

Vergaderjaar 2006–2007

30 415

Voorstel van wet van de leden Van de Camp, Boelhouwer, Griffith en Van der Staaij houdende regels over de parlementaire enquête (Wet op de parlementaire enquête 200.)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 april 2007

HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN

Het verheugt de initiatiefnemers dat de fracties van CDA, PvdA, D66, SGP en CU in het voorlopig verslag in verschillende bewoordingen hun waardering uitspraken over de inzet die door de initiatiefnemers is verricht om dit initiatiefwetsvoorstel op te stellen. De leden van de CDA-fractie waardeerden het andermaal dat de Tweede Kamer haar initiatiefrecht heeft benut om de Wet op de parlementaire enquête bij het licht van de opgedane ervaringen aan te passen. Zij hadden het wetsvoorstel met belangstelling, maar ook met enige zorg gelezen en kennisgenomen van wat daaromtrent binnen en buiten de Staten-Generaal te berde is gebracht. De leden, behorende tot de PvdA-fractie, hadden waardering voor de inzet van de initiatiefnemers om de wet aan revisie te onderwerpen en de wet op een meer inzichtelijke wijze in te delen. Toch waren deze leden enigszins teleurgesteld over de mate waarin het wetsvoorstel tegemoet komt aan de vele zinnige suggesties die zijn gedaan vanuit de samenleving om zelfstandig onderzoek door het parlement te benadrukken als onderdeel van de noodzakelijke, grotere controle van de macht. De leden van de fractie van D66 hadden met waardering en belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Deze leden wezen er op dat het parlementaire enquêterecht het meest zware middel van de Staten-Generaal is als het gaat om de uitoefening van de parlementaire taken. De leden van de SGP-fractie alsmede de leden van de CU-fractie hadden met bijzondere belangstelling en met grote waardering voor de verrichte inspanningen van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel ter modernisering van het parlementaire enquêterecht kennisgenomen. Zij waren van oordeel dat op diverse punten in vergelijking met de bestaande wet verbeteringen zijn aangebracht.

Opbouw memorie van antwoord

In deze memorie van antwoord reageren de initiatiefnemers op de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties die een inbreng in het voorlopig verslag hebben gehad. In hun reactie houden de initiatiefnemers de indeling aan die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gehanteerd. Conform de memorie van toelichting wordt telkens

gesproken over «Kamer». Daarmee wordt zowel bedoeld op de Eerste en Tweede Kamer, als op de Verenigde Vergadering, tenzij hiervan expliciet wordt afgeweken.

De reactie van het kabinet op het wetsvoorstel tijdens behandeling in Tweede Kamer

De leden van de fractie van D66 zouden graag vernemen hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de reactie van de regering op het voorstel tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer. Refererend aan de Handelingen van de plenaire gedachtewisseling in de Tweede Kamer, constateerden de leden van de fracties van SGP en CU dat over een aantal dilemma's sprake is van van de Kamer afwijkende, sterke voorkeuren bij de regering in de rol van adviseur en medewetgever. Een algemene vraag in dit verband van deze leden was of de bezwaren van regeringszijde op een aantal onderdelen van het voorstel reeds aan de orde zijn geweest in het kader van de gedachtewisseling tussen de indieners en de minister-raad voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, dan wel na dit moment.

De initiatiefnemers waren al voorafgaande aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op de hoogte van de kanttekeningen die het kabinet mogelijk zou plaatsen bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Deze kanttekeningen, vier in getal, zijn echter voor de initiatiefnemers geen aanleiding geweest om het wetsvoorstel aan te passen. De kanttekeningen van de zijde van het kabinet bij de behandeling in de Tweede Kamer betroffen in de eerste plaats de bevoegdheid van de enquêtecommissie om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner. Het kabinet was er niet van overtuigd dat er zwaarwegende redenen bestaan om het huisrecht op dit punt te beperken. Daarnaast was het kabinet van oordeel dat het wetsvoorstel een verschoningsgrond op non-incrimination of familiaal verschoningsrecht diende te bevatten. Ook meende het kabinet dat het wenselijk zou zijn in het wetsvoorstel een overlegverplichting op te nemen tussen de enquêtecommissie en de betrokken minister over het verstrekken van door de commissie gevorderde informatie die van betekenis kan zijn in andere procedures. Ten slotte was het kabinet voorstander van een regeling over de vertrouwelijke informatieverstrekking van de zijde van de regering aan de enquêtecommissie. De initiatiefnemers hebben deze voorstellen tijdens de parlementaire behandeling beargumenteerd afgewezen. Geen van de voorstellen van het kabinet vond steun in de Tweede Kamer. Onderstaand zal de reactie van de initiatiefnemers op het standpunt van het kabinet bij de verschillende onderwerpen aan de orde komen.

HOOFDSTUK 2. ONDERZOEKSINSTRUMENTEN VAN HET PARLEMENT

2.1. De kenmerken van de parlementaire enquête

Meer in het algemeen stelden de leden van de CDA-fractie vast dat het wetsvoorstel vooral de zogeheten waarheidsvinding centraal stelt. De keuze van deze term uit het rechterlijke idioom wees naar hun oordeel op de analogie met het strafproces. Deze leden meenden dat de kans op enquêtes die bewust of onbewust het karakter krijgen van wat de Duitsers een «Skandalenquête» noemen waarschijnlijk alleen maar zal toenemen in de jaren voor ons. Er is daarom, zo meenden zij, wel enige reden voor zorg. Zij vroegen hoe de indieners in dit verband de analyse van de hoogleraar Kummeling, zoals neergelegd onder andere in zijn referaat op de Staatsrechtconferentie van 15 december jl. in Maastricht, beoordelen waarin hij de fixatie van dit wetsvoorstel op waarheidsvinding kritiseert. Hij wijst daarbij eveneens op een ontwikkeling van de parlementaire

enquêtes in de richting van semi-strafrechtelijke tribunalen die in het recente verleden veel «groot en klein leed» hebben aangericht. Hij bepleit heroriëntatie van het enquêterecht en van het instituut van de parlementaire enquête. Deze leden vroegen hoe de indieners dit pleidooi beoordelen.

De indieners hebben met genoeg kennis genomen van het standpunt van de heer Kummeling, maar zijn van mening dat het toen gepresenteerde betoog binnen het beperkende kader van een dergelijke inleiding nadere onderbouwing behoeft, wil het op bijval kunnen rekenen van de indieners. De initiatiefnemers blijven bij hun standpunt dat waarheidsvinding ontegenzeggelijk een wezenlijk onderdeel van een parlementaire enquête is. Zij willen daarbij niet ontkennen, dat ook politieke aspecten bij de enquête een rol spelen. Gelukkig is van «Skandalenquêtes» in Nederland geen sprake. Wat ook zij van het al dan niet politieke karakter van een enquête, voor de inhoud van het wetsvoorstel als zodanig is dit karakter niet direct relevant. Het wetsvoorstel regelt immers uitsluitend de juridische aspecten van een enquête. De wijze waarop het enquêterecht in de praktijk wordt uitgeoefend, kan slechts op beperkte wijze door wetgeving worden gestuurd. Het is voorts van het hoogste belang, en op dit onderdeel ondersteunen de indieners het betoog van Kummeling, dat iedere ontwikkeling in de richting van «semi-strafrechtelijke tribunalen» voorkomen moet worden. De indieners kennen voorbeelden uit de literatuur die aanleiding zouden kunnen geven tot dergelijke standpunten, maar willen benadrukken dat deze voorbeelden gezien moeten worden als incidenten.

2.2. Geen brede wettelijke regeling voor alle parlementaire onderzoeken

De leden, behorende tot de PvdA-fractie, wezen er op dat is gepleit voor een Wet op het parlementair onderzoek (Wpo), op grond waarvan het parlement een veelheid van soorten onderzoek naar machtsprocessen in de samenleving kan entameren, inclusief onderzoek gedaan door niet-leden van het parlement, voorzien van bijzondere bevoegdheden. Ook was het naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie mogelijk geweest om te kiezen voor een Wet gebruik parlementaire enquêtebevoegdheden. Zij meenden dat het enige dat bij de wet geregeld hoeft te worden het gebruik is van bevoegdheden die burgers en instellingen verplichtingen opleggen. Aan de Kamers kan dan worden overgelaten intern te regelen hoe, en op welk moment, zij van deze bevoegdheden gebruik wensen te maken. Deze leden vroegen waarom de indieners niet gekozen hebben voor een Wet op het parlementair onderzoek, daarbij vernieuwende vormen van onderzoek scheppend die minder vergaande bevoegdheden eisen, en minder omvangrijk zijn, dan wel die in de samenstelling van het onderzoekende college variaties mogelijk maken. Een hoofdstuk van deze Wpo zou dan gewijd kunnen zijn aan het gebruik van dwangmiddelen jegens getuigen en aan de waarborgen voor de rechten van de betrokkenen.

De indieners hebben in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel al stilgestaan bij de keuze geen wet op het parlementair onderzoek te ontwerpen, maar willen deze graag verder toelichten. De parlementaire enquête geeft de Kamer bijzondere bevoegdheden. Bevoegdheden die burgers en particuliere instanties rechtstreeks raken. Geen van de andere onderzoeksinstrumenten van de Kamer geeft haar dergelijke bevoegdheden. Het is dat aspect van de parlementaire enquête dat een wettelijke regeling nodig maakt. De overige onderzoeksinstrumenten behoeven geen wettelijke regeling, omdat hierbij geen verplichting tot medewerking bestaat. Bij een «gewone» onderzoekscommissie, zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden dat ook niet-parlementariërs in deze commissie participeren, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren.

De indieners vinden de opstelling van de leden van de PvdA-fractie op dit punt overigens enigszins tegenstrijdig. Enerzijds zijn deze leden er voorstander van om uitsluitend de bevoegdheden te regelen die burgers en instellingen raken, en anderzijds zijn zij er voorstanders van bij wet vernieuwende vormen van onderzoek te scheppen. Voor vernieuwende vormen van onderzoek waarbij burgers en instellingen niet verplicht zijn tot medewerking, is evenwel geen wettelijke regeling vereist. Dit kan aan de Kamer worden overgelaten.

De indieners hebben er voorts weloverwogen voor gekozen de bijzondere bevoegdheden alleen toe te kennen aan leden van de Kamer en het niet toe te staan dat buitenstaanders participeren in een enquêtecommissie. Deze bevoegdheden maken het onwenselijk dat ook anderen dit krachtens artikel 70 van de Grondwet aan de volksvertegenwoordiging toekomend recht uitoefenen.

2.3. De wettelijke regeling van de parlementaire enquête

De leden behorende tot de PvdA-fractie stelden voorts dat het wetsvoorstel op het punt van de interne procedure wellicht weer te ver gaat. Zij meenden dat het wetsvoorstel – evenals trouwens de bestaande wet – een aantal regels bevat die thuishoren in het Reglement van Orde van elk van beide Kamers. Voorbeelden van deze in de wet voorkomende dwingende bepalingen, die bij voorkeur in het Reglement van Orde kunnen worden geregeld, waren naar hun oordeel:

- artt. 2, 3, 4, 9 en 10 de interne besluitvorming van een Kamer om over te gaan tot instelling van een commissie tot enquête, alsmede de werkwijze van een commissie
- artt. 11/12 de openbaarheid van verhoren
- artt. 32–35 de beëindiging van de enquête
- artt. 36–39 de openbaarheid en vertrouwelijkheid van documenten.

Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden is niet in te zien waarom de regering, c.q. de andere Kamer zou moeten meebeslissen over de wijze waarop een Kamer deze zaken intern regelt. Bovendien beperkt deze wettelijke regeling ook de mogelijkheid om creatief om te gaan met het gebruik van de enquêtebevoegdheid, aldus deze leden.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat alle door de leden van de PvdA-fractie genoemde onderdelen niet kunnen ontbreken in een wettelijke regeling over de parlementaire enquête. De enquêtebevoegdheden betreffen immers ingrijpende bevoegdheden die ook burgers en particuliere instanties kunnen raken. Daarom is het essentieel dat de wetgever zich over diverse aspecten van de enquête uitspreekt. Zonder en detail op de door de leden van de PvdA-fractie genoemde artikelen in te gaan, willen de initiatiefnemers toch bij de hoofdlijnen hiervan stilstaan.

Zo stelt artikel 2, eerste lid, onder meer dat de Kamer op voorstel van één of meer leden kan besluiten een parlementaire enquête te houden. Dit betekent dat als één lid voorstelt een parlementaire enquête te houden, de Kamer een beslissing zal moeten nemen op dit voorstel. Door dit wettelijke te regelen wordt voorkomen dat de Kamer in haar Reglement van Orde zelf een ander minimumaantal leden stelt voor het door haar in behandeling nemen van een voorstel een parlementaire enquête te houden. Het derde lid van artikel 3 stelt bijvoorbeeld zeker dat het besluit tot het houden van een enquête ook een omschrijving van het onderwerp van de enquête inhoudt. Dit en het feit dat het besluit tot instelling van de enquête in de Staatscourant worden gepubliceerd (artikel 2, vijfde lid), zijn relevant voor de kenbaarheid van de enquête. Het vierde lid van artikel 2 stelt zeker dat uitsluitend Kamerleden lid mogen zijn van een enquêtecommissie. Ook het lidmaatschap van de enquêtecommissie betreft naar het oordeel van de initiatiefnemers een onderwerp waarover de wetgever zich dient uit te spreken.

Artikel 3 van het wetsvoorstel regelt dat de kosten voor een enquête niet

uit het reguliere budget van de Kamer bekostigd dienen te worden. De regering zal derhalve de uitgaven moeten verwerken in de ontwerp-begroting of de suppletoire begroting. Hiermee wordt voorkomen dat financiële argumenten een rol spelen bij de beslissing om een enquête te houden. Omdat het extra budget bij wet moet worden geregeld, betreft ook dit een aspect waarover de Kamer niet zelf in haar Reglement van Orde een regeling kan treffen.

Artikel 4 van het wetsvoorstel stelt zeker, gedurende welke termijn de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen. Ook hiervoor kan een wettelijke basis niet wordt gemist. De wetgever dient zich er immers over uit te spreken wanneer de afdwingbare bevoegdheden uitgeoefend kunnen worden. Hetzelfde geldt voor het evenredigheidsbeginsel dat eveneens in dit artikel is neergelegd.

Artikel 9 bevat de bevoegdheid van de enquêtecommissie om personen als getuige of deskundige te horen. Zonder een wettelijke grondslag kunnen personen hiertoe niet worden verplicht. De wettelijke basis is derhalve essentieel voor de uitoefening van de bevoegdheid om personen te horen.

In de artikelen 11 en 12 is het uitgangspunt van de openbaarheid van de verhoren geregeld. Voor de transparantie en de controleerbaarheid van de enquêtecommissie is deze openbaarheid van essentieel belang. Ook daarom is het noodzakelijk deze openbaarheid bij wet voor te schrijven. Hiermee wordt voorkomen dat in het Reglement van Orde voor een beslotenheid van de verhoren van de enquêtecommissie wordt gekozen.

Ook voor de artikelen 33 tot en met 35 inzake de beëindiging van de enquête achten de initiatiefnemers een wettelijke regeling gewenst. Gelet op het ingrijpende karakter van de enquête, achten de initiatiefnemers de opstelling door de enquêtecommissie van een openbaar rapport met bevindingen noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor de verantwoording aan de Kamer. Ook overigens laten deze artikelen de Kamer en de enquêtecommissie de benodigde ruimte. Zo schrijft het wetsvoorstel bijvoorbeeld niet voor dat het rapport van de enquêtecommissie aanbevelingen of conclusies dient te bevatten. De opzet van het rapport wordt aan de enquêtecommissie overgelaten.

In de artikelen 37 tot en met 40 is voorts het uitgangspunt van openbaarheid van het enquêtedossier geregeld. In beginsel heeft een ieder na aanbieding van het enquêterapport inzage in dit dossier. Om dit te regelen is ook een wettelijke regeling vereist. Dat de wettelijke regeling de mogelijkheid beperkt om creatief om te gaan met het gebruik van de enquêtebevoegdheid is naar het oordeel van de initiatiefnemers overigens juist een argument vòòr een wettelijke regeling in plaats van een argument daartegen, zoals de leden van de PvdA-fractie meenden.

De leden van de PvdA-fractie meenden voorts dat niets in de wet een onderzoekscommissie, niet zijnde een enquêtecommissie zou mogen beletten om aan de Kamer de bevoegdheid te vragen om een getuige incidenteel te dwingen om te verschijnen en hem onder ede te horen. Niets in de aard van het enquêterecht verzette zich volgens hen tegen een dergelijk gebruik van de bijzondere enquêtebevoegdheid. Het was naar het oordeel van de leden denkbaar dat de Eerste Kamer juist voor dergelijke minder vergaande opties zou willen kiezen. Deze leden wezen er op dat in de VS bij de Legislative Reorganization Act 1946 de mogelijkheid geopend is voor commissies van beide huizen van Congress om getuigen bij «hearings» (hoorzittingen) via een «subpoena» te dwingen om te verschijnen en om deze onder ede te horen. Deze methode van parlementair toezicht op de macht heeft in de VS een grote vlucht genomen, terwijl het daarvòòr bestaande systeem van speciale enquêtecommissies weinig meer wordt gebruikt. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen waarom de commissie geen rekening heeft gehouden met dit Amerikaanse voorbeeld.

De leden van de PvdA-fractie brengen een interessant punt naar voren wanneer zij wijzen op de hearings zoals deze in het Amerikaanse congres plaatsvinden. De indieners hebben in hun beraadslagingen stil gestaan bij deze mogelijkheid en staan op het standpunt dat de huidige vormgeving van de Wet op de parlementaire enquête het toe staat om het instrument heel kleinschalig en gericht in te zetten. In Nederland is de praktijk gegroeid dat enquêteonderzoek grote thema's omvat waarnaar omvangrijk en langdurig onderzoek wordt verricht. Echter met behulp van het huidige instrumentarium kan ook al gekozen worden voor wat ook wel genoemd wordt de mini-enquête. Aan de andere kant bestaat ook de mogelijkheid dat de Kamer min of meer permanente enquêtecommissies instelt. Het wetsvoorstel verzet zich er immers niet tegen een enquêtecommissie op meer permanente basis in te stellen. De omschrijving van het onderwerp van de enquête, dat richtinggevend is voor de bevoegdheidsuitoefening door de enquêtecommissie, zal daarop aangepast moeten worden. Met de bevoegdheid om personen onder ede te horen dient naar het oordeel van de initiatiefnemers echter zorgvuldig te worden omgegaan. Vooralnog zijn zij er geen voorstander van dat Kamercommissies op permanente basis hoorzittingen kunnen houden waaraan personen verplicht zijn tot deelname. Alleen in zwaarwegende gevallen kan naar hun oordeel tot een parlementaire enquête besloten worden. Het zou afbreuk doen aan het gewicht van de enquête indien deze lichtvaardig zou worden ingezet. Doordat ook burgers en particuliere instanties verplicht kunnen worden tot medewerking, dient de inzet van het enquêteinstrument bovendien tot buitengewone omstandigheden beperkt te blijven. De initiatiefnemers stellen zich daarom op het standpunt dat een parlementaire enquête uitsluitend kan worden gehouden over een nader omschreven onderwerp.

HOOFDSTUK 3. DE INSTELLING VAN EEN PARLEMENTAIRE ENQUÊTE EN DE SAMENSTELLING VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE

3.1. De instelling van de parlementaire enquête

Het meerderheidsvereiste

Het verheugde de leden van de CDA-fractie dat de verdedigers van het wetsvoorstel geen voorstander waren van een minderheidsenquête. Zij vroegen welke ervaringen de initiatiefnemers tot deze – in de ogen van de leden van de CDA-fractie in het licht van de geschiedenis opmerkelijke – stellingname hebben gebracht. Tevens vroegen zij of er daar leermomenten bij zitten die zijn ontleend aan de gang van zaken bij de zeven enquêtes sinds de RSV-enquête. De leden van de D66-fractie vroegen in het verlengde hiervan wat de initiatiefnemers precies bedoelden als zij in dat verband in de memorie van toelichting wezen op «het grote publieke belang van een parlementaire enquête». Tevens wierpen zij de vraag op of er in het licht van de huidige parlementaire praktijk van feitelijk monistische verhoudingen uit een oogpunt van het belang van een zo goed mogelijke parlementaire controle toch niet iets te zeggen zou zijn voor een minderheidsenquête.

Aan het standpunt van de initiatiefnemers de minderheidsenquête af te wijzen liggen in beginsel uitsluitend inhoudelijke argumenten en geen ervaringen bij eerdere enquêtes ten grondslag. Wij menen dat de zwaarte van het instrument van de parlementaire enquête, er toe dient te leiden dat het besluit een enquête te houden bij meerderheid door de desbetreffende Kamer genomen dient te worden. De zwaarte van het instrument ligt er vooral in dat ook burgers verplicht kunnen worden tot medewerking. Als uitsluitend een minderheid nodig zou zijn, zouden burgers en instanties belast worden, terwijl de meerderheid van de Kamer hier niet

achter staat. Van belang daarbij is dat een minderheid ook buiten een parlementaire enquête vragen kan stellen aan de regering. De relatie enquêtecommissie – kabinet is in feite niet anders dan de relatie parlement – kabinet buiten een parlementaire enquête. Op grond van artikel 68 van de Grondwet zijn de ministers en de staatssecretarissen verplicht alle informatie aan de Kamer te verstrekken die door één of meer leden wordt gevraagd. Dit betekent dat ook de kleinst mogelijke minderheid om informatie kan vragen aan de regering. In dit verband wordt nog gewezen op de mogelijkheden van een interpellatie- of een spoeddebat¹, voor het aanvragen waarvan evenmin een meerderheid is vereist. Natuurlijk kunnen alleen maar politieke consequenties worden verbonden aan het niet of onvolledig informeren van de Kamer, als dit door de meerderheid van de Kamer wordt gesteund. De zogenaamde vertrouwensregel brengt dit mee. Dit neemt niet weg dat minderheden ook buiten een parlementaire enquête informatie van de regering boven tafel kunnen krijgen. Doordat juist bij een enquête ook burgers en particuliere instanties gedwongen kunnen worden tot medewerking, is van belang dat hiervoor alleen wordt gekozen als de meerderheid hier achter staat. Alleen in bijzondere gevallen, als de overige instrumenten zijn uitgeput, kan de Kamer naar het instrument van de enquête grijpen. Het zwaarste instrument van de Kamer dient dus in uitzonderingssituaties te worden toegepast. De initiatiefnemers zien overigens ook in de praktijk geen aanleiding om het meerderheidsvereiste ter discussie te stellen. De afgelopen enquêtes hebben laten zien dat in de Tweede Kamer regeringsfracties voorstellen van de oppositiepartijen om enquêtes te houden ondersteunen. Ook hebben regeringsfracties het initiatief genomen om een enquête te houden. De indieners hebben overigens gewerkt langs de lijnen van een door de Tweede Kamer vastgestelde opdracht. In deze opdracht was expliciet bepaald dat een minderheidsenquête buiten beschouwing diende te blijven.

Het toepassingsbereik van de enquête

De leden van de CDA-fractie hadden een aantal vragen over het toepassingsbereik van de parlementaire enquête. Zijn de verdedigers van dit voorstel van opvatting dat dit toepassingsbereik wordt beperkt door de omvang van de parlementaire bevoegdheden, zo vroegen deze leden. Tevens vroegen zij of het standpunt van de indieners zo moet worden begrepen, dat alle materies die onderwerp van wetgeving en/of object van parlementaire controle kunnen zijn, binnen het toepassingsbereik van de enquête vallen of dat het criterium anders moet worden omschreven. Deze leden stelden een wat toegespitst antwoord hier op hoge prijs met voorbeelden van onderwerpen die naar de opvatting van de initiatiefnemers uit hun aard nooit als zodanig onderwerp van een enquête kunnen zijn.

Het wetsvoorstel stelt net als de huidige Wet op de Parlementaire Enquête geen beperkingen aan de onderwerpen waarop een enquête betrekking kan hebben. Evenmin stelt het wetsvoorstel grenzen aan de doeleinden waarvoor een enquête mag worden ingezet. Het is naar het oordeel van de initiatiefnemers niet aan de wetgever om te bepalen waarover en met welk doel de Kamer een enquête kan houden, maar aan de Kamer zelf. Dit betekent dat de enquête in principe op alles betrekking kan hebben wat de Kamer wenst te onderzoeken. Het is dus aan de Kamer om te bepalen over welk onderwerp en met welk doel zij een enquête wil houden. Het toepassingsbereik is niet gekoppeld aan materies die onderwerp van wetgeving en/of object van parlementaire controle kunnen zijn. Ook overigens zou dit nauwelijks een helder criterium of beperking opleveren, omdat de materies die onderwerp van wetgeving en/of object van parlementaire controle kunnen zijn, binnen bepaalde kaders bijna oneindig zijn. De Kamer zal zich vooraf de vraag moeten stellen wat het nut en de noodzaak van een bepaalde enquête zal zijn. Zij heeft immers niet alleen

¹ Zie de artikelen 54a en 133 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en artikel 139 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.

rechten, maar ook verantwoordelijkheden. Zij zal dus bijvoorbeeld ook oog moeten hebben voor algemeen geaccepteerde beginselen, zoals de trias politica en de scheiding van kerk en staat. Het ligt voor de hand dat de Kamer geen enquête zal houden over een individuele rechtszaak, een binnenkerkelijke aangelegenheid, de besluitvorming in een NV of opvattingen van groepen of individuen – de voorbeelden die de leden van de CDA-fractie noemden. Het wetsvoorstel als zodanig verzet zich er echter niet tegen.

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat het wetsvoorstel er van uitgaat dat – anders dan bijv. in Duitsland – over gemeentelijke en provinciale kwesties een nationale enquête kan worden gehouden. Sinds de dualisering in 2002 en 2003 van het gemeentelijk en provinciaal bestuur kunnen ook door die decentrale overheden zelf enquêtes worden gehouden. De aan het woord zijnde leden vroegen naar de gang van zaken bij samenloop van enquêtes. Zij achten het voorstelbaar dat enige afstemming rond bijv. archieven, getuigen- en deskundigenverklaringen, dwangmiddelen, honorering van beroep op verschoningsgronden en dergelijke hier geboden kan lijken. Tevens vroegen zij of een Kamer een raadsonderzoek of een provinciaal onderzoek in kwesties die een nationale component bezitten niet eerst dient af te wachten.

De wet sluit een samenloop van een parlementaire enquête en een raadsenquête of statenenquête niet uit, net zoals er sprake kan zijn van samenloop tussen een parlementaire enquête en een strafrechtelijk onderzoek. De kans dat er een samenloop met een raads- of statenenquête zal zijn, achten de initiatiefnemers overigens zeer gering. Wij staan op het standpunt dat in het bestuurlijke stelsel van ons land de verschillende bestuurslagen hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Er is daarom en vanwege de geringe kans op samenloop gekozen geen voorrangsbepalingen te formuleren voor een parlementaire enquête en een raadsenquête of statenenquête. Uiteraard kan, en zulks kan ook aanbeveling verdienen, er in het geval van samenloop afstemming plaatsvinden. Het uitwisselen van in het onderzoek verkregen informatie zal in de regel alleen betrekking mogen hebben op de in het publieke domein verkregen informatie. Een parlementaire enquêtecommissie mag geen informatie die op haar vordering verkregen is, afstaan aan derden zoals een raadsenquêtecommissie. Een belangrijk verschil tussen een raads- en statenenquête en een parlementaire enquête is overigens dat burgers en bedrijven niet verplicht zijn tot medewerking aan een raads- of statenenquête. Alleen direct aan het gemeente- of provinciebestuur gerelateerde personen zijn verplichting tot medewerking aan een raads- respectievelijk statenenquête. Dit zal kunnen betekenen dat een parlementaire enquêtecommissie in de praktijk meer informatie boven tafel kan krijgen dan een lokale of provinciale enquêtecommissie.

3.2. De samenstelling van de enquêtecommissie

De leden de CDA-fractie stelden aan de orde dat het wetsvoorstel uitsluit dat, anders dan tot nu toe, na Kamerontbinding oud-Kamerleden deel kunnen blijven uitmaken van de enquêtecommissie. De aan het woord zijnde leden wezen er terecht op dat dit kan betekenen dat Kamerleden die een groot deel van het enquêtetraject hebben meegemaakt en die geheel zijn ingewijd in het object van de enquête, ook nadat de hoorzittingen zijn afgesloten, geen deel meer kunnen uitmaken van de enquêtecommissie en dus ook niet meer betrokken zijn bij de vaststelling van de conclusies op basis van de informatie bij de verwerving waarvan zij zo nauw waren betrokken als voorzitter of lid van de commissie. In de huidige tijd is het, zo stelden deze leden, niet ondenkbaar dat aldus de helft of meer leden van een enquêtecommissie na verkiezingen moeten worden vervangen door «nieuwelingen». Deze leden vroegen waarom de initiatiefnemers er

voor hebben gekozen, nu zij kennelijk zo zwaar hechten aan het weren van niet-volksvertegenwoordigers bij de inzet van dwangmiddelen, deze uitsluiting niet daartoe te beperken.

Anders dan de leden van de CDA-fractie meenden richt het bezwaar van de initiatiefnemers op dit punt zich niet uitsluitend tegen het feit dat ex-volksvertegenwoordigers dwangmiddelen kunnen inzetten. Het bezwaar van de initiatiefnemers is breder: zij achten het ongewenst dat ex-volksvertegenwoordigers de enquêtebevoegdheden als zodanig kunnen uitoefenen, dus personen onder ede kunnen horen, plaatsen betreden, inzage vragen van documenten, etc. De initiatiefnemers vinden dit onjuist. De leden van de CDA-fractie hebben hier wel een punt voor wat betreft het vertrek van commissieleden na verkiezingen. De nieuwe leden van de enquêtecommissie zullen zich goed moeten inlezen in de al verzamelde informatie, de verslagen van de verhoren, etc. Dit heeft als mogelijke consequentie dat de enquête langer gaat duren. Het werk dat door de vertrokken leden is verricht is natuurlijk niet voor niets geweest. Dit kan worden benut door de nieuwe leden. Wij gaan er ook vanuit dat de «oude» leden bereid zullen zijn de nieuwe leden te informeren. De situatie dat alle leden van een enquêtecommissie tegelijkertijd bij een verkiezing vertrekken zal zich overigens naar onze inschatting niet snel voordoen.

HOOFDSTUK 4. DE BEVOEGDHEDEN VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE

4.1. De grenzen aan de uitoefening van de bevoegdheden

De duur van de enquête

De leden van de CDA-fractie stelden aan de orde dat de initiatiefnemers geen voorstander waren van het opnemen van een maximumtermijn voor de duur van het onderzoek in de wet. Verzet de juiste uitleg van het wetsvoorstel zich ook tegen een dergelijke termijnvaststelling vooraf door de Kamer, bijvoorbeeld in de omschrijving van het onderwerp, zo vroegen deze leden.

Het wetsvoorstel verzet zich er net als de huidige wet niet tegen om in het besluit tot instelling van een enquête een termijn op te nemen waarbinnen de enquête afgerond moet zijn. In de huidige praktijk gebeurt dit altijd. Artikel 144 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer schrijft expliciet voor dat de Kamer bij het besluit tot instellen van een enquête de termijn bepaalt waarbinnen het onderzoek zal zijn afgelopen. De termijn kan op voorstel van de enquêtecommissie door de Kamer worden verlengd. De initiatiefnemers zijn er voorstander van dat deze termijnstelling in de toekomst gehandhaafd blijft. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de bevoegdheidsuitoefening door de enquêtecommissie kan plaatsvinden tot de dag met ingang waarvan de Kamer de enquête heeft beëindigd (artikel 4, eerste lid,). De dag waarop de enquête feitelijk eindigt, kan natuurlijk een andere datum betreffen dan de datum die in het instellingsbesluit is genoemd. De in het instellingsbesluit genoemde termijn is dus uitsluitend indicatief voor de enquêtecommissie en heeft geen externe werking. Regeling in het wetsvoorstel is daarom niet nodig.

Het evenredigheidsbeginsel

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat het wetsvoorstel kiest voor een subjectief ingevuld evenredigheidsbeginsel. De zware bevoegdheden van de enquêtecommissie moeten «naar het redelijke oordeel van de commissie» worden uitgeoefend. Dit leek de leden van de CDA-fractie nogal voor de hand liggend: de commissie mag niet zo handelen dat het in eigen ogen onredelijk is. Waar het volgens deze leden om draait is dan ook veeleer de afwijzing van een objectief criterium («redelijkerwijs»).

Gevolg is dat de rechter de bevoegdheidsuitoefening slechts marginaal kan toetsen. Deze leden meenden dat beter toegelicht zou moeten worden waarom ook daar die marginale toetsing geboden zou zijn. Zij vroegen de indieners op dit punt nadrukkelijker in te gaan.

Het handelen van de enquêtemissie zal op verschillende wijze door de rechter getoetst kunnen worden. In de eerste plaats is voorafgaande machtiging van de (burgerlijke) rechter nodig om woningen te betreden (artikel 7, tweede lid,). Ook kan de oplegging van dwangmiddelen alleen door tussenkomst van de (burgerlijke) rechter plaatsvinden (artikel 25 tot en met 28). Het optreden van de enquêtemissie zal voorts aan het oordeel van de (straf-)rechter worden onderworpen, indien sprake is van een strafproces wegens verdenking van niet-medewerking aan een enquête (artikelen 192a e.v. Wetboek van Strafrecht). Ten slotte kan sprake zijn van een civiele procedure die op initiatief van een persoon die verplicht wordt tot medewerking is ingesteld. Te denken valt daarbij aan een mogelijk kort geding jegens de enquêtemissie die er toe strekt aan medewerking te «ontkomen». Voor de oplegging van dwangmiddelen zijn er in het voorstel toetsingsgronden voor de rechter opgenomen in de artikelen 25, vijfde lid, en 28, vijfde lid. Er is in het wetsvoorstel bij de oplegging van dwangmiddelen inderdaad sprake van een marginale toetsing door de rechter of de enquêtemissie in redelijkheid tot haar oordeel kon komen of de verlangde medewerking nodig is voor de vervulling voor haar taak (artikel 25, vijfde lid, aanhef en onder c en artikel 28, vijfde lid, aanhef en onder b). Of sprake is van de uitoefening van een bevoegdheid die de enquêtemissie op grond van de wet toekomt of van een verschoningsgrond, zal de rechter daarentegen volledig kunnen toetsen (artikel 25, vijfde lid, aanhef en onder b en c en artikel 25, aanhef en onder b). De initiatiefnemers achten het gezien het karakter van het enquêterecht en de plaats van de Kamer en de rechter binnen ons staatsbestel gewenst, dat de vrijheid van de enquêtemissie om op haar wijze de enquête uit te voeren tot op grote hoogte door de rechter dient te worden gerespecteerd. Een terughoudende opstelling van de rechter is dus naar het oordeel van de initiatiefnemers gepast. De rechter zal toetsen of de enquêtemissie gebleven is binnen de ruimte die de wet biedt. In de praktijk zal de rechter overigens zelf beoordelen wat de passende mate van terughoudendheid zal zijn.

De beoordelingsruimte van de enquêtemissie

De leden van de fracties van SGP en CU vroegen of de indieners de opvatting delen dat in de voorliggende opzet teveel wordt overgelaten aan het oordeel van de enquêtemissie, die slechts kan beslissen aan hand van de algemene rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het voorstel bevat algemene regels aan de hand waarvan de enquêtemissie in individuele gevallen dient te handelen. Binnen deze regels bestaat een ruime beoordelingsruimte voor de enquêtemissie, onder meer door de hantering van de term «gewichtige redenen». Aan deze ruime beoordelingsruimte valt echter naar het oordeel van de initiatiefnemers niet te ontkomen. Naast de algemene rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, zal de enquêtemissie ook in algemene zin zijn taak op behoorlijke wijze moeten vervullen. Dit betekent onder meer dat zij geen misbruik van bevoegdheid mag maken, niet naar willekeur mag handelen, zorgvuldig moet omgaan met de belangen van betrokkenen en personen zoveel mogelijk gelijk moet behandelen. Dat een orgaan een ruime beoordelingsruimte toekomt komt natuurlijk vaker voor. In dit verband valt bijvoorbeeld te wijzen op de algemene regeling voor toezichthouders in de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5:11 e.v. Algemene wet bestuursrecht). Cruciaal is dat de enquêtemissie weliswaar een ruime beoordelingsruimte toekomt, maar dat zij haar bevoegdheidsuitoefening uitsluitend kan afdwingen door tussenkomst van de rechter (artikelen 25 e.v.).

4.2. Het vorderen van schriftelijke inlichtingen

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid van de enquêtecommissie om schriftelijke inlichtingen te vorderen ingevoerd, evenals de bevoegdheid te bepalen hoe die informatie moet worden geordend. De leden van de fractie van het CDA wezen er op dat de context van een parlementaire enquête een bijzondere is juist omdat deze zich in beginsel en onder omstandigheden met dwang kan richten op iedere burger. Betekent, zo vroegen deze leden, de invoering van deze bevoegdheid voor de enquêtecommissie bijvoorbeeld dat rapportage kan worden gevegd (in een bepaald format) van bijvoorbeeld een privaatrechtelijke rechtspersoon om – indien dat past in het onderwerp van de enquête – te rapporteren over hoe een bepaald intern besluitvormingsproces zich heeft voltrokken? Kan van de KNVB worden gevorderd dat zij een verslag maakt in hoeverre de integratie van culturele minderheden in de jeugdelftallen plaats vindt? Kan worden geëist van een politieke partij dat deze in een schriftelijke rapportage meedeelt hoe haar ledenbestand is opgebouwd? In beginsel zijn de door de leden van de CDA-fractie genoemde instanties verplicht de bedoelde inlichtingen aan een enquêtecommissie te verstrekken, mits vanzelfsprekend de enquête op deze informatie betrekking heeft, de enquêtecommissie deze inlichtingen naar haar redelijk oordeel nodig heeft voor de vervulling van haar taak en de betrokkenen zich niet kunnen beroepen op een verschoningsgrond. Of in een concreet geval de schriftelijke inlichtingen verlangd kunnen worden, zal dus afhangen van de specifieke omstandigheden. Onder de huidige Wet op de parlementaire enquête zal deze informatie uitsluitend bij een verhoor opgevraagd kunnen worden. Onder het wetsvoorstel zal dit zowel mondeling, als in schriftelijke vorm gevraagd kunnen worden. Van de mogelijkheid zich te beroepen op een verschoningsgrond lijkt in de door de CDA genoemde situaties overigens geen sprake.

Grenzen aan bevoegdheid

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de gehoudenheid van decentrale overheden en hun bestuursorganen om schriftelijke inlichtingen te verzamelen en naar de enquêtecommissie te zenden onbeperkt is, of dat daaraan nog andere grenzen zijn dan die in de verschoningsgronden/rechten in de Wet op de parlementaire enquête genoemd. De bevoegdheid van de enquêtecommissie schriftelijke inlichtingen te vorderen is – naast de verschoningsrechten – op tweeërlei wijze beperkt. In de eerste plaats zal de enquêtecommissie uitsluitend schriftelijke informatie mogen opvragen die betrekking heeft op het onderwerp van de enquête (artikel 2, derde lid). Daarnaast zullen de inlichtingen uitsluitend verlangd kunnen worden, indien deze naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig zijn (artikel 4, tweede lid). Dit betreft een belangrijke beperking: alleen die inlichtingen die van belang zijn voor de enquête zullen gevorderd kunnen worden. Willekeur en misbruik van bevoegdheid mogen niet voorkomen.

4.3. Het betreden van plaatsen

Algemene bevoegdheid

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat het wetsvoorstel de enquêtecommissie de bevoegdheid verschaft om plaatsen ook zonder vrijwillige medewerking te betreden. Deze leden vroegen of de enquêtecommissie alle militaire installaties, ambassades van Nederland, kerken, synagogen en moskeeën buiten de uren dat diensten worden gehouden, sociëteiten en clubgebouwen te allen tijde kan betreden in het kader van een parlementair onderzoek indien zij dat nodig acht. De leden van de CDA-fractie zien het goed dat de parlementaire enquêtecommissie alle door deze leden genoemde plaatsen mag betreden, mits

de plaatsen relevant zijn voor het onderwerp van de enquête en de enquêtecommissie het betreden nodig acht voor de vervulling van haar taak. Het is daarbij inderdaad zo dat kerken, synagogen en moskeeën uitsluitend mogen worden betreden buiten de tijden dat diensten worden gehouden (artikel 12 van de Algemene wet op het binnentreden). Duidelijk is dat, gelet op de grondwettelijke vrijheden, een enquêtecommissie juist bij de door de leden van de CDA-fractie genoemde plaatsen terughoudendheid zal moeten betrachten.

Het betreden van woningen

Zoals in de inleiding ter sprake kwam, vroegen de leden van de fractie van D66 een reactie op het standpunt van de regering. Dit standpunt betrof onder meer de bevoegdheid woningen te betreden.

De initiatiefnemers menen dat een bevoegdheid woningen te betreden onder omstandigheden niet gemist kan worden en een belangrijke meerwaarde kan vormen voor de waarheidsvorming. Daarbij zijn we er ons van bewust dat de bevoegdheid een wettelijke beperking is van het grondwettelijke huisrecht. Dit legt des te meer een zorgplicht op de enquêtecommissie om zeer zorgvuldig met de uitoefening van de bevoegdheid om te gaan. Slechts in uitzonderlijke situaties kan er aanleiding zijn woningen te betreden. Van belang is dat het wetsvoorstel door de verplichte rechterlijke machtiging (artikel 7, tweede lid) garanties bevat om misbruik en willekeur bij het betreden van woningen tegen te gaan. Ook bestaat de mogelijkheid dat betrokkene zich laat bijstaan (artikel 17).

De verhouding tot de Algemene wet op het binnentreden

De leden van de SGP-fractie alsmede de leden van de CU-fractie vroegen in hoeverre ten aanzien van de bevoegdheid plaatsen en woningen te betreden de Algemene wet op het binnentreden van toepassing is.

De Algemene wet op het binnentreden is tevens van toepassing voor het betreden van plaatsen en woningen door de enquêtecommissie, tenzij het wetsvoorstel afwijkende regels bevat. Afwijkend is bijvoorbeeld dat voor het binnentreden van woningen door de enquêtecommissie zonder toestemming van de bewoner een rechterlijke machtiging is vereist, terwijl op grond van de Algemene wet op het binnentreden een machtiging van de advocaat-generaal bij het gerechtshof, de (hulp)officier van justitie of de burgemeester volstaat. Dat de Algemene wet op het binnentreden van toepassing is, betekent onder meer dat tussen 24.00 en 06.00 uur woningen slechts zonder toestemming van de bewoner betreden kunnen worden, voor zover dit dringend noodzakelijk is en de machtiging dit uitdrukkelijk toelaat (artikel 6). Uit artikel 12 van genoemde wet volgt bovendien dat het binnentreden van plaatsen niet mogelijk is in de vergaderruimtes van algemeen vertegenwoordigende organen, voor zover zij aan het vergaderen zijn, tijdens kerkdiensten of diensten in moskeeën of bezinningsbijeenkomsten of tijdens rechtszittingen.

De specifieke beperkingsgrond

Voorts vroegen de leden van de fracties van SGP en CU of deze wet, mede gelet op de betreffende bepaling in de Grondwet (artikel 12) en het beperkingsregime van het huisrecht, geen speciale voorziening zou dienen te bevatten als basis voor de bedoelde bevoegdheid van een enquêtecommissie.

Artikel 7, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel bevat een specifieke rechtsgrondslag voor het betreden van woningen. Expliciet is immers geregeld dat de commissie zonder voorafgaande toestemming elke plaats in Nederland kan betreden, maar dat voor het betreden van woningen de toestemming van de bewoner of een rechterlijke machtiging is vereist. Hiermee is voldaan aan de in artikel 12 van de Grondwet neergelegde eis dat een beperking van het huisrecht slechts in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen geoorloofd is.

4.4. Het kennisnemen van documenten

Schijven van PC's

De leden van de CDA-fractie vroegen of onder omstandigheden door de enquêtemissie harde schijven van PC's kunnen worden gevorderd vanwege het vermoeden dat daarop voor waarheidsvinding benodigde gegevens kunnen worden aangetroffen die niet op andere wijze kan worden verkregen en zo ja, in welke gevallen.

Op grond van artikel 6 van het wetsvoorstel kan de commissie inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten vorderen. Onder «document» dient daarbij te worden verstaan een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat (artikel 1, eerste lid, onder c). Een harde schijf van een PC dient te worden beschouwd als «ander materiaal dat gegevens bevat». Een enquêtemissie kan dus ook kennisnemen van de gegevens die zijn opgeslagen op een harde schijf van een pc. Ook hier gelden echter de algemene grenzen die het wetsvoorstel aan de bevoegdheidsuitoefening door de enquêtemissie stelt. Op grond van artikel 4, tweede lid, kan de enquêtemissie uitsluitend van haar wettelijke bevoegdheden gebruik maken voor zover dat naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is. Cruciaal daarbij is voorts dat de enquêtemissie uitsluitend binnen de omschrijving van het onderwerp van de enquête (artikel 2, derde lid) van haar bevoegdheden gebruik maken. Of door een enquêtemissie kennis kan worden genomen van een harde schijf van een PC, zal er dus van afhangen of alle hierop opgeslagen informatie nodig is voor de vervulling van haar taak. Gezien de verscheidenheid die doorgaans op een PC is opgeslagen, zal er meestal geen aanleiding zijn dat de enquêtemissie kennisneemt van een harde schijf in zijn geheel. In de praktijk zou dit er op neer kunnen komen dat de enquêtemissie gespecificeerd aangeeft van welke informatie van de schijf zij voor de enquête wenst kennis te nemen.

Documenten afkomstig van instellingen van de Europese Unie

De leden van de CDA-fractie misten een beschouwing over de positie van de Europese Unie in verband met het enquêterecht. Deze leden vroegen wat de positie van de enquêtemissie is indien deze in verband met een onderzoek bescheiden wil inzien die afkomstig zijn van een instelling van de Europese Unie of van Europese ambtsdragers en die bij het Rijk berusten. Nu daarover bijvoorbeeld de wetgever terzake van de raads- en provinciale enquête stelling heeft betrokken, was het naar het oordeel van deze leden goed ook in verband met een nationale enquête hieraan nadere beschouwingen te wijden.

Het is inderdaad gewenst dat ook ten aanzien van de beschikbaarheid voor de enquêtemissie van documenten van instellingen van de Europese Unie helderheid bestaat. Bij de raads- en statenenquête is geregeld dat voor het voldoen aan een vordering tot het kennisnemen van documenten die afkomstig zijn van een instelling van de Europese Unie of van het Rijk en die bij kennisneming door de enquêtemissie het belang van de Europese Unie of de staat kan schaden, de toestemming van Onze Minister is vereist.¹ Voor de parlementaire enquête is geen afzonderlijke regeling getroffen voor documenten afkomstig van een instelling van de Europese Unie. Indien deze documenten onder de minister berusten, zal deze met een beroep op het belang van de staat het geven van een afschrift van deze documenten kunnen weigeren. In geval van twijfel of de documenten wel verstrekt kunnen worden, dient de betrokken minister op grond van artikel 5 van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang tot de documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hierover het oordeel van de desbetreffende instelling inwinnen.

¹ Artikel 151b, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 155b, tweede lid, van de Gemeentewet.

4.5. Het verhoor onder ede van getuigen en deskundigen

Het openbaar verhoor zonder beeld- en geluidsregistraties

Het had de leden van de CDA-fractie aangenaam getroffen dat in het wetsvoorstel uiteindelijk toch is gekozen voor de mogelijkheid beeld- en geluidregistratie onder omstandigheden uit te sluiten bij overigens openbare verhoren. Dat kan in geval de enquêtemissie gewichtige redenen daartoe aanwezig acht. Zij vroegen of een getuige of deskundige een rechtsmiddel ter beschikking staat voor het geval een verzoek om beeld- en geluidregistratie uit te sluiten (geheel of gedeeltelijk) door de enquêtecommissie wordt afgewezen of dat deze slechts via een weigering van medewerking die aan de (marginale) rechterlijke toets wordt onderworpen zijn bezwaar tegen registratie kan opwerpen.

Het wetsvoorstel bevat geen eigen rechtsmiddelen voor betrokkenen op dit punt. Het is aan de enquêtemissie te beoordelen of er gewichtige redenen aanwezig zijn die een verhoor in afwezigheid van beeld- en geluidsregistraties rechtvaardigen. Als betrokkene in dat geval zijn medewerking weigert, is het aan de enquêtecommissie te beslissen of zij persisteert in haar beslissing, dan wel of zij alsnog besluit om de beeld- en geluidsregistraties te weren. Kiest de enquêtecommissie er voor vast te houden aan haar beslissing en betrokkene weigert nog steeds voor de enquêtecommissie te verschijnen, dan zal de enquêtecommissie de daadwerkelijke medewerking uitsluitend kunnen bereiken door de inzet van dwangmiddelen. Omdat deze dwangmiddelen uitsluitend na een rechterlijke machtiging kunnen worden ingezet (artikelen 25 e.v.), kan een enquêtecommissie dus nimmer zonder rechterlijke toets personen tegen hun wil verplichten tot een verhoor met beeld- en geluidsregistraties. Doordat personen uiteindelijk alleen met machtiging van de rechter tot medewerking gedwongen kunnen worden, is het naar het oordeel van de initiatiefnemers niet bezwaarlijk dat er geen specifieke rechtsgang voor betrokkenen bestaat. Bij gebreke van een specifiek rechtsmiddel kan betrokkene ook altijd door middel van een kort geding de burgerlijke rechter benaderen indien hij meent dat hij goede grond heeft om zonder beeld- en geluidsregistratie te worden gehoord. De voorzieningenrechter kan een verbod aan de enquêtecommissie opleggen om het verhoor met beeld- en geluidsregistraties te laten plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het wetsvoorstel moet regelen (artikel 11) dat de commissie, al dan niet op verzoek van de getuige, om gewichtige redenen kan besluiten dat van een openbare zitting geen beeld- of geluidregistraties door derden mogen worden gemaakt. Deze leden meenden dat de Kamers geheel binnen hun eigen orde mogen uitmaken in welke mate zij beeld- en geluidsoptnamen toestaan. En als men het regelt, zo vroegen deze leden, waarom wordt geen onderscheid gemaakt tussen het al dan niet rechtstreeks uitzenden van die opnames. Het publiceren van een verbatim verslag van het verhandelde, c.q. van een beeld- en geluidsverslag achteraf, was naar hun oordeel ook een mogelijkheid.

De initiatiefnemers vinden het belangrijk de mogelijkheid dat verhoren in afwezigheid van beeld- en geluidsregistraties plaatsvinden wettelijk te regelen. De beeld- en geluidsregistraties betreffen immers rechtstreeks de personen die verplicht worden tot medewerking. Weliswaar is het aan de enquêtecommissie om hierover een beslissing te nemen, dit neemt niet weg dat door de wettelijke regeling op de enquêtecommissies een verplichting rust om verzoeken om beelden geluidsregistraties niet toe te laten, zorgvuldig in overweging te nemen. De bevoegdheid om beeld- en geluidsregistraties te weren omvat tevens de mogelijkheid dat dit slechts een gedeelte van een verhoor betreft. De initiatiefnemers zien qua effect niet goed een onderscheid tussen rechtstreekse verslaglegging en verslaglegging achteraf. In beide gevallen kan immers de privacy of andere belangen aanleiding zijn om opnames te verbieden.

Criteria voor een openbaar verhoor zonder beeld- en geluidsregistraties en voor een besloten zitting.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verdedigers van dit voorstel enumeratief en uiteraard dus niet limitatief omstandigheden kunnen noemen die in ieder geval als zodanig als gewichtige redenen zijn te kwalificeren voor het uitsluiten van beeld- en geluidsregistraties. Deze leden vroegen tevens of de initiatiefnemers enumeratief omstandigheden kunnen noemen die in ieder geval als gewichtige redenen kunnen worden gekwalificeerd om tot een (geheel of gedeeltelijk) beslotenheid van de zitting te besluiten.

Voor de wetgever valt vooraf niet te overzien welke gronden in de praktijk aanleiding kunnen zijn om een openbare zitting in afwezigheid van beeld- en geluidsregistraties te laten plaatsvinden, dan wel tot een besloten zitting te besluiten. Met de term «gewichtige redenen» wordt in ieder geval tot uitdrukking gebracht dat de enquêtemissie slechts in uitzonderingssituaties tot een zitting zonder beeld- en geluidsregistratie of een besloten zitting kan besluiten. Een openbare zitting met beeld- en geluidsregistraties is dus het uitgangspunt. Voor het afwijzen van beeld- en geluidsregistratie of voor een besloten zitting zal in de eerste plaats aanleiding kunnen zijn als de privacy in het geding is. Daarnaast kan er aanleiding zijn om tot een besloten zitting te besluiten, indien de betrokkene zich bij een openbare zitting op een verschoningsgrond zou kunnen beroepen, terwijl dit niet nodig is bij een besloten zitting. Het kan immers zijn dat bij een openbare zitting het belang van de vertrouwelijkheid van bepaalde bedrijfsgegevens of van de privacy zwaarder weegt dat het belang van de waarheidsvinding, terwijl bij een besloten zitting deze afweziging net andersom kan uitvallen. Bij samenloop met een strafrechtelijke procedure, zou er ook aanleiding kunnen zijn de getuige in een besloten zitting te horen om het strafproces niet onnodig te belasten.

Het horen van minderjarigen

In hoeverre bestaat er een verschijningsplicht voor minderjarigen om bij de enquêtemissie te komen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. De verplichting om medewerking te verlenen aan de enquête is onder meer gericht tot elke Nederlander, elke ingezetene en elke natuurlijke persoon die in Nederland verblijf houdt. Dus ook tot minderjarigen die aan deze omschrijving voldoen. Er bestaat dus een verschijningsplicht voor minderjarigen met de Nederlandse nationaliteit of die in Nederland wonen of verblijven, om voor de enquêtemissie te verschijnen. Dit geldt zowel onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête, als onder het voorliggende wetsvoorstel. Doorgaans zal er geen aanleiding bestaan om ook minderjarige personen te horen. Goed voorstelbaar is echter dat bij bepaalde enquêtes het horen van minderjarigen noodzakelijk is. De enquêtemissie zal natuurlijk alleen maar minderjarigen mogen horen indien dit naar haar redelijk oordeel nodig is voor de vervulling van haar taak. Bovendien zal de enquêtemissie zich juist bij deze kwetsbare groep zeer terughoudend moeten opstellen.

Het horen van leden van de andere Kamer

De leden van de CDA-fractie wezen op de mogelijkheid dat bij een enquête door een Kamer de rol van een andere Kamer aan de orde komt, hoewel dat nog niet eerder zo voor kwam. Daarbij kan het er zoals in iedere enquête ook om gaan de politieke verantwoordelijkheid van die andere Kamer of fracties en personen daaruit voor een bepaalde gang van zaken vast te stellen. Achten de indieners zo een enquête eigenlijk nog wel passen in de Nederlandse constitutionele verhoudingen, zo vroegen deze leden. Tevens vroegen zij of dan de positie van de opgeroepen getuigen uit die andere Kamer vanwege hun constitutionele positie verschilt van die van andere getuigen in een enquête (eedsaflegging, dwangmiddelen,

verschoningsrechten, inzagerecht, e.d.) of dat deze geheel daaraan gelijkgeschakeld is.

Het is inderdaad niet uitgesloten dat leden van de ene Kamer door een door de andere Kamer ingestelde enquêtecommissie worden gehoord. Het kan dus zijn dat de rol van de andere Kamer aan de orde komt bij een enquête, even zo goed als dat de rol van de Kamer die de enquête heeft ingesteld daarbij aan de kaak kan worden gesteld. Dit geldt zowel onder de huidige Wet op de Parlementaire enquête, als onder voorliggend wetsvoorstel. Wordt een lid van de andere Kamer door de enquêtecommissie gehoord of wordt deze om een andere vorm van medewerking gevraagd, dan verschilt zijn positie niet van de overige personen die door de enquêtecommissie om medewerking aan de enquête gevraagd. Zo zijn zij desgevraagd verplicht om te verschijnen op een verhoor, de eed af te leggen, daar ook een getuigenis af te leggen, documenten over te leggen etc. Een belangrijk verschil tussen Kamerleden en overige personen die verplicht zijn tot medewerking is echter, dat tegen Kamerleden geen dwangmiddelen kunnen worden ingezet (artikel 29) en dat Kamerleden niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd wegens niet-medewerking aan de parlementaire enquête (artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht).

Dat een enquête in de praktijk er met name op zal zijn gericht om de gang van zaken bij een andere Kamer te onderzoeken achten wij overigens niet goed voorstelbaar en inderdaad niet passen binnen de constitutionele verhoudingen. Beide Kamers zijn immers onderdeel van de volksvertegenwoordiging op nationaal niveau. Naast de taak van medewetgever, is de belangrijkste taak van deze volksvertegenwoordiging de controle van de uitvoerende macht. Wij achten het echter niet bezwaarlijk dat de rol van de andere Kamer zijdelings bij een enquête ter sprake komt. Dit kan nodig zijn voor het totaalbeeld bij een bepaalde enquête.

Het gebruik van informatie uit een besloten hoorzitting

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat het de enquêtecommissie vrijstaat om in een besloten zitting verkregen informatie «als achtergrond te gebruiken voor haar conclusies». De memorie van toelichting sluit niet uit dat deze op andere wijze verkregen informatie de commissie in haar oordeel kan sterken. Betekent dit bijvoorbeeld, zo vroegen deze leden, dat het bestaan van dergelijke geheime informatie wel moet worden gemeld voor zover deze een conclusie mee heeft gesterkt.

Hoewel dit niet expliciet in het wetsvoorstel is voorgeschreven, is het uitgangspunt dat de enquêtecommissie haar conclusies hoofdzakelijk baseert op in de openbaarheid verkregen informatie, onderscheidenlijk openbare documenten. De initiatiefnemers achten dit vanuit het oogpunt van transparantie en controleerbaarheid gewenst. Het voorgaande neemt niet weg dat op vertrouwelijke wijze verkregen informatie de enquêtecommissie in haar oordeel kan sterken. Er bestaat geen verplichting voor de enquêtecommissie het bestaan van dergelijke geheime informatie te melden. In een concreet geval kan een enquêtecommissie hier uiteraard wel voor kiezen, bijvoorbeeld indien de vertrouwelijke verstrekte informatie belangrijk was. De praktijk is overigens dat zeer terughoudend wordt verwezen naar vertrouwelijk verkregen informatie. De bruikbaarheid van vertrouwelijke informatie bij het onderbouwen van de bevindingen is immers beperkt.

4.6. Het voorgesprek

De leden van de CDA-fractie stelden het voorgesprek aan de orde. Brengt een juiste interpretatie van artikel 8 van het wetsvoorstel mee dat een voorgesprek door of vanwege de enquêtecommissie met meerdere personen tegelijk kan worden gehouden; bijvoorbeeld met een verenigingsbestuur of directieraad, zo vroegen deze leden. Tevens vroegen zij

hoe dan de weigering van één van de deelnemers het verslag te ondertekenen moet worden «verwerkt».

Het is inderdaad mogelijk dat een voorgesprek met meerdere personen tegelijk wordt gehouden. In de praktijk kan hier ook aanleiding toe bestaan. Op grond van artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel wordt het vertrouwelijke verslag van het voorgesprek ondertekend door een persoon met wie de commissie een voorgesprek heeft gehouden. Wordt een voorgesprek met meerdere personen gehouden, dan zullen dus in principe al deze personen het verslag ondertekenen. Er zijn echter geen juridische consequenties aan verbonden indien een persoon of meerdere personen niet bereid zijn het verslag te ondertekenen. De enquêtecommissie mag de tijdens het voorgesprek verstrekte informatie niet direct bij haar enquête gebruiken. Het kan wel zijn dat de enquêtecommissie in een mogelijke strafrechtelijke procedure naar meened minder sterk staat als zij wil aantonen dat de betrokken persoon in een verhoor een andere verklaring heeft afgelegd dan bij een voorgesprek. Aan een niet-ondertekening zijn geen verdere gevolgen verbonden.

HOOFDSTUK 5 DE POSITIE VAN PERSONEN DIE BIJ DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE TOT MEDEWERKING ZIJN VERPLICHT

5.1. Buitenlandse rechtspersonen

In het voorstel, zo lazen de leden van de CDA-fractie, wordt het bereik van de enquête uitgebreid tot rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd of de bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk in Nederland uitoefenen. Wat zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan wil sprake zijn van een gedeeltelijke uitoefening van bedrijfsactiviteiten. Dient deze structureel te zijn? Een bepaalde omvang te bezitten? Direct gerelateerd te zijn op de materie waarnaar de enquêtecommissie onderzoek verricht? Het effect van de uitbreiding van de rechtspersonen die verplicht kunnen worden medewerking te verlenen, zal naar het oordeel van de initiatiefnemers voor de praktijk van de parlementaire enquête slechts gering zijn. De vertegenwoordigers van in het buitenland gevestigde rechtspersonen die ook in Nederland bedrijfsactiviteiten verrichten zullen alleen verplicht kunnen worden tot medewerking aan de enquête, indien zij over informatie beschikken die de enquêtecommissie nodig heeft voor de vervulling van haar taak. De informatie dient dus direct gerelateerd te zijn aan de materie waarnaar de enquêtecommissie onderzoek verricht en bovendien moeten juist die personen over de relevante informatie beschikken. Van belang daarbij is dat de in Nederland verblijvende personeelsleden en de eventuele in het buitenland verblijvende bestuurders met de Nederlandse nationaliteit, al op grond van hun verblijf in Nederland respectievelijk hun Nederlanderschap tot medewerking zijn gehouden. Het wetsvoorstel stelt geen eisen aan de duur of de omvang van de bedrijfsactiviteiten in Nederland. Is sprake van een bedrijfsactiviteit in Nederland, dan is al van een gedeeltelijke bedrijfsactiviteit sprake. Ten slotte wordt opgemerkt dat de mogelijkheden voor strafrechtelijke sanctionering slechts beperkt zijn bij personen die buiten Nederland verblijven.

5.2. De bijzondere positie van bewindspersonen

Dwangmiddelen en strafrechtelijke vervolging

De leden van de CDA-fractie vroegen of een bewindspersoon die bijvoorbeeld weigert over wat hij als privé-sfeer beschouwt te verklaren of die, omdat hij meent dat het belang van de staat zich tegen informatieverschaffing verzet (een oordeel dat Kamer en commissie volstrekt niet delen) onderwerp kan worden van de inzet van die dwangmiddelen. Komt

in die situaties dan ook de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarin gelegen procedures in beeld, zo vroegen deze leden. Deze vragen dienen ontkennend beantwoord te worden. In artikel 29 is bepaald dat hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel inzake dwangmiddelen niet van toepassing is op een lid van de Kamer, een minister of een staatssecretaris. Tegen een minister kunnen dus nooit dwangmiddelen worden ingezet. Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht dat de misdrijven die verband houden met een parlementaire enquête niet worden vervolgd, indien zij zijn begaan door een lid van de Staten-Generaal, een minister of staatssecretaris. Het is dus evenmin mogelijk om een minister strafrechtelijk te vervolgen voor een weigering medewerking te verlenen aan een parlementaire enquête.

De eedsaflegging door bewindspersonen

Kunnen de verdedigers van dit voorstel meedelen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, waarom in het wetsvoorstel een eed wordt gevorderd van personen die al op grond van hun ambtseed gehouden zijn inlichtingen die gewenst worden te verschaffen. Zij dachten daarbij in het bijzonder aan minister die al op grond van de Grondwet de ambtseed dienen af te leggen. Het argument dat niet-beëdiging bij de mensen een verkeerde indruk doet ontstaan («zij niet: de gewone burger wel») overtuigde deze leden niet op voorhand. Is het, zo vroegen deze leden, nu niet zo dat de indruk wordt gevestigd dat ministers die de eed af hebben gelegd hierdoor gedwongen worden de waarheid te spreken, waar die verplichting overigens tegenover het parlement wat minder zou gelden? Bij de aanvaarding van hun ambt leggen de ministers ten overstaan van de Koning de eed of de belofte af waarin zij onder meer trouw zweren of beloven aan de Grondwet¹. Dit betreft een andersoortige eed of belofte als neergelegd in artikel 13 van het wetsvoorstel, op basis waarvan getuigen de eed of de belofte afleggen dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen. Het is inderdaad niet uitgesloten dat bij een eedsaflegging door bewindspersonen bij groepen mensen de indruk wordt gewekt dat voor ministers buiten een parlementaire enquête geen verplichting zou bestaan om de waarheid te spreken. De initiatiefnemers achten het echter meer voor de hand te liggen dat bij het achterwege laten van de eed bij bewindspersonen, de indruk wordt gewekt dat voor hen de verplichting om de waarheid te spreken niet geldt, terwijl deze wel geldt voor de overige personen die door de enquêtecommissie worden gehoord. Deze beeldvorming achten wij ongewenst. Het is ook thans staande praktijk dat bewindspersonen de eed afleggen bij een verhoor voor een enquêtecommissie. Daarbij hebben zich geen problemen of bijzonderheden voorgedaan.

5.3. De positie van volksvertegenwoordigers

Meer in het algemeen viel het de leden van de CDA-fractie op dat het wetsvoorstel weinig oog heeft voor de specifieke aard van het ambt van volksvertegenwoordiger. Zo begrepen zij ook dat bijvoorbeeld het fractieberaad niet is uitgesloten van een enquête, noch andere overlegsituaties (zoals overleg met bewindslieden, partijbesturen e.d.) die toch in directe relatie staan tot de ambtsuitoefening van een volksvertegenwoordiger en waar vertrouwelijkheid dikwijls noodzakelijk is. Deze leden zouden een nadere uiteenzetting over de wijze waarop de indieners menen dat het eigen karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger een verdere verdiscontering daarvan in de uitleg van het voorgestelde enquêterecht al dan niet vergt op hoge prijs stellen.

De positie van de volksvertegenwoordiger is in dit wetsvoorstel in beginsel niet wezenlijk anders dan de positie van overige personen die verplicht kunnen worden tot medewerking aan een parlementaire enquête. Zo kunnen zowel volksvertegenwoordigers als niet-volksver-

¹ Artikel 1 Wet Beëdiging ministers en leden Staten-Generaal.

tegenwoordigers niet vervolgd worden voor hetgeen zij tijdens een verhoor aan de enquêtemissie mededelen. Een belangrijk verschil is echter dat tegen een Kamerlid geen dwangmiddelen kunnen worden ingezet (artikel 29) en dat een Kamerlid niet strafrechtelijk kan worden vervolgd wegens niet-medewerking aan een parlementaire enquête (het voorgestelde artikel 192d van het Wetboek van Strafvordering). Deze uitzonderingen gelden uitsluitend voor de volksvertegenwoordigers op nationaal niveau, en niet voor de volksvertegenwoordigers op provinciaal of lokaal niveau.

Het is inderdaad zo dat het fractiebestuur en het overleg met bewindspersonen of partijbesturen in het wetsvoorstel geen bijzondere positie inneemt. Het fractiebestuur en het overleg met bewindspersonen kennen überhaupt geen wettelijke status. Ook de andere wetgeving, bijvoorbeeld inzake het straf- en burgerlijk procesrecht, kent dan ook geen bijzondere voorziening op dit punt. De wetgever heeft het dus ook overigens niet nodig geacht om bescherming toe te kennen aan het vertrouwelijke fractiebestuur of andere overleggen waaraan volksvertegenwoordigers deelnemen, tenzij sprake is van een (formele) besloten raads- of statenvergadering. Dat de huidige Wet op de Parlementaire Enquête geen specifieke regeling bevat voor volksvertegenwoordigers, valt te verklaren uit het feit dat de parlementaire enquête in eerste instantie niet bedoeld was om de rol van de Kamer of de afzonderlijke Kamerleden cq. fracties te onderzoeken. Ook nu is een enquête hier niet op gericht, al kan deze rol wel aan de orde komen. Naar het oordeel van de initiatiefnemers bestaat er vooralsnog echter geen behoefte om bij de parlementaire enquête aan deze (informele) overleggen een bijzondere status toe te kennen. Er zijn de initiatiefnemers geen gevallen bekend bij een parlementaire enquête waarin de mogelijkheid van bescherming van informele overleggen werd gemist.

De leden van de CDA-fractie vroegen in directe relatie met het vorige punt waarom de journalist wel en de volksvertegenwoordigers niet aangemerkt wordt als personen die onder omstandigheden hun «bronnen» mogen beschermen. Zij wezen er op dat gemeenteraadsleden zich sinds 1994 kunnen verschonen van getuigenis in een civielrechtelijk geding voor wat zij in de raadsvergadering hebben gezegd of aan de raad overgelegd. De ratio was mede om te voorkomen dat zij gedwongen konden worden alsnog hun bronnen prijs te geven. De aan het woord zijnde leden vroegen of raadsleden in een nationale enquêteprocedure hun bronnen wel prijs moeten geven.

De leden van de CDA-fractie wezen er terecht op dat journalisten wel een bronbescherming hebben, zij het binnen bepaalde kaders die in de jurisprudentie hebben vormgekreten. Het recht op bronbescherming van journalisten is dus niet absoluut. Als sprake is van zwaarwegende eisen van algemeen belang, kan een journalist op grond van de jurisprudentie wel gehouden zijn zijn bronnen prijs te geven. De journalisten vallen niet onder de klassieke verschoningsgerechtigden die zich kunnen beroepen op het beroepsgeheim als opgenomen in artikel 24 van het wetsvoorstel. Dat journalisten in beginsel hun bronnen niet behoeven prijs te geven, vloeit voort uit de vrijheid van meningsuiting cq. nieuwsgaring, zoals o.m. neergelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het verschoningsrecht van raadsleden waarop de leden van de CDA-fractie doelen (artikel 22 van de Gemeentewet), houdt in dat voor hen geen getuigplicht bestaat in de zin van artikel 165 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering over hetgeen zij in de vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd. Dit betekent inderdaad dat zij zo de informatiebron niet behoeven prijs te geven. Het artikel is beperkt tot spreken in en overleggen aan de raadsvergadering, en heeft dus geen betrekking op het optreden van de raadsleden daarbuiten. In die zin is dit verschoningsrecht van raadsleden in het

burgerlijk procesrecht beperkt. Bij een enquête is een raadslid net als elke andere persoon in principe verplicht zijn bronnen prijs te geven, tenzij hij zich kan beroepen op een verschoningsgrond. Wij zien geen aanleiding om bij de parlementaire enquête een bijzondere regeling voor raads- en statenleden te treffen, naast de algemene verschoningsgrond «geheim van het collegeberaad» (artikel 21) voor het geval sprake is van een besloten raads- of statenvergadering of commissie daaruit.

5.4. De verplichting tot medewerking in relatie tot geheimhoudingsverplichtingen

De rangorde die in artikel 15, eerste lid, van het wetsvoorstel is opgenomen is behoorlijk ingrijpend, zo stelden de leden van de CDA-fractie vast. Deze leden vroegen of de rangorde ook betekent dat geheimhouding al dan niet via arbeidscontracten opgelegd door niet-Nederlandse rechtspersonen of andere internationale organisaties niet stand kunnen houden. Betekent dit ook, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, dat informatie die vertrouwelijk is meegedeeld aan een volksvertegenwoordiger op diens verzoek, ook moet worden prijsgegeven door die volksvertegenwoordiger op vordering van de commissie.

Het is inderdaad zo dat contractuele geheimhoudingsverplichtingen in beginsel geen stand houden voor een enquêtecommissie. Indien bijvoorbeeld echter sprake is van bedrijfsgeheimen of van privacygevoelige informatie, dan zal de desbetreffende persoon zich op een verschoningsgrond kunnen beroepen (artikel 22, respectievelijk 23 van het wetsvoorstel). Daarnaast kunnen ook Kamerleden alleen het verstrekken van informatie weigeren, indien zij zich op een specifieke verschoningsgrond kunnen beroepen. In de overige gevallen kunnen zij zich niet onttrekken aan het geven van informatie, mits de gevraagde informatie nodig is voor de vervulling van de taak van de enquêtecommissie. De verschoningsgrond «belang van de staat» komt overigens niet aan Kamerleden toe. De initiatiefnemers vinden dit niet passend in de verhouding tussen de Kamerleden onderling. Formeel beschouwd zou dit betekenen dat informatie die door de regering met een beroep op het belang van de staat vertrouwelijk aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is verstrekt, door de enquêtecommissie opgevraagd kan worden bij de betrokken kamerleden. Ook hier dient wederom voorop te worden gesteld dat een enquêtecommissie ook andere belangen heeft te behartigen dan uitsluitend de waarheidsvinding. De waarheidsvinding gaat dus niet ten koste van alles. Zo zal de enquêtecommissie, als onderdeel van de staat, ook zelf het belang van de staat moeten behartigen. Dit kan er toe leiden dat de enquêtecommissie niet volhardt in haar vraag. Het ligt voorts in de rede dat de enquêtecommissie de informatie altijd tracht te verkrijgen bij de originele opsteller van een document of de originele verstrekker van de informatie. Ten slotte kan zij vanzelfsprekend tot een besloten zitting besluiten indien zij verwacht dat gevoelige informatie boven tafel zal komen. Het verslag van de besloten zitting is overigens wel toegankelijk voor alle overige kamerleden (artikel 38, derde lid, van het wetsvoorstel).

Geheimhoudingsplicht van ambtenaren

In zeer specifieke zin stelden de leden van de fracties van SGP en CU een vraag betreffende de toepassing in een enquêteprocedure van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Zij wezen er op dat één van de indieners bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel betoogd heeft dat een beroep op de geheimhoudingsplicht van ambtenaren kan worden gedaan indien het belang van de staat in geding is. Deze leden vroegen of hier uitsluitend een recht of tevens een plicht aan de orde is. Verder vroegen zij of het ook denkbaar is dat een beroep op de geheim-

houdingsplicht kan, dan wel moet worden gedaan indien het belang van een belastingplichtige aan de orde is.

Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen verbiedt het een ieder hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet, of in verband daarmee, over de persoon of de zaken van een ander blijkt of medegedeeld wordt, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of de invordering van enige rijksbelasting. In het wetsvoorstel is de verschoningsgrond «het belang van de staat», net als de overige verschoningsgronden, geformuleerd als een recht. Het is aan de betrokkenen te beslissen of zij al dan niet van het verschoningsrecht gebruik willen maken. Zij zullen het belang van de staat moeten afwegen tegen het belang van de waarheidsvinding door de enquêtemissie.

Het beroep op het belang van de staat kan ook worden gedaan, indien de persoonlijke levensfeer in het geding is. In het concrete geval zal de afweging gemaakt moeten worden of, en zo ja, in welke vorm, de door de enquêtemissie gevraagde inlichtingen kunnen worden verstrekt. Het feit dat sprake is van een wettelijke geheimhoudingsplicht zoals artikel 67 van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, is hierbij relevant. De algemene lijn in de relatie regering – parlement is dat bij informatieverzoeken, waarbij de bescherming van de privacy in het geding is en waarbij de overheid heeft te rekenen met dit belang, verstrekking van deze gegevens niet in openbare vorm, maar wel in vertrouwelijke vorm kan plaatsvinden. Deze lijn is ook relevant voor de parlementaire enquête. Een extra afweging is aan de orde als het verzoek van de enquêtemissie om inlichtingen betrekking heeft op bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het gaat hier om gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksueel leven, lidmaatschap van vakvereniging en strafrechtelijke persoonsgegevens. In dat geval bestaat eerder aanleiding de gevraagde privacygevoelige informatie niet te verstrekken, dan wel in ieder geval op vertrouwelijke wijze. In geval van artikel 67 van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen is van deze bijzondere persoonsgegevens in beginsel geen sprake.

5.5. De vertrouwelijke verstrekking van informatie

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer aangegeven dat hij hechtte aan de opneming in het wetsvoorstel van een regeling over vertrouwelijke informatieverstrekking. De leden van de D66-fractie vroegen naar een reactie van de initiatiefnemers hierop.

Het kabinet was tijdens de behandeling in de Tweede Kamer voorstander van een regeling waarbij de mogelijkheid bestond dat niet het hele enquêtearchief ter inzage was voor de overige leden van de Kamer. Dit zou voor een minister de mogelijkheid bieden dat documenten uitsluitend ter vertrouwelijke kennisgeving van de enquêtemissie worden gebracht. De initiatiefnemers zijn als betoogd geen voorstander van een dergelijke regeling. Zij menen dat het werk van de enquêtemissie door de hele Kamer gecontroleerd moet kunnen worden. De overige Kamerleden dienen dus in staat gesteld te worden om de uitkomsten van het onderzoek van een enquêtemissie te beoordelen, ook aan de hand van vertrouwelijke stukken. Dit is in artikel 38 van het wetsvoorstel geregeld. De Kamerleden zijn wel verplicht tot geheimhouding over de vertrouwelijke documenten. Mocht in een concreet geval vertrouwelijkheid zo urgent zijn, dan kan de enquêtemissie er altijd in samenspraak met de betrokken minister voor kiezen dat de desbetreffende documenten uitsluitend op het departement door de enquêtemissie worden ingezien. In geval van vertrouwelijke inzage bestaat er geen mogelijkheid dat ook de andere Kamerleden kennisnemen van de vertrouwelijke informatie.

5.6. De bijstand bij een enquête

De leden van de CDA-fractie vroegen of Kamerleden uit de Kamer die de enquête houdt bijstand kunnen verlenen in de zin van het wetsvoorstel aan getuigen en/of deskundigen in het voorgesprek of bij de (openbare) verhoren.

Het wetsvoorstel verzet zich er niet tegen dat een Kamerlid bijstand verleent bij een enquête. Het is dus mogelijk dat een Kamerlid bijstand verleent aan een persoon met wie een voorgesprek wordt gehouden of die wordt gehoord. De enquêtecommissie kan echter de bijstand door een Kamerlid weigeren wegens gewichtige redenen, zoals zij dit ook bij bijstandverlening door andere personen kan. Het oordeel of er gewichtige redenen zijn om de bijstand door een Kamerlid te weigeren, is aan de enquêtecommissie. De initiatiefnemers achten het overigens een vrij theoretische situatie dat een Kamerlid bijstand zal verlenen bij een voorgesprek met of een verhoor door de enquêtecommissie.

5.7. Informatieverstrekking aan personen die verplicht zijn tot medewerking

De leden van de fractie van D66 vroegen of de rechten en plichten van getuigen wel voldoende zijn gewaarborgd nu zij niet meer van te voren op hun rechten en plichten behoeven te worden gewezen. In het verlengde hiervan vroegen de leden van de SGP-fractie mede namens de leden van de CU-fractie op welke gronden de initiatiefnemers van mening zijn dat met een voorlichtingsbrochure kan worden volstaan. Deze leden vroegen naar het commentaar van de indieners op het standpunt van deze leden dat een dergelijke voorziening in de wet in plaats van (bijvoorbeeld) in de onderscheiden reglementen van orde van de Kamers opgenomen zou dienen te worden.

De initiatiefnemers achten het van het grootste belang dat personen die verhoord worden door een enquêtecommissie, vooraf op hun rechten en verplichtingen worden gewezen. Dit geldt ook ten aanzien van personen met wie een voorgesprek wordt gehouden, die verplicht worden schriftelijke inlichtingen te verstrekken of wier woning of andere plaats wordt betreden. In al deze gevallen zal een voorlichtingsbrochure niet volstaan. Het is ook noodzakelijk, met name bij een verhoor of een voorgesprek, dat betrokkenen ook mondeling van hun rechten en verplichtingen in kennis worden gesteld. Er had voor gekozen kunnen worden om deze informatieverstrekking in het wetsvoorstel te regelen. De initiatiefnemers hebben dit niet gedaan. Zij achten het gewenst de nieuwe wet zo beknopt en overzichtelijk mogelijk te houden en alleen die zaken te regelen die noodzakelijk zijn. De informatieverstrekking is naar hun mening een vanzelfsprekendheid die aan de aandacht van de Kamer kan worden toevertrouwd.

5.8. Geen mogelijkheid op te treden tegen beweringen in het rapport

De leden behorende tot de D66-fractie vroegen in hoeverre de enquêtecommissie aansprakelijk kan worden gesteld indien door onjuiste conclusies of onzorgvuldig onderzoek de goede naam van een persoon ten onrechte wordt aangetast. Zou het opnemen van een bepaling over dit punt uit een oogpunt van zorgvuldigheid niet wenselijk zijn, zo vroegen deze leden.

De parlementaire onschendbaarheid zoals neergelegd in artikel 71 van de Grondwet brengt mee dat het niet mogelijk is de enquêtecommissie aansprakelijk te stellen voor reputatie- of andere schade die personen of instanties ondervinden wegens vermeende onjuistheden of valse beschuldigingen in het rapport van de enquêtecommissie. Het is derhalve niet mogelijk om bij wet te regelen dat de enquêtecommissie aansprakelijk kan

worden gesteld als de goede naam van een persoon ten onrechte wordt aangetast, bijvoorbeeld door onjuiste conclusies of onzorgvuldig onderzoek. De initiatiefnemers zouden dit overigens ook ongewenst vinden. Een lid van een enquêtecommissie moet net als in zijn overige parlementswerk vrij zijn zijn opvattingen te verkondigen, zonder het risico te lopen om voor de inhoud daarvan in rechte ter verantwoording te worden geroepen. Zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt,¹ betekent parlementaire onschendbaarheid vanzelfsprekend geen vrijbrief voor een enquêtecommissie. Er bestaat natuurlijk een zorgplicht voor de enquêtecommissie om de enquête op een goede wijze uit te voeren. Dit betekent onder meer dat zij hoor en wederhoor zal moeten toepassen, zonder vooringenomenheid te werk moet gaan en niet zal mogen afgaan op de verklaring van één getuige.

HOOFDSTUK 6. DE VERSCHONINGSGRONDEN

6.1. Het karakter van de verschoningsgronden

Het viel de leden van de CDA-fractie verder op dat het wetsvoorstel er nadrukkelijk voor kiest de verschoningsgronden (ook de publiekrechtelijke) als verschoningsrechten te beschouwen. Zij waren van mening dat als vaststaat dat het belang van de staat in het geding is (bijv. in de sfeer van de staatsveiligheid), de enquêtecommissie die vragen niet (openbaar) behoort te stellen. Zij vroegen onder meer of ook voor enquêtecommissies, althans in bepaalde situaties, een constitutionele gehoudenheid bestaat bepaalde informatie niet (openbaar) te vragen bijvoorbeeld als duidelijk is dat de eenheid van de Kroon of de staatsveiligheid door informatieverstrekking wordt geschaad.

De initiatiefnemers hebben er inderdaad voor gekozen de verschoningsgronden als een recht te formuleren. Naar de letter van de wet mag een enquêtecommissie elke vraag stellen, mits dit maar naar haar redelijk oordeel binnen de taakomschrijving van de enquêtecommissie valt. Dit betekent niet dat enquêtecommissies maar lukraak vragen zullen stellen. De enquêtecommissie heeft immers ook verantwoordelijkheden. Natuurlijk zal zij behoorlijk moeten handelen en geen misbruik van haar bevoegdheden mogen maken. De initiatiefnemers delen ook de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de centrale staatsorganen bestaat om het staatsbelang te behartigen. Bij de enquête zal een enquêtecommissie dus verschillende belangen moeten afwegen. Een wettelijk verbod voor de enquêtecommissie om vragen te stellen over een aspect dat mogelijk in strijd met het belang van de staat zal zijn, achten de initiatiefnemers echter te ver gaan.

6.2. Het geheim van een collegeberaad

De leden behorende tot de CDA-fractie vroegen of – nu dit niet blijkt uit de opsomming uit de memorie van toelichting – ook het beraad van een college van burgemeester en wethouders of een college van gedeputeerde staten onder het verschoningsrecht van artikel 21 valt.

Indien sprake is van een besloten vergadering en het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 55 van de Gemeentewet geheimhouding heeft opgelegd, kan een geslaagd beroep worden gedaan op het geheim van het collegeberaad. Dit kan tevens als de burgemeester of een commissie geheimhouding heeft opgelegd ten aanzien van stukken die zij aan het college overleggen. Het voorgaande geldt ook als gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of een commissie geheimhouding hebben onderscheidelijk heeft opgelegd aan gedeputeerde staten.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30415, nr. 6. blz. 36.

6.3. De persoonlijke levenssfeer

De leden van de CDA-fractie vroegen of een getuige ook de persoonlijke levenssfeer van naasten (ouders, partner, kinderen) kan beschouwen als te behoren tot zijn eigen persoonlijke levenssfeer of dat hij gehouden is terzake alle inlichtingen (onder ede) te geven die worden gevraagd. Het verschoningsrecht van de persoonlijke levenssfeer betreft niet uitsluitend de eigen persoonlijke levenssfeer, net zo min als het verschoningsrecht voor geheime bedrijfs- en fabricagegegevens uitsluitend betrekking heeft op de gegevens van het eigen bedrijf. Dit betekent dat een getuige geen informatie hoeft te verstrekken indien het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ander persoon, zwaarder weegt dan het belang van informatieverkrijging door de enquêtecommissie. Juist indien de privacygevoelige informatie betrekking heeft op een andere persoon dan de persoon die verplicht wordt tot medewerking, zou het belang van de privacy zwaarder kunnen wegen dan de waarheidsvinding.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of in het verleden verrichte strafrechtelijke handelingen van een getuige of naasten feiten kunnen zijn die in de persoonlijke levenssfeer liggen en daarmee onder het verschoningsrecht van artikel 23 kunnen vallen. Graag vernemen zij een reactie. Onder omstandigheden kan er zeker sprake van zijn dat een strafrechtelijke handeling van een getuige of een naaste onder de persoonlijke levenssfeer valt, net als dat het geval is bij elke niet-strafrechtelijke handeling. Het belang van de waarheidsvinding zal in dat geval, net als in andere situaties, afgewogen moeten worden tegen het belang van de privacy (artikel 23).

HOOFDSTUK 8. DE VERHOUDING TOT ANDERE PROCEDURES

8.1. De verhouding tussen de parlementaire enquête en ander onderzoek

De leden van de fractie van D66 vroegen in hoeverre er in het wetsvoorstel sprake is van een voldoende afgebakende verhouding tussen parlementair en strafrechtelijk onderzoek. Is met de voorgestelde aanpassingen voldoende gewaarborgd dat op dit punt de nodige terughoudendheid wordt betracht, zo vroegen deze leden. Het standpunt van de initiatiefnemers, dat hier in feite niet van een probleem sprake is omdat strafrechtelijk onderzoek een geheel andere functie heeft en daar bovendien de schuldvraag voorop staat, overtuigde deze leden niet. Graag zouden zij vernemen of in het licht van de machtenscheiding, gezien het risico op frustratie van strafrechtelijk onderzoek en gelet op het feit dat parlementariërs op voorhand geen expertise hebben in dit type waarheidsvinding, niet meer terughoudendheid in acht genomen zou moeten worden ten aanzien van onderzoeksonderwerpen waar zich ook strafrechtelijke raakvlakken voordoen. De leden van de fracties van SGP en CU vernamen graag of de indieners het niet wenselijk achten, mede gezien de grondgedachte van de indieners terzake, dat, zo enigszins mogelijk, een waterdichte scheiding wordt aangebracht tussen een enquêteprocedure en een strafrechtelijke procedure.

De indieners onderschrijven het belang van terughoudend bij samenloop van parlementair en strafrechtelijk onderzoek. Zij willen daarbij wel benadrukken dat parlementair onderzoek nooit gericht kan en mag zijn, en dit in tegenstelling tot strafrechtelijk onderzoek, op het vaststellen van schuld en het bepalen van straf. Dit betekent dat men bij een enquête enerzijds en het strafproces anderzijds een andere soort waarheid zoekt. De enquêtecommissie behoeft geen bewijsvoering rond te krijgen alsof van een

strafbaar feit sprake is. Tegelijkertijd willen de indieners benadrukken dat er situaties kunnen bestaan waarin samenloop onvermijdelijk is en moet plaatsvinden. De indieners zijn van mening dat het maatschappelijke belang van bijvoorbeeld het bestrijden van het systeem van prijsafspraken in de bouwnijverheid mag prevaleren boven het belang van het bestraffen van één individuele bouwonderneming. Overigens zullen dergelijke belangen vaak ook goed samen kunnen gaan. Steeds opnieuw zal een enquêtecommissie een belangenafweging moeten maken. De ervaringen uit de afgelopen parlementaire enquêtes hebben ook geleerd dat hierover steeds opnieuw werkbare afspraken met het openbaar ministerie worden gemaakt.

Overlegverplichting tussen enquêtecommissie en kabinet

De leden van de fracties van SGP en CU wezen er op dat wat betreft de structurele samenloop van een parlementair enquêteonderzoek en een justitieel onderzoek, de indieners overleg en het maken van afspraken tussen de enquêtecommissie en de minister van Justitie bepleiten. De aan het woord zijnde leden waren van oordeel dat de verplichting tot dergelijk overleg alsook de bevoegdheid tot het maken van afspraken een wettelijke basis zou behoeven, ook al scheidt een dergelijke bepaling geen rechten of verplichtingen ten opzichte van burgers. Voorts stelden deze leden de vraag wat een Kamer te doen staat, indien in een concreet geval blijkt dat geen bevredigende afspraken kunnen worden gemaakt. De initiatiefnemers menen dat het opnemen van een overlegverplichting in het wetsvoorstel geen toegevoegde waarde zal hebben. Vanuit het belang alleen zaken in het wetsvoorstel te regelen die noodzakelijk zijn, achten wij de opneming van een overlegverplichting ongewenst. Geconstateerd kan ook worden dat alle enquêtecommissies die in de afgelopen decennia zijn ingesteld, voor zover nodig afspraken met het kabinet hebben gemaakt. De afspraken vinden derhalve al op vrijwillige basis plaats. Natuurlijk kunnen deze afspraken geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de enquêtecommissie. Er bestaat geen bijzondere regeling voor het geval in een concreet geval blijkt dat geen bevredigende afspraken gemaakt kunnen worden. Een conflictenregeling past ook niet binnen de staatsrechtelijke verhoudingen tussen kabinet en Kamer. In geval van een conflict kunnen door de Kamer uitsluitend politieke conclusies getrokken worden. Overigens verwachten de initiatiefnemers gezien de ervaringen bij recente enquêtes niet, dat een dergelijke situatie zich snel zal voordoen. Van belang daarbij is dat het kabinet in principe alle beschikbare informatie aan de enquêtecommissie zal moeten verstrekken, tenzij de verstrekking in strijd met het belang van de staat zou zijn. Dit beginsel zal aan het protocol ten grondslag moeten liggen.

8.2. Het verbod tot het gebruiken van informatie in andere procedures

De leden van de CDA wezen er op dat in een enquête afgelegde verklaringen tuchtrechtelijk, bestuurlijk, civielrechtelijk noch strafrechtelijk als bewijs in rechte kunnen gelden. Zij vroegen of dit ook betekent dat dergelijke verklaringen niet kunnen worden ten grondslag gelegd aan bijv. een royement uit een politieke partij of een vereniging. In een op het royement volgende civiele procedure zal de vraag aan de orde zijn of de betrokken partij of vereniging (on)rechtmatig heeft gehandeld door betrokkene als lid te royeren. Bij een royement hebben politieke partijen en verenigingen vanzelfsprekend een grote vrijheid. De rechter zal een mogelijk royement dan ook slechts marginaal mogen toetsen. Hij mag daarbij echter geen acht slaan op een verklaring die afgelegd is voor de enquêtecommissie. Deze blijft dus buiten het proces.

8.3. Geen verschoningsgrond op non-incrimination of strafrechtelijke immuniteit

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de positie is van een getuige die weigert te verklaren over zijn echtgenote of andere partner nu daardoor, tenzij hij meened pleegt, een strafbaar feit door deze begaan openbaar zou worden gemaakt. Stel dat de informatie wel van belang is voor de waarheidsvinding, waaraan behoort dan de rechter te toetsen vanuit de systematiek van dit wetsvoorstel, zo vroegen deze leden.

Omdat het wetsvoorstel geen verschoningsgrond op non-incrimination bevat, is in de casus van de leden van de CDA-fractie de betrokken getuige in beginsel verplicht het strafbare feit openbaar te maken dat door zijn echtgenoot of andere partner is begaan. De getuige zal dit echter uitsluitend moeten vertellen, indien de enquêtemissie deze informatie naar haar redelijk oordeel ook daadwerkelijk nodig heeft voor de vervulling van haar taak. Natuurlijk zal de enquêtemissie daarbij geen misbruik van bevoegdheid mogen maken. Voorts zal de enquêtemissie de informatie niet behoeven te verstrekken, als de betrokken getuige zich kan beroepen op een in wetsvoorstel opgenomen verschoningsgrond. Daarbij valt te denken aan de verschoningsgrond van de privacy.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen waarom aan een burger niet het recht wordt toegekend om zich te beroepen op het feit dat een antwoord op een gestelde vraag hem kan blootstellen aan een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure. Deze leden wezen er op dat het Amerikaanse «Fifth Amendment» («...no person shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself...») burgers ook tijdens een verhoor door een parlamentscommissie vrijwaring geeft tegen zelf-incriminatie. Daarvan wordt veelvuldig gebruik gemaakt («invoking the Fifth Amendment»). Deze leden wierpen de vraag op of het niet directer is om getuigen ook bij ons deze bevoegdheid te geven, onder de voorwaarde dat de getuige kan waarmaken dat er inderdaad sprake is van een disproportioneel nadeel dat hij – strafrechtelijk of civiel – zal ondervinden bij het geven van een bepaalde getuigenis. Tevens vroegen zij of de bepaling van artikel 30 (inhoudende dat hetgeen in het kader van een enquête is ingebracht niet mag dienen als bewijs in een procedure) wel voldoende is. De leden van de fracties van SGP en CU vroegen of de indieners kunnen omschrijven wat onder de term «familiaal verschoningsrecht» moet worden begrepen en aangeven tot welke personen een dergelijk recht zich zou moeten uitstrekken. In hoeverre verschilt de kring van gerechtigden van de kring omschreven in de betreffende bepalingen in het strafrecht en in het civiele recht, zo vroegen deze leden. Zij vroegen voorts of de indieners nog eens kunnen motiveren waarom zij zich keren tegen het opnemen in het voorstel van een recht op non-selfincrimination. Een familiaal verschoningsrecht zou inhouden dat personen die verplicht worden tot medewerking, zich kunnen verschonen medewerking te verlenen aan de enquête, indien medewerking ertoe zou kunnen leiden dat betrokkene zichzelf of zijn naasten zou kunnen blootstellen aan strafrechtelijke vervolging. Een dergelijk verschoningsrecht zou overeenkomen met het familiale verschoningsrecht voor de getuige in het strafproces (art. 219 van het Wetboek van Strafvordering) of het burgerlijk procesrecht (artikel 165, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Op grond van deze artikelen kan de getuige zich verschonen, indien hij zichzelf of een nader omschreven categorie familieleden zou blootstellen aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf. Het verschoningsrecht op non-incrimination komt op hetzelfde neer, met dien verstande dat dit ook wel geacht wordt beperkt te zijn tot de mogelijke strafrechtelijke vervolging van de betrokkene zelf. Voorop staat voor de initiatiefnemers dat de enquêtemissies zeer zorgvuldig met de belangen van anderen dienen om te gaan. Dit speelt in

het bijzonder indien betrokkenen of derden mogelijk negatieve gevolgen zullen ondervinden van de enquête. Als geconstateerd bevat dit wetsvoorstel, overigens net als de huidige Wet op de Parlementaire Enquête en de Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid, geen familiaal verschoningsrecht of een recht op non-incrimination. Deze keuze heeft de Raad van State geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen. Het belangrijkste argument om niet te kiezen voor een familiaal verschoningsrecht of een recht op non-incrimination, is dat de waarheidsvinding in een concreet geval onnodig onder druk zou kunnen komen te staan. Daarnaast is het de vraag wat de toegevoegde waarde van een dergelijk recht zou zijn voor de bescherming van betrokkenen. Indien de enquêtecommissie een vraag stelt en de getuige beroept zich vervolgens op de familiale verschoningsgrond, is daarmee ook informatie gegeven.

Cruciaal is voorts dat de belangen van direct betrokkenen reeds op andere wijze in het wetsvoorstel zijn beschermd. In de artikelen 30 en 31 is een regeling opgenomen die er op gericht is te voorkomen dat personen als gevolg van hun verplichte medewerking aan de parlementaire enquête schade ondervinden. De regeling houdt in dat verklaringen of documenten die zijn afgelegd of overgelegd op vordering van de enquêtecommissie, niet als bewijs in andere procedures gebruikt mogen worden. Daarnaast is geregeld dat de enquêtecommissie geen informatie mag verstrekken aan andere instanties zoals het openbaar ministerie en toezichthouders als de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit. Deze instanties kunnen natuurlijk wel de openbare verhoren volgen en het openbare enquêtearchief na afloop inzien. Dat deze regeling wel degelijk bescherming kan bieden, laten recente rechterlijke uitspraken inzake de bouwfraude zien. In deze uitspraken laat de rechter bewijsmateriaal buiten toepassing, omdat het Korps Landelijke Politie Diensten door de enquête op de hoogte was van het bestaan van dit materiaal. De rechter stelde zich op het standpunt dat het onwaarschijnlijk was dat het KLPD de aard van het bestand had beseft, zonder dat zij het verhoor door de enquêtecommissie had gevolgd. Naast de regeling van de artikelen 30 en 31 geldt natuurlijk ook dat de enquêtecommissie betamelijk zal moeten handelen en niet de belangen van derden uit het oog mag verliezen. Zo zal zij er voor kunnen kiezen om een besloten verhoor te houden, als zij, bijvoorbeeld uit het voorgesprek, weet dat er mogelijke strafbare feiten ter sprake zullen komen. Ook kan zij er voor kiezen om vragen niet te stellen.

Strafrechtelijke immuniteit

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom het uit een oogpunt van waarheidsvinding of anderszins niet beter zou zijn een bevoegdheid in de wet op te nemen op grond waarvan de enquêtecommissie een getuige volledige strafrechtelijke immuniteit kan toekennen voor bepaalde strafrechtelijke handelingen die tijdens een verhoor ten sprake komen. Men kan zich afvragen, zo meenden deze leden, of de in dat verband voorgestelde beperking van bewijsmogelijkheden voldoende is.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven,¹ achten de initiatiefnemers het verwerpelijk indien mededelingen aan de enquêtecommissie ertoe zouden leiden dat aan personen strafrechtelijke immuniteit wordt verleend. Dit zou naar ons oordeel niet aanvaardbaar zijn.

¹ Kamerstukken II 2005/06 30 415, nr. 6.

HOOFDSTUK 9. DE AFRONDING VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

De leden van de CDA-fractie vroegen of het «belang van de staat» de verschoningsgrond is waarop de enquêtemissieleden zich in een Kamerdebat over hun openbaar rapport aan de Kamer kunnen beroepen om gevraagde inlichtingen te weigeren. Of zijn er naar het oordeel van de verdedigers van het wetsvoorstel ook nog andere verschoningsgronden waarop leden van de enquêtemissie in die situatie een beroep kunnen doen, zo vroegen deze leden.

Artikel 34 van het wetsvoorstel gaat er vanuit dat de enquêtemissie na de aanbieding van haar rapport aan de Kamer die haar heeft ingesteld verantwoording aflegt. De initiatiefnemers achten deze verantwoording vanwege de ingrijpendheid van de bevoegdheden van de enquêtemissie gewenst. Bij deze verantwoording gelden echter geen formele verschoningsgronden. De leden van de enquêtemissie kunnen wel weigeren bepaalde informatie die vertrouwelijk aan hen is verstrekt, in de openbaarheid aan de Kamer te verstrekken. Te denken valt hierbij niet alleen aan informatie die het belang van de staat raakt, maar bijvoorbeeld ook aan privacygevoelige informatie die tijdens een besloten verhoor naar voren is gebracht. Het complete enquêtearchief is echter wel in te zien voor de overige Kamerleden (artikel 38). Een uitzondering geldt alleen voor het vertrouwelijke verslag van een voorgesprek.

Recht op voorinzage

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de indieners van het wetsvoorstel van opvatting zijn dat een recht op inzage vóór de publicatie door de enquêtemissie van het finale openbare rapport aan de Kamer niet dient te worden aanvaard. De leden wezen er op dat dit bijna van zelfsprekende recht wel wordt geaccepteerd voor de voorgesprekken en dat meer in het algemeen ook in andere situaties alvorens onderzoeksrapporten worden openbaar gemaakt.

In de praktijk laten enquêtemissies vooraf hun concept-rapport becommentariëren door de betrokken ministeries. Dit wordt ook afgesproken in de protocollen. De Minister kan toetsen op feitelijke onjuistheden en op de wijze van omgang met vertrouwelijke gegevens. De initiatiefnemers zouden zich goed kunnen voorstellen als ook aan andere sleutelfiguren vooraf bepaalde teksten ter becommentariëring worden voorgelegd. Wij vinden het echter te ver gaan om aan een ieder die medewerking heeft verleend aan de parlementaire enquête, vooraf een recht op voorinzage te geven. Het werk van de enquêtemissie kan hierdoor onnodig vertraagd worden.

HOOFDSTUK 10. OPENBAARHEID, VERTROUWELIJKHEID EN ARCHIVERING VAN DOCUMENTEN BIJ DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

De leden van de CDA-fractie vroegen welk rechtsmiddel een belanghebbende openstaat tegen een besluit van de enquêtemissie om de vertrouwelijkheid van (delen van) het «interne dossier» op te heffen. Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat alle documenten uit het archief van de enquêtemissie openbaar zijn. Een ieder heeft nadat de enquêtemissie haar rapport aan de Kamer heeft aangeboden, in beginsel inzage in documenten uit het archief (artikel 39 van het wetsvoorstel). De enquêtemissie kan besluiten beperkingen aan de openbaarheid van (gedeelten) van documenten te stellen. In bepaalde gevallen is zij hiertoe verplicht, bijvoorbeeld als de eenheid van de Kroon in het geding is of het document een verslag van een voorgesprek of een besloten verhoor betreft. In andere gevallen dient de enquêtemissie een belangen-

afweging te maken tussen het belang van de openbaarheid van het document tegen andere belangen. Als de enquêtecommissie besluit om geen beperkingen te stellen aan de openbaarheid van een document, hetgeen wil zeggen dat het document voor een ieder is in te zien, dan staat er geen specifieke rechtsvoorziening open. Bij gebreke van een specifieke rechtsgang kan een belanghebbende altijd door middel van een kort geding de burgerlijke rechter benaderen. De voorzieningenrechter in kort geding kan een voorlopige voorziening treffen, inhoudende een gebod aan de enquêtecommissie om beperkingen te stellen aan de openbaarheid.

HOOFDSTUK 11. DIVERSE ONDERWERPEN

11.1. De ondersteuning van de enquêtecommissie

De leden van de CDA-fractie wezen er terecht op dat het besluit tot het uitoefenen van de bevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête toekomt aan de enquêtecommissie, maar dat de uitvoering van de besluiten aan ondersteunende ambtenaren kan worden overgelaten. Zij vroegen of er bevoegdheidsuitoefeningen (de uitvoering dus van een besluit een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen) zijn, die niet kunnen worden ge(sub)mandateerd.

Alhoewel de Algemene wet bestuursrecht niet op de Kamer van toepassing is, ligt het voor de hand dat de hoofdregel dat mandaat niet kan worden verleend indien de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet (artikel 10:3), naar analogie ook toepassing vindt bij de enquête. De omstandigheden van het geval zullen echter ook relevant kunnen zijn. Naar het oordeel van de initiatiefnemers verzet de aard van de bevoegdheid om personen onder ede te horen zich er in alle gevallen tegen dat het horen door ondersteunende ambtenaren wordt verricht. Dit blijkt ook uit artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel, bepalende dat de commissie een getuige of deskundige uitsluitend kan horen, indien ten minste drie leden aanwezig zijn. Het verhoor kan dus niet door ondersteunende ambtenaren worden uitgevoerd.

Het inzien van documenten bij ministeries op relevantie, betreft echter een activiteit die doorgaans aan de ondersteunende ambtenaren van de enquêtecommissie overgelaten zal kunnen worden. Onder omstandigheden, bijvoorbeeld als het gevoelige documenten betreft, kan dit echter anders liggen.

Als het bij een enquête nodig zal zijn om veel plaatsen te betreden, zou zich ook een situatie kunnen voordoen dat bepaalde plaatsen uitsluitend door ambtenaren worden betreden. Ook voor het betreden van plaatsen zal echter in principe gelden dat dit, vergezeld van ondersteunende personen, door één of meer leden van de commissie wordt gedaan. Het besluit om schriftelijke inlichtingen te vorderen zal, net als de overige besluiten, eveneens door de enquêtecommissie genomen moeten worden. De brief die er toe strekt om de schriftelijke inlichtingen te vorderen, zal vervolgens door één lid van de enquêtecommissie namens de gehele commissie ondertekend kunnen worden (ondertekening-mandaat). Het ligt voor de hand dat dit doorgaans de voorzitter of ondervoorzitter zal zijn, maar nodig is dat niet. Vanzelfsprekend is evenmin uitgesloten dat ondertekeningmandaat wordt verleend aan bijvoorbeeld de griffier van de enquêtecommissie of bijvoorbeeld een lid en de griffier samen.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het feit dat de besluiten tot uitoefening van bevoegdheden door de enquêtecommissie wordt genomen, niet betekent dat besluiten altijd door de gehele commissie worden genomen. Het ligt voor de hand dat een quorum wordt gehanteerd van de helft van het aantal leden plus één. Besluiten zullen vanzelfsprekend bij meerderheid genomen worden. Het is niet nodig dit te regelen.

11.2. Consequenties van wetsvoorstel voor Eerste Kamer

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de consequenties van de aanvaarding van dit wetsvoorstel voor de Eerste Kamer.

De indieners hebben zich bij het opstellen van het wetsvoorstel voortdurend de vraag gesteld of en in welke mate onderhavig wetsvoorstel consequenties heeft voor de Staten-Generaal. Er is geen verschil in de wijze waarop dit wetsvoorstel de Eerste of de Tweede Kamer raakt. Het wetsvoorstel versterkt de instrumenten van de beide Kamers en dus ook van de Eerste Kamer. Tegelijkertijd worden aan burgers meer zekerheden geboden wanneer zij geraakt worden door het onderzoek van een enquêtecommissie. De indieners stellen zich overigens wel voor dat de wijziging van de Wet op de parlementaire enquête consequenties kan hebben voor hetgeen is geregeld in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Of en hoe u dit Reglement wijzigt is alleen een zaak van de Eerste Kamer.

Van de Camp
Depla
Griffith
Van der Staaij