministers, het onderzoek van verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid, de controle op de politiediensten); zie ook onderstaande paragraaf 61 en volgende in verband met de straffen. Daarnaast wou de wetgever niet dat de parlementsleden strafrechtelijk kunnen worden bestraft voor misbruik van informatie, aangezien dat zou ingaan tegen de vrijheid van meningsuiting van de parlementsleden, die door de Grondwet wordt gewaarborgd (artikel 58). De onderstaande paragrafen, waarin wordt aangedrongen op verbeteringen in het kader van betrekkingen met derden, zouden tot vooruitgang op dat vlak moeten kunnen leiden.

Contact met derden

39. De gesprekken ter plaatse hebben bevestigd dat er geen regel bestaat die de contacten met derden die mogelijk de activiteiten van het parlement willen beïnvloeden, daaronder begrepen in het kader van gelobby, afbakent. Het GET is verheugd over de verbeteringen die na het bezoek ter plaatse zijn aangebracht in de vorm van de deontologische codes die vanaf mei 2014 in werking treden, over aangelegenheden zoals de tussenkomsten ten voordele van derden (artikelen 10 tot 16). Het GET heeft niet de gelegenheid gehad om deze veranderingen en de reikwijdte ervan te bespreken, maar het ziet ernaar uit dat voornamelijk de tussenkomsten ten voordelen van burgers in het kader van administratieve beslissingen, van rechtsprocedures, van een werving, enz., worden beoogd, dus aangelegenheden die weinig te maken hebben met de werkzaamheden van het parlement. De rechtstreekse en continue contacten met de samenleving en de kiezers in het kader van de zittingen of andere ontmoetingen zijn een belangrijk element van het Belgische politieke leven. Dat heeft voordelen voor de democratie, maar veroorzaakt ook bepaalde risico's van cliëntelisme die aan het GET werden gemeld en door de Belgische afdeling van Transparency International werden opgenomen in haar evaluatie van het nationaal integriteitssysteem gepubliceerd in mei 2012¹⁵. Dit soort aangelegenheden wordt dus aangepakt in de gedragscodes, wat zeer positief is. De Kamer van volksvertegenwoordigers publiceert overigens de private en professionele adressen en telefoonnummers van de verkozenen online. Bepaalde gesprekspartners van het GET hebben gesuggereerd dat het parlement minder blootgesteld zou worden aan invloeden van derden dan de regering, die de meeste wetteksten maakt. Tijdens de gesprekken werd onderstreept dat het, soms buitensporig geacht gegeven, gebruik te maken van hoorzittingen of van derden voor de uitwerking van de teksten voor het parlement (of van eenvoudige amendementen) soms een uiting zou zijn van gelobby. Het GET onderstreept bovendien dat de gebrek van enige afbakening van nevenactiviteiten – daaronder begrepen inzake advies – ertoe kan leiden dat parlementsleden daardoor zelf een ongepaste invloed uitoefenen binnen het parlement zelf (zie ook paragraaf 35). Voor het overige zou het gelobby geen zichtbare activiteit zijn binnen het parlement en zou het voornamelijk buiten het parlement plaatsvinden en aldaar worden voorbereid.

40. Volgens het GET en gelet op de informatie die het heeft gekregen binnen en buiten het parlement, zijn de contacten met derden die een invloed kunnen uitoefenen op de parlementaire werkzaamheden, een gebied dat gekenmerkt wordt door ondoorgrondelijkheid en dat tot soms levendige polemieken leidt, zo niet tot risico's voor de integriteit van de parlementaire werkzaamheden. Dat is bijvoorbeeld duidelijk geworden bij de invoering¹⁶ van de controversiële amendementen inzake de minnelijke

¹⁵ In het licht van diverse academische studies worden factoren genoemd die de corruptie in België bevorderen: de tolerantie ten aanzien van onregelmatig gedrag gekoppeld aan een verbreide cultuur van cliëntelisme tussen de politieke klasse en de kiezers en de traditioneel centrale rol van de politieke elite en die van de partijen (in de benoemingen voor de betrekkingen van de Staat, bij de voorbereiding van de beslissingen – vaak achter gesloten deuren).

¹⁶ Het parlementair amendement, dat werd ingediend in de Kamer, werd voorgesteld als een middel om overbelasting van justitie te verhelpen en dossiers die te lang aanslepen of zouden kunnen verjaren, sneller af te handelen. Maar de wetgevende procedure zou niet zijn nageleefd: neerlegging voor een commissie die niet ervoor bevoegd was, geen inhoudelijk debat gevoerd en er werden geen deskundigen gehoord ondanks de publieke kritiek van bepaalde academici en vragen van parlementsleden, goedkeuring met spoed door de verbeteringen vereist voor het nieuwe mechanisme uit te stellen naar een toekomstige wet, enz. Volgens bepaalde getuigenissen en analyses zou een buitenlandse regering bij dat amendement ongeoorloofde invloeden hebben uitgeoefend op bepaalde leidinggevendenden van het Belgische parlement, zulks op vraag van zakenlui van een derde land (die in België wegens ernstige misdrijven werden vervolgd) met wie het land van de buitenlandse regering over de verkoop van helikopters onderhandelde. De personen die in dat dossier werden vervolgd, hebben dan ook onmiddellijk voor de zomer van 2011 gebruik kunnen maken van het mechanisme (in ruil voor de betaling van een straf van verschillende miljoenen euro werd afgezien van enige strafrechtelijke vervolging). Volgens andere bronnen zouden de amendementen vooreerst een gevolg zijn van de nationale lobby van de diamantsector, die enkele jaren geleden reeds betrokken was bij polemieken naar aanleiding van een poging om de strafrechtelijke regels inzake inbeslagneming/verbeurdverklaring van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven te hervormen. Ook toen werd in een fraudedossier over verschillende miljarden euro in verband met de diamanthandel overgegaan tot een schikking onder het stelsel

schikking in strafzaken (ook de "afkoopwet" genoemd; cf. ook paragraaf 66) in april 2011. In de eerste zaak werd inzonderheid beweerd dat een van de leidinggevendenden van het parlement die in het geheim en onrechtstreeks werd geraadpleegd door de regering van het andere land, tegelijkertijd een van de advocaten van de in België vervolgte zakenmensen was – wat tevens een illustratie is voor andere thema's van dit verslag (gerichte belangenvermengingen, regelgeving over de nevenactiviteiten). In de tweede zaak heeft het publiek het bestaan ontdekt van een club ter verdediging van de belangen van de diamantsector die eind 2010 werd opgericht in het Huis der Parlementsleden. Een deel van de parlementsleden zou zijn aangemoedigd om eraan deel te nemen. In andere recente gerichte en minder grote controversen was er sprake van een tabakslobby die parlementsleden "VIP"-uitnodigingen voor evenementen bezorgde, of een van lobby voor alternatieve energiebronnen die aan de bron zou liggen van de – buitensporig geachte – wildgroei van windmolens in bepaalde streken in België. Hoewel het Huis der Parlementsleden – het correspondentieadres van de volksvertegenwoordigers en senatoren – tijdens gesprekken werd vermeld als plaats waar lobbyactiviteiten mogelijk zijn, blijkt er evenwel geen informatie te bestaan over de activiteiten die zich daar over het algemeen voordoen, over de clubs en de activiteiten ervan, de frequentie en het doel van de ontmoetingen, enz. In de aan het GET overhandigde persdocumenten wordt soms gesteld dat de aanwezigheid van de Europese instellingen leidt tot heel veel organisaties en kabinetten gespecialiseerd in lobbywerk, waarbij ook de verenigingen die vooral belangen van de economische sector behartigen (sommigen spreken over 15 000 entiteiten die meer een miljard euro aan facturen genereren) niet uit het oog mogen worden verloren. Die lobbying, die vaak wordt geleid door Belgische structuren of leidinggevendenden, zou dan ook in verschillende vormen voorkomen in de Belgische wetgevende instellingen, waarbij de verkozenen soms zicht zouden hebben op sleutelfuncties.

41. Om die verschillende redenen en om de ondoorgrondelijkheid van de situatie aan te pakken, moeten volgens het GET de relaties met de derden worden gereguleerd en afgebakend (bijvoorbeeld met een verplichting tot bekendmaking van de contacten), maar ook de relaties van de parlementsleden met personen of groepen die specifieke en sectoriële belangen verdedigen worden geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld door het bijhouden van een register waarin de lobbyisten verplicht moeten worden geregistreerd, het verplichten voor de verkozenen om de contacten met derden buiten commissievergaderingen en in verband met wetgevingsinitiatieven bekend te maken, gedragsregels voor de betrokken derden en de parlementsleden, enz. Dat zal bijdragen tot meer transparantie en het risico op onrechtmatige invloeden beperken. Terloops kan België daardoor ook een scheidingslijn trekken met de ongeoorloofde beïnvloeding en die strafbaar stellen in overeenstemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie – cf. de paragrafen 61 en volgende hierna over de straffen. **De GRECO beveelt aan dat voor de parlementsleden regels worden ingevoerd over het beheer van de relaties met lobbyisten en andere derden die de parlementaire procedure trachten te beïnvloeden.**

Aangifte van vermogen, inkomsten, passiva en financiële belangen

42. Een wet van 2 mei 1995 verplichtte de leden van de twee kamers (en van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen) reeds in beginsel tot het aangeven van hun mandaten en vermogen. Veel later slechts, met de wet van 26 juni 2004 die eveneens enkele wijzigingen¹⁷ in het mechanisme aanbracht, werden de vereiste

van de gewijzigde wet. Eind 2011 werd het mechanisme uiteindelijk aangepast met het oogmerk beschermingsmaatregelen in te voeren.

¹⁷ [Wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen](#) (BS 26 juli 1995); [wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen](#) (BS 30 juni 2004).

uitvoeringsmaatregelen ingevoerd: wijzen van voorstelling, van indiening van de aangiften van mandaten en vermogen, van controle, enz. Het hele mechanisme is uiteindelijk in werking getreden op 1 januari 2005. Thans gelden de volgende verplichtingen tot aangifte:

- a) vermogensaangifte (artikel 3 van de wet van 1995): volksvertegenwoordigers en senatoren die hun functie opnemen of neerleggen (of enig ander nieuw mandaat tegelijkertijd uitoefenen) moeten voor 1 april van het volgende jaar de staat van hun vermogen op 31 december van het betrokken jaar neerleggen. De aangifte vermeldt "alle schuldvorderingen (zoals bankrekeningen, aandelen en obligaties), alle onroerende goederen, alsmede alle waardevolle roerende goederen zoals antiquiteiten en kunstwerken"; het gaat eveneens om goederen in mede-eigendom, gemeenschap of onverdeeldheid;
- b) aangifte van mandaten, leidinggevende ambten en beroepen (artikel 2 van de wet van 1995): volksvertegenwoordigers en senatoren geven systematisch elk jaar, voor 1 april, alle ambten uitgeoefend in het voorgaande jaar aan, zowel in de overheidssector als voor rekening van enige andere natuurlijke persoon of rechtspersoon, feitelijke instelling of vereniging die in België of in het buitenland gevestigd is. De aangifte vermeldt voor elk ambt of het al dan niet bezoldigd is (onder het begrip bezoldiging wordt verstaan: regelmatige inkomsten, maar eveneens vergoedingen of zitpenningen in geval van verantwoordelijkheden binnen bepaalde soorten rechtspersonen of overheidsorganisaties).

43. Het is niet verplicht om de vermogensaangiften bij werken, zelfs in geval van aanzienlijke wijziging ervan, die bijvoorbeeld voortvloeit uit een wijziging van het huwelijksstatuut. De Belgische overheden geven aan dat de voorbereidende werkzaamheden dat bevestigen. Het mechanisme slaat ook niet op a) het bedrag van de inkomsten en vergoedingen uit andere activiteiten of bronnen, bijvoorbeeld de inkomsten uit vermogen of investeringen in zaken, enz.; b) de gerichte bezoldigde activiteiten zoals consultancy; d) de handelsovereenkomsten met autoriteiten van de staat; d) het aanbod van activiteiten.

44. De graad van openbaarheid van de informatie ziet er als volgt uit: a) de vermogensaangifte die wordt voorgelegd aan het Rekenhof en die de betrokkenen onder gesloten omslag indienen bij de griffie van het Rekenhof, is niet openbaar. Het Rekenhof staat borg voor de absolute vertrouwelijkheid van die documenten, die het onder gesloten omslag moet bewaren tot aan de restitutie (vijf jaar te rekenen vanaf het einde van het laatste beklede mandaat of ambt) of de vernietiging ervan in geval van het overlijden (een maand te rekenen van de datum van het overlijden). Elke bewaarder of houder van de aangifte is gehouden tot het beroepsgeheim (overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek). Alleen een onderzoeksrechter is gemachtigd de aangifte in te zien in het kader van een strafrechtelijk onderzoek; b) de aangifte van mandaten, leidende ambten of beroepen wordt eveneens overgezonden aan het Rekenhof dat zorgt voor de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, elk jaar uiterlijk op 15 augustus, tegelijk met de lijsten van mandatarissen die hun lijst van mandaten en/of hun vermogensaangifte niet tijdig hebben ingediend. Thans wordt een wetsvoorstel behandeld dat beoogt de lijsten van mandaten in elektronisch formaat over te zenden teneinde het werk te vergemakkelijken en het risico op fouten bij de opslag door het Hof te vergemakkelijken.

45. Het GET stelt dat de oriënterende teksten of documenten (vademecum) duidelijker en systematischer zouden moeten zijn inzake de inventarisering van de vermogensbestanddelen: in de huidige stand van de teksten zou een verkozene te goeder trouw helemaal kunnen nalaten om bijvoorbeeld levensverzekeringsovereenkomsten, aandelenopties of edelstenen en -metalen die in een bankkluis worden bewaard, aan te geven. Het is krachtens de teksten nooit verplicht de

waarde van het vermogen aan te geven, zelfs niet bij benadering. Zij vermelden ook niet of de vorm van bezit van belang is (of niet), bijvoorbeeld in eigen naam, aan de hand van rechtspersonen of juridische constructies, noch of de aangifte zowel bezittingen in eigen land als in het buitenland betreft. Uit gesprekken ter plaatse bleek dat de teksten op uiteenlopende wijze worden geïnterpreteerd en toegepast: voor een deel van de ontmoete verkozenen en leidinggevendenden van het parlement gaat de aangifte enkel over de activa (of schuldvorderingen) in rechtstreeks bezit in België, terwijl voor anderen de aangifte in beginsel gaat over alle activa, waar zij zich ook bevinden en ongeacht de wijze van bezit. De gesprekspartners van het Rekenhof hebben bevestigd dat de teksten niet nauwkeurig zijn en onderstreept dat het hof geen te extensieve interpretatie ervan kan toepassen zonder zich bloot te stellen aan kritiek. De passieve bestanddelen (in het bijzonder de schulden, hypotheek en terug te betalen leningen) zijn evenmin uitdrukkelijk vermeld in de teksten en de beslissing om deze te vermelden ligt duidelijk bij de aangevers. Aan het GET is meegedeeld dat het Rekenhof de vermelding van die bestanddelen aanmoedigt om misverstanden bij het raadplegen van een aangifte door een rechter te beperken. Het is vreemd dat het argument van het Hof niet heeft geleid tot een strikter stelsel voor aangiften, waardoor duidelijk rekening kon worden gehouden met de passieve bestanddelen, met de inkomsten en de diverse bestanddelen van het vermogen. Hetzelfde geldt inzake het feit dat de vermogensaangiften niet moeten worden bijgewerkt voor het einde van het mandaat, dat wil zeggen periodiek of ten minste in geval van belangrijke wijziging van het vermogen. De wet van 1995 verwijst inzake de inhoud van de vermogensaangifte immers enkel naar het vermogen van de verkozene (behalve in geval van onverdeeldheid, mede-eigendom of gemeenschap van goederen); informatie over de inkomsten en het vermogen van de echtgenoten en afstammelingen zou eveneens interessant kunnen zijn om het werkelijke vermogen en de financiële capaciteit van een aangever af te bakenen. Tot slot meent het GET dat het systeem voor de vermogensaangifte in de huidige stand van zaken een zeer beperkt nut heeft om de risico's op onrechtmatige verrijking van een parlementslid tijdens zijn mandaat te beperken en om een (institutionele en/of publieke) doeltreffende controle ter zake mogelijk te maken.

46. Gelet op de bovenstaande overwegingen en die in de paragraaf ervoor **beveelt de GRECO aan dat i) het stelsel van de aangiften duidelijk de inkomsten, de verschillende vermogensbestanddelen en een schatting van hun waarde vermeldt – ongeacht de vorm ervan (met inbegrip van die welke rechtstreeks of onrechtstreeks, in België of in het buitenland in bezit zijn) – alsook de passieve bestanddelen, met een bijwerking van de informatie in de loop van het mandaat; ii) wordt onderzocht of het wenselijk is dat het mechanisme wordt uitgebreid zodat het informatie bevat over de echtgeno(o)t(e) en de familieleden ten laste (met dien verstande dat die informatie niet noodzakelijkerwijs openbaar zou worden gemaakt).**

47. Wat de openbaarheid van informatie betreft, betreurt het GET dat de vermogensaangiften niet openbaar worden gemaakt, wat de draagwijdte van de preventieve invloed op de integriteit en de mogelijkheden tot sociale controle door middel van transparantie nogmaals beperkt. Hoewel moet worden erkend dat de informatie over de aangifte van bezoldigde ambten en mandaten van de parlementsliden openbaar is, blijft de toegang ertoe daarentegen zeer moeilijk. Hopelijk leiden de opslag en verzending van de gegevens in elektronisch formaat tot een bekendmaking door middel van de nieuwe informatietechnologieën (op de website van het parlement of het Rekenhof, bijvoorbeeld). Het GET onderstreept dat het op dit ogenblik een burger is die een onofficiële website – www.cumuleo.be – op poten heeft gezet waardoor de informatie makkelijker toegankelijk is en kan worden vergeleken. Die website schetst de historiek en de situatie van de aan de wet onderworpen mandatarissen en de bekendgemaakte openbare informatie (mandaten, ambten, beroepen). De website bevat de lijst van de mandatarissen die in gebreke blijven op (parlementsliden en andere ambten met meldingsplicht). **De GRECO beveelt aan dat de verschillende aangiften, daaronder**

begrepen inzake het vermogen, aangevuld met de informatie over de inkomsten, openbaar worden en gemakkelijker toegankelijk worden gemaakt via een officiële website.

Controle en tenuitvoerlegging

48. Met betrekking tot de aangiften van mandaten (wet van 6 augustus 1931) en de praktische toepassing, verzoekt de voorzitter van de betrokken wetgevende kamer alle leden om een aangifte van cumulatie van de mandaten in te dienen bij het begin van het parlementaire ambt. De betrokken diensten van de vergaderingen brengen het voorzitterschap op de hoogte van de leden die niet hebben geantwoord of wiens aangifte een situatie bevat die mogelijk niet in overeenstemming is met de wet. Op grond van die recente informatie krijgen de leden een herinnering, waarin de geldende regels worden herhaald en om verduidelijkingen worden verzocht. Over het algemeen komen de leden daarna hun verplichtingen na.

49. De griffiers van de parlementaire kamers (als "institutionele informatieverstrekkers") zijn door de wetten van 1995 en 2004 verplicht om jaarlijks de persoonlijke gegevens van de personen die aangifte moeten doen alsook het soort en de duur van hun mandaat mee te delen aan het Rekenhof.

50. De verplichting tot aangifte zelf (wetten van 1995 en 2004): de griffiers herinneren de leden van hun vergadering ieder jaar eraan dat zij conform bovenvermelde wet verplicht zijn een aangifte in te dienen. Het Rekenhof richt indien nodig op 30 april een herinneringsbrief met ontvangstbewijs aan de personen die het hof als aangifteplichtig beschouwt, maar die geen lijst van mandaten en/of vermogensaangifte hebben overgezonden. Als het Rekenhof, na onderzoek van het standpunt van de betrokkene, erbij blijft dat betrokkene aangifteplichtig is, kan hij een beroep instellen bij een bijzondere opvolgingscommissie binnen de bevoegde parlementaire vergadering. In de Kamer werd de commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt aangewezen als opvolgingscommissie. De commissie doet een definitieve uitspraak, zonder dat enige rechtsmiddel tegen de beslissing ervan kan worden aangevoerd. De procedure is zodanig georganiseerd dat de beslissing van de commissie valt voor de datum van de bekendmaking van de lijsten van mandaten in het Belgisch Staatsblad. Die bekendmaking weerspiegelt dan ook de beslissing van de commissie.

51. De inhoud van de aangiften: (wetten van 1995 en 2004): het Rekenhof vergelijkt die informatie eerst met de lijsten van de openbare mandatarissen die de "institutionele informatieverstrekkers" hem hebben bezorgd. Voor de andere mandaten (in de privésector) beschikt het Rekenhof niet over een andere informatiebron waarmee het de lijsten kan controleren. De wet sluit evenwel niet uit dat het Rekenhof en, zodra de lijst van mandaten in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, derden dergelijke informatie vergaren en afwijkingen, fouten of weglatingen vaststellen in de lijsten van mandaten. De wetgever heeft immers beoogd dat de eigen diensten of derden het Rekenhof op de hoogte kunnen brengen van niet-aangegeven mandaten. Tal van bronnen maken de mandaten bekend: het Belgisch Staatsblad, de Nationale Bank van België, de jaarverslagen, de websites van bedrijven en instellingen, enz. Als het Rekenhof vaststelt dat de lijst van mandaten onvolledig of onjuist is, brengt het de aangifteplichtige persoon daarvan op de hoogte en deelt mee waarom het ervan uitgaat dat de lijst onvolledig of onjuist is. Als het Rekenhof na onderzoek van het standpunt van de aangifteplichtige persoon nog steeds meent dat de ingediende aangifte onvolledig of onjuist is, kan voornoemde persoon beroep instellen bij de bovenvermelde opvolgingscommissie. Dezelfde procedureregels zijn van toepassing.

52. Ook het publiek kan controleren of alle betrokkenen een lijst van mandaten en een vermogensaangifte hebben ingediend en of de bekendgemaakte lijsten juist zijn. Het

publiek kan het Rekenhof (maar niet de parlementaire opvolgingscommissie) van zijn vaststellingen op de hoogte brengen. Het Rekenhof onderzoekt de informatie en laat indien nodig aan de betrokkene weten dat een rechtzetting zal worden bekendgemaakt, tenzij hij zich daartegen verzet op grond van gerechtvaardigde redenen. De betrokkenen kunnen van de bevoegde opvolgingscommissie vernemen of hun aangifte volledig en juist is, dan wel dat zij niet aangifteplichtig zijn. Na afloop van de procedure ziet het Rekenhof in voorkomend geval erop toe dat de verbetering in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

53. De Belgische overheden stellen dat de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad betekent dat het parket automatisch in kennis wordt gesteld en kennis kan nemen van de lijsten van mandaten en van de in gebreke gestelde mandatarissen met het oogmerk vervolging in te stellen omdat het vermogen of de mandatenlijst niet werd aangegeven of wegens valsheid in geschrifte en het gebruik van valse stukken (cf. paragrafen 61 en volgende hierna over de straffen). De Belgische overheden onderstrepen dat het Rekenhof in beginsel enig misdrijf of wanbedrijf waarvan het kennis zou hebben, aanhangig maakt bij het parket (krachtens artikel 29 van het WvSv dat aan elke ambtenaar een algemene verplichting oplegt om onverwijld dergelijke gevallen aan het parket te melden) en dat zulks in de praktijk zou gelden voor de andere gevallen dan de door het Rekenhof in het Staatsblad bekendgemaakte niet-ingediende aangiften.

54. Onderwerp van de controle (wetten van 1995 en 2004): gelet op het ontbreken van aanwijzingen over het inkomen en de betrouwbaarheid van de informatie over het vermogen, beoogt het instrument in wezen te controleren of de onverenigbaarheden en de beperkingen van de cumulatie van mandaten en ambten worden nageleefd.

55. In de praktijk raadpleegde het parket in het verleden het Rekenhof om te: a) controleren of de in de bekendmaking in gebreke gestelde mandataris zich na de bekendmaking van de nalatigheid in het Belgisch Staatsblad niet "in orde heeft gesteld" (van een laattijdig "in orde stellen" wordt geen rechtzetting bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad); b) eventueel te antwoorden op de argumenten die de mandataris heeft aangehaald tijdens het politieonderzoek. Daarna is het Rekenhof niet meer betrokken bij de vervolgingen en wordt het evenmin officieel op de hoogte gebracht over het vervolg van de procedure (dagvaardingen voor de rechtbank en vonnissen en arresten gewezen door de correctionele rechtbank en in voorkomend geval door het hof van beroep).

56. Het GET is verheugd over het bestaan van dat controlemechanisme, dat moet worden gezien als een eerste stap naar transparantie en het voorkomen van corruptie bij de verkozenen. Het moet niettemin om verschillende redenen worden versterkt. Ten eerste beperkt het toepassingsgebied het onderwerp voor controle, aangezien het niet geldt voor het vermogen of voor de plafonds opgelegd door de regels inzake het niet-cumuleren van mandaten en ambten. Daarnaast betekent een doeltreffend controlemechanisme dat er rekening wordt gehouden met die bestanddelen, zoniet kunnen aanzienlijke wijzigingen van het vermogen via illegale verrijkinsbronnen niet worden opgespoord. Aangezien de inkomsten – maar in beginsel ook de schulden – niet moeten worden aangegeven, biedt de controle niet de mogelijkheid om eventuele anomalieën inzake de vermogenswijzigingen op te sporen, wat nochtans de belangrijkste doelstelling van een aangifte bij het opnemen en beëindigen van het mandaat lijkt te zijn. De doeltreffendheid van de controle is evenzeer beperkt. Voor de aangiften van mandaat en beroepen steunt het mechanisme duidelijk op een interactie tussen het Rekenhof, het parket, het publiek en het parlement. Sedert de teksten van 2004 gaat het om een vrij zwaar mechanisme dat reeds in de teksten niet ertoe aanzet de gevolgen te trekken uit een onjuiste/onvolledige aangifte aangezien verschillende verbeteringen in verschillende opeenvolgende stappen kunnen worden aangebracht voor eenzelfde aangifte, na bekendmaking. De bevoegdheden van het Rekenhof lijken beperkt te zijn: het kan de door een verkozene aangegeven informatie kruisen met de informatie van de

institutionele informatieverstrekkers over de andere in de openbare sector uitgeoefende ambten en beroepen, maar het beschikt niet over de uitdrukkelijke mogelijkheid en evenmin over voldoende middelen controles te doen die rekening houden met de andere bezoldigde activiteiten waarvoor geen institutionele informatieverstrekker bestaat (alle activiteiten uit de privé- of verenigingssector).

57. Bovendien is de interactie tussen overheden niet geformaliseerd: het GET heeft opgemerkt dat het systeem eronder lijdt dat het initiatief om vervolging in te stellen in geval van niet-aangifte of kennelijk problematische aangiften volledig wordt overgelaten aan het parket ("in gebreke gestelde mandatarissen" bekend gemaakt in het staatsblad). De wet van 1995 verleent het parket niet uitdrukkelijk een plicht van waakzaamheid/actie ter zake en verplicht de kamers ook niet om de zaak aanhangig te maken bij het parket. Volgens de teksten maakt het Rekenhof de zaak ook niet aanhangig bij het parket en uit de gesprekken ter plaatse kon niet met zekerheid worden opgemaakt of een dienst thans bijzonder bevoegd was om de bekendmakingen in het staatsblad te volgen en de gevolgen eruit te trekken. Enkele jaren geleden werd een principeakkoord afgesloten. Bij die gelegenheid zou het parket-generaal te Brussel zijn aangewezen, maar verschillende gesprekspartners twijfelden of een en ander nog van toepassing was. Het GET kreeg ook uiteenlopende informatie over de interactie in de praktijk tussen het Rekenhof en het parket over het al dan niet bestaan van kennisgevingen aan het parket en het aantal ervan. Aangezien het parket of de rechtbanken het Rekenhof geen informatie verschaffen over de stand van de procedures of de laattijdige regularisaties, kon niemand het GET een volledig beeld geven van de stand van zaken van de tot dusver ingestelde gerechtelijke gevolgen en aangeven of er definitieve veroordelingen zijn. Het Rekenhof vraagt geen informatie op eigen initiatief, omdat dat in strijd is met de neutraliteit ervan. Door dat gebrek aan algemene informatie kan België de doeltreffendheid van zijn instrument dan ook niet evalueren. Volgens de informatie van het GET lijkt het Rekenhof, maar ook het parket, in de praktijk eerder de voorkeur te geven aan het verzenden van opeenvolgende herinneringen en het aanvaarden van laattijdige regularisaties, dan aan het trekken van de wettelijke gevolgen uit de teksten – zelfs nadat de namen van de in gebreke gestelde mandatarissen in het staatsblad zijn bekendgemaakt (zie ook de hiernavolgende paragrafen over de straffen). Het mechanisme werd nochtans al negen jaar en staat thans dan ook niet meer in de kinderschoenen.

58. Het mechanisme voor de aangiften en ambten lijkt redelijk te werken voor de betrouwbaarheid van de aangegeven informatie, want de aangiften worden met duidelijke ernst ingediend. Aangezien verbeteringen kunnen worden aangebracht in verschillende stadia en in de reeds bekend gemaakte informatie, moet het parket de lijsten van in gebreke gestelde mandatarissen en de opeenvolgende verbeteringen controleren. Aangezien het ook kan beslissen om af te zien van vervolging in geval van laattijdige regularisaties die geen aanleiding geven tot de bekendmaking van een rechtzetting, is de informatie in het staatsblad, maar ook de door het burgerinitiatief bekendgemaakte informatie niet helemaal betrouwbaar. De betrokken burger moet bijgevolg contact opnemen met de betrokken overheden of de betrokkenen. Volgens een gesprekspartner van het GET deelden de rechtbanken de informatie of er al dan niet een veroordeling werd uitgesproken voor het nalaten van een aangifte (en zelfs de geanonimiseerde rechterlijke beslissingen), slechts met tegenzin mee. Het GET merkt eveneens op dat het mogelijk blijft om anomalieën aan te tonen op grond van de online bekendgemaakte en door het burgerinitiatief geconsolideerde/bijgewerkte informatie (niet aangegeven ambten, geen vermelding van bezoldiging). De institutionele vertegenwoordigers stellen bovendien dat het niet aangeven van de verantwoordelijkheden in een commerciële activiteit waarschijnlijk de vaakst voorkomende onvolledigheid is, maar dat ontsnapt natuurlijk aan de controle van het Rekenhof. De controle van de burger of het publiek blijft weinig ontwikkeld aangezien uit de gesprekken ter plaatste bleek dat slechts twee of drie gevallen van meldingen van onjuiste/onvolledige aangifte (wat uiteindelijk zo gebleken is) werden geteld sinds het

begin van het mechanisme. De controle van de aangiften moet dan ook duidelijk worden uitgebreid en verbeterd indien de controle aan de eerste doelstelling ervan moet voldoen en moet bijdragen tot het beschermen van de integriteit bij de wetgevende macht. Het statuut van het Rekenhof – collateraal orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers – lijkt een bijzonder probleem op te leveren om het een actiever rol te laten spelen. Ingeval de rol en het statuut van het Rekenhof niet worden aangepast, moet bijgevolg de overdracht van die bevoegdheid naar een ander orgaan met de passende controle- en communicatiemiddelen worden overwogen. Dat zou het parket ontlasten van de follow-up van de bekendgemaakte informatie, want die taak lijkt een onoverkomelijk obstakel te zijn in de context van zijn huidige middelen. Het GET merkt dat de controle op regionaal vlak soms duidelijk verder gaat dan op federaal vlak, waar een controlecel de in de aangifte voorgelegde informatie (inkomensplafonds en voordelen in natura, ambten)¹⁸ nakijkt.

59. Het GET stelt tot slot dat de doeltreffendheid/effectiviteit van de andere bestaande controlemechanismen thans ook beperkt lijkt. Volgens de in paragraaf 63 vermelde bronnen is de interne tuchtprocedure in de praktijk bijvoorbeeld niet van toepassing ingeval de vertrouwelijkheidsplicht niet wordt nageleefd. Wat de giften betreft, blijkt uit de voorgaande paragrafen ter zake (cf. paragrafen 28 en verder) dat het mechanisme verbeteringen vergt, al is het maar opdat alle federale parlementsleden de reglementering zouden aanvaarden en naleven, gelet op de onenigheid over de draagwijdte van de regels. In het evaluatieverslag van de derde cyclus werd ook stilgestaan bij de ontoereikende controle van de bevoegde commissies van het parlement op de aangiften in verband met de financiering van politieke partijen en de vereiste om de passages inzake de financiering van de verkiezingen in de reglementering te verbeteren. De wijzigingen doorgevoerd in december 2013 via de invoering van de deontologische codes en de goedkeuring van de wet houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie, leiden tot enkele vragen. Er moet immers worden verduidelijkt in welke mate het naleven van de codes wordt gecontroleerd. De Federale Deontologische Commissie kan niet ambtshalve individuele dossiers behandelen, behalve dan een vertrouwelijk antwoord geven op een vraag van de betrokkene. Het is dan ook in beginsel aan de kamers om die codes te doen naleven. In artikel 18 van de code van de Kamer is er evenwel slechts sprake van periodieke samenvattingen van de vaakst voorkomende problemen. Die samenvattingen moeten niet worden gemaakt door de kamers maar door de politieke fracties over hun eigen leden. Dat leidt natuurlijk tot vragen inzake de onpartijdigheid van het mechanisme en het vermogen ervan om belangrijke problemen aan het licht te brengen die het imago van de fractie uiteindelijk zouden kunnen schaden. Een amper verhuld wantrouwen ten aanzien van de Commissie leidt ertoe dat zij zich op die samenvattingen moet baseren (voorkomen van "vooroordelen", "beter de controleopdracht ervan oriënteren", de bewoordingen zijn die worden gebruikt in bovenvermeld artikel 18). Volgens het GET zou moeten worden geopteerd voor minder enge speelruimte voor de commissie en duidelijke mogelijkheden tot actie ten aanzien van de in gebreke blijvende parlementsleden (door de betrokken vergadering en/of de commissie).

60. Het is duidelijk dat een herziening van de verschillende controlemechanismen, zowel binnen als buiten het parlement, met een uitbreiding van de draagwijdte naar vooral de vermogensaangiften (cf. paragraaf 56), een vereenvoudiging en een versterking van de mechanismen wenselijk is. Dat zou ertoe leiden dat het parlement zich sterk inzet voor een integriteitsbeleid dat openbaar zou kunnen worden. Dat signaal zou ertoe kunnen bijdragen dat iedereen alle regels aanvaardt, wat vervolgens de terughoudendheid bij de uitoefening van de tucht- of controlemechanismen zou kunnen beperken. Dat zou misschien ook positiever gevolgen hebben voor de externe organen (zoals thans het Rekenhof en het parket) die de regels te doen naleven aangezien zij niet meer zouden worden blootgesteld aan de kritiek van partijdigheid, machtsoverschrijding

¹⁸ Bijvoorbeeld, in Wallonië (<http://declaration-mandats.wallonie.be/>), behalve voor de vermogensaangiften.

of ijver. **Gelet op de overwegingen in de voorgaande paragrafen 56 tot 59 beveelt de GRECO aan dat 1) de naleving van de huidige en toekomstige regels inzake de integriteit van de parlementsleden, opgenomen in de deontologische regels en andere relevante regels (zoals inzake giften), aan een doeltreffende controle door de kamers zelf worden onderworpen in plaats van enkel door de parlementaire fracties en dat aan de toekomstige Federale Deontologische Commissie tegelijkertijd de mogelijkheid wordt gegeven om ambtshalve op te treden in individuele gevallen; ii) de aangiften van mandaten en vermogen worden onderworpen aan een doeltreffende controle door de rol van en de interactie met het Rekenhof en het parket te versterken of door indien nodig een andere instelling aan te wijzen die over de passende middelen zou beschikken om dat te doen.**

Sancties

61. De maatregelen die België aanvoert om de bovenvermelde tekortkomingen aan de verplichtingen te ontmoedigen en bestraffen, zijn:

Onverenigbaarheden	De eedaflegging als parlements lid maakt een einde aan de onverenigbare tewerkstelling of het onverenigbare ambt.
Niet-naleven van de zwijgplicht	De reglementen voorzien, naargelang van de beschouwde kamer, in politieke straffen (uitsluiting van de betrokken vertrouwelijke werkzaamheden of zelfs alle werkzaamheden), morele straffen (waarschuwing, blaam) en zelfs geldelijke straffen (inhoudingen op bezoldiging).
Giften, geschenken	Enkel in het kader van de wetgeving inzake de financiering van de politieke partijen, krachtens artikel 16bis van de wet van 1989: bijvoorbeeld, het parlements lid dat meer dan 500 euro aan giften aanvaardt van eenzelfde natuurlijke persoon en de schenker die een gift doet in weerwil van de regels (inzonderheid ingeval de schenker een rechtspersoon is) kan worden bestraft met een boete van 156 euro tot 600 000 euro; dezelfde straf is van toepassing op het niet indienen of laattijdig indienen van de lijst van de giften; de foutieve of onjuiste informatie wordt uitdrukkelijk strafbaar gesteld sinds de herzieningswet van 6 januari 2014.
Niet-cumuleren	Strikt genomen geen straf: ingeval de drempel van artikel 1 ^{quinquies} van de wet van 6 augustus 1931 wordt overschreden, wordt het bedrag van de parlementaire vergoeding verminderd, behalve in geval van cumulatie met een mandaat van burgemeester, schepen of voorzitter van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn. In dat geval wordt de wedde van dat mandaat verminderd aan de bron.
Aangiften van vermogen en mandaten	Enige persoon die nalaat om een lijst van mandaten of een vermogensaangifte in te dienen kan worden bestraft met een boete van 600 tot 6 000 euro (artikel 6, § 2, van de wet van 2 mei 1995). Krachtens artikel 6, § 1, van de wet van 2 mei 1995 zijn de straffen die worden opgelegd voor valsheid in geschriften en het gebruik ervan door ambtenaren of openbare officieren (artikel 194 van het Strafwetboek) van toepassing, met andere woorden opsluiting van tien tot vijftien jaar en de bijhorende boeten (artikel 31 van het Strafwetboek).

62. Het GET heeft eveneens vastgesteld dat de onwettige belangneming door een persoon die een openbaar ambt uitoefent, strafbaar is gesteld conform artikel 245 van het Strafwet en wordt bestraft met een gevangenisstraf en/of een boete en/of uitsluiting uit het ambt (cf. ook paragraaf 27). Bovendien zou die bepaling zou van toepassing kunnen zijn, gelet op de ruime formulering van de tekst en de activiteiten van de parlementsleden¹⁹.

¹⁹ Artikel 245 Sw.: "Iedere persoon die een openbaar ambt uitoefent, die, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenpersonen of door schijnhandelingen, enig belang, welk het ook zij, neemt of aanvaardt in de verrichtingen, aanbestedingen, aannemingen of werken in regie waarover hij ten tijde van de handeling geheel of ten dele het beheer of het toezicht had, of die, belast met de ordonnancering van de betaling of de vereffening van een zaak, daarin enig belang neemt, wordt gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar, en met geldboete van 100 [euro] tot 50 000 [euro] of met één van die straffen en hij kan bovendien, overeenkomstig artikel 33, worden veroordeeld tot ontzetting van het recht om openbare ambten, bedieningen of betrekkingen te vervullen.

De voorafgaande bepaling is niet toepasselijk op hem die in de gegeven omstandigheden zijn private belangen door zijn betrekking niet kon bevorderen en openlijk heeft gehandeld. "

63. Wat de niet-naleving van de regels betreft inzake het geheim van de beraadslaging en werkzaamheden werden tot dusver²⁰ een of twee gevallen van schendingen vastgesteld die niet hebben geleid tot straffen, zoals ook ter plaatse werd bevestigd. Het GET heeft ook geen kennis genomen van straffen die tot dusver zouden zijn uitgesproken voor schendingen van de regelgeving inzake giften.

64. Enkele tientallen in gebreke gestelde mandatarissen (niet indienen van de lijst van mandaten en/of de vermogensaangifte) werden in eerste aanleg veroordeeld tot een boete van 2 750 euro. Er bestaat geen nauwkeurige informatie over het totaal aantal ingestelde vervolgingen, veroordelingen, beslissingen in beroep of definitieve veroordelingen, aangezien het Rekenhof enkel terloops op de hoogte wordt gebracht van de gevolgen van een procedure, wanneer het parket bijkomende informatie vraagt. Volgens de informatie afgeleid uit een vragenlijst zou tegen alle veroordelingen beroep zijn aangetekend en waren al die beroepen hangende op het tijdstip van het bezoek. Sinds de inwerkingtreding van het mechanisme hebben de onderzoeksrechters viermaal de vermogensaangiften geraadpleegd, maar enkel in verband met mandaten of feiten die niet over een parlementslid gingen. Ook in die gevallen werd het Rekenhof niet op de hoogte gebracht van de mogelijke gevolgen. Aangezien het parket beslist over de wenselijkheid van de vervolging, kan het beslissen om van vervolging af te zien nadat de betrokken personen de ontbrekende aangiften laattijdig zouden hebben verstuurd (na bekendmaking van de ingebrekestelling in het staatsblad) en nadat zij aldus hun situatie zouden hebben geregulariseerd.

65. Voor het doel van dit verslag worden aan de bovenvermelde maatregelen de strafrechtelijke misdrijven toegevoegd, bijvoorbeeld de actieve en passieve corruptie van personen die een openbaar ambt uitoefenen (begrip dat de parlementsliden omvat), alsook de ongeoorloofde beïnvloeding bedoeld in de artikelen 246 tot 249 van het Strafwetboek en bestudeerd in de [evaluatie van de derde cyclus \(thema I, paragraaf 9](#) voor de tekst van de strafbaarstellingen en paragraaf 92 en volgende voor de analyse). De GRECO heeft reeds onderstreept dat het misdrijf van ongeoorloofde beïnvloeding niet in overeenstemming is met het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie. België heeft en voorbehoud ter zake geformuleerd. De volgende beperkingen bestaan in het bijzonder ten aanzien van de parlementsliden: het misdrijf in artikel 247, § 4, Sw²¹ dekt de ongeoorloofde beïnvloeding niet a) wanneer de voor zijn ongeoorloofde beïnvloeding vergoede persoon niet zelf een ambtenaar is; b) wanneer de beïnvloeding normatieve handelingen van de wetgevende macht beoogt (dus zelfs als de verkoop/aankoop van ongeoorloofde beïnvloeding door een parlementslid zelf als gedekt wordt beschouwd), volgens een interpretatie van de Raad van State. Het evaluatieverslag (paragrafen 105 en volgende) had ook gedeeltelijk de doeltreffendheid van de vervolgingen en straffen ter discussie gesteld, inzonderheid in de gevallen waarin politieke of economische persoonlijkheden worden vervolgd.

66. De artikelen 31 tot 33 van het Strafwetboek voorzien in de strafrechtelijke straffen van ontzetting uit het mandaat en de onverkiesbaarheid (voor een duur van 5 jaar tot levenslang) in geval van een veroordeling voor een wanbedrijf of misdaad. Zij is automatisch of facultatief naargelang het geval en houdt verband met de ernst van de uitgesproken hoofdstraf, of geldt in een bepaald aantal gevallen, ongeacht de straf. Het feit dat geen aangifte (giften, mandaten, vermogen) werd gedaan, leidt niet tot de toepassing van dergelijke maatregelen. Aangezien tot dusver geen parlementsliden werden veroordeeld voor feiten van corruptie of andere ernstige gelijkaardige feiten werden er nog geen soortgelijke straffen opgelegd (een parlementslid heeft ontslag

²⁰ Transparency International Belgique, Evaluation du Système National d'Intégrité, bladzijde 70.

²¹ Art. 247, § 4, Sw: "Indien de omkoping het gebruik tot doel heeft door de persoon die een openbaar ambt uitoefent, van de echte of vermeende invloed waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt om een handeling van een openbare overheid of een openbaar bestuur of het nalaten van die handeling te verkrijgen, is de straf een gevangenisstraf van zes maanden tot een jaar en een geldboete van 100 [euro] tot 10 000 [euro]. (...)".

genomen nadat hij werd ontzet uit zijn politieke rechten naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling voor feiten gepleegd tijdens zijn ministerschap).

67. Het GET stelt dat België thans beter gevolgen zou trekken (in de teksten en in de praktijk) uit de tekortkomingen van de preventieve mechanismen die in dit hoofdstuk van het verslag werden bestudeerd. Bijgevolg moeten striktere gevolgen worden gekoppeld aan gevallen van niet-toegestane cumulatie van ambten. Tijdens de gesprekken kon niet worden uitgemaakt of het misdrijf van onwettige belangenneming (artikel 245, Sw) geldt voor de parlementsleden in hun wetgevende functie of functie van intern beheer, zelfs voor degenen onder hen die in die hoedanigheid functies van beheer of toezicht in overheidsinstanties of parastatale organen opnemen ("mandaten die voortvloeien uit de functie"). Wat de aangiften van mandaten, ambten en het vermogen betreft, kunnen in beginsel zeer zware straffen worden uitgesproken voor onjuiste aangiften (tien tot vijftien jaar opsluiting), maar rekening houdend met de zwaarte ervan en in het licht van de huidige praktijk is het weinig waarschijnlijk dat zij ooit worden toegepast. Dat geldt evenzeer voor de mogelijke toekomstige gevolgen van een dergelijke veroordeling zoals de ontzetting uit het mandaat en de onverkiesbaarheid. Het infranationale (regionale) niveau²² lijkt dergelijke maatregelen, die het mandaat van de verkozene raken, makkelijker te aanvaarden. Het federaal niveau zou ook ervoor kunnen zorgen dat de ontzetting uit het mandaat en de onverkiesbaarheid gemakkelijker kunnen worden toegepast. Het is tot slot duidelijk dat de nieuwe regels inzake de integriteit naar aanleiding van dit verslag of krachtens de deontologische codes die zullen worden ingevoerd, ook aanleiding moeten kunnen geven tot passende straffen die de doeltreffendheid ervan moeten waarborgen. Het is tevens noodzakelijk dat het publiek/de kiezers, die recht hebben op die informatie, kennis kunnen nemen van die maatregelen. Thans moeten geïnteresseerde particulieren zich, bij gebrek aan officiële gegevens, richten tot de rechtbanken of het parket, die echter weigeren. De context van een herziening van de straffen zou de mogelijkheid bieden om in voorkomend geval de toepasselijke regels te verduidelijken, bijvoorbeeld inzake het misdrijf van onwettige belangenneming dat in het Strafwetboek staat. **De GRECO beveelt aan dat de overtredingen van de belangrijkste bestaande en toekomstige regels inzake de integriteit van de parlementsleden aanleiding geven tot passende straffen en dat het publiek van de toepassing ervan op de hoogte wordt gebracht.**

Immunititeit

68. In België bestaat er geen voorrecht van rechtsmacht of procedure voor de laakbare handelingen die parlementsleden zouden begaan. Er bestaat daarentegen een stelsel van immuniteiten dat een onderscheid maakt tussen de onschendbaarheid en de ontoerekeningsvatbaarheid, zoals ook het geval is in andere landen. Met het oog op dit verslag oordeelt het GET dat in casu vooral de **onschendbaarheid** moet worden behandeld. Die geldt enkel ten aanzien van de strafrechtelijke procedures en (behalve in gevallen van heterdaad) gedurende de duur van de zitting. In de praktijk, gelet op de wijze waarop de zittingen worden beheerd, geldt de onschendbaarheid doorlopend voor de volledige duur van de legislatuur tot aan het einde van het mandaat. In geval van mogelijke herverkiezing, kan tijdens de ontbinding van de betrokken vergadering bijgevolg vrij vervolging worden ingesteld ten aanzien van een parlements lid. De maatregel waarin een parlements lid beschermd is door onschendbaarheid hangt af van de aard van de betrokken handelingen: a) voor bepaalde strafrechtelijke handelingen is de voorafgaande toestemming van de vergadering vereist²³, b) voor andere²⁴ moet de

²² Bijvoorbeeld in Wallonië, vermeld supra in voetnoot 16.

²³ Een parlements lid kan niet – zonder de toestemming van de vergadering waarvan hij lid is – worden aangehouden, naar een hof of een rechtbank worden verwezen; rechtstreeks voor een hof of een rechtbank worden gedagvaard.

²⁴ Enkel de eerste voorzitter van het hof van beroep kan op vraag van de bevoegde (onderzoeks)rechter de dwingende maatregelen bevelen die het optreden van een rechter vereisen. De toestemming van de vergadering is evenwel niet vereist. Het gaat meer bepaald om: a) het bevel tot medebrenging met het oog op een verhoor of een confrontatie (wanneer het parlements lid zich verzet tegen een verhoor of een confrontatie);

eerste voorzitter van het hof van beroep toestemming geven, c) voor nog andere wordt het parlementslid behandeld als enige andere burger indien hij ermee instemt²⁵. De procedureregels inzake de opheffing van de onschendbaarheid vallen onder de bevoegdheid van de wetgevende kamers en zijn niet dezelfde²⁶.

69. Ter plaatse is aan het GET bevestigd dat de interne tuchtrechtelijke straffen bedoeld in het reglement van hun vergadering niet vallen onder het stelsel van de immunititeiten. De immuniteit blijft daarentegen van toepassing op alle eerder aangehaalde strafrechtelijke straffen (penale boeten, misdrijven gerelateerd aan corruptie). Het GET heeft kennis genomen van de criteria voor de opheffing van de immuniteit van de twee vergaderingen²⁷, en heeft een kort overzicht gekregen van de handelwijze die de vergaderingen volgen inzake de opheffing van de immuniteit²⁸. Daaruit blijkt dat de Kamer in twee dossiers van corruptie of gelijksoortige handelingen de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de betrokken leden, die tevens houder zijn van een lokaal mandaat, heeft geweigerd. Ten eerste verwonderde de Kamer zich over de timing van de procedure, aangezien de verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid werden ingediend in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012, terwijl het onderzoek – in beide

b) het huiszoekingsbevel (wanneer het parlementslid niet instemt met de huiszoeking); c) de inbeslagneming in het kader van dergelijke huiszoeking; d) het opsporen van telefoonoproepen zonder toestemming van de betrokkene en telefoontaps; e) het onderzoek aan het lichaam. In geval van huiszoeking of inbeslagneming moet de voorzitter of een door hem aangewezen lid aanwezig zijn.

²⁵ Voor bepaalde handelingen van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek staat het parlementslid *op gelijke voet met de gewone burger*. Dat is meer bepaald het geval voor: a) het verhoor; b) de confrontatie met de getuigen; c) de huiszoeking onder voorbehoud evenwel van de toestemming van het betrokken parlementslid; d) de inbeslagneming onder voorbehoud van de toestemming van het betrokken parlementslid; f) de inbeschuldigingstelling of inverdenkingstelling.

²⁶ Het verzoek om de onschendbaarheid op te heffen moet uitgaan van de procureur-generaal bij het hof van beroep waaronder de zaak valt en wordt gericht aan de voorzitter van de vergadering. Het moet vergezeld gaan van een dossier waarin de ten laste gelegde feiten, eventuele klachten, de getuigenissen of bekentenissen en de bewijsstukken zijn opgenomen. De voorzitter brengt de vergadering op de hoogte van het verzoek om de onschendbaarheid op te heffen (zonder de naam van de betrokkene, noch de feiten die hem ten laste worden gelegd te vermelden). Het verzoek wordt vervolgens naar de commissie Vervolgingen bij de Kamer of naar de commissie voor de Justitie bij de Senaat verzonden. Het is gebruikelijk dat de commissieleden, het betrokken parlementslid en zijn advocaten het dossier kunnen raadplegen. De commissie Vervolgingen vergadert achter gesloten deuren en de leden van de Kamer die geen deel ervan uitmaken mogen de vergaderingen ervan niet bijwonen. Bij de commissie voor de Justitie van de Senaat zijn de gesloten deuren van toepassing, zelfs ten aanzien van de plaatsvervangende leden, behalve als voor de vergadering werd aangekondigd dat zij een verhinderd lid vervangen. De deliberatie verloopt eveneens zonder het betrokken lid. De commissie doet uitspraak bij gewone meerderheid, maar de traditie wil dat zij een consensus tracht te bereiken. De commissie doet in haar verslag een aanbeveling aan de plenaire vergadering.

De Kamer en de Senaat gaan evenwel op verschillende wijze te werk inzake de identificatie van de betrokken parlementsliden. De naam van de betrokken volksvertegenwoordigers wordt volledig opgenomen in de verslagen van de commissie Vervolgingen en, behalve voor de dossiers die onontvankelijk zijn verklaard, in het integrale jaarverslag van de plenaire vergadering. In tegenstelling tot de Kamer vermeldt de Senaat de naam van de leden die onderworpen zijn aan een verzoek om opheffing van de onschendbaarheid niet.

In beginsel is het debat in de plenaire vergadering openbaar. De Kamer kan evenwel beslissen om met gesloten deuren te vergaderen op vraag van tien van haar leden of de voorzitter. De stemming in plenaire zitting over de verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid of de opschorting van de reeds ingestelde vervolgingen verloopt bij gewone meerderheid en bij zitten en opstaan, behalve indien minstens acht volksvertegenwoordigers of vijf senatoren vragen dat tot een stemming bij naamafroeping wordt overgegaan. De opschorting van de vervolgingen op verzoek van het betrokken parlementslid vereist een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen (artikel 59, vijfde lid, van de Grondwet).

²⁷ Op het vlak van de Kamer van volksvertegenwoordigers "[veronderstelt] de niet-opheffing van de parlementaire onschendbaarheid [...] dat: [a)] ofwel de medegedeelde feiten prima facie tot de conclusie leiden dat de vordering steunt op elementen die uit de lucht gegrepen, onrechtmatig, verjaard, willekeurig of onbeduidend zijn; [b)] ofwel de feiten het onvoorziene gevolg zijn van een politieke actie; [c)] ofwel het om een misdrijf gaat met duidelijk politieke drijfveren.

Indien een machtiging tot vervolging op grond van deze beoordeling in principe mogelijk zou zijn, dient hoe dan ook de impact van de vervolging op de uitoefening van het mandaat nog ter sprake te komen."

Op het vlak van de Senaat moet het verzoek tot opheffing voldoen aan de volgende criteria: a) de parlementaire werkzaamheden niet verstoren; b) niet gaan over kennelijk onjuiste feiten; c) niet willen schaden door politieke motieven; zie ook voor een soortgelijke lijst de [beslissing van de Senaat van 2008](#), bijvoorbeeld.

²⁸ Senaat: twee verzoeken sinds 1997, opheffing toegekend in beide gevallen; Kamer: veel groter aantal, waarvan drie gevallen in 2013 op het tijdstip van het bezoek: weigering van opheffing van de immuniteit in verschillende gevallen, maar de verhouding is onbekend.

gevallen – reeds verschillende jaren liep. Vervolgens meende de Kamer dat de ten laste gelegde feiten "onbeduidend" (te goeder trouw) waren. De Kamer beschouwde ook het volgende als "onbeduidend": het gegeven dat een parlementslid die eveneens lokaal mandataris is, een beroep deed op een gemeentelijke ambtenaar voor zijn verkiezingscampagne, of nog het verblijf in het buitenland dat door de vervolgingsautoriteit werd bestempeld als een mogelijk onrechtmatig voordeel als tegenprestatie voor een overheidsopdracht, waarbij het weer ging om een parlementslid dat ook een lokaal mandaat bekleedt. Gesprekspartners van het GET hebben het dubbelzinnige karakter van dat criterium onderstreept, dat nooit werd gedefinieerd. De toepassing die soms gegeven wordt aan het "onbeduidende" karakter van de ten laste gelegde feiten is op zijn minst verwonderlijk²⁹. Het is duidelijk in tegenspraak met een politieke integriteit van het parlement. Dat criterium brengt mogelijk enige strafrechtelijke straf in gedrang die kan worden geëist wegens tekortkomingen aan de vereisten van integriteit, a fortiori indien zij minder ernstig zijn dan een verduistering van de personele middelen of een manipulatie van overheidsopdrachten. De criteria van de Senaat bleken veel beter in overeenstemming te zijn met het algemene standpunt van de GRECO en het Leidend Principe 6 voor de bestrijding van corruptie. **De GRECO beveelt aan dat de passende maatregelen zouden worden genomen i) opdat de parlementaire onschendbaarheid in de praktijk enkel wordt aangevoerd voor feiten die duidelijke verband houden met de parlementaire activiteit en ii) opdat de criteria voor de opheffing van de onschendbaarheid geen hindernis zouden zijn voor de vervolging van de feiten inzake de corruptie van de parlementsliden.**

Advies, opleiding en bewustmaking

70. De kamers van het parlement verspreiden algemene informatie. De parlementsliden in de Kamer ontvangen bij aanvang van elke regeerperiode een administratief vademecum met vooral praktische informatie. Onder de trefwoorden "Mandatenlijst en vermogensaangifte" en "Cumulatie van mandaten en financieel plafond" staat een korte uitleg over de regels ter zake. Bovendien wijzen de griffiers de leden elk jaar op hun verplichtingen krachtens de wet van 2 mei 1995.

71. In alle briefwisseling en adviezen ter attentie van de parlementsliden (vademeum, cumulatie-aangifte, jaarlijkse herinneringen, enz.) worden de gegevens van de bevoegde diensten van de administratie van het parlement meegedeeld, alsook de gegevens en het adres van de website van het Rekenhof. Een [pagina van de site van het Rekenhof](#) is gewijd aan de informatie inzake de mechanismen voor de aangifte van de mandaten en activiteiten en van het vermogen. Daarop wordt elk jaar een bijgewerkte versie gepubliceerd van a) een vademecum voor de parlementsliden; b) een vademecum voor de personen aangewezen binnen bepaalde openbare instellingen om de informatie aan het Rekenhof mee te delen. Het Rekenhof heeft deze documenten zelf uitgewerkt.

72. Op de vraag hoe het publiek wordt geïnformeerd over de verschillende geldende regels en het van de parlementsliden verwachte gedrag antwoorden de Belgische overheden dat a) het zichzelf kan informeren door de websites van het parlement te raadplegen en de pers te lezen; b) de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de mandatenlijsten en de namen van personen die geen vermogensaangifte hebben ingediend, een zeer uitgebreide controle door het publiek mogelijk maakt.

73. Het GET heeft ook opgemerkt dat de Federale Deontologische Commissie desgewenst individueel en vertrouwelijk advies kan geven aan de parlementsliden, op hun verzoek, over bijzondere aangelegenheid inzake deontologie, ethiek of

²⁹ Het lijkt in de richting te gaan van bepaalde analyses uitgevoerd door onderzoekers en het maatschappelijke middenveld met betrekking tot een tolerantie van België ten aanzien van onregelmatig gedrag, cf. verslag van TI inzake de integriteit van de nationale instellingen, vermeld in paragraaf 39 en voetnoot 11.

belangenconflicten die op hen betrekking heeft. Het GET waardeert de verschillende hierboven genoemde inspanningen. Thans houden de parlementsleden op uiteenlopende manier rekening met de informatiedocumenten, zoals de vademecums, na: bepaalde parlementsleden het GET laten weten de documenten nooit te hebben gelezen of weinig nuttig te achten. De geldende regelgeving inzake de integriteit die in dit verslag wordt besproken, is soms weinig doeltreffend door een gebrek aan bewustmaking of kennis. Thans evolueert zij, gelet op de deontologische codes en de veranderingen die uit dit verslag zullen voortvloeien, bijvoorbeeld met betrekking tot het aangiftestelsel en de contacten met derden. Dat vergt grotere inspanningen inzake bewustmaking. Bijgevolg **beveelt de GRECO aan om binnen de twee kamers van het parlement aan alle parlementsleden geregeld gespecialiseerde opleidingen te geven over aangelegenheden inzake integriteit.**

Lopende hervormingen

74. In dit hoofdstuk over de parlementsleden werd reeds aangegeven dat de rol van de Senaat en de wijze van aanwijzing van de senatoren aanzienlijk worden gewijzigd in het kader van de zesde staatshervorming. De Belgische overheden onderstrepen tevens dat de werkzaamheden inzake de hervorming van de regelgeving inzake de financiering van de politieke partijen die tijdens het bezoek aan de gang waren, werden voltooid in januari 2014 (wet van 6 januari 2014, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 31 januari 2014).

IV. PREVENTIE VAN DE CORRUPTIE TEN AANZIEN VAN RECHTERS

75. Vooreerst onderstreept het GET dat het begrip magistraat in België, zoals in enkele andere lidstaten van de GRECO, de ambten van rechter en procureur inhoudt. De personen die deze functies uitoefenen, maken in België deel uit van een uniek korps en zijn onderworpen aan grotendeels gemeenschappelijke regels. In dit verslag worden de rechters (in dit hoofdstuk IV) en de procureurs (in hoofdstuk V) afzonderlijk besproken teneinde in de vierde cyclus het gebruikelijke formaat te behouden. Niettemin is de informatie in dit hoofdstuk IV die eigenlijk betrekking heeft op het statuut van de 'magistraten', ook ten aanzien van de procureurs grotendeels relevant. Deze informatie wordt bijgevolg niet herhaald in hoofdstuk V van dit verslag.

Overzicht van het gerechtelijk systeem

76. In België is de organisatie van de hoven en rechtbanken een exclusief federale bevoegdheid. Geen enkele rechtbank of geen enkel met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet en de Grondwet verbiedt buitengewone rechtbanken of commissies, onder welke benaming ook (artikel 146 van de Grondwet). De rechterlijke organisatie wordt geregeld in het [Gerechtelijk Wetboek](#). België telt vijf grote rechtsgebieden met elk een hof van beroep: Brussel, Luik, Bergen, Gent en Antwerpen. Deze rechtsgebieden zijn onderverdeeld in gerechtelijke arrondissementen met elk een rechtbank van eerste aanleg. Op het volledige Belgische grondgebied zijn er 27 gerechtelijke arrondissementen. Bovendien zijn er in de gerechtelijke arrondissementen 21 arbeidsrechtbanken en 23 rechtbanken van koophandel. Bij de hervorming die vanaf 1 april 2014 in werking treedt, daalt het aantal arrondissementen tot 12, het aantal arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel tot 9 en het aantal politierechtbanken tot 15. De huidige zittingsplaatsen worden echter behouden. In een nieuw arrondissement zal dus een rechtbank van eerste aanleg zijn met verschillende afdelingen. De arrondissementen zijn op hun beurt onderverdeeld in gerechtelijke kantons (187 in totaal) met elk een vredegerecht. Er is een Hof van Assisen in elk van de tien provincies en in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. Het hof van assisen is geen permanent rechtscollege. Het wordt samengesteld telkens als beschuldigen ernaar worden verwezen.

77. Het volgende schema toont de hiërarchie van de gerechtelijke rechtscolleges in België:

Hof van Cassatie		
Hoven van beroep	Arbeidshoven	Hoven van assisen
Rechtbanken van eerste aanleg	Arbeidsrechtbanken	Rechtbanken van koophandel
Vredegerechten		Politierechtbanken

78. De rechtscolleges van de rechterlijke orde zijn de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank, de rechtbank van koophandel, het vredegerecht en de politierechtbank, de hoven van beroep, de arbeidshoven en het Hof van Cassatie. De rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank, de rechtbank van koophandel, het vredegerecht en de politierechtbank zijn rechtscolleges van eerste aanleg. De hoven van beroep en de arbeidshoven zijn de rechtscolleges van tweede aanleg. De rechtbank van eerste aanleg (REA) is samengesteld uit afdelingen die burgerlijke rechtbank, correctionele rechtbank en (familie- en)jeugdrechtbank worden genoemd. In de REA's te Antwerpen, Brussel, Gent, Bergen en Luik is er ook een strafuitvoeringsrechtbank. De militaire rechtscolleges zijn in 2004 afgeschaft in vredetijd. Er zijn nog twee andere,

bijzondere rechtscolleges, die een controleopdracht uitoefenen – de Raad van State en het Grondwettelijk Hof:

- de Raad van State (RvS) is een hoog administratief rechtscollege belast met de controle van de administratie. Het treedt op wanneer een burger meent dat de administratie de wet niet heeft nageleefd. Als raadgevende en rechtsprekende instelling op de driesprong van de wetgevende, de uitvoerende en rechterlijke macht verleent de RvS de regering en het parlement advies inzake wet- en regelgeving en doet zij uitspraak in geval van beroep tegen de handelingen van de federatie of de beslissingen van administratieve rechtscolleges. De RvS is thans samengesteld uit 44 leden, te weten 1 eerste voorzitter, 1 voorzitter, 14 Kamervoorzitters en 28 staatsraden, en een auditoraat dat bestaat uit een auditeur-generaal, een adjunct-auditeur-generaal, 14 eerste auditeurs-afdelingshoofden en 64 eerste auditeurs, auditeurs of adjunct-auditeurs. De leden zetelen in de algemene vergadering van de RvS en in een van de kamers in de afdeling bestuursrechtspraak of in de afdeling wetgeving;
- het Grondwettelijk Hof (GH) gaat na of wetten, decreten en ordonnanties in overeenstemming zijn met de Grondwet. Het ziet ook toe op de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale staat en de deelstaten. Het kan wetten, decreten en ordonnanties vernietigen en schorsen. Het Grondwettelijk Hof is opgericht als een gespecialiseerd rechtscollege. Vanwege zijn bijzondere opdracht staat het los van zowel de wetgevende macht, als van de uitvoerende en de rechterlijke macht. De voorloper van het Grondwettelijk Hof was het "Arbitragehof", opgericht in 1980, bij de geleidelijke omvorming van België tot een federale staat. Het GH is samengesteld uit 12 rechters: 6 rechters van de Nederlandse taalgroep en 6 rechters van de Franse taalgroep. Een van de rechters moet voldoende kennis hebben van het Duits. In elke taalgroep hebben 3 rechters ten minste 5 jaar ervaring als lid van een parlementaire vergadering en hebben 3 rechters juridische ervaring (universiteitsprofessor in de rechten aan een Belgische universiteit, magistraat in het Hof van Cassatie of de Raad van State, referendaris bij het Grondwettelijk Hof).

79. De Belgische overheden hebben bovenstaande inventaris van de hoven en rechtbanken werd als dusdanig meegedeeld. Tijdens het bezoek werd echter aan het GET bevestigd dat het Belgische recht inzake justitie een fundamenteel onderscheid maakt tussen de eigenlijke hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en die bevoegd voor "administratieve" zaken. Die laatste vormen een aparte groep waarvan de Raad van State en het Rekenhof (dat met het oog op dit verslag een marginale rol speelt) deel uitmaken, evenals een groot aantal instanties die belast zijn met het beslechten van geschillen tussen een private rechtspersoon en een openbare rechtspersoon of tussen twee openbare rechtspersonen. Krachtens artikel 161 van de Grondwet kan immers bij een tekst met wetgevende waarde enig administratief rechtscollege worden toegevoegd aan de Raad van State en van die mogelijkheid is uitgebreid gebruik gemaakt. Het is weliswaar moeilijk om het aantal te bepalen van die verschillende rechtscolleges omdat het gaat om een dispaaraat geheel van instellingen die wegens de ter zake geldende regels meestal *ad-hoc*-instellingen zijn, en ook omdat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de gevallen waarin het gaat om een collegiaal orgaan voor administratief beroep (binnen de administratie of georganiseerd als een onafhankelijke administratieve overheid) en de gevallen waarin het gaat om een instantie die vergelijkbaar is met een eigenlijk rechtscollege (een rechtbank). De Raad van State probeert die moeilijkheid te ontwijken door de samenstelling en procedurele waarborgen van deze entiteiten te onderzoeken om te kunnen bepalen in welke gevallen het uitspraak moet doen in annulatieberoep of in cassatieberoep (de teksten tot oprichting van de verschillende rechtscolleges zijn niet altijd duidelijk op dat vlak). In de rechtsleer is reeds meermaals geprobeerd om algemene criteria te bepalen waardoor een inventaris van deze rechtscolleges zou kunnen worden gemaakt, maar tot dusver lijkt een volledige en

officiële institutionele lijst of een volledig en officieel institutioneel schema niet te bestaan. In het verleden werden pogingen ondernomen om administratieve rechtbanken van eerste aanleg op te richten en te voorzien in een eenvormiger institutioneel schema van de administratieve justitie. Hoewel die projecten soms het wetgevende stadium hebben gehaald, werden zij nooit geconcretiseerd.

80. Gelet op de grote stijging van de administratieve gerechtelijke overheden de jongste 15 jaar, zouden het er bijna honderd kunnen zijn. Na het bezoek ter plaatse heeft het GET een gedeeltelijke inventaris van deze rechtscolleges ontvangen op basis van het criterium cassatiebevoegdheid van de Raad van State ter zake (zelfs op basis van dit criterium is de lijst echter niet exhaustief)³⁰. Deze instellingen en de leden ervan worden in verschillende teksten geregeld, wat leidt tot een heterogene situatie inzake de selectie-/benoemingsprocedures en het basisstatuut van de leden (dat zelfs de leden van de Raad van State niet kennen), en de waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid die niet altijd nader worden toegelicht. Het Grondwettelijk Hof heeft trouwens toegegeven dat de leden niet noodzakelijkerwijs voor het leven worden benoemd. Daarbij wijst het GET erop dat er veel verschillende personen als rechter in die administratieve instanties zetelen, die benoemd zijn voor bepaalde perioden of in sommige gevallen voor het leven: nog zetelende magistraten (of plaatsvervangende magistraten) van de rechterlijke orde, ambtenaren, advocaten, andere personen door de uitvoerende macht benoemd op voorstel van administratieve overheden, de vergadering

³⁰ A. Op federaal niveau:

- de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen)
- de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen)
- de kamers van beroep bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV (wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994)
- de commissies van beroep voor vergoedingspensioenen (wetten op de vergoedingspensioenen, samengebondend op 5 oktober 1948)
- de Commissie voor de gerechtskosten (programmawet (II) van 27 december 2006)
- de Vestigingsraad (wet van 26 juni 2002 betreffende de oprichting van de Vestigingsraad)

B. Op regionaal niveau

Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap

- Raad voor vergunningsbetwistingen (decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid; Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening)
- de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen (bijzonder decreet van 19 maart 2004 betreffende de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen, de coördinatie van de hogeronderwijsregelgeving en de modernisering van de regelgeving op de Vlaamse autonome hogescholen)
- het Milieuhandhavingscollege (decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid)
- de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (decreet van 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn), aangezien de Raad van State voor geschillen met volle rechtsmacht uitspraak doet op beroepen in kiesrechtzaken (artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Waalse Gewest en Franse Gemeenschap

- de kamer van beroep in de *Société wallonne du Logement*, bevoegd inzake sociale huisvesting (Waalse Huisvestingscode, artikel 171bis)
- de *Conseil d'appel des allocations d'études* (decreet tot regeling, voor de Franse Gemeenschap, van de toekenning van de studietoelagen en de studieleningen, gecoördineerd op 7 november 1983)
- de commissie van beroep van het Waals agentschap voor de integratie van gehandicapte personen (artikel 281 van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid)
- de provinciecolleges: deze politieke organen zijn bevoegd om kennis te nemen van inzonderheid de beroepen tegen gemeentelijke kiesverrichtingen en doen in dat geval uitspraak als administratieve rechtscolleges (Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, artikelen L4146-4 tot L4146-17). Het beroep bij de Raad van State dat openstaat tegen hun beslissingen in kiesrechtzaken, is echter geen cassatieberoep, maar een hoger beroep met volle rechtsmacht (artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

- het Rechtscollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen)

van de leden of de voorzitter van de instelling, publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen, enz. Die heterogeniteit geldt ook voor de rechten en verplichtingen, de nadere regels inzake supervisie en tuchtregels – indien die bestaan. Uit enkele door het GET onderzochte voorbeelden blijkt dat er geen regels bestaan ter bescherming van de integriteit, bijvoorbeeld deontologische regels en regels inzake het beheer van belangenconflicten, geschenken en andere voordelen, enz., daaronder begrepen met betrekking tot de leden van de Raad van State. In elk geval bestaat er in België geen enkel betrouwbaar overzicht van de situatie van de administratieve rechtscolleges en de rechten en verplichtingen van de leden ervan. Bijgevolg bestaat er geen mechanisme voor de algemene en tuchtrechtelijke supervisie dat waarborgen inzake onpartijdigheid en neutraliteit biedt, zoals kan bestaan voor de rechters van de rechterlijke orde. De oprichting van administratieve rechtbanken, met uitgebreide bevoegdheid en met een eengemaakt korps van administratieve rechters, zou een coherente en homogene gerechtelijke constructie vergemakkelijken inzake het waarborgen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Het GET kan een dergelijke hervorming niet aanbevelen omdat zulks veel verder gaat dan het doel van deze evaluatie. Niettemin meent het GET dat ook de leden van de administratieve rechtscolleges blootgesteld worden aan risico's voor hun integriteit, gelet op de soms hoge inzet van de geschillen tussen particulieren en openbare instellingen. Het is belangrijk dat ten aanzien van hen passende instrumenten worden ingevoerd en het spreekt voor zich dat België daarbij een inventaris zal moeten opstellen van de bedoelde rechtscolleges. **De GRECO beveelt aan om zo ruim mogelijk te verzekeren dat de rechters van de administratieve rechtbanken op federaal en regionaal vlak worden onderworpen aan passende waarborgen en regels inzake onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit (deontologie, beheer van belangenconflicten, geschenken, enz.), supervisie en toepasbare straffen.**

Onafhankelijkheidsbeginsel

81. België past het beginsel van de eenheid van de functie van magistraat (rechters en procureurs) toe. Artikel 151, § 1, van de Grondwet huldigt het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters en verduidelijkt ook de specifieke situatie van de procureurs³¹. In België bestaat het begrip onderzoeksrechter³². Onderzoekrechters zijn volwaardige rechters die specifiek worden aangewezen in die functie (door de Koning, op voordracht van de bevoegde algemene vergadering uit de kandidaten die op gemotiveerde wijze door de korpschef worden voorgesteld). De onafhankelijkheid van de rechter impliceert dat hij van niemand orders mag krijgen, ook niet van zijn korpschef.

82. Het GET onderstreept dat zulks tevens veronderstelt dat de rechter benoemd wordt en zetelt in omstandigheden die die onafhankelijkheid waarborgen. Zoals eerder aangegeven, is dat niet noodzakelijk het geval voor de leden van de administratieve rechtscolleges. Er bestaan ook andere personeelscategorieën die in dat verband vragen oproepen, in de eerste plaats de professionals die de functie van plaatsvervanger waarnemen. In de praktijk gaat het meestal om advocaten, notarissen en universiteitsdocenten. In verhouding kan er veel vaker een beroep op dergelijke professionals worden gedaan dan bepaalde gesprekspartners van het GET vermoeden, zij verwezen inderdaad slechts naar de situaties van artikel 87 van het Gerechtelijk

³¹ "De rechters zijn onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen."

³² Een onderzoeksrechter is een rechter van de rechtbank van eerste aanleg die speciaal is aangewezen om gerechtelijke onderzoeken te leiden, op verzoek van de procureur des Konings of het slachtoffer dat zich burgerlijke partij stelt, en om maatregelen te nemen om de zaak eventueel voor de rechtbank te brengen. Een onderzoeksrechter onderzoekt à charge en à décharge, doet daartoe een beroep op de politie en kan dwingende onderzoeksmaatregelen bevelen: huiszoeking en inbeslagneming, verhoor, toezicht op de communicatie, DNA-onderzoek, enz. Zodra zijn onderzoek is afgerond, bezorgt hij het dossier aan de procureur des Konings. Die kan vervolgens aan de raadkamer vragen om de verdachte naar de correctionele rechtbank te verwijzen indien de aanwijzingen van schuld voldoende zijn, of om de buitenvervolginstelling te vragen.

Wetboek terwijl verschillende gevallen worden beoogd waarin een beroep kan worden gedaan op "plaatsvervangende rechters" en "plaatsvervangende magistraten" – zie onderstaande paragraaf 84 en volgende). Gezien de beperkte budgetten van justitie (maar misschien ook enigszins uit gemakzucht) werd steeds vaker een beroep gedaan op dergelijke extra rechters en procureurs die in bepaalde gevallen meer dan de helft van de personeelsformatie van een rechtscollège uitmaken. Thans worden zij in de meeste rechtbanken ingezet. Omdat zij een zeer lage bezoldiging krijgen (zodat van vrijwilligers wordt gesproken) en zij functies waarnemen die in de praktijk vaak verder gaan dan wat de wetgever had bepaald (redactie van vonnissen), wat in sommige gevallen reeds tot hoger beroep tegen hun beslissingen heeft geleid, levert hun inzetbaarheid nogal wat problemen op, waarop de Hoge Raad voor de Justitie heeft gewezen in twee studies ("adviezen") van 2006 (een studie waaraan nooit gevolg werd gegeven) en 2011. De HRJ betreurde dat zo vaak een beroep werd gedaan op personeelsleden die werden geworven zonder te zijn geslaagd voor het examen inzake beroepsbekwaamheid, hun symbolische bezoldiging ondanks de omvang van het geleverde werk en de daaraan bestede tijd (zowel bij de zittende magistratuur als bij het parket), het gegeven dat zij niet verzekerd zijn in geval van arbeidsongevallen, de lange tewerkstelling terwijl het gaat om tijdelijke functies als vervanger (ook al hebben de plaatsvervangende rechters een mandaat van onbepaalde duur), enz. Thans wordt ervan uitgegaan dat de hervorming van justitie, met de herindeling van het gerechtelijk landschap en de toegenomen mobiliteit vanaf april 2014, de problemen zou moeten verhelpen door een betere aanwending van de personele middelen.

83. Het GET is daarvan niet overtuigd gelet op het aantal plaatsvervangende personeelsleden dat thans wordt ingezet en de weerstand van een grote groep magistraten die het nieuwe mobiliteitsbeleid – niet onterecht – beschouwen als een aantasting van hun onafzetbaarheid. Redelijkerwijs kan ervan worden uitgegaan dat een en ander problemen kan opleveren bij de invoering van dit beleid. Bovendien werden tijdens de gesprekken ter plaatse verschillende (in sommige gevallen ook door de HRJ zelf) vastgestelde problemen aangekaart: de plaatsvervangende rechters worden ook ingezet ter ondersteuning van de diensten van het parket en aangezien dat vaak advocaten zijn, zal dat hoe dan ook leiden tot verwarring bij het publiek over het onderscheid tussen de functies; de neiging van bepaalde plaatsvervangers om hun eigen rechtspraak te maken; advocaten die pleiten voor de rechtbank waar zij taken van plaatsvervangend rechter waarnemen; rechters in handelszaken die uitsluitend een beroep doen op advocaten die ook plaatsvervangend rechter zijn in hun rechtbank om een gerechtelijke herstel of vereffeningen te beheren; risico's van collusie in de gerechtelijke regelingen of in de facturering van honoraria; bepaalde plaatsvervangende rechters hebben geen belangstelling voor aangelegenheden als integriteit en de risico's van collusie tussen personen die door huwelijksbanden of andere zijn verbonden, enz. Het GET meent dat zulks problemen oplevert voor het imago en de integriteit die verder gaan dan de middelen van justitie en de hervorming van het gerechtelijk landschap. Er zou zoveel mogelijk moeten worden afgestapt van het stelsel van de plaatsvervangende rechters, en ingeval zij in de toekomst toch nog worden ingezet, zouden zij aan passende voorwaarden inzake beroep en tewerkstelling alsook aan supervisie en effectieve straffen moeten worden onderworpen. De Belgische overheden wijzen erop dat de hervorming die op 1 april 2014 in werking treedt, de vervanging door een professionele rechter bevordert en vereist dat bij de aanwijzing van een plaatsvervangend rechter wordt vermeld om welke redenen op hem een beroep moet worden gedaan en dat de nadere regels voor de aanwijzing van dergelijke rechter worden verduidelijkt. Volgens de overheden gaat het om een eerste hervorming die moeten worden geëvalueerd vóór er sprake kan zijn van een ruimere hervorming. Het GET is verheugd over deze bewustwording van het probleem, maar meent ook dat een ambitieuzere hervorming geboden is, zoals supra gesteld. Bijgevolg **beveelt de GRECO een hervorming aan van de voorwaarden om een beroep te doen op de plaatsvervangende rechters in artikel 87 van het Gerechtelijk Wetboek (en eventueel de plaatsvervangende**

magistraten in artikel 156bis van het Gerechtelijk Wetboek) die de functie van rechter of procureur moeten waarnemen.

Werving, loopbaan en dienstvoorwaarden

Werving

84. België maakt gebruik van professionele magistraten en niet-professionele magistraten. Er zijn drie wijzen van werving: 1) de initiële selectie om te worden toegelaten tot de loopbaan van magistraat (rechter of procureur); deze gebeurt na een oproep tot kandidaatstelling van de Hoge Raad voor de Justitie, die de kandidaatstellingen onderzoekt en selectiegesprekken voert die eventueel gepaard gaan met testen of examens; de procedure is in beginsel gelijk aan een vergelijkend examen; een diploma in de rechten geldt als voorwaarde en de kandidaat moet ten minste een jaar beroepservaring hebben en stage bij de balie hebben gelopen of andere juridische functies hebben uitgeoefend; de geselecteerde nieuwe krachten worden vervolgens toegelaten als gerechtelijk stagiair, volgen theoretische lessen en vervullen praktische opdrachten bij de diensten van justitie tot er een vacante betrekking is waarin zij kunnen worden benoemd; 2) door de selectie op basis van een passende professionele ervaring kan iemand worden vrijgesteld van de gerechtelijke stage om een functie van beroepsmagistraat uit te oefenen; 3) de rechtspractici met langere ervaring (advocaten, notarissen, universiteitsdocenten in de rechten) kunnen plaatsvervangend rechter worden en kunnen aanvullende functies vervullen.

85. Alle vacante betrekkingen voor rechter en korpschef worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Iedere persoon die al magistraat is of geslaagd is voor een examen dat toegang geeft tot de magistratuur, en voldoet aan alle wettelijke benoemingsvoorwaarden, kan zich kandidaat stellen voor een vacante betrekking van magistraat. Vanaf de bekendmaking van de oproep in het Belgisch Staatsblad heeft de kandidaat een maand de tijd om zich kandidaat te stellen bij aangetekende brief aan de Federale Overheidsdienst Justitie. De procedure is gedetailleerder omschreven in de volgende paragrafen.

86. De beroepsrechters (in de rechtbanken) en beroepsraadsheren (in de hoven) van de rechterlijke orde worden door de Koning benoemd op gemotiveerde voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie, waarvan de werking wordt geregeld in artikel 151 van de Grondwet en de artikelen 259bis1 tot 259bis22 van het Gerechtelijk Wetboek. De HRJ werd in 2000 opgericht naar aanleiding van de affaire Dutroux, binnen een context van polemieken rond de inmengingen in het werk van justitie, en telt 44 leden die een mandaat van 4 jaar uitoefenen. De 44 leden zijn onderverdeeld in twee taalcolleges (Nederlandstalig en Franstalig), waarin telkens 22 leden zitten: 11 magistraten en 11 niet-magistraten. In elke taalgroep moeten er bij de 11 niet-magistraten 4 advocaten en 3 hoogleraren zijn. De HRJ is dus een instelling met dubbele pariteit, zowel op het vlak van taal als van beroep (22 magistraten en 22 niet-magistraten). De 22 magistraten worden bij rechtstreekse en geheime stemming verkozen onder de beroepsmagistraten die in actieve dienst zijn. De 22 niet-magistraten worden door de Senaat benoemd met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen³³. De HRJ is daardoor onafhankelijk van de uitvoerende macht, maar is zelf onderworpen aan regels die de integriteit/onpartijdigheid ervan moeten waarborgen³⁴.

³³ Artikelen 259bis1 en 259bis2 van het Gerechtelijk Wetboek.

³⁴ De wet voorziet erin dat het mandaat van een lid om ernstige redenen kan worden opgeheven door de HRJ, die daarover beslist met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen in elk college. Tegen de beslissingen staat geen enkel beroep open³⁴.

Het mandaat kan niet worden opgeheven dan nadat het lid gehoord is over de aangevoerde redenen. Voorafgaandelijk aan de hoorzitting stelt de Hoge Raad een dossier samen dat alle stukken bevat die betrekking hebben op de aangevoerde redenen. Ten minste vijf dagen voor de hoorzitting wordt de betrokkene opgeroepen bij een ter post aangetekende brief met ten minste opgave van de aangevoerde ernstige redenen; het feit dat de opheffing van het mandaat wordt overwogen; plaats, dag en uur van de hoorzitting; het recht

87. De functies van onderzoeksrechter, rechter in de jeugdrechtbank, rechter in de strafuitvoeringsrechtbank, beslagrechter, jeugdrechter in hoger beroep, waarin iemand specifiek wordt benoemd, kunnen slechts worden uitgeoefend door magistraten die een bijzondere opleiding hebben gevolgd. Zij worden benoemd door de Koning op voordracht van de algemene vergadering van het hof of de rechtbank. Indien nodig kunnen rechters die deze opleiding hebben gevolgd, bij beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg worden aangewezen om die functies tijdelijk uit te oefenen.

88. De korpschefs (voorzitters van de rechtscolleges) zijn beroepsmagistraten. Zij worden voor 5 jaar aangewezen in deze staffuncties door de Koning op gemotiveerde voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie. Al die mandaten, behalve het laatste, zijn eenmalig hernieuwbaar. De titularissen van de adjunct-mandaten (ondervoorzitters en soortgelijke functies) worden door de algemene vergadering van het hof of de rechtbank aangewezen op gemotiveerde voordracht van de korpschef. Hetzelfde geldt voor de adjunct-mandatarissen, aangewezen voor een hernieuwbare periode van 3 jaar (voor de zittende magistratuur: de afdelingsvoorzitter, de ondervoorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, van de arbeidsrechtbank en van de rechtbank van koophandel, de kamervoorzitter in het hof van beroep en in het arbeidshof en de afdelingsvoorzitter in het Hof van Cassatie) of voor 5 jaar, niet-hernieuwbaar (het mandaat van de voorzitter van het Hof van Cassatie). Het mandaat van adjunct-afdelingsvoorzitter, toegekend voor een hernieuwbare periode van 3 jaar, wordt na 9 jaar niet omgezet in een definitief mandaat. De aanwijzingen gebeuren binnen de rechtscolleges waarin het mandaat vacant is en behoren tot de bevoegdheid van de algemene vergaderingen van het betrokken rechtscollege. Het mandaat van afdelingsvoorzitter kan worden toegekend aan een kandidaat van buiten het rechtscollege. Zij worden aangewezen uit twee kandidaten die door de korpschef op gemotiveerde wijze worden voorgedragen (voor zover voldoende kandidaten zich kandidaat hebben gesteld).

89. Niet-professionele rechters worden benoemd:

- als lekenrechters in de rechtbanken en hoven bevoegd voor sociale zaken en voor koophandel (zij houden zitting in formaties van 3 rechters waaronder een beroepsmagistraat); het gaat om leden die door de Koning zijn benoemd voor een hernieuwbare periode van 5 jaar, op voordracht van de ter zake bevoegde minister(s), na voordracht door de verschillende representatieve organisaties. Rechters in handelszaken kunnen ook zichzelf voordragen
- als tijdelijke versterking: het gaat om plaatsvervangende rechters, in de praktijk professionals zoals advocaten die hun beroep nog uitoefenen, met het oogmerk rechters in eerste aanleg, arbeidsrechters en rechters in handelszaken, en procureurs tijdelijk te vervangen wanneer zij verhinderd zijn of in geval van een tijdelijk personeelstekort (artikel 87 Ger.W.); het GET wijst erop dat dat ook geldt voor andere rechtscolleges en inzonderheid voor de hoven van beroep (artikel 102

van de betrokkene zich te laten bijstaan door een persoon naar keuze; de plaats waar en de termijn waarbinnen het dossier kan worden ingezien; het recht om getuigen te doen oproepen. Van de hoorzitting wordt proces-verbaal opgesteld.

De wet voorziet eveneens erin dat het de leden van de HRJ verboden is om deel te nemen aan een beraadslaging of een beslissing over zaken waarbij zij een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben, waarbij hun bloed- of aanverwanten tot in de vierde graad of de personen met wie zij een feitelijk gezin vormen een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben of waarbij zij in een professionele hoedanigheid betrokken zijn of zijn geweest.

Wanneer de Hoge Raad bij het uitvoeren van zijn opdrachten van mening is dat een van zijn leden behorend tot de Rechterlijke Orde, een magistraat, een lid van de griffies en parketsecretariaten, een lid van het personeel van de griffies en de parketsecretariaten of een verstrekker van het advies bedoeld in de artikelen 259ter, § 1, en 259quater, § 1, niet voldoet aan de plichten van zijn ambt of weigert zijn medewerking te verlenen, brengt de Hoge Raad dit in voorkomend geval ter kennis van de bevoegde tuchtoverheden met het verzoek te onderzoeken of een tuchtprocedure dient te worden ingesteld. Hij deelt dit tegelijkertijd mee aan de Minister van Justitie. Wanneer de Hoge Raad dezelfde vaststelling doet omtrent zijn andere leden, deelt hij dit terzelfder tijd mee aan de voorzitter van de Senaat. De tuchtoverheden stellen de Hoge Raad op een met redenen omklede wijze in kennis van het gevolg dat hieraan is gegeven³⁴.

Ger.W.) en de vredegerichten en de politierechtbanken(artikel 64 Ger.W.). Daarbij komt ook de categorie van plaatsvervangende magistraten, in feite (gepensioneerde) oud-magistraten die door de eerste voorzitter van het hof of de voorzitter van de rechtbank kunnen worden opgeroepen om de personeelsleden versterking te bieden (artikel 156bis Ger.W.). De 'plaatsvervangende rechters' die geen 'plaatsvervangende magistraten' zijn als bedoeld in artikel 156bis Ger.W., worden na de bekendmaking van een vacante betrekking verschillende keren per jaar geworven door de HRJ, die zich uitspreekt op grond van de voorwaarden inzake de leeftijd, het diploma en de professionele ervaring van de kandidaten Er is niet voorzien in selectietesten of -gesprekken. De benoemingen gebeuren door de Koning voor onbepaalde duur die uiterlijk op de leeftijd van 67 jaar verstrijkt.

90. Er bestaan geen specifieke criteria om tijdens de selectie de integriteit na te gaan van de personen die zich via de korte of lange weg kandidaat stellen voor een vacante betrekking. De wet bepaalt dat elke kandidaat voor een functie van magistraat een gedrag moet hebben dat in overeenstemming is met de eisen van de beoogde functie en de burgerlijke en politieke rechten moet genieten³⁵. De HRJ vraagt de kandidaten tijdens de gesprekken of zij al dan niet betrokken zijn geweest bij een gerechtelijke of tuchtrechtelijke procedure. Volgens het GET zou België kunnen overwegen om een kopie van het uittreksel van het strafregister te vragen of om een moraliteitsonderzoek te voeren.

91. Wat de administratieve rechtbanken betreft heeft het GET ter plaatse enkel de situatie van de leden van de Raad van State (RvS) in detail kunnen bespreken. Zij zijn alle 50, behalve de auditeurs van de steundiensten (auditoraat), voor het leven benoemd door de Koning. Voor alle vacante betrekkingen draagt de algemene vergadering van de Raad van State het parlement een lijst voor van drie namen (gekozen uit de personeelsleden van het auditoraat van de RvS of externe personen, in het algemeen advocaten of academici). Vervolgens kiest het parlement de beste kandidaat en draagt die voor aan de Koning. Er wordt geen examen of vergelijkend examen georganiseerd en de coöptatie primeert.

Loopbaan en dienstvoorwaarden

92. De beroepsrechters worden benoemd voor onbepaalde duur en blijven in functie tot hun pensioen (in beginsel beëindigen zij hun loopbaan op de leeftijd van 67 jaar, maar zij kunnen een aanvraag indienen voor vervroegd pensioen vanaf de leeftijd van 60 jaar). De wedde van de magistraten van de rechterlijke orde is bij wet vastgesteld (artikelen 355 en volgende Ger.W.). Op het tijdstip van het bezoek bedroeg de bezoldiging van een rechter bij het begin van de loopbaan 38 793,06 euro (bruto per jaar). Op het einde van de loopbaan bedraagt de bezoldiging van bijvoorbeeld een raadsheer bij het Hof van Cassatie 56 451,95 euro. Er zijn geen extra voordelen behalve de tenlasteneming van bepaalde onkosten³⁶.

93. De magistraten kunnen op verschillende wijzen worden bevorderd: a) een magistraat die een andere functie wil uitoefenen (in een ander rechtscollege of op een hoger niveau) moet de hiervoor omschreven normale benoemingsprocedure volgen.

³⁵ Artikel 287*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek.

³⁶ In artikel 382 van het Gerechtelijk Wetboek is het volgende bepaald: "De minister van Justitie stelt een door hem te bepalen krediet ter beschikking van de eerste voorzitters en voorzitters van de hoven en rechtbanken, de vrederechters en de rechters in de politierechtbanken, de procureurs-generaal (, de federale procureur) en de procureurs des Konings en arbeidsauditeurs om de kleine onkosten van hun diensten te bestrijden. Onder kleine onkosten worden verstaan de kosten van het aankopen van registers, het abonneren op de rechtskundige tijdschriften en verzamelwerken, het aankopen van rechtskundige en andere werken nodig voor de dienst; het inbinden; het drukken van geschriften, zoals het reglement van orde, omzendbrieven, openingsredes, enz.; de kosten voor het deelnemen van het korps aan openbare plechtigheden en begrafenisplechtigheden; de kosten voor kantoorbehoeften en alle andere, voor de dienst noodzakelijke kleine voorwerpen van dagelijks gebruik."

Ingeval hij voldoet aan de benoemingsvoorwaarden, kan hij zich kandidaat stellen voor een in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte betrekking; b) voor de aanwijzingen als korpschef (die daarvoor afhankelijk zijn van de HRJ) of adjunct-korpschef zie bovenstaande paragraaf 88. Die aanwijzingen gebeuren binnen de rechtscolleges waar het mandaat vacant is en behoren, wat de adjunct-mandaten betreft, tot de bevoegdheid van de algemene vergaderingen van het betrokken rechtscollege. In de huidige stand van de wetgeving is niet voorzien in mobiliteit (transfers, personeelsverloop, enz.), behalve voor de toegevoegde rechters (beroepsrechters door de Koning aangewezen om hun functie uit te oefenen in een of meer rechtbanken die van eenzelfde hof van beroep afhangen). Deze categorie van mobiele rechters verdwijnt op 1 april 2014. Zodra de rechters die geen toegevoegde rechter zijn, benoemd zijn, oefenen zij hun functie uit in een specifiek rechtscollege. Zij kunnen door de eerste voorzitter worden gedelegeerd om hun functie tijdelijk in een andere rechtbank uit te oefenen, naargelang van de behoeften van de dienst. Er bestaat een instrument voor de periodieke beoordeling van de persoonlijke en professionele kwaliteiten. In beginsel worden de magistraten om de drie jaar beoordeeld door de korpschefs (bijvoorbeeld de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg voor de verschillende rechters van zijn rechtbank) en twee door de algemene vergadering aangewezen leden. Het Grondwettelijk Hof heeft de evaluatie van de korpschefs zelf daarentegen ongrondwettig verklaard, maar alleen met betrekking tot de zittende magistratuur.

94. Het GET heeft onderstreept dat, los van de aanvankelijke werving, de benoemingen in leidinggevende functies in de eerste plaats worden bekeken als het resultaat van netwerktaent, inzonderheid gezien de samenstelling van de HRJ, ondanks het gegeven dat 15 jaar geleden is afgestapt van de proportionaliteit (benoemingen in verhouding met de respectieve macht van de politiek). Er bestaan natuurlijk functieprofielen en bij de benoemingen moet rekening worden gehouden met de afstemming met het profiel van de kandidaten, maar de verdienste zou niet voldoende in aanmerking worden genomen, a fortiori omdat er geen beoordelingsmechanisme is voor de verlenging van de mandaten van de korpschefs van de zittende magistratuur. Vooral de aangelegenheid van de bezoldigingen, waarbij het verschil tussen het begin van de loopbaan en het einde van de loopbaan vrij klein is, heeft tijdens de gesprekken vragen doen rijzen over de motivatie die het salaris betekent voor de magistraten die managementverantwoordelijkheden vervullen. Gesprekspartners van het GET hebben meermaals onderstreept dat de managers hun functie van goede beheerder van de goede werking van het korps in de praktijk op zeer diverse wijze uitvoeren. Dat kan een verklaring zijn voor de belangrijke verschillen die in België zouden bestaan tussen verschillende vergelijkbare rechtbanken of hoven inzake de kwaliteit en het volume van het werk, het gegeven een beroep te doen op plaatsvervangers en de risico's voor de algemene integriteit die daaruit kunnen voortvloeien. Een opwaardering en versterking van de managersfunctie zou wenselijk zijn, en zou inzonderheid moeten gepaard gaan met objectieve criteria inzake verdienste voor de benoemingen tot en hernieuwingen van de mandaten van korpschef en adjunct-korpschef. De bezwaren inzake de ongrondwettigheid van de periodieke beoordeling van de magistraten van de zittende magistratuur mogen enige mogelijkheid om rekening te houden met de objectieve verdienste niet doorkruisen. Misschien zijn die bezwaren thans niet meer gerechtvaardigd, gelet op de eisen om het beheer te verbeteren. Het GET onderstreept dat het goede beheer van de rechtbanken en dus de rol van de managers inzake het beheer van de termijnen, de werklust, enz., ook belangrijke voorafgaande voorwaarden zijn voor de goede behandeling van de gevoelige en ingewikkelde dossiers, wat over het algemeen geldt voor dossiers inzake corruptie. Het gegeven om het management te verplichten specifieke opleidingen te volgen, zou een nuttig deel kunnen uitmaken van die voorwaarden aangezien dergelijke specialisatievereisten voor bepaalde betrekkingen reeds bestaan (bijvoorbeeld voor onderzoeksrechters). Tegelijk zou het wenselijk kunnen zijn om het hogere deel van de weddeschaal opnieuw te onderzoeken. **De GRECO beveelt aan om de nodige maatregelen te treffen met het oogmerk de**

managersfunctie aan het hoofd van de rechtbanken en het openbaar ministerie te versterken en werkzamer te maken.

Beheer van de zaken en de procedure

Verdeling van de zaken op de rol

95. De zaken worden binnen de rechtbanken en hoven verdeeld volgens een zaakverdelingsreglement waarin het aantal kamers/afdelingen en de opdrachten ervan, de dagen en de tijdstippen van de zittingen, enz., zijn bepaald. De onttrekkingen worden geregeld in artikel 648 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek. Zo kan vordering tot onttrekking van de zaak aan de rechter worden ingesteld: a) op grond van bloed- of aanverwantschap; b) wegens wettige verdenking; c) uit oorzaak van openbare veiligheid; d) wanneer de rechter (gedurende meer dan zes maanden) verzuimt de zaak te berechten die hij in beraad heeft genomen. In de eerste twee gevallen kan de vordering worden ingesteld door een van partijen bij de zaak. In het derde geval kan alleen de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie de vordering instellen. In het vierde geval wordt de vordering ingesteld door de procureur-generaal of door een van de partijen bij de zaak. De onttrekking wordt bevolen door het Hof van Cassatie. Het is ook mogelijk om de wraking van de rechter te vorderen wanneer er een risico van belangenconflict of partijdigheid van de rechter is. Indien de rechter zichzelf niet wraakt, wordt de vordering binnen zeer korte termijn beoordeeld door een rechtscollege van een hogere graad.

96. In de gesprekken die het GET heeft gevoerd, werd bevestigd dat er naast het zaakverdelingsstelsel gebaseerd op de hierboven vermelde reglementen geen eenvormige criteria of handelwijzen bestaan inzake de verdeling van de dossiers onder de rechters die enige objectieve en toevallige verdeling zouden waarborgen, in tegenstelling tot wat het geval is bij het openbaar ministerie (cf. deel V). De Belgische overheden hebben onderstreept dat de nieuwe wet inzake het beheer van de rechtscolleges voorziet in de oprichting van directiecomités samengesteld uit de korpschef, de hoofdsecretaris/-griffier en de afdelingschefs. Die collegiale organen, die vanaf 1 april 2014 van toepassing worden, zullen de mogelijkheid hebben om het zaakverdelingsreglement te wijzigen en dus de verdeling van de dossiers over de afdelingen te beheren, alsook de samenstelling daarvan aan te pakken. Voortaan zullen de korpschef of de minister dus niet meer de enige verantwoordelijken ter zake zijn. De draagwijdte van die veranderingen moet nog nader worden bepaald aangezien er nog een koninklijk besluit moet worden genomen. Het GET meent dat die ontwikkeling de situatie zou kunnen verbeteren. **De GRECO beveelt aan om de nadere regels voor de verdeling van de zaken over de rechters te gelegener tijd te evalueren.**

Redelijke termijn

97. Wanneer de rechter van de rechterlijke orde gedurende meer dan zes maanden verzuimt de zaak te berechten die hij in beraad heeft genomen, kan de procureur-generaal bij het hof van beroep of een van de partijen vorderen dat de zaak aan hem wordt onttrokken (artikelen 648 en 652 Ger.W.). De beslissing moet in beginsel worden gewezen binnen 3 maanden nadat de zaak in beraad is genomen (de laatste zittingen), zo niet moet de rechter het hoofd van het rechtscollege daarvan in kennis stellen en eventueel uitleg geven bij de oorzaken van de vertraging. Het GET merkt ook op dat de mechanismen beschreven in het hoofdstuk Controle hieronder ook diverse aspecten bevatten inzake de goede werking van de rechtbanken. In de context van het gebrek aan middelen van justitie en het beheer van de rechtbanken wordt gedebatteerd over de duur van de procedures in België. Hierna volgen in die zin aanbevelingen voor een evaluatie-instrument (cf. paragraaf 124 inzake de HRJ).

Transparantie

98. Krachtens (artikel 148 van) de Grondwet zijn de terechtzittingen van de rechtbanken openbaar, tenzij de openbaarheid gevaar oplevert voor de orde of de goede zeden; in dat geval wordt zulks door de rechtbank bij vonnis verklaard. Uit de gesprekken met een lid van het maatschappelijke middenveld die de beslissingen van justitie moet volgen, concludeert het GET dat die moeilijk toegankelijk zijn voor de burgers aangezien de rechtbanken zouden weigeren om die stukken openbaar te maken. Volgens dezelfde gesprekspartner zouden de rechtbanken ook niet altijd (of niet lang genoeg op voorhand) de data van de zittingen aankondigen aan het publiek. Het GET heeft niet kunnen nagaan of het al dan niet om geïsoleerde verschijnselen gaat, maar de bevoegde overheden (HRJ, ministerie van Justitie of andere) zouden de nodige aandacht moeten schenken aan die aangelegenheid.

Ethische beginselen en deontologische regels

99. De Belgische wetgever heeft een aantal verplichtingen nader bepaald in de vorm van juridische regels en inzonderheid: a) de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid (artikel 151 van de Grondwet); b) de motivering (artikel 149 van de Grondwet); c) de naleving van de wet die wordt geconcretiseerd in de eed die de magistraten bij hun indiensttreding afleggen: "Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk." (decreet van 20 juli 1831); d) de termijnen met het oog op de snelle rechtspraak.

100. Wat de deontologische regels betreft, werd op initiatief van de Hoge Raad voor de Justitie en in samenwerking met de Adviesraad van de magistratuur³⁷ een "[Gids voor de magistraten – principes, waarden en kwaliteiten](#)" opgesteld en in juni 2012 goedgekeurd. De beginselen, opmerkingen en aanbevelingen in die bundel beogen gedragslijnen voor de magistraten op te stellen. Zij werden uitgedacht om hen te ondersteunen en te oriënteren en het gerechtelijke apparaat een kader om de deontologie beter aan te pakken en beoogden tevens de vertegenwoordigers van de wetgevende en de uitvoerende macht, de medewerkers van het gerecht en het publiek te informeren met het oogmerk meer informatie te verstrekken over de complexiteit van de functie van de magistraten. De Belgische autoriteiten geven aan dat alle Belgische magistraten (zetel en parket) een exemplaar van die gids hebben ontvangen.

101. Het GET heeft ter plaatse bevestiging gekregen dat die gids enkel geldt voor de magistraten van de rechtbanken van de rechterlijke orde (met uitdrukkelijke verwijzing naar de plaatsvervangende magistraten), dat iets dergelijks niet bestaat voor de administratieve rechtscolleges en dat de Raad van State zelf geen gids heeft goedgekeurd voor de leden ervan. Met die leemten wordt rekening gehouden in de aanbeveling in inzake de paragrafen 79 en 80. Het GET stelt vast dat de gids een

³⁷ De Hoge Raad voor de Justitie bestaat uit 44 leden die een mandaat van vier jaar uitoefenen.

- 22 magistraten (zetel en openbaar ministerie);
- 22 niet-magistraten (8 advocaten, 6 professoren van universiteiten of hoge scholen, 8 leden van het maatschappelijk middenveld);
- 22 Nederlandstaligen;
- 22 Franstaligen.

De Hoge Raad voor de Justitie helpt de Belgische justitie beter te functioneren, door een beslissende rol te spelen in de selectie en benoeming van magistraten, door externe controle via audits, bijzondere onderzoeken en klachtenbehandeling en door adviezen uit te brengen. De HRJ staat buiten het parlement, buiten de regering én buiten de rechterlijke orde.

De Adviesraad van de magistratuur, opgericht bij de wet van 8 maart 1999, heeft als opdracht hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de minister van Justitie of van de Wetgevende Kamers adviezen te geven en met hen overleg te plegen over al hetgeen betrekking heeft op het statuut, de rechten en de werkomstandigheden van de rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie.

De Adviesraad bestaat uit 44 verkozen leden, de helft maakt deel uit van een Nederlandstalig college en voor de andere helft van een Franstalig college. De raad is zo samengesteld dat de verschillende geledingen van de magistratuur vertegenwoordigd zijn. Elk college telt vier leden van de hoven, zes leden van het openbaar ministerie, acht leden van de rechtbanken (van eerste aanleg, arbeid en koophandel) en vier magistraten uit de vrede- of politiegerechten. De wet legt ook een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op. De laatste verkiezingen van de raad vonden plaats in februari 2014.

twintigtal bladzijden beslaat en verschillende belangrijke aspecten van het voorkomen van corruptie op relevante wijze behandelt: beheer van de verhoudingen met de personen die mogelijk verbonden zijn met partijen, objectieve onpartijdigheid, niet laten meespelen van politieke overtuigingen of persoonlijke belangen, verbod om interventies te vragen in zijn voordeel of enig voordeel of geschenken voor zichzelf of voor anderen, enz. In bepaalde gevallen zou het gedrag reeds enigszins zijn verbeterd. De deontologie voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde leidt toch tot enkele vragen.

102. Ten eerste, hoewel blijkt dat die bundel online bekend werd gemaakt en ook per persoonlijke brief ruim werd verspreid, gaat het enkel om de beroepsmagistraten: de niet-beroepsmagistraten van de arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel, en de plaatsvervangers in de verschillende rechtbanken zouden die niet ontvangen hebben. Dat is nochtans van wezenlijk belang voor de rechters die daarnaast andere functies uitoefenen of die a priori minder vertrouwd zijn met deontologische aangelegenheden dan de beroepsrechters.

103. Ten tweede hebben de rechtbanken van koophandel daarnaast en in dezelfde periode van 2012 een eigen tekst opgesteld (Vademecum van de rechter in handelszaken, "De deontologie van de rechters in handelszaken"). Het zou veeleer gaan om een betalende publicatie van een auteur dan om een gezamenlijke tekst, wat vragen opwerpt over de legitimiteit en praktische draagwijdte ervan (de Nationale Tuchtraad zou bovendien niet erbij betrokken zijn). Het publiek heeft evenmin gemakkelijk toegang tot dat soort documenten, wat gevolgen kan hebben voor de kennis van het verwachte gedrag van handelsrechters. Een andere tekst zou specifiek zijn uitgewerkt voor de rechtbanken van koophandel van het Nederlandstalige taalgebied. Hoewel ervan zou kunnen worden uitgegaan dat door die extra teksten bepaalde specifieke kenmerken of risico's in verband met het handelsrecht beter konden worden aangekaart, is een en ander nadelig voor de algehele coherentie en de geloofwaardigheid van de inspanningen ter zake. De gesprekspartners van het GET hebben daar dan ook op gewezen.

104. Ten derde werd tijdens gesprekken de waarde en de draagwijdte van de tekst van juni 2012 op de helling geplaatst en betreuren bepaalde practici dat het niet duidelijker om een tekst gaat die de magistraten moeten volgen. Het gaat niet om een regelgevende tekst. Het GET meent dat altijd kan worden verwezen naar de toepasselijkheid van de tuchtmechanismen in geval van verzuim (bijvoorbeeld, artikel 404, Ger.W., dat verplicht om de algemene ambtsplichten na te leven – cf. het hiernavolgende deel over de straffen). Het GET betreft eveneens dat er geen vorm van persoonlijk engagement van de betrokkenen bestaat (handtekening die geldt als kennisneming en engagement om de deontologische beginselen na te leven). Verschillende redenen pleiten daarvoor, bijvoorbeeld het feit dat die gids een groot aantal lacunes dicht (bijvoorbeeld, het gebrek aan duidelijke regels over de cadeaus en andere voordelen) en dat het een belangrijke nieuwigheid is bij gebrek aan gekende rechtspraak in tuchtzaken. Aan het GET werd evenwel ook andere informatie meegedeeld, bijvoorbeeld specifieke problemen inzake deontologie, inzonderheid bij de niet-professionele rechters (assessoren, plaatsvervangende of toegevoegde rechters en magistraten, enz., alsook nog niet benoemde rechters en magistraten). Volgens het GET moeten bijkomende maatregelen worden genomen opdat het mechanisme niet alleen zou steunen op de goede wil van de practici. Gelet op de overwegingen in de verschillende bovenstaande paragrafen **beveelt de GRECO aan dat de deontologische regels (voor de rechters en de procureurs) worden geüniformeerd en dat bijkomende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat die regels duidelijk worden opgelegd aan alle rechters en procureurs, ongeacht of zij beroepsmagistraten zijn of niet.**

Belangenconflicten, wraking of terugtrekking

105. De belangenconflicten zijn niet gedefinieerd/gereguleerd in het Belgische recht. Er bestaat geen mechanisme voor aangifte/algemeen beheer. De conflicten

worden geval per geval aangepakt als zij zich voordoen, aangezien sommige ervan wrakingsgronden vormen (zie hieronder), bijvoorbeeld als de rechter of zijn echtgeno(o)t(e) een persoonlijk belang heeft bij de betwisting (een van de twaalf gevallen waarin de teksten uitdrukkelijk voorzien). Wat de administratieve rechtbanken betreft heeft het GET ter plaatse enkel de situatie van de leden van de Raad van State (RvS) in detail kunnen bespreken. Ook dat gremium heeft geen algemeen mechanisme voor het beheer van belangenconflicten, behalve de regel dat een raadsheer geen uitspraak mag doen in een geschil indien hij de regering ter zake reeds advies heeft verleend in het kader van de raadgevende/wetgevende functie van de RvS. Die leemte wordt behandeld in de aanbeveling inzake de paragrafen 79 en 80.

106. De wraking wordt geregeld in de artikelen 828-842, Ger.W., en de gronden worden opgesomd in artikel 828 van het Ger.W. Artikel 828, Ger. W., somt twaalf gronden op, waaronder: de wettige verdenking; indien de rechter of zijn echtgenoot persoonlijk belang bij het geschil heeft; indien de rechter of zijn echtgenoot bloed- of aanverwant van de partijen of van een hunner in de rechte lijn is, enz.; indien er bepaalde procedures tussen de rechter en inzonderheid een van de partijen bestaan (of hebben bestaan); indien de rechter raad gegeven, gepleit of geschreven heeft over het geschil; indien hij daarvan vroeger kennis heeft genomen als rechter of als scheidsrechter (met enkele uitzonderingen); indien er tussen hem en een van de partijen een hoge graad van vijandschap bestaat; indien er zijnerzijds aanrandingen, mondelinge of schriftelijke beledigingen of bedreigingen hebben plaatsgehad sinds de aanleg van het geding of binnen zes maanden vóór de voordracht van de wraking³⁸. Artikel 829, Ger. W., breidt de toepassing van bovenvermeld mechanisme duidelijk uit naar de raadsheren in sociale zaken en rechters in sociale zaken of in handelszaken. Bovendien kan de raadsheer of rechter in sociale zaken of in handelszaken worden gewraakt indien hij met een van de partijen verbonden is geweest door een arbeidsovereenkomst of indien hij lid is geweest van het personeel, of van het bestuur- of beheersorgaan van een rechtspersoon met wie een van de partijen verbonden is geweest door een arbeidsovereenkomst (artikel 829, tweede lid, Ger. W.).

107. Iedere rechter die weet dat er een reden van wraking tegen hem bestaat, moet zich van de zaak onthouden (art. 831, Ger. W.). De artikelen 833 en volgende, Ger. W., regelen de wraking op initiatief van een partij. De wraking moet worden ingeleid bij een ter griffie neergelegde akte en worden ondertekend door een advocaat die meer dan tien jaar bij de balie is ingeschreven (wat de jongste advocaten verplicht een collega te vinden die een dergelijk verzoek kan ondertekenen). De betrokken rechter bevestigt of betwist het verzoek. In het laatste geval wordt het verzoek overgezonden aan de bevoegde procureur-generaal en doet de rechtbank van eerste aanleg, het hof van beroep, het arbeidshof of het Hof van Cassatie, naargelang van het geval, vervolgens binnen acht dagen in laatste aanleg uitspraak (na oproeping en het horen van de betrokken personen).

Verbod op of beperking van bepaalde activiteiten

Onverenigbaarheden en nevenactiviteiten

108. De artikelen 292 en volgende van het Ger. W. regelen die aangelegenheden. Conform die artikelen is de functie van rechter in beginsel onverenigbaar met enige andere professionele openbare activiteit (verkozen of bezoldigd in de politieke, administratieve, notariële, enz., sector), commerciële activiteit (daaronder begrepen betrokkenheid bij het bestuur, de administratie of toezicht van industriële of commerciële

³⁸ Het meest bekende voorbeeld van een wraking is het beroemde "spaghetti-arrest", de naam van het arrest van het Hof van Cassatie dat de zaak Dutroux aan de onderzoeksrechter heeft onttrokken. Tegen hem werd een verzoekschrift wegens wettige verdenking ingediend door de advocaten van Marc Dutroux omdat hij samen met de procureur des Konings op 21 september 1996 een spaghetti-avond had bijgewoond om de families van de slachtoffers van Dutroux te steunen.

ondernemingen) of nog enige activiteit als advocaat. Op verzoek kan daarvan worden afgeweken. Er bestaan een aantal uitzonderingen, waaronder de uitoefening van het ambt van hoogleraar, docent en assistent in de onderwijsinstellingen. Die bepalingen worden soms uitgebreid naar andere personeelscategorieën (referendarissen bij het Hof van Cassatie, gerechtspersoneel van de hoogste categorie), maar er zijn uitzonderingen, inzonderheid voor de plaatsvervangende rechters en plaatsvervangende raadsheren bij het hof van beroep, die immers tegelijkertijd advocaat of notaris mogen zijn. De leden van de hoven, rechtbanken, parketten en griffies mogen de partijen evenmin verdedigen en mogen hun geen advies verstrekken. Algemeen gesteld mag niemand bij een proces tegelijkertijd rechter en partij zijn. Zij mogen evenmin tegen bezoldiging in een scheidsgerecht optreden. De cumulatie van de gerechtelijke functies is eveneens verboden, behoudens de bij de wet bepaalde gevallen (bijvoorbeeld, bepaalde magistraten kunnen tegelijkertijd in verschillende rechtbanken benoemd zijn – art. 100, Ger. W.). Het Ger. W. bepaalt tevens dat het vonnis gewezen door een rechter die vroeger kennis heeft genomen van de zaak bij het uitoefenen van een ander rechterlijk ambt, nietig is (artikel 292, tweede lid, Ger. W.). Er is ook voorzien in onverenigbaarheden vanwege bloed- of aanverwantschap (artikelen 301 – 304 Ger. W.): bijvoorbeeld, personen met wie ze een feitelijk gezin vormen en bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad mogen behoudens vrijstelling door de Koning, niet gelijktijdig van een zelfde hof of rechtbank deel uitmaken als raadsheren, rechters, plaatsvervangende raadsheren, plaatsvervangende rechters, rechters in sociale zaken of rechters in handelszaken, ambtenaren van het openbaar ministerie, referendarissen bij het Hof van Cassatie, gerechtspersoneel van niveau A, griffiers en secretarissen. Op dezelfde wijze en conform artikel 304 van het Ger. W., moet een magistraat, op straffe van tuchtsanctie als naar recht, zich onthouden, indien hij echtgenoot, bloed- of aanverwant in de rechte lijn of in de tweede graad in de zijlijn is van de advocaat of van de gemachtigde van een der partijen (behoudens de uitzondering in artikel 830 Ger. W.).

109. Wat de administratieve rechtbanken betreft, heeft het GET ter plaatse enkel de situatie van de leden van de Raad van State (RvS) in detail kunnen bespreken. De raadsheren ervan mogen geen andere functie uitoefenen krachtens de gecoördineerde wetten op de RvS. Er worden uitzonderingen gemaakt voor het gedetacheerd personeel.

110. Het GET kent verschillende polemieken inzake de magistraten van de rechterlijke orde (rechters, procureurs) of de raadsheren van de RvS die inzonderheid bij de ministeries zijn gedetacheerd, aangezien er geen deontologische regels zouden zijn voor de relaties gedurende die periode bij de uitvoerende macht. Er werden blijkbaar voorstellen geformuleerd om de detacheringen te beperken tot de diensten van de justitie. Het GET kan België alleen maar aansporen om die te concretiseren.

Cadeaus

111. De deontologische gids voor de magistraten bepaalt in beginsel 3.2 dat de magistraat bij de uitoefening van zijn functies geen cadeaus of voordelen voor zichzelf of zijn naasten mag aannemen. Het GET heeft tijdens de gesprekken niet kunnen uitmaken in welke mate die regel ook bepaalde vormen van gastvrijheid of uitnodigingen beoogt die soms openbare polemieken veroorzaken (bijvoorbeeld, leden van het parket en de rechtbanken werden uitgenodigd op een, volgens het publiek praalzieke, receptie op het tijdstip dat de zaak van de diamanten met een minnelijke schikking werd afgesloten). De Belgische overheden moeten in de eerste plaats ervoor zorgen dat iedereen bedoelde gids erkent, aanvaardt en toepast (cf. paragraaf 104).

Beperkingen die gelden na de beëindiging van de functie

112. Er gelden geen beperkingen voor de beroepen uitgeoefend na de beëindiging van de functie (bijvoorbeeld in de vorm van verbod op bepaalde beroepen of bij bepaalde

werkgevers, wachtperiodes, aangifte-/goedkeuringsverplichting...). Dat zijn mogelijke leemtes die België zou kunnen aanpakken, hoewel het aanbeveling verdient thans het probleem van het gebrek aan scheiding van de functies bij de rechters die geen beroepsmagistraten zijn, aan te pakken (cf. de paragrafen 82 en 83).

Contact met derden, vertrouwelijke informatie

113. De rechters zijn gehouden door het algemeen beroepsgeheim dat wordt opgelegd en bestraft door het Strafwetboek (art. 458). De magistraat moet de informatie waarvan hij kennis neemt tijdens de uitoefening van zijn functie, vertrouwelijk behandelen. Het beroepsgeheim staat het overleg met de collega-magistraten niet in de weg, maar vergt voorzichtigheid. Op grond van dezelfde bepaling kan het misbruik van vertrouwelijke informatie worden vervolgd.

114. Tijdens de ter plaatse gevoerde gesprekken werd bevestigd dat, hoewel in het bovenvermelde artikel niet expliciet wordt verwezen naar de functies bij justitie, de gesprekspartners niet eraan twijfelen dat die bepaling ook voor die sector geldt. Het GET onderstreept dat de deontologische gids voor de magistraten (die ook geldt voor de rechters in handelszaken en in sociale zaken, en voor de plaatsvervangende magistraten) de relaties met derden regelt en vorm geeft, zowel bij de uitoefening van de functies als daarbuiten (privéleven en sociaal leven) en dat de gids, bijvoorbeeld, verbiedt om een onwettige interventie te vragen om een voordeel voor de loopbaan of een ander voordeel te krijgen. Hoofdstuk 4 is volledig gewijd aan de zwijgplicht en discretieplicht.

Aangifte van vermogen, inkomsten, passiva en financiële belangen of nevenactiviteiten

115. Er bestaat geen aangiftemechanisme voor die domeinen (buiten de bovenvermelde regels over de wraking of de onverenigbaarheid van functies).

Controle en tenuitvoerlegging

116. Het toezicht op de administratieve rechtscolleges is niet geregeld en met die leemte wordt rekening gehouden in de paragrafen 79 en 80. Wat de rechtbanken van de rechterlijke orde betreft, kan via de informatie verzameld door het GET de volgende samenvatting worden gemaakt. Ten eerste is de korpschef (voorzitter van de rechtbank, bijvoorbeeld) verantwoordelijk voor de goede werking van de diensten onder zijn verantwoordelijkheid. Ten tweede organiseert het Ger. W. (artikelen 398 en volgende) een algemeen "pyramidaal" toezichtsmechanisme en heeft het Hof van Cassatie een recht van toezicht op de hoven van beroep en de arbeidshoven, de hoven van beroep op de rechtbanken van eerste aanleg en de rechtbanken van koophandel van hun rechtsgebied en de arbeidshoven op de arbeidsrechtbanken van hun rechtsgebied en de rechtbanken van eerste aanleg op de vredegerichten en de politierechtbanken van het arrondissement. Ten derde oefenen de diensten van het parket een meervoudig horizontaal toezicht uit (artikel 399, Ger. W.): de procureur-generaal bij het hof van beroep ziet dus toe op de handhaving van de algemene orde in de hoven en rechtbanken. De procureurs-generaal, de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs zien toe op de goede werking van (regelmatigheid van de dienst en tenuitvoerlegging van de wetten) en de tucht in rechtbanken. Daarvoor staan zij onder het gezag van de minister van Justitie.

117. Die aanpak wordt weerspiegeld in een uitgebreid tuchtmechanisme omschreven in de artikelen 409 en volgende, Ger. W. Bijvoorbeeld, de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie is de tuchtoverheid bevoegd voor een eventuele procedure ten aanzien van de eerste voorzitter van de hoven van beroep (de algemene vergadering van het Hof van Cassatie heeft ten aanzien van hem dezelfde mogelijkheid). De voorzitters van het hof van beroep hebben op hun beurt dezelfde bevoegdheid ten aanzien van de leden van hun

hof en van de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg en de handelsrechtbanken. Voornoemde voorzitters hebben dezelfde bevoegdheid ten aanzien van de leden van hun rechtbank en de vrederechters, enz.

118. De tuchtverheid bevoegd om een tuchtprocedure in te stellen kan klachten ontvangen van enige betrokken persoon met betrekking tot een tekortkoming aan de verplichtingen, inzonderheid die bedoeld in artikel 404, Ger. W. (algemene verplichtingen van de opdracht). Om ontvankelijk te zijn, moeten klachten schriftelijk worden ingediend, ondertekend en gedagtekend en de identiteit van de klager bevatten. Tegelijkertijd kunnen zowel de Hoge Raad voor de Justitie als de evaluatoren van de magistraten de korpschef in kennis stellen van vormen van tekortkomingen die kunnen leiden tot een tuchtzaak ten aanzien van een magistraat.

119. De betrokken persoon moet altijd worden gehoord. De overheid kan besluiten geen enkele straf op te leggen, dan wel een lichte of een zware straf binnen de perken van haar bevoegdheden. Van de met redenen omklede beslissing wordt bij aangetekende brief kennis gegeven binnen een maand die volgt op de uitspraak van de beslissing door het bevoegde tuchtorgaan, aan de betrokken persoon en, wanneer het gaat om een zware straf, aan zijn korpschef. De beslissing wijst op het recht beroep met volle rechtsmacht in te stellen en vermeldt de termijn en te volgen procedure.

120. In beginsel worden de lichte straffen (waarschuwing, bijvoorbeeld) rechtstreeks opgelegd door de korpschef die tevens bevoegd is om de tuchtprocedure op te starten en, om in voorkomend geval enige cumulatie van functies te voorkomen, het tuchtonderzoek te voeren. De zware straffen (schorsing van wedde of afzetting, bijvoorbeeld) worden opgelegd door de hogere rechtscolleges, dus naargelang van de omstandigheden, door de eerste kamer van het Hof van Cassatie, van het hof van beroep of van de arbeidsrechtbank. Artikel 420, Ger. W., bepaalt dat de eerste kamer van het Hof van Cassatie en de eerste kamers van de hoven van beroep en van de arbeidshoven de betrokken persoon slechts bij twee derde van de stemmen kunnen bestraffen met het ontslag van ambtswege, de ontzetting of afzetting.

121. Een eventuele zware straf vereist het optreden van de Nationale Tuchtraad (NTR) die "bevoegd is voor het onderzoeken van feiten die in aanmerking komen om te worden gestraft met een zware tuchtstraf en het uitbrengen van een niet bindend advies over de in dat geval op te leggen straf", erbij wordt betrokken (art. 409, Ger. W., en voor het vervolg van de procedure, de artikelen 410 - 427, Ger. W.). De NTR bestaat uit een Nederlandstalige en een Franstalige kamer. Hoewel het advies van de raad niet bindend is, spreekt hij zich uit over de kwalificatie van de ten laste gelegde feiten en over de straf die ervoor kan worden opgelegd. Krachtens de procedure wordt de betrokken magistraat gehoord en kan hij zich laten bijstaan of vertegenwoordigen; de zitting gebeurt achter gesloten deuren, behoudens andersluidend verzoek. De NTR bestaat uit zeven leden, onder wie drie magistraten verkozen door hun gelijken tijdens de algemene vergaderingen van de rechtscolleges. De niet-magistraten zijn over het algemeen advocaten en universiteitsprofessoren. De NTR is aan geen enkel ander orgaan ondergeschikt.

122. Het tuchtrecht van de magistraten werd grondig gewijzigd door de nieuwe wetgeving van 15 juli 2013. De hervorming treedt in werking op 1 september 2014. In de toekomst ressorteren alle zware straffen behalve de afzetting onder de bevoegdheid van de tuchtrechtbank die bestaat uit magistraten. Een rechtsmiddel staat open voor de tuchtrechtbank in hoger beroep die op zijn beurt bestaat uit magistraten. Het GET is verheugd over de hervorming die de bevoegdheden van de NTR versterkt en een einde maakt aan de niet-bindende adviezen ervan.

123. Aangezien het beheer van justitie in België sterk gedecentraliseerd is (en in elk geval los staat van de uitvoerende macht), speelt de Hoge Raad voor de Justitie sinds de

oprichting ervan in 2000 niet alleen een centrale rol bij de selectie en bevordering van de magistraten, maar verleent hij tevens advies over de verbetering van justitie (de raad vraagt regelmatig peilingen of doet voorstellen inzake de problemen betreffende de inzet van plaatsvervangende rechters, bijvoorbeeld). De Raad heeft tevens een rol inzake audit (inzonderheid van de werking van de specifieke rechtbanken) en inzake onderzoek (in geval van aantijgingen van ernstige disfuncties). De HRJ telt 44 leden en wordt ondersteund door een secretariaat van 44 personen. Hoewel de raad volledig los staat van de uitvoerende macht, werd er toch kritiek geuit op de vermeende te sterke afhankelijkheid van het parlement en bijgevolg van de politieke partijen, aangezien het parlement de helft van de leden (de niet-magistraten) van de HRJ benoemt. Zoals reeds aangegeven in het eerste deel van dit verslag, spelen de politieke partijen in België een centrale rol in de instellingen. Het GET is niet tot een duidelijke conclusie gekomen over de ideale samenstelling en de aanwijzing van de leden van de HRJ, maar had vroeger reeds aangedrongen op een herziening van de voorwaarden voor de benoeming van kandidaten op stafposten uitgeoefend door de rechters en de procureurs.

124. Het volgende is evenwel een probleem voor het GET: ondanks de centrale rol van de HRJ bij de evaluatie van de werking van justitie, wordt daarover geen enkel algemeen periodiek verslag opgesteld dat systematisch de werklast van de rechtbanken en parketten, de termijnen voor de behandeling van dossiers, het volume aan dossiers per magistraat, de werkwijzen, enz., analyseert. In een land dat volgens een groot aantal gesprekspartners van het GET zou worden gekenmerkt door aanzienlijke verschillen tussen de regio's en tussen de hoven en rechtbanken inzake de werkwijze en wijze waarop de huidige uitdagingen worden aangepakt, met inbegrip van aantijgingen over het onvermogen van justitie en de gerechtelijke politie om de zware delinquentie aan te pakken bij gebrek aan middelen (en de beweerde risico's dat gevoelige dossiers niet meer kunnen worden genegeerd), zouden algemene periodieke verslagen een zeker nut hebben. Daardoor zou meer aanzien worden gegeven aan de voorstellen van de HRJ, ook ten aanzien van het parlement dat stemt over het budget. Tezelfdertijd is bij het GET ook meer dan eens gewag gemaakt van dubieuze praktijken inzake facturatie van honoraria, bewezen diensten voor rekening van justitie (inzonderheid rechtbanken van koophandel), en aanzienlijke risico's voor de integriteit op het niveau van de griffies van de rechtbanken die zeer vaak specifieke audits en onderzoeken zouden rechtvaardigen. Het GET is verheugd dat de HRJ over de middelen en bevoegdheden beschikt om audits, onderzoeken en onderzoekswerkzaamheden uit te voeren. Desondanks zijn er op dertien jaar tijd slechts tien audits en zes bijzondere onderzoeken gevoerd. Op dat vlak zouden meer inspanningen moeten worden gedaan. Gelet op het voorgaande **beveelt de GRECO aan dat de Hoge Raad voor de Justitie een algemeen periodiek verslag uitbrengt over de werking van de rechtbanken en de diensten van het openbaar ministerie en tegelijkertijd zijn audit- en onderzoeksactiviteiten ontwikkelt.**

Straffen

125. De tuchtmaatregelen voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde zijn opgesomd in artikel 405, Ger. W. Op grond van de ernst van de verzuimen zijn verschillende straffen van toepassing: a) lichte tuchtstraffen: waarschuwing, berisping; b) zware tuchtstraffen: inhouding van wedde, schorsing, intrekking van het mandaat (bijzondere verantwoordelijkheden), ontslag (zonder verlies van pensioenrechten), ontzetting of afzetting (met verlies van pensioenrechten). De hervorming die in 2014 in werking treedt, zal deze zaken niet grondig wijzigen.

126. De gids met deontologische regels is een oriënterend document bestemd voor de magistraten, waarbij de Belgische overheden aangeven dat de gids niet kan dienen als grond voor tuchtrechtelijke vervolgingen³⁹. Zij wijzen eveneens erop dat de wetgever een algemene gedragsregel heeft geformuleerd vermeld in artikel 404 van het Ger. W., die betrekking heeft op alle verzuimen die niet expliciet worden vermeld en die in beginsel van toepassing zou kunnen zijn: *"[o]p diegenen die hun ambtsplichten verzuimen of door hun gedrag afbreuk doen aan de waardigheid van hun ambt, kunnen de tuchtstraffen, bepaald in dit hoofdstuk, worden toegepast. De tuchtstraffen bedoeld in dit hoofdstuk kunnen tevens worden opgelegd aan personen die de taken van hun ambt verwaarlozen en zodoende afbreuk doen aan de goede werking van de justitie of aan het vertrouwen in die instelling"*.⁴⁰

127. Wat de onverenigbaarheden betreft, kan de miskennis van een onverenigbaarheidsregel voor de eerste maal worden aangevoerd voor het Hof van Cassatie omdat die van openbare orde is. Een wrakingsgrond, daarentegen, moet voor de feitenrechter worden aangevoerd bij de start van het proces. Het is mogelijk dat een geval van onverenigbaarheid tevens een wrakingsgrond vormt. In dat geval is het stelsel van de regels van onverenigbaarheid van toepassing.

128. Aangezien er geen mechanisme voor de aangifte van vermogen, inkomen, passiva en interesten bestaat, doet de vraag over de controle niet ter zake. De Belgische overheden onderstrepen immers dat de overtreding van de regels inzake het verbod of de beperking van bepaalde activiteiten en het plegen van misdrijven over het algemeen kan leiden tot strafrechtelijke en tuchtrechtelijke vervolgingen die worden ingesteld volgens de gewone procedures. De regels gelden zowel voor de beroepsmagistraten als de niet-beroepsmagistraten (onder voorbehoud van toepassing, bijvoorbeeld de straffen inzake de wedde of de afzetting die enkel voor beroepsmagistraten gelden).

129. Er bestaat geen overzicht van de toestand in de administratieve rechtbanken, noch informatie die zou aantonen dat er straffen bestaan voor al die rechtbanken. De in de paragrafen 79 en 80 geformuleerde algemene aanbeveling beoogt dat te verhelpen.

130. Het GET onderstreept het volgende: in de praktijk kan verboden gedrag dan ook in grote mate worden geïdentificeerd door een analyse van de "tuchtrechtspraak". In beginsel moet het ministerie van Justitie op de hoogte worden gebracht van enige ingestelde tuchtprocedure en moet het sinds 2005 een anonieme gegevensbank bijhouden waarin enige opgelegde tuchtbeslissing wordt opgenomen (artikelen 405ter en 427, Ger. W.). Volgens de Belgische overheden kunnen door die gegevensbank de

³⁹ Die verzameling van beginselen is geen tuchtcode, noch een verzameling voor gebruik door de tuchtrechtelijke overheden. De beginselen werden opgesteld om de magistraat die wil weten hoe hij zich moet gedragen in een bepaalde situatie, op een positieve wijze te sturen. Zij gaan dan ook verder dan een louter negatieve visie die zou zijn beperkt tot een opsomming van verbodsbepalingen. Die gedragslijnen werden ingegeven door de tekst die het European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) in 2010 heeft goedgekeurd en andere deontologische werken van verschillende landen.

⁴⁰ Het tweede lid werd toegevoegd bij een wet van 7 juli 2002 naar aanleiding van de werkzaamheden van de parlementaire commissie Dutroux, Nihoul en consorten. Het is een symptoom van de uitdaging die wordt gevormd door de reflectie over de uitwerking van een nieuwe deontologie van de magistraten binnen het raam van de omgang van justitie met de rechtzoekende.

beschikbaarheid en de openbaarheid van die rechtspraak worden gewaarborgd. Die gegevensbank kan worden geraadpleegd door alle magistraten, referendarissen bij het Hof van Cassatie, parketreferendarissen en parketjuristen, attachés bij de dienst voor Documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie, griffiers, secretarissen, personeelsleden van de griffies en parketten, tuchtoverheden, leden van de Nationale Tuchtraad en leden van de Hoge Raad voor de Justitie. Op schriftelijk verzoek kan de advocaat of de vertegenwoordiger van een persoon die tuchtrechtelijk wordt vervolgd, eveneens toegang ertoe krijgen, indien de minister daarmee instemt.

131. Het GET heeft enkele reserves inzake het ingevoerde systeem. In de eerste plaats is het vaak moeilijk om rechtspraak af te leiden uit de inhoud van de door het ministerie verzamelde informatie, want de betrokken gedragingen worden vaak niet verduidelijkt (bijvoorbeeld, er wordt eerder verwezen naar een tekortkoming ten aanzien van de algemene ambtsplichten dan naar de specifieke feiten). Aanzienlijke twijfels blijven bestaan over het exhaustieve karakter van de door het ministerie verzamelde informatie (cf. die hiernavolgende paragrafen over de statistieken). De leden van de Nationale Tuchtraad hebben zelf geen overzicht en betreuren dat de eindbeslissingen hen niet worden meegedeeld. Een van de leidinggevenden ervan heeft bovendien toegegeven dat hij nooit de gegevens van het ministerie heeft geraadpleegd, wat verrassend lijkt. Het is dan ook duidelijk dat overleg tussen het ministerie, de tuchtorganen en de rechtbanken noodzakelijk is om de relevante informatie te verzamelen. Ten tweede, gelet op het belang van die rechtspraak voor de kennis van de rechters en procureurs, en het publiek over het verwachte gedrag van de magistraten, verdient het duidelijke aanbeveling dat zij zo toegankelijk mogelijk zou zijn (niet alleen toegang tot de gegevensbank, maar een samenvatting van het tot dusver bestrafte gedrag), zonder dat de instemming van de minister in bepaalde gevallen vereist is⁴¹. In de huidige stand van zaken zou het beëindigen van de gebrekkige transparantie het idee dat magistraten straffeloos zijn een halt toeroepen en zou het vertrouwen van het publiek in de justitie, waarvan het meer transparantie verwacht, worden versterkt (cf. paragraaf 12 en volgende). De openbaarheid van de rechtspraak zou de partijen bij een proces of bij een gerechtelijke procedure, alsook hun advocaten, de mogelijkheid bieden eventueel ongepast gedrag weigeren en indien nodig aan te klagen. Uit de laatste door België meegedeelde gegevens blijkt dat de gegevensbank zou worden stopgezet in het kader van de hervormingen van juli 2013, die in werking zullen treden in september 2014. Tijdens het bezoek werd dat niet gemeld. Die gegevensbank zou in de toekomst worden vervangen door een jaarverslag van de tuchtorganen. De vonnissen en arresten gewezen inzake tuchtrecht kunnen worden opgenomen in de gegevensbanken van algemene rechtspraak. Het GET is van oordeel dat die evolutie de moeilijkheden vergroot om betrouwbare gegevens over alle tuchtmaatregelen te bewaren en aan de belanghebbenden te bezorgen, met inbegrip van lichte straffen. De bovenvermelde bekommernissen zijn dan ook des te relevanter. **De GRECO beveelt aan dat maatregelen worden getroffen opdat betrouwbare en voldoende gedetailleerde informatie en gegevens worden bijgehouden over de tuchtprocedures inzake de rechters en procureurs, daaronder begrepen een eventuele bekendmaking van die rechtspraak, met inachtneming van de anonimiteit van de betrokkenen.**

Uitvoering en onschendbaarheid

132. De artikelen 479 tot 503, WvSv voorzien wat de strafrechtelijke vervolgingen betreft in een bijzondere procedure ("voorrecht van rechtsmacht") voor de magistraten en bepaalde ambtenaren die misdrijven zouden hebben gepleegd. Die bepalingen

⁴¹ Het is bovendien moeilijk te snappen waarom de advocaat of de persoon die een magistraat zou verdedigen op tuchtrechtelijk vlak, de toestemming zou moeten krijgen van de minister wanneer de persoon die hij/zij verdedigt normaliter toegang zou moeten hebben als magistraat. Hoe dan ook, de vraag blijft bestaan voor de leden van de rechtbanken en van de parketten die geen magistraat zijn (bijvoorbeeld de rechters die geen beroepsrechter zijn in de lekenformaties).

beschrijven de procedure voor het berechten van magistraten niet volledig, maar wijken in bepaalde belangrijke punten af van de procedure van het gemeen recht (die van toepassing blijft voor bepaalde aspecten)⁴². De burgerlijke kamer wordt gewoonlijk voorgezeten door de eerste voorzitter van het hof van beroep die als enige bevoegd is om recht te spreken over de wanbedrijven en misdaden die de ambtenaren en magistraten die het voorrecht van rechtsmacht inroepen, ten laste worden gelegd. Er is geen beroep mogelijk. Die regels gelden enkel voor de wanbedrijven en misdaden (niet voor overtredingen). Zij zouden van toepassing kunnen zijn in geval van een strafrechtelijke straf voor de schending van het beroepsgeheim, in wezen, of natuurlijk voor gevallen van corruptie of ongeoorloofde beïnvloeding. Die laatste strafbaarstellingen zijn niet fundamenteel gewijzigd sinds het [Verslag van de derde Evaluatiecyclus van de GRECO van mei 2009](#). Zoals erin werd aangegeven, is corruptie waarbij personeelsleden zoals rechters en procureurs betrokken zijn, een verzwarende omstandigheid. Het GET heeft hierbij geen bijzonder commentaar.

Statistieken

133. De Belgische overheden hebben gesteld dat dergelijke informatie grondig opzoekingswerk vereist, omdat er geen statistieken ter zake bestaan. Tijdens het bezoek werd ten aanzien van het GET evenwel bevestigd dat, krachtens het nieuwe artikel 427 van het Gerechtelijk Wetboek, het ministerie van Justitie sinds 2005 een gegevensbank moet bijhouden. Die is nog niet volledig operationeel en online toegankelijk (de gegevens worden opgeslagen in computerbestanden, maar meegedeeld op papier). Hoewel het Ger. W. ter zake duidelijk is, heeft het GET bovendien uiteenlopende meningen gehoord over de vraag of een specifiek deel van de informatie, inzonderheid de informatie over lichte straffen (waarschuwingen en berispingen), aan het ministerie moeten worden meegedeeld. De informatie die sinds februari 2005 tot het tijdstip van het bezoek beschikbaar was bij het ministerie, vermeldt 181 tuchtzaken inzake leden van verschillende categorieën van rechtscollages (burgerlijk, strafrechtelijk, koophandel, sociale zaken, enz.) en verschillende personeelscategorieën (beroepsrechters, plaatsvervangende rechters, procureurs). De volgende maatregelen werden uitgesproken: a) waarschuwing: 25 gevallen (bijvoorbeeld voor alcoholisme, verkeersovertredingen, ongewettigde afwezigheid, niet-nakomen van de ambtsplichten); b) berisping: 20 gevallen (valse facturen en valsheid in geschriften, alcoholisme, onvoldoende prestaties, niet-nakomen van de verplichtingen, enz.); c) schorsing van de functies: 12 gevallen (redenen niet toegelicht); d) inhouding van wedde: 5 gevallen (nalatigheden, misbruik van documenten en schending van het geheim, vertraging, afwending van de macht); e) ontslag van ambtswege: 2 gevallen.

134. De vertegenwoordigers van de Nationale Tuchtraad hebben het GET meegedeeld dat de NTR 89 adviezen over zware straffen heeft verleend. Bepaalde adviezen zouden niet zijn gevolgd zonder dat het GET duidelijke conclusies daaruit kon trekken.

135. De gesprekken ter plaatse hebben eveneens aangetoond dat België enkele recente zaken inzake corruptie of gebrek aan integriteit heeft gekend. Thans lijken zij niet opgenomen te zijn in de classificatie van het ministerie. Het GET meent dat de inventarisering van de tuchtrechtelijke praktijk zou worden vergemakkelijkt indien die gegevensbank alle tuchtrechtelijke informatie zou vermelden met uitleg over de gevallen waarin de integriteit wordt geschonden. De gegevensbank zou een nuttige instrument zijn om ervoor te zorgen dat de inbreuken op de verplichtingen van de magistraten en andere leden van de rechtbanken overal in het land op gelijke manier worden aangepakt, met inbegrip van de thema's die in dit verslag aan bod komen (cf. onderstaande paragraaf 131).

⁴² De wetgever wou aldus een te grote inschikkelijkheid of een te grote strengheid voorkomen, waarvoor kon worden gevreesd als een magistraat van eerste aanleg, bijvoorbeeld, door zijn eigen rechtbank werd berecht of moest verschijnen voor zijn collega's of voor de rechters van zijn domicilie.

Advies, opleiding en bewustmaking

136. Het Instituut voor gerechtelijke opleiding (IGO), opgericht in 2009 en onafhankelijk van het ministerie van Justitie, is belast met de initiële en voortgezette opleiding voor de leden van justitie. De inhoud van de opleiding "Deontologie" die twee dagen duurt en jaarlijks wordt georganiseerd door het Instituut voor gerechtelijke opleiding (IGO) in het kader van de initiële opleiding (gemeenschappelijk voor de magistraten van de zetel en van het parket), is als volgt: a) nationale en internationale beginselen en wettelijke bepalingen inzake deontologie; b) vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid; c) ambtsplichten: recht spreken; e) gronden van onthouding (onverenigbaarheid – wraking); f) verzuimen van de ambtsplichten; g) afbreuk aan de waardigheid van het ambt; h) verzuim van de taken van het ambt en afbreuk aan de goede werking van de justitie of aan het vertrouwen in het instituut; i) onverenigbaarheden; j) wrakingsgronden; k) overzicht van de relevante rechtspraak. De opleiding is verplicht voor alle magistraten die hun loopbaan starten, alsook voor de gerechtelijke stagiairs. Door een voortgezette opleiding kunnen de practici zich perfectioneren en degenen die van functie willen veranderen kunnen de vereiste kwalificaties voor bepaalde betrekkingen krijgen. De rechters kunnen advies krijgen van hun korpschef alsook van de opleiders die meewerken aan de opleiding over deontologie, onder andere over de in dit verslag vermelde thema's en het gedrag dat zij moeten vertonen. De ["Gids voor de magistraten – Principes, waarden en kwaliteiten"](#) van juni 2012 is online beschikbaar voor het publiek (inzonderheid op de websites van de HRJ en de Adviesraad voor de magistratuur). Volgens de door het GET verkregen informatie, blijven de inspanningen inzake opleiding/bewustmaking inzake deontologie als voortgezette opleiding ontoereikend. De magistraten die staffuncties moeten uitoefenen, zijn ook niet verplicht om de opleidingen inzake beheer/leiding geven te volgen. De voortgezette opleidingen die het IGO in het algemeen aanbiedt zijn niet bestemd voor de leden van de administratieve rechtscolleges. Volgens het GET zouden op dat vlak bijkomende activiteiten moeten worden opgezet.

V. PREVENTIE VAN CORRUPTIE TEN AANZIEN VAN PROCUREURS

Overzicht van het openbaar ministerie

137. De organisatie en de werking van het openbaar ministerie worden hoofdzakelijk geregeld door het [Gerechtelijk Wetboek](#). De regels inzake de loopbaan, rechten en verplichtingen zijn grotendeels dezelfde als die van de rechters, met wie zij de beroepscategorie magistraten vormen. Dit hoofdstuk verwijst dus grotendeels naar hoofdstuk IV, zodat hoofdstuk V kort blijft.

138. De plaats van het openbaar ministerie blijft – zoals in tal van andere door de GRECO bestudeerde landen – controversieel gezien het hybride statuut ervan. Volgens sommigen zijn de magistraten van het openbaar ministerie organisch verbonden met de uitvoerende macht. Belangrijke bepalingen pleiten in die zin. In artikel 153 van de Grondwet is het volgende bepaald: "De Koning benoemt en ontslaat de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken." Ook de artikelen 143, 143bis en 143ter van het Gerechtelijk Wetboek (Ger.W.) vermelden de uitoefening van de bevoegdheden van het parket onder het gezag en toezicht van de minister van Justitie. Volgens anderen zouden zij deel uitmaken van de rechterlijke macht. Daarvoor kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd: het opschrift "De rechterlijke macht" waaronder het openbaar ministerie is vermeld in de Grondwet; de tekst van artikel 151, § 1, van de Grondwet, op grond waarvan "het openbaar ministerie onafhankelijk [is] in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen"; artikel 154 van de Grondwet, waarin is bepaald dat "de wedden van de leden der rechterlijke orde door de wet [worden] vastgesteld", wat betekent dat het statuut van het openbaar ministerie door de wet wordt geregeld en niet door de uitvoerende macht. Ten slotte toont de genese van de artikelen 137 en 138 Ger.W. aan dat de regel op grond waarvan het openbaar ministerie de uitvoerende macht vertegenwoordigt bij de hoven en rechtbanken niet in aanmerking werd genomen aangezien het niet de uitvoerende macht vertegenwoordigt, maar de samenleving.

139. Dat neemt niet weg dat de procureurs volledig onafhankelijk optreden wanneer zij aan de werkzaamheden van de rechterlijke macht deelnemen, d.w.z. wanneer zij vorderingen formuleren of een advies uitbrengen. Het openbaar ministerie geniet een "autonomie met een variabele geografie": door de organische afhankelijkheid ten aanzien van de uitvoerende macht is het onafhankelijk van de rechterlijke macht en de medewerking die het de rechterlijke macht verleent, waarborgt de onafhankelijkheid ervan ten aanzien van de uitvoerende macht. Die betrekkelijke onafhankelijkheid – op grond waarvan het verboden is om vervolgingen te blokkeren of te onderbreken, maar wel toegelaten is om dergelijke vervolgingen te bevelen dan wel algemene beleidsinstructies te geven inzake de wijze waarop het werk moet worden uitgevoerd – is in de Grondwet vastgelegd:

Artikel 151 van de Grondwet

Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen. Enig negatief injunctierecht is uitgesloten, ongeacht of het algemeen is dan wel betrekking heeft op een bijzonder geval.

140. Het openbaar ministerie omvat de volgende onderdelen:

- het parket van cassatie: het bestaat uit de procureur-generaal, een eerste advocaat-generaal en advocaten-generaal bij het Hof van Cassatie (art. 142. Ger.W.).
- het college van procureurs-generaal: het bestaat uit de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, die worden bijgestaan door de bijstandsmagistraten, en valt onder het gezag van de minister van Justitie (art. 143bis Ger.W.).
- het federaal parket: dit parket is samengesteld uit de federale procureur, die het leidt, en uit 24 federale magistraten (art. 144bis Ger.W.).
- het Parket-Generaal: wordt geleid door de procureur-generaal bij het hof van beroep en het arbeidshof. Het college van procureurs-generaal geeft de belangrijkste opdrachten aan de procureurs-generaal, te weten de uitwerking, de invoering en de coördinatie van het vervolgingsbeleid en het strafrechtelijk beleid, onverminderd de prerogatieven van het openbaar ministerie in burgerlijke zaken. De procureur-generaal bij het hof van beroep wordt bijgestaan door een eerste advocaat-generaal, advocaten-generaal en substituten-generaal. De procureurs-generaal oefenen hun functie uit onder het gezag van de minister van Justitie.
- de Raad van procureurs des Konings en de Raad van arbeidsauditeurs: de procureurs des Konings vormen samen een raad. De federale procureur kan de vergaderingen van de raad bijwonen. De raad is ermee belast het college van procureurs-generaal, op eigen initiatief of op verzoek, advies te verlenen over de harmonisatie en de toepassing overeenkomstig de bepalingen en inzake enige aangelegenheid met betrekking tot de opdrachten van het openbaar ministerie (art. 152bis Ger.W.).
- het parket van eerste aanleg: er is een procureur des Konings in de zetel van ieder arrondissement. (art. 150, eerste lid Ger.W.). Hij oefent de functie van het openbaar ministerie uit bij de arrondissementsrechtbank, bij de rechtbank van eerste aanleg, bij de rechtbank van koophandel en bij de politierechtbanken van het arrondissement. De procureur des Konings treedt niet meer op onder leiding van de procureur-generaal. Hij oefent zijn functie uit onverminderd de prerogatieven van de procureur-generaal en van de federale procureur en onder het gezag van de procureur-generaal. De procureur des Konings wordt bijgestaan door eerste substituten, substituten en tot 1 april 2014 ook door aanvullende substituten. Bovendien kan hij rekenen op de medewerking van parketjuristen. Er is geen openbaar ministerie bij de vredegerichten. De magistraten van de parketten van eerste aanleg oefenen hun functie uit onder leiding en toezicht van de procureur des Konings. Hoewel de magistraat van het openbaar ministerie, gehouden tot gehoorzaamheid aan de procureur des Konings, niet kan weigeren om vervolging in te stellen en uit te voeren, geniet hij op de zitting volledige vrijheid van meningsuiting overeenkomstig het adagium "La plume est serve et la parole est libre."
- het arbeidsauditoraat: de arbeidsauditeur wordt bijgestaan door eerste substituten, substituten en tot 1 april 2014 ook door aanvullende substituten (art. 153 Ger. W.).

141. De wet voorziet in een hiërarchisch stelsel dat het gezag regelt van de procureur-generaal over de procureur des Konings, de advocaten-generaal en de substituten-generaal van de hoven van beroep alsook het gezag van de procureur des Konings over zijn eerste substituten en substituten. In theorie gaat het om een gezagsmodel dat in de dagelijkse praktijk evenwel vervangen is door een model van overleg tussen de leden van het openbaar ministerie van de hoven en rechtbanken.

142. De minister van Justitie heeft niet de macht om de uitoefening van de bevoegdheden die het openbaar ministerie toekomen, volledig of gedeeltelijk over te nemen. De zeer strikte hiërarchische lijn tussen het parket-generaal en de parketten heeft plaats gemaakt voor een stelsel van nauwere samenwerking gebaseerd op synergie, complementariteit en permanent overleg (in het bijzonder via het "College van procureurs-generaal", dat geregeld wordt geraadpleegd en zelf algemene circulaire

uitvaardigt). De geïntegreerde behandeling van de individuele dossiers bedoeld in artikel 138, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek is beperkt tot de complexe zaken, die in gezamenlijk overleg worden bepaald door de procureur-generaal en de procureur des Konings. Bijgevolg kan een procureur des Konings die gespecialiseerd is in milieuzaken zijn dossier volgen wanneer dat door het hof van beroep wordt behandeld. Bijgevolg kan ook een procureur-generaal gespecialiseerd in fiscale zaken zijn deskundigheid inbrengen vanaf het niveau van de rechtbank van eerste aanleg.

143. Het GET heeft vastgesteld dat de magistraten van het openbaar ministerie die het heeft ontmoet zeer gehecht zijn aan hun operationele onafhankelijkheid. Er werd onderstreept dat die onafhankelijkheid door de Grondwet wordt bekrachtigd. Er werd ook gesteld dat het Belgische openbare ministerie onafhankelijk is inzake vervolgingen, hoewel het verplicht is de algemene richtlijnen van het ministerie van Justitie ten uitvoer te leggen, dat het openbaar ministerie alleen positieve injuncties kan geven. Het GET heeft ook geen bijzondere controversiële aangelegenheden vastgesteld inzake de toepassing ervan in de praktijk.

Werving, loopbaan en dienstvoorwaarden

144. Wegens de eenheid van de functie van magistraat verloopt de werving op dezelfde wijze als voor de rechters (cf. deel IV). Binnen het Belgische openbaar ministerie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de beroepsmagistraten en de gerechtelijke stagiairs die nog geen magistraat zijn, maar wel officier van gerechtelijke politie, en die na een paar maanden anciënniteit dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben als de beroepsmagistraten. De beslissingen die zij nemen en ondertekenen, hebben dus dezelfde waarde. Het Belgische openbaar ministerie telt ook parketjuristen die de magistraten bijstaan als juridisch medewerker, maar geen enkele verantwoordelijkheid dragen.

145. De procureurs worden benoemd voor onbepaalde duur en blijven in functie tot hun pensioen (in beginsel beëindigen zij hun loopbaan op 67 jaar, maar zij kunnen een aanvraag indienen voor vervroegd pensioen vanaf de leeftijd van 60 jaar). De parketmagistraten kunnen bovendien specifieke functies uitoefenen gedurende een periode die in beginsel bepaald is, waarna zij de functie waarin zij het laatst werden benoemd of vast aangewezen, weer opnemen.

146. Met uitzondering van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, van wie het mandaat niet hernieuwbaar is, worden de korpschefs aangewezen voor een eenmaal hernieuwbaar mandaat van vijf jaar. Zij worden bijgestaan door adjunct-mandaathouders, te weten de advocaten-generaal in de hoven van beroep of de eerste substituten in de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg. De mandaten van die adjuncten duren drie jaar en zijn tweemaal hernieuwbaar. Na afloop van die periode van negen jaar wordt de magistraat definitief benoemd tot advocaat-generaal (hof van beroep) of eerste substituut (rechtbank van eerste aanleg). De auditeurs en afdelingsprocureurs vormen een nieuwe categorie van adjuncten aangewezen voor een mandaat van drie jaar, dat kan worden hernieuwd in geval van een positieve evaluatie. Dat mandaat wordt na negen jaar niet definitief. De korpschef (procureur-generaal of procureur des Konings) draagt zijn adjuncten voor aan de minister van Justitie opdat zij in die hoedanigheid zouden worden benoemd. De adjuncten worden om de drie jaar geëvalueerd met het oog op de verlenging van hun mandaat. Indien het mandaat niet wordt vernieuwd, worden de advocaten-generaal of de eerste substituten opnieuw substituten-generaal (hof van beroep) of substituten (rechtbank van eerste aanleg). Voor de procedure van de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) voor de aanwijzing, wordt verwezen naar de inhoud van hoofdstuk IV over de benoeming van de rechters (benoeming door de Koning op gemotiveerde voordracht van de HRJ).

147. De hernieuwing van de mandaten van de in artikel 58bis, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde korpschefs behoort tot de bevoegdheid van de HRJ (inzonderheid van de Nederlandstalige en Franstalige benoemings- en aanwijzingscommissies van de HRJ) en van de Koning. De hernieuwing van een adjunct-mandaat vindt plaats binnen het rechtscollege van de mandaathouder.

148. In geval van de bevordering van de procureurs, wordt een openstaande betrekking van procureur-generaal of procureur des Konings bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De kandidaturen worden gericht aan de minister van Justitie, die ze aan de HRJ bezorgt. De kandidaat moet een beheersplan opstellen voor de functies die hij ambieert. Alle kandidaten worden gehoord door de HRJ, die een met redenen omkleed advies uitbrengt om aan de minister van Justitie een kandidaat voor te dragen. Er wordt ook een met redenen omkleed advies opgesteld over de afgewezen kandidaturen. Nadien legt de minister van Justitie de benoeming van de door de HRJ voorgedragen kandidaat bij koninklijk besluit ter ondertekening voor aan de Koning. Die ondertekening is louter vormelijk aangezien de beslissing in werkelijkheid aan de minister van Justitie is, die de voorbije 10 jaar steeds de kandidaten heeft benoemd die de HRJ had voorgedragen.

149. Thans voorziet de wetgeving niet in mobiliteit voor de parketmagistraten. Het Gerechtelijk Wetboek biedt de procureur-generaal en in bepaalde gevallen de minister van Justitie de mogelijkheid om te delegeren. De opmerkingen in de paragrafen 82 en 83 over de mogelijkheden inzake mobiliteit die volgen uit de hervorming van de arrondissementen voor de magistraten van de zittende magistratuur gelden *mutatis mutandis* ook voor het openbaar ministerie.

150. Inzake de afzetting van de procureurs zijn de tuchtmaatregelen, procedures en bevoegde overheden opgesomd in artikel 405 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek (zie deel IV over de rechters). In artikel 153 van de Grondwet is bepaald dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken benoemt, maar ook ontslaat. Daartoe stuurt de korpschef een tuchtdossier voor advies en behandeling naar de Nationale Tuchtraad. De Nationale Tuchtraad maakt de zaak aanhangig bij de overheid bevoegd om een zware straf (opschorting, enz.) op te leggen, die het dossier bezorgt aan de minister van Justitie indien zij meent dat de magistraat moet worden afgezet. Net als bij de rechters spreekt de korpschef zelf de lichte straffen uit (waarschuwing, berisping).

151. Net als bij de rechters vallen de andere zware straffen dan de afzetting vanaf september 2014 onder de tuchtrechtbank, die is samengesteld uit magistraten, met mogelijkheid tot beroep voor de tuchtrechtbank in beroep (die eveneens is samengesteld uit magistraten). De tuchtrechtbank moet een met redenen omkleed voorstel tot afzetting aan de Koning verzenden.

152. Zoals aangegeven in hoofdstuk IV over de rechters bestaan er geen specifieke criteria om tijdens de selectie de integriteit van de magistraten te controleren. Het GET oppert dan ook het idee maatregelen te nemen om een mogelijke leemte eventueel aan te vullen.

153. De bezoldiging: de brutojaarwedge (i) van een procureur bij het begin van zijn loopbaan bedraagt 38 793 euro (substituut) en die van een procureur-generaal 69 969,16 euro (artikel 355 en volgende Ger.W.). Net als bij de rechters stelt de minister van Justitie de procureurs-generaal, (de federale procureur), de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs een krediet ter beschikking om de kleine onkosten inzake de werking (het abonneren op de rechtskundige tijdschriften en verzamelwerken, het aankopen van werken, de kosten voor kantoorbehoeften, enz.) te bestrijden.

154. De wedde, en dus meer in het algemeen het werk van een procureur, is niet gekoppeld aan een periodieke beoordeling door een evaluatiecommissie ingesteld op het

niveau van ieder hof van beroep wat de procureurs van het openbaar ministerie bij dat hof betreft. Een commissie te Brussel beoordeelt de procureurs des Konings en de procureurs-generaal.

155. De in deel IV door het GET aanbevolen verbeteringen inzake de voorwaarden om een beroep te doen op de plaatsvervangende rechters, die ook kunnen worden belast met taken bij het parket (en die in sommige gevallen dezelfde taken hebben kunnen uitvoeren), zijn ook in casu van toepassing. Het gegeven dat de plaatsvervangende rechters meestal advocaten (in actieve dienst) zijn en dat zij ondanks de titel van "plaatsvervangend rechter" ook bij het parket worden ingezet, leidt tot verwarring bij het publiek over de rollen, wat nadelig is voor het imago van de gerechtelijke instellingen. Het GET heeft ook aanbevolen om de managerrol van de korpschefs en hun adjuncten te versterken met een herziening van de weddeschaal. Die maatregelen beogen ook het openbaar ministerie.

Beheer van de zaken en de procedure

156. België past een vervolgingsmodel toe dat gebaseerd is het op het opportuniteitsbeginsel.

Verdeling van de zaken op de rol

157. De korpschef verdeelt de dossiers over de magistraten van het openbaar ministerie, zorgt voor een evenwichtige verdeling van de werklast onder elk van hen en houdt rekening met de specialisaties van de betrokken magistraten. Het spreekt voor zich dat die specialisaties meer uitgesproken zijn in de grote rechtscolleges. De verdeling gebeurt ook naargelang van de diensttabel van de magistraten van het openbaar ministerie, zodat de verdeling willekeurig is, behalve voor zaken die een specialisatie of technische competenties vereisen (economische en financiële zaken, terrorisme of georganiseerde misdaad). Bijgevolg worden de zaken toebedeeld aan de magistraten van dienst naargelang van hun aankomst, behoudens de door de korpschef getroffen regeling om de werklast evenwichtig te verdelen of bijzondere geschillen toe te kennen aan de gespecialiseerde magistraten.

158. Een zaak kan te allen tijde aan een procureur worden onttrokken, gelet op het beginsel dat het openbaar ministerie één en ondeelbaar is en dat de magistraten van het openbaar ministerie onderling vervangbaar zijn. Er is bestaat geen bepaling die een partij de mogelijkheid biedt om een vordering in te stellen tot onttrekking van de zaak (terwijl het wel mogelijk is om, net als bij de rechters, de wraking van het openbaar ministerie te vorderen).

Redelijke termijn

159. In geval van problemen of nalatigheid van een lid van het openbaar ministerie kan de korpschef het dossier aan een andere magistraat toekennen. De korpschef is normaliter verantwoordelijk voor de afhandeling van de procedures binnen redelijke termijnen.

Ethische beginselen en deontologische regels

160. De in 2012 aangenomen "[Gids voor de magistraten – Principes, waarden en kwaliteiten](#)" die in hoofdstuk IV over de rechters werd behandeld, geldt ook voor de procureurs. De gids bevat bepalingen of beginselen die betrekking hebben op de procureurs in het bijzonder, maar de verschillende algemene verplichtingen inzake de algemene integriteit of specifieke punten ervan zijn dezelfde als voor de rechters. Het GET heeft in deel IV aanbevolen om maatregelen te nemen ter bevordering van de

kennis en de doeltreffendheid van de kennisontwikkeling van alle magistraten, ook de leden van het openbaar ministerie.

Belangenconflicten

161. Net als voor de rechters is deze aangelegenheid niet geregeld, tenzij in het kader van de bepalingen inzake de wraking, waarin inzonderheid is bepaald dat de procureur kan worden gewraakt indien hij/zij of zijn/haar echtgeno(o)t(e) een persoonlijk belang heeft bij de behandelde zaak (zie hieronder).

Wraking of onttrekking

162. De regels die gelden voor de wraking zijn dezelfde als die voor de rechters. Artikel 832 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt immers het volgende: "De redenen waarom een rechter kan worden gewraakt, gelden voor het openbaar ministerie, tenzij het als hoofdpartij in het geschil optreedt." Er wordt dus verwezen naar de paragrafen van hoofdstuk IV die de redenen opsommen waarin artikel 828 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet (alsook de artikelen 829-842 Ger.W.).

Verbod op of beperking van bepaalde activiteiten

Onverenigbaarheden en nevenactiviteiten

163. De regels die eerder werden vermeld inzake de rechters (artikelen 292-304 Ger.W.) met betrekking tot (verboden) cumulatie en bloed- of aanverwantschap, zijn van toepassing op de magistraten van het openbaar ministerie.

Geschenken; Financiële belangen; Beperkingen die gelden na de beëindiging van de functie; Contact met derden, vertrouwelijke informatie

164. De situatie omschreven inzake de rechters is in casu van toepassing.

165. Met betrekking tot bepaalde bijzondere kenmerken van de procureurs, moet worden onderstreept dat de magistraten van het openbaar ministerie gebonden zijn door het beroepsgeheim (artikel 458 van het Strafwetboek) en door het geheim van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek (artikelen 28quinquies en 57 van het Wetboek van Strafvordering).

166. De GET heeft nota genomen van de problemen en de – gegronde – polemieken die zijn ontstaan door het mechanisme van de afkoopwet. Het instrument voorziet immers in het verval van de vervolging tegen betaling van een geldsom, zulks op basis van een overeenkomst afgesloten op initiatief van de beschuldigde of van het openbaar ministerie. Na de hervorming door de wetten van 14 april en 11 juli 2011 werd de bovengrens van de straf waarvoor het openbaar ministerie het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom kan voorstellen, aanzienlijk opgetrokken. Thans is een schikking ook mogelijk wanneer er geen definitieve beslissing is genomen, daaronder begrepen in geval van cassatieberoep, op voorwaarde evenwel dat de persoon die de feiten zou hebben gepleegd, bereid is om de veroorzaakte schade te vergoeden. Op 30 mei 2012 werd een [circulaire](#) aangenomen om de gevallen waarin een beroep kan worden gedaan op de afkoopwet te omschrijven en af te bakenen. Nadat tegen de hervorming zelf een grondwettelijk beroep werd ingesteld (dat werd verworpen), werd tegen deze circulaire beroep ingesteld (bij de Raad van State), maar tot dusver lijkt zij nog steeds van kracht te zijn. Het instrument is niet enkel een aantasting van de onafhankelijkheid van een onderzoeksrechter of een magistraat van de zittende magistratuur bij wie de zaak reeds aanhangig is gemaakt, maar roept tevens vragen op inzake risico's op druk op het parket naargelang van het stadium en van de aandrang

waarmee een vervolgte partij een schikking zou voorstellen. Het GET kan België slechts aanmoedigen om op dat punt waakzaam te blijven.

Aangifte van vermogen, inkomsten, passiva en belangen

167. Zoals aangegeven in deel IV bestaat er geen aangifte-instrument dat op dat vlak geldt voor magistraten.

Controle en tenuitvoerlegging

168. De situatie is dezelfde als voor de rechters: a) met betrekking tot de strafrechtelijke procedures zijn artikel 479 en volgende van het Wetboek van Strafvordering van toepassing op de magistraten van het openbaar ministerie; b) met betrekking tot de niet-strafrechtelijke procedures gelden artikel 398-427quater van het Gerechtelijk Wetboek voor de magistraten van het openbaar ministerie.

169. De minister van Justitie is de bevoegde tuchtoverheid ten aanzien van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (artikel 410 Ger.W.). Die situatie heeft recentelijk geen bijzondere problemen opgeleverd.

170. Net als bij de rechters bestaan er voor de voorbije drie jaar geen recente gegevens over het werk inzake toezicht/tucht met betrekking tot de procureurs. Het GET heeft in deel IV een aantal verbeteringen geformuleerd inzake de rol van de HRJ bij de evaluatie van de werking van justitie, daaronder begrepen het parket, en de audit- en inspectiefunctie van de HRJ.

Uitvoering en onschendbaarheid

171. Zoals reeds aangegeven, genieten magistraten een procedureel voorrecht maar geen onschendbaarheid.

Straffen

172. De straffen die gelden voor de procureurs zijn dezelfde als die voor de rechters. Er wordt ook verwezen naar deel IV inzake de gegevens die het ministerie van Justitie tot dusver heeft verzameld (sinds 2005) over tuchtprocedures en de inspanningen die moeten worden geleverd om de rechtspraak ter zake openbaar beschikbaar te maken zodat inzonderheid de rechtzoekenden weten welk gedrag zij mogen verwachten van de rechters en procureurs.

173. Voor drie laatste jaren bestaan er geen statistieken van gevallen betreffende de mechanismen hierboven.

Adviezen, opleiding en bewustmaking

174. De acties inzake de basisopleiding en de voortgezette opleiding vermeld in deel IV betreffen ook de procureurs. Ook hier wordt geen gewag gemaakt van bijzondere maatregelen om het publiek te informeren over voornoemde regels en het gedrag dat van de procureurs wordt verwacht, naast de online beschikbare "[Gids voor de magistraten – Principes, waarden en kwaliteiten](#)".

VI. AANBEVELINGEN EN FOLLOW-UP

175. Gelet op de vaststellingen in dit verslag formuleert de GRECO volgende aanbevelingen ten aanzien van België:

Met betrekking tot de parlementsleden

- i. de invoering waarborgen van een coherente en doeltreffende regelgeving voor de parlementsleden i) inzake geschenken, giften en andere gratificaties die inzonderheid zou voorzien in de openbaarheid van die welke aanvaard worden en in de identiteit van de schenkers en ii) die de aangelegenheid inzake buitenlandse schenkers regelt (paragraaf 30);**
- ii. dat er voor de parlementsleden regels worden ingevoerd inzake het beheer van de relaties met lobbyisten en andere derden die de parlementaire procedure trachten te beïnvloeden (paragraaf 41);**
- iii. dat i) het stelsel van de aangiften duidelijk de inkomsten, de verschillende vermogensbestanddelen en een schatting van hun waarde omvat – ongeacht de vorm ervan (met inbegrip van die welke rechtstreeks of onrechtstreeks, in België of in het buitenland in het bezit zijn) – alsook de passieve bestanddelen, met een bijwerking van de informatie in de loop van het mandaat; ii) wordt onderzocht of het wenselijk is dat het mechanisme wordt uitgebreid zodat het informatie bevat over de echtgeno(o)t(e) en de familieleden ten laste (met dien verstande dat die informatie niet noodzakelijk openbaar wordt gemaakt) (paragraaf 46);**
- iv. dat de verschillende aangiften, daaronder begrepen inzake het vermogen, inzonderheid zoals aangevuld met de informatie over de inkomsten, openbaar worden en gemakkelijker toegankelijk worden gemaakt via een officiële website (paragraaf 47);**
- v. dat i) de naleving van de huidige en toekomstige regels inzake de integriteit van de parlementsleden, opgenomen in de deontologische regels en andere relevante regels (zoals die inzake giften) aan een doeltreffende controle door de kamers zelf worden onderworpen in plaats van enkel door de parlementaire fracties en dat aan de toekomstige Federale Deontologische Commissie tegelijkertijd de mogelijkheid wordt gegeven om ambtshalve op te treden in individuele gevallen; ii) de aangiften van mandaten en vermogen worden onderworpen aan een doeltreffende controle door de rol van en de interactie met het Rekenhof en het parket te versterken of door indien nodig een andere instelling aan te wijzen die over de passende middelen beschikt om dat te doen (paragraaf 60);**
- vi. dat de overtredingen van de belangrijkste bestaande en toekomstige regels inzake de integriteit van de parlementsleden aanleiding geven tot passende straffen en dat het publiek van de toepassing ervan op de hoogte wordt gebracht (paragraaf 67);**
- vii. dat de passende maatregelen worden genomen i) opdat de parlementaire onschendbaarheid in de praktijk enkel wordt aangevoerd voor feiten die duidelijk verband houden met de parlementaire activiteit en ii) opdat de criteria voor de opheffing van**

de onschendbaarheid geen hindernis zouden zijn voor de vervolging van de feiten inzake corruptie van de parlementsleden (paragraaf 69);

- viii. om op het niveau van de twee kamers van het parlement geregeld aan alle parlementsleden gespecialiseerde opleidingen te verstrekken over aangelegenheden inzake integriteit** (paragraaf 73);

Met betrekking tot de rechters en procureurs

- ix. om zo ruim mogelijk te verzekeren dat de rechters van de administratieve rechtbanken op federaal en regionaal vlak worden onderworpen aan passende waarborgen en regels inzake onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit (deontologie, beheer van belangenconflicten, geschenken, enz.), supervisie en toepasbare straffen.** (paragraaf 80);
- x. een hervorming van de voorwaarden om een beroep te doen op de plaatsvervangende rechters in artikel 87 van het Gerechtelijk Wetboek (en eventueel de plaatsvervangende magistraten in artikel 156bis van het Gerechtelijk Wetboek) die de functie van rechter of procureur moeten waarnemen.** (paragraaf 83);
- xi. om de nodige maatregelen te treffen met het oogmerk de managersfunctie aan het hoofd van de rechtbanken en het openbaar ministerie te versterken en werkzamer te maken.** (paragraaf 94);
- xii. om de nadere regels voor de verdeling van de zaken over de rechters te gelegener tijd te evalueren.** (paragraaf 96);
- xiii. dat de deontologische regels (voor de rechters en de procureurs) worden geüniformeerd en dat bijkomende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat die regels duidelijk worden opgelegd aan alle rechters en procureurs, ongeacht of zij beroepsmagistraten zijn of niet.** (paragraaf 104);
- xiv. dat de Hoge Raad voor de Justitie een algemeen periodiek verslag uitbrengt over de werking van de rechtbanken en de diensten van het openbaar ministerie en tegelijkertijd zijn audit- en onderzoeksactiviteiten ontwikkelt.** (paragraaf 124);
- xv. dat maatregelen worden getroffen opdat betrouwbare en voldoende gedetailleerde informatie en gegevens worden bijgehouden over de tuchtprocedures inzake de rechters en procureurs, daaronder begrepen een eventuele bekendmaking van die rechtspraak, met inachtneming van de anonimiteit van de betrokkenen.** (paragraaf 130).

176. Overeenkomstig artikel 30.2 van het Huishoudelijk Reglement verzoekt de GRECO de Belgische overheid om vóór 30 september 2015 een verslag in te dienen over de maatregelen die werden genomen met het oog op de tenuitvoerlegging van voornoemde aanbevelingen. Die maatregelen zullen door de GRECO worden geëvalueerd op grond van zijn specifieke conformiteitsprocedure.

177. De GRECO verzoekt de Belgische overheid om zo spoedig mogelijk in te stemmen met de bekendmaking van dit verslag, om het naar de andere landstalen te vertalen en om de vertalingen openbaar te maken.