



FEDERALE DEONTOLOGISCHE COMMISSIE

Advies nr. 2017/2 van 13 december 2017

Advies op eigen initiatief aangaande de relatie tussen openbare mandatarissen en derden in de totstandkoming van wetgeving

De Federale Deontologische Commissie neemt op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie het initiatief om een algemeen advies te formuleren aangaande relaties tussen openbare mandatarissen en derden in de totstandkoming van wetgeving in de ruime zin van het woord.

In haar Evaluatieverslag van 28 maart 2014¹ beval de Groep van Staten tegen Corruptie (hierna “GRECO”) binnen de Raad van Europa België aan om voor de parlementsleden regels in te voeren die zij in acht moeten nemen in hun relaties met lobbyisten en andere derden die de parlementaire procedure trachten te beïnvloeden. Aangezien de bevoegdheden van de Federale Deontologische Commissie *rationae personae* verder strekken dan alleen maar de parlementsleden, behandelt dit advies alle openbare mandatarissen in de zin van artikel 2, § 1, van de voormelde wet.

De Deontologische Codes voor de federale parlementsleden bevatten wel regels met betrekking tot interventies van parlementsleden ten voordele van derden², maar geen regels betreffende de beïnvloeding van parlementsleden door derden.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op 22 maart 2017 de *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision-making* aangenomen, teneinde de lobbyactiviteiten op nationaal niveau te reglementeren.³ De Raad van Europa omschrijft lobbying als “*promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making*”.

In haar verslag van 18 juli 2017 besteedde de werkgroep “Politieke vernieuwing” van de Kamer van volksvertegenwoordigers aandacht aan het lobbyregister⁴. Hierbij werd melding gemaakt van een

¹ Groep van Staten tegen corruptie (GRECO), Evaluatieverslag – België, Vierde evaluatiecyclus, Preventie van corruptie van parlementairen, rechters en magistraten, GRECO Eval IV Rep (2013) 8F, Straatsburg, Raad van Europa, 28 maart 2014, nrs. 39-41.

² Artt. 10 tot 16 van de respectieve Codes voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

³ *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision-making* (door het Comité van Ministers aangenomen op 22 maart 2017, tijdens de 1282^e vergadering van de Afgevaardigden van de Ministers).

⁴ Verslag van de werkgroep “Politieke vernieuwing” van 18 juli 2017, *Parl. St. Kamer*, 2016-2017, nr. 2584/001, p. 3338.

consensus tussen de politieke fracties over de instelling van een lobbyregister en een gedragscode. Andere onderdelen worden onderworpen aan nader onderzoek.⁵

De Federale Deontologische Commissie wenst in dit advies het hele wordingsproces van wetgeving en reglementen te vatten zowel op het regerings- als parlementair vlak en hierin alle openbare mandatarissen te betrekken.

A. De interactie tussen de politieke wereld en de samenleving

Bij het ontwikkelen en uitwerken van wetgeving in de ruime zin van het woord blijven de openbare mandatarissen voeling houden met de wereld rondom hen. De interactie met burgers, ondernemingen, instellingen, verenigingen en middenveldorganisaties is belangrijk om relevante en kwaliteitsvolle wetgeving te maken. Deze relaties tussen de politieke wereld en de samenleving zijn echter niet geregeld, waardoor verantwoordelijkheden vervagen en invloed kan worden uitgeoefend door goed georganiseerde groepen die niet steeds het algemeen belang dienen. De burger heeft recht op transparantie en moet de zekerheid hebben dat openbare mandatarissen vanuit het algemeen belang handelen.

Deze beïnvloeding door derden kan ook plaatsvinden via de nevenactiviteiten die openbare mandatarissen uitoefenen en waarbij hun standpunten vorm krijgen vanuit die nevenactiviteiten, veeleer dan vanuit hun openbare functie.

Op dit vlak geldt een beperkt aantal onverenigbaarheidsregels voor openbare mandatarissen. Zo dienen ambtenaren een speciale toelating te vragen aan hun hiërarchie om nevenactiviteiten uit te voeren en zijn de openbare mandatarissen verplicht om hun mandaten jaarlijks aan te geven. Tevens zijn er een aantal onverenigbaarheden opgenomen in wetgevingen.

B. Het structureren van de relaties tussen openbare mandatarissen en derden

Het is noodzakelijk dat de relaties tussen openbare mandatarissen met derden aangaande wetgevingsprocessen gestructureerd verlopen. Hiervoor zijn nadere regels noodzakelijk.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen die relaties en de inmenging in overheidsbeslissingen of de toewijzingen van overheidsopdrachten; laatstgenoemde aspecten komen neer op omkoping en geven aanleiding tot strafrechtelijke sancties. Inzake corruptie bestaan er specifieke regels op administratief en strafrechtelijk vlak, alsmede deontologische codes.

De burgers dienen te kunnen vertrouwen op de openbare mandatarissen dat in de wetgevingsprocessen de integriteit steeds centraal staat en het algemeen belang wordt nagestreefd.

⁵ Op 7 december 2017 werd in de Kamer ook een voorstel rondgedeeld teneinde in het Reglement van de Kamer een artikel betreffende het lobbyregister in te voeren (*Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 2803/001*).

C. De aanpak bij de Raad van Europa, de Europese Unie en in de buurlanden

Sinds een tiental jaar bestaat er een politieke bereidheid om met lobbyisten transparantere en meer gestructureerde relaties aan te knopen.

Het recentste initiatief van de Raad van Europa is de *Recommendation* [van 22 maart 2017] *of the Committee of Ministers to member states on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision-making*, teneinde lobbyactiviteiten op nationaal vlak te reglementeren. Het Comité van Ministers stelt een aantal definities en richtlijnen vast over de omgang met en de registratie van lobbyisten. Een en ander is het gevolg van eerdere initiatieven van de parlementaire assemblée van de Raad van Europa ⁶ betreffende de relaties met lobbyisten. Daarnaast was de Raad van Europa reeds langer actief op het vlak van de strijd tegen corruptie. Dit laatste valt echter buiten de focus van dit advies. De Evaluatieverslagen van GRECO vermelden allemaal min of meer nadrukkelijk het vraagstuk van het lobbyen bij parlementsleden ⁷. De Raad van Europa geeft vooral aanbevelingen.

Daarnaast heeft de Europese Unie reeds heel wat praktische ervaring in de organisatie van de relaties met lobbyisten. Het Europees Parlement en de Europese Commissie beheren sinds 2011 gezamenlijk het transparantieregister ⁸, dat werd opgezet om te antwoorden op cruciale vragen, zoals wie met welke budgetten welke belangen verdedigt. De Europese Unie voorziet eveneens in een gedragscode voor de betrekkingen tussen de EU-instellingen en lobbyisten. Tenslotte voorziet de Europese Unie in een meldings- en klachtenprocedure bij overtredingen.

In Nederland heeft de Tweede Kamer sinds 2012 een lobbyregister waarin organisaties en instellingen zijn opgenomen.

In Frankrijk heeft de Assemblée Nationale een lobbyregister en een reglement.

In Duitsland hebben de Bondsregering en het Bondsparlement sinds 1972 een lobbyregister en bijhorend reglement.

In Oostenrijk heeft de Nationalrat sinds 2013 een wetgeving over lobbyisten en een lobbyregister. Het toepassingsgebied betreft naast de nationale publieke instellingen ook de deelstaten en de lokale overheden. Het lobbyregister is niet openbaar.

In Ierland bestaat een wetgevend kader sinds 2015 waarin de principes van een lobbyregister en gedragscode zijn opgenomen. Het betreft openbare mandatarissen in de ruime zin. Jaarlijks wordt een rapport opgemaakt.

⁶ Aanbeveling nr. 1908 van 26 april 2010 van de Parlementaire assemblee "*Lobbying in een democratische samenleving*" (Europese gedragscode inzake lobbying) en Resolutie nr. 1744 van 23 juni 2010 van de Parlementaire assemblee in verband met extra-institutionele actoren in een democratisch regime.

⁷ Zie website GRECO: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

⁸ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=nl#nl>.

D. Aanbevelingen/adviezen van de Federale Deontologische Commissie

ALGEMENE PRINCIPES

1. Openbare mandatarissen dienen ten volle verantwoordelijk te zijn voor de wetgevende teksten die zij indienen, verdedigen en goedkeuren. Hierbij dient duidelijk het onderscheid te worden gemaakt tussen de parlementsleden, de leden van de uitvoerende macht, hun politieke kabinetten en medewerkers en ten slotte de ambtenaren. Elkeen heeft een taak in de totstandkoming van wetgeving en reglementen. Elkeen heeft ook zijn eigen verantwoordelijkheid en dient transparant te zijn over de contacten met derden. In geen geval kan de openbare mandataris zich verschuilen achter de onwetendheid betreffende de inhoud van het document dat zijn handtekening draagt.
2. Lobbyisten dienen integer en transparant te handelen bij hun contacten met openbare mandatarissen en duidelijk het doel van hun interventie aan te geven.
3. Regels omtrent de contacten tussen openbare mandatarissen en lobbyisten mogen geen inperking inhouden van de vrijheid van meningsuiting en het recht om politieke actie te voeren voor of tegen politieke beleidskeuzes.

TOEPASSING VAN DEZE PRINCIPES

1. Een juridisch kader is noodzakelijk om bovenstaande principes toe te passen op de praktijk van de contacten tussen openbare mandatarissen en de lobbyisten. Indien gewenst kan de Federale Deontologische Commissie dienaangaande voorstellen formuleren. Daarvan kunnen onder andere de volgende elementen deel uitmaken:
 - a) De deontologie impliceert:
 - dat nauwlettend elke situatie wordt voorkomen die kan aanleunen bij corruptie of bij misbruik van invloed;
 - dat de voormalige mandatarissen die beroepshalve lobby- of representatieactiviteiten zouden aanvatten die rechtstreeks verband houden met het besluitvormingsproces waaraan zij deelnemen, daarvan kennis geven aan de instellingen waarvan zij lid zijn geweest en de overheden waarvan zij mandataris zijn geweest en waarvan zij niet langer de faciliteiten genieten.
 - b) Zouden strijdig moeten worden verklaard met de deontologie:
 - elke overeenkomst die de mandataris ertoe brengt te handelen of te stemmen in het belang van een derde natuurlijke persoon of rechtspersoon, op een wijze die zijn stem- of besluitvormingsvrijheid in het gedrang zou brengen;

- elk verzoek, elke aanvaarding of elke ontvangst van een direct of indirect voordeel, dan wel van enige andere beloning in contanten of in natura, als tegenprestatie voor een bijzondere handelwijze in het kader van zijn bijdrage tot de uitwerking van de openbare regel;
 - elk beroepsmatig engagement voor al dan niet bezoldigde lobbyactiviteiten die rechtstreeks in verband zouden staan met het besluitvormingsproces waaraan hij deelneemt.
2. Het Parlement zou – aanvankelijk op vrijwillige basis – kunnen voorzien in de mogelijkheid om aan elk wetgevend initiatief of aan elk substantieel amendement de lijst van belangenvertegenwoordigers te voegen die de ondertekenaars hebben ontmoet, wanneer die ontmoetingen een aanmerkelijk effect hebben gesorteerd op de inhoud van die voorstellen of amendementen en – *a fortiori* – indien de in het geding zijnde teksten werden opgesteld of gesuggereerd door die belangenvertegenwoordigers.
 3. Een openbaar lobbyistenregister opzetten
Aanbevolen wordt om een publiek register aan te leggen dat de namen bevat van de personen, verenigingen, ondernemingen en instellingen die als lobbyisten, hetzij voor hun eigen rekening, hetzij voor rekening van derden contacten onderhouden met openbare mandatarissen en overheidsinstellingen om wetgevende processen te beïnvloeden. Deze registers dienen vlot consulteerbaar te zijn door burgers.
 4. Normen creëren in verband met een ethische handelwijze van lobbyisten
Aanbevolen wordt dat lobbyisten zich ook verbinden tot het onderschrijven van een aantal deontologische normen in hun contacten met openbare mandatarissen. Dit betreft principes zoals het verstrekken van correcte en gecheckte informatie, integriteit en het voorkomen van belangenconflicten.
 5. Effectiviteit van deze regels
Zowel op het vlak van toepassing, controle als handhaving dient een publiek toezicht te worden georganiseerd. De Federale Deontologische Commissie kan hierover aanbevelingen formuleren, nadat is vastgelegd volgens welke principes en regels de contacten tussen openbare mandatarissen en derden worden georganiseerd.

ADVISERENDE ROL VAN DE COMMISSIE

De Federale Deontologische Commissie herinnert aan de mogelijkheid voor openbare mandatarissen om vragen⁹ voor advies over specifieke kwesties inzake deontologie aan de Commissie voor te leggen. Tenslotte kan de Deontologische Commissie op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat nader adviseren over de concrete uitwerking van wetgeving en reglementen aangaande de relatie tussen openbare mandatarissen en derden.

⁹ Art. 4, § 1, eerste lid, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie.