

Position Paper Rondetafelgesprek Integriteit Eerste Kamer 18 December 2018

Jan Kleijssen, Directeur, *Information Society-Action Against Crime*
Raad van Europa

Inleiding

- GRECO's vierde evaluatierapport ("[Fourth Round Evaluation Report](#)") over Nederland gaat over de preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en officieren van justitie / openbare aanklagers.

Na een bezoek van het GRECO Evaluatie Team aan Den Haag van 1 tot 5 oktober 2012, heeft de plenaire vergadering van GRECO op 21 juni 2013 het evaluatierapport aangenomen.

In de jaren daarna heeft GRECO drie vervolgrapporten ("*compliance reports*") aangenomen (in [juni 2015](#), [oktober 2016](#) en [maart 2018](#)), waarin GRECO bekeken heeft – op basis van de schriftelijke informatie ingediend door Nederland – of de aanbevelingen uit het evaluatierapport daadwerkelijk uitgevoerd waren.

Het volgende rapport hierover zal door GRECO in december volgend jaar aangenomen worden.

- Het evaluatierapport bevatte vier aanbevelingen ten aanzien van parlementsleden. Tot dusver is slechts één van deze aanbevelingen volledig uitgevoerd.¹ Twee zijn gedeeltelijk uitgevoerd en één is niet uitgevoerd.
- De eerste niet-volledig-uitgevoerde aanbeveling vraagt zowel de Eerste als Tweede Kamer een gedragscode (ten aanzien van onder meer belangenverstrengelingen, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, openbaarmakingsverplichtingen, oneigenlijk gebruik van vertrouwelijke informatie en contacten met derde partijen, zoals lobbyisten) voor hun leden aan te nemen en te publiceren.

Beide Kamers hebben hun interne reglementen herzien, met uitzondering van de lobbyistenkwestie. GRECO heeft ten aanzien van de laatste kwestie in haar rapport benadrukt dat deze aanbeveling niet bedoeld is om lobbyisten als zodanig aan te pakken en/of uitsluitel te geven of er een register van lobbyisten moeten worden ingevoerd.

De bedoeling is veeleer om voor Kamerleden aan te geven wat de "*do's and don'ts*" zijn in hun relaties met lobbyisten, binnen en buiten het Parlement.

- De tweede niet-uitgevoerde aanbeveling vereist dat passende maatregelen genomen worden om het toezicht op en handhaving van de gedragsregels van Kamerleden te waarborgen.

¹ Dit betrof een uitbreiding van de vereisten voor parlementsleden om al hun relevante belangen openbaar te maken.

Deze aanbeveling is in zijn geheel niet uitgevoerd. De Nederlandse overheid heeft ten aanzien van deze kwestie onder meer aangevoerd dat, hoewel beide Kamers de kwestie van toezicht op en handhaving van de integriteitsregels bekeken hebben, het grondwettelijk niet mogelijk zou zijn Kamerleden te schorsen of tot aftreden te dwingen wegens overtreding van de integriteitsregels.

Beide Kamers meenden dat het toezicht op en de handhaving van de integriteit van het gedrag van Kamerleden eerder een kwestie van partij-politieke aard was en aldus door de fracties en / of partijen zelf opgepakt zou moeten worden.

GRECO heeft dit standpunt bekritiseerd en aangegeven het onbegrijpelijk te vinden dat minder verstrekende sancties, zoals berisping of opschorting van deelname aan bepaalde sessies of vergaderingen, niet opgelegd zouden kunnen worden, overeenkomstig overtredingen van het Reglement van Orde van beide Kamers met betrekking tot schending van de geheimhoudingsplicht (*zie ten aanzien van dit punt hieronder*).

- De laatste niet-volledig uitgevoerde aanbeveling vereist (i) het aanbieden van vertrouwelijk advies aan Kamerleden over integriteitskwesties en mogelijke belangenverstrengelingen en (ii) het aanbieden van specifieke en periodieke training aan alle Kamerleden ten aanzien van deze kwesties.

De Tweede Kamer heeft beide delen van deze aanbeveling op gepaste wijze uitgevoerd, maar de Eerste Kamer heeft geen van beide onderdelen uitgevoerd.

Voor wat betreft (i) wil de Eerste Kamer de rol van vertrouwenspersoon aan de voorzitter van de Eerste Kamer geven, een oplossing die door GRECO bekritiseerd is omdat de voorzitter niet politiek-neutraal is en het haar/zijn rol is de Eerste Kamer te leiden.

Voor wat betreft (ii): nieuwe senatoren ontvangen een introductiedossier met alle regels op het gebied van integriteit en daarnaast wordt het onderwerp regelmatig besproken door het College van Senioren van de Eerste Kamer. GRECO constateerde dat dit geen adequate vervanging vormt van het verstrekken van periodieke training aan alle Eerste Kamerleden, zoals aanbeveling vereist.

Bestaande handhaving (geheimhoudingsplicht en vertrouwelijkheid van stukken)

- In de Tweede Kamer kan de schending van het Reglement van Orde ten aanzien van de geheimhouding van beraadslagingen en/of de vertrouwelijkheid van stukken leiden tot een besluit van de Kamer tot uitsluiting van desbetreffend Kamerlid voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of tot uitsluiting van de kennisname van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting.²
- Het besluit van de Kamer wordt genomen op basis van een voorstel van het Presidium (het dagelijks bestuur van de Tweede Kamer, bestaande uit de voorzitter en de ondervoorzitters van de Tweede Kamer).
- In de Eerste Kamer kan schending van het Reglement van Orde ten aanzien van de geheimhoudingsplicht en de vertrouwelijkheid van stukken eveneens leiden tot een besluit van de Kamer tot uitsluiting van desbetreffend Kamerlid van alle vergaderingen van één of meer commissies of tot uitsluiting van kennisname van vertrouwelijke stukken.³
- Dit besluit van de Eerste Kamer wordt genomen op voorstel van de Huishoudelijke Commissie, bestaande uit Kamervoorzitter en de ondervoorzitters.

Handhavings- en toezichtsmodellen in andere landen (positief door GRECO beoordeeld)

- GRECO heeft stelselmatig gewezen op de noodzaak van passende, goed uitgeruste en effectieve toezichthoudende instanties, zowel ten aanzien van algemene gedragsregels als specifiek ten aanzien van de verplichtingen tot openbaarmaking van bezittingen en/of belangen. Er is echter geen "one size fits all"-oplossing.

² Reglement van Orde van de Tweede Kamer: *"Artikel 145. Schending van de geheimhouding: 1. Het Presidium kan de Kamer voorstellen om een lid, dat de geheimhouding, bedoeld in de artikelen 143 en 144, niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies. 2. Het Presidium kan de Kamer eveneens voorstellen om een lid, als bedoeld in het eerste lid, voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken. 3. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet gedaan dan nadat het Presidium het betrokken lid in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord. (...) Artikel 147. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk: In het geval een lid de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk niet in acht neemt, is artikel 145 van overeenkomstige toepassing."*

³ Reglement van Orde van de Eerste Kamer: *"Artikel 156h. Schending van de geheimhouding: 1. De huishoudelijke commissie kan de Kamer voorstellen om een lid, dat de geheimhouding of de vertrouwelijkheid, bedoeld in de artikelen 156e, 156f en 156g, niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies. 2. De huishoudelijke commissie kan de Kamer eveneens voorstellen om een lid, als bedoeld in het eerste lid, voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken. (...)"*

- Een mogelijk model, dat in GRECO's advies aan de PACE voorgesteld is, is een collegiaal orgaan dat niet alleen uit parlementsleden bestaat, maar ook uit personen buiten het parlement (die een 'hoog moreel gezag' en een voldoende mate van onafhankelijkheid hebben), op basis van gelijkheid of op zijn minst op een zodanige manier dat de 'buitenstaanders' een belangrijk deel van de leden in dit orgaan vormen.

Via een dergelijk orgaan kan het parlement zelf toezicht houden op verschillende normen en aantijgingen van eventuele misstanden onder de loep nemen. Andere toezichtactiviteiten, bijvoorbeeld voor de controle van periodieke aangiften / openbaarmakingen, zou ook uitbesteed kunnen worden, met bijvoorbeeld ondersteunend personeel dat op part-time basis wordt ingehuurd, indien nodig.

- Verenigd Koninkrijk: Een externe, onafhankelijke commissaris, die door elk Huis van het Parlement wordt benoemd voor een niet-verlengbare ambtstermijn, onderzoekt klachten over schendingen van de gedragscode door parlementsleden.

De resultaten van deze onderzoeken, evenals de statistieken over klachten, worden gepubliceerd, met de namen van de parlementariërs op wie een onderzoek betrekking had erbij.

Als de commissaris een klacht gegrond heeft verklaard, kan hij / zij een rapport indienen bij een parlementaire commissie bestaande uit parlementsleden en 'leken' ("*lay members*") ("*Committee on Standards and Privileges for the House of Commons*"; "*Sub-Committee on Lords' Conduct for the House of Lords*"), die met een meerderheid van stemmen over sancties kan beslissen. De bevindingen van de commissie worden gepubliceerd.

- Finland: Het bureau van het parlement controleert de naleving van de regels inzake het bekendmaken van externe banden en mogelijke belangenverstrengelingen en stuurt indien nodig aanmaningen aan de parlementsleden.

Als dit niet voldoende is, maakt de voorzitter van het Parlement een aankondiging in de plenaire vergadering van het Parlement.

Dit model werkt in Finland omdat de verklaringen zelf (i.e. de bekendmakingen van externe banden en belangenverstrengelingen) zeer transparant zijn, waardoor ook het publiek toezicht kan uitoefenen. Noorwegen heeft een vergelijkbaar model.

Regelgeving ten aanzien van lobbying in andere landen (positief door GRECO beoordeeld)

- Verenigd Koninkrijk: Het *House of Lords* heeft de gedragscode voor zijn leden bijgewerkt, evenals de handleiding die bijgevoegd is. Drie beginselen in de handleiding gaan over de contacten van parlementsleden met lobbyisten:

- "No paid advocacy rule" (geen bezoldigde belangenbehartiging): Leden van het *House of Lords* mogen externe personen of organisaties niet helpen bij het beïnvloeden van het *House of Lords* in ruil voor betaling of andere voordelen.

Dit omvat ook het gebruik maken van hun positie als parlements lid om besprekingen te organiseren zodat andere parlementsleden, ministers of ambtenaren gelobbyd kunnen worden.

- Lobbyen maakt deel uit van het democratische recht op toegang tot het beleidsvormingsproces en kan een belangrijke rol spelen bij het informeren van leden van de *House of Lords*.

Sommige lobbyactiviteiten kunnen echter aanleiding geven tot een vermoeden van ongepaste invloed op het parlement.

Leden van het *House of Lords* moeten derhalve rekening houden met dergelijke publieke beeldvorming: hun omgang met lobbyisten moet altijd hand-in-hand gaan met integriteit en openheid.

- Parlementsleden moeten er vooral op letten niet de indruk te wekken dat ze meer belang hechten aan het vertegenwoordigen van bepaalde belangen omdat ze afkomstig zijn van betaalde lobbyisten. Zij moeten zich in hun omgang met lobbyisten houden aan het verbod op betaalde belangenbehartiging en het verbod op het verstrekken van parlementair advies of diensten tegen betaling of andere beloning. Met uitzondering van incidentele gastvrijheid ("*hospitality*"), moeten giften of andersoortige beloningen geweigerd worden.

- Noorwegen: Een gedeelte van de gedragsrichtlijnen voor parlementsleden heeft betrekking op contacten met derden. Er zijn geen beperkingen opgelegd ten aanzien van dergelijke contacten, maar de richtlijnen onderstrepen het belang van het openbaarmaken van de belangen die door de lobbyisten vertegenwoordigd worden.

Het principe in Noorwegen is dat elke parlements lid verantwoordelijk is voor zijn / haar eigen acties en daarom moeten zij zelf beslissen wie ze ontmoeten en welke informatie ze ontvangen.

Tegelijkertijd zijn parlementsleden verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten op een zodanige wijze dat dit geen reden kan geven om aan te nemen dat er ongepaste invloed op hun positie of beslissingen is.