



9 februari 2023

Individuele adviesaanvraag over drie ontvangen uitnodigingen om te reizen naar Qatar en de verenigbaarheid met regels van deontologie, ethiek en/of belangenconflicten.

A. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Aan de Federale Deontologische Commissie werd op grond van artikel 4, § 1, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen (hierna “de Wet”) op 13 december 2022 een vraag voorgelegd van de heer XXX, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, om een individueel advies te formuleren aangaande de uitnodigingen die hij ontving om te reizen naar Qatar en de verenigbaarheid met de deontologische regels. Volgende vragen werden gesteld :

“1. Zijn de drie reizen naar Qatar (waarnaar wordt verwezen in de drie uitnodigingen die ik heb ontvangen) verenigbaar met Deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers ?

2. Kan een dergelijke reis (die wordt bemoeilijkt door de overheidscontrole van Qatar) leiden tot het in de doofpot stoppen van mensenrechtenschendingen aldaar, waardoor het parlementslid dat aan de reis deelneemt mogelijk medeplichtig wordt aan de propaganda van het Qatarese regime?

3. Binnen welke parameters en welk kader kan volgens uw Commissie in het algemeen een parlementair bezoek op kosten van een derde Staat plaatsvinden ? Welke garanties moeten parlementsliden van Qatar (of enig ander land) krijgen alvorens met dergelijke reizen in te stemmen?

4. Wat als blijkt dat een dergelijke zending is aanvaard door een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers? Wat zijn de mogelijke sancties?

5. Wat als blijkt dat deelnemers aan dergelijke zendingen de politieke debatten in de Kamer over de mensenrechtenschendingen op de bouwwerven van de Wereldbeker voetbal in Qatar hebben beïnvloed ?”

B. PROCEDURE

2. De adviesaanvraag werd door de Voorzitter van de Federale Deontologische Commissie op 15 december 2022 deels ontvankelijk verklaard. De aanvraag is deels onontvankelijk omdat sommige vragen niet gaan over “specifieke kwesties aangaande deontologie, ethiek of belangenconflicten die [de heer XXX zelf] betreffen” (zie artikel 4, § 1, van de Wet). Niettemin heeft de Commissie een aantal van de opgeworpen punten geanalyseerd in een meer algemeen kader dat van toepassing is ongeacht de instellingen of landen die uitnodigen. In al deze situaties kunnen immers dezelfde beperkingen gelden.
3. Overeenkomstig artikel 20, § 1, van de Wet dient de Commissie haar advies te geven binnen zestig dagen na de aanvraag.

4. Ter inleiding zij erop gewezen dat een persoonlijk advies vanwege de Federale Deontologische Commissie louter betrekking heeft op het verzoek zoals dat werd verwoord, en uitgaat van de informatie-elementen in het verzoek zelf en in voorkomend geval in het antwoord op de bijkomende vragen gesteld door het secretariaat van de Commissie. De Commissie is niet bevoegd om de feiten die haar ter beoordeling worden voorgelegd uit eigen beweging te verifiëren.

C. CONTEXT

5. De drie uitnodigingen werden per mail tussen eind 2021 en oktober 2022 aan de heer XXX gericht, en kwamen tot stand via de organisatie van het “National Human Rights Committee” in Qatar en via de Ambassadeur van Qatar in België.
6. De vragen van de heer XXX hebben betrekking op de situatie van een individueel parlementslid dat op grond van zijn parlementair mandaat een uitnodiging ontvangt vanwege instellingen, ondernemingen, organisaties of andere landen. Die situatie moet worden onderscheiden van die waarin een parlementslid zou deelnemen aan een reis naar het buitenland op uitnodiging van een instelling, onderneming, organisatie of een ander land in het kader van een door de Kamer van volksvertegenwoordigers besliste of goedgekeurde zending. Dat soort zendingen wordt geregeld in een intern reglement van de Kamer (Reglement betreffende de zendingen naar het buitenland). Dit advies heeft evenmin betrekking op de reizen naar het buitenland die de Kamerleden ondernemen in de privésfeer.

D. ALGEMENE OVERWEGING

7. De parlementaire werkzaamheden hebben betrekking op het algemeen belang en moeten er bijgevolg voor zorgen dat de burgers vertrouwen hebben in de democratie. Het gedrag van de leden van de parlementaire assemblees kan dus met een kritisch oog worden bekeken door de hele bevolking, aangezien zij de bevolking vertegenwoordigen. In bepaalde gevallen gaat het zelfs niet over het gedrag van de volksvertegenwoordiger, maar over de wijze waarop zijn gedrag wordt gepercipieerd.

E. DEONTOLOGISCH KADER

8. De Federale Deontologische Commissie dient zich op de Deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers te baseren om te beoordelen welke deontologische gedragsregels op hen van toepassing zijn.
9. De Deontologische code voor de Kamerleden somt in artikel 2, tweede lid, een aantal algemene beginselen op, namelijk ”belangeloosheid, integriteit, transparantie, zorgvuldigheid, eerlijkheid, waardigheid, verantwoordelijkheid en respect voor de reputatie van het Parlement.”.

Daarnaast worden een aantal beginselen in het bijzonder uitgewerkt: informatie en doorverwijzing, tussenkomst en bekendmaking dienstverlening. Deze laatste beginselen hebben betrekking op de relatie tussen de leden en derden.

10. Artikel 5 van de voormelde code gaat over belangenconflicten en luidt als volgt :
- “1. De leden van de Kamer voorkomen elke vorm van belangenconflict. Van een belangenconflict is sprake wanneer een lid van de Kamer een persoonlijk belang heeft dat een ongewenste invloed kan hebben op de wijze waarop hij zijn taken als lid uitoefent. Van een belangenconflict is geen sprake wanneer een lid voordeel geniet door het enkele feit dat hij tot de bevolking als geheel of tot een grote categorie van mensen, beroeps categorieën inbegrepen, behoort.*
- 2. Wanneer een lid vaststelt dat het in een in de eerste paragraaf bedoeld belangenconflict kan komen maakt het er mondeling melding van alvorens schriftelijk of mondeling tussen te komen en alvorens te stemmen tijdens een commissievergadering of de plenaire vergadering in verband met een vraagstuk dat op dat belang betrekking heeft.”*

Deze bepaling zou van toepassing kunnen zijn als een belangenconflict zou opduiken nadat een parlamentslid een reis heeft gemaakt, a fortiori als deze reis werd betaald door de uitnodigende partij.

11. Voor wat betreft de financiële en materiële voordelen is er de bepaling in artikel 6 van voormelde code. Dit artikel bepaalt dat de leden in ruil voor handelingen die ze tijdens de uitoefening van hun mandaat stellen geen enkel financieel of materieel voordeel van welke aard ook, mogen aanvaarden, elk geschenk met een niet symbolische vermogenswaarde inbegrepen. Deze bepaling zou van toepassing kunnen zijn op de reis zelf en op geschenken die aan de betrokkene worden aangeboden tijdens de reis.
12. Anderzijds luidt artikel 5.3, tweede lid, van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen als volgt : *“Als [de commissie] een advies uitbrengt of een aanbeveling richt aan de leden van de Senaat of van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, doet ze dit op grond van de deontologische Codes van de respectieve assemblees, de onderhavige Deontologische Code en alle overig relevante recht.”*
13. Artikel 4.6 van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen bepaalt het volgende: *“De openbare mandatarissen mogen, rechtstreeks of onrechtstreeks, geen enkel financieel of materieel voordeel vragen of aanvaarden, van welke aard ook, daarbij inbegrepen elke gift die een meer dan symbolische waarde heeft.”*
14. Artikel 4.11 van dezelfde Code, dat de onafhankelijkheid van de openbare mandatarissen betreft, bepaalt dat deze laatsten *“tijdens de hele duur van hun mandaat aan de bevoegde instanties de feiten en verplichtingen mee[delen] die op de uitoefening van hun mandaat kunnen inwerken, of er een invloed op kunnen hebben, en [...] elke ongeoorloofde beïnvloeding kenbaar [maken].”*
15. De bepalingen uit de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen bedoeld in de punten 13 en 14 zouden van toepassing kunnen zijn op (de voorbereiding van) een reis die wordt betaald door de uitnodigende partij of na het maken van die reis.

F. ANTWOORDEN OP DE VRAGEN VAN DE HEER XXX

16. Uit wat voorafgaat blijkt dat er geen enkele bepaling van de deontologische codes de aan de Commissie voorgelegde vragen uitdrukkelijk regelt. De algemene deontologische regels die van toepassing zijn op parlementsleden en de openbare mandatarissen en de algemene beginselen inzake deontologie maken het evenwel mogelijk bepaalde richtsnoeren vast te stellen.

Wanneer houdt een uitnodiging door een organisatie of een land een waarborg op een vrij en onafhankelijk bezoek in?

17. Buitenlandse reizen en ontmoetingen met officiële instellingen, ondernemingen en diverse organisaties, worden niet ter discussie gesteld. Zo bezoeken de parlementsleden immers regelmatig verschillende staten, wat ongetwijfeld bijdraagt tot de parlementaire diplomatie en de goede buitenlandse betrekkingen van België. Het is ook hun plicht zich te informeren om met kennis van zaken controle uit te oefenen op de regering. Er zij evenwel op gewezen dat het onderscheid tussen officiële reizen namens het Belgische parlement en privéreizen van parlementsleden soms zeer subtiel is. Het risico van belangenconflicten is echter niet gering, vooral in het geval van individuele reizen waarbij de kosten door de uitnodigende partij worden gedragen. Voorts komt het erop aan zich te wapenen tegen lobby's die, onder het mom van goede betrekkingen tussen landen of met instellingen, beslissingen zouden beogen te beïnvloeden.
18. Derhalve is het van essentieel belang dat, alvorens wordt ingegaan op een individuele uitnodiging op een reis betaald door de uitnodigende partij, nauwkeurige informatie wordt ingewonnen over het programma en de doeleinden van de reis teneinde *a priori* de risico's in kaart te brengen, en *a posteriori* te zorgen voor voldoende transparantie tijdens beraadslagingen in de Kamer waarbij "bevoorrechte contacten" van tijdens de reis een beslissing zouden kunnen beïnvloeden of zulks zouden kunnen doen vermoeden. De in artikel 5.2. van de Deontologische code voor de leden van de Kamer vastgestelde procedure inzake belangenconflicten kan in dit verband als inspiratiebron dienen, aangezien deze situaties overeenkomsten vertonen.
19. Het vraagstuk van de contacten met lobbyisten vertoont eveneens overeenkomsten met de uitnodigingen tot buitenlandse bezoeken vanwege andere Staten of vanwege organisaties die voor een bepaald belang opkomen.
20. Derhalve stelt de Commissie voor om te voorzien in een monitoring van dergelijke reizen en uitnodigingen. Met het oog op de doeltreffendheid ervan is het van belang de nadere regels en de voorwaarden waaronder dit toezicht wordt uitgeoefend, te omschrijven.
21. De Commissie is van oordeel dat buitenlandse reizen uitgevoerd in het kader van het parlementair mandaat gefinancierd moeten worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers of door het parlements lid zelf, en niet door een buitenlandse mogendheid, een onderneming, een ngo (niet- gouvernementele organisatie), een stichting of om het even welke andere openbare of private instelling.
22. Gesponsorde reizen of reizen betaald door de uitnodigende partij mogen enkel onder de volgende voorwaarden aanvaard worden :
 - een systeem van intern voorafgaande kennisgeving aan een orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers zou toelaten de transparantie van dergelijke reizen te waarborgen. Artikel 4.11 van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen, zou daartoe een inspiratiebron kunnen zijn, zie punt 14 ;
 - het bijhouden van een publiek reisregister : de bekendmaking achteraf van de reis met vermelding van het gevolgde programma, het verloop van de reis en de bereikte doelstellingen (deelnemers, ontmoetingen, ..) in een register op de website van de Kamer zou de transparantie en het vertrouwen van de burger vergroten ingeval er vragen rijzen over de banden van een parlements lid met een land of instantie.

Kan de deelname aan een dergelijke reis de vrije wil van de deelnemer aantasten en hem bijgevolg eventueel medeplichtig maken aan mogelijke propaganda?

23. Zoals bij contacten met lobbyverenigingen kan ook hier de vraag rijzen hoe het zit met de vrije wil van de volksvertegenwoordiger en van eenieder die contact heeft gehad met vertegenwoordigers van een specifiek standpunt. Omgekeerd kunnen dergelijke contacten ook de gelegenheid bieden om uiteenlopende standpunten te verdedigen, wat de debatten alleen maar kan verrijken.

Om beide standpunten met elkaar te verzoenen, beveelt de Commissie aan

- te verplichten de reizen bekend te maken op de website van de Kamer en die verplichting te controleren (zie hierboven) ;
- de andere parlementsleden verplicht in kennis te stellen van de door de uitnodigende partij betaalde reis alvorens deel te nemen aan debatten in de Kamer over aangelegenheden die verband houden met thema's die tijdens die reis aan bod zijn gekomen om zo de nodige transparantie te verzekeren .

Welke parameters zouden voor een dergelijk bezoek moeten gelden? Welke garanties zouden de parlementsleden van de organisatoren moeten krijgen alvorens met een dergelijke reis in te stemmen?

24. Aangezien elke situatie anders is, vindt de Commissie het niet eenvoudig te bepalen welke parameters voor dergelijke bezoeken zouden moeten gelden en welke garanties de parlementsleden zouden moeten krijgen. Wanneer een parlementslid van oordeel is dat een zending zijn vrije wil in het gedrang dreigt te brengen, moet hij ze uiteraard weigeren.

25. De algemene beginselen van deontologie die van toepassing zijn op parlementsleden en de openbare mandatarissen en de algemene regel van voorzichtigheid moeten worden gevolgd.

Wat zijn de mogelijke sancties ?

26. Noch de Deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, noch de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen voorzien in sancties.

Wat is de waarde van politieke debatten in de Kamer die werden beïnvloed door deelnemers aan dergelijke zendingen?

27. De Commissie is van oordeel dat de in dit advies opgenomen voorstellen en aanbevelingen de mogelijkheid bieden dergelijke gevallen te voorkomen. De Commissie merkt ook op dat artikel 5 van de Deontologische code van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet voorziet in gevolgen voor de geldigheid van beraadslagingen waaraan een lid heeft deelgenomen dat zich in een belangenconflict bevindt maar dit niet vooraf heeft gemeld. Het komt de Kamer toe om na te gaan of de Deontologische code moet worden herzien en aangevuld om deze kwestie aan te pakken.