

No. W04.24.00117/I

's-Gravenhage, 7 november 2024

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2024, no.2024000956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie, financiën en politieke advertenties, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbod op politieke partijen (Wet op de politieke partijen), met memorie van toelichting.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de specifieke context van toezicht op ongewenste buitenlandse financiële beïnvloeding van individuele politici en fracties in de voordracht van de Wet op de politieke partijen aanvullende vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd.

Gelet op het ontbreken van een directe relatie met het wetsvoorstel en het andersoortige karakter van de vragen, heeft de Afdeling het verzoek om beantwoording van die vragen opgevat als een verzoek om voorlichting op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State. In deze voorlichting beantwoordt de Afdeling de gestelde vragen over het houden van toezicht op fracties en individuele politici.

Kamerleden hebben als gekozen volksvertegenwoordigers grondwettelijk een beschermde positie gelet op het direct democratisch mandaat dat zij van de kiezer hebben gekregen. Hierdoor verschilt hun positie fundamenteel met die van bijvoorbeeld politieke partijen. De zelfstandige positie van volksvertegenwoordigers is een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Er zijn daarom wettelijk weinig mogelijkheden om het functioneren van leden van de Staten-Generaal te normeren en daarop toezicht uit te oefenen. Twee manieren hiervoor zijn via gedragsregels in de eigen reglementen en via formele strafbaarstelling (ambtsdelicten). Het normeren van gedragingen van Kamerleden en het houden van toezicht daarop is in beginsel aan de Kamers zelf, gelet op hun onafhankelijke positie. Desgewenst kunnen zij de bestaande mogelijkheden die de Afdeling in deze voorlichting schetst, verder benutten.

In deze voorlichting schetst de Afdeling de constitutionele uitgangspunten bij het houden van toezicht op Kamerleden en fracties (hoofdstuk 2). Daarna gaat de Afdeling verder in op bestaande mogelijkheden voor normering van Kamerleden (hoofdstuk 3) en fracties (hoofdstuk 4). Dit betreft de Afdeling bij de beantwoording van de voorlichtingsvragen (hoofdstukken 5-7).

De Afdeling concludeert dat door de onafhankelijke positie van Kamerleden en het belang daarvan voor de machtscheiding tussen regering en parlement de

AAN DE KONING

mogelijkheden voor het houden van onafhankelijk, extern toezicht grondwettelijk gezien zeer beperkt zijn. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om het onafhankelijke toezicht te beleggen bij de Nederlandse Autoriteit politieke partijen die op grond van de Wet op de politieke partijen wordt opgericht. Het verbinden van voorwaarden aan de verstrekking van geldelijke voorzieningen aan Kamerleden is weliswaar een denkbare vorm van normering, maar deze verdient wel zorgvuldige overweging van de onafhankelijke positie van Kamerleden.

Ten aanzien van fracties geldt dat het toezicht op eventuele (indirecte) financiële beïnvloeding momenteel nauwelijks door parlementaire gedragsregels wordt genormeerd. Hierin schuilt het risico dat bestaande normen voor de omgang met giften door partijen en Kamerleden via fracties ontweken kunnen worden. Een verdere aanscherping van de gedragsregels door de Kamers kan dat risico verkleinen.

1. Voorlichtingsverzoek

Op dinsdag 2 april 2024 heeft in de Tweede Kamer een debat plaatsgevonden over een bericht in de media dat volgens de Tsjechische geheime dienst Rusland cash betaalde aan Nederlandse en Europese politici. In reactie op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van deze berichtgeving heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewezen op de zorgen die er zijn rondom heimelijke beïnvloeding en ondermijning van de democratie.¹ Inlichtingendiensten waarschuwen al langere tijd dat inmengingsactiviteiten vanuit andere landen in toenemende mate een bedreiging vormen.² Dit betreft ook naar het oordeel van de Afdeling een serieus probleem dat het vertrouwen in onze democratische instituties kan ondergraven.

In het debat over dit onderwerp is een motie ingediend door de leden Timmermans c.s. waarin de regering werd verzocht “te onderzoeken hoe aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om het toezicht op buitenlandse financiële beïnvloeding te versterken, en daarbij de regels voor giften en de interne verantwoordingsstructuur van partijen te betrekken en te bezien welke rol de Autoriteit Wpp kan spelen voor toezicht op fracties en individuele politici”.³ Deze motie is op dinsdag 9 april aangenomen door de Tweede Kamer. Naar aanleiding van deze motie heeft de regering aan de Afdeling advisering de volgende vragen voorgelegd:

1. Zijn er (on)mogelijkheden van onafhankelijk toezicht op verkozen individuele volksvertegenwoordigers en fracties in de beide Kamers der Staten-Generaal, in het bijzonder in het licht van hun grondwettelijke positie? Als dit het geval

¹ Kamerstukken II 2023/24, 30821, nr. 208.

² In de Kamerbrief wordt gewezen op het AIVD Jaarverslag 2022 (Kamerstukken II 2022–2023, 30 977, nr. 168) en het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren (Kamerstukken II 2022–2023, 30 821, nr. 175). Zie ook: Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 83.

³ Kamerstukken II 2023/24, 30821, nr. 210.

- is, welke zijn dit en met welke constitutionele en staatsrechtelijke kaders moet hierbij rekening gehouden worden?
2. Zijn er (on)mogelijkheden voor het onderbrengen van dergelijk toezicht bij de in het conceptwetsvoorstel voorziene Nederlandse autoriteit politieke partijen? Als dit het geval is, welke zijn dit, en met welke kaders moet hierbij rekening gehouden worden?
 3. Zijn er buiten de in het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen aanvullende waarborgen dan wel maatregelen noodzakelijk dan wel wenselijk om het toezicht op buitenlandse financiële beïnvloeding van politieke partijen en volksvertegenwoordigers te versterken?

Het debat over het normeren van gedrag en het houden van toezicht heeft een plaats binnen de bredere dimensie van het denken over het waarborgen van integer en behoorlijk gedrag van Kamerleden. Gelet op de specifieke context van de vraagstelling – namelijk het genoemde debat en de motie – concentreert de Afdeling zich in deze voorlichting op beantwoording van de voorgelegde vragen in het licht van ongewenste buitenlandse financiële beïnvloeding van individuele politici en fracties.

2. Constitutioneel kader

a. *Kiesrecht en vertegenwoordiging*

In de democratische rechtsstaat vervult de volksvertegenwoordiging een essentiële rol. Deze rol is in de Grondwet vastgelegd. Volksvertegenwoordigers worden periodiek gekozen door hen aan wie het kiesrecht is toegekend. Het recht van een persoon om gekozen te worden wordt aangeduid als passief kiesrecht. Het recht van een persoon om te mogen kiezen, is het actief kiesrecht. De Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander het passief en het actief kiesrecht heeft, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.⁴ Ook het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) beschermt het recht om te stemmen en gekozen te worden.⁵ Beperkingen daarop mogen op grond van het IVBPR niet onredelijk en bovendien niet discriminerend zijn.

Hoewel volksvertegenwoordigers hun mandaat ontleen aan de kiezersuitspraak, worden zij geacht om na hun benoeming het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen.⁶ Zij behartigen niet hun persoonlijke of financiële belangen, maar behoren het algemeen belang te dienen, zoals zij dat naar hun politieke

⁴ Artikel 4 van de Grondwet. Het kiesrecht kan voor specifieke groepen worden uitgebreid (bijvoorbeeld voor niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen) of beperkt (ontzetting uit het kiesrecht bij bepaalde strafrechtelijke veroordelingen).

⁵ Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

⁶ Artikel 50 van de Grondwet. Voor meer achtergrond bij de historische betekenis van artikel 50, zie E. van Vugt (2021). De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk: Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983. [Doctoral Thesis, Tilburg University]. Boom juridisch.

overtuiging definiëren.⁷ Deze opvatting van behartiging van het algemeen belang wordt verder benadrukt door het verbod op stemmen onder last: volksvertegenwoordigers mogen niet gedwongen worden hun rol op een bepaalde manier uit te oefenen.⁸ Zij zijn vrij in de wijze waarop zij aan hun ambt invulling geven. Ook het lidmaatschap van een partij of een fractie kan deze vrijheid niet inperken.

b. *Onafhankelijkheid en integriteit van Kamerleden*

Kamerleden hebben als gekozen volksvertegenwoordigers grondwettelijk een beschermde positie gelet op het direct democratisch mandaat dat zij van de kiezer hebben gekregen.⁹ Hierdoor verschilt hun positie fundamenteel van die van politieke partijen of kandidaat-volksvertegenwoordigers. De grondwettelijke positie van Kamerleden brengt met zich mee dat het in beginsel de kiezer is die aangeeft hoe deze het functioneren van het Kamerlid waardeert. Dit biedt Kamerleden de ruimte om naar eigen inzicht aan hun ambt invulling te geven.

De zelfstandige positie van volksvertegenwoordigers is bovendien een noodzakelijke voorwaarde voor de machtenscheiding tussen regering en parlement. De Grondwet is dan ook erg terughoudend als het gaat om het toekennen van bevoegdheden aan derden die kunnen ingrijpen in de onafhankelijke ambtsuitoefening van een volksvertegenwoordiger. Zo onderzoekt de Staten-Generaal zelf de geloofsbrieven van de nieuwbenoemde leden.¹⁰ Ook kunnen Kamerleden niet in rechte worden aangesproken voor wat zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal hebben gezegd.¹¹ Deze grondwettelijke regulering van de rol van Kamerleden beschermt hen tegen ongewenste politieke beïnvloeding door de regering of een parlementaire meerderheid.

Toch zijn er ook ten aanzien van Kamerleden regels en normen die hun vrije functioneren begrenzen. Gelet op voornoemde staatskundige en constitutionele uitgangspunten geschiedt dit hoofdzakelijk langs twee lijnen.¹² Allereerst via de normering door de Kamers zelf. In de eigen reglementen van orde en gedragscodes van de Eerste en Tweede Kamer zijn integriteitsnormen opgenomen. Die normen vinden hun grondslag in de eed, dan wel verklaring en belofte, die Kamerleden bij de aanvaarding van hun ambt afleggen.¹³ Daarmee zweren of beloven de Kamerleden trouw aan de Grondwet en een getrouwe

⁷ P.P.T. Bovend'Eert, Registratieverplichtingen en transparantie in het parlement, TvCR 2023, aflevering 2.

⁸ Artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

⁹ Artikel 54 van de Grondwet.

¹⁰ Artikel 58 van de Grondwet.

¹¹ Artikel 71 van de Grondwet.

¹² Een derde lijn kan worden gezien in de gedragscodes die sommige politieke partijen voor Kamerleden hebben opgesteld. Omdat dergelijke gedragscodes zowel in bestaan als inhoud volledig afhankelijk zijn van de politieke partij, gaat deze voorlichting daar verder niet op in. De gedragscodes van politieke partijen kunnen wel een belangrijke rol spelen in de open cultuur waarin integriteitsvraagstukken van Kamerleden aan bod komen.

¹³ Artikel 60 van de Grondwet.

vervulling van hun ambt. Zij verklaren daarbij ook geen giften of gunsten te hebben ontvangen of te zullen accepteren die bedoeld zijn om hun handelen binnen het ambt te beïnvloeden.¹⁴

Deze regels hebben onder meer als doel om te vermijden dat conflicten ontstaan tussen het algemeen belang en mogelijke persoonlijke belangen van Kamerleden.¹⁵ Daarbij staat voorop dat de integriteit van personen in de politiek en het openbaar bestuur (met inbegrip van Kamerleden) essentieel is voor een goed functionerende overheid.¹⁶ Het houden van toezicht en het al dan niet sanctioneren op grond hiervan ligt primair bij de Kamers zelf. Bij de vormgeving hiervan moet ook de Kamer zelf aandacht hebben voor de grondwettelijk geborgde onafhankelijke positie van Kamerleden en moet zij voorkomen dat dit toezicht gepolitiseerd raakt.

Ten tweede wordt het functioneren van Kamerleden beperkt via formele wetgeving waarvoor de Grondwet de noodzakelijke grondslag biedt. Weliswaar kent de Grondwet geen expliciete regeling die (disciplinaire) handhaving ten aanzien van Kamerleden mogelijk maakt, zij bevat wel een aantal grondslagen voor het stellen van specifieke regels bij formele wet ter bevordering van integer handelen door Kamerleden. Zo kan de wetgever bepalen welke openbare betrekkingen in aanvulling op de grondwettelijke incompatibiliteiten onverenigbaar zijn met het Kamerlidmaatschap en welke handelingen strafbaar zijn.¹⁷

Ook de geldelijke voorzieningen die Kamerleden ontvangen worden bij wet geregeld.¹⁸ Artikel 63 van de Grondwet biedt een beperkte mogelijkheid om wettelijk nadere voorwaarden te verbinden aan de toekenning van geldelijke voorzieningen. Een dergelijke wet kan enkel worden aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.¹⁹ Langs deze weg worden ook inhoudelijke integriteitsnormen geïntroduceerd. Zo moeten Kamerleden op grond van de wet opgeven welke nevenfuncties zij vervullen.²⁰

Voor Tweede Kamerleden is bovendien geregeld dat bepaalde neveninkomsten in mindering worden gebracht op de geldelijke voorzieningen die zij ontvangen. De mogelijkheid van verrekening is ingegeven door de gedachte dat er geen

¹⁴ Artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal.

¹⁵ P.P.T. Bovend'Eert, Integriteit in het parlement, De eerste ervaringen met de gedragscodes voor Kamerleden, NJB 2022/404.

¹⁶ Zie hiervoor ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid (Kamerstukken II 2022/23, 28844, nr. 251).

¹⁷ Artikel 57, vierde lid, en artikel 119 van de Grondwet.

¹⁸ Artikel 63 van de Grondwet.

¹⁹ Artikel 63 van de Grondwet.

²⁰ Artikel 5 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en artikel 3b van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer.

financiële druk op Kamerleden mag bestaan om naast hun lidmaatschap van de Tweede Kamer al dan niet neveninkomsten te verwerven, nu dit de onafhankelijke positie van het Kamerlid onder druk zou kunnen zetten.²¹ Neveninkomsten mogen evenmin resulteren in een niet te rechtvaardigen voordeel voor hen die naast het Kamerlidmaatschap nevenfuncties vervullen.²² Voor Eerste Kamerleden bestaat de verrekening van neveninkomsten niet: het Eerste Kamerlidmaatschap wordt zelf als nevenfunctie gezien, die de Kamerleden vervullen naast een hoofdfunctie in het maatschappelijk leven.²³

c. *Samenwerking in fracties*

Op grond van de reglementen van orde van de Eerste en de Tweede Kamer vormen Kamerleden die zijn gekozen op dezelfde lijst samen een fractie.²⁴ In de praktijk speelt het lidmaatschap van een fractie een belangrijke rol in de ambtsuitoefening van een individuele volksvertegenwoordiger. De fracties hebben, anders dan het geval is voor Kamerleden, geen grondwettelijke status. De status van fracties is ook verder niet wettelijk geregeld. Dit is anders dan in het wetsvoorstel Wet politieke partijen wordt voorgesteld voor bijvoorbeeld politieke partijen.

Kamerleden bepalen zelf op welke manier zij in fractieverband samenwerken. Zij kunnen bijvoorbeeld in fractieverband komen tot onderlinge werkafspraken, een verdeling van woordvoerderschappen, een fractiebestuur en het aanwijzen van een fractievoorzitter. De fracties hebben ook een zekere betekenis bij de uitoefening van de grondwettelijke rechten van Kamerleden. Zo is de omvang van de fractie bepalend voor de maximumsprektijd van Kamerleden,²⁵ en voor participatie in de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.²⁶ Ook wordt bij een niet-hoofdelijke stemming de stem van één lid geteld naar de omvang van de fractie in de veronderstelling dat fracties unaniem stemmen.²⁷

De reglementen van orde van de beide Kamers bevatten onder meer een grondslag voor het verstrekken van financiële bijdragen voor de door fracties uitgevoerde werkzaamheden.²⁸ In de Tweede Kamer bestaat voor fracties

²¹ Zie hierover ook: Kamerstukken II 1984/85, 18677, nrs. 1-2, p. 9 en Kamerstukken II 1967/68, 9561, nr. 3.

²² Kamerstukken II 1996/97, 25160, nr. 5.

²³ Kamerstukken I 1993/94, 267, nr. 267c, p. 2.

²⁴ Zie artikel 17 Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en artikel 5.1 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁵ Artikel 8.13, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en artikel 77, derde lid, van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

²⁶ Artikel 7.5, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁷ Artikel 83, tweede lid, van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

²⁸ Artikel 5.3 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en artikel 16 Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

daarnaast de verplichting tot openbaarmaking van het door hen gevoerde arbeidsomstandighedenbeleid.²⁹ Verdergaande normering van het functioneren van fracties is niet opgenomen in de reglementen van orde of de daarop gebaseerde regelingen. Er bestaat grondwettelijk ook weinig ruimte om juridische gevolgen te verbinden aan het fractielidmaatschap, nu fracties bestaan uit een samenwerking van grondwettelijk onafhankelijke Kamerleden.

3. Bestaande mogelijkheden normering Kamerleden

a. *Algemeen*

Gelet op de hiervoor geschetste constitutionele uitgangspunten zijn er in de praktijk slechts beperkte mogelijkheden voor de wetgever om nadere normen te stellen aan het functioneren als Kamerlid. De Grondwet staat op enkele plekken toe dat de wetgever (bij formele wet) inhoudelijke normen stelt. Een groot deel van de bestaande normen voor het handelen van Kamerleden vindt echter zijn grondslag niet in een formele wet, maar in de reglementen van orde die de Kamers volgens de Grondwet zelf moeten vaststellen.³⁰

Een meer dwingende begrenzing van het handelen van Kamerleden is gelegen in de grondwettelijke regeling voor de vervolging wegens ambtsmisdrijven.³¹ In uitzonderlijke gevallen kunnen de leden van de Staten-Generaal voor de Hoge Raad worden vervolgd wegens delicten die als ambtsmisdrijf zijn aangemerkt en die zij in die betrekking hebben gepleegd. In het navolgende geeft de Afdeling een nadere schets van de normering via gedragsregels (onder b) en via de regeling van de ambtsdelicten (onder c).

b. *Gedragsregels*

Zowel de Eerste als de Tweede Kamer van de Staten-Generaal hebben elk afzonderlijk een reglement van orde vastgesteld.³² De reglementen van orde hebben interne werking.³³ Het primaire doel van de reglementen is het handhaven van de vergaderorde om de grondwettelijke opdrachten van de Kamers te kunnen vervullen.³⁴ Daarnaast staan er regels in die zijn gericht op het bewaren van het aanzien en de waardigheid van de Kamers. Deze regels vormen

²⁹ Artikel 5.4 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³⁰ Artikel 72 van de Grondwet. Ten aanzien van decentrale vertegenwoordigende organen bestaat een dergelijke grondwettelijke verplichting niet, waardoor de wetgever daar meer ruimte heeft om bepaalde zaken ten aanzien van de vergaderorde wettelijk te regelen.

³¹ Artikel 119 van de Grondwet.

³² Deze verplichting strekt zich ook uit tot de verenigde vergadering van de Staten-Generaal.

³³ E.M.H. Hirsch Ballin (red.) e.a., Uitleg van de Grondwet, Den Haag, Boom Juridisch, 2021, p. 764-765. Overigens adresseren de reglementen van orde soms ook niet-Kamerleden zoals bezoekers en toehoorders.

³⁴ J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek, Deel I, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 550; W.J. Couturier, Handhaving van de orde in parlementaire vergaderingen, diss. 1914, p. 59; J.J.J. Sillen, Tot hoever reikt de intern regelgevende bevoegdheid van het parlement?, Rechter & Politiek 2024/13.

in de praktijk een grondslag voor het bewaken van de integriteit van de volksvertegenwoordigers.³⁵ Zij bevatten primair sociaal-politieke afspraken en procedures met betrekking tot integriteitsnormen, bijvoorbeeld gericht op de financiële integriteit.³⁶

Op basis van de reglementen van orde hebben de Kamers gedragscodes opgesteld.³⁷ Beide Kamers geven in de gedragscode nadere invulling aan de beginselen van integriteit en betrouwbaarheid, een onderwerp dat permanente aandacht verdient. Integriteit is een diffuus en veelomvattend begrip.³⁸ De uitleg van het begrip wordt in overwegende mate bepaald door morele waarden en uitgangspunten die in concrete situaties moeten worden ingevuld.³⁹ Daarover kan verschillend worden gedacht en die gedachten veranderen met de tijd. De bevordering daarvan is niet slechts een juridisch vraagstuk dat effectief kan worden gerealiseerd met strikte handhaving en het opleggen van sancties. Dat betekent ook dat de Kamers de nadere invulling en normering van gedragsregels in belangrijke mate naar eigen inzicht moeten operationaliseren.

De invulling van de gedragscode en de wijze van toezicht daarop is voor de beide Kamers deels gelijk, maar deels ook verschillend. Beide gedragscodes benadrukken dat iedere schijn van belangenverstrengeling moet worden voorkomen, hetgeen wordt beoordeeld aan de hand van een redelijkheidsmaatstaf.⁴⁰ Van de leden van de Eerste Kamer wordt onder andere verwacht dat zij transparantie betrachten over hun contacten met derden.⁴¹ In de gedragscode voor Tweede Kamerleden wordt in meer algemene zin opgemerkt

³⁵ P.P.T. Bovend'Eert, Registratieverplichtingen en transparantie in het parlement, TvCR 2023, aflevering 2.

³⁶ D.J. Elzinga, Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen, In een politieke omgeving zijn aanvullende gedragscodes riskant, Gst. 2015/130.

³⁷ Artikel 130 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal jo. Gedragscode integriteit Eerste Kamer en artikel 15.24 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal jo. Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³⁸ Zie ook de Voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid van de Afdeling advisering (Kamerstukken II 2022/23, 28844 nr. 251), onder verwijzing naar A.W. Heringa en J. Schinkelhoek (2020), 'Voorwoord: veelkoppig monster', in: Een beetje integer bestaat niet: integriteit binnen het openbaar bestuur, Montesquieu-reeks, nr. 15; L. Huberts (2012) 'Visies op integriteit', in: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland, red. J. van den Heuvel, L. Huberts en E. Muller; T. Kerkhoff, Zonden in de politiek en politieke zonden. Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw, in: A. Bos e.a. (red), Zonden in de politiek. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2016, Boom uitgevers Amsterdam, p. 10.

³⁹ Voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid van de Afdeling advisering (Kamerstukken II 2022/23, 28844 nr. 251)

⁴⁰ Toelichting bij artikel 2, Gedragscode integriteit Eerste Kamer; Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gedragsregel 3, p. 6.

⁴¹ Toelichting bij artikel 3, Gedragscode integriteit Eerste Kamer.

dat een Kamerlid het ambt onafhankelijk en in het algemeen belang uitoefent en geen giften of gunsten accepteert die het handelen binnen het ambt kunnen beïnvloeden.⁴²

Voor beide Kamers bestaat een registratieverplichting voor geschenken en giften met een hogere waarde dan € 50. De gedragscodes formuleren geen giftenplafond; het is aan de Kamerleden zelf om te beoordelen welke geschenken zij verantwoord vinden om in ontvangst te nemen, mede gelet op risico's van oneigenlijke beïnvloeding.⁴³ Ook moeten Kamerleden een opgave doen van hun nevenactiviteiten. Daarbij dienen de leden zelf te bepalen of een specifieke omstandigheid als relevant kan worden beschouwd voor het functioneren en dus moet worden geregistreerd.⁴⁴ Volgens de gedragscode van de Tweede Kamer geldt de volgende vuistregel: "Als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een lid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn de omstandigheid in het register te doen opnemen."⁴⁵

Toezicht op de naleving van de gedragscodes geschiedt door de Kamers.⁴⁶ Het houden van toezicht en de mogelijkheid van sanctionering verschilt echter tussen de Kamers. Bij de Tweede Kamer is het toezicht deels belegd bij het onafhankelijke daartoe door de Kamer ingestelde College van onderzoek integriteit op basis van de Regeling toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het College wordt op voordracht van het Presidium benoemd door de Tweede Kamer en bestaat uit een voorzitter en twee leden die allen geen zitting hebben in de Kamer.

Het College doet onderzoek naar mogelijke schendingen van de gedragscode door zittende Kamerleden op basis van ingediende klachten.⁴⁷ Iedereen kan zo'n klacht indienen. Na het onderzoek brengt het College een rapport uit en stuurt dat

⁴² Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gedragsregels 1 en 2, p. 4-5.

⁴³ Toelichting bij artikel 4, Gedragscode integriteit Eerste Kamer; Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gedragsregel 3, p. 5.

⁴⁴ Toelichting bij artikel 6, Gedragscode integriteit Eerste Kamer; Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gedragsregel 3, p. 5.

⁴⁵ Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gedragsregel 3, p. 5. In de Gedragscode integriteit Eerste Kamer wordt in de toelichting bij artikel 2 gesteld: "De Engelsen spreken in dit verband van «a reasonable member of the public». Dit is een denkbeeldige, kritische beschouwer van het handelen en de activiteiten van Eerste Kamerleden. De vraag die een lid zich steeds dient te stellen, is of deze redelijk denkende persoon zou oordelen dat in een specifieke casus sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling."

⁴⁶ Onder punt 3b van deze voorlichting gaat de Afdeling nader in op de gedragscodes en het toezicht daarop.

⁴⁷ Het College buigt zich niet over klachten die betrekking hebben op strafbare feiten. Zie: Regeling toezicht en handhaving gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Toelichting, Algemeen deel, p. 8.

aan het Presidium van de Tweede Kamer. Het College kan bovendien een aanbeveling doen voor het opleggen van een sanctie. Uiteindelijk doet het Presidium op basis van het onderzoek en de aanbeveling een voorstel aan de Tweede Kamer. De Kamer besluit over het eventuele opleggen van een sanctie.⁴⁸

Op grond van de eigen reglementen kan een lid van de Tweede Kamer een aanwijzing krijgen, berispt worden of worden geschorst voor de duur van ten hoogste een maand.⁴⁹ De schorsing betreft het deelnemen aan plenaire vergaderingen, aan commissievergaderingen of aan andere activiteiten die door of namens de Kamer worden gehouden. Het Kamerlid kan tijdens een schorsing wel deelnemen aan de stemmingen. Het uitsluiten van deelname aan de stemmingen is volgens de Tweede Kamer namelijk onverenigbaar met de staatsrechtelijke positie van Kamerleden.⁵⁰

Bij de Eerste Kamer ligt de nadruk op toezicht door de leden zelf. Er wordt verwacht dat leden zich openstellen om op hun handelen te worden aangesproken door collega's.⁵¹ Binnen of tussen fracties kunnen integriteitskwesaties op die manier worden opgelost. Daarnaast houdt de Huishoudelijke Commissie van de Eerste Kamer toezicht op de naleving van de gedragscode. De Huishoudelijke Commissie wordt gevormd door de Voorzitter en de twee Ondervoorzitters van de Kamer.⁵² Zowel over hun eigen handelen als over het handelen van andere Eerste Kamerleden kunnen de Kamerleden de Huishoudelijke Commissie om een oordeel vragen over de naleving en interpretatie van de gedragscode. Nadat de betrokkenen zijn gehoord, geeft de Huishoudelijke Commissie een oordeel. Daarbij kan deze commissie ook aanbevelingen formuleren.

Volgens de Eerste Kamer verdragen formele sancties zoals (algehele) schorsingen of ontzetting van het Kamerlidmaatschap zich niet met het grondwettelijk verankerde vrije mandaat van de leden.⁵³ Overtredingen van de gedragscode kunnen in de Eerste Kamer dan ook in het geheel niet worden gesanctioneerd. Op dit punt is er dus een verschil met de Tweede Kamer, waar wel bepaalde sancties kunnen worden opgelegd.

c. *Ambtsmisdriven*

⁴⁸ Op basis van het onderzoek door het College kunnen de volgende sancties worden opgelegd: aanwijzing, berisping of schorsing

⁴⁹ Artikel 11 van de Regeling toezicht en handhaving gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁵⁰ Regeling toezicht en handhaving gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel 11, p. 11.

⁵¹ Toelichting bij artikel 6, Gedragscode integriteit Eerste Kamer.

⁵² Artikel 14 Reglement van Orde Eerste Kamer.

⁵³ Toelichting bij artikel 10, Gedragscode integriteit Eerste Kamer.

Het handelen van Kamerleden wordt ook begrensd door de grondwettelijke regeling over ambtsmisdrijven.⁵⁴ Dit betreft de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen politici, waaronder Kamerleden, strafrechtelijk te vervolgen voor ambtsdelicten. Vervolging vindt in eerste en enige aanleg plaats bij de Hoge Raad.⁵⁵ Het Wetboek van Strafrecht bevat een aantal expliciet beschreven ambtsdelicten.⁵⁶ Daarnaast is sprake van een ambtsdelict indien een delict wordt gepleegd door een Kamerlid als gevolg waarvan deze een bijzondere ambtsplicht schendt of gebruikmaakt van macht, gelegenheid of middelen die aan het ambt zijn verbonden.⁵⁷

Het initiatief tot het instellen van vervolging voor ambtsdelicten is neergelegd bij de regering en de Tweede Kamer.⁵⁸ Aangezien de omstandigheden waaronder sprake kan zijn van ambtsmisdrijven sterk politieke dimensies kunnen hebben, was het volgens de regering wenselijk dat politieke organen betrokken zijn bij de beoordeling al dan niet over te gaan tot vervolging.⁵⁹ Op die manier worden politieke ambtsdragers beschermd tegen lichtvaardige vervolging.

De procedure rondom vervolging op initiatief van de regering is opgenomen in een protocol.⁶⁰ De procedure tot vervolging op initiatief van de Tweede Kamer is neergelegd in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.⁶¹ Voor beide procedures geldt dat deze kunnen leiden tot een vervolging bij de Hoge Raad.

Deze bijzondere procedure tot vervolging wegens ambtsdelicten is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen. Het is een ultimatum remedium dat niet te gemakkelijk

⁵⁴ Artikel 119 van de Grondwet jo. Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

⁵⁵ Artikel 76, eerste en vierde lid, Wet op de rechterlijke organisatie.

⁵⁶ Zie titel XXVII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht voor de ambtsmisdrijven en titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht voor de ambtsovertredingen.

⁵⁷ Artikel 3, tweede lid, van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen en artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht. Zie ook J.M. ten Voorde, T&C Strafrecht, commentaar op artikel 44 Sr, online actueel t/m 01-09-2021, aant. 5.

⁵⁸ E.M.H. Hirsch Ballin (red.) e.a., Uitleg van de Grondwet, Den Haag, Boom Juridisch, 2021, p. 1141. Voorheen moest de Staten-Generaal verlof verlenen voor de vervolging.

⁵⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16164 (R 1147), nr. 8, p. 1.

⁶⁰ Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

⁶¹ Artikel 18, eerste lid Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Volgens de Commissie Fokkens is in de literatuur onomstreden dat dit impliceert dat overwegingen van politieke opportuniteit een rol kunnen en mogen spelen bij de door de Tweede Kamer te nemen beslissing of een opdracht tot vervolging zal worden gegeven (zie Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, Niet boven maar in de wet, juli 2021, p. 84).

moet worden ingezet, zeker niet jegens politieke ambtsdragers. Door de inbedding in het strafrecht laat deze regeling alleen toe dat wordt gereageerd op gevallen die aan de oppervlakte komen en waarvoor voldoende bewijzen kunnen worden verzameld. Daarmee heeft de procedure een voornamelijk reactief karakter. Vervolgung wegens ambtsdelicten is daarom een beperkt middel bij het voorkomen van bijvoorbeeld corruptie.⁶²

Tot op heden is nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon vervolgd voor het plegen van een ambtsmisdrijf.⁶³ Een verklaring hiervoor kan onder meer zijn gelegen in de vormgeving van de huidige procedure. In 2016 noemde de Commissie Schouten de procedure voor vervolging wegens ambtsdelicten 'in de praktijk onbegaanbaar'.⁶⁴ In reactie daarop is de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen ingesteld (hierna: Commissie Fokkens).⁶⁵ De Commissie Fokkens heeft geconcludeerd dat de huidige procedure voor het vervolgen wegens ambtsmisdrijven de opsporing, vervolging en berechting ernstig bemoeilijkt. Zij doet dan ook voorstellen voor aanpassing van die procedure. Momenteel wordt in het licht daarvan gewerkt aan een verbetering van de procedure voor de vervolging wegens ambtsmisdrijven.⁶⁶

4. Bestaande mogelijkheden normering fracties

Kamerleden werken nauw samen in fracties. Deze fracties zijn in de praktijk vormvrij.⁶⁷ Voor een Tweede Kamerfractie is in het reglement bepaald dat de fractie een stichting opricht.⁶⁸ Via deze stichting ontvangt de fractie een bijdrage voor de bekostiging van de personele en materiële kosten van de fractie, bijvoorbeeld voor het aantrekken van fractiemedewerkers of het aanschaffen van apparatuur ter ondersteuning van de fractie.⁶⁹ Ook fracties in de Eerste Kamer ontvangen een bijdrage ter dekking van inhoudelijke, administratieve en

⁶² Zie o.a. P.H.P.H.M.C. van Kempen, Hooggeplaatste politici, corruptie en de functie van het strafrecht, DD 2019/17.

⁶³ Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, Niet boven maar in de wet, juli 2021, p. 34.

⁶⁴ Commissie van Onderzoek onder leiding van mevrouw C.J. Schouten die onderzoek deed naar een lek uit de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD).

⁶⁵ Artikel 2 Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

⁶⁶ Hoofdlijnenbrief herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, 12 april 2024, kenmerk 5392756.

⁶⁷ In de literatuur worden fracties in deze rol ook wel omschreven als informele samenwerkingsverbanden van Kamerleden, zonder rechtspersoonlijkheid. Zie: P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, Deventer, Wolters Kluwer, 2024, p. 177. Zie hiervoor ook Rechtbank Amsterdam 21 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4212, r.o. 4.1 en Rechtbank Limburg 11 januari 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:266, r.o. 4.8.

⁶⁸ Artikel 2, eerste lid, van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.

⁶⁹ Artikel 4 van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.

organisatorische ondersteuning.⁷⁰ Anders dan in de Tweede Kamer is in een fractie Kamer de oprichting van een stichting niet verplicht. Of en zo ja, hoe de Eerste Kamer gebruik moet maken van een rechtspersoon is binnen de Eerste Kamer niet geregeld.

Toezicht op de financiën van fracties is bij beide Kamers met name gericht op de verantwoording van de doelmatige besteding van de vanuit de Kamer ontvangen fractiebijdrage. Fracties moeten deze verstrekte bijdrage aanwenden voor specifieke, geclausuleerde, werkzaamheden.⁷¹

Fracties kunnen bij het realiseren van hun doelen ook gebruik maken van financiering uit giften. Voor een Tweede Kamerfractie wordt in de jaarlijkse verantwoording ook een overzicht opgenomen van giften van € 4.500 of meer (berekend per schenker/gever). De accountant stelt de juistheid en volledigheid vast van de in de verantwoording opgenomen giften.⁷² Bij niet-nakoming van deze registratieplicht kan het Presidium van de Tweede Kamer maatregelen nemen die het Presidium passend acht.⁷³ Voor het overige zijn fracties niet verplicht om in aanvulling op bestaande gedragsregels voor Kamerleden zelf transparant te zijn over ontvangen giften of verplicht om bepaalde giften te weigeren.

5. Beantwoording eerste vraag

De minister vraagt allereerst of er mogelijkheden dan wel onmogelijkheden zijn om onafhankelijk toezicht te houden op verkozen individuele volksvertegenwoordigers en fracties in de beide Kamers der Staten-Generaal, in het bijzonder in het licht van hun grondwettelijke positie. De minister vraagt de Afdeling daarbij in te gaan op de constitutionele en staatsrechtelijke kaders waarmee in dat verband rekening moet worden gehouden.

Hiervoor heeft de Afdeling uiteengezet hoe het handelen van Kamerleden op dit moment in algemene zin wordt genormeerd door de reglementen van orde en de daarop gebaseerde gedragsregels, formele wetgeving en de grondwettelijke regeling voor ambtsmisdrijven. De motie die aanleiding heeft gegeven tot dit verzoek om voorlichting, richt zich specifiek op (financiële) buitenlandse beïnvloeding. Buitenlandse financiële beïnvloeding van het parlementaire proces kan het vertrouwen in de democratische instituties ondermijnen. Het is daarom van groot belang om de democratische rechtsstaat en het vrije en open publieke debat tegen ongewenste beïnvloeding te beschermen.

⁷⁰ Artikel 2 van de Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer 2023.

⁷¹ Artikel 2, eerste en tweede lid, van de Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer 2023 en artikel 4, tweede en derde lid, van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.

⁷² Zie bijlage 2 bij de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.

⁷³ Artikel 17 van de Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer 2023.

Om die reden zijn er reeds maatregelen genomen ten aanzien het ontvangen van giften door kandidaten en politieke partijen. Het houden van toezicht op buitenlandse financiële beïnvloeding van individuele Kamerleden en fracties is in het licht van de hiervoor geschetste constitutionele onafhankelijkheid van Kamerleden echter van wezenlijk andere aard dan dat op politieke partijen en kandidaten. De onafhankelijke positie van Kamerleden en het belang daarvan voor de machtscheiding tussen regering en parlement maakt dat de Grondwet de wetgever slechts beperkte mogelijkheden biedt om nadere normen te stellen ten aanzien van het functioneren van Kamerleden.

Hierna bespreekt de Afdeling twee mogelijkheden die het toezicht op buitenlandse financiële beïnvloeding van Kamerleden kunnen versterken. Het gaat dan om het stellen van voorwaarden aan de geldelijke vergoeding van Kamerleden (onder a) en om het handhaven van gedragsregels door de afzonderlijke Kamers (onder b).

a. *Gedeeltelijke inhouding geldelijke voorzieningen*

Om gebruik te kunnen maken van geldelijke voorzieningen moeten Kamerleden op grond van de huidige op artikel 63 van de Grondwet gebaseerde wetgeving voldoen aan bepaalde voorwaarden.⁷⁴ Voor leden van de Tweede Kamer is geregeld dat zij hun neveninkomsten moeten opgeven. Vanaf een wettelijk vastgelegde drempel kunnen bepaalde neveninkomsten in mindering worden gebracht op de geldelijke voorzieningen die zij ontvangen.⁷⁵ Het niet registreren van neveninkomsten kan leiden tot een inhouding van de schadeloosstelling door de griffier.⁷⁶ Dit is ingegeven door de gedachte dat er geen financiële druk op Tweede Kamerleden mag bestaan om al dan niet neveninkomsten te hebben (zie punt 2b). Dit kan de onafhankelijke positie van het Kamerlid onder druk zetten of een niet te rechtvaardigen voordeel opleveren ten opzichte van andere Tweede Kamerleden.

De Afdeling acht een vergelijkbare benadering ten aanzien van giften niet uitgesloten. Een nader te overwegen mogelijkheid is dat de op artikel 63 van de Grondwet gebaseerde wet die geldelijke voorzieningen regelt voor leden van de Kamers nadere voorwaarden stelt met betrekking tot de ontvangst van giften of het niet-registreren daarvan. Ook voor giften geldt dat het ongewenst is dat Kamerleden daarvan afhankelijk worden of dat ze tot een onwenselijke bevoordeling leiden van enkele Kamerleden ten opzichte van Kamerleden die deze giften niet ontvangen. Tegelijkertijd moet het inhouden van geldelijke voorzieningen proportioneel zijn en geen wezenlijke belemmering vormen voor het functioneren als Kamerlid. Ook moet worden onderkend dat de ontvangst van

⁷⁴ Kamerstukken II 1976/77, 14222, nr. 3, p. 12.

⁷⁵ Het gaat om neveninkomsten van een Tweede Kamerlid per jaar die een bedrag gelijk aan 14% van de schadeloosstelling op jaarbasis te boven gaan. De vermindering bedraagt ten hoogste 35% van de schadeloosstelling op jaarbasis.

⁷⁶ Artikel 4, zesde lid, van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.

giften niet zonder meer problematisch is in een stelsel dat politieke participatie veronderstelt.

Inhouding van een deel van de geldelijke voorzieningen vanwege de ontvangst van giften of het niet-registreren daarvan is weliswaar een denkbare uitbreiding van wettelijke voorwaarden, maar deze verdient in het licht van de hierboven besproken proportionaliteitseisen van artikel 63 van de Grondwet wel zorgvuldige overweging.

b. *Handhaving gedragsregels*

In het licht van hun onafhankelijke, autonome positie kunnen de Kamers zelf besluiten om een deel van het toezicht te beleggen bij een door hen in te stellen onafhankelijk orgaan. De Afdeling wijst in dat verband op het onafhankelijke College van onderzoek integriteit dat is ingesteld door de Tweede Kamer voor het houden van toezicht op de naleving van de gedragscode. Het onderbrengen van de klachtbehandeling bij een onafhankelijk college heeft blijkens ervaringen in het buitenland voordelen.⁷⁷ Het risico is dan namelijk minder groot dat het proces politiseert. Dit laat onverlet dat de Kamers uiteindelijk zelf verantwoordelijk blijven voor het al dan niet verbinden van consequenties aan door het College gepresenteerde bevindingen.

Overtreding van normen uit de gedragscodes kan in elk geval niet leiden tot een verlies van het Kamerlidmaatschap.⁷⁸ Dit vloeit voort uit het grondwettelijk verankerde mandaat dat de volksvertegenwoordigers hebben gekregen van de kiezers en de vereisten die de Grondwet ten aanzien van het lidmaatschap stelt.⁷⁹ Andersoortige sanctionering via het reglement van orde is daarentegen niet uitgesloten.⁸⁰ De Tweede Kamer kent bijvoorbeeld de mogelijkheid een Kamerlid te sanctioneren met een aanwijzing, berisping of schorsing. Als ondergrens hanteert de Tweede Kamer daarbij dat een lid, ondanks een eventuele schorsing, wel kan deelnemen aan de stemmingen. Het uitsluiten van deelname aan stemmingen acht de Kamer onverenigbaar met de staatsrechtelijke positie van de Kamerleden.⁸¹

Gelet op de grondwettelijke positie van Kamerleden zijn de mogelijkheden voor de wetgever om toe te zien op het functioneren van Kamerleden beperkt. Het opleggen van sancties kan, behoudens strafrechtelijke sanctionering, alleen door de Kamers zelf in de eigen reglementen worden bepaald en begrensd.

6. Beantwoording tweede vraag

In de tweede voorlichtingsvraag vraagt de minister specifiek of het mogelijk is om het bedoelde onafhankelijk toezicht op Kamerleden en fracties neer te leggen bij de Nederlandse autoriteit politieke partijen. Die Autoriteit wordt met de Wet

⁷⁷ P.P.T. Bovend'Eert, Integriteit in het parlement, De eerste ervaringen met de gedragscodes voor Kamerleden, NJB 2022/404.

⁷⁸ Daarvoor zou een grondwetswijziging noodzakelijk zijn. P.P.T. Bovend'eert, Eerste stap in de goede richting, in: A.W. Heringa (red.) e.a., Een beetje integer bestaat niet: integriteit binnen het openbaar bestuur, Den Haag, Boom Juridisch, 2020, p. 42; D.J. Elzinga, Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen, In een politieke omgeving zijn aanvullende gedragscodes riskant, Gst. 2015/130.

⁷⁹ Artikelen 54, 56 en 57 van de Grondwet.

⁸⁰ Artikel 72 van de Grondwet.

⁸¹ Artikel 11 Regeling toezicht en handhaving gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

op de politieke partijen (Wpp) geïntroduceerd.⁸² Het doel van de Wpp is het versterken van de onafhankelijke positie van politieke partijen en de bundeling van bestaande en nieuwe regels in één wet.⁸³ De Wpp bevat voor een groot deel transparantieregels, onder andere over de financiering van de partijen. Bijdragen van niet-Nederlanders aan Nederlandse politieke partijen worden in het voorstel verboden om het risico van beïnvloeding te beperken.

De op te richten Nederlandse Autoriteit politieke partijen heeft als doel om toezicht te houden op de naleving van de Wpp. De Autoriteit moet een onafhankelijke toezichthouder worden met een bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium ten aanzien van kandidaten en politieke partijen. De Autoriteit krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Op die manier wordt zo veel mogelijk (de schijn van) politieke inmenging in de oordeelsvorming omtrent het toezicht op de financiering en subsidiëring van politieke partijen vermeden.⁸⁴ De leden van de Nederlandse Autoriteit politieke partijen worden bij koninklijk besluit benoemd.

In de voorgestelde Wpp wordt de betrokkenheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sterk ingeperkt om (de schijn van) politieke inmenging in de oordeelsvorming te vermijden.⁸⁵ De minister is volgens de memorie van toelichting bij dat voorstel wel stelselverantwoordelijk, maar heeft niet de ruimte om in individuele gevallen besluiten te nemen. Gelet hierop worden ook enkele uitzonderingen op de Kaderwet zbo's overwogen. Om die reden kan de Autoriteit zonder tussenkomst van de minister besluiten nemen en kan de minister deze besluiten niet vernietigen. Wel kan de minister beleidsregels vaststellen, maar hiervan zal volgens de toelichting slechts beperkt gebruik worden gemaakt.⁸⁶ Deze constructie is begrijpelijk gelet op de noodzakelijke onafhankelijkheid van de Autoriteit.

Bij het houden van toezicht op kandidaat-volksvertegenwoordigers en politieke partijen is een fundamenteel andere verhouding aan de orde dan bij het houden van toezicht op Kamerleden en fracties. Tegen die achtergrond is het houden van toezicht door een externe, niet door de Kamer zelf ingestelde instantie niet mogelijk. Dat geldt ook voor de op te richten Autoriteit politieke partijen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de Autoriteit, hoe beperkt ook, raakt aan de noodzakelijke scheiding van machten tussen regering en parlement omdat de minister via deze constructie, zij het indirect, betrokken is bij het toezicht op de

⁸² De Afdeling advisering gaat bij het opstellen van dit advies uit van de tekst van het wetsvoorstel van de Wet op de politieke partijen zoals dit aan de Afdeling is aangeboden.

⁸³ Memorie van toelichting bij de Wet politieke partijen, algemeen deel, paragraaf 1.1 (Achtergrond en strekking).

⁸⁴ Memorie van toelichting bij de Wet politieke partijen, algemeen deel, paragraaf 8.3 (Vormgeving van de Autoriteit).

⁸⁵ Memorie van toelichting bij de Wet politieke partijen, algemeen deel, paragraaf 8.3 (Vormgeving van de Autoriteit).

⁸⁶ Memorie van toelichting bij de Wet politieke partijen, algemeen deel, paragraaf 8.6 (Toezicht en handhaving).

invulling van de functie van Kamerlid. Dat toezicht is, behoudens de beperkte grondwettelijke mogelijkheden, een zaak van de Kamer zelf.

In dat verband kan worden opgemerkt dat juist omdat de minister op afstand is geplaatst van de Autoriteit de Tweede Kamer een beperkte parlementaire controle kan uitoefenen op het functioneren van de Autoriteit. Dat zou betekenen dat de Autoriteit toezicht houdt op Kamerleden terwijl deze ten opzichte van de Tweede Kamer onafhankelijk opereert. Dit verdraagt zich niet met de staatsrechtelijke positie van gekozen volksvertegenwoordigers.

Gelet op de constitutionele uitgangspunten acht de Afdeling het dan ook niet mogelijk dat het toezicht op Kamerleden of fracties wordt uitbesteed aan een zelfstandig bestuursorgaan zoals de Nederlandse Autoriteit politieke partijen.

7. Beantwoording derde vraag

De derde voorlichtingsvraag ziet op de wenselijkheid en noodzaak van aanvullende waarborgen naast de in het wetsvoorstel Wpp opgenomen voorzieningen. De Afdeling wijst in dat verband op de bestaande mogelijkheden voor het houden van toezicht op Kamerleden via de eigen gedragsregels door de Kamers zelf, formeel-wettelijke normen en, in zeer uitzonderlijke situaties, strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven. Voor het introduceren van een nieuwe vorm van extern toezicht ziet de Afdeling in het licht van de grondwettelijke normering van de positie van Kamerleden geen ruimte.

De Afdeling merkt op dat een versterking van het toezicht op (buitenlandse) financiële beïnvloeding kan worden bereikt door de bestaande regels beter te benutten. Zo zijn er mogelijkheden om inhoudelijke normstelling ten aanzien van leden van beide Kamers der Staten-Generaal aan te scherpen of verder te harmoniseren. Het formuleren van nadere interne gedragsregels door de beide Kamers ligt daarbij het meest voor de hand (zie punt 3b) en biedt bovendien de gelegenheid voor beide Kamers om in gesprek te gaan over de wenselijkheid en nadere vormgeving van bepaalde regels. Tot op zekere hoogte kan ook het inhouden van een deel van de geldelijke voorzieningen een manier zijn om ongewenste beïnvloeding te beperken (zie punt 5a). De inzet van het strafrecht lijkt daarvoor een minder effectief middel (zie punt 3c).

Ten aanzien van fracties geldt dat het toezicht op eventuele (indirecte) financiële beïnvloeding momenteel nauwelijks door parlementaire gedragsregels wordt genormeerd (zie punt 4). Hierin schuilt het risico dat bestaande normen voor de ontvangst van giften door partijen en Kamerleden via fracties ontweken kunnen worden. Een verdere aanscherping van de gedragsregels door de Kamers kan dat risico verminderen.

De Afdeling meent dat de wenselijkheid van een aanvulling van het bestaande toezicht, of de invulling daarvan, binnen de grondwettelijke grenzen een voornamelijk politieke afweging vergt. Die afweging ligt primair bij de Kamers,

gelet op hun onafhankelijke positie. Bij het maken van deze afweging kunnen de door de Afdeling in deze voorlichting geschetste aandachtspunten worden betrokken.

De Afdeling merkt daarbij nog wel op dat van de verkenning van de juridische mogelijkheden geen overdreven verwachtingen moeten worden gekoesterd. Het bevorderen van de integriteitscultuur is immers niet slechts een vraag naar het aanvullen van bestaande regels. De vraag naar integer handelen is onderwerp van een continu debat en wordt in overwegende mate bepaald door morele waarden en uitgangspunten.

De vice-president van de Raad van State,