Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

25 maart 2021

GrecoRC4(2021)5

VIERDE EVALUATIECYCLUS

Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs

TWEEDE CONFORMITEITSVERSLAG BELGIË

Aangenomen door de GRECO tijdens de 87e plenaire vergadering (Straatsburg, 22-26 maart 2021)

VIERDE EVALUATIECYCLUS

Secretariaat van de GRECO
Raad van Europa
F-67075 Straatsburg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Directoraat-generaal I
Mensenrechten en rechtsstaat
Directoraat Informatiemaatschappij
en actie tegen de misdaad

I. INLEIDING

1. De GRECO heeft het evaluatieverslag van de vierde cyclus over België aangenomen tijdens de 63e plenaire vergadering (28 maart 2014) en openbaar gemaakt op 28 augustus 2014, na instemming vanwege België. De vierde evaluatiecyclus van de GRECO betreft de "Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs".

2. In het conformiteitsverslag, aangenomen door de GRECO tijdens de 73e plenaire vergadering (21 oktober 2016), was geconcludeerd dat België geen van de vijftien aanbevelingen uit het evaluatieverslag van de vierde cyclus op bevredigende wijze ten uitvoer had gelegd of had afgehandeld. Vier aanbevelingen werden gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. In het licht van die resultaten was de GRECO tot de slotsom gekomen dat de zeer geringe graad van conformiteit met de aanbevelingen "over het algemeen onvoldoende" was in de zin van artikel 31, paragraaf 8.3, van zijn huishoudelijk reglement. Derhalve had de GRECO beslist tot toepassing van artikel 32, paragraaf 2.i), met betrekking tot de leden die de aanbevelingen uit het wederzijdse evaluatieverslag niet ten uitvoer gelegd hebben, en had hij het hoofd van de Belgische delegatie verzocht om een verslag over de vooruitgang in de tenuitvoerlegging van de hangende aanbevelingen over te leggen.

3. In het tussentijdse conformiteitsverslag, aangenomen door de GRECO tijdens de 79e plenaire vergadering (23 maart 2018), werd geconcludeerd dat België weinig vooruitgang had geboekt in de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen, aangezien slechts één van de vijftien aanbevelingen op bevredigende wijze ten uitvoer was gelegd en zeven aanbevelingen gedeeltelijk ten uitvoer waren gelegd. De GRECO kwam derhalve opnieuw tot de slotsom dat de graad van conformiteit met de aanbevelingen "over het algemeen onvoldoende" was in de zin van artikel 31, paragraaf 8.3, van zijn huishoudelijk reglement. Overeenkomstig artikel 32, paragraaf 2, lid ii.a), vestigde de GRECO de aandacht van het hoofd van de Belgische delegatie op de niet-naleving van de desbetreffende aanbevelingen en op de nood aan krachtdadig handelen om zo spoedig mogelijk tastbare vooruitgang te boeken.

4. In het tweede tussentijdse conformiteitsverslag, aangenomen door de GRECO tijdens de 83e plenaire vergadering (21 juni 2019), had de GRECO geconcludeerd dat België een zekere vooruitgang had geboekt, aangezien twee van de vijftien aanbevelingen op bevredigende wijze ten uitvoer waren gelegd, twaalf aanbevelingen gedeeltelijk ten uitvoer waren en gelegd en één aanbeveling niet ten uitvoer was gelegd. De graad van conformiteit met de aanbevelingen was in dat stadium niet langer "over het algemeen onvoldoende". Met toepassing van paragraaf 8.2 van artikel 31 van het huishoudelijk reglement vroeg de GRECO het hoofd van de Belgische delegatie om tegen 30 juni 2020 een verslag over te leggen met betrekking tot de maatregelen die waren genomen met het oog op de tenuitvoerlegging van de hangende aanbevelingen. De oorspronkelijke deadline werd later uitgesteld tot 30 september 2020. Het verslag in kwestie, dat op 30 september 2020 werd voorgesteld, heeft als basis gediend voor de opmaak van dit verslag.

5. Dit tweede conformiteitsverslag evalueert de vooruitgang in de tenuitvoerlegging van de hangende aanbevelingen sinds het vorige tussentijdse verslag (aanbevelingen i tot vi, viii tot x en xii tot xv) en geeft een globale beoordeling van de mate waarin België de aanbevelingen ten uitvoer heeft gelegd.

6. De GRECO heeft respectievelijk Frankrijk (met betrekking tot de parlementaire vergaderingen) en Monaco (met betrekking tot de gerechtelijke instellingen) belast met de aanstelling van verslaggevers voor de conformiteitsprocedure. De heer Vincent FILHOL, opdrachthouder voor internationale burgerrechtelijke en strafrechtelijke zaken bij het Franse Ministerie van Europa en Buitenlandse Zaken en

de heer Jean-Marc GUALANDI, technisch adviseur bij de SICCFIN van het Monegaskische Ministerie van Financiën en Economie, werden aangesteld als verslaggevers. Zij werden bij de opmaak van dit verslag bijgestaan door het secretariaat van de GRECO.

II. ANALYSE

Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden

Aanbeveling i.

7. *De GRECO had aanbevolen om de invoering te 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;*

8. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande conformiteitsverslag was beoordeeld als niet ten uitvoer gelegd, aangezien de GRECO geen tastbare evolutie had gemerkt met betrekking tot een regelgeving inzake geschenken die parlementsleden ontvangen en inzake buitenlandse giften.

9. De Belgische overheid meldt nu met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling dat de Conferentie van voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft beslist om overleg te plegen met de uitvoerende macht teneinde gemeenschappelijke regels uit te werken met het oog op de invoering van een geschenkenregister[1]. Door de politieke situatie en de gezondheidscrisis heeft dat overleg nog niet plaatsgevonden. Wat het tweede deel van de aanbeveling betreft, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers op 18 maart 2021 unaniem een tekst goedgekeurd waarbij in de wet van 4 juli 1989 betreffende de partijfinanciering expliciet wordt opgenomen dat die wet van toepassing is op zowel Belgische natuurlijke personen als op buitenlandse natuurlijke personen en zowel op giften vanuit het binnenland als op giften vanuit het buitenland.

10. Wat het eerste deel van de aanbeveling betreft, neemt de GRECO nota van de intenties van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat om te voorzien in coherente regelgeving rond geschenken die parlementsleden ontvangen. Die intenties zijn nog niet geconcretiseerd in de teksten. De GRECO is tevreden dat het parlement recentelijk de kwestie van de buitenlandse giften op expliciete wijze heeft aangepakt in de wet betreffende de partijfinanciering, zulks in overeenstemming met het tweede deel van de aanbeveling.

11. De GRECO besluit dat aanbeveling i gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd.

Aanbeveling ii.

12. *De GRECO had aanbevolen dat er voor de parlementsleden regels zouden worden ingevoerd inzake het beheer van de relaties met lobbyisten en andere derden die de parlementaire procedure trachten te beïnvloeden.*

13. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande tussentijdse conformiteitsverslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO was opgetogen over de oprichting van het lobbyregister en de goedkeuring van

[1] Zo moet tevens kunnen worden ingespeeld op de aanbeveling die de GRECO in het kader van de vijfde evaluatiecyclus heeft geformuleerd met betrekking tot geschenken die personen met hoge functies binnen de uitvoerende macht ontvangen.

gedragsregels voor lobbyisten, evenals over de vermelding van belangenverstrengelingen in hoofde van personen die in commissies worden gehoord. De regels voor de parlementsleden zelf in hun interactie met derden moesten echter nog worden aangenomen en de transparantie van die contacten worden bewerkstelligd.

14. De Belgische overheid meldt nu dat de Conferentie van voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft beslist om overleg te plegen met de uitvoerende macht teneinde gemeenschappelijke regels uit te werken met het oog op de invoering van een lobbyregister[2]. Door de politieke situatie en de gezondheidscrisis heeft dat overleg nog niet plaatsgevonden.

15. De GRECO neemt nota van de bezorgde informatie en stelt vast dat het in dit stadium slechts gaat om een opdracht die de Conferentie van voorzitters van de Kamer aan een werkgroep heeft gegeven om de problemen in verband met lobbying te onderzoeken. De GRECO wijst er eveneens op dat een gemeenschappelijk lobbyregister voor de parlementaire en uitvoerende instanties niet zal volstaan met het oog op de tenuitvoerlegging van de aanbeveling. Er wordt immers verwacht dat er regels voor de relaties tussen de parlementsleden en derden worden aangenomen en dat er maatregelen worden genomen om de transparantie van die contacten te waarborgen.

16. De GRECO besluit dat aanbeveling ii gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling iii.

17. *De GRECO had aanbevolen dat i) het stelsel van de aangiften duidelijk de inkomsten, de verschillende vermogensbestanddelen en een schatting van hun waarde zou omvatten – 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) zou worden 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).*

18. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande tussentijdse conformiteitsverslag werd beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO had meer specifiek geapprecieerd dat de vork voor de aan te geven privévergoedingen was verduidelijkt en aangevuld, maar had gevraagd dat het exacte bedrag van de vergoedingen die voor privéactiviteiten worden ontvangen, zou worden aangegeven. De GRECO had ook aanbevolen om meer systematische maatregelen te nemen met betrekking tot de vermogensaangiften en om het mechanisme uit te breiden tot de echtgeno(o)t(e) en de familieleden ten laste.

19. Net als in de toelichting die werd verschaft bij de voorgaande aanbevelingen, meldt de Belgische overheid nu dat overleg tussen de wetgevende en de uitvoerende macht wordt gepland teneinde ter zake gemeenschappelijke regels uit te werken en teneinde tegemoet te komen aan de soortgelijke aanbevelingen met betrekking tot de personen met hoge functies binnen de uitvoerende macht in het kader van de vijfde evaluatiecyclus. Door de politieke situatie en de gezondheidscrisis heeft dat overleg nog niet plaatsgevonden. De Conferentie van voorzitters van de Kamer heeft een werkgroep de opdracht gegeven te werken rond deze vraagstukken.

[2] Om tevens in te spelen op de aanbeveling die de GRECO in het kader van de vijfde evaluatiecyclus heeft geformuleerd met betrekking tot de relaties tussen de personen met hoge functies binnen de uitvoerende macht en lobbyisten.

20. De GRECO spoort de Belgische overheid aan om het aangekondigde overleg te organiseren zodra dat mogelijk is en om snel over te gaan tot de goedkeuring en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de aanvullende maatregelen inzake de vermogensaangiften van de parlementsleden. In afwachting daarvan besluit de GRECO dat aanbeveling iii gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling iv.

21. *De GRECO had aanbevolen dat de verschillende aangiften, daaronder begrepen inzake het vermogen, aangevuld met onder meer informatie over de inkomsten, openbaar zouden worden gemaakt en dat de toegang ertoe zou worden vergemakkelijkt via een officiële website.*

22. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande tussentijdse conformiteitsverslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO was opgetogen over het plan om in het biografisch overzicht van de parlementsleden een link op te nemen naar hun mandaataangifte zoals openbaargemaakt door het Rekenhof en om bepaalde gegevens over vergoedingen openbaar te maken. Tegelijk betreurde de GRECO dat de privévergoedingen slechts zouden worden openbaargemaakt in de vorm van vorken. De GRECO betreurde ook de late datum van indiening van de mandaataangiften, evenals het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot de openbaarmakingen van de vermogensaangiften van de parlementsleden, die openbare personen zijn.

23. Net als bij de voorgaande aanbevelingen meldt de Belgische overheid nu enkel dat zodra de politieke situatie zulks toestaat overleg tussen de wetgevende en de uitvoerende macht zal worden gepland teneinde ter zake gemeenschappelijke regels uit te werken en dat de Conferentie van voorzitters van de Kamer een werkgroep de opdracht heeft gegeven te werken rond deze vraagstukken.

24. De GRECO kan dus enkel besluiten dat aanbeveling iv gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling v.

25. *De GRECO had aanbevolen 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 zouden worden onderworpen in plaats van enkel door de parlementaire fracties en dat aan de toekomstige Federale Deontologische Commissie tegelijkertijd de mogelijkheid zou worden gegeven om ambtshalve op te treden in individuele gevallen; ii) de aangiften van mandaten en vermogen zouden 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.*

26. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande verslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. Er werd geen vooruitgang vastgesteld met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling. Wat het tweede deel van de aanbeveling betreft, had de GRECO een positief advies gegeven met betrekking tot de invoering van een elektronische toepassing voor de aangifte van mandaten en was hij opgetogen over de versterking van het personeel van de griffie van het Rekenhof en de versterking van de contacten tussen het Rekenhof en het parket met het oog op de toepassing van sancties – waarvan de werkelijke effectiviteit nog moest blijken. De GRECO had erop gewezen dat de controle door het Rekenhof niet de mogelijkheid bood om aanzienlijke verschillen in activa op te sporen die het gevolg zijn van illegale verrijkingsbronnen.

27. De Belgische overheid meldt nu dat het tweede deel van de aanbeveling deel uitmaakt van het onderzoek dat de commissie voor de Herziening van de Grondwet verricht rond de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de GRECO met betrekking tot de mandatenlijst en de vermogensaangifte.

28. De GRECO merkt op dat in dit stadium nog geen enkel nieuw voorstel werd geformuleerd met het oog op de volledige tenuitvoerlegging van de aanbeveling en besluit dat aanbeveling v gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling vi.

29. *De GRECO had aanbevolen dat de overtredingen van de belangrijkste bestaande en toekomstige regels inzake de integriteit van de parlementsleden aanleiding zouden geven tot passende straffen en dat het publiek van de toepassing ervan op de hoogte zou worden gebracht.*

30. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling, na de invoering van meer geleidelijke sancties die het Rekenhof oplegt voor het niet naleven van de regels inzake mandaataangiften, in de voorgaande verslagen beoordeeld was als gedeeltelijk ten uitgevoerd gelegd. De GRECO betreurde echter dat er geen sanctie bestaat voor de voornaamste overtredingen van de deontologische regels door de parlementsleden.

31. De Belgische overheid meldt geen enkel nieuw element, behoudens het geplande overleg tussen de wetgevende en de uitvoerende macht dat reeds werd vermeld bij de voorgaande aanbevelingen.

32. De GRECO besluit dat aanbeveling vi gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling viii.

33. *De GRECO had aanbevolen om binnen de twee kamers van het parlement aan alle parlementsleden geregeld gespecialiseerde opleidingen te geven over aangelegenheden inzake integriteit.*

34. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande verslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO was opgetogen over de geplande organisatie van opleidingen rond integriteit voor de parlementsleden tijdens de nieuwe regeerperiode.

35. De Belgische overheid laat nu weten dat de opleiding "Parlementaire deontologie", waarvan de Conferentie van voorzitters de organisatie had toevertrouwd aan de Federale Deontologische Commissie, op 9 oktober 2019 heeft plaatsgevonden in aanwezigheid van 32 parlementsleden. De opleiding heeft de commissie de gelegenheid geboden om haar bevoegdheden en haar werking voor te stellen. De deelnemers hebben een documentatiedossier ontvangen.

36. De GRECO is opgetogen over de organisatie van deze eerste opleidingssessie rond integriteit voor de parlementsleden. De GRECO onderstreept evenwel dat het ging om een eerste algemene voorstelling van de werking van de Federale Deontologische Commissie en nog niet over een gespecialiseerde inhoudelijke opleiding en dat de regelmatigheid van soortgelijke initiatieven nog moet blijken.

37. De GRECO besluit dat aanbeveling viii gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Preventie van corruptie ten aanzien van rechters en procureurs

38. Ter inleiding wijst de Belgische overheid erop dat de bepalingen van de wet van 23 maart 2019 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek (de zogenaamde "GRECO-wet"), en inzonderheid de voorwaarden voor de toegang tot en de uitoefening van de ambten van plaatsvervangend rechter en raadsheer, die het formulier van het werkingsverslag van de tuchtrechtscolleges verplicht maken, in werking zijn getreden op 1 januari 2020.

39. Naar aanleiding van die wet werden verschillende regelgevende teksten aangenomen tot vastlegging van de nadere regels voor de organisatie van de examens die toegang verlenen tot het ambt van plaatsvervangend rechter en die de (advocaten en) plaatsvervangende rechters en raadsheren de mogelijkheid bieden om aan het mondelinge evaluatie-examen deel te nemen. Andere recente regelgevende teksten strekten tot vastlegging van het programma van het examen dat toegang verleent tot het ambt van plaatsvervangend rechter en van plaatsvervangend raadsheer en van het modelformulier voor de opmaak van de activiteitenverslagen van de tuchtrechtcolleges. Voor de tuchtrechtbank is in een formulier voorzien dat de anonimiteit waarborgt en voor de tuchtrechtbank in hoger beroep is in een tweede formulier voorzien. De lichte straffen die de korpschefs opleggen aan de magistraten worden vermeld in het formulier van de tuchtrechtbanken.

Aanbeveling ix.

40. *De GRECO had aanbevolen om zo ruim mogelijk na te gaan dat de rechters van de administratieve rechtbanken op federaal en regionaal vlak worden onderworpen aan de passende waarborgen en regels inzake onafhankelijk, onpartijdigheid, integriteit (deontologie, beheer van belangenconflicten, geschenken, enz.), supervisie en toepasbare straffen.*

41. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande tussentijdse conformiteitsverslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. Meer specifiek met betrekking tot het Vlaamse Gewest had de GRECO opgemerkt dat het decreet van 4 april 2014 tegemoet leek te komen aan een aantal van de aandachtspunten van de aanbeveling, in het bijzonder met betrekking tot de onafhankelijkheid van, het toezicht op en de tuchtregeling voor de rechters. Het decreet bevatte echter geen deontologische regels die golden voor alle rechters van de administratieve rechtbanken van het gewest. Voorts werd de GRECO geen informatie verstrekt over de bestuursrechtcolleges van de andere deelstaten, noch over de federale bestuursrechtcolleges. Met betrekking tot de Raad van State had de GRECO een gebrek genoteerd aan regels ter bescherming van de integriteit, inzonderheid op het vlak van deontologie, het beheer van belangenconflicten, geschenken en andere voordelen. De GRECO had daarom gevraagd om te voorzien in een inventaris van de betrokken rechtscolleges, ten minste op federaal niveau. Hij besloot dat er weinig actie was ondernomen naar aanleiding van de aanbeveling.

42. De Belgische overheid wijst er vooraf op dat het federale structuur van België tot gevolg heeft dat er naast de federale bestuursrechtcolleges ook bestuursrechtcolleges zijn op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen en ook op provinciaal en lokaal niveau. Er bestaan dus meerdere honderden bestuursrechtcolleges waarvoor er telkens specifieke regels gelden. Dat maakt het onmogelijk om een inventaris van de bestuursrechtcolleges op te maken en maakt het voor de Raad van State onmogelijk om hervormingen op te leggen aan de gedecentraliseerde rechtscolleges.

43. De overheid heeft zich nu gefocust op een niet-exhaustief panel van representatieve bestuursrechtcolleges en legt uit dat op basis van de antwoorden op de brief die werd

gericht aan de verschillende beroepsorden die binnen het toepassingsgebied van de aanbeveling vallen, kan worden bevestigd dat de bestuurlijke (tucht)rechtscollege in procedures hebben voorzien die de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid, de integriteit en het toezicht op de toepasselijke sancties waarborgen. Zij geeft het voorbeeld van de Orde der artsen: het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 en de uitvoeringsbesluiten voorzien voor die orde in de regels voor de benoeming en de verkiezing van de leden van de tuchtinstanties, de rechtsmiddelen, de onverenigbaarheden, de duur van de mandaten, de voorwaarden voor verlenging en de procedure voor ontzetting uit het mandaat. De wetgeving voorziet ook in de tuchtprocedure: in eerste aanleg zijn de rechters artsen die worden bijgestaan door een bijzitter die een magistraat van een rechtbank van eerste aanleg is; de raden van beroep zijn samengesteld uit vijf artsen en vijf magistraten uit de hoven van beroep. Voor de beroepsmagistraten voorziet het Gerechtelijk Wetboek in een absolute onverenigbaarheid met enige bezoldigde openbare functie of openbaar ambt. De uitzonderingen daarop zijn op limitatieve wijze opgesomd in de wet en houden een strikte procedure van voorafgaande machtiging in. Het Gerechtelijk Wetboek verbiedt de leden van de hoven en rechtbanken formeel om persoonlijk of door een tussenpersoon enige handel te drijven. Het is hun niet toegestaan om op te treden als zaakwaarnemer of om deel te nemen aan de leiding of het beheer van of aan het toezicht op handelsvennootschappen. Het Gerechtelijk Wetboek verbiedt de rechter enige winstgevende activiteit uit te oefenen. Paragerechtelijke activiteiten zoals arbitrage of optreden als deskundige zijn verboden. Op straffe van tuchtsancties verbiedt het Gerechtelijk Wetboek om zitting te nemen in geval van bloed- of aanverwantschap met de advocaat of de gevolmachtigde van een partij. Belangenconflicten worden voorkomen door strenge regels inzake de wraking van rechters in geval van partijdigheid en inzake de onttrekking van zaken aan een rechtbank of een hof bij gewettigde verdenking. Op grond van het Gerechtelijk Wetboek moet de rechter die zelf of via zijn of haar echtgeno(o)t(e) een persoonlijk belang heeft in het geschil zich op straffe van wraking onbevoegd verklaren. Dezelfde regels inzake de voorkoming van belangenconflicten gelden ook voor de artsen. Voorts zijn de leden-artsen van de rechtscolleges van de orde op deontologisch vlak onderworpen aan de Code van medische deontologie, die in 2018 werd herschreven en gestructureerd is rond vier hoofdstukken: professionaliteit, respect, integriteit en verantwoordelijkheid. De leden van de tuchtinstanties van de orde nemen geregeld deel aan vergaderingen tijdens welke vragen rond de tuchtprocedure aan bod komen, inzonderheid naar aanleiding van de evolutie van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Hof van Cassatie. Gelet op het wettelijk kader en gelet op het aantal leden dat vereist is om een hoorzitting te houden, verzekert de overheid dat het risico op corruptie onder de leden van de rechtscolleges in kwestie verwaarloosbaar is. De Orde der artsen lag in 2016 zelf aan de basis van een ontwerp van hervorming van haar procedure, inzonderheid om potentiële belangenconflicten aan te pakken. Dat hervormingsontwerp werd bezorgd aan de minister van Volksgezondheid[3].

44. De situatie is gelijkaardig voor de Orde van architecten (Franstalige en Duitstalige raad), die over een vademecum beschikt betreffende de procedures ter waarborging van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de mandaathouders en de juridische assessoren van de orde. Voorts werd een reeks regels vastgelegd inzake de samenstelling van de tuchtorganen, inzake het verbod op cumulatie en inzake wraking en onttrekking. Op nationaal niveau werd een lotingsprocedure ingevoerd voor het geval er een klacht is tegen een mandaathouder of voor het geval er een gebrek of een schijn van gebrek aan onafhankelijkheid of onpartijdigheid is ten aanzien van een mandaathouder of een juridisch assessor. In het Handvest van de

[3] https://www.ordomedic.be/fr/avis/conseil/avant-projet-de-loi-concernant-la-modification-de-l-arrete-royal-n-79-du-10-novembre-1967-relatif-a-l-ordre-des-medecins

mandaathouder is bepaald dat mandaathouders op ethische, onafhankelijke en neutrale wijze moeten handelen. De beslissingen van de organen van de orde worden gepubliceerd in een gegevensbank (Archilex) die toegankelijk is voor alle leden van de orde.

45. De overheid wijst er ook op dat er tuchtregels zijn vastgelegd voor het Instituut van de bedrijfsrevisoren (auditors). De beraadslagingen worden opgenomen in een proces-verbaal dat wordt bewaard op de zetel van het instituut en waarvan op aanvraag een uittreksel wordt bezorgd aan de geïnteresseerden.

46. De GRECO neemt nota van de informatie betreffende de regels inzake onafhankelijkheid en integriteit die voor drie beroepsordes bestaan in het kader van bestuursrechtelijke geschillen. Die regels liggen in de lijn van de aanbeveling, maar door de organisatie van de Belgische instellingen is het niet mogelijk om een veralgemening te maken naar alle bestuursrechtcolleges toe en om te bevestigen dat zij op systematische en exhaustieve wijze de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid, het toezicht en de toepasselijke sancties kunnen waarborgen in alle essentiële domeinen. De GRECO wijst er voorts op dat ter zake geen nieuwe informatie betreffende het federale niveau (Raad van State) werd meegedeeld.

47. De GRECO besluit dat aanbeveling ix gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling x.

48. *De GRECO had een hervorming aanbevolen 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.*

49. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het tweede tussentijdse conformiteitsverslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. Meer bepaald had de GRECO geapprecieerd dat er maatregelen betreffende de werving, de opleiding en de rolverwarring tussen de plaatsvervangende rechters, de leden van het openbaar ministerie en de advocaten opgenomen zijn in de wet van 23 maart 2019 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek. Ook had hij opgemerkt dat het toepasselijke controle- en sanctiesysteem voor de plaatsvervangende rechters was gepreciseerd. Het gewijzigde Gerechtelijk Wetboek was evenwel nog niet in voege ten tijde van de goedkeuring van het voorgaande verslag.

50. De Belgische overheid meldt nu dat de wet van 23 maart 2019 in werking getreden is op 1 januari 2020. De wijze en de voorwaarden voor de organisatie van het examen dat toegang verleent tot het ambt van plaatsvervangende rechter en van plaatsvervangende raadsheer, werden vastgesteld bij koninklijk besluit van 15 december 2019. Het programma van het examen dat toegang verleent tot het ambt van plaatsvervangende rechter en van plaatsvervangende raadsheer, werd bekrachtigd bij koninklijk besluit van 25 december 2019. In 2020 waren twee sessies voorzien van het examen dat toegang verleent tot het ambt van plaatsvervangende rechter en van plaatsvervangende raadsheer. Er waren 28 op 77 kandidaten geslaagd voor het examen dat plaatsvond in de eerste helft van 2020. In september 2020 werd een oproep voor kandidaatstelling gelanceerd in het kader van een tweede examen, waarvoor 24 op 74 kandidaten zijn geslaagd.

51. De GRECO merkt op dat het aanbevolen juridische kader thans in voege is en toepassing vindt in de praktijk. Hij komt aldus tot de slotsom dat aanbeveling x op bevredigende wijze ten uitvoer is gelegd.

Aanbeveling xii.

52. *De GRECO had aanbevolen om de nadere regels voor de verdeling van de zaken over de rechters te gelegener tijd te evalueren.*

53. Er wordt eraan herinnerd dat de aanbeveling in het voorgaande verslag beoordeeld was als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO had aldus erkend dat het bijzonder onderzoek van de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) naar de toepassing van de nieuwe regels inzake toewijzing van zaken aan kamers met één raadsheer, een significante stap vooruit betekende voor de hoven van beroep, waarbij hij evenwel discrepanties inzake uitlegging en tenuitvoerlegging van de regels tussen de hoven van beroep naar voren had gebracht. De GRECO had gewild dat de HRJ de korpschefs zou aanzetten tot een betere harmonisering van de procedures voor de toewijzing van zaken, vanuit een streven naar gelijkheid tussen de rechtzoekenden en naar schijn van onpartijdigheid. De brieven gericht aan de korpschefs vormden een eerste stap in die zin, die moest worden aangevuld. De GRECO was ook opgetogen over de intentie van de HRJ om gevolgtrekkingen te maken uit die oefening op het niveau van de rechtbanken van eerste aanleg.

54. De Belgische overheid meldt nu dat de HRJ in het voorjaar van 2019 verdere stappen heeft gezet, bij de hoven van beroep, met het oog op de harmonisering van hun praktijk op het stuk van verdeling van de zaken. Wel moest de HRJ rekening houden met de cyclus van hernieuwing van de mandaten van korpschef, en werd ervoor geopteerd om de eerste voorzitters van de hoven van beroep die nieuw waren aangesteld, eind 2019, overleg te laten plegen teneinde de discrepanties in te perken en daarvan verslag uit te brengen bij de HRJ. Door de gezondheidscrisis vanwege de COVID-19-pandemie is het echter niet mogelijk gebleken om dat tot dusver te bewerkstelligen.

55. De GRECO merkt op dat de cyclus van hernieuwing van de mandaten van korpschefs, evenals de gezondheidscrisis ervoor gezorgd hebben dat de hoven van beroep hun regels en praktijken op het stuk van toewijzing van de zaken tot dusver niet hebben kunnen harmoniseren. Ook merkt hij op dat de HRJ nog geen begin gemaakt heeft met specifieke stappen in die richting op het niveau van de rechtbanken van eerste aanleg.

56. De GRECO besluit dat aanbeveling xii gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling xiii.

57. *De GRECO had aanbevolen om de deontologische regels (met betrekking tot de rechters en de procureurs) samen te voegen en enige bijkomende maatregel te nemen om ervoor te zorgen dat die regels duidelijk worden opgelegd aan alle rechters en procureurs van de rechterlijke orde, los van het gegeven of zij beroepsmagistraten zijn.*

58. Er wordt eraan herinnerd dat deze aanbeveling in het voorgaande tussentijdse conformiteitsverslag was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO was in het bijzonder opgetogen over de systematische verspreiding van de Deontologische gids door de HRJ, en over het feit dat de wet van 23 maart 2019 waarborgt dat de deontologische beginselen van de HRJ van toepassing zijn op alle magistraten, ongeacht zij beroeps- of lekenmagistraat zijn. De wetgeving was evenwel nog niet in voege ten tijde van de goedkeuring van het voorgaande verslag.

59. De Belgische overheid meldt nu dat de wet van 23 maart 2019 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, die voorziet in de verankering van de algemene deontologische beginselen - geldend voor alle categorieën van magistraten, waaronder de

plaatsvervangende magistraten en de lekenmagistraten - in werking is getreden op 1 januari 2020. De Adviesraad van de magistratuur kreeg het verzoek een advies te formuleren ter attentie van de HRJ, die deze algemene beginselen moet bepalen. Er worden thans initiële opleidingen georganiseerd door het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding, met onder andere een module inzake deontologie, voor alle magistraten die geen beroepsmagistraat zijn (rechters in ondernemingszaken, plaatsvervangende rechters en raadsheren, rechters en raadsheren in sociale zaken, assessoren bij de strafuitvoeringsrechtbanken). De eerste initiële opleidingen werden georganiseerd eind mei 2020. De Belgische overheid meldt nu overigens dat de HRJ, ingevolge het voorgaande tussentijdse conformiteitsverslag, een exemplaar van de Deontologische gids heeft aangeboden aan elke nieuwe kandidaat die wordt voorgedragen voor een benoeming in de magistratuur[4], en dat 'deontologie' is geïntegreerd in de programma's van toegangsexamens voor de magistratuur.

60. De GRECO is opgetogen over de inwerkingtreding van de wet van 23 maart 2019 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de deontologische beginselen toepasbaar worden gemaakt op alle magistraten, alsook over de organisatie van initiële opleidingen voor lekenmagistraten, waarin de deontologische vraagstukken zijn opgenomen. Hij moedigt de Belgische overheid aan om die opleidingen voort te zetten. De GRECO is ook opgetogen over het initiatief van de HRJ om elke nieuwe magistraat te voorzien van de Deontologische gids en om 'deontologie' op te nemen in het programma van toegangsexamens voor de magistratuur.

61. De GRECO besluit dat aanbeveling xiii op bevredigende wijze ten uitvoer is gelegd.

Aanbeveling xiv.

62. *De GRECO had aanbevolen 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.*

63. Er wordt eraan herinnerd dat die aanbeveling in de voorgaande tussentijdse conformiteitsverslagen was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO had nota genomen van de oprichting van een werkgroep voor het optimaliseren van de werkingsverslagen van de gerechtelijke entiteiten. Hij wachtte op het resultaat van die werkzaamheden. Hij was bovendien opgetogen over de wetgevende versterking van de onderzoeks- en auditbevoegdheden van de HRJ.

64. De Belgische overheid meldt nu dat de werkgroep klaar is met de aanpassing van het standaardformulier waarmee het werkingsverslag van de diensten van het openbaar ministerie wordt opgesteld. Ook heeft deze zijn goedkeuring gegeven aan een Leidraad voor de entiteiten van het openbaar ministerie bij de opmaak van verslagen van hun activiteiten aan de hand van dat formulier. De Belgische overheid meldt dat een identieke oefening werd gemaakt met het oog op de aanpassing van het standaardformulier voor de hoven en rechtbanken. De desbetreffende documenten werden goedgekeurd door de algemene vergadering van de HRJ in oktober 2020, als een van de adviezen voorafgaand aan de opmaak, door de minister van Justitie, van het standaardformulier voor het opstellen van de werkingsverslagen.

65. De GRECO neemt nota van de nieuwe gerapporteerde informatie, in het bijzonder van het voorstel tot aanpassing van het formulier voor de werkingsverslagen van het openbaar ministerie en van de hoven en rechtbanken, alsook van een Leidraad in dat

[4] http://www.csj.be/nl/content/gids-voor-de-magistraten. Deze systematische communicatie vormt thans een aanvulling op de verspreiding, door de HRJ in oktober 2017, van de beginselen van positieve deontologie die zijn opgenomen in deze gids ter attentie van alle beroeps- en plaatsvervangende magistraten, en van de lekenrechters.

verband. Al die documenten vormen echter nog maar een voorstel in afwachting van reglementaire formalisering, zoals wettelijk voorzien.

66. De GRECO besluit dat aanbeveling xiv gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

Aanbeveling xv.

67. *De GRECO had aanbevolen 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.*

68. Er wordt eraan herinnerd dat die aanbeveling in de voorgaande tussentijdse conformiteitsverslagen was beoordeeld als gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. De GRECO had opgemerkt dat de maatregelen in de wet van 23 maart 2019 een bevestiging waren van de elementen die hij reeds positief beoordeeld had (aanneming van een standaardformulier voor de opmaak van de jaarverslagen van de tuchtcolleges, met vermelding van de uitgesproken sancties; geconsolideerd verslag van de HRJ, met vermelding van de tuchtmaatregelen genomen door de gerechtelijke entiteiten), waarbij hij eraan herinnerde dat hij de mate van detaillering van de te bewaren tuchtrechtelijke gegevens en informatie, in bijzonder de gedragingen in kwestie en de uitgesproken sancties, wenste te verifiëren.

69. De Belgische overheid meldt nu dat de wet van 23 maart 2019 in werking is getreden op 1 januari 2020, en dat daarin wel degelijk bepaald is dat een formulier wordt opgesteld voor de opmaak van de jaarverslagen van de tuchtcolleges, en dat in die verslagen melding wordt gemaakt van alle aanstaande sancties die in de loop van het jaar door de tuchtoverheden worden uitgesproken. De Hoge Raad voor de Justitie zal jaarlijks een geconsolideerd verslag opmaken van de maatregelen die genomen zijn door de gerechtelijke entiteiten met het oog op de tuchthandhaving, en die vermeld moeten staan in hun respectieve jaarlijkse werkingsverslagen. Het geconsolideerde verslag van de HRJ zal openbaar worden gemaakt. Om die compilatieoefening te maken, moet de HRJ in het bezit zijn van de jaarlijkse werkingsverslagen van de gerechtelijke entiteiten, met daarin reeds voor het jaar 2020 – en dus zonder de effectieve aanpassing van de jaarverslagen (zie par. 60 ev. supra) af te wachten – de vermelding van de "maatregelen genomen met het oog op de handhaving van de tucht, met inbegrip van de tuchtstraffen, en de initiatieven genomen met het oog op de inachtneming van de algemene beginselen inzake deontologie". De tuchtrechtelijke gegevens en informatie uit het verslag dat is opgesteld door de HRJ, zal door de GRECO dus pas kunnen worden onderzocht nadat de rechtscolleges een jaarverslag zullen hebben opgesteld dat effectief aangevuld is met die informatie, en nadat de HRJ in de gelegenheid is gesteld om die informatie te aggregeren.

70. De Belgische overheid benadrukt ook dat rekening moet worden gehouden met het ministerieel besluit van 28 juni 2020 tot vaststelling van het standaardformulier volgens hetwelk de activiteitenverslagen bedoeld in artikel 423, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek worden opgesteld, alsook met het formulier dat de anonimiteit voor zowel de tuchtrechtbank als voor de tuchtrechtbank in hoger beroep waarborgt. Zij meldt ook dat de lichte straffen die de korpschefs opleggen aan de magistraten, worden vermeld in het formulier van de tuchtrechtbanken.

71. De GRECO is opgetogen over de inwerkingtreding van de wet van 23 maart 2019, alsook over de regelgevende bepalingen, ter consolidering van tuchtrechtelijke informatie met betrekking tot rechters en procureurs, in de zin van zijn aanbeveling. Hij noteert dat hij de details van die bewaarde tuchtrechtelijke informatie en

gegevens concreet zal kunnen verifiëren wanneer de HRJ in de gelegenheid zal gesteld zijn om zijn eerste verslag op te stellen op basis van de jaarverslagen die de rechtscolleges voor de eerste keer in 2021 zullen voorbereiden.

72. De GRECO besluit dat aanbeveling xv gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft.

III. CONCLUSIES

73. **Gelet op het voorgaande, besluit de GRECO dat België zekere vorderingen heeft geboekt bij de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen uit het tweede conformiteitsverslag van de vierde cyclus, maar het resultaat blijft vooralsnog gering. In totaal zijn slechts vier van de vijftien aanbevelingen uit het evaluatieverslag van de vierde cyclus op bevredigende wijze ten uitvoer gebracht of op bevredigende wijze afgehandeld.** De elf resterende aanbevelingen zijn gedeeltelijk ten uitvoer gelegd.

74. Meer bepaald werden de aanbevelingen vii, x, xi en xiii op bevredigende wijze ten uitvoer gelegd of op bevredigende wijze afgehandeld, en zijn de aanbevelingen i tot vi, viii, ix, xii, xiv en xv gedeeltelijk ten uitvoer gelegd.

75. Wat de preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden betreft, is een elektronische toepassing voor de aangifte van mandaten ingevoerd, is er versterking bij het personeel van de griffie van het Rekenhof gekomen, en zijn de contacten tussen het Rekenhof en het parket met het oog op de toepassing van sancties opgevoerd. Er werd gestart met opleidingen, die integriteitsvraagstukken omvatten, ten behoeve van de nieuwe parlementsleden. De regelgeving rond buitenlandse giften werd gepreciseerd in de wet betreffende de financiering van de politieke partijen. De regelgeving rond geschenken is daarentegen voor verbetering vatbaar, net als de transparantie van de contacten tussen parlementsleden en derden. Er moeten regels worden aangenomen die als leidraad zouden fungeren voor de parlementsleden in het kader van die contacten, net als sancties voor de voornaamste overtredingen op de deontologische regels van de parlementsleden. Een verbetering van het stelsel van de aangiften wordt ook verwacht, net als de openbaarmaking van de vermogensaangiften van de parlementsleden. De intenties die op die gebieden worden uitgedragen door het parlement, zijn nog niet in teksten gegoten en zijn nog niet bewerkstelligd in de praktijk vanwege met name de gezondheidssituatie naar aanleiding van COVID-19.

76. Wat de rechters en procureurs betreft, zijn er met de inwerkingtreding van de wet van 23 maart 2019 betreffende de wijziging van het Gerechtelijk Wetboek stappen vooruit gezet waar het gaat om met name de werving en opleiding van de plaatsvervangende rechters, de uitbouw van de audit- en onderzoeksactiviteiten van de Hoge Raad voor de Justitie, en een verspreiding van eenvormige deontologische regels onder alle magistraten, zowel beroepsmagistraten als lekenmagistraten. Andere werkzaamheden zijn thans aan de gang in verband met de bewaring van de gegevens inzake tuchtprocedures betreffende de rechters en procureurs, evenals de optimalisering van de werkingsverslagen van de gerechtelijke entiteiten. Ten slot moet nog worden verzekerd dat de rechters van de administratieve rechtbanken op federaal niveau zouden worden onderworpen aan deontologische regels, supervisie en passende sancties.

77. Gelet op die elementen merkt de GRECO op dat, met het achterwege blijven van definitieve resultaten, België niet op afdoende of bepalende wijze vorderingen heeft gemaakt bij de volledige tenuitvoerlegging van die aanbevelingen. Aangezien het merendeel van de aanbevelingen gedeeltelijk ten uitvoer gelegd blijft, rest de GRECO niets anders dan te besluiten dat die situatie opnieuw "over het algemeen onvoldoende" is in de zin van artikel 31, paragraaf 8.3, van het huishoudelijk reglement van de GRECO. De GRECO beslist derhalve tot toepassing van artikel 32 betreffende de leden die de aanbevelingen uit het evaluatieverslag niet in acht nemen, en verzoekt het hoofd van de Belgische delegatie om zo snel mogelijk, en hoe dan ook tegen uiterlijk 31 maart 2022, een verslag over de voortgang van de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen i tot vi, viii, ix, xii, xiv, xv voor te leggen aan de GRECO.

78. Tot slot verzoekt de GRECO de Belgische overheid om in te stemmen met de bekendmaking van dit verslag, het naar de andere landstalen te vertalen en die vertalingen openbaar te maken.