

Zijn nadere gedragsregels voor leden van de Eerste Kamer wenselijk?

1. Inleiding

Parlementen in westerse staten worden regelmatig opgeschrikt door integriteitsschendingen van hun leden. Soms is sprake van ernstige corruptieschandalen, zoals omkoping of andere vormen van corruptie. Soms leiden belangenconflicten tot de nodige ophef. Soms veroorzaken misdrijvingen in de privé sfeer veel publieke verontwaardiging. Dergelijke integriteitsschendingen raken niet alleen het vertrouwen in de betrokken politicus, maar ook het vertrouwen in het instituut waar hij of zij werkzaam is. Een gebrekkig vertrouwen in het parlement leidt ertoe dat het parlement gezag verliest en daardoor minder effectief functioneert in relatie tot de andere staatsmachten. Het beeld dat wat dat betreft rijst uit wereldwijde surveys is niet gunstig. Het vertrouwen van burgers in het parlement is in het algemeen in westerse staten zeer gering.¹ Burgers hebben, als het gaat politieke instituties, alleen in politieke partijen nog minder vertrouwen.² Integriteitsschendingen van parlementsleden dragen bij aan dat geringe vertrouwen in het parlement. In die zin is de bevordering en handhaving van integriteit van parlementsleden van groot belang om het publieke vertrouwen in en het gezag van het parlement te versterken.

In veel parlementen in de westerse wereld wordt tegenwoordig de noodzaak gevoeld om gedragsregels voor hun leden vast te stellen. Een beperkt aantal westerse parlementen beschikt over een gedragscode en een mechanisme om de daarin opgenomen gedragsregels te handhaven.³ Gepubliceerde overzichten van de inhoud en de reikwijdte van gedragsregels van parlementen in westerse staten laten een breed spectrum en grote variëteit van zien.⁴ In het kader van de Raad van Europa onderzoekt een werkgroep, genaamd GRECO (Group of States Against Corruption), al enige jaren de stand van zaken rond integriteitsvraagstukken in een groot aantal parlementen in en buiten Europa. GRECO heeft de afgelopen jaren een indrukwekkende reeks rapporten uitgebracht met kritische evaluaties van integriteitsregelingen in parlementen, en de praktijk van handhaving van parlementaire

¹ Riccardo Pelizzo and Frederick Stapanhurst, *Corruption and legislatures*, Routledge 2014, p. 58-65, p. 101-102; Soren Holmberg, Staffan Lindberg, Richard Svensson, *Trust in Parliament*, Public Affairs 2017, p. 1647 e.v.. Zie World Values Survey (www.worldvaluessurvey.org) 2005-2008, 2009-2014; Eurobarometer European Commission 2012. Zie ook Council of Europe GRECO, *Corruption Prevention Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Conclusions and trends*, 2017, p. 8

² Riccardo Pelizzo, *Political Parties*, in: Rick Stapanhurst, Niall Johnson, Riccardo Pelizzo, *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, WBI Development Studies, 2014, p. 175 e.v.

³ Marc van der Hulst, *The Parliamentary mandate. A global comparative study*, Interparliamentary Union 2000, 119-129; Oonagh Gay, *Comparing systems of ethics regulation*, in: *Public ethics and governance: Standards and practices in comparative perspective*, Emerald Insight 2015, p. 93 e.v.

⁴ Zie OSCE/OVSE, *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians 2012*; European Parliament Office for the Promotion of Parliamentary Democracy, *Parliamentary Ethics. A Question of trust 2011*; GRECO 2017; Common Wealth Parliamentary Association, *Recommended benchmarks for Codes of Conduct applying to Members of Parliament 2015*.

gedragsregels en maatregelen tegen corruptie.⁵ De GRECO rapporten vormen een rijke bron voor de analyse van gedragsregels in parlementen.⁶

Het Nederlandse parlement is tot nu toe, anders dan andere westerse parlementen⁷, verschoond gebleven van geruchtmakende corruptieschandalen. In Nederland wordt geen sterke behoefte gevoeld aan een gedragscode en een handhavingsmechanisme. De heersende gedachte in het Nederlandse parlement is altijd geweest dat de bevordering en handhaving van integriteit een aangelegenheid is voor de politieke partijen. De Tweede Kamer kent, evenals de Eerste Kamer, geen gedragscode. Niettemin zijn ook voor leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer enkele beperkte gedragsregels tot ontwikkeling gekomen, die met name betrekking hebben op registratieverplichtingen van nevenfuncties, financiële belangen, giften en reizen op kosten van derden.

In 2013 bracht GRECO een kritisch evaluatierapport uit over het Nederlandse parlement. Daarin hekelde GRECO het uitgangspunt dat integriteitshandhaving louter een aangelegenheid was van politieke partijen. Het risico bestond dat politieke partijen integriteitsvraagstukken op uiteenlopende wijzen behandelden, hetgeen afbreuk deed aan de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van het parlement. GRECO drong aan op invoering van een gedragscode en een handhavingsmechanisme in het parlement.⁸ Beide Kamers van het parlement hebben in de GRECO rapportage geen aanleiding gezien om een gedragscode vast te stellen. Wel werden enkele bestaande gedragsregels enigszins aangescherpt.⁹ De Eerste Kamer kent thans een apart hoofdstuk in het Reglement van Orde, getiteld 'Integriteit' (XIIa). Daarin bepaalt art. 156a: 'Ieder lid geeft zich rekenschap van de belangen die hij anders dan als lid van de Kamer heeft en waakt ervoor dat deze belangen niet leiden tot het op oneigenlijke wijze uitoefenen van zijn functie'.

De laatste jaren is gebleken dat ook het Nederlandse parlement in toenemende mate geconfronteerd wordt met integriteitsschendingen door leden. In de Tweede kamer werden schendingen van geheimhoudingsverplichtingen door leden geconstateerd.

Fractiebudgetten werden onrechtmatig besteed. Het opleggen van sancties bleef echter achterwege. Registratieverplichtingen worden gebrekkig nageleefd door Tweede Kamerleden. Misdragingen ten aanzien van stafmedewerkers kwamen aan het licht. Ook is sprake van integriteitsschendingen door leden in de privésfeer, waarbij te denken valt gevallen van verdenking van of veroordeling wegens belastingontduiking, geweldpleging, valsheid in geschrifte en corruptie.¹⁰ Al met al is sprake van een verontrustende trend waarbij steeds vaker leden van de Tweede Kamer in opspraak raken vanwege integriteitsschendingen.

Ook de Eerste Kamer komt de laatste tijd in de media regelmatig in opspraak. Daarbij gaat het vooral om vermeende gevallen van belangenconflicten. Het Eerste Kamerlidmaatschap is

⁵ Zie <https://www.coe.int/en/web/greco/home>.

⁶ Zie ook www.transparencyinternational.org and www.gopacnetwork.org, a global network of parliamentarians.

⁷ Denk bijvoorbeeld aan het Amerikaanse Congres en het Britse parlement

⁸ GRECO Evaluation Netherlands, Fourth Evaluation Round, Corruption in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors, 18 July 2013. Zie ook Compliance Report 19 July 2015.

⁹ Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, het Nederlandse parlement, Deventer: Kluwer 2017, p. 179 e.v.

¹⁰ P.P.T. Bovend'Eert, Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement? Nederlands Juristenblad 2016, p. 3104 e.v.; Bart de Koning, De politieke Integriteitsindex, Vrij Nederland maart 2017 en maart 2018.

per definitie een parttime functie. Leden van de Eerste Kamer vervullen doorgaans andere hoofd- of nevenfuncties in de samenleving. Ter zake van die dubbelfuncties wordt op gezette tijden in de media naar voren gebracht dat sprake is van belangenverstremgeling. In 2018 bracht het onderzoekscollectief 'Follow the Money' in dit verband een onderzoeksrapportage uit met overzichten van (vermeende) belangenverstremgeling. Ook bleek daarbij dat Eerste Kamerleden hun registratieverplichtingen niet goed nakomen. De publicaties van 'Follow The Money' kregen veel aandacht in de media.¹¹ Dergelijke berichten in de media kunnen bepaald ongunstig zijn voor het publieke vertrouwen in het Nederlandse parlement in het algemeen, en de Eerste Kamer in het bijzonder. Er is kortom alle reden om goed te bekijken of een nadere aanscherping van gedragsregels voor leden van de Eerste Kamer gewenst is en hoe die gedragsregels het beste kunnen worden gehandhaafd.

2. Is het verstandig om het stellen en handhaven van gedragsregels over te laten aan politieke partijen?

In de Nederlandse politieke praktijk hebben sommige politieke partijen een algemene gedragscode voor politieke ambtsdragers en een mechanisme ter handhaving van de code. De VVD, het CDA en de PvdA zijn voorbeelden hiervan. Andere partijen hebben in meer of mindere mate integriteitsregels op schrift gesteld, soms vooral gericht op de screening van kandidaten voor politieke functies, soms voor een specifieke doelgroep, zoals voor Eerste Kamerleden.¹² Andere politieke partijen, zoals de PVV, kennen in het geheel geen op schrift gestelde integriteitsregelingen. Een min of meer permanent handhavingsmechanisme ontbreekt bij de meeste politieke partijen. De huidige partijpolitieke benadering van het stellen en handhaven van gedragsregels voor leden van het parlement is vrijblijvend en biedt weinig waarborgen. In de huidige praktijk zijn er serieuze defecten door het ontbreken van een eenduidige aanpak.

Maar ook bij partijen die integriteitskwesities wel ter harte nemen, is sprake van een aanpak die onvoldoende recht doet aan het belang om gedragsregels te stellen en te handhaven. Ter illustratie kan gewezen worden op de VVD, een partij die de afgelopen jaren wel werk gemaakt heeft van integriteitsregelingen. De VVD is een voorbeeld van een partij die een gedragscode (Vuistregels Integriteit) heeft opgesteld en een permanente integriteitscommissie kent. De Vuistregels formuleren, zij het op een weinig gestructureerde wijze, een aantal min of meer gangbare gedragsregels voor volksvertegenwoordigers en bestuurders, op het punt van onder meer registratie van giften en financiële belangen, het vervullen van nevenfuncties¹³, vertrouwelijkheid van informatie. De strekking van deze regels is veelal zeer algemeen. Bij gebrek aan een uitgewerkte toelichting wordt niet duidelijk wat deze regels in concreto betekenen. Onduidelijk blijft bijvoorbeeld wanneer nu wel of niet sprake is van vermenging van belangen, welke nevenfuncties wel of niet toelaatbaar zijn, welke diensten voor derden de functie-uitoefening wel of niet beïnvloeden. Het ontbreken van een duidelijke normstelling is overigens niet typisch voor de VVD. Ook andere partijen, die gedragscodes kennen, volstaan met zeer algemene normen, die zonder

¹¹ Vgl o.a het populaire programma 'Zondag met Lubach' 30 september 2018.

¹² K.Evelo, Overzicht integriteitsmaatregelen bij politieke partijen, De Hofvijver 2018, vol 8, nr 82.

¹³ 'U vervult geen nevenfuncties die een voorzienbaar risico vormen voor een integere vervulling van uw functie'

toelichting voor velerlei uitleg vatbaar zijn.

De wijze van handhaving van gedragsregels vertoont eveneens serieuze tekortkomingen. Voorop staat dat politieke partijen formeel gezien weinig of geen zeggenschap hebben over Kamerleden. Zij kunnen een Kamerlid, dat zich ernstig misdraagt, niet dwingen tot zetelafstand. Zij kunnen Kamerleden niet schorsen in de uitoefening van hun functie. Zij kunnen Kamerleden niet verbieden nevenfuncties te vervullen. Partijen kunnen slechts Kamerleden hun partijlidmaatschap ontnemen. Niettemin kan het oordeel van een integriteitscommissie een belangrijke politieke betekenis hebben en ertoe leiden dat het Kamerlid onder druk van zijn partij zelf consequenties verbindt aan een negatief oordeel van zo'n commissie en opstapt. Integriteitscommissies van politieke partijen, voor zover ze er al zijn, functioneren in de praktijk gebrekkig. Ook hier kan de VVD ter illustratie dienen. De Permanente integriteitscommissie van de VVD deed de laatste jaren enkele keren onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen van Tweede Kamerleden (Verheijen/Van Haga). In deze gevallen was de wijze van beoordeling van schending van de gedragscode door de integriteitscommissie naar mijn opvatting niet adequaat. De commissie liet zich in haar oordelen vooral leiden door mogelijke gevolgen voor het aanzien van de politiek, in plaats van de vraag te beantwoorden of sprake was van een al of niet ernstige schending van de gedragscode en welke gevolgen dat moest hebben. Los van de tamelijk gebrekkige handhaving van integriteitskwesities valt op dat de integriteitscommissie nu eens wel en dan weer niet integriteitskwesities behandelt. Overigens moet hieraan toegevoegd worden dat het handhaven van integriteitsregels ook bij andere politieke partijen niet consistent ter hand genomen wordt.¹⁴

GRECO heeft mijns inziens terecht geconcludeerd dat de praktijk van interne integriteitshandhaving door politieke partijen onvoldoende is. Die praktijk laat zien dat een uniforme, doordachte en effectieve aanpak van integriteitsvraagstukken voor politici ontbreekt. Het is, denk ik, mede gelet op het brede partijpolitieke landschap in Nederland niet reëel te verwachten dat op dit punt op korte termijn veel ten goede zal veranderen. Het een en ander heeft tot gevolg dat duidelijke, eenvormige gedragsregels voor Kamerleden ontbreken. Noch het Kamerlid zelf, noch de burger weet aan welke gedragsnormen Kamerleden zich dienen te houden. De Kamerleden zijn op dit punt min of meer overgeleverd aan hun politieke partijen. Voor hen ontbreekt in het algemeen een duidelijke normstelling en een met voldoende waarborgen omklede procedure om klachten over integriteitsschendingen te behandelen.

3. Is het parlement bevoegd om gedragsregels voor zijn leden vast te stellen en te handhaven?

De grondslag van de bevoegdheid om gedragsregels vast te stellen en te handhaven, is verschillend in westers parlementen. Soms bevat de constitutie van een land een uitdrukkelijke grondslag om gedragsregels te stellen. In de VS bepaalt bijvoorbeeld article I section 5 US Constitution: 'Each House may punish its members for disorderly behaviour and with the concurrence of two thirds expel a member'. In het Verenigd Koninkrijk wordt uit het ongeschreven beginsel van 'Parliamentary Privilege' de bevoegdheid afgeleid van elk Huis ...'to regulate the behaviour of MPs and take internal disciplinary measures against MPs'. Elk Huis mag een lid (zelfs) zijn zetel ontnemen, of schorsen met inhouding van salaris, of berispen dan wel waarschuwen.

¹⁴ P.P.T. Bovend'Eert, Gedragsregels voor leden van het parlement, Een zaak voor de partij of voor het parlement?, Liberale reflecties december 2018, p. 12-23.

Voor wat betreft het Nederlandse parlement bepaalt de Grondwet in algemene zin dat de Kamers bevoegd zijn een reglement van orde vast te stellen (artikel 72 Grondwet). Hieruit kan impliciet de bevoegdheid worden afgeleid om voor de leden gedragsregels vast te stellen en sancties te treffen. Deze bevoegdheidsgrondslag is niet ongebruikelijk in andere westerse parlementen. Het Reglement van Orde maakt het in het Nederlandse parlement bijvoorbeeld al mogelijk om sancties op te leggen aan leden die de orde verstoren in de vergaderingen van de Kamer. In het verlengde hiervan zou het ook mogelijk zijn om sancties, zoals berisping, vermaning, schorsing, of uitsluiting uit commissies op te leggen aan leden die gedragsregels schenden. Tot nu toe heeft het parlement echter, zoals gezegd, geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om dienaangaande regels te stellen. De mogelijkheid van het vervallen verklaren van het lidmaatschap ontbreekt in het Nederlandse parlement. Voor een dergelijke vergaande maatregel zou een voorafgaande grondwetsherziening vereist zijn.¹⁵

Geconcludeerd kan worden dat de vaststelling van gedragsregels beschouwd kan worden als een uiting van zelfregulering van het parlement volgens het constitutionele principe van de machtscheiding.

Op welke wijze is het te rechtvaardigen dat een huis van het parlement, in casu de Eerste Kamer, voor zijn leden gedragsregels vaststelt en handhaaft?

Beslissend hierbij is dat leden van de Eerste Kamer niet slechts volksvertegenwoordiger zijn, maar tevens publieke ambtsdragers. Deze status van publieke ambtsdrager brengt met zich mee dat voor leden van de Eerste Kamer, zoals voor leden van de Tweede Kamer, geldt dat zij in een publiekrechtelijk dienstverband verkeren ten opzichte van het parlement. Voor hen gelden niet alleen rechten, maar ook verplichtingen als ambtsdrager.¹⁶ In sommige gedragscodes van westerse parlementen wordt deze status als 'public officer' expliciet vermeld als kernelement in de code.

Gelet op deze status van de leden van het parlement als publieke ambtsdrager is het alleszins gerechtvaardigd dat het parlement de verantwoordelijkheid neemt om gedragsregels voor leden vast te stellen en te handhaven, zoals andere overheidsinstellingen ook voor hun ambtsdragers of ambtenaren gedragsregels vaststellen.

Bij het stellen van gedragsregels is daarnaast van bijzonder belang dat leden van het parlement, in dit geval de leden van de Eerste Kamer, krachtens art. 50 en 67 lid 3 Gw een vrij en representatief mandaat vervullen. Dit mandaat houdt ten eerste in dat leden in volledige onafhankelijkheid hun vertegenwoordigende functie vervullen. Het vrije en representatieve mandaat van leden van het parlement waarborgt daarnaast dat de leden geacht worden het algemeen belang te behartigen, niet op persoonlijk gewin gerichte (financiële) belangen die voortvloeien uit aangegane verplichtingen ten opzichte van derden. De Gedragscode van het Britse Lager Huis vermeldt in dit verband: 'Members shall base their conduct on a consideration of the public interest, avoid conflict between personal interest and the public interest and resolve any conflict between the two, at once, and in favour of the public interest' (Rule 10).

Dit in westerse parlementen gangbare uitgangspunt dat het vrije en representatieve mandaat van Kamerleden veronderstelt dat zij onafhankelijk het algemeen belang behartigen en niet persoonlijke (financiële) belangen dienen in het uitoefenen van hun functie vormt een belangrijke grondslag voor het stellen van gedragsregels in het parlement. In essentie beoogt dit uitgangspunt belangenconflicten tegen te gaan.

¹⁵ Bovend'Eert en Kummeling 2017; GRECO 2013, p. 8 e.v.

¹⁶ De ambtseed scherpert een aantal van die verplichtingen in.

4. Wat dienen gedragsregels voor leden van de Eerste Kamer in te houden?

De regels omtrent het tegengaan van belangenverstremgeling vormen in het algemeen de belangrijkste categorie gedragsregels voor leden van het parlement in de meeste westerse parlementen.

Ten eerste hebben deze regels betrekking op de verplichting voor leden om nevenwerkzaamheden, neveninkomsten, giften, financiële belangen (vermogen, bezittingen, aandelen) van henzelf, en van hun familieleden in een openbaar register vast te leggen. De registratie biedt de mogelijkheid voor leden en het publiek te controleren of belangenverstremgeling optreedt. Gedragsregels die betrekking hebben op deze registratieverplichting zijn tegenwoordig gemeengoed in westerse parlementen.¹⁷ Men zou kunnen zeggen dat registratie van nevenfuncties en (financiële) belangen tegenwoordig een basisvoorwaarde is van transparantie bij de regeling van gedragsregels.

In sommige parlement, zoals bijvoorbeeld het Amerikaanse Congres en het Britse parlement, wordt veel werk gemaakt van de registratie van deze gegevens, voor de leden vaak een jaarlijkse forse opgave. Vergeleken met deze en andere voorbeelden van westerse parlementen valt op hoe slordig men in de Tweede en Eerste Kamer tot nu toe omgaat met deze registratieverplichtingen in de praktijk. Een behoorlijk toezichtmechanisme ontbreekt helaas.

Ten tweede kan sprake zijn van regels die leden verplichten om mededeling te doen van (financiële) belangen tijdens de beraadslagingen in het parlement. Deze verplichting is typisch voor het Britse model. De Britse 'code of conduct' verplicht MPS om tijdens debatten zo nodig mededeling te doen van persoonlijk financiële belangen die relevant zijn voor de beraadslagingen over een onderwerp.¹⁸ MPs moeten zich strikt aan deze verplichting houden. 'Members of Parliament shall always be open and frank in drawing attention to any relevant interest in any proceeding of the House or its Committees.'¹⁹ A declaration of interest in the House must be informative but succinct. A member who already has registered an interest may refer to the register but must also provide sufficient information concerning the nature of the interest. The test of relevance is whether those interests might reasonably be thought by others to influence his or her actions or words as a member of Parliament.'²⁰ De regeling van 'declaration of interests' is te beschouwen als complementair aan de registratie van belangen.

Voor de Eerste Kamer zou een dergelijke verplichting om mededeling te doen van bijzondere belangen wellicht een goede aanvulling op de bestaande regels kunnen zijn, te meer nu de leden door het vervullen van andere hoofd- of nevenfuncties elders eerder in een belangenconflict terecht kunnen komen.

Ten derde kan sprake zijn van een verbod voor leden van lobbying tegen betaling (lobbying for reward). De Britse 'Code of Conduct' formuleert het kernachtig als volgt: '11. No Member shall act as a paid advocate in any proceedings in the House.' 'Taking payment in return for advocating a particular matter in the House is strictly forbidden.'²¹ Deze verbodsbepaling kan gezien worden als een kernbepaling van de gedragsregels. Vergelijkbare bepalingen zijn te

¹⁷ GRECO 2017, p. 11; Van der Hulst 2000, p. 52 e.v.; Pelizzo and Stapenhurst 2014, p. 78.

¹⁸ Code of Conduct, Guide to the Rules, p. 33-36.

¹⁹ Code of Conduct, Rule 13; Erskine May 2011, p. 80 e.v.

²⁰ Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, approved by the House of Commons on March 17, 2015 (HC 1076), 34.

²¹ Code of Conduct, Guide to the Rules, 37.

vinden in de gedragscodes van andere parlementen. In het Nederlandse parlement ontbreekt een dergelijke gedragsregel in de reglementen van orde.²²

Ten vierde kan sprake zijn van regels die verdergaande beperkingen opleggen aan leden van het parlement om belangenconflicten tegen te gaan. Men denke hierbij aan beperkingen inzake het aanvaarden van neveninkomsten, honoraria, aanvaarden van giften en speciale beperkingen voor nevenwerkzaamheden.

Op dit onderdeel wordt in veel parlementen doorgaans de nodige terughoudendheid betracht.

Beperking van bedragen van giften en honoraria (niet ongebruikelijk in de ambtelijke dienst) is op zichzelf goed denkbaar, maar het beperken van nevenwerkzaamheden komt weinig voor. Ook GRECO is op dit punt terughoudend.

Niettemin, ook het uitoefenen van nevenfuncties kan problemen opleveren vanuit het perspectief van belangenconflicten, en in het bijzonder 'lobbying for reward'. Bedacht moet worden dat er vele alternatieve routes zijn om leden van het parlement op een onoirbare wijze te beïnvloeden, en om hem indirect te belonen voor lobby-activiteiten. Het aanbieden van nevenfuncties en neveninkomsten aan leden kan een van die alternatieve routes zijn. De nevenactiviteitenpraktijk van veel leden in het Europees parlement biedt in dit opzicht een treffend (nogal kwalijk) voorbeeld.

Ten aanzien van de Eerste Kamer is dit punt in het bijzonder lastig.

Immers het uitgangspunt is nu juist dat Kamerleden verondersteld worden in de samenleving hoofd-of nevenfuncties te hebben. Op dat uitgangspunt staat het vergaand beperken van nevenfuncties haaks. Niettemin is het te overwegen om kritisch te kijken naar bepaalde nevenactiviteiten en deze zoveel mogelijk te ontmoedigen. Men denke hierbij aan nevenfuncties die op zichzelf al een overwegend lobby karakter hebben, of nevenactiviteiten die erop gericht zijn werkzaamheden te verrichten voor ministeries, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van wetgeving. De schijn van belangenconflicten komt dan al snel om de hoek kijken.

Ten slotte is het van belang om het begrip belangenconflict goed af te bakenen. Het is gangbaar in andere westerse parlementen hierbij vooral te denken aan een (hoogst) persoonlijk financieel belang van een lid van het parlement in een bepaalde aangelegenheid. De omstandigheid dat men deel uitmaakt van een grote groep (belastingbetaler, huizenbezitter, werkzaam in het onderwijs etc. etc.) leidt doorgaans op zichzelf niet tot vaststelling van een belangenconflict. Het belang moet hoogst persoonlijk zijn en financieel, al ziet men soms in parlementen ook dat ideële belangenconflicten kunnen spelen. Het is hier de vraag waar je voor kiest.

Is er sprake van een belangenconflict, zoals (direct of indirect) lobbying tegen betaling, dan kan dat tot gevolg hebben dat het betrokken Kamerlid zich dient te onthouden van elke activiteit bij de behandeling van het onderwerp, waarover het belangenconflict ontstaat. Dit impliceert o.a. tevens dat het betrokken lid zich dient te onthouden van deelname aan stemmingen over het onderwerp.

Ook op dit punt zou de Eerste Kamer nadere regels kunnen vaststellen.

Gedragscodes in westerse parlement bevatten ten slotte ook dikwijls een algemene bepaling dat de leden van het parlement in hun gedragingen rekening hebben te houden met het gezag van en vertrouwen in het parlement. Een dergelijke algemene gedragsregel kan een goede kapstok leveren voor het parlement om in te grijpen ten aanzien van leden die zich ernstig misdragen.

²² Vergelijk echter de eerdergenoemde ambtseed, waaruit impliciet zo'n verbod kan worden afgeleid.

5. Handhaving van gedragsregels

Een gedragscode voor de leden van de Eerste Kamer bevordert dat zowel burgers als Kamerleden zelf op de hoogte kunnen zijn van de gedragsregels die voor volksvertegenwoordigers gelden. De praktijk in andere westerse parlementen leert bovendien dat een handhavingsmechanisme onmisbaar is om een effectieve werking van gedragsregels in het parlement te verzekeren. Bij de meeste parlementen, die een uitgewerkte gedragscode kennen, draagt de betrokken Kamer van het parlement het toezicht op de gedragscode in eerste instantie op aan een vaste commissie uit de Kamer. Daarnaast komt het voor dat een externe, onafhankelijke ambtsdrager, aangesteld door de Kamer, taken verricht bij de handhaving van de gedragsregels. Men denke hierbij aan het naleven van registratieverplichtingen en het beoordelen van klachten over integriteitsschendingen. In het Britse Lager Huis en Hoger Huis heeft men ervoor gekozen om een door het Huis te benoemen onafhankelijke instantie, de zogeheten *Parliamentary Commissioner*, exclusief te belasten met het onderzoek van klachten over schending van gedragsregels door parlementsleden. Deze onafhankelijke ambtenaar houdt tevens toezicht op de registratieverplichtingen en draagt zorg voor de toelichting op en uitleg van de gedragsregels en de evaluatie ervan. De betrokken onafhankelijke ambtenaar stelt bij een klacht een onderzoek in en brengt vervolgens advies uit aan de vaste commissie in het Lager Huis/ Hoger Huis, belast met de naleving van de gedragscode. Uiteindelijk dient het Lager Huis/ Hoger Huis te beslissen over een op te leggen maatregel. De Britse regeling van handhaving van de gedragscode functioneert al jaren naar tevredenheid. Met name de sterke positie van de onafhankelijke klachteninstantie draagt ertoe bij dat het risico politisering van de handhaving van gedragsregels in het parlement beperkt blijft. Kortom, het Britse voorbeeld, maar ook andere voorbeelden van buitenlandse parlementen, kunnen zeker een goed aanknopingspunt bieden voor een gedachtewisseling in de Nederlandse Eerste Kamer over een handhavingsmechanisme ten aanzien van gedragsregels.