

23 juni 2017

GrecoRC3(2017)11

Derde evaluatiecyclus

Addendum bij het Tweede Conformiteitsverslag over België

"Strafbaarstellingen (ETS 173 en 191, PDC 2)"

* * *

"Transparantie in de financiering van politieke partijen"

Aangenomen door de GRECO
tijdens de 76^{ste} plenaire vergadering
(Straatsburg, 19-23 juni 2017)

I. INLEIDING

1. Dit addendum evalueert de aanvullende maatregelen, aangenomen door de Belgische overheden sinds de aanneming van het tweede conformiteitsverslag, voor de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen die door de GRECO zijn geformuleerd in het kader van zijn Evaluatieverslag van de derde cyclus gewijd aan België. Er moet worden opgemerkt dat die cyclus twee verschillende thema's beslaat:
 - Thema I – Strafbaarstellingen: artikelen 1a en b, 2 tot 12, 15 tot 17 en 19, paragraaf 1, van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS 173), artikelen 1 tot 6 van het Aanvullend protocol (ETS 191) en Leidend Principe 2 (strafbaarstelling van corruptie).
 - Thema II – Transparantie inzake de financiering van de politieke partijen: artikelen 8, 11, 12, 13b, 14 en 16 van Aanbeveling Rec(2003)4 over de gemeenschappelijke regelgeving ter bestrijding van corruptie met betrekking tot de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes en, meer algemeen, Leidend Principe 15 (financiering van de politieke partijen en verkiezingscampagnes).
2. De GRECO heeft het evaluatieverslag van de derde cyclus over België aangenomen tijdens zijn 42^{ste} plenaire vergadering (15 mei 2009). Na toestemming van België heeft de GRECO dit verslag (Greco Eval III Rep (2008) 8F [Thema I](#) / [Thema II](#)) op 22 juni 2009 openbaar gemaakt. Het bevatte vijftien aanbevelingen die ten uitvoer moesten worden gelegd.
3. In het [conformiteitsverslag](#), dat door de GRECO werd aangenomen tijdens zijn 51^{ste} plenaire vergadering (27 mei 2011), had hij de actuele, zeer geringe mate van tenuitvoerlegging van de aanbevelingen als "over het algemeen onvoldoende" beoordeeld in de zin van artikel 31, paragraaf 8.3, van zijn huishoudelijk reglement. De GRECO besliste aldus tot toepassing van artikel 32 met betrekking tot de leden die niet in overeenstemming zijn met de aanbevelingen uit het wederzijdse evaluatieverslag.
4. Het [eerste tussentijds conformiteitsverslag](#) werd door de GRECO aangenomen op zijn 55^{ste} plenaire vergadering (16 mei 2012). Het [tweede tussentijds conformiteitsverslag](#) werd vervolgens aangenomen op de 61^{ste} plenaire vergadering (18 oktober 2013). In zijn [derde tussentijds conformiteitsverslag](#), aangenomen ter gelegenheid van de 65^{ste} plenaire vergadering (10 oktober 2014), had België eindelijk vorderingen gemaakt en een groot aantal hervormingen opgestart: twaalf aanbevelingen waren gedeeltelijk of volledig ten uitvoer gelegd, waardoor de GRECO beslist had om de doorgedreven conformiteitsprocedure niet langer toe te passen (de mate van conformiteit was immers niet langer "over het algemeen onvoldoende").
5. In het [tweede conformiteitsverslag](#), aangenomen tijdens de 71^{ste} plenaire vergadering (18 maart 2016), kwam de GRECO tot de slotsom dat zes van de vijftien aanbevelingen op bevredigende wijze ten uitvoer gelegd of behandeld waren, acht andere aanbevelingen gedeeltelijk ten uitvoer gelegd waren en één aanbeveling niet ten uitvoer gelegd was. De GRECO merkte op dat de vorderingen bescheiden bleven en dat de resultaten over het algemeen nog onvoldoende waren, bijna zeven jaar na de aanneming van het evaluatieverslag van mei 2009. In het bijzonder bleek het merendeel van de aanbevelingen met betrekking tot Thema II nog slechts gedeeltelijk ten uitvoer gelegd, ook op bijzonder belangrijke punten. In het kader van de parlementaire werkzaamheden waren die kwesties hernomen vanuit een samenwerkingsverband met de gefedereerde entiteiten, hetgeen eerder uitzonderlijk was volgens de Belgische overheden. De

GRECO had België dus gevraagd om een nieuw situatierapport te verstrekken over de aanstaande ontwikkelingen in verband met de negen hangende aanbevelingen. Dat rapport, ontvangen op 15 maart 2017, heeft als basis gediend voor dit addendum bij het tweede conformiteitsrapport.

6. De GRECO had Andorra en Luxemburg verzocht om de rapporteurs voor de conformiteitsprocedure aan te wijzen. Andorra heeft aldus mevrouw Patricia QUILLACO aangewezen en Luxemburg de heer Laurent THYES. Het secretariaat van de GRECO heeft de rapporteurs ondersteuning verleend bij de opmaak van dit addendum, dat een evaluatie behelst van de vooruitgang die sinds het tweede conformiteitsrapport geboekt is op het stuk van de tenuitvoerlegging van de hangende aanbevelingen, en opnieuw een globale beoordeling geeft van de mate waarin België conform is met die aanbevelingen.

II. ANALYSE

Thema I – Strafbaarstellingen

7. Er wordt aan herinnerd dat de GRECO in zijn evaluatierapport vier aanbevelingen met betrekking tot thema I aan België had gericht. Thans zijn die aanbevelingen ten uitvoer gelegd, met uitzondering van aanbeveling iv die nog altijd gedeeltelijk is ten uitvoer gelegd.

Aanbeveling iv.

8. *De GRECO had aanbevolen om i) de nodige maatregelen te nemen ter verduidelijking, met name ten aanzien van de beroepsbeoefenaars, van de reikwijdte van artikel 12bis [van de voorafgaande titel] van het Wetboek van Strafvordering (dat België rechtsmacht verleent op grond van artikel 17, paragraaf 1, van het verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS 173) in alle gevallen waar de nationale rechtsregels niet zouden voldoen aan artikel 17, paragraaf 1), daaronder begrepen het gegeven dat de dubbele strafbaarstelling niet vereist is in dossiers inzake omkoping en ongeoorloofde beïnvloeding; ii) de mogelijkheid tot intrekking of niet-hernieuwing van het voorbehoud inzake artikel 17 van het verdrag te bestuderen.*
9. De GRECO wijst erop dat deze aanbeveling tot dusver is beoordeeld als "gedeeltelijk ten uitvoer gelegd". Als antwoord op het tweede deel van de aanbeveling, is het voorbehoud jegens verdragsartikel 17 met ingang van 1 juli 2010 ingetrokken omdat de Belgische autoriteiten het voorbehoud niet langer gerechtvaardigd achtten in het licht van de huidige uitlegging van de teksten (er werd van uitgegaan dat het beginsel van de universele rechtsmacht gehuldigd door artikel 12bis [van de voorafgaande titel] van het Wetboek van Strafvordering – Sv. niet beperkt is tot humanitaire aangelegenheden). Bijgevolg werd aansluitend gewerkt aan de voorbereiding van een ontwerp van omzendbrief betreffende artikel 12bis Sv., maar hiervan werd weer afgestapt wegens de implicaties van een universele rechtsmacht.¹ België had uiteindelijk geopteerd voor de wijziging van zijn wetgeving in de zin van verdragsartikel 17, aldus werd een ontwerp van amendement van de artikelen 10quater en 12 Sv. voorbereid in januari 2013. Na de vorming van de nieuwe regering werd dit ontwerp voorgelegd aan de nieuwe minister van Justitie in een nota van 11 maart 2015. Het federaal parket en het College van procureurs-generaal zijn betrokken bij de raadplegingen. Daarna is er geen vooruitgang meer genoteerd.

¹Een circulaire van algemene strekking over de vervolging van feiten van corruptie werd niettemin goedgekeurd op 10 september 2015, met referentie COL 11/2015; de circulaire gaat niet in op de kwestie van de toepasselijkheid van artikel 12bis in relatie tot de bevoegdheidsregels van artikel 17, paragraaf 1, van het verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding.

10. De Belgische overheden geven aan dat er op het niveau van de FOD Justitie werd beslist om geen voorlopige aanpassing van het wetgevende kader door te voeren aangezien de minister van Justitie, zoals aangegeven in het Justitieplan en in zijn beleidsverklaringen van 2015 en 2016, het voornemen heeft kenbaar gemaakt om het Wetboek van Strafvordering volledig te herschrijven. Het project beoogt een vereenvoudigde en efficiëntere strafrechtspleging. Met betrekking tot de bevoegdheidsregels betreffende de misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk (Hoofdstuk II van de voorafgaande titel van het Wetboek) die ook opnieuw zullen worden bestudeerd; is een denkoefening aan de gang teneinde de verschillende aanbevelingen van internationale evaluaties, waaronder die van de GRECO die hier wordt besproken, in aanmerking te nemen.
11. De GRECO neemt akte van de bereidheid van België om zijn strafrechtspleging te hervormen en om deze aanbeveling veeleer in die context te behandelen dan in een specifiek amendement. De GRECO verzoekt de overheden daarom nogmaals om hun inspanningen te verdubbelen met het oog op de volledige tenuitvoerlegging van deze aanbeveling.
12. De GRECO besluit dat aanbeveling iv gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Thema II – Transparantie inzake de financiering van de politieke partijen

13. De GRECO had in zijn evaluatieverslag elf aanbevelingen met betrekking tot Thema II aan België gericht. Het tweede tussentijds conformiteitsverslag laat volgende situatie zien: aanbevelingen i, v en vi zijn op bevredigende wijze ten uitvoer gelegd; aanbevelingen ii, iv, vii, viii, ix, x en xi zijn gedeeltelijk ten uitvoer gelegd en aanbeveling iii is nog steeds niet ten uitvoer gelegd.

Aanbevelingen ii, iii, iv, vii, viii, ix, x en xi

14. *De GRECO had de volgende aanbevelingen geformuleerd:*
 - *i) de wet van 4 juli 1989 en de andere relevante wetten wijzigen teneinde ook de partijen in aanmerking te nemen die geen federale overheidsfinanciering genieten alsook ii) criteria in te voeren om de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer uit te breiden tot de ermee samenhangende structuren, met name de lokale afdelingen van de partij, teneinde ook op lokaal niveau controle uit te oefenen (aanbeveling ii);*
 - *in de federale regelgeving de respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen en [hun] componenten verduidelijken door ervoor te zorgen dat de geldstromen zoveel mogelijk via de financieringsvereniging van de partij verlopen (aanbeveling iii);*
 - *i) de verplichte registratie van giften van minder dan 125 euro aan partijen en kandidaten invoeren; ii) het beroep op moderne en veiligere stortingsmogelijkheden bevorderen met het oog op de traceerbaarheid ervan; iii) het begrip gift verduidelijken of omschrijven teneinde enerzijds te voorzien in een kader voor de prestaties die gratis zijn of waarvan de prijs lager is dan de marktwaarde en anderzijds de sponsoring en de bestaande regels inzake giften met elkaar in overeenstemming te brengen; iv) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (aanbeveling iv);*
 - *i) met inachtneming van de grondwettelijke beginselen een verplichting voor de partijen/verkiezingskandidaten invoeren om de individuele giften waarvan de waarde hoger*

is dan een bepaalde drempel alsook de identiteit van de schenker bekend te maken; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (aanbeveling vii);

- *i) een – eventueel eengemaakt – systeem voor de controle van de financiering van de partijen en de verkiezingscampagnes in stellen dat zo onafhankelijk mogelijk is van de politieke partijen en dat over de nodige middelen beschikt om een substantiële en passende controle uit te oefenen; ii) de gewesten verzoeken met dit advies rekening te houden mocht het invoeren van een eengemaakt systeem te moeilijk blijken in de institutionele context van het land (aanbeveling viii);*
- *i) met het Instituut der Bedrijfsrevisoren veeleisendere normen vaststellen voor de audit van de rekeningen van de politieke partijen, met inbegrip van de regels om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de revisoren te garanderen en ii) onderzoeken of het opportuun is om de auditverplichtingen uit te breiden naast de jaarrekening van de partijen tot met name hun rapporten over de verkiezingsuitgaven (aanbeveling ix);*
- *i) ervoor zorgen dat indien een partij verzuimt aan haar verplichtingen uit de wet van 4 juli 1989 (of andere relevante teksten) en normaliter de federale financiering zou verliezen, dit leidt tot een verlies van alle prestaties die ze in het land geniet bij wijze van overheidssteun; ii) de gewesten desgevallend vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (aanbeveling x);*
- *i) de bevoegdheden verduidelijken van de overheden die zich moeten uitspreken over de straffen die van toepassing zijn wanneer de regels inzake de financiering van de politieke partijen niet worden nageleefd; ii) een schaal van meer evenredige en afschrikkende straffen waarborgen voor de verschillende gebreken van de partijen en kandidaten (bijvoorbeeld door de onverkiesbaarheid te veralgemenen, de straffen te diversifiëren, de strafrechtelijke straffen te verzwaren en te voorzien in regels inzake recidive); iii) in voorkomend geval de regio's vragen hun eigen regelgeving aan te passen in de zin van deze aanbeveling (aanbeveling xi).*

15. De GRECO verwijst naar het vorige verslag in de conformiteitsprocedure (het tweede conformiteitsverslag) voor het gedetailleerde overzicht van de werkzaamheden en wetgevende hervormingen die thans aan de gang zijn, meer bepaald aan de hand van een wetgevend pakket van vier wetten die zijn goedgekeurd in november en december 2013 en bekendgemaakt zijn in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 2014² (blz. 8546, 8592, 8664 en 8675), waarbij de respectieve regels voor de financiering van de politieke partijen en van de verkiezingscampagnes op het federale niveau en het niveau van de regionale entiteiten worden aangepast.

16. Een werkgroep 'Politieke partijen' werd vervolgens opnieuw opgericht in 2015, meer bepaald met de bedoeling de statuten en het huishoudelijk reglement van de controlecommissie te herzien en een nieuw model van financieel formaat voor de politieke partijen uit te werken, maar ook de hangende aanbevelingen van de GRECO verder ten uitvoer te leggen. Vanwege vertragingen bij de invoering van die structuren en bij de aanneming van het nieuwe financieel formaat moest de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving verschoven worden naar 1 januari 2016, met inbegrip

²Zie http://www.senate.be/actueel/homepage/Staatshervorming/Moniteur_%20du_31-01-2014.pdf. De overheden verduidelikten dat sommige bepalingen uit die teksten in werking getreden zijn op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, dat andere in werking zijn getreden op de verkiezingsdag van 25 mei 2014 en dat nog andere in werking zouden treden op een bij wet bepaalde datum (bijvoorbeeld 1 januari 2015).

van de neerlegging van de rekeningen volgens het nieuwe formaat in 2016 ter zake van het jaar 2015 (wet van 11 juni 2015 – *Belgisch Staatsblad* van 22 juni 2015³).

17. De werkzaamheden van de bovenvermelde werkgroep werden voortgezet, ook al viel er in maart 2016 (bij de aanneming van dit verslag in de conformiteitsprocedure) geen enkele nieuwe ontwikkeling te melden. Tegelijkertijd had de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers – tevens voorzitter van de parlementaire commissie belast met de controle van de federale politieke financiering– officieel de aandacht van de Gemeenschaps- of Gewestparlementen gevestigd op de inhoud en de verwachtingen van de aanbevelingen van de GRECO via een brief van 19 juni 2015; met die brief konden de aanbevelingen v en vi uiteindelijk als volledig voldaan worden beschouwd. De parlementen van de gefedereerde entiteiten zijn uiteindelijk betrokken bij de werkzaamheden op federaal niveau.
18. De Belgische overheden geven thans aan dat:
 - a) op 1 januari 2015 de nieuwe regelgeving inzake *sponsoring* – vermeld in het verslag van maart 2016 – in werking is getreden (*cf.* aanbeveling iv). De eerste controlewerkzaamheden met betrekking tot de *sponsoring* verricht in het kalenderjaar 2015 werden bijgevolg gerealiseerd door de controlecommissie vanaf 1 juli 2016 (de overzichten moesten voor 30 juni 2016 aan deze commissie worden overhandigd). Rekening houdend met de complexiteit van de regelgeving wordt thans in de werkgroep 'Politieke partijen' en de controlecommissie overwogen om haar aan te passen, en het systeem van *sponsoring* zelfs te schrappen. De bespreking ter zake wordt voortgezet in 2017 (*cf.* aanbeveling iv);
 - b) met betrekking tot de aanbevelingen iv tot viii, x en xi (zie eveneens de voorgaande informatie, voorgesteld in het tweede conformiteitsverslag), is het Vlaamse parlement overgegaan tot goedkeuring van het decreet van 3 juni 2016 houdende wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat de omzetting van de aanbevelingen van GRECO betreft. Dat decreet werd in het *Belgisch Staatsblad* van 8 juli 2016 bekendgemaakt. Een kopie van het decreet wordt verstrekt door de overheden.
19. De overheden vestigen tevens de aandacht op een evolutie met betrekking tot de bepalingen van paragraaf 45 (aanbeveling vi) van het tweede conformiteitsverslag van maart 2016. Er werd tot dusver aangenomen dat, naast de uitvoering van de controles na de verkiezingen, de vastlegging van de normen inzake beperking van de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen, met inbegrip van de middelen toegewezen aan de campagne, onder de bevoegdheid van de gewesten viel. Maar uit een advies van de Raad van State van 18 juli 2016 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest blijkt dat de federale wetgever evenzeer bevoegd zou zijn om de normen vast te leggen.
20. De GRECO neemt akte van de voortgang van de werkzaamheden op federaal niveau, in samenwerking met de gewesten en entiteiten. De GRECO is verheugd dat een herziening van de regelgeving inzake *sponsoring* wordt overwogen. De GRECO had immers aangehaald dat de legalisatie van de onrechtstreekse steun van rechtspersonen in de teksten duidelijk in tegenspraak was met de letter en geest van de federale wetgeving, die in beginsel de giften van rechtspersonen onder eender welke vorm verbiedt.
21. Er wordt gewag gemaakt van relevante regelgevende ontwikkelingen op het niveau van het Vlaams Gewest, met het oog op de omzetting van de aanbevelingen van de GRECO. Bij

³ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2015061105&table_name=wet

ontstentenis van een geconsolideerde tekst van de geamendeerde regelgeving en van specifiekere informatie over de impact van de hervorming, is het lastig om precieze conclusies te trekken; de GRECO neemt de gelegenheid te baat om eraan te herinneren dat zijn aanbevelingen hoe dan ook aan het federale niveau van het land zijn gericht.

22. België maakt ook gewag van een interessante jurisprudentiële ontwikkeling, in de vorm van een advies van de Raad van State van juli 2016. Die zou dan ook kunnen bijdragen tot een versnelde harmonisering van de regelgeving betreffende de transparantie van de politieke financiering, bij gebrek aan een eventuele eenmaking van het toezicht (geopperd door aanbeveling viii).
23. Tot besluit rest de GRECO, op basis van de huidige informatie, niets anders dan bij zijn eerdere conclusies te blijven wat betreft de diverse aanbevelingen die hierboven zijn behandeld.
24. De GRECO besluit dat de aanbevelingen ii, iv, vii, viii, ix, x en xi gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijven en dat aanbeveling iii nog steeds niet ten uitvoer gelegd is.
- III. CONCLUSIES
25. Rekening houdend met het voorgaande, komt de GRECO tot de slotsom dat er sinds het tweede conformiteitsverslag geen tastbare evolutie is voor de hangende aanbevelingen. Van de vijftien aanbevelingen uit het conformiteitsverslag van de derde cyclus blijven er acht gedeeltelijk ten uitvoer gelegd en werd er één niet ten uitvoer gelegd. De zes overblijvende aanbevelingen – ofwel minder dan de helft – zijn op bevredigende wijze ten uitvoer gelegd.
26. Meer bepaald met betrekking tot thema I – Strafbaarstellingen, blijft aanbeveling iv gedeeltelijk ten uitvoer gelegd; de drie andere aanbevelingen werden in het verlengde van het tweede conformiteitsverslag als ten uitvoer gelegd beschouwd. Met betrekking tot thema II – Transparantie inzake de financiering van de politieke partijen, blijven de aanbevelingen ii, iv, vii, viii, ix, x en xi gedeeltelijk ten uitvoer gelegd en is aanbeveling iii nog steeds niet ten uitvoer gelegd; de aanbevelingen i, v en vi zijn beoordeeld als op bevredigende wijze ten uitvoer gelegd in het verlengde van het tweede conformiteitsverslag.
27. Met betrekking tot het thema van de strafbaarstellingen merkt de GRECO op dat België, na verschillende koerswijzigingen in de afgelopen jaren, thans aankondigt dat het Wetboek van Strafvordering wordt herschreven teneinde de strafrechtspleging eenvoudiger en efficiënter te maken. De bepalingen die de rechtsmacht van België vastleggen – overeenkomstig artikel 17, paragraaf 1, van het verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie – zouden dan ook kunnen worden verduidelijkt in die context, zoals wordt verwacht.
28. Met betrekking tot de financiering van de politieke partijen worden de parlementaire werkzaamheden voortgezet teneinde gevolg te geven aan de aanbevelingen die nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd. De GRECO merkt met belangstelling op dat de Gewesten betrokken zijn bij die inspanningen en dat het Vlaamse Gewest reeds wetgeving ter zake zou hebben uitgevaardigd. Bij ontstentenis van een geconsolideerde tekst en van gedetailleerde informatie kan de situatie evenwel niet worden geanalyseerd. De GRECO herhaalt dus - nogmaals - zijn oproep aan België om meer vastberadenheid aan de dag te leggen bij de tenuitvoerlegging van de verschillende hangende aanbevelingen.
29. De GRECO kan enkel zijn vorige conclusies herhalen: de resultaten van België blijven nog onbevredigend in dit stadium, meer dan acht jaar na de aanneming van het evaluatieverslag van mei 2009. Bijgevolg vraagt de GRECO overeenkomstig artikel 31.9 van het huishoudelijk

reglement nogmaals aan het hoofd van de Belgische delegatie om bijkomende informatie over de tenuitvoerlegging van aanbeveling iv (Thema I - Strafbaarstellingen) en aanbevelingen ii, iii, iv en vii tot xi (Thema II - Partijfinanciering) over te zenden tegen uiterlijk 31 maart 2018.

30. Tot slot verzoekt de GRECO de Belgische overheid om zo spoedig mogelijk in te stemmen met de bekendmaking van dit verslag, de vertaling ervan naar het Nederlands (en eventueel naar het Duits) te verzekeren en die vertaling(en) openbaar te maken.