



**VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN EN
VEILIGHEIDSDIENSTEN**

**De financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes in
België**

De financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes in België

Inleiding

Sinds de aanneming van de Wet van 4 juli 1989¹ beschikt België over federale wetgeving die voorziet in een regeling voor de rechtstreekse overheidsfinanciering van politieke partijen. In ruil voor die financiering, moeten de politieke partijen welomschreven verplichtingen in acht nemen: de begrenzing van de uitgaven voor verkiezingspropaganda; een regeling van het gebruik van bepaalde verkiezingsmiddelen; het verbod op giften van rechtspersonen en feitelijke verenigingen evenals de beperking en de identificatie van de giften van natuurlijke personen; transparantie van de boekhouding van de politieke partijen en eerbied voor de rechten en vrijheden die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden gewaarborgd.

Daar België een federaal land is, zijn er meerdere wetten van toepassing op de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, ook al zijn de meeste regels identiek voor de verkiezingen in de federale en gefedereerde entiteiten alsook voor de verkiezing van het Europees Parlement.²

Voorliggende analyse heeft niet als doel alle regels die van toepassing zijn op de verkiezingscampagnes en de financiering van de partijen of de beperkingen van die regels op exhaustieve wijze te identificeren³. Tevens valt op te merken dat er tijdens de afgelopen maanden wetgevingsvoorstellen zijn ingediend met als doel de wetgeving aan te passen.⁴

2

¹ Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen (B.S. 20 juli 1989), hierna de 'Wet van 1989'.

² Wat betreft de verkiezingen voor het Europees Parlement gaat het om de Wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement (BS 25 mei 1994). Volledigheidshalve vermelden we ook verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, die voorziet in de mogelijkheid van Europese financiering voor Europese politieke partijen alsook in controlemodaliteiten.

Voor de gefedereerde entiteiten gaat het om de Wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid (BS 25 mei 1994).

Met betrekking tot het lokale niveau vermelden we de Wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden, de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn (BS 16 juli 1994); die wet werd echter gewijzigd of opgeheven door sommige gewestelijke wetgevers.

³ Zie in die zin: Marc VERDUSSEN, 'Le financement public des partis politiques en Belgique', *Revue générale de droit*, vol. 36, nr. 4, 2006, p. 591; en Thibault GAUDIN, 'La régulation juridique des partis politiques', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/38-39 (nr. 2483-2484), p. 5-68.

Zie ook het Evaluatieverslag over België, Transparantie inzake de financiering van de politieke partijen, Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa, 15 mei 2009, en de navolgende conformiteitsverslagen, te vinden op <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/round-3>. Ter gelegenheid van de afsluiting van de conformiteitsprocedure in 2018 kwam de GRECO tot het besluit dat België acht van de elf aanbevelingen die in het initiële evaluatieverslag werden geformuleerd, niet volledig had uitgevoerd.

⁴ Zie bijvoorbeeld de volgende wetsvoorstellen: *Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. [2905/001](#), [2997/001](#) en [3031/001](#) (we vermelden hier enkel de voorstellen die betrekking hebben op de hierna geïdentificeerde regels).

BEPERKTE VERSPREIDING TOT AAN DE VERGADERING MET DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Deze analyse heeft wel als doel de bestaande regels in de Wet van 4 juli 1989 te identificeren die toelaten illegale buitenlandse financiering die erop gericht is Belgische politici te beïnvloeden eventueel op het spoor te komen.

Relevante regels inzake buitenlandse inmenging

Het wetgevingskader bevat zowel regels die te allen tijde van toepassing zijn op de financiering van politieke partijen als specifieke regels voor uitgaven tijdens de verkiezingsperiode (die vier maanden voor een verkiezingsdag begint).⁵

Wat betreft de financiering van politieke partijen in het algemeen, zijn de relevante regels voor het opsporen en bestrijden van buitenlandse inmenging de volgende:

Beperking van giften tot enkel natuurlijke personen (art. 16bis van de Wet van 1989)

Alleen Belgische en buitenlandse natuurlijke personen⁶ kunnen giften doen aan politieke partijen, hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen. Met andere woorden, privaatrechtelijke rechtspersonen (bv. ondernemingen of verenigingen) of publiekrechtelijke rechtspersonen (bv. buitenlandse Staten) mogen geen giften doen.

Omkadering van de giften van natuurlijke personen (art. 16bis van de Wet van 1989)

Er wordt een totaalbedrag van de giften vastgesteld:

- uit actief oogpunt: een natuurlijke persoon mag niet meer dan € 2.000 per jaar schenken aan politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen, en niet meer dan € 125 in contanten per jaar;
- uit passief oogpunt: een partij, een component van een partij, een lijst, een kandidaat, een politiek mandataris mag ieder maximaal € 500 per jaar van een natuurlijke persoon ontvangen.

Bovendien moet elke gift van meer dan € 125 elektronisch worden gedaan en geregistreerd.

Er wordt elk jaar een overzicht opgesteld van de giften van meer dan € 125 die de partijen, hun componenten en de politieke mandatarissen ontvangen; dat overzicht wordt toegezonden aan de Controlecommissie⁷.

Omkadering van de sponsoring door rechtspersonen (art. 16bis/1 van de Wet van 1989)

⁵ Bijzonder aan het systeem is dat sommige gefedereerde entiteiten sinds 2001 bevoegd zijn om bijkomende financiering toe te kennen aan de politieke partijen, zonder dat duidelijk is bepaald welke autoriteit bevoegd is om die bijkomende financiering te controleren; zie Thibault GAUDIN, *op.cit.*

⁶ De Wet van 1989 werd een laatste keer gewijzigd door de wet van 4 juni 2021 tot wijziging van artikel 16bis van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, wat de schenkers betreft, om nader te bepalen dat de schenkers Belgische of buitenlandse natuurlijke personen kunnen zijn B.S. 9 november 2021 (erratum).

⁷ De Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen is een commissie samengesteld uit zeventien leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en vier experts, van wie twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen, die worden voorgedragen door de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Commissie wordt voorgezeten door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Haar leden worden benoemd na elke volledige vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Ondernemingen, feitelijke verenigingen en rechtspersonen kunnen politieke partijen, hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen sponsoren, i.e. gelden of producten tot hun beschikking stellen, in ruil voor publiciteit.

Er wordt een totaalbedrag van de sponsoring vastgesteld:

- uit actief oogpunt: eenzelfde onderneming, feitelijke vereniging of rechtspersoon mag politieke partijen, hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen slechts sponsoren tot maximaal € 2.000 per jaar;
- uit passief oogpunt: een partij, een van haar componenten, een lijst, een kandidaat of een politiek mandataris mag elk maximaal € 500 per jaar aan sponsoring ontvangen van eenzelfde onderneming, feitelijke vereniging of rechtspersoon.

Eender welke sponsoring voor een bedrag van € 125 of meer moet worden geregistreerd.

Er wordt elk jaar een overzicht opgesteld van de sponsoring die de partijen, hun componenten en de politieke mandatarissen hebben ontvangen; dat overzicht wordt toegezonden aan de Controlecommissie. Dit overzicht wordt ook jaarlijks gepubliceerd in de parlementaire stukken.⁸

Regels van toepassing op de boekhouding van de partijen (art. 22 tot 24 van de Wet van 1989)

Elke partij moet een vereniging zonder winstoogmerk aanstellen die de publieke dotatie ontvangt en die gehouden is de verplichtingen van de partij inzake boekhouding en registratie van giften en sponsoring in acht te nemen. De wet stelt eisen vast inzake financiële rapportage voor de partijen en voorziet in de jaarlijkse publicatie van het financieel verslag over de jaarrekening van de politieke partij en haar componenten in de parlementaire stukken.

4

Die algemene regels worden versterkt door de bepalingen betreffende de controle op de verkiezingsuitgaven. Naast de vaststelling van maximumbedragen voor de verkiezingsuitgaven, verbinden de politieke partijen die aan een verkiezing deelnemen, zich ertoe aangifte te doen van de verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de middelen die eraan zijn besteed, de lijst van schenkers en sponsors bij te houden wanneer de waarde € 125 bereikt alsook de bewijsstukken met betrekking tot de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de middelen gedurende 5 jaar te bewaren.⁹

Controlemechanismen

De aangiften van de verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de middelen alsook het overzicht van de identiteit van de rechtspersonen die sponsoren, worden na afloop van de verkiezingen toegezonden aan de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring.¹⁰ Overeenkomstig artikel 94ter van het Kieswetboek stelt die laatste een verslag op ter attentie van de Controlecommissie; de aangiften worden bij dat verslag gevoegd. De overzichten van

⁸ Art. 16ter, §3 van de Wet van 1989.

⁹ Art. 6 van de Wet van 1989 en soortgelijke bepalingen van de wetten van 19 mei 1994.

¹⁰ Art. 6 van de Wet van 1989 en soortgelijke bepalingen van de wetten van 19 mei 1994.

BEPERKTE VERSPREIDING TOT AAN DE VERGADERING MET DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

de identiteit van de schenkers worden niet toegestuurd aan de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring, maar worden toegezonden aan de Controlecommissie.

Naast de maatregelen die specifiek betrekking hebben op de verkiezingsuitgaven, worden de overzichten van alle giften en sponsoring van € 125 en meer, ontvangen door de politieke partijen en hun componenten en de politieke mandatarissen, jaarlijks toegezonden aan de Controlecommissie, op straffe van een geldboete.¹¹

De Controlecommissie ziet toe op de inachtneming van de verplichtingen betreffende de giften van natuurlijke personen en de sponsoring. Wanneer zij inbreuken vaststelt, kan de Controlecommissie beslissen om aan een partij haar recht op giften te ontnemen ten belope van het dubbel van het bedrag van de sponsoring of de gift die werd aanvaard bij inbreuk op de regels. Er is voorzien in strafrechtelijke geldboeten voor kandidaten en politieke mandatarissen die sponsoring of een gift hebben aanvaard bij inbreuk op de regels alsook voor de personen die die gift of sponsoring hebben verricht.

De Controlecommissie heeft ook de taak de jaarlijkse financiële verslagen van de politieke partijen te beoordelen. Voorafgaand dient het Rekenhof een advies uit te brengen over de juistheid en de volledigheid van de genoemde verslagen. De Controlecommissie kan het financieel verslag goedkeuren zonder opmerkingen te formuleren, goedkeuren met opmerkingen of het afwijzen in geval van ernstige onregelmatigheden. Indien op vordering van het openbaar ministerie een gerechtelijk onderzoek loopt dat rechtstreeks verband houdt met de financiering van de partijen, gebeurt de goedkeuring onder voorbehoud. Het verslag van de Controlecommissie wordt gepubliceerd in de parlementaire stukken.

Zowel de sancties die de Controlecommissie kan opleggen als de eventuele gerechtelijke vervolgingen in geval van inbreuken op de bepalingen die worden bestraft met geldboeten, zijn toepasselijk los van de toepassing van andere strafrechtelijke bepalingen. Zo kan een mandataris die een gift heeft aanvaard zonder die te hebben geregistreerd en aangegeven, desgevallend ook worden vervolgd wegens een misdrijf in verband met de omkoping van een persoon die een openbaar ambt bekleedt.

Hoewel het om delicate materie gaat, bevat de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen enkele bepaling die een inlichtingen- en veiligheidsdienst belet, in het kader van zijn opdrachten, een methode van gegevensverzameling toe te passen om alle of een deel van de informatie te verwerven waarvan in de overlegging wordt voorzien door de Wet van 1989.¹²

Mededeling van inlichtingen aan de Controlecommissie

¹¹ Art. 16 ter van de Wet van 1989.

¹² De wet van 1998 voorziet niet in enige bijzondere verwerking van de informatie afkomstig van de verplichtingen krachtens de Wet van 1989, zoals dat integendeel wel geldt voor de informatie die wordt beschermd door het beroepsgeheim van een advocaat of een arts of door het bronnengeheim van een journalist.

Overigens zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevoegd om gevoelige persoonsgegevens te verwerken, met inbegrip van die waaruit een politieke opvatting blijkt (artikel 76 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens).

De actualiteit leert ons dat pogingen tot beïnvloeding waarschijnlijk worden ondernomen via niet-aangegeven geldstromen.¹³ Het hoofddoel bestaat in de persoonlijke verrijking van de kandidaten en er wordt slechts in beperkte mate geld verstrekt dat bestemd is voor verkiezingspropaganda. Het is echter niet onmogelijk dat sommige actoren die een bedreiging vormen in de zin van de organieke wet, hun inspanningen op elkaar afstemmen om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden die worden geboden om partijen of kandidaten te financieren.¹⁴ In dat geval rijst de vraag hoe op dergelijk gedrag, dat een (potentiële) bedreiging kan vormen voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, moet worden gereageerd met betrekking tot inmenging.

In verband hiermee moet worden verwezen naar de mogelijkheden voor mededeling van inlichtingen waarin de wet- en regelgeving voorzien voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van Belgische overheidsorganen. Het Vast Comité I schreef wat volgt in zijn 'Juridische analyse aangaande de wettelijke mogelijkheden waarover de inlichtingendiensten beschikken met betrekking tot verstoring'¹⁵:

'In hoofddoel wordt de inlichtingenverstrekking [...] geregeld door artikel 19, eerste lid W.I&V.¹⁶ Die bepaling stelt: '(d)e inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen de inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid,' – m.a.w. de verwerkte informatie ('inlichtingen' of 'intelligence') die verband houden met veiligheidsdreigingen die binnen de materiële bevoegdheid van de VSSE vallen – 'slechts mee aan de betrokken ministers en de betrokken gerechtelijke en administratieve overheden, aan de politiediensten en aan alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten alsook aan de instanties en personen die het voorwerp zijn van een dreiging bedoeld [in artikel] 7 [...].' Die dreigingen hebben betrekking op terrorisme, extremisme, spionage, inmenging, proliferatie van massavernietigingswapens, criminele organisaties en schadelijke sekten.

Hoewel de categorieën van bestemmingen ruim omschreven zijn, is het desondanks van belang dat artikel 19, eerste lid, W.I&V een exhaustieve lijst van bestemmingen is [...].

Artikel 19, eerste lid, W.I&V moet samengelezen worden met artikel 20, §[...]3, W.I&V. Laatstgenoemde luidt:

[...]

¹³ 'Parlement européen: la Sûreté de l'Etat avait infiltré le domicile de Panzeri', Joël Matriche, Louis Colart en Kristof Clérix, artikel van 14 december 2022, <https://www.lesoir.be/>.

¹⁴ Er is hierboven al gezegd dat er een maximum is vastgesteld voor de bedragen die van eenzelfde natuurlijke persoon of een onderneming mogen worden ontvangen; als gevolg van de coördinatie tussen meerdere actoren, hoe wettelijk en legitiem dat ook is, kunnen die bedragen echter worden vermenigvuldigd. De enige beperking die dan nog overblijft, is het plafond van de uitgaven voor verkiezingspropaganda. Bovendien impliceert een geval van frauduleuze financiering - op termijn - dat de informatie wordt verstrekt aan de gerechtelijke autoriteiten.

¹⁵ Notitienummer: 2022.295, van 20 januari 2023.

¹⁶ Andere wetsbepalingen die de verstrekking van inlichtingen en persoonsgegevens aan derde instanties regelen, zijn bijvoorbeeld artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 19/1 W.I&V, artikel 6 Wet OCAD, artikel 21, §5, Wetboek van de Belgische nationaliteit, en de artikelen 44/2, §2, en 44/11/3ter, §4, WPA i.o. artikel 7, §1, lid 1, KB Terrorist Fighters en artikel 7, § lid 1, KB Haatpropagandisten.

'§ 3. Het Ministerieel Comité bepaalt de in artikel 19, eerste lid, bedoelde voorwaarden waaronder de inlichtingen worden meegedeeld en de voorwaarden van de in § 1 van dit artikel bedoelde samenwerking.'

Het Comité stelt vast dat er geen bijzondere richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad (NVR) voorhanden zijn die de mededeling en doorgifte van inlichtingen regelt ingeval *'die worden ondernomen met de intentie om te verstoren en waarbij verstoren de finaliteit is'* (cf. de specifieke doelstelling van een mededeling en doorgifte van inlichtingen door de VSSE aan een derde instantie, zoals bepaald door de administrateur-generaal VSSE in de interne dienstnota nr. 18-50 van de VSSE) [...].'

Het gebruik van de omschrijving *'alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten'* wijst erop dat de opdrachten van de bestemming van de inlichtingen verband moeten houden met de doorgestuurde inlichtingen en dat zijn bevoegdheden hem toelaten te handelen ten aanzien van de situatie. *In casu* moeten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat dus voor ogen houden wanneer ze overwegen inlichtingen door te sturen in verband met een schema voor financiering van kandidaten of partijen dat voldoet aan de bepalingen van de wet maar voortvloeit uit een poging tot inmenging. Daar de Commissie een orgaan van de wetgevende macht is, kan men zich voorstellen dat alleen al de informatie volgens dewelke partijen of kandidaten worden gefinancierd in het kader van een poging tot inmenging tot heel wat reacties zal leiden binnen de Commissie (parlementaire vragen en interpellaties, wetsvoorstellen enzovoort).

Besluiten

België beschikt over een rechtskader met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven. Dit rechtskader is in de loop der tijd geëvolueerd, met name om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de GRECO, die van oordeel is dat sommige van zijn aanbevelingen niet volledig zijn uitgevoerd.

De regels die van toepassing zijn op giften en sponsoring ten voordele van politieke partijen (en hun componenten), van lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen, zijn relevant in het kader van de opsporing en de bestrijding van buitenlandse inmenging in de nationale politieke processen. Hetzelfde geldt voor de verplichting inzake financiële rapportage die de politieke partijen in acht dienen te nemen.

De Controlecommissie vervult een belangrijke rol wat betreft het toezicht op de naleving van de bepalingen en is bevoegd om belangrijke beslissingen te nemen (een deel van de dotatie afnemen of administratieve geldboeten opleggen).

De gerechtelijke autoriteiten zijn ook verantwoordelijk voor de naleving van bepaalde bepalingen waarop geldboeten staan (bv. aannemen van niet-geregistreerde giften door politieke mandatarissen), eventueel in samenloop met andere misdrijven.

Tot slot staat het de inlichtingendiensten in het kader van hun opdrachten vrij om gebruik te maken van methoden van gegevensverzameling met als doel informatie te verzamelen die wordt geproduceerd op basis van bepalingen van de Wet van 1989, met inbegrip van - bijvoorbeeld - de overzichten van identiteit van de schenkers.

Het is niet de taak van het Vast Comité I om aanbevelingen te formuleren over de wettelijke bevoegdheden van de Controlecommissie of over de manier waarop de commissie zou kunnen

reageren indien ze kennis zou krijgen van pogingen tot inmenging. Het Vast Comité I benadrukt echter, zoals het dat ook heeft gedaan in de hierboven genoemde juridische analyse, dat de Nationale Veiligheidsraad nog een richtlijn moet opstellen die een kader moet vormen voor de mededelingen vanwege de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van andere overheidsinstanties. Voor het overige moeten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geval per geval onderzoeken of het passend is een mededeling te doen met als doel een poging tot inmenging te verstoren.