

Brussel, 30.9.2020  
SWD(2020) 300 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Verslag over de rechtsstaat 2020**

**Landenhoofdstuk over België**

*bij het document*

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020  
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 301 final} - {SWD(2020) 302 final} -  
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -  
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -  
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## SAMENVATTING

De hervormingen van het Belgisch justitieel stelsel op het gebied van informatisering en middelenbeheer bij het gerechtelijk apparaat lopen al een aantal jaren, maar zijn nog niet volledig uitgevoerd. Er zijn verschillende initiatieven genomen om de kwaliteit en de onafhankelijkheid van justitie te bevorderen, met name wat betreft de gerechtskosten, het systeem van plaatsvervangende rechters en de onderzoeksbevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie. De klachtenprocedure met betrekking tot de werking van justitie wordt hervormd en er loopt een initiatief voor helder taalgebruik in rechterlijke beslissingen. Het gerechtelijk apparaat kampt met een tekort aan personele en financiële middelen en is nog steeds onvoldoende gedigitaliseerd. Het gebrek aan betrouwbare en consistente gegevens over efficiëntie is een oud zeer in dit verband.

Het wettelijk en institutioneel kader voor corruptiebestrijding is grotendeels voorhanden in België. Het land beschikt weliswaar niet over een strategie of instelling om de strijd tegen corruptie op alle overheidsniveaus te coördineren, maar wel over een specifieke dienst voor corruptiebestrijding die toezicht houdt op corruptieonderzoeken, en over een Federale Deontologische Commissie die ambtenaren adviseert over integriteitstekwesties. Voorts heeft België een reeks wetgevingsmaatregelen ter voorkoming van corruptie ingevoerd, met inbegrip van aangiftesystemen en gedragscodes voor ambtenaren, maar deze hebben geleid tot een versnipperde aanpak op de verschillende overheidsniveaus. Hoewel er bepaalde regels gelden voor de leden van het parlement en de topfuncties bij de overheid, zijn er nog steeds lacunes. Er bestaat momenteel geen algemene regeling voor de bescherming van klokkenluiders in België.

België heeft een sterk juridisch en institutioneel kader voor pluriformiteit in de media. De onafhankelijke regulatoren voor de audiovisuele media spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de transparantie van media-eigendom, en de mediaraden zijn zeer actief in hun respectieve Gemeenschappen. De onafhankelijkheid van de media wordt geëerbiedigd en het beroep van journalist wordt adequaat beschermd, met name door de wet tot bescherming van de journalistieke bronnen. Het komt relatief zelden voor dat journalisten worden geïntimideerd, bedreigd of aangevallen. Wat betreft de toegang tot informatie in handen van de overheid, is er ruimte voor verbetering. Ook de toereikendheid van de middelen waarover de regulatoren van de Franse en de Duitstalige Gemeenschap beschikken, is een bron van zorg.

De vaststelling van wetgeving gaat steeds gepaard met effectbeoordelingen en overleg met belanghebbenden op meerdere overheidsniveaus. Het Grondwettelijk Hof en andere onafhankelijke instanties, waaronder de ombudsdiensten op verschillende overheidsniveaus, spelen een belangrijke rol bij het handhaven van de grondrechten. Verwacht wordt dat het federale mensenrechteninstituut, dat zich momenteel in de oprichtingsfase bevindt, de bescherming van de grondrechten nog verder zal versterken. De Raad van State draagt bij tot het waarborgen van de kwaliteit van de wetgeving – maar heeft af te rekenen met een aantal werkingsproblemen. Sinds de vaststelling van een wet in 2019 hebben maatschappelijke organisaties meer mogelijkheden om geschillen over de belangen die zij verdedigen, te beslechten.

## **I. JUSTITIEEL STELSEL**

Het justitieel stelsel bestaat uit 13 rechtbanken van eerste aanleg met algemene bevoegdheden<sup>1</sup>, een aantal gespecialiseerde rechtbanken van eerste aanleg<sup>2</sup>, vijf hoven van beroep en een Hof van Cassatie. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>3</sup> treedt op als hoogste bestuursrechter<sup>4</sup>. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om de grondwettigheid van de wetgeving te toetsen. De meeste bevoegdheden op het gebied van justitie berusten op het federale niveau. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie is vastgelegd in de grondwet<sup>5</sup>. Een onafhankelijke Hoge Raad voor de Justitie<sup>6</sup> is belast met de aanwerving van magistraten en moet de kwaliteit van justitie bevorderen aan de hand van controlemechanismen, zoals audits, en adviezen. Kandidaat-magistraten worden door de Hoge Raad geselecteerd en door de regering<sup>7</sup> voor het leven benoemd op voorstel van de minister van Justitie<sup>8</sup>. Het College van de hoven en rechtbanken bestaat uit voorzitters van rechtbanken die rechtstreeks door hun gelijken verkozen zijn, en is verantwoordelijk voor de algemene werking van de rechtbanken. De Orde van Vlaamse Balies en de Orde van Franstalige en Duitstalige balies vertegenwoordigen de advocaten uit de verschillende landsgedeelten.

### **Onafhankelijkheid**

**De perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ligt boven het gemiddelde en de inspanningen om de onafhankelijkheid verder te bevorderen, worden voortgezet.** 63 % van de algemene bevolking en 59 % van de bedrijven vindt de rechtbanken en rechters redelijk tot zeer onafhankelijk. Deze cijfers liggen boven het EU-gemiddelde<sup>9</sup>. Een recente hervorming kan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder versterken door de kwaliteit van het selectieproces en het integriteitskader voor plaatsvervangende rechters te verbeteren. Het rechtssysteem biedt de mogelijkheid om met het oog op een

---

<sup>1</sup> Deze rechtbanken zijn ook bevoegd om hogere beroepen tegen bepaalde vonnissen van de vredegerichten en de politierechtbanken te behandelen.

<sup>2</sup> Waaronder 162 vredegerichten, 15 politierechtbanken, negen ondernemingsrechtbanken, negen arbeidsrechtbanken en vijf administratieve rechtscolleges.

<sup>3</sup> Daarnaast heeft de Raad van State een afdeling Wetgeving, die advies over ontwerpwetgeving uitbrengt.

<sup>4</sup> Een niet-permanent Hof van assisen, bestaande uit drie magistraten en een jury van twaalf burgers, behandelt de ernstigste strafzaken.

<sup>5</sup> Artikel 151 van de grondwet.

<sup>6</sup> De Hoge Raad voor de Justitie bestaat uit 22 magistraten, acht advocaten, zes professoren van een universiteit of hogeschool en acht leden uit het middenveld. De helft van de leden is Franstalig en de helft is Nederlandstalig.

<sup>7</sup> Formeel door de koning.

<sup>8</sup> De uitvoerende macht kan de benoeming van de door de Hoge Raad voor de Justitie voorgedragen kandidaat alleen op expliciete gronden weigeren (bijvoorbeeld vanwege onregelmatigheid of onwettigheid) en kan niet beslissen een andere kandidaat te benoemen. In plaats daarvan moet de uitvoerende macht het benoemingsdossier terugverwijzen naar de Hoge Raad en om een nieuw voorstel verzoeken. De beslissing van de uitvoerende macht om een kandidaat-rechter niet te benoemen, kan worden aangevochten voor de Raad van State, onder meer op grond van de onwettigheid van het voorstel van de Hoge Raad.

<sup>9</sup> Het niveau van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt door 9 % van de algemene bevolking en 12 % van de bedrijven als “zeer goed”, door 54 % van de algemene bevolking en 47 % van de bedrijven als “redelijk goed” en door 26 % van de algemene bevolking en 24 % van de bedrijven als “eerder slecht of zeer slecht” beoordeeld. Grafieken 44 en 46, EU-scorebord voor justitie 2020; Eurobarometer-enquête. De perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht valt uiteen in de volgende categorieën: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beschouwt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk goed en zeer goed); laag (30-39 %), gemiddeld (40-59 %), hoog (60-75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

volledige samenstelling van een rechtbank plaatsvervangende rechters te benoemen<sup>10</sup>. De voorwaarden voor hun benoeming zijn herzien naar aanleiding van bezwaren van de Raad van Europa over de benoemingsprocedure en het integriteitskader voor plaatsvervangende rechters, en de mogelijke gevolgen voor het imago en de integriteit van het justitieel stelsel<sup>11</sup>. Terwijl kandidaat-plaatsvervangers in het verleden slechts moesten voldoen aan voorwaarden op het gebied van opleiding en ervaring<sup>12</sup>, moeten ze op grond van een wet van maart 2019 nu ook nog voor een examen slagen om plaatsvervangend rechter te worden<sup>13</sup>. De wet voorziet in verplichte opleiding voor plaatsvervangende rechters, onder meer over deontologie, en schaft de mogelijkheid af om plaatsvervangende openbare aanklagers te benoemen. De wet lijkt de bezwaren over de plaatsvervangende rechters voor een groot deel weg te nemen<sup>14</sup>, onder meer door de selectieprocedure objectiever te maken en het integriteitskader te verstevigen. Bovendien versterkt de wet de onderzoeksbevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie voor de Justitie. Deze Hoge Raad speelt een actieve rol. Op 3 september 2020 heeft hij bijvoorbeeld een speciaal onderzoek ingesteld naar het (lopende) gerechtelijk onderzoek naar de omstandigheden rond de dood van Jozef Chovanec, een Slowaaks staatsburger, na een politieoptreden op de luchthaven van Charleroi in februari 2018. Op grond van de wet moeten de gerechtelijke overheden de Hoge Raad, op diens verzoek, te allen tijde alle documenten en inlichtingen verstrekken die de Hoge Raad nodig acht om zijn opdrachten te vervullen. Het uitvoeren van een rechtbankaudit valt hier ook onder.

**De bevoegdheid van de minister van Justitie om het openbaar ministerie te gelasten vervolging in te stellen in een specifieke zaak, gaat vergezeld van waarborgen en wordt in de praktijk niet gebruikt.** De minister van Justitie kan algemene richtsnoeren voor het openbaar ministerie vaststellen en het openbaar ministerie gelasten om in een individuele zaak vervolging in te stellen, maar mag geen instructie geven om af te zien van vervolging<sup>15</sup>. Indien de minister in een specifieke zaak vervolging gelast, moet deze instructie worden toegevoegd aan het dossier. De Belgische autoriteiten hebben te kennen gegeven dat in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om specifieke instructies te geven. Deze manier van werken, in combinatie met de bestaande wettelijke waarborgen, lijkt het gevaar voor de autonomie van het openbaar ministerie te beperken<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Gerechtelijk Wetboek, eerste boek, titel VI, hoofdstuk Vter, afdeling 1.

<sup>11</sup> Vierde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, blz. 32.

<sup>12</sup> Voor bepaalde benoemingen gelden ook leeftijdsvereisten.

<sup>13</sup> Wet van 23 maart 2019 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een betere werking van de rechterlijke orde en van de Hoge Raad voor de Justitie. Als alternatief kunnen de kandidaten een gerechtelijke stage volgen en moeten zij een getuigschrift voorleggen waaruit blijkt dat ze deze met vrucht hebben voltooid.

<sup>14</sup> Zie in dit verband ook de vierde evaluatieronde van GRECO – tweede tussentijds nalevingsverslag, blz. 12.

<sup>15</sup> Artikel 151 van de grondwet.

<sup>16</sup> Zie ook aanbeveling Rec (2000) 19, punt 13, onder d), van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. “Wanneer de overheid bevoegd is instructies uit te vaardigen voor de vervolging in een bepaalde zaak, moeten dergelijke instructies vergezeld gaan van passende waarborgen op het gebied van de inachtneming van transparantie en billijkheid overeenkomstig het nationaal recht.” Wat de waarborgen betreft, zie punt 13, onder d) en e); zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2019 (Openbaar Ministerie (Procureur du Roi de Bruxelles), C-627/19 PPU) waarin het Hof in verband met een door het Belgisch openbaar ministerie uitgevaardigd Europees aanhoudingsbevel voor de uitvoering van een vrijheidsstraf oordeelde dat het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel niet in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat die de bevoegdheid om een dergelijk aanhoudingsbevel uit te vaardigen toekent aan een autoriteit die zelf geen rechterlijke instantie is. Zie ook het verslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

## Kwaliteit

**Er wordt voortgewerkt aan de informatisering van justitie.** Justitie is nog steeds onvoldoende geïnformatiseerd, met name wat betreft de online toegang tot rechterlijke beslissingen en de mogelijkheden om een zaak aanhangig te maken, dagvaardingen te betekenen en de fasen van een procedure online te volgen<sup>17</sup>. Wat de online toegang tot rechterlijke beslissingen betreft, bepaalt een wet van mei 2019 dat alle arresten vanaf september 2021 online moeten worden gepubliceerd<sup>18</sup>. De werkzaamheden voor het creëren van een daarvoor bestemde databank zijn begonnen, maar hebben vertraging opgelopen als gevolg van de COVID-19-pandemie. Wat de informatisering van bedrijfsprocessen bij justitie betreft, wordt sinds 2007 gewerkt aan de invoering van een gemeenschappelijk dossierbeheersysteem voor rechtbanken. Het systeem (MaCH<sup>19</sup>) wordt momenteel voor een groot aantal rechtbanken uitgerold. Bij onder meer de voor algemene zaken bevoegde rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep is dit echter nog niet het geval. Een oplossing voor de gebrekkige informatisering van justitie zou bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de rechtsbedeling en voor de efficiënte verzameling van consistente en betrouwbare justitiële gegevens.

**Onlangs zijn in het licht van de COVID-19-pandemie nieuwe maatregelen met betrekking tot justitie goedgekeurd.** De wetgeving die het parlement recent heeft vastgesteld, maakt het mogelijk om in gerechtelijke procedures ruimer gebruik te maken van schriftelijke procedures en videoconferenties. Bij deze wet worden naast tijdelijke bepalingen in verband met de COVID-19-pandemie ook permanente wijzigingen op het gebied van de werking van de gerechtelijke procedures ingevoerd<sup>20</sup>. Deze nieuwe wetgeving is bekritiseerd vanwege de mogelijke gevolgen ervan voor het recht op een eerlijk proces<sup>21</sup>. De Raad van State en de Hoge Raad voor de Justitie hebben bovendien kritiek geuit in verband met de spoedeisendheid waarmee de voorstellen zijn ingediend en wijzen erop dat deze spoedeisendheid niet verenigbaar is met het grondige onderzoek waartoe de betrokken bepalingen nopen<sup>22</sup>.

**In 2014 is een proces op gang gebracht voor de verzelfstandiging van het beheer van de rechterlijke organisatie.** Dit proces is gestagneerd, onder meer omdat er vooralsnog geen betrouwbaar instrument voor het meten van de werklast beschikbaar is aan de hand waarvan de middelen optimaal over de rechtbanken kunnen worden verdeeld<sup>23</sup>. De belanghebbenden benadrukken hoe belangrijk het is dat de overheveling van het middelenbeheer naar de

---

<sup>17</sup> Grafiek 27, EU-scorebord voor justitie 2020.

<sup>18</sup> Wet van 5 mei 2019 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en het Gerechtelijk Wetboek. De wet voorzag oorspronkelijk in de online publicatie van alle vonnissen vanaf september 2020, maar is onlangs gewijzigd bij de wet van 31 juli 2020 houdende diverse dringende bepalingen inzake justitie.

<sup>19</sup> Mammouth @ Central Hosting.

<sup>20</sup> Wet houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van de voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers over de wet houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (2020).

<sup>22</sup> Advies 67.516/1-2 van de Raad van State van 22 juni 2020; de brief van de voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers over de wet houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (2020).

<sup>23</sup> Memorandum voor een betere werking van justitie van de Hoge Raad voor de Justitie (2019), blz. 3-4.

rechterlijke macht definitief haar beslag krijgt<sup>24</sup>. Bovendien kampt justitie met een gebrek aan middelen, zoals wordt benadrukt in een gezamenlijk memorandum van de drie hoogste rechtbanken<sup>25</sup>. In een recent vonnis wordt de staat veroordeeld omdat hij justitie niet voorziet van het wettelijk voorgeschreven aantal personele middelen<sup>26</sup>. Zoals de Adviesraad van Europese rechters opmerkt, is het mogelijk dat het tekort aan personeel een negatief effect heeft op de efficiëntie van justitie<sup>27</sup>. Mogelijk levert het lopende initiatief van de Hoge Raad voor de Justitie om een loopbaan bij justitie aantrekkelijker te maken, een groter aantal kandidaat-rechters op<sup>28</sup>.

**Met betrekking tot de kwaliteit van justitie lopen er nog verschillende andere hervormingen.** Er is een begin gemaakt met een hervorming van de procedure voor het indienen van een klacht over de werking van justitie, met als doel deze procedure efficiënter en toegankelijker te maken voor de burger, de procedure te moderniseren en een beter overzicht te krijgen van de hoeveelheid klachten en de aard ervan. Voorts loopt er een initiatief ter bevordering van helder taalgebruik in gerechtelijke beslissingen<sup>29</sup>. Als gevolg van een hervorming van de wetgeving inzake de gerechtskosten zijn de leges om een zaak voor de rechter te brengen, verhoogd en zijn de betalingsmodaliteiten gewijzigd. De gerechtskosten moeten nu aan het einde van de procedure door de verliezende partij worden voldaan<sup>30</sup>. De hervorming moet het minder omslachtig maken een zaak voor de rechter te brengen, maar het verhogen van de leges zou dat doel kunnen doorkruisen. De inkomensdrempels voor volledige en gedeeltelijke rechtsbijstand zijn nog steeds laag, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de toegang van de burger tot de rechter. De recente verhoging van de inkomensdrempels is een positieve ontwikkeling. Voor de komende jaren zijn verdere geleidelijke verhogingen gepland.

## Efficiëntie

**Door het gebrek aan gegevens is er geen volledig beeld van de efficiëntie van justitie.** Hoewel bepaalde gegevens beschikbaar zijn, kan de efficiëntie van justitie vanwege lacunes in de dataset niet volledig in kaart worden gebracht<sup>31</sup>. Het afhandelpercentage voor burgerrechtelijke en handelsrechtelijke zaken is de afgelopen paar jaar toegenomen<sup>32</sup>, maar de gegevens over de duur van de rechtsgang zijn onvolledig. België staat onder verscherpt toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa vanwege de buitensporig lange rechtsgang in burgerrechtelijke zaken in eerste aanleg. Wat de bestuursrechtspraak betreft, lag het afhandelpercentage de afgelopen jaren boven de 100 %, hoewel de procedures gemiddeld nog steeds geruime tijd in beslag nemen<sup>33</sup>. Het verzamelen en

---

<sup>24</sup> Verenigingen van advocaten en rechters (2020), in het kader van het platform “Ik geloof in de rechtsstaat!”; memorandum voor een betere werking van justitie van de Hoge Raad voor de Justitie (2019); informatie die in het kader van het landenbezoek is ontvangen.

<sup>25</sup> Gezamenlijk memorandum van het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State (2019); memorandum voor een betere werking van justitie van de Hoge Raad voor de Justitie (2019).

<sup>26</sup> Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, arrest van 13 maart 2020.

<sup>27</sup> CCJE-BU (2020), Rapport over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtelijke macht in de lidstaten van de Raad van Europa (editie 2019).

<sup>28</sup> Dit initiatief wordt ondersteund via het steunprogramma voor structurele hervormingen van de Europese Commissie.

<sup>29</sup> Zie eerdere voetnoot.

<sup>30</sup> De rechter veroordeelt de in het ongelijk gestelde partij tot betaling van de volledige gerechtskosten of een deel ervan, afhankelijk van de uitkomst van de zaak.

<sup>31</sup> Grafieken 5, 6, 13, 14, 18, 19 en 20, EU-scorebord voor justitie 2020.

<sup>32</sup> EU-scorebord voor justitie 2020; Cepej (2018) – evaluatie van de rechtsstelsels (cyclus 2016-2018): België.

<sup>33</sup> Zie eerdere voetnoot.

beschikbaar maken van betrouwbare gegevens is van cruciaal belang om de efficiëntie van justitie te bevorderen. Afronding van de informatiseringsprocessen kan hiertoe bijdragen.

## **II. CORRUPTIEBESTRIJDING**

In België zijn wetgevingsmaatregelen ter voorkoming van corruptie van kracht, onder meer in de vorm van aangiftesystemen en gedragscodes voor ambtenaren en bepaalde deontologische regels voor de leden van het parlement en topfuncties bij de overheid. De Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie (CDBC) is als gespecialiseerde dienst binnen de federale politie bevoegd voor de opsporing en de verlening van ondersteuning bij de opsporing van corruptie. Verschillende nationale overheidsinstanties spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van corruptie en het bevorderen van ethisch en integer gedrag. Het Rekenhof oefent externe controle uit op de budgettaire, boekhoudkundige en financiële verrichtingen van de federale overheid. Het interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën is een overheidsdienst die controletaken uitvoert in verband met de wettelijkheid, de regelmatigheid, de budgettaire haalbaarheid en de opportuniteit van de overheidsuitgaven. De Cel voor Financiële Informatieverwerking onderzoekt verdachte financiële transacties die verband houden met het witwassen van geld en ernstige criminaliteit. Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie ontwikkelt regels inzake integriteit en ondersteunt de federale overheid bij de invoering van integriteitsmaatregelen.

**België scoort 75/100 op de corruptieperceptie-index 2019 van Transparency International en staat daarmee op plaats 7 in de EU en 17 wereldwijd.** Uit de speciale Eurobarometer over corruptie uit 2020 blijkt dat 68 % van de respondenten corruptie als een wijdverbreid fenomeen in hun land beschouwt (EU-gemiddelde: 71 %) en dat 19 % van de respondenten zich in het dagelijkse leven persoonlijk getroffen voelt door corruptie (EU-gemiddelde: 26 %). Wat de bedrijven betreft, beschouwt 48 % corruptie als een wijdverbreid fenomeen (EU-gemiddelde: 63 %) en is 26 % van mening dat corruptie een probleem is bij het zakendoen (EU-gemiddelde: 37 %)<sup>34</sup>. Voorts vindt 40 % van de respondenten dat het aantal met succes vervolgde zaken volstaat om corrupte praktijken te ontmoedigen (EU-gemiddelde: 36 %)<sup>35</sup> en vindt 40 % van de ondernemingen dat burgers en bedrijven die betrapt worden op het omkopen van een hoge ambtenaar, adequaat worden gestraft (EU-gemiddelde: 31 %).

**Het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van corruptie is grotendeels aanwezig.** Het wetboek van strafrecht stelt openbare en private omkoping, passieve en actieve omkoping en omkoping van nationale en buitenlandse ambtenaren strafbaar<sup>36</sup>. Ambtenaren die bij de uitoefening van hun functie kennis krijgen van een strafbaar feit (met name corruptie), moeten de openbare aanklager hiervan op de hoogte brengen en alle desbetreffende informatie doorgeven. De rechtbanken hebben ruime rechtsmacht in corruptiezaken, onder meer inzake strafbare feiten die in het buitenland door Belgische onderdanen of ondernemingen zijn gepleegd. De OESO heeft benadrukt dat prioriteit moet worden gegeven aan de strijd tegen buitenlandse omkoping, en dat zowel het niveau van de sancties voor natuurlijke personen als het bedrag van de boetes voor rechtspersonen moet worden verhoogd<sup>37</sup>. Om de opsporing van buitenlandse omkoping te vergemakkelijken, beschikt België over een speciaal mechanisme aan de hand waarvan ambtenaren en particuliere

<sup>34</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>35</sup> Speciale Eurobarometer 502 (2020).

<sup>36</sup> Artikel 29 van het wetboek van strafrecht.

<sup>37</sup> OESO (2018), evaluatie van België (fase 3): aanvullend schriftelijk verslag.

ondernemingen vermeende zaken van buitenlandse omkoping kunnen melden. Deze informatie wordt vervolgens doorgegeven aan het federaal parket, dat op basis van het beginsel van de doelmatigheid van vervolging beslist al dan niet een onderzoek in te stellen.

**De Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie (CDBC)** is als **gespecialiseerde dienst binnen de federale politie** bevoegd voor de opsporing en de verlening van ondersteuning bij de opsporing van strafbare feiten ten nadele van de belangen van de staat en van corruptiedelicten die vallen onder de wet van 10 februari 1999 betreffende de bestraffing van corruptie<sup>38</sup>. De CDBC, die onder het toezicht van het federaal parket staat, coördineert de activiteiten op nationaal niveau, ondersteunt andere politiediensten met begeleiding of advies en ziet toe op het beheer van de in het nationale veiligheidsplan bepaalde prioriteiten. De CDBC bestaat uit twee secties: de sectie overheidsopdrachten, bevoegd voor het onderzoeken van fraude in verband met overheidsopdrachten, en de sectie financiële fraudes, bevoegd voor het onderzoeken van fraude in verband met subsidies en omkoping van ambtenaren en politici. Binnen de CDBC zijn er daarnaast nog twee bijzondere entiteiten: de cel voetbalfraude en de verbindingsofficieren bij de kansspelcommissie, die zorgen voor de coördinatie van onderzoeken die door de kansspelcommissie en de CDBC samen gevoerd worden. Niettegenstaande de eerdere forse besparingen in de federale begrotings- en personele middelen voor rechtshandhaving, die met name de diensten voor corruptiepreventie en -bestrijding erg hebben geraakt, zijn recent stappen ondernomen om de CDBC te versterken.

**Binnen de politie is een specifiek meldingssysteem opgezet.** De politie heeft haar eigen regels en voorschriften op het gebied van ethiek en integriteit, een deontologische code en commissie en haar eigen inspectiediensten zoals het Comité P (extern toezicht) en de Algemene Inspectie (intern toezicht)<sup>39</sup>. De belanghebbenden zijn echter van mening dat voor actieve corruptiebestrijding een verdere verhoging van de middelen van de rechtshandavingsinstanties vereist is<sup>40</sup>. Zie ook de recente GRECO-evaluatie van de Belgische rechtshandhaving, waarin werd aanbevolen de personeelsbezetting uit te breiden, de interne controledienst meer middelen voor actieve corruptiebestrijding te geven en de autoriteiten te laten beoordelen of een vermogens-/belangenaangifte verplicht moet worden gesteld voor functies in het topmanagement en functies met een hoog risico<sup>41</sup>. De federale politie heeft echter een goede reputatie bij het grote publiek en de CDBC wordt beschouwd als een instantie die daadwerkelijk onafhankelijk is van de politieke instanties. Als het aankomt op de behandeling van corruptiezaken, hebben de Belgische burgers nog steeds het meeste vertrouwen in de politie (56 %) – vóór het justitieel stelsel (26 %) en de media (18 %)<sup>42</sup>. Uit officiële cijfers blijkt dat in 2019 435 corruptiezaken werden geregistreerd (435 in 2018 en 492 in 2017). Voor 2019 ging het in 126 gevallen om publieke corruptie, in 119

---

<sup>38</sup> Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (2016), landenverslag over België: evaluatie door Mexico en Nederland inzake de uitvoering door België van de artikelen 15-42 van hoofdstuk III (strafbaarstelling en handhaving) en de artikelen 44-50 van hoofdstuk IV (internationale samenwerking) van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, evaluatiecyclus 2010-2015, blz. 129-136 (politie en openbare aanklager).

<sup>39</sup> Artikel 15 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten.

<sup>40</sup> Informatie die in het kader van het landenbezoek is ontvangen.

<sup>41</sup> Vijfde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, aanbevelingen xiv-xxi.

<sup>42</sup> Eurobarometer-enquête.



gevallen om verduistering door een ambtenaar en in 91 gevallen om vervalsing door een ambtenaar<sup>43</sup>.

**Verschillende nationale overheidsinstanties spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van corruptie en het bevorderen van ethisch en integer gedrag.** Het Rekenhof houdt extern toezicht op de begrotings-, boekhoudkundige en financiële verrichtingen van de federale staat, terwijl de Cel voor Financiële Informatieverwerking verdachte financiële transacties in verband met witwassen en ernstige criminaliteit onderzoekt. Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (BAED – in juni 2006 opgericht op federaal niveau) ontwikkelt regels inzake integriteit en ondersteunt de federale overheid bij de invoering van integriteitsmaatregelen. Het bureau heeft een preventieve rol bij het toezicht op de integriteit binnen het federaal administratief openbaar ambt en organiseert opleidingen voor ambtenaren. In zijn adviserende functie stelt het voor de ministers adviezen en voorstellen over het federale integriteitsbeleid op en staat het in voor de implementatie van het federaal integriteitsbeleid en de regeling van belangenconflicten in het federaal administratief openbaar ambt. De in 2014 opgerichte Federale Deontologische Commissie vervult eveneens een preventieve rol en dient in de eerste plaats om ambtenaren te adviseren over ethische kwesties of belangenconflicten. Ze brengt algemene adviezen uit op verzoek van een volksvertegenwoordiger, de Kamer, de Senaat of de regering.

**België beschikt weliswaar niet over een specifiek nationaal beleid ter voorkoming van corruptie, maar de federale autoriteiten hebben diverse integriteitsmaatregelen getroffen**<sup>44</sup>. Het Deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt<sup>45</sup> bevat een deontologische code voor ambtenaren. De Deontologische Code voor de openbare mandatarissen van 15 juli 2018 is van toepassing op hoofden en adjunct-hoofden van strategische organen van federale overheidsdiensten, alsook op directeuren, maar niet op andere leden van strategische organen. Het ontbreken van een deontologische code voor ministers en leden van strategische eenheden is door belanghebbenden als een tekortkoming aan de orde gesteld. Dit werd ook benadrukt door GRECO, die heeft aanbevolen dat een breder opgezette deontologische code met een ruimer toepassingsgebied wordt vastgesteld en dat leden van strategische organen verplicht worden zich te houden aan een duidelijk en geharmoniseerd deontologisch kader en aan passende toezichts- en sanctieregelingen<sup>46</sup>.

**De leden van het federale parlement verbinden zich ertoe een specifieke, bij het Reglement gevoegde gedragscode na te leven**<sup>47</sup>. Zoals wordt onderstreept door GRECO, is er echter behoefte aan consistente en doeltreffende regelgeving en controle op het gebied van giften, beloningen en andere voordelen voor parlementsleden, alsook aan passende sancties, waarover het publiek wordt geïnformeerd. De sanctiebevoegdheid van het Rekenhof met betrekking tot mandaten is in 2019 weliswaar uitgebreid, maar er zijn geen sancties voor de belangrijkste inbreuken op de deontologische regels voor parlementsleden<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Bureau Statistische Analyse (2020), Informatievraag d.d. 25 mei 2020 door de Europese Commissie met betrekking tot omkoping, blz.3.

<sup>44</sup> Zie de beleidsnota federaal preventief integriteitsbeleid, die op 30 juni 2006 door de Belgische ministerraad is goedgekeurd.

<sup>45</sup> De regels zijn vastgelegd in omzendbrief nr. 573 en de wet van 6 januari 2014.

<sup>46</sup> Vijfde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, aanbeveling ii, punt 45.

<sup>47</sup> Het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

<sup>48</sup> Vierde evaluatieronde GRECO – tussentijds evaluatieverslag, aanbeveling vi.

**Belangenconflicten worden geregeld door verschillende rechtshandelingen, elk met specifieke mechanismen.** Zo heeft het Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel betrekking op het vermijden van belangenconflicten, terwijl de wet van 17 juni 2016 van toepassing is op overheidsopdrachten. Wat belangenconflicten betreft, bevatten de gedragscodes regels die van toepassing zijn op leden van het parlement, maar duidelijke regels voor de benoeming van leden van de strategische eenheden ontbreken. Er zijn geen procedures om de integriteit van de leden van de strategische eenheden te controleren en geen regelingen om mogelijke belangenconflicten die voortvloeien uit hun andere activiteiten te vermijden, afgezien van het bepaalde in de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen<sup>49</sup>. Bovendien is er een gebrek aan transparantie wat de samenstelling van de strategische eenheden en de beloning van hun leden betreft, en worden de benoemingen van de leden van deze eenheden niet openbaar gemaakt. In dit verband heeft GRECO aanbevolen regels voor het bepalen van de voorwaarden voor de directe aanwerving en benoeming van leden van strategische eenheden vast te stellen, rekening houdend met de risico's uit het oogpunt van integriteit en belangenconflicten. Bovendien moeten de namen en taken van alle leden van de strategische eenheden online worden bekendgemaakt<sup>50</sup>. Ook is gewezen op de potentiële voordelen van een regeling waarbij personen in topfuncties bij de overheid ad hoc melding moeten doen indien er zich een conflict tussen hun privébelangen en hun officiële taken voordoet<sup>51</sup>.

**Ambtenaren en strategische adviseurs zijn verplicht een vermogensaangifte en een lijst van mandaten, ambten en beroepen in te dienen.** Krachtens de wet van 2 mei 1995 moeten ambtenaren hun aangifte indienen bij de griffie van het Rekenhof. Bij wet van 14 oktober 2018 is de reikwijdte van de verplichting om een lijst van mandaten, ambten, beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, aanzienlijk uitgebreid<sup>52</sup>. Sinds januari 2019 moeten personen die lid zijn van een raad van bestuur, adviesraad of directiecomité waarop de overheid invloed uitoefent, en die daarvoor een vergoeding ontvangen, ook hun mandaten opgeven. Regeringscommissarissen en sommige kabinetsmedewerkers vallen ook onder de nieuwe verplichtingen, net als het personeel van de federale overheid dat verantwoordelijk is voor beleidsadvies<sup>53</sup> en regeringsvertegenwoordigers in de raden van bestuur van ondernemingen<sup>54</sup>. Het Rekenhof publiceert de lijsten van mandaten in het staatsblad en op zijn website en is verantwoordelijk voor sancties in gevallen waarin schendingen van de regels kunnen resulteren in een administratieve boete of een strafrechtelijke sanctie. De vermogensaangifte wordt in een verzegelde enveloppe bij het Rekenhof ingediend en wordt door het Rekenhof niet bekendgemaakt noch geverifieerd. GRECO heeft derhalve aanbevolen de aan te geven informatie uit te breiden, openbaar bekend te maken en toegankelijker te maken via een officiële website.

**In juli 2018 werden nieuwe lobbybepalingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingevoerd.** Personen die bepaalde organisaties vertegenwoordigen en activiteiten uitoefenen die erop gericht zijn de beleidsvorming, de uitvoering van de beleidslijnen of de besluitvorming van de Kamer direct of indirect te beïnvloeden, zijn verplicht een lobbyregister te ondertekenen, waarmee ze zich ertoe

---

<sup>49</sup> Dit zijn de kabinetschefs en de adjunct-kabinetschefs en de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering.

<sup>50</sup> Vijfde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, aanbeveling i, punt 36.

<sup>51</sup> Vijfde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, aanbeveling viii, punt 77.

<sup>52</sup> Wet tot wijziging van de wetgeving inzake mandatenlijst en vermogensaangifte wat de transparantie over de vergoedingen, de uitbreiding naar overheidsbestuurders, de elektronische indiening en de controle betreft.

<sup>53</sup> De zogenoemde basisedewerkers.

<sup>54</sup> Vijfde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, punt 90.

verbinden bepaalde gedragsregels na te leven. De maatregel moet zorgen voor meer transparantie en minder belangenvermenging. Het lobbyregister wordt gepubliceerd op de website van de Kamer. De regels voor contacten tussen parlementsleden en lobbyisten zijn echter nog niet aangenomen en er zijn geen regels voor de relatie tussen personen in topfuncties bij de overheid en lobbyisten en andere derden. GRECO heeft daarom aanbevolen regels en richtsnoeren in te voeren over de wijze waarop personen in topfuncties bij de overheid dergelijke contacten moeten beheren. GRECO beveelt tevens aan maatregelen te nemen om het doel van dergelijke contacten transparanter te maken door op te geven met wie of namens wie het contact heeft plaatsgevonden en wat precies is besproken. De regels voor ambtenaren en leden van het parlement bevatten een adequate regeling voor “draaideurgevallen”. De regels die in de gedragscode voor personen in topfuncties bij de overheid zijn vastgelegd, werden echter als ontoereikend beschouwd, aangezien er bijna geen regels van toepassing zijn op de ministers en helemaal geen op de gewone leden van de strategische eenheden<sup>55</sup>.

**Er bestaat geen algemene regeling voor de bescherming van klokkenluiders in België.** Hoewel er op federaal en Vlaams niveau regelgeving bestaat, moeten de andere bestuursniveaus nog steeds adequate systemen invoeren om klokkenluiders te beschermen. Wat de particuliere sector betreft, is de bescherming beperkt tot de financiële sector.

### **III. MEDIAPLURIFORMITEIT**

België heeft drie taal- en cultuurgemeenschappen, elk met bevoegdheden die relevant zijn voor de mediapluriformiteit. Het rechtskader betreffende de mediapluriformiteit is gebaseerd op een reeks constitutionele waarborgen, onder meer inzake de pers en de vrijheid van meningsuiting, alsmede op wetgeving. De onafhankelijke regulatoren voor de audiovisuele media bewaken de transparantie van de eigendomsstructuren in het medialandschap<sup>56</sup>.

**Er zijn drie regulatoren voor de audiovisuele media. Deze zijn bevoegd voor de media die onder de bevoegdheid van de respectieve taalgemeenschappen vallen (Nederlands, Frans en Duits).** Voor de Vlaamse Gemeenschap is de regelgevende instantie de *Vlaamse Regulator voor de Media* (VRM), een onafhankelijke instantie met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De VRM heeft als opdracht toezicht te houden op de handhaving van de mediaregelgeving binnen de Vlaamse Gemeenschap, geschillen in verband met de mediaregelgeving te beslechten, media-erkenningen en -vergunningen voor de exploitatie van terrestrische omroepplatforms af te geven en dienstverleners toestemming te geven om programma's uit te zenden overeenkomstig deze voorschriften. De evenknie in de Franse Gemeenschap is de *Conseil supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), ook een onafhankelijke instantie met rechtspersoonlijkheid, en in de Duitstalige Gemeenschap de *Medienrat*. Volgens de Monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM 2020) is het gevaar voor de onafhankelijkheid van de media-instanties zeer klein, neemt België de waarborgen van onafhankelijkheid in acht en is het lidmaatschap van de mediaregulatoren in het algemeen onverenigbaar met het bekleden van een functie in de regering of met het hebben van belangen in een media- of reclamebedrijf. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, worden de leden van de kamers van de VRM benoemd en vervangen door de Vlaamse regering<sup>57</sup>. Hun ambtstermijn van vijf jaar kan worden verlengd. De *Medienrat* van de Duitstalige

<sup>55</sup> Vijfde evaluatieronde GRECO – evaluatieverslag, aanbeveling x, punt 89.

<sup>56</sup> België staat in 2020 op de 12e plaats in de wereldindex voor persvrijheid van Reporters Without Borders. Zie <https://rsf.org/en/ranking>.

<sup>57</sup> Art. 216 van de Radio- en Televisiewet.

Gemeenschap bestaat uit een besluitvormende kamer en een adviserende kamer. In de Franse Gemeenschap worden de leden van de CSA benoemd door de regering van de Federatie Wallonië-Brussel (ook de Franse Gemeenschap genoemd). Zij hebben een ambtstermijn van vier jaar, die eveneens kan worden verlengd. Wat dit laatste punt betreft, geven de Belgische autoriteiten aan dat de benoemings- en ontslagprocedures zullen worden herzien in het kader van de omzetting van de richtlijn audiovisuele mediadiensten. Deze richtlijn versterkt de in het EU-recht opgenomen waarborgen voor de onafhankelijkheid van mediaregulatoren door te eisen dat deze juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk zijn van hun regering en van andere publieke of particuliere entiteiten. Tijdens het landenbezoek werd enige bezorgdheid geuit over de toereikendheid van de middelen van de regulatoren van de Franse en de Duitstalige Gemeenschap.

**Er zijn twee zeer actieve persraden.** De in 2009 opgerichte *Conseil de déontologie journalistique* (CdJ)<sup>58</sup> is de zelfregulerende instantie voor de Frans- en Duitstalige media. De CdJ bestaat uit vertegenwoordigers van de uitgevers, journalisten en hoofdredacteuren en leden van het maatschappelijk middenveld. De *Raad voor de Journalistiek*<sup>59</sup> is de zelfregulerende instantie voor de Nederlandstalige media. Bijna alle media zijn vertegenwoordigd in deze raad, hetzij direct, hetzij via overkoepelende verenigingen van kranten en tijdschriften. Beide entiteiten zijn onafhankelijk en behandelen klachten van het publiek. Via het uitvaardigen van richtsnoeren helpen zij bij het vaststellen van deontologische normen voor journalisten. Belanghebbenden geven aan dat de CSA en het CdJ het oneens zijn over hun respectieve jurisdictie met betrekking tot de naleving van deontologische normen in het kader van audiovisuele mediadiensten<sup>60</sup>.

**De Nederlandstalige en de Franstalige mediaregulatoren stellen informatie over media-eigendom ter beschikking van het grote publiek.** De VRM publiceert jaarlijks een mediaconcentratierapport<sup>61</sup> en de CSA houdt een website bij met het media-aanbod in de Federatie Wallonië-Brussel<sup>62</sup>. Beide publicaties hebben tot doel de transparantie op het gebied van media-eigendom te waarborgen en worden als goede praktijk beschouwd, met name in het licht van de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten<sup>63</sup>.

**België voorziet in grondwettelijke bescherming voor de pers en de vrijheid van meningsuiting** en in bescherming van het beroep van journalist. De Wet tot bescherming van de journalistieke bronnen is van kracht sinds 7 mei 2005<sup>64</sup>. In 2019 is echter een wetsontwerp ingediend dat het bekendmaken van geclassificeerde informatie strafbaar zou maken<sup>65</sup>. Na kritiek van de Raad van State op grond van de bescherming van de vrijheid van informatie<sup>66</sup> heeft de regering beloofd het wetsontwerp te wijzigen<sup>67</sup>. Gevangenisstraf is een mogelijke straf voor laster. In de Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 wordt melding gemaakt van bezorgdheid over toenemende onzekerheid op het gebied van werkgelegenheid

<sup>58</sup> Conseil de déontologie journalistique, website van de Conseil de déontologie journalistique.

<sup>59</sup> Raad voor de Journalistiek, website van de Raad voor de Journalistiek.

<sup>60</sup> Informatie die de CSA in het kader van het landenbezoek heeft verstrekt.

<sup>61</sup> Vlaamse Regulator voor de Media (2019), Vlaams mediaconcentratierapport.

<sup>62</sup> Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Guide des médias, sociétés, groupes et secteurs.

<sup>63</sup> In dit verband zij eraan herinnerd dat de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten de lidstaten stimuleert wetgevangingsmaatregelen aan te nemen die erin voorzien dat onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten informatie ter beschikking stellen over hun eigendomsstructuur, met inbegrip van uiteindelijke begunstigden.

<sup>64</sup> Wet van 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen.

<sup>65</sup> Ontwerp van wet houdende wijziging van de wet van 11 december 1998.

<sup>66</sup> Advies 66.143/2 van de Raad van State van 20 juni 2019.

<sup>67</sup> Op 8 september 2020 was het wetsontwerp nog niet goedgekeurd.

voor journalisten in België. Het komt relatief zelden voor dat journalisten worden geïntimideerd, bedreigd of aangevallen<sup>68</sup>. In 2020 publiceerde het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten vijf waarschuwingen betreffende met name online-intimidatie van journalisten door privédetectives. Als voorbeeld van een goede praktijk heeft de Vlaamse Vereniging van Journalisten in 2019 een speciaal meldpunt ingesteld voor fysieke of verbale agressie tegen journalisten.<sup>69</sup>

**Het recht op toegang tot informatie die in bezit is van de overheid, is vastgelegd in de grondwet<sup>70</sup>.** Naar verluidt vertonen de regels en procedures om toegang tot deze informatie te krijgen, echter tekortkomingen, bijvoorbeeld wat de mogelijkheid van beroep betreft<sup>71</sup>. Volgens de Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 zijn er slechts enkele mechanismen voorhanden die melding maken van bijvoorbeeld het aantal, de kwalificatie of de procedurele status van klokkenluiderszaken, hoewel deze procedures wel degelijk bestaan en er bepaalde vormen van bescherming beschikbaar zijn.

#### **IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN**

België is een federale staat met aanzienlijke bevoegdheden voor de Gemeenschappen en de Gewesten. Op federaal niveau heeft België een parlementair tweekamerstelsel<sup>72</sup>. Het parlement bestaat uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. Zowel de regering als de leden van Kamer en Senaat kunnen wetgevingsinitiatieven nemen<sup>73</sup>. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om de wetgevingsbesluiten van het federaal parlement en van de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten te toetsen. Naast het justitieel stelsel spelen onafhankelijke autoriteiten een belangrijke rol op het gebied van controles en waarborgen.

**De uitvoering van effectbeoordelingen en de raadpleging van belanghebbenden zijn vaste praktijken in het wetgevingsproces.** Het is vaste praktijk van de regeringen op de verschillende niveaus om in het kader van het wetgevingsproces effectbeoordelingen uit te voeren en belanghebbenden te raadplegen, vaak via adviesorganen. Zo heeft de Vlaamse overheid acht strategische adviesraden, bestaande uit middenveldorganisaties en belanghebbende organisaties, aangevuld met vertegenwoordigers van lokale besturen en kennisinstellingen, en andere experts. Bij elk voorontwerp voor nieuwe wetgeving moet de Vlaamse Regering advies vragen aan die adviesraden. Ook nemen de raden zelf initiatief om een advies te geven. Hoewel de belanghebbenden vaak worden geraadpleegd in het wetgevingsproces, zijn er geen statistieken beschikbaar over het aantal raadplegingen die openstaan voor het grote publiek<sup>74</sup>. De invoering van een centrale en openbare databank van alle lopende raadplegingen van belanghebbenden zou in dit verband nuttig kunnen zijn<sup>75</sup>.

---

<sup>68</sup> In 2019 werd door het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en Reporters without Borders een vermeende poging tot intimidatie van journalisten van de regionale krant *L'Avenir* gemeld.

<sup>69</sup> *VVJ-Meldpunt*. Vlaamse Vereniging van Journalisten, meldpunt voor fysieke en verbale agressie tegen journalisten.

<sup>70</sup> Artikel 32 van de grondwet.

<sup>71</sup> RTI-score (Global right to information rating, opgesteld door het Centre for Law and Democracy en Access Info).

<sup>72</sup> De Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

<sup>73</sup> De Senaat kan alleen op bepaalde gebieden wetgeving voorstellen.

<sup>74</sup> OESO (2019), *Better Regulation Practices in the European Union*, blz. 128.

<sup>75</sup> Zie eerdere voetnoot.

**De overgangsregering heeft bijzondere bevoegdheden gekregen om de COVID-19-pandemie aan te pakken.** Op 13 maart 2020 heeft de regering de federale fase van het nationale noodplan afgekondigd<sup>76</sup>. De overgangsregering kreeg vervolgens de volledige bevoegdheden van een reguliere regering en daarnaast ook nog bijzondere bevoegdheden om de crisis het hoofd te bieden<sup>77</sup>, zoals de bevoegdheid om bij koninklijk besluit maatregelen vast te stellen om de volksgezondheid te beschermen en de openbare orde te handhaven<sup>78</sup>. De Raad van State heeft vooraf een advies uitgebracht over de verlening van bijzondere bevoegdheden<sup>79</sup>. Deze bijzondere bevoegdheden zijn op 30 juni 2020 ingetrokken.

**De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft een grote werklast.** De instelling speelt een belangrijke rol bij het toetsen van de kwaliteit van ontwerpwetgeving. Door de sterke toename van de werklast in de afgelopen decennia en de toenemende complexiteit van de juridische kwesties die de Raad van State behandelt, is de goede werking van de afdeling Wetgeving onder druk komen te staan<sup>80</sup>. Deze druk wordt nog verder verscherpt door het veelvuldige gebruik van procedures met kortere termijnen en het gebrek aan middelen<sup>81</sup>.

**Er wordt gewerkt aan de oprichting van een nieuw nationaal mensenrechteninstituut.** Unia, de nationale instelling voor de bevordering van gelijke kansen, is door GANHRI erkend als een nationale mensenrechteninstelling met status B<sup>82</sup>. Unia is momenteel bevoegd op het gebied van discriminatiebestrijding voor alle bestuursniveaus<sup>83</sup>. In april 2019 heeft het federale parlement een wet aangenomen tot oprichting van een nieuw federaal mensenrechteninstituut, met een mandaat dat alle grondrechten zal bestrijken. Hoewel het mandaat van het instituut vooralsnog beperkt zou blijven tot federale aangelegenheden<sup>84</sup>, voorziet de wet in de mogelijkheid om een overlegraad op te richten indien de verschillende bestuursniveaus een samenwerkingsakkoord bereiken om de bevoegdheid van het instituut uit te breiden tot het niet-federale niveau. De selectieprocedure voor de raad van bestuur van dit nieuwe instituut is nu afgerond en de raad van bestuur zal in september 2020 voor het eerst bijeenkomen. Daarnaast is de federale Ombudsman bevoegd om klachten over het functioneren van de federale overheid te onderzoeken, aanbevelingen te doen en verslag uit te brengen over zijn bevindingen. Er zijn ook ombudsdiensten op de regionale niveaus en voor specifieke onderwerpen.

**Een onlangs aangenomen wet biedt maatschappelijke organisaties meer mogelijkheden om hun wettelijke belangen te verdedigen.** België heeft een open maatschappelijk

---

<sup>76</sup> Ministerieel besluit van 13 maart 2020 houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19, gebaseerd op het koninklijk besluit van 31 januari 2003 voor wat het nationale niveau betreft en op het koninklijk besluit van 22 mei 2019 voor wat het gemeentelijke en provinciale niveau betreft.

<sup>77</sup> Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II).

<sup>78</sup> Indien dergelijke bij koninklijk besluit vastgestelde maatregelen niet binnen een jaar na de inwerkingtreding ervan door het parlement worden bekrachtigd, worden zij geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

<sup>79</sup> Advies 67.142/AV van de Raad van State van 25 maart 2020. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft ook een vordering verworpen die was ingesteld tegen het ministerieel besluit dat de activiteiten van de erediensten verbiedt: arrest 247.674 van de Raad van State van 28 mei 2020 inzake erediensten.

<sup>80</sup> Memorandum van de Raad van State van 4 juli 2019.

<sup>81</sup> Zie eerdere voetnoot.

<sup>82</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions.

<sup>83</sup> Met uitsluiting van genderdiscriminatie. Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en de Vlaamse Genderombuds zijn aangewezen als bevoegde instanties voor gendergelijkheid in Vlaanderen.

<sup>84</sup> Hierdoor zou het nieuwe instituut niet bevoegd zijn op gebieden als onderwijs en gezondheidszorg.

middenveld<sup>85</sup> en belanghebbenden worden regelmatig geraadpleegd in het kader van het wetgevingsproces. Na een uitspraak van het Grondwettelijk Hof van 2013 biedt een wet van december 2018 rechtspersonen de mogelijkheid om binnen het kader van hun statutaire belangen een rechtsvordering in te stellen met het oog op de bescherming van de rechten van de mens of fundamentele vrijheden<sup>86</sup>. Bovendien hebben indieners van een petitie die meer dan 25 000 handtekeningen verzamelen van natuurlijke personen die in België wonen, sinds mei 2019 het recht om door de Kamer van Volksvertegenwoordigers te worden gehoord.

### **Bijlage I: Lijst van bronnen in alfabetische volgorde\***

\* *De lijst van bijdragen die in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 zijn ontvangen, is te vinden op (website van de Commissie).*

Belgische federale overheid (2020), input van België voor het verslag over de rechtsstaat 2020.

Brief van de voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie, Vanessa de Francquen, aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de wet houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (2020).

Bureau Statistische Analyse (2020), informatievraag d.d. 25 mei 2020 door de Europese Commissie met betrekking tot omkoping.

Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (2016), landenverslag over België: evaluatie door Mexico en Nederland inzake de uitvoering door België van de artikelen 15-42 van hoofdstuk III (strafbaarstelling en handhaving) en de artikelen 44-50 van hoofdstuk IV (internationale samenwerking) van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, evaluatiecyclus 2010-2015.

Centrum voor pluriformiteit van de media en mediavrijheid (2020), Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Cepej (2018) – evaluatie van de rechtsstelsels (cyclus 2016-2018): België.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: België. <https://monitor.civicus.org/country/belgium/>.

Conseil de déontologie journalistique, website van de Conseil de déontologie journalistique. <https://www.lecdj.be/fr/>.

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Guide des médias, sociétés, groupes et secteurs. <https://www.csa.be/pluralisme/>.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), Eurobarometer: de gepercipieerde onafhankelijkheid van het nationale justitieel stelsel in de EU bij het grote publiek.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), speciale Eurobarometer 502: corruptie.

Europese Commissie (2020), EU-scorebord voor justitie.

Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, arrest van 13 maart 2020.

Gezamenlijk memorandum van het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State (2019). <http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1095>.

GRECO (2019), vierde evaluatieronde – tweede tussentijds nalevingsverslag over België inzake corruptiepreventie met betrekking tot parlementsleden, rechters en aanklagers.

---

<sup>85</sup> Zie de score van CIVICUS; de score valt in een schaal van vijf categorieën, gedefinieerd als: open, verminderd, gehinderd, onderdrukt en gesloten.

<sup>86</sup> Zoals die zijn erkend in de grondwet en in de internationale instrumenten die België binden.

GRECO (2019), vijfde evaluatieronde – evaluatieverslag over België inzake corruptiepreventie en het bevorderen van de integriteit bij centrale overheden (topfuncties) en rechtshandavingsinstanties.

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 12 december 2019, *PPU ZB, C-627/19 PPU*.

Hoge Raad voor de Justitie (2019), memorandum voor een betere werking van justitie.

Koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

Koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

Ministerieel besluit van 13 maart 2020 houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19.

Ministerraad (2006), nota over het federaal preventief integriteitsbeleid.

OESO (2018), evaluatie van België (fase 3): aanvullend schriftelijk verslag.

OESO (2019), Better Regulation Practices in the European Union.

Orde van Franstalige en Duitstalige balies en andere verenigingen van advocaten en rechters (2020), in het kader van het platform “Ik geloof in de rechtsstaat!”.

Raad van Europa: CCJE-BU (2020), Rapport over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtelijke macht in de lidstaten van de Raad van Europa (editie 2019).

Raad van Europa: Comité van Ministers (2000), Aanbeveling Rec (2000) 19 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de rol van het Openbaar Ministerie in het strafrechtstelsel.

Raad van State (2019), memorandum van de Raad van State van 4 juli 2019.

Raad van State, advies 67.142/AV van 25 maart 2020.

Raad van State, arrest 247.674 van 28 mei 2020 inzake erediens.

Raad voor de Journalistiek, webpagina van de Raad voor de Journalistiek. <https://www.rvdj.be/>.

RTI-score (Global right to information rating, opgesteld door het Centre for Law and Democracy en Access Info). <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

Virtueel landenbezoek aan België in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Vlaamse Regulator voor de Media (2019), Vlaams mediaconcentratierapport. [http://vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport\\_2019\\_zonder\\_afloop.pdf](http://vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport_2019_zonder_afloop.pdf).

Vlaamse Vereniging van Journalisten, meldpunt voor fysieke en verbale agressie tegen journalisten. <https://journalist.be/2019/03/vvj-richt-meldpunt-in-voor-agressie-tegen-journalisten>.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II).

Wet van 31 juli 2020 houdende diverse dringende bepalingen inzake justitie.



## **Bijlage II: landenbezoek aan België**

De diensten van de Commissie hebben in mei en juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Academisch expert
- Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie
- College van de hoven en rechtbanken
- Raad van State
- Vlaamse Regulator voor de Media
- Hoge Raad voor de Justitie
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
- Conseil de déontologie journalistique
- Medienrat van de Duitstalige Gemeenschap
- Ministerie van Justitie
- Openbaar Ministerie
- Dienst van de Bestuursrechtscolleges
- Transparency International Belgium

\* De Commissie heeft ook een aantal horizontale bijeenkomsten met de volgende organisaties gehad:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU