

ANNOTATIE

Gunnarsson en Norddahl t. IJsland (EHRM, 24159) – Onpartijdigheid in verkiezingsgeschillen

J.L.W. Broeksteeg

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-04-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0416JUD002415922 (EHRC-2024-0115)

1. In deze uitspraak bevestigt het EHRM de in *Mugemangango t. België*^[1] ingezette jurisprudentie. Het gaat dan in de kern om de vraag of bij de toelating van leden tot de volksvertegenwoordiging de beslissing van geschillen omtrent de verkiezingen genomen mag worden door het parlement zelf, of dat deze geschilbeslechting aan een onafhankelijke instantie moet worden overgelaten. Het Hof liet in *Mugemangango* de beantwoording van deze vraag uiteindelijk in het midden; onder omstandigheden kan het parlement verkiezingsgeschillen beslechten. Maar het formuleerde wel drie voorwaarden waaraan deze procedure moet voldoen. 1. De procedure moet voldoende waarborgen van onpartijdigheid bevatten. 2. Nationale wetgeving moet de parlementaire beslissingsruimte voldoende beperken, met duidelijke criteria voor de beslechting van het verkiezingsgeschil. 3. De procedure moet voldoende procedurele waarborgen bevatten om tot een eerlijk, objectief en met redenen omkleed besluit te komen. Indien niet aan deze vereisten is voldaan, betekent dat een inbreuk op art. 3 EP EVRM (vrije en geheime verkiezingen) en onder omstandigheden ook op art. 13 EVRM (effectief rechtsmiddel). Art. 6 EVRM is overigens niet van toepassing, omdat verkiezingsgeschillen geen 'burgerlijke rechten en verplichtingen' zijn.

2. De *Mugemangango*-uitspraak heeft in de literatuur de vraag opgeroepen of het Hof nog enige ruimte laat voor beslechting van verkiezingsgeschillen door het parlement zelf.^[2]

Wanneer zal een beslissing door het parlement voldoende waarborgen van onpartijdigheid bevatten? Relevant is dan onder meer wie precies beslist over verkiezingsgeschillen. In België oordeelde in eerste instantie een parlementaire commissie (in het voordeel van Mugemangango) en vervolgens de plenaire vergadering van het parlement (in zijn nadeel), inclusief de leden die gekozen waren in hetzelfde kiesdistrict als Mugemangango en die daarmee mogelijk hun zetel zouden verliezen indien zijn klacht gegrond zou zijn verklaard.

3. De IJslandse procedure is iets anders vormgegeven. De parlementaire commissie voor de geloofsbrieven geeft een oordeel; de plenaire vergadering van het parlement kan dat oordeel bevestigen of verwerpen. Het ingewikkelde IJslandse kiesstelsel (dat lijkt op het Zweedse en het Deense) kent zogeheten compensatiezetels, die moeten bewerkstelligen dat de uitslag, ondanks de districten, toch zoveel mogelijk de evenredige vertegenwoordiging benadert. De eerste klager verloor door een hertelling zijn compensatiezetel; de tweede kandidaat kreeg in een district, ondanks hertelling, net niet voldoende stemmen voor een zetel.

4. Zoals gezegd bevestigt het Hof de vereisten van *Mugemangango*. In de Belgische zaak werden de leden van de commissie voor de geloofsbrieven benoemd door loting; in IJsland zijn zij gekozen door het nieuw verkozen parlement, waardoor de samenstelling evenwichtiger is verdeeld over de parlementaire fracties. Daar staat tegenover dat het reglement ter zake niet voorziet in de mogelijkheid van terugtrekking van leden uit de commissie in geval van, bijvoorbeeld, een belangenconflict (par. 83). Daarnaast stelt het Hof vast dat in geval van mogelijke hertelling een groot aantal parlamentszetels in gevaar zou komen; het gaat dan om de compensatiezetels en de zetels in het noordwestelijke district, of zelfs die van alle parlamentsleden. Hoe dan ook zouden veel leden direct geraakt zijn door zo'n besluit en daarmee stemmen zij over hun eigen lot (par. 85). Het Hof stelt ook vast dat er geen regels zijn in geval van belangenverstrengeling van leden van het parlement (par. 86) en het trekt op dat punt een vergelijking met de jurisprudentie omtrent onpartijdigheid in de zin van art. 6 EVRM. Alle gekozen kandidaten in het noordwestelijke district en de kandidaat die in plaats van de eerste klager op een compensatiezetel was verkozen, hebben meegestemd, de geloofsbrieven bevestigd en de klachten van beide klagers verworpen (par. 89). Daarmee kent de procedure onvoldoende institutionele en procedurele waarborgen tegen politieke en partijdige besluiten in het parlement. Aan het eerste vereiste van *Mugemangango* voor het beslechten van verkiezingsgeschillen door het parlement, namelijk een procedure met voldoende waarborgen van onpartijdigheid, is daarmee niet voldaan. Hetzelfde geldt voor het tweede vereiste: een beperkte beslissingsruimte en duidelijke criteria. We kunnen daar kort over zijn: procedurele regels ontbraken goeddeels. Alleen de Kieswet en het reglement van orde van het parlement bevatten regels; een reglement voor de commissie voor de

geloofsbrieven werd pas vastgesteld nadat klagers hun klachten hadden ingediend (par. 94). Bovendien was het criterium dat het moet gaan om gebreken in de verkiezingen, waarvan kan worden aangenomen dat zij gevolgen kunnen hebben voor de uitslag. Dat is vaag en zorgde ervoor dat de commissie voor de geloofsbrieven niet tot een eensluidende interpretatie daarvan kon komen (par. 95). Aan het derde criterium, een eerlijke en objectieve behandeling van de klacht en een voldoende gemotiveerd besluit, is wel voldaan. Klagers konden schriftelijk en mondeling hun klacht toelichten. Zij mochten verschijnen voor de commissie voor de geloofsbrieven. Er was voldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar. De aanbevelingen en voorstellen waren voldoende gemotiveerd. De plenaire vergadering van het parlement heeft uitgebreid (vijf uur lang) gedebatteerd over de klacht. Alle materiaal, behalve de vertrouwelijke stukken, was algemeen toegankelijk (par. 102 en 103).

5. In Nederland verloopt de procedure iets anders; hier oordeelt de ‘oude’ Kamer op grond van art. 58 Grondwet, over de geloofsbrieven en verkiezingsgeschillen. Dat zou de beoordeling wat onpartijdiger maken dan in geval de nieuw verkozen Kamer zelf oordeelt. Echter, in de oude Kamer kunnen natuurlijk leden zetelen, die belang hebben bij het verkiezingsgeschil, omdat zij opnieuw verkiesbaar zijn. Daarnaast geldt dat in Nederland kiesdistricten ontbreken; het land is feitelijk één groot district. Het is om die reden niet mogelijk om leden aan te wijzen die minder belang hebben bij een bepaalde uitkomst van een verkiezingsgeschil, omdat de uitslag in een ander district hen niet zou raken. In de literatuur zijn twee oplossingen voorgesteld. Bovend’Eert en Kummeling stellen voor dat de oude Kamer, en dan alleen de leden die niet opnieuw verkozen zijn, verkiezingsgeschillen beslecht.[3] Daarmee zou het parlement voldoende onpartijdig zijn – alhoewel hij nog onpartijdiger zou zijn indien alleen de leden die niet opnieuw verkozen *kunnen* worden, de verkiezingsgeschillen beslechten. Nadeel is dat een kleine groep Kamerleden overblijft die de verkiezingsgeschillen beslecht en het de vraag is of een besluit van deze groep aan te merken valt als een besluit van de Kamer. Bovendien hebben deze Kamerleden een politieke kleur en het is de vraag of deze kleur een rol speelt bij hun besluitvorming. Zolang dat niet uit te sluiten valt, is hun partijdigheid in het geding. Wat mij betreft is de oplossing van Trapman beter. Hij stelt voor om de beslechting van verkiezingsgeschillen initieel bij het parlement te laten, maar tegen een besluit daarvan beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[4] Zij beslecht immers ook andere verkiezingsgeschillen én kan dat snel doen. Deze optie zou grondwetswijziging vergen. Dat duurt even, maar dan is zeker dat Nederland wél kan voldoen aan de criteria uit *Mugemangango* en *Gunnarsson*.

J.L.W. Broeksteeg

[1] *Mugemangango t. België*, EHRM 15 juli 2020, nr. 310/15,

ECLI:CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, *EHRC* 2020/0197, m.nt. Goossens/de Lange.

[2] Zie de noot van Goossens en De Lange onder *Mugemangango*; A. Mulder e.a., ‘Verkiezingsgeschillen in Nederland. Keurt de slager zijn eigen vlees?’, *NJB* 2021, p. 829-835; L.S.A. Trapman, ‘Kiesrecht, verkiezingen en verkiezingscampagnes’, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 380-391. Zie verder: B. Michel, ‘Verkiezingsfouten en het onderzoek van de geloofsbrieven’, *NJB* 2012, p. 2180-2186; K.A.M. van Vught, *Verkiezingsgeschillen. Parlementair privilege of rechterlijk recht?*, Amersfoort: Celsus 2015; J.L.W. Broeksteeg, ‘De beslechting van verkiezingsgeschillen en art. 3 EP EVRM’, in: N.S. Efthymiou e.a. (red.), *De vele facetten van het staatsrecht* (De Lange-bundel), Nijmegen: WLP 2020, p. 211-224.

[3] P.P.T. Bovend’Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 148.

[4] Trapman 2024, p. 388-391.