

ANNOTATIE

Kokëdhima t. Albanië (EHRM, 55159/16) – Belangenverstrengeling in het parlement

J.L.W. Broeksteeg

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 11-06-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0611JUD005515916 (EHRC-2024-0162)

1. Dit is een van de eerste zaken voor het EHRM over integriteit van volksvertegenwoordigers. Er was al wel Straatsburgse jurisprudentie omtrent incompatibiliteiten en onverenigbaarheden, bijvoorbeeld met betrekking tot ambtenaren, advocaten en officieren van justitie,[1] maar die was er nog niet met betrekking tot privaatrechtelijke (financiële) belangen: in casu gaat het om een parlamentslid dat enig aandeelhouder is van een bedrijf, dat inkomsten verwerft uit contracten met de overheid. Overigens heeft het Hof eerder ook zaken beslist, waarbij het mandaat van parlementariërs werd beëindigd, maar die zijn dermate verschillend van deze zaak, dat zij hier verder niet relevant zijn.[2] Onder 2 en 3 ga ik nader in op de casus en de uitspraak van het EHRM en onder 4 maak ik een vergelijking met Nederland.

2. Klager heeft, als enig aandeelhouder, een bedrijf in internet- en telefoondiensten. Zijn bedrijf doet veel zaken met Albanese overheden. In 2013 wordt hij verkozen tot lid van het parlement. Hij vraagt een ‘hoge inspectie’, die een wettelijke adviesfunctie heeft omtrent belangenverstrengeling en ethiek, hoe om te gaan met het bezit van de aandelen. Het antwoord van deze inspectie was betrekkelijk vaag: het is zijn eigen verantwoordelijkheid om belangenverstrengeling te voorkomen; hij kan advies vragen aan het parlement; de inspectie kan een onderzoek verrichten en dan adviseren wat te doen. Klager wendt zich vervolgens tot

de juridische afdeling van het parlement, dat hem wat algemene informatie geeft en hem adviseert onderzoek te laten doen door eerdergenoemde inspectie. Ten langen leste verkoopt klager, nadat hij inmiddels zo'n half jaar parlementariër is (februari 2014), zijn aandelen. Een jaar later verzoekt een fractie in het Albanese parlement om bij het Constitutioneel Hof een procedure te starten vanwege de mogelijke incompatibiliteit van klagers lidmaatschap van het parlement met zijn enig aandeelhouderschap. Het parlement geleidt het verzoek door. In 2016 doet het Constitutioneel Hof uitspraak: het lidmaatschap van het parlement is onverenigbaar met zijn positie als enig aandeelhouder. Art. 70 lid 3 van de grondwet van Albanië schrijft namelijk (kort weergegeven) voor, dat parlementsleden geen activiteiten mogen ontwikkelen waardoor zij inkomsten van de staat of van lokale overheden krijgen. Daarbij overweegt het Constitutioneel Hof dat klager weliswaar geen nieuwe contracten heeft afgesloten met overheden, maar dat uit eerder afgesloten overeenkomsten wel inkomsten voortvloeiden. Door de incompatibiliteit wordt klager zijn zetel ontnomen.

3. In zaken waarin het Hof toetst aan art. 3 EP EVRM (recht op eerlijke en vrije verkiezingen), neemt het een ruime *margin of appreciation* aan. Het toetst in zulke zaken of een genomen beslissing kennelijk onredelijk of willekeurig, dan wel disproportioneel is. Voor wat betreft de onredelijkheid of willekeur stelt klager voor het Hof dat de uitleg die de het Albanese Constitutioneel Hof geeft aan art. 70 lid 3 van de grondwet niet te verwachten was. Daarmee is het Hof het niet eens. De uitwerking in de wet én de jurisprudentie ter zake geven een duidelijke uitleg. Dat er slechts één eerdere uitspraak is, zoals klager bepleit, maakt dat niet anders. Er kon, aldus het Hof (par. 61) weinig twijfel bestaan over de onverenigbaarheid van het eigenaarschap van een bedrijf dat inkomsten van overheden verkrijgt, met het lidmaatschap van het parlement. Vervolgens gaat het Hof in op het betoog van klager, dat hij na de aanvaarding van zijn parlementszetel geen nieuwe contracten met overheden meer heeft gesloten en dat de inkomsten nog uitsluitend voortvloeiden uit eerder gesloten overeenkomsten. Het Hof geeft toe dat het Albanese Constitutioneel Hof de grondwet strikt interpreteert (par. 64). Maar ook hier kan het Hof, mede gezien de eerdere uitspraak van het Constitutioneel Hof, geen willekeur zien. Ten slotte gaat het Hof in op het betoog van klager dat hij juridische hulp heeft gezocht, maar dat zowel de hoge inspectie als het parlement hem geen duidelijk antwoord konden geven. Het Hof is van oordeel dat klager kennelijk vermoedde dat de combinatie van functies niet mogelijk was, dat hij aan de inspectie ook om een formeel onderzoek had kunnen vragen (par. 66) en dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van klager zelf is om belangenverstrengeling te vermijden (par. 69). Kortom, het Hof kan geen willekeur aannemen; klager kon de ontzetting van zijn parlementszetel voorzien. Hiervoor gaf ik al aan dat het Hof in kiesrechtzaken ook toetst of de genomen besluiten of maatregelen proportioneel zijn. Dat doet het hier niet, omdat klager niet heeft aangevoerd dat het ontnemen van zijn zetel disproportioneel zou zijn (par. 72). Dat is

opvallend, want wellicht dat klager daarmee meer had kunnen bereiken. Alhoewel de grondwet en de jurisprudentie ter zake duidelijk waren, blijft de vraag relevant of de zeer vergaande maatregel van het ontnemen van het parlementaire mandaat opweegt tegen de betrekkelijk geringe 'overtreding' van de regels omtrent belangenverstrengeling. Immers, de situatie heeft 'slechts' een half jaar geduurd, klager heeft de incompatibiliteit zelf ongedaan gemaakt, hij heeft geen nieuwe contracten meer afgesloten na het aanvaarden van zijn zetel en de procedure om de zetel te ontnemen ving pas geruime tijd ná de verkoop van de aandelen aan. Ik zeg hiermee niet dat de maatregel disproportioneel is, maar wel dat een beroep op proportionaliteit wellicht succesvoller zou zijn geweest. Ten slotte doet klager een beroep op art. 8 EVRM, maar dat is kennelijk ongegrond; de gevolgen van het ontnemen van de parlementszetel voor het recht op zijn privéleven waren de voorziene gevolgen van zijn eigen handelen.

4. Het integriteitsrecht lijkt in Albanië aanzienlijk strikter dan in Nederland. De Albanese regels zijn klip en klaar: geen inkomsten anders dan uit het lidmaatschap van het parlement. In Nederland zijn andere inkomsten dan uit het Kamerlidmaatschap toegestaan. Wel geldt dat deze gedeeltelijk in mindering worden gebracht op de schadeloosstelling (zoals de inkomsten vanwege de Kamer heten). Art. 3 lid 1 van de Wet schadeloosstelling bepaalt dat de schadeloosstelling wordt verminderd 'met de helft van het bedrag waarmee de neveninkomsten van een kamerlid per jaar een bedrag van 14% van de schadeloosstelling te boven gaan', maar de vermindering bedraagt uiteindelijk maximaal 35% van de schadeloosstelling (die ruim 10.000 euro per maand bedraagt). Uit onderzoek blijkt dat veel Kamerleden hun neveninkomsten niet opgeven en dat de administratie en berekening veel tijd kosten.[3] Gevolgen (behalve fiscale) heeft dat niet. Een ander aspect betreft financiële belangen. Dan gaat het niet om inkomsten, maar om (bijvoorbeeld) aandeelhouderschap. Uit de Albanese casus blijkt dat het zijn van enig aandeelhouder onverenigbaar kan zijn met het lidmaatschap van het parlement. De Grondwet van Albanië bevat daarover regels. In Nederland is de gedragscode voor Kamerleden dan relevant. Die kent wel enkele relevante regels, maar is erg vaag in zijn bewoordingen. Van toepassing kan zijn gedragsregel 1: 'Het Kamerlid oefent zijn ambt uit in onafhankelijkheid en in het algemeen belang.' Hij mag dus geen persoonlijke (financiële) belangen meewegen in zijn ambtsuitoefening. Vervolgens is gedragsregel 3 van toepassing: 'Het Kamerlid voldoet aan de registratieverplichtingen die het ambt hem oplegt'. Volgens de toelichting op de regel zijn daaronder ook te verstaan meerderheidsbelangen in een vennootschap. Zulks volgt ook uit art. 15.19 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer: de griffie houdt een register bij van: a. de nevenactiviteiten van de leden; b. de uit de nevenactiviteiten te verwachten of genoten inkomsten; en c. andere redelijkerwijs relevante belangen van leden. Anders dan in het Albanese recht heeft een 'overtreding' van deze regels nauwelijks gevolgen. In Albanië betreft het een incompatibiliteit,

waardoor een parlamentslid zijn zetel kwijtraakt; in Nederland kan het College van onderzoek integriteit onderzoek verrichten, waarna de Kamer een sanctie kan opleggen, namelijk een aanwijzing, berisping of schorsing (voor maximaal een maand, uitgezonderd stemmingen).[4] Zoals bekend weigeren enkele kamerleden (van FvD) categorisch elke medewerking aan het onderzoek. Een opvallend verschil tussen Albanië en Nederland is, dat in het eerstgenoemde land de Grondwet een regeling ter zake bevat, terwijl in Nederland de regels zijn vervat in codes en regelingen, zonder externe werking en die – zo blijkt uit de praktijk – moeilijk handhaafbaar zijn. Overigens is dat voor leden van de gemeenteraad gedeeltelijk anders. In de Gemeentewet zijn wel enkele registratieverplichtingen vastgelegd. Bovendien kent deze wet een bepaling (art. 28), op grond waarvan een raadslid niet mag deelnemen aan de beraadslagingen en de stemmingen over ‘een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat (...)’. Indien een raadslid dus een financieel belang heeft, dat beïnvloed kan worden door de beraadslagingen of stemmingen, dan is hij daarvan uitgesloten. Indien hij wel deelneemt, dan kunnen zowel de rechter als de regering (art. 268 e.v. Gemeentewet) het besluit vernietigen. Merkwaardigerwijs kent de Grondwet niet zo’n regeling voor Kamerleden. Het laat zien dat het Nederlandse integriteitsrecht betrekkelijk zwak is ontwikkeld.[5]

J.L.W. Broeksteeg

Radboud Universiteit

[1] *Gitonas e.a. t. Griekenland*, EHRM 1 juli 1997, nrs. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95,

ECLI:CE:ECHR:1997:0701JUD001874791 (ambtenaren); *Ahmed e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 2 september 1998, nr. 22954/93,

ECLI:CE:ECHR:1998:0902JUD002295493 (lokale ambtenaren); *Lykourazos t. Griekenland*, EHRM 15 juni 2006, nr. 33554/03, ECLI:CE:ECHR:2006:0615JUD003355403 (advocaten); *Barski en Święczkowski t. Polen*, EHRM 2 februari 2016, nrs. 13523/12, 14030/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0202DEC001352312.

[2] Te denken valt dan aan ontzetting van het parlementaire mandaat, omdat de betreffende politieke partij is verboden, of vanwege banden met een terroristische organisatie.

[3] Zie bnr.nl, ‘Veel Kamerleden melden bijverdiensten niet, mogelijk te veel salaris’, 12 december 2023.

[4] Zie daarvoor de ‘Regeling toezicht en handhaving gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal’.

[5] Zie ook de recente afscheidsrede van prof.mr. P.P.T. Bovend’Eert, *Naleving van integriteitsregels in het parlement en de regering*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.