

Vergaderjaar 2005–2006

30 415

**Voorstel van wet van de leden K. G. de Vries,  
Van de Camp, Luchtenveld en Van der Staaij  
houdende regels over de parlementaire enquête  
(Wet op de parlementaire enquête 200.)**

Nr. 6

**MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEI-  
DING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

**INHOUDSOPGAVE**

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>3</b>	<b>Hoofdstuk 5 De positie van personen die bij de parlementaire enquête tot medewerking zijn verplicht</b>	<b>27</b>
<b>Hoofdstuk 2 De onderzoeksinstrumenten van het parlement</b>	<b>6</b>	5.1. Inleiding	27
2.1. Inleiding	6	5.2. De algemene verplichting tot medewerking	27
2.2. De verschillende soorten onderzoek	6	5.3. De bijzondere positie van kamerleden, bewindspersonen, van ten behoeve van bewindspersonen werkzame personen, van overige organen die tot de staat der Nederlanden behoren en van personen die voor deze organen werkzaam zijn	28
2.3. De kenmerken van een parlementaire enquête	7	5.4. De verplichting tot medewerking in relatie tot geheimhoudingsverplichtingen	31
2.4. Geen brede wettelijke regeling voor alle parlementaire onderzoeken	8	5.5. De vertrouwelijke verstrekking van informatie	33
<b>Hoofdstuk 3 De instelling van de parlementaire enquête en de samenstelling van de parlementaire enquêtecommissie</b>	<b>9</b>	5.6. De bijstand bij een enquête van personen die tot medewerking zijn verplicht	34
3.1. De instelling van de parlementaire enquête	9	5.7. De toegang tot de rechter	35
3.2. De samenstelling van de enquêtecommissie	10	<b>Hoofdstuk 6 De verschoningsgronden</b>	<b>37</b>
3.3. De voortzetting van de enquête na beëindiging zittingstermijn of ontbinding van de Kamer	11	6.1. Inleiding	37
<b>Hoofdstuk 4 De bevoegdheden van de enquêtecommissie</b>	<b>12</b>	6.2. Het karakter van de verschoningsgronden	37
4.1. Inleiding	12	6.3. Het belang van de staat	38
4.2. De grenzen aan de uitoefening van de bevoegdheden	13	6.4. Het geheim van de ministerraad	40
4.2.1. Inleiding	13	6.5. Het geheim van een collegeberaad	43
4.2.2. De omschrijving van het onderwerp van de enquête	13	6.6. Het beroepsgeheim	43
4.2.3. Het evenredigheidsbeginsel	14	6.7. Het geheim van bedrijf- en fabricagegegevens	44
4.3. De nieuwe bevoegdheden van de enquêtecommissie	15	6.8. De persoonlijke levenssfeer	45
4.3.1. Algemeen	15	<b>Hoofdstuk 7 De maatregelen bij niet-medewerking aan de parlementaire enquête</b>	<b>46</b>
4.3.2. Het vorderen van schriftelijke inlichtingen	16	7.1. Inleiding	46
4.3.3. Het betreden van plaatsen	17	7.2. De dwangmiddelen algemeen	47
4.4. Het kennisnemen van documenten	19	7.3. De dwangsom	48
4.5. Het verhoor onder ede van getuigen en deskundigen	20	7.4. De inschakeling van de openbare macht	49
4.5.1. Inleiding	20	7.5. De gijzeling	50
4.5.2. De openbaarheid van het verhoor als uitgangspunt	20	7.6. De materiële strafbepalingen	50
4.5.3. De openbaarheid van het verhoor zonder beeld- en geluidsregistraties	20	7.7. De strafrechtelijke vervolging	51
4.5.4. Het besloten verhoor	22	<b>Hoofdstuk 8 De verhouding tot andere procedures</b>	<b>51</b>
4.5.5. Verhoor onder ede is uitgangspunt	23	8.1. Inleiding	51
4.6. Het voorgesprek	23	8.2. De verhouding tussen parlementair onderzoek en ander onderzoek	52
4.6.1. Inleiding	23		
4.6.2. De functie en de praktijk van een voorgesprek	24		
4.6.3. De diverse aspecten van het voorgesprek	24		

8.3.	Het verbod tot het gebruiken van informatie in andere procedures	53	<b>Hoofdstuk 11 Diverse onderwerpen</b>	<b>64</b>
8.4.	Het verbod tot het verstrekken van informatie aan andere instanties	55	11.1 De ondersteuning van de enquêtecommissie	64
8.5.	Geen verschoningsrecht om zichzelf en anderen niet te belasten of strafrechtelijke immuniteit	55	11.2 De inschakeling van externe deskundigen	65
			11.3 Het informatieprotocol	66
			11.4 Wijziging Reglementen van Orde Tweede Kamer en Eerste Kamer	67
			11.5 Wijziging van andere wetgeving	67
	<b>Hoofdstuk 9 De afronding van de parlementaire enquête</b>	<b>56</b>	<b>ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>68</b>
9.1.	De dag tot waarop bevoegdheden uitgeoefend kunnen worden	56		
9.2.	De verantwoording door de enquêtecommissie	57	<b>BIJLAGEN</b>	
9.3.	Het rapport van de enquêtecommissie	57	Bijlage 1 Enquêtecommissies, tijdelijke commissies, subcommissies en werkgroepen van 1852 tot 2005	91
			Bijlage 2 Voorgestelde wettelijke bevoegdheden parlementaire enquêtecommissie in relatie tot andere onderzoeksorganen	95
			Bijlage 3 Transponeringstabel	98
	<b>Hoofdstuk 10 Openbaarheid, vertrouwelijkheid en archivering van documenten bij de parlementaire enquête</b>	<b>58</b>		
10.1.	Inleiding	58		
10.2.	Tot openbaarmaking rapport geen inzagerecht	58		
10.3.	Het uitgangspunt van openbaarheid van documenten na aanbidding rapport	60		
10.4.	Archivering	62		

## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

### *Het recht van Enquête en de Wet op de Parlementaire Enquête*

Artikel 70 van de Grondwet kent aan de Staten-Generaal het recht van enquête toe: «Beide kamers hebben, zowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht op onderzoek (enquête), te regelen door de wet.» Dit artikel dateert uit 1887. Ook de Grondwet van 1848 bevatte een artikel over het parlementaire recht van enquête, doch kende dit recht alleen aan de Tweede Kamer toe.

De Grondwet bevat een expliciete opdracht om het recht van enquête bij wet te regelen. Het is dus aan de wetgever te bepalen hoe het recht op enquête wordt vormgegeven. De wettelijke regeling van het recht van de parlementaire enquête is tot stand gebracht met het aannemen van de zogenaamde Enquêtewet in 1850. In 1977 is de naam van de wet vervangen door: Wet op de Parlementaire Enquête. In aanvulling op de wet is de wijze van uitoefening van het recht van enquête geregeld in de Reglementen van Orde van de Eerste en Tweede Kamer.

### *Aanleiding tot het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel omvat een nieuwe Wet op de parlementaire enquête ter vervanging van de uit 1850 stammende wet. Sinds 1850 is de huidige Wet op de Parlementaire Enquête verschillende malen herzien. De belangrijkste wijzigingen vonden plaats in 1977 en 1991. Zo werd in 1977 in de wet de openbaarheid van het verhoor van de enquêtecommissie als uitgangspunt neergelegd, werd aan getuigen het recht toegekend zich tijdens een verhoor te laten bijstaan en werd aan de enquêtecommissie de bevoegdheid toegekend ook bewindspersonen te horen. Daarnaast heeft de enquêtecommissie sinds 1977 het recht tot inzage in en het krijgen van afschriften van bescheiden van getuigen en deskundigen. In 1991 werd onder meer de mogelijkheid geopend dat de enquêtecommissie ook buiten het verhoor recht op inzage in en afschrift van deze stukken kon krijgen. Bovendien werd een openbaarheidsregeling in het leven geroepen voor het enquêtearchief.

De diverse wetswijzigingen hebben niet kunnen voorkomen dat de huidige Wet op de Parlementaire Enquête in de praktijk tot vragen leidt of multi-interpretabel wordt geacht. Uit door de parlementaire enquêtecommissies in het laatste decennium opgedane ervaringen en in de literatuur, blijkt ook meer dan eens kritiek op de regeling van de positie van personen die bij wet verplicht zijn tot medewerking aan een parlementaire enquête en op de openbaarheid en de toegang tot informatie. Voorts geeft de samenloop van een parlementaire enquête met ander, al dan niet strafrechtelijk, onderzoek aanleiding tot discussie. Bovendien is de verhouding tot andere wetgeving in de praktijk niet altijd duidelijk. Deze constatering hebben ertoe geleid dat de Tweede Kamer en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 26 januari 2004 een symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête hebben gehouden. Als vervolg op dit symposium heeft de Tweede Kamer op 28 oktober 2004 de commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête ingesteld, met de intentie de Wet op de Parlementaire Enquête te «moderniseren». De commissie bestond uit de Tweede-Kamerleden K. G. de Vries (PvdA; voorzitter), Van de Camp (CDA), Luchtenveld (VVD) en Van der Staaij (SGP), de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel. Het oogmerk was dat ook Eerste-Kamerleden van deze commissie deel uit zouden maken.<sup>1</sup> De Eerste Kamer heeft er echter de voorkeur aan gegeven geen lid van deze Kamer in de commissie te laten participeren.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 547, nr. 1, blz. 4.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 547, nr. 2.

### *De opdracht aan de commissie*

De opdracht van de Tweede Kamer aan de commissie Vernieuwing Wet op

de Parlementaire Enquête leden was een initiatiefwetsvoorstel te ontwerpen voor een nieuwe regeling voor de Parlementaire Enquête en een regeling voor Parlementair Onderzoek.<sup>1</sup> De commissie werd daarbij verzocht in het wetsvoorstel in ieder geval in te gaan op:

- vragen rond de toegang tot en de openbaarheid en openbaarmaking van (geheime of vertrouwelijke) informatie;
- de positie van de getuigen en de gronden voor verschoning;
- de samenloop met ander, al dan niet justitieel, onderzoek.

#### *Uitgangspunten en hoofdlijnen wetsvoorstel*

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers een aantal uitgangspunten gehanteerd.

De indieners zijn van oordeel dat de beide Kamers en de enquêtecommissie een ruime armslag moeten hebben bij het opzetten en uitvoeren van een parlementaire enquête. De wet mag de Kamer en een enquêtecommissie niet in een zodanig keurslijf dwingen, dat een effectieve informatievergaring wordt belemmerd. Aan de andere kant is het van groot belang dat de personen die tot medewerking aan een enquête worden verplicht, hiervan zo min mogelijk hinder en schade ondervinden. Een enquête is voor personen die tot medewerking worden verplicht immers geen kleinigheid en kan een forse ingreep in hun dagelijkse leven betekenen.

Een ander uitgangspunt is dat het wetsvoorstel een heldere regeling bevat. De nieuwe Wet op de Parlementaire Enquête moet in de praktijk gemakkelijk hanteerbaar zijn.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel houden in dat het wetsvoorstel:

- de bevoegdheden van de enquêtecommissie op enkele punten verruimt en verduidelijkt;
- de positie van personen die tot medewerking aan een parlementaire enquête verplicht zijn verbetert en verduidelijkt;
- de samenloop met ander, al dan niet justitieel, onderzoek verheldert;
- de regeling inzake openbaarheid en toegang tot en archivering van documenten verbetert en verduidelijkt.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een andere indeling van de wet, waardoor deze systematischer van opzet is dan de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Ook is het wetsvoorstel eenduidiger gemaakt. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is bovendien zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij regelgeving van meer recente datum.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige wet zijn:

- de toekenning van bevoegdheden aan de enquêtecommissie schriftelijke inlichtingen te vorderen en plaatsen te betreden (artikelen 5 en 7);
- de opneming van een algemene verplichting tot medewerking aan de enquête (artikel 14);
- de opneming van een regeling over het voorgesprek (artikel 8);
- de opneming van een regeling over de mogelijkheid openbare verhoren in afwezigheid van beeld- en geluidsregistraties te doen plaatsvinden (artikel 11, tweede lid);
- de opneming van een algemeen recht op bijstand tijdens de enquête (artikel 17);
- de regeling dat op de verschoningsrechten in elke fase van de enquête een beroep kan worden gedaan (artikelen 19 tot en met 24);
- de opneming van een verschoningsgrond voor informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer (artikel 23);
- de opneming van twee nieuwe dwangmiddelen, te weten de mogelijkheid van de oplegging van een rechterlijk bevel tot medewerking onder dwangsom (artikel 26) en de mogelijkheid van de oplegging van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 547, nr. 1, blz. 1–2.

- een rechterlijk bevel tot medewerking dat met de openbare macht (politie) ten uitvoer kan worden gelegd (artikel 27);
- de opnemings van een regeling ter verdere bescherming van personen waarover informatie wordt verstrekt in andere procedures (artikelen 30 en 31);
  - een heldere regeling van de openbaarheid/vertrouwelijkheid van de commissiearchieven (artikelen 37 tot en met 40).

#### *De werkwijze van de initiatiefnemers*

Voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft de commissie allereerst studie verricht naar het functioneren van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête en de al dan niet in het recente verleden op schrift gestelde commentaren van deskundigen. Daarnaast is de commissie vele malen in beslotenheid bijeen geweest ter bespreking van door de commissiestaf opgestelde notities over elementen van de huidige wet en van het voorstel van wet. Voorts heeft de commissie over relevante onderwerpen gesprekken en correspondentie gevoerd met onder meer straf- en staatsrecht deskundigen, advocaten oud-enquêtevoorzitters en voorzitters van parlementaire onderzoekscommissies. De onderstaande deskundigen hebben de commissie op persoonlijke titel van advies gediend:

- mr P.H. Banda, juridisch adviseur Raad voor de Rechtspraak
- mr K. van den Berg, advocaat
- drs S.A. Blok, oud-voorzitter parlementaire onderzoekscommissie Integratiebeleid
- prof. mr dr P.J. Boon, hoogleraar staats- en bestuursrecht
- prof. mr Y. Buruma, hoogleraar strafrecht
- mr E.J. Daalder, plv. landsadvocaat
- A.T. Duivesteijn, oud-voorzitter parlementaire onderzoekscommissie Infrastructuurprojecten
- prof. mr dr C.J.C.F. Fijnaut, hoogleraar strafrecht
- prof. mr E.M.H. Hirsch Ballin, voorzitter Afdeling Bestuursrecht Raad van State
- prof. mr E.C.M. Jurgens, lid Eerste Kamer
- prof. mr C.A.J.M. Kortmann, hoogleraar staats- en bestuursrecht
- prof. mr H.R.B.M. Kummeling, hoogleraar staats- en bestuursrecht
- mr R.W. Polak, parlementair advocaat
- prof. dr U. Rosenthal, lid Eerste Kamer
- mr A. Rouvoet, oud-ondervoorzitter parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden
- mw ir M.B. Vos, oud-voorzitter parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid

Ten slotte heeft de commissie – met medewerking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – een rechtsvergelijkende studie laten verrichten naar het functioneren van de parlementaire enquête in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Het voorliggende wetsvoorstel is de resultante van deze studies, commentaren en (levendige) debatten.

Voor de leesbaarheid wordt in het wetsvoorstel en in deze memorie van toelichting telkens gesproken over «Kamer». Hiermee wordt zowel de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, als de Verenigde Vergadering bedoeld.

#### *Overzicht parlementaire enquêtes*

Van 1852 tot 1887 heeft de Tweede Kamer acht parlementaire enquêtes gehouden. In veel gevallen hadden deze enquêtes het karakter van onderzoeken die vooral werden verricht om de kennis van Kamerleden over bepaalde maatschappelijke toestanden te vergroten. Daarna raakte het instrument van de parlementaire enquête bijna honderd jaar lang in

onbruik, met uitzondering van de tussen 1947 en 1956 gehouden parlementaire enquête *Regeringsbeleid 1940–1945*. Na de revitalisering van de parlementaire enquête als controle-instrument door de herziening van de Enquêtewet in 1977, heeft de Tweede Kamer acht parlementaire enquêtes gehouden, te beginnen met de RSV-enquête in 1983/1984. Als bijlage 1 bij deze memorie van toelichting is een overzicht opgenomen van alle parlementaire enquêtes en andere parlementaire onderzoeken die sinds 1852 op last van de Tweede Kamer zijn verricht. De Eerste Kamer heeft tot op heden geen parlementaire enquête ingesteld.

## **HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSINSTRUMENTEN VAN HET PARLEMENT**

### **2.1. Inleiding**

Onderzoek vindt in de Tweede Kamer op vele manieren plaats. Parlementair onderzoek omvat meer dan de parlementaire enquête. Naast enquêtecommissies zijn er tijdelijke commissies, bijzondere commissies of werkgroepen met een onderzoeksopdracht. Wat de parlementaire enquête ten principale van ander parlementair onderzoek onderscheidt, is het feit dat een onderzoekscommissie bij een enquête over machtsmiddelen beschikt die zich niet alleen tot de overheid, maar ook tot de burger uitstrekken. Burgers zijn verplicht tot medewerking. Zo kunnen burgers en bedrijven verplicht worden onder ede verklaringen af te leggen, beschikt een enquêtecommissie over de mogelijkheid van toepassing van dwangmiddelen en bestaat de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van personen die medewerking weigeren.

### **2.2. De verschillende soorten onderzoek**

In de afgelopen twintig jaar zijn in de Tweede Kamer in totaal 34 enquêtecommissies, tijdelijke commissies of werkgroepen met onderzoek actief geweest. Deze commissies behandelden een zeer breed scala van onderwerpen, maar een nadere beschouwing laat zien dat drie soorten onderzoek vaak terugkomen. De eerste soort is onderzoek naar crises. Het tweede soort onderzoek richt zich op de kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsbeleid. Het derde soort onderzoek is vooral historisch en analytisch van aard: wat is er in de afgelopen periode precies gebeurd en welke conclusies kunnen daaraan worden verbonden? De vraag dringt zich op waarom de Tweede Kamer op het ene moment kiest voor een enquêtecommissie en op het andere moment voor een tijdelijke commissie of een werkgroep. Deze keuze lijkt niet altijd te worden bepaald door het soort onderzoek dat wordt verricht. De toepassing van het enquête-instrument benadrukt vooral het zware politieke gewicht dat de Kamer aan het onderwerp van het enquêteonderzoek hecht. De Kamer wil de garantie dat de onderste steen boven komt. Uit de rapporten van de verschillende enquêtecommissies kan worden opgemaakt dat de inzet van het enquête-instrument meerwaarde heeft gehad voor het onderzoek.

**Tabel: onderzoeksvormen Tweede Kamer**

Onderzoeksvorm	Toelichting
Parlementaire enquête	De Kamer kan een enquêtecommissie instellen op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête, waardoor de enquêtecommissie kan beschikken over bijzondere onderzoeksbevoegdheden.
Tijdelijke commissie	De Kamer kan een tijdelijke commissie instellen op basis van artikel 18 RvO met een onderzoeksopdracht. Een tijdelijke commissie heeft dezelfde bevoegdheden als een vaste commissie (art. 27 RvO).
Vaste commissie	Een vaste commissie kan zelf een onderzoek instellen. Een vaste commissie kan onder andere hoorzittingen, rondetafelgesprekken en werkbezoeken houden.
Lid-rapporteur	Een vaste commissie kan een lid-rapporteur aanwijzen. De werkzaamheden van een lid-rapporteur beperken zich tot het vooronderzoek bij de behandeling van een wetsvoorstel (art. 93a RvO).
Extern onderzoek	De Kamer kan externe partijen (veelal instellingen met een wettelijke taak) verzoeken onderzoek te verrichten. Ingaan op het verzoek is vrijwillig, er is geen wettelijke verplichting de opdracht uit te voeren. Voorbeelden: Algemene Rekenkamer, CPB, CBS, SCP, RPD, Adviescolleges, RIVM, het Rathenau-instituut.
Uitbesteed onderzoek	De Kamer kan externe partijen opdracht verlenen onderzoek te verrichten. Het onderzoek vindt plaats in opdracht van de Tweede Kamer, maar onder verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

### 2.3. De kenmerken van een parlementaire enquête

De parlementaire enquête is een controle-instrument en een instrument voor waarheidsvinding. De enquête kan ook als wegbereider dienen bij de totstandkoming van wetgeving of misstanden aan de kaak stellen. De belangrijkste doelen zijn die van waarheidsvinding en het trekken van lessen voor de toekomst. Onafhankelijk van de enquêteopdracht, staat derhalve bij elke enquête het belang van de waarheidsvinding voorop. Het gaat dus bij elke enquête om het vinden van de waarheid over feiten en gebeurtenissen.

Goed uitgevoerd enquêteonderzoek draagt bij aan het vertrouwen in de democratie. Het hoogste democratische orgaan onderzoekt een belangrijke kwestie uitputtend. Emoties of maatschappelijke onrust rond een gebeurtenis of een probleem blijken beter te kunnen worden verwerkt als alle informatie is verzameld en beoordeeld en de Kamer op grond daarvan in openbaarheid haar conclusies trekt.

Een parlementaire enquête is geen rechtszaak, maar een onderzoeksinstrument van de Kamer. De parlementaire enquête moet daarom scherp worden onderscheiden van onderzoek en beoordeling door andere organen en instellingen van de staat.

In zijn uiterlijke verschijning lijkt het enquêteonderzoek soms wel enigszins op een rechtszaak. Iedereen kent de beelden uit de afgelopen enquêtes waarin getuigen het vuur soms na aan de schenen wordt gelegd. Ook de zaalopstelling, waarin een getuige recht tegenover de enquêtecommissie moet plaatsnemen, draagt daaraan bij. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het in het belang van de waarheidsvinding nodig, of zelfs noodzakelijk kan zijn getuigen scherp te bevragen. Toch moet voor een ieder duidelijk zijn dat een verhoor van een enquêtecommissie niet hetzelfde is als het horen van een verdachte in een strafrechtelijke procedure. Parlementaire enquêtes zijn niet gericht op het aanwijzen van schuldigen of op het beantwoorden van schuldvragen.

De ingrijpende bevoegdheden van een enquêtecommissie vereisen een beheerste toepassing. De enquêtecommissie dient zich te allen tijde bewust te zijn van haar bijzondere positie en de bijzondere instrumenten



waarover zij beschikt. Met name het feit dat de parlementaire enquête de volksvertegenwoordiging in staat stelt ook burgers, eventueel met gebruikmaking van dwangmiddelen, tot medewerking te verplichten, vereist een grote zorgvuldigheid.

De toename van parlementaire onderzoeken in de periode 1994 tot 2001 wordt wel door drie oorzaken verklaard. Ten eerste is er het toegenomen belang van het verkrijgen van informatie, ten tweede de gestegen behoefte aan controle en ten derde de symbolische c.q. maatschappelijke betekenis van de enquête.<sup>1</sup> Het gaat het bestek van deze memorie van toelichting te buiten nader op de toename van parlementaire onderzoeken in te gaan.

#### **2.4. Geen brede wettelijke regeling voor alle parlementaire onderzoeken**

De opdracht aan de commissie vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête was een initiatiefwetsvoorstel te ontwerpen dat niet alleen een nieuwe regeling voor de parlementaire enquête zou bevatten, maar ook een regeling voor ander parlementair onderzoek.<sup>2</sup> De initiatiefnemers hebben na rijp beraad ervan afgezien in het initiatiefwetsvoorstel ook een regeling op te nemen over «gewoon» parlementair onderzoek. De reden hiervoor is dat het ongewenst is personen te verplichten medewerking te verlenen aan ander parlementair onderzoek dan een parlementaire enquête. Wenst de Kamer dat personen gehouden zijn medewerking te verlenen aan een onderzoek en bijvoorbeeld onder ede gehoord worden, dan behoort zij dit naar het oordeel van de initiatiefnemers te bewerkstelligen door het instellen van een parlementaire enquête. Bij ander parlementair onderzoek kunnen personen uitsluitend op basis van vrijwilligheid medewerking verlenen. Daarom is geen wettelijke regeling van dit onderzoek nodig. Een wettelijke regeling is immers uitsluitend nodig indien op burgers rechtens afdwingbare verplichtingen worden neergelegd. Volstaan kan worden met een regeling van het overige parlementair onderzoek in het Reglement van Orde van de Kamer. Deze keuze wordt door de Raad van State onderschreven.

In de opdracht aan de commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête wordt een aantal knelpunten gesignaleerd die zich niet alleen bij parlementaire enquêtes voordoen, maar ook bij onderzoek van andere tijdelijke commissies.<sup>3</sup> Het is gewenst, als voor wat betreft het «gewoon» onderzoek deze knelpunten zoveel als mogelijk in het Reglement van Orde van beide Kamers worden geregeld. Als eerste knelpunt wordt in de opdracht genoemd het verkrijgen van vertrouwelijke informatie en de archivering van deze informatie. Daarnaast zijn volgens de opdracht in het verleden problemen ervaren met de positie van het onderzoeksbureau dat door een tijdelijke commissie was ingeschakeld. In de paragrafen 11.2 en 11.3 wordt op het inschakelen van externe bureaus onderscheidenlijk het verkrijgen van informatie bij de ministeries ingegaan. Hetgeen daar wordt gesteld ten opzichte van enquêtes, geldt evenzeer voor de «gewone» onderzoeken van de Kamer. Als derde knelpunt wordt in de opdracht genoemd de positie van getuigen. Als gezegd menen de initiatiefnemers dat er voor burgers geen verplichting tot medewerking kan bestaan aan «gewoon» parlementair onderzoek. De positie van de personen waaraan medewerking wordt gevraagd, zou verduidelijkt kunnen worden door in het Reglement van Orde expliciet te regelen dat betrokkenen vooraf geïnformeerd dienen te worden dat zij niet verplicht zijn tot medewerking.

---

<sup>1</sup> E. Muller en N. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag, 2002, blz. 146.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 547, nr. 1, blz. 1.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 547, nr. 1, blz. 3.



# HOOFDSTUK 3 DE INSTELLING VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE EN DE SAMENSTELLING VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE

## 3.1 De instelling van de parlementaire enquête

### *Enquête door één van de Kamers of de verenigde vergadering*

Net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kan op grond van het voorliggende wetsvoorstel een parlementaire enquête worden gehouden door de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of de verenigde vergadering. Dat deze bevoegdheid zowel aan de Tweede Kamer, als aan de Eerste Kamer en de verenigde vergadering toekomt, vloeit voort uit artikel 70 van de Grondwet. Tot de grondwetsherziening van 1887 beschikte overigens uitsluitend de Tweede Kamer over het enquêterecht.

### *Meerderheidsvereiste*

Over de instelling van een parlementaire enquête beslist een (gewone) meerderheid van de Kamer. Ook op dit punt bevat dit wetsvoorstel geen wijziging. Dat Nederland – anders dan bijvoorbeeld Duitsland<sup>1</sup> – geen minderheidsenquête kent, vloeit eveneens voort uit artikel 70 van de Grondwet. Gezien de opdracht aan de initiatiefnemers een wetsvoorstel op te stellen dat past binnen de huidige Grondwet, behoort het niet tot hun taak op dit punt wijzigingen voor te stellen. Gelet op het grote politieke belang van een parlementaire enquête en de mogelijke toepassing van machtsmiddelen tegen burgers, zijn de initiatiefnemers overigens ook geen voorstander van een minderheidsenquête.

### *Het toepassingsbereik van de enquête*

Het onderwerp van de enquête is van groot belang, omdat de bevoegdheden van een enquêtecommissie alleen daarop betrekking hebben. Kenmerkend voor de Wet op de Parlementaire Enquête is dat de Kamer – anders dan in enkele andere landen – niet is beperkt in de bepaling van het onderwerp waarop de enquête betrekking kan hebben of van het doel waarvoor het kan worden ingezet. De enquête kan derhalve op alles betrekking hebben wat de Kamer wil onderzoeken.

De initiatiefnemers hebben geconstateerd dat in Frankrijk een enquête geen betrekking mag hebben op feiten die aanleiding hebben gegeven tot strafrechtelijke procedures, zolang deze procedures voortduren<sup>2</sup>, terwijl in Duitsland het enquêterecht niet verder strekt dan de algemene competentie van het parlement. De regeling in Duitsland komt er op neer dat een enquêtecommissie zich niet mag bezighouden met kwesties die tot de competentie van de deelstaten of de autonomie van de gemeenten behoren.<sup>3</sup> Voor dergelijke of andere beperkingen zien de indieners geen aanleiding. Het dient naar het oordeel van de initiatiefnemers aan de Kamer te worden overgelaten te bepalen of en over welk onderwerp(en) zij een enquête wenst te entameren. Deze benadering wordt door de Raad van State onderschreven. Op de samenloop met ander onderzoek zal in hoofdstuk 8 worden teruggekomen.

<sup>1</sup> H.R.B.M. Kummeling en C.A. Mijnen, Parlementair Enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 4–5.

<sup>2</sup> C.A.J.M. Kortmann, Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 2.

<sup>3</sup> H.R.B.M. Kummeling en C.A. Mijnen, Parlementair Enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 6.

Het feit dat in Nederland ook voor de volksvertegenwoordiging op provinciaal en lokaal niveau een enquêtebevoegdheid in het leven is geroepen, is voor de initiatiefnemers geen aanleiding geweest om, zoals in Duitsland, onderwerpen die betrekking hebben op de lokale autonomie in de wet van een parlementaire enquête uit te sluiten. De initiatiefnemers gaan er vanuit dat de Kamer in principe geen enquêtes over lokale kwesties zal houden, tenzij deze ook nationale betekenis hebben. Dit betekent dat het onder omstandigheden gewenst kan zijn ook een parlementaire enquête te houden over gemeentelijke of provinciale kwesties, met name indien het van nationaal belang is daaromtrent aan waarheidsvinding te doen.

Een dergelijke enquête doet geen afbreuk aan de autonomie van de provincies en gemeenten.

#### *De enquête wordt uitgevoerd door een commissie*

Artikel 70 van de Grondwet kent het recht van enquête toe aan de beide Kamers en de verenigde vergadering. Genoemd artikel stelt echter eveneens dat het recht van enquête wordt geregeld bij de wet. Dit betekent dat de wet kan bepalen hoe het recht van enquête wordt uitgeoefend. De gewone wetgever kan op grond hiervan enquêtebevoegdheden toekennen aan een commissie van de Kamer. Hiervoor is – in lijn met de huidige Wet op de Parlementaire Enquête – in dit wetsvoorstel ook gekozen.<sup>1</sup> Het is niet goed voorstelbaar dat de gehele Kamer een enquête zal uitvoeren. Het besluit tot het instellen van een enquête komt uiteraard wel toe aan de Kamer als geheel. De commissie van de Kamer die de enquête uitvoert kan een specifiek daarvoor in te stellen commissie betreffen, dan wel een reeds ingestelde commissie.

#### *De aanvang en de duur van de enquête*

Het besluit tot instelling van een parlementaire enquête wordt geplaatst in de Staatscourant. Ook op dit punt is het wetsvoorstel ongewijzigd ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Met ingang van de dag na de plaatsing van het besluit in de Staatscourant vangt de enquête aan. Het is met ingang van die dag dat de enquêtecommissie haar wettelijke bevoegdheden kan uitoefenen.<sup>2</sup> De enquête eindigt met ingang van de dag waarop de Kamer de enquête beëindigt. Tot die dag kan de commissie haar wettelijke bevoegdheden uitoefenen.

### **3.2. De samenstelling van de enquêtecommissie**

Over de vraag welke Kamerleden zitting zullen nemen in een enquêtecommissie, bestaat in de praktijk binnen de fracties meer dan eens discussie. Daarbij kan aan de orde zijn of een commissie moet worden samengesteld uit terzake deskundige Kamerleden of juist niet. Ook komt aan de orde welke leden het beste aan de noodzakelijke kwalificaties voldoen en of zij met objectiviteit over het onderwerp kunnen oordelen. Het enige wettelijke vereiste voor het lidmaatschap van de enquêtecommissie is, dat de commissieleden Kamerlid dienen te zijn. Anders dan in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is in het voorliggende wetsvoorstel expliciet bepaald dat de enquêtecommissie uit het midden van de Kamer wordt benoemd (artikel 2, vierde lid). Dit betekent dat uitsluitend Kamerleden zitting kunnen nemen in de betreffende commissie.

Voor het overige is over de samenstelling van een enquêtecommissie in dit wetsvoorstel niets geregeld. In Duitsland is bepaald dat de enquêtecommissie een getrouwe afspiegeling vormt van de samenstelling van de Bondsdag.<sup>3</sup> In de Nederlandse verhoudingen bestaat naar het oordeel van de initiatiefnemers geen behoefte aan een zodanige regeling.

Evenmin is in dit wetsvoorstel geregeld uit hoeveel leden een enquêtecommissie dient te bestaan. De initiatiefnemers menen dat dit aan het oordeel van de Kamer kan worden overgelaten. Uit het in artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen vereiste dat het verhoor door ten minste drie leden van de enquêtecommissie dienen te worden afgenomen, vloeit overigens wel voort dat de enquêtecommissie ten minste drie leden dient te hebben. De Kamer heeft op basis van dit wetsvoorstel derhalve volledige vrijheid bij de samenstelling van de enquêtecommissie, met dien verstande dat de leden wel lid van de Kamer dienen te zijn.

---

<sup>1</sup> Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Dit volgt uit artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel.

<sup>3</sup> H.R.B.M. Kummeling en C.A. Mijnen, *Parlementair Enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, blz. 1 en verder.

Net als de huidige Wet op de Parlementaire enquête bevat het wetsvoorstel geen regeling over de wijze van de benoeming van de voorzitter. Omdat alle leden Kamerlid dienen te zijn, geldt dit vereiste ook voor de voorzitter. De in de literatuur gedane suggestie om een onafhankelijke voorzitter aan te stellen<sup>1</sup>, is in het wetsvoorstel niet gevolgd. Het wordt aan de Kamer overgelaten de voorzitter zelf te benoemen, dan wel de aanwijzing van een voorzitter aan de enquêtecommissie over te laten. Dit laatste is conform het huidige Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Artikel 28 van dit Reglement bepaalt dat de commissie in haar eerste vergadering uit haar midden een voorzitter kiest. Er bestaat geen aanleiding om voor een enquêtecommissie voor een andere benadering te kiezen.

Na de ontbinding van de Kamer kunnen op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête ook niet-parlementariërs deel uitmaken van de commissie. In dit wetsvoorstel is dit uitgesloten. De ingrijpende bevoegdheden van een enquêtecommissie maken het ongewenst dat niet-volksvertegenwoordigers deze ten principale aan de volksvertegenwoordiging toekomende bevoegdheden uitoefenen. Geregeld is dat het lidmaatschap van de commissie eindigt indien het Kamerlidmaatschap van het desbetreffende lid eindigt (artikel 36, aanhef en onder a). Het lidmaatschap van de commissie eindigt voorts als de enquête door de Kamer wordt beëindigd, als het commissielid als getuige of deskundige door de enquêtecommissie wordt gehoord, dan wel als het Kamerlid door de Kamer van zijn hoedanigheid als commissielid wordt ontheven (artikel 36, aanhef en onderdelen b tot en met c). Ten slotte eindigt het commissielidmaatschap ook als betrokkene door de Kamer in zijn hoedanigheid van commissielid wordt ontslagen (artikel 36, aanhef en onder d).

### **3.3. De voortzetting van de enquête na beëindiging zittingstermijn of ontbinding van de Kamer**

Bij de wijziging van de Enquêwet in 1948 is in artikel 28 neergelegd dat de bevoegdheden en de werkzaamheden van een commissie door de sluiting van de zitting of door ontbinding van één of van beider Kamers der Staten-Generaal niet worden geschorst. Aanleiding tot deze wetswijziging was de enquête over het Regeringsbeleid 1940–1945. Een ontbinding van de Kamer zou de enquête voortijdig afbreken. Duidelijk was dat de enquête vele jaren zou gaan duren.

In dit wetsvoorstel is eveneens een voorziening opgenomen om te voorkomen dat een enquête wegens een reguliere beëindiging van de zittingsstermijn of een tussentijdse kamerontbinding voortijdig beëindigd moet worden. De enquêtecommissie heeft derhalve ook bij het verstrijken van de zittingstermijn of ontbinding in principe mandaat om haar werkzaamheden voort te zetten. De initiatiefnemers achten dit gewenst. Het beëindigen van de zittingsduur of de ontbinding kan wel aanleiding zijn om de samenstelling van de enquêtecommissie te wijzigen. Ex-parlementariërs mogen immers geen zitting hebben in een enquêtecommissie. Zo nodig zal de nieuwgekozen Kamer nieuwe leden moeten benoemen binnen de commissie. Uiteraard kan de Kamer er altijd toe besluiten om een lopende enquête te beëindigen.

---

<sup>1</sup> W.J. Pedrolì, A call to arms: de parlementaire enquête evenwichtig geregeld, in: *Wetten, woorden, wensen. Opstellen over constitutie, wetgeving en beleid*, Juni 2002, 's-Gravenhage, blz. 140.

## HOOFDSTUK 4 DE BEVOEGDHEDEN VAN DE ENQUÊTE-COMMISSIE

### 4.1. Inleiding

Het belang van onderzoek door de volksvertegenwoordiging wordt in ons land breed onderkend. Er bestaat een grote bereidheid medewerking te verlenen aan de uitvoering van een parlementaire enquête. Deze bereidheid gaat verder dan waartoe men wettelijk verplicht is. Zo komt een potentiële getuige in de praktijk desgevraagd naar een voorgesprek met de enquêtecommissie of stellen personen een enquêtecommissie in de gelegenheid een bepaalde locatie te bezoeken, terwijl zij daar op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête niet toe zijn verplicht. Deze bereidheid tot medewerking valt ook te constateren bij andere onderzoeken van de Kamer die niet het karakter hebben van een enquête, bijvoorbeeld bij de recente onderzoeken van de Kamer naar het integratiebeleid<sup>1</sup> en naar infrastructurele projecten.<sup>2</sup> Hoewel personen bij deze onderzoeken niet verplicht zijn tot medewerking, ondervinden deze onderzoekscommissies over het algemeen nauwelijks belemmeringen om de gevraagde informatie boven tafel te krijgen.

De initiatiefnemers hebben gekozen voor de systematiek waarbij in het wetsvoorstel eerst de bevoegdheden van de enquêtecommissie worden genoemd. Tegenover deze wettelijke bevoegdheden staat op grond van dit wetsvoorstel een algemene wettelijke verplichting tot medewerking van degenen ten opzichte van wie de commissie haar bevoegdheden kan uitoefenen. De bevoegdheden van de enquêtecommissie kunnen op grond van het wetsvoorstel dus worden geëffectueerd via een algemene verplichting tot medewerking. Deze algemene verplichting is neergelegd in artikel 14 van het wetsvoorstel. Op grond daarvan is de in dit artikel omschreven categorie personen verplicht medewerking te verlenen aan de enquête.<sup>3</sup> Met het voorgaande is geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Dat in dit wetsvoorstel de bevoegdheden van de enquêtecommissie worden opgesomd, met daartegenover een algemene verplichting tot medewerking betreft een kwestie van systematiek die ook in overige recente wetgeving is gehanteerd.<sup>4</sup> Ten slotte bevat het wetsvoorstel een drietal dwangmiddelen die ertoe strekken dat de verlangde medewerking alsnog wordt verstrekt en is niet-medewerking aan de enquête strafrechtelijk gesanctioneerd.<sup>5</sup>

#### *Het instrumentarium van de enquêtecommissie*

Voor wat betreft het instrumentarium van de enquêtecommissie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de enquêtebevoegdheden en de dwangmiddelen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheden van een enquêtecommissie, terwijl in hoofdstuk 7 de dwangmiddelen die een enquêtecommissie ter beschikking staan, aan de orde komen. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt aan het instrumentarium van de enquêtecommissie een tweetal nieuwe en afdwingbare bevoegdheden toegevoegd: het vorderen van schriftelijke inlichtingen<sup>6</sup> en het betreden van plaatsen. De huidige bevoegdheden van de enquêtecommissie, te weten het kennismaken van documenten en het verhoren onder ede van getuigen en deskundigen, blijven in hoofdlijnen ongewijzigd. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een regeling met betrekking tot de zogenaamde «voorgesprekken», omdat over de positie van personen waarmee het voorgesprek wordt gehouden veel onduidelijkheid blijkt te bestaan.

#### *Uitoefening bevoegdheden tijdens de periode van de enquête*

De enquêtecommissie kan haar bevoegdheden uiteraard alleen uitoefenen tijdens de periode van de enquête. Dit is neergelegd in artikel 4, eerste lid.

<sup>1</sup> Tijdelijke commissie onderzoek Integratiebeleid, 16 januari 2003 tot 19 januari 2004, onder voorzitterschap van Blok (VVD).

<sup>2</sup> Tijdelijke commissie onderzoek naar Infrastructuurprojecten, 11 november 2003 tot 15 december 2004, onder voorzitterschap van Duivesteijn (PvdA).

<sup>3</sup> Een uitzondering op deze verplichting bestaat voor het voorgesprek. Daaraan zijn derden niet verplicht tot medewerking. In paragraaf 5.2 wordt in algemene zin op de verplichting tot medewerking ingegaan, terwijl in paragraaf 4.6 het voorgesprek aan de orde komt.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, de regeling van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in de Mededingingswet en de regeling in de Algemene wet bestuursrecht inzake toezicht-houders.

<sup>5</sup> Deze aspecten komen in hoofdstuk 7 aan de orde.

<sup>6</sup> De bevoegdheid schriftelijke inlichtingen te vorderen betreft – ter onderscheid van de reeds bestaande bevoegdheid om inzage te vorderen van reeds bestaande bescheiden – de bevoegdheid derden te verzoeken een schriftelijk document op te stellen met informatie.

Deze periode vangt aan na de dag van de publicatie van het besluit tot instelling van de enquête in de Staatscourant. De termijn eindigt met ingang van de datum waarop de enquête door de Kamer wordt beëindigd. De enquête wordt beëindigd nadat de enquêtecommissie over haar werkzaamheden verantwoording heeft afgelegd aan de Kamer (artikel 34, eerste lid). Ook bestaat de mogelijkheid van voortijdige beëindiging van de enquête (artikel 34, tweede lid). In de praktijk is dit nog niet voorgekomen.

## 4.2. De grenzen aan de uitoefening van de bevoegdheden

### 4.2.1. Inleiding

De Kamer en een enquêtecommissie dienen een ruime armslag te hebben om een enquête in te richten. Maar ook een enquête kent zijn grenzen. In de eerste plaats wordt door de Kamer vastgesteld waarop de enquête betrekking zal hebben. De enquêtecommissie zal bij de enquête niet buiten deze omschrijving mogen treden. Daarnaast geldt voor de enquêtecommissie het zogenaamde evenredigheidsbeginsel: de enquêtecommissie kan de haar bij de Wet op de Parlementaire Enquête verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen voor zover dat naar het redelijke oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is. Tenslotte kan een persoon weigeren medewerking te verlenen, indien hij zich kan beroepen op een verschoningsgrond. Ook in dat geval is sprake van een grens aan de uitoefening van bevoegdheden door de enquêtecommissie. In deze paragraaf zal op de eerste twee grenzen worden ingegaan, te weten de omschrijving van het onderwerp en het evenredigheidsbeginsel. In hoofdstuk 6 komen de verschoningsgronden aan de orde.

Ter zijde wordt opgemerkt dat men in Frankrijk een geheel andere vorm van beperking van de enquête kent. In dat land eindigt een enquête in ieder geval na verloop van een termijn van zes maanden, gerekend vanaf de datum van instelling van de enquêtecommissie. Wordt binnen deze termijn geen rapport overgelegd, dan moet de voorzitter van de enquêtecommissie alle documenten in zijn bezit doen toekomen aan de voorzitter van de Assemblée of van de Sénat. Deze stukken mogen dan niet worden gepubliceerd en zij mogen niet door de betrokken Kamer worden besproken.<sup>1</sup> De initiatiefnemers staan wel sympathiek tegenover de gedachte dat enquêtes binnen afzienbare termijn worden afgerond. Dit neemt niet weg dat zij er geen voorstander van zijn in de wet een maximumtermijn op te nemen. Het zal immers van het onderwerp afhangen, welke termijn nodig zal zijn. Het onderzoeken van complexe vraagstukken vraagt nu eenmaal veel tijd. De Kamer dient vrijheid op dit punt te worden gelaten. Ter oriëntatie over de duur van de enquêtes, volgt onderstaand een overzicht.

Naam parlementaire enquête	Datum	Duur
RSV	24 maart 1983–10 december 1984	9 maanden
Bouwsubsidies	26 november 1986–8 maart 1988	15 maanden
Paspoortproject	11 mei 1988 t/m medio augustus 1988	4 maanden
Het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten	3 september 1992–7 september 1993	12 maanden
Opsporingsmethoden (IRT)	6 december 1994–1 maart 1996	15 maanden
Vliegcrash Bijlmermeer	14 oktober 1998 t/m 15 april 1999	6 maanden
Bouwnijverheid	31 januari 2002 t/m 12 december 2002	11 maanden
Srebrenica	15 mei 2002 tot 27 januari 2003	8 maanden

<sup>1</sup> C.A.J.M. Kortmann, Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 3.

### 4.2.2. De omschrijving van het onderwerp van de enquête

*Het belang van de omschrijving van het onderwerp van de enquête*  
Op grond van artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel dient het besluit



van de Kamer tot het houden van een parlementaire enquête een omschrijving van het onderwerp te bevatten waarop de enquête betrekking zal hebben. Dit is conform de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. De enquêtecommissie kan uitsluitend binnen deze omschrijving van haar bevoegdheden gebruik maken. Treedt de commissie buiten dat kader, dan zijn derden niet verplicht tot medewerking. Voor de omvang van de verplichtingen van personen ten opzichte van de enquêtecommissie, is de omschrijving van het onderwerp dus van groot belang. Essentieel daarbij is dat de enquêtecommissie een eigen beoordelingsruimte heeft om te bepalen of de uitoefening van een bevoegdheid in een concreet geval binnen de omschrijving van het onderwerp valt. De uitoefening van de bevoegdheid zal in redelijkheid dienen te passen binnen deze omschrijving. Alleen indien er evident sprake van is dat daarbuiten wordt gehandeld, zal een vordering van een enquêtecommissie een persoon dwang op te leggen om aan een wettelijke verplichting te voldoen, mogen worden afgewezen. De rechter zal op dit punt dus slechts marginaal kunnen toetsen.

#### *In 1977 nauwkeurigheidsvereiste geschrapt*

Tot de wetwijziging van 1977 bepaalde de Enquêtewet dat het besluit tot het houden van een parlementaire enquête een nauwkeurige omschrijving van de enquêteopdracht diende te bevatten. Op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête bepaalt de Kamer zelf hoe het onderwerp van onderzoek beschreven moet zijn. De schrapping van het nauwkeurigheidsvereiste werd door de indieners van het initiatiefwetsvoorstel, dat er onder meer toe strekte het recht van parlementaire enquête op een eenvoudigere wijze uit te oefenen, voorgesteld in het besef «dat de Kamer geen aansporing behoeft om zo nauwkeurig mogelijk haar besluiten te formuleren».<sup>1</sup> Bij de parlementaire behandeling van dat initiatiefwetsvoorstel is deze schrapping niet meer bestreden. Wel is in de literatuur een pleidooi gehouden om het nauwkeurigheidsvereiste wederom in de Wet op de Parlementaire Enquête op te nemen.<sup>2</sup>

#### *Nauwkeurigheidsvereiste niet terug in Wet op de Parlementaire Enquête*

In Duitsland is het verplicht dat het voorwerp van onderzoek eenduidig dient te zijn omschreven («Bestimmtheitsgebot»)<sup>3</sup>. In Frankrijk moet de motie waarop het besluit tot enquête wordt genomen, een nauwkeurige omschrijving bevatten van hetzij de feiten die aanleiding geven tot een enquête, hetzij de publieke diensten of de Staatsonderneming waarvan de enquête het beheer onderzoekt.<sup>4</sup> In de praktijk wordt de term nauwkeurig in Frankrijk echter nogal ruim geïnterpreteerd.<sup>5</sup> Het wederom opnemen van het nauwkeurigheidsvereiste in de Nederlandse wet voegt naar het oordeel van de indieners weinig toe. Het is immers aan de Kamer te bepalen wat nauwkeurig is. De indieners achten het uiteraard wel van groot belang dat het besluit tot instelling van de enquête, mede ter bescherming van de positie van derden, zo helder mogelijk aangeeft waarover de enquête dient te gaan.

### **4.2.3 Het evenredigheidsbeginsel**

De enquêtecommissie mag haar bevoegdheden alleen uitoefenen indien dit naar het redelijke oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is. Dit wordt wel aangeduid als het evenredigheidsbeginsel. Het beginsel is in dit wetsvoorstel neergelegd in artikel 4, tweede lid. Het houdt ook in dat de enquêtecommissie van haar bevoegdheden op de voor derden minst belastende wijze gebruik dient te maken en niet naar willekeur handelt. In de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is het evenredigheidsbeginsel uitsluitend neergelegd ten aanzien van de bevoegdheid van de commissie kennis te nemen van documen-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 837, nrs. 1–3, blz. 8.

<sup>2</sup> A.H.M. Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, Groningen, 1985, blz. 171.

<sup>3</sup> H.R.B.M. Kummeling en C.A. Mijnen, *Parlementair Enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, blz. 7.

<sup>4</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête*, blz. 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*

ten.<sup>1</sup> In dit wetsvoorstel wordt het beginsel verbreed en geldt het als uitgangspunt voor de gehele taakuitoefening van de commissie.

In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn scherpe grenzen te trekken of richtlijnen te geven over wat een redelijke bevoegdheidsuitoefening is. Door te bepalen dat de bevoegdheden «naar het redelijke oordeel van de commissie» in plaats van «redelijkerwijs» voor de vervulling van haar taak noodzakelijk dient te zijn, wordt een subjectief element ingebracht. Dit heeft als consequentie dat een rechter die heeft te oordelen over de toepassing van dwangmiddelen of strafrechtelijke vervolging marginaal zal moeten toetsen of het voor de enquête noodzakelijk is dat de enquêtecommissie een bepaalde bevoegdheid uitoefent. De indieners achten dit passend in de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en rechter.

### **4.3. De nieuwe bevoegdheden van de enquêtecommissie**

#### **4.3.1. Algemeen**

Op grond van de oorspronkelijke Enquêtewet uit 1850 had de enquêtecommissie uitsluitend de wettelijke bevoegdheid om personen als getuige of deskundige onder ede te horen. Sinds de wetswijziging van 1977 heeft de enquêtecommissie tevens de bevoegdheid afschrift van bescheiden te vorderen. In eerste instantie konden deze afschriften alleen worden gevraagd tijdens een verhoor. Met ingang van 1991 betreft het vorderen van inzage of afschrift van bescheiden een zelfstandige bevoegdheid van de enquêtecommissie, die ook los van een verhoor kan worden uitgeoefend.

De initiatiefnemers hebben zich afgevraagd of het wenselijk is de huidige bevoegdheden van de enquêtecommissie uit te breiden. In dit verband hebben de initiatiefnemers gekeken naar onderzoeksbevoegdheden van de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor veiligheid en bestuursrechtelijke toezichthouders als de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post- en Telecom-Autoriteit. In bijlage 2 bij deze memorie van toelichting is een overzicht van de bevoegdheden van deze onderzoeksorganen opgenomen. De initiatiefnemers zien aanleiding een tweetal nieuwe afdwingbare bevoegdheden in het wetsvoorstel op te nemen.

De initiatiefnemers hebben weliswaar de indruk dat enquêtecommissies met de huidige bevoegdheden de informatie boven tafel kunnen krijgen waar zij naar op zoek zijn. Wel komt het de indieners gewenst voor dat een enquêtecommissie ook derden kan vragen voor de enquêtecommissie een document op te stellen waarin informatie wordt samengevoegd, bijvoorbeeld over de gang van zaken bij een bepaald project. Onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kan de enquêtecommissie alleen reeds *bestaande* stukken inzien of afschrift daarvan krijgen. Uitsluitend tijdens het (mondelijke) verhoor kunnen personen verplicht worden al bestaande documenten of andere informatie in onderling verband te brengen door daarop een toelichting te vragen. De initiatiefnemers achten dit te beperkt. In paragraaf 4.3.2. zal nader op de bevoegdheid schriftelijke inlichtingen in te winnen worden ingegaan.

Daarnaast menen de initiatiefnemers dat het in de praktijk wenselijk kan zijn dat een enquêtecommissie op locatie polshoogte gaat nemen om te kijken hoe iets functioneert of er uitziet. Een bezoek ter plaatse kan voor een enquêtecommissie immers verhelderend werken. In de praktijk zullen bedrijven, instellingen en personen over het algemeen bereid zijn vrijwillig medewerking te verlenen aan een bezoek op locatie. Zo hebben bij de Bouwnijverheid-enquête commissieleden bezoeken gebracht aan bouwplaatsen en hebben leden van de Bijlmer-enquêtecommissie

---

<sup>1</sup> Artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête.



bezoeken afgelegd in de Bijlmer en op Schiphol. Niettemin kan zich de situatie voordoen dat deze bereidheid niet bestaat. Daarom is in dit wetsvoorstel een algemene bevoegdheid van de enquêtecommissie neergelegd om plaatsen te betreden (artikel 7). Op deze bevoegdheid zal in paragraaf 4.3.3. worden teruggekomen.

Een verdere uitbreiding van de afdwingbare bevoegdheden achten de initiatiefnemers niet nodig. Zo achten zij het niet nodig en niet wenselijk dat een enquêtecommissie bijvoorbeeld monsters kan nemen<sup>1</sup>, voertuigen kan staande houden<sup>2</sup> of opsporingsachtige bevoegdheden kan uitoefenen, zoals het afluisteren van personen. Dergelijke bevoegdheden passen niet bij een commissie bestaande uit volksvertegenwoordigers. Bovendien is het niet de taak van een enquêtecommissie om bijvoorbeeld een bewijsvoering sluitend te krijgen. Voor de waarheidsvinding en de oordeelsvorming door een enquêtecommissie is het niet nodig dat de feiten worden vastgesteld op een wijze als bij een strafbaar feit.

#### *Geen verhoging administratieve lastendruk*

De uitbreiding van de bevoegdheden van parlementaire enquêtecommissies veroorzaakt geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het wetsvoorstel heeft dus geen gevolgen voor de administratieve lastendruk voor bedrijven of burgers. De verplichtingen die uit een parlementaire enquête voor bedrijfsleven en burgers kunnen voortvloeien, vallen niet onder de huidige kabinetsdefinitie van het begrip «administratieve lasten». Weliswaar kan er een informatievraag ontstaan van de enquêtecommissie richting bedrijven of burgers, maar verplichtingen in het kader van de waarheidsvinding vallen buiten de kabinetsdefinitie.<sup>3</sup>

### **4.3.2. Het vorderen van schriftelijke inlichtingen**

#### *Inhoud bevoegdheid schriftelijke inlichtingen te vorderen*

In artikel 5 van het wetsvoorstel is de bevoegdheid van de enquêtecommissie schriftelijke inlichtingen te vorderen neergelegd. Op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is het voor de enquêtecommissie niet mogelijk derden te verzoeken een schriftelijk relaas op te stellen. De enquêtecommissie kan uitsluitend bestaande stukken inzien of hier een afschrift van krijgen. In een met een specifiek oogmerk op te stellen schriftelijk document zal informatie echter over het algemeen toegankelijker en meer gestructureerd bijeen gebracht kunnen worden dan bij een mondelinge verhoor. Hierdoor kan de enquêtecommissie een beter inzicht en overzicht krijgen van feiten of gebeurtenissen. Dit komt de informatievergaring door de enquêtecommissie ten goede. Bij het verstrekken van schriftelijke inlichtingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een document waarin feiten of documenten in onderling verband worden gebracht. Het niet voldoen aan een vordering van de enquêtecommissie om schriftelijke inlichtingen te verstrekken is strafbaar gesteld in het voorgestelde artikel 192b van het Wetboek van Strafrecht.

Het is allerm minst de bedoeling van de indieners dat de bevoegdheid schriftelijke informatie inlichtingen te vorderen in de plaats komt van de bevoegdheid personen te horen. Bepaalde informatie leent zich echter beter voor een schriftelijke neerlegging, dan voor een mondelinge vertaling. Te denken valt bijvoorbeeld aan het geven van een inzicht in de kosten die bepaalde handelingen in een aantal jaren met zich hebben meegebracht. Beide bevoegdheden zullen derhalve naast en in aanvulling op elkaar uitgeoefend kunnen worden. Daarbij is ook denkbaar, dat getuigen bij een verhoor gevraagd zal worden eerder verstrekte schriftelijke informatie van een mondelinge toelichting te voorzien.

<sup>1</sup> Vergelijk artikel 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>2</sup> Vergelijk artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 39 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

<sup>3</sup> Bij brief van 15 november 2005 heeft de secretaris van het Adviescollege toetsing administratieve lasten desgevraagd de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête in deze zin geïnformeerd.

De indieners realiseren zich dat het opstellen van schriftelijke documenten met een bepaald doel door burgers en bedrijven of andere instanties een verzwaring kan betekenen van hun verplichtingen, ook al kan niet worden gesproken van een verhoging van de administratieve lastendruk. De in de documenten te verzamelen informatie kan op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête in principe eveneens verlangd worden, hetzij door al bestaande documenten op te vragen, hetzij doordat de getuige hierover tijdens een verhoor wordt ondervraagd. Bij het vragen van schriftelijke inlichtingen zullen derden zich er – anders dan bij een verhoor – echter veelal niet op kunnen beroepen dat zij de betreffende informatie niet paraat hebben. Men zal immers door de enquêtecommissie enige tijd worden gegund om de informatie te verzamelen en te achterhalen. Vanuit het belang van waarheidsvinding door de enquêtecommissie, achten de indieners de mogelijke verzwaring van verplichtingen van burgers en bedrijven als gevolg van deze nieuwe bevoegdheid gerechtvaardigd.

*Geen bevoegdheid mondeling inlichtingen te vorderen buiten een verhoor*  
Met de toevoeging van de bevoegdheid schriftelijke inlichtingen te vorderen wordt onder meer aansluiting gezocht bij de regeling van de bevoegdheid van toezichthouders op grond van de Algemene wet bestuursrecht om inlichtingen te vorderen.<sup>1</sup> Anders dan waartoe een toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd is, zijn personen echter niet verplicht – buiten een verhoor in de zin van artikel 9 – mondelinge informatie aan een enquêtecommissie te verstrekken. Voor het verkrijgen van mondelinge informatie blijft het verhoor het geëigende middel. Vanuit het oogpunt van transparantie en verantwoording is hiervoor gekozen.

Indien een enquêtecommissie buiten het bestek van een verhoor mondelinge informatie bij een persoon inwint, is deze persoon dus niet verplicht tot medewerking. Dat personen niet verplicht zijn mondelinge informatie te verstrekken, betekent natuurlijk niet dat het de enquêtecommissie verboden is om mondelinge informatie in te winnen. De bevoegdheid om informatie in te winnen tijdens een voorgesprek wordt in dit wetsvoorstel ook expliciet geregeld. Personen zijn echter niet verplicht bij een voorgesprek of bijvoorbeeld telefonisch mondelinge informatie te verschaffen. Zij kunnen deze informatie wel op vrijwillige basis verstrekken. De commissie kan zich vanuit het oogpunt van externe verantwoording in principe niet op mondelinge informatie baseren die buiten het formele kader van een verhoor is verkregen. Dit neemt uiteraard niet weg dat de enquêtecommissie deze informatie wel zal kunnen gebruiken bij haar oordeelsvorming. Schriftelijk verkregen informatie kan de enquêtecommissie uiteraard ten volle benutten bij haar enquête.

#### **4.3.3. Het betreden van plaatsen**

De initiatiefnemers gaan er vanuit dat enquêtecommissies in de meeste gevallen ook zonder wettelijke grondslag met instemming van betrokken personen plaatsen kunnen betreden. Voor het geval derden geen vrijwillige medewerking verlenen, is een wettelijke bevoegdheid tot binnentreden echter onontbeerlijk. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 7 van het wetsvoorstel. Dit artikel verschaft aan de enquêtecommissie de bevoegdheid tot het betreden van elke plaats. Ook voor de opneming van deze bevoegdheid in het wetsvoorstel geldt dat aansluiting is gezocht bij de regeling voor toezichthouders in de Algemene wet bestuursrecht.<sup>2</sup> De bevoegdheid betreft uitsluitend de bevoegdheid plaatsen te betreden. Het omvat dus niet de bevoegdheid plaatsen te doorzoeken of documenten die aldaar aanwezig zijn in te zien. Het kennisnemen van documenten kan uitsluitend op grond van artikel 6 van het wetsvoorstel dat in paragraaf 4.4. zal worden besproken.

<sup>1</sup> Artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>2</sup> Artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Het betreden van woningen*

De algemene bevoegdheid ziet niet zonder meer op het betreden van woningen. Het betreden van woningen kan op grond van dit wetsvoorstel uitsluitend met toestemming van de bewoner, dan wel met machtiging van de voorzieningenrechter te 's-Gravenhage. De mogelijkheid tot het betreden van woningen zonder toestemming van de bewoner, betreft een beperking van het in artikel 13 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden beschermde huisrecht. Tegenover dit huisrecht staat het gerechtvaardigde belang in een democratische rechtstaat dat een parlement door middel van een enquête over bepaalde aangelegenheden de volledige waarheid kan achterhalen. De noodzaak van de beperking is derhalve in casu gelegen in het belang van de waarheidsvinding. Bij bepaalde enquêtes zou het binnentreden van woningen nodig kunnen zijn voor deze waarheidsvinding. Van belang daarbij is dat een enquêtecommissie op grond van het voorliggende wetsvoorstel alleen van haar bevoegdheden gebruik mag maken, voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is. Dit betekent dat de enquêtecommissie niet lichtvaardig van haar bevoegdheid tot het binnentreden van woningen gebruik kan maken. Daarnaast is de procedure voor het binnentreden van woningen met waarborgen omgeven. In een concreet geval zal de enquêtecommissie de afweging moeten maken of het binnentreden van woningen gewenst is. Bovendien kan dit binnentreden uitsluitend met rechterlijke machtiging. Daarmee is sprake van een zwaardere procedure dan in de Algemene wet op het binnentreden en bestaat altijd de mogelijkheid van voorafgaande rechterlijke toetsing. Ten slotte betreft de bevoegdheid uitsluitend een bevoegdheid tot het betreden van de woning, en niet tot doorzoeking. Dit is proportioneel ten opzichte van het te bereiken doel.

In het geval uitsluitend met toestemming van de bewoner de woning wordt betreden, gelden de procedureregels van artikel 1 van de Algemene wet op het binnentreden. Wordt de woning betreden met machtiging van de rechter, dan zijn, met uitzondering van artikel 3, de overige bepalingen van de Algemene wet op het binnentreden eveneens van toepassing.

Het belemmeren of verhinderen van de enquêtecommissie bij het betreden van een plaats is in het voorgestelde artikel 192c van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld. Het evenredigheidsbeginsel brengt naar het oordeel van de initiatiefnemers mee dat in de praktijk van de bevoegdheid tot binnentreden – ook bij andere plaatsen dan woningen – slechts op beperkte schaal gebruik kan worden gemaakt. Slechts in uitzonderingsgevallen zal het immers voor een enquête nodig zijn om plaatsen te betreden. Niettemin menen de indieners dat deze bevoegdheid om de redenen hiervoor uiteengezet in de praktijk een zinvolle aanvulling van het instrumentarium van de enquêtecommissie kan betekenen.

#### *Elke plaats*

De bevoegdheid tot binnentreden op grond van dit wetsvoorstel betreft elke plaats. Dit betekent dus dat de enquêtecommissie – naast woningen – bedrijven, bedrijfsterreinen, overheidsgebouwen, bouwplaatsen, vervoermiddelen kan betreden, mits dit uiteraard noodzakelijk is voor de uitvoering van haar opdracht. Dat overheidsgebouwen betreden kunnen worden, betekent dat de enquêtecommissie in beginsel ook ministeries kan bezoeken ten behoeve van haar onderzoek.

#### *Enkele bijzondere plaatsen*

Bij het betreden van enkele bijzondere plaatsen is artikel 12 van de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Op grond van dit artikel mogen bepaalde bijzondere plaatsen onder bepaalde omstandigheden

niet betreden worden. Zo mogen vergaderruimten van algemeen vertegenwoordigende organen niet betreden worden tijdens vergaderingen, mogen ruimten bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinnings-samenkomsten van levensbeschouwelijke aard niet betreden worden gedurende de godsdienstoefening of bezinningssamenkomst en mogen ruimten waarin terechtzittingen worden gehouden niet betreden worden gedurende de terechtzittingen. Dit betreft derhalve een beperking op de bevoegdheid van artikel 7 van het wetsvoorstel.

#### *Alleen met rechterlijke toestemming plaatsen met de openbare macht betreden*

Anders dan de toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht<sup>1</sup>, is de enquêtecommissie niet zelfstandig bevoegd om zichzelf met assistentie van de politie toegang tot een plaats te verschaffen. Het inschakelen van de politie om plaatsen te betreden, kan een enquêtecommissie uitsluitend door tussenkomst van de rechter. Dit is geregeld in artikel 27 van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 7 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan. De reden voor dit onderscheid is dat de initiatiefnemers het niet wenselijk vinden dat een commissie van volksvertegenwoordigers zelfstandig dwangmiddelen kan inzetten tegen burgers. Slechts indien dat noodzakelijk is voor de enquête, zal van deze bevoegdheid gebruik kunnen worden gemaakt.

#### **4.4. Het kennisnemen van documenten**

De eerste fase van de enquête waarbij ook personen van buiten betrokken worden betreft in het algemeen het verzamelen van schriftelijk materiaal dat op de enquête betrekking heeft. Dit betreft zowel informatie van binnen de overheid, als informatie van daarbuiten. De bevoegdheid kennis te nemen van documenten is neergelegd in artikel 6 van het wetsvoorstel. Dit artikel verschaft aan de enquêtecommissie de bevoegdheid inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten te vorderen. In samenhang met de algemene verplichting tot medewerking van artikel 14, vormt dit artikel het equivalent van het huidige artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête. De bevoegdheid is, binnen de algemene grenzen die de enquêtecommissie bij haar taakuitoefening in acht dient te nemen, onbeperkt. De vordering tot kennisneming van documenten kan dus in beginsel tot een ieder worden gericht, ook indien het documenten betreft die aan een ander toebehoren. Men is echter uitsluitend gehouden de documenten te verstrekken waarover men zelf beschikt.

#### *Terminologie*

Onder het begrip «document» vallen op grond van de begripsbepaling niet alleen schriftelijke stukken, maar ook elk ander materiaal dat gegevens bevat.<sup>2</sup> Zo vallen ook banden, cd-rom's, diskettes, computerbestanden, memoriesticks, etcetera onder deze bevoegdheid. In de huidige Wet op de Parlementaire Enquête wordt de term «bescheiden» gehanteerd. Hoewel met deze term ook bedoeld is andere gegevensdragers dan papier te omvatten<sup>3</sup>, is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de terminologie die in de Wet openbaar van bestuur wordt gebruikt.<sup>4</sup> Het «afschrijven nemen» houdt ook in dat gegevens die langs geautomatiseerde weg zijn vastgelegd kunnen worden overgenomen op elektronische gegevensdragers, dan wel op vordering van de enquêtecommissie dienen te worden uitgeprint. In deze tijd waarin veel communicatie via e-mail plaatsvindt, valt hierbij bijvoorbeeld te denken aan e-mailcorrespondentie.

<sup>1</sup> Artikel 5:15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>2</sup> Zie artikel 1, aanhef en onder c, van het wetsvoorstel.

<sup>3</sup> Vergelijk Kamerstukken II 1986/87, 19 816, nr. 3, blz. 3 («Naar hun (= de mening van de indieners) dient het begrip «bescheiden» ruim te worden opgevat: gegevensbestanden in computergeheugens, film-, video- en geluidsbanden en alle overige informatie, die met behulp van technische apparatuur zichtbaar en/of hoorbaar kan worden gemaakt.»).

<sup>4</sup> Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur.

## 4.5. Het verhoor onder ede van getuigen en deskundigen

### 4.5.1. Inleiding

De verhoren van de enquêtecommissie worden in het algemeen als het «hart» van de enquête beschouwd. De openbare verhoren vervullen een essentiële rol bij het verhelderen en duiden van de bevindingen uit het onderzoek van de documenten. Daarnaast is het een beproefde methode om bevindingen uit het onderzoek en de analyses te verifiëren en te toetsen.

De bevoegdheid personen te horen is in dit wetsvoorstel neergelegd in artikel 9. Op grond van dit artikel kan de enquêtecommissie – net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête – personen als getuige of deskundige horen. Een belangrijk element van de verhoren is dat deze in de openbaarheid plaatsvinden. Slechts om gewichtige redenen kan van deze openbaarheid worden afgeweken. Een ander belangrijk element is dat het verhoor onder ede plaatsvindt. In deze paragraaf zal op de verschillende aspecten van het verhoor worden ingegaan.

#### *Geen recht op een verhoor*

De situatie kan zich voordoen dat een persoon gehoord wil worden door de enquêtecommissie, bijvoorbeeld omdat een andere getuige belastende informatie over hem heeft verstrekt, terwijl de enquêtecommissie er geen behoefte aan heeft betrokkene te horen. Het wetsvoorstel verleent personen echter geen recht om door de enquêtecommissie gehoord te worden. De beslissing al dan niet een verhoor te houden, komt – net als haar overige bevoegdheidsuitoefening – toe aan de enquêtecommissie zelf. Dit neemt niet weg dat de enquêtecommissie de enquête op behoorlijke wijze zal moeten uitvoeren. Onder omstandigheden kan het zijn dat een commissie onzorgvuldig handelt, indien zij bepaalde personen weigert te horen. Een wettelijk recht op een verhoor achten de initiatiefnemers echter te ver gaan.

### 4.5.2. De openbaarheid van het verhoor als uitgangspunt

De initiatiefnemers achten het vanuit het oogpunt van transparantie en van controleerbaarheid en voor het leereffect van de enquête van belang dat het verhoor van getuigen en deskundigen in de openbaarheid plaatsvinden. Net als in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is dan ook in dit wetsvoorstel als uitgangspunt neergelegd dat het verhoor van getuigen en deskundigen in een openbare zitting plaatsvinden (artikel 11). Op grond van gewichtige redenen kan de commissie echter besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen (artikel 12). De regeling van de openbaarheid van het verhoor is in 1977 in de Wet op de Parlementaire Enquête opgenomen. De indieners van dat wetsvoorstel achtten het uit de tijd dat enquêtecommissies hun werk in besloten zittingen uitvoerden.<sup>1</sup> In de praktijk is het houden van besloten verhoren grote uitzondering. In paragraaf 4.5.4. zal op de besloten zittingen worden teruggekomen.

### 4.5.3. De openbaarheid van verhoren zonder beeld- en geluidregistraties

Van diverse zijden is als kritiek op de huidige Wet op de Parlementaire Enquête geuit dat aan derden en deskundigen niet het recht toekomt zonder radio- en televisieverslaglegging te worden gehoord.<sup>2</sup> De persoonlijke levenssfeer van derden zou volgens de critici bij een (directe) verslaglegging op radio en televisie in het gedrang komen. Vaak wordt daarbij een parallel getrokken met het strafproces, waarbij camera's in de regel

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 837, nrs. 1–3, blz. 8.

<sup>2</sup> P.J. Boon, De parlementaire enquête, Een rechtsvergelijkende studie, Zwolle, 1982, blz. 217, F.C.A.M. Michiels, De opleving van de parlementaire enquête, in: De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg, Zwolle 1995, blz. 297 en D.R. Doorenbos, in: De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, blz. 61.



niet zijn toegelaten. Ofschoon het openbare verhoor geen strafproces is, zijn de indieners zich ervan bewust dat dit verhoor voor de getuigen en deskundigen ingrijpende gevolgen kan hebben.

In 1990 heeft de Tweede Kamer de motie-Wiebenga aanvaard die er toe strekte het mogelijk te maken dat een getuige of deskundige de enquêtecommissie kan verzoeken om zijn of haar verhoor wel in het openbaar, maar niet of slechts gedeeltelijk in het bijzijn van televisie en/of radio te doen plaatsvinden.<sup>1</sup> Deze motie is aangenomen, maar heeft niet tot een wetswijziging geleid.

Bij de parlementaire behandeling van de meest recente inhoudelijke wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête van 1991 hebben de indieners uitdrukkelijk de mogelijkheid van de hand gewezen dat derden en deskundigen de wettelijke bevoegdheid krijgen om het maken van radio- en televisieopnamen tijdens het openbare verhoren te verhinderen, zulks in het belang en ter bescherming van hun levenssfeer. De indieners motiveerden dit aldus: «In de eerste plaats achten zij (= de indieners) het van belang, zoals ook de Enquêtecommissie-RSV in haar verslag opmerkte, dat ook tijdens een parlementaire enquête de kiezer in staat is het werk van de door hem of haar gekozen volksvertegenwoordiging te volgen. De schrijvende pers, maar zeker ook de radio en televisie, vervullen daarin een onmisbare rol; de wijze waarop zij hun taak vervullen maakt onderdeel uit van de eigen verantwoordelijkheid van die media. Uiteraard is kritiek mogelijk op de wijze waarop het verhoor op de televisie werden gebracht; evenwel moet worden voorkomen dat boodschap en boodschapper met elkaar worden verward of vereenzelvigd. In de tweede plaats achten indieners de keuze die ertoe zou leiden dat de schrijvende pers wel, maar de audiovisuele media geen toegang tot het openbare verhoren zouden hebben, nogal arbitrair.»<sup>2</sup> De Raad van State had overigens geadviseerd dit standpunt van de indieners in heroverweging te nemen. In reactie daarop merkten de indieners op dat het feit dat publiek en media de werkzaamheden zeer nauwgezet kunnen volgen, ertoe leidt dat ook de vraagstelling van een commissie bij voortdurend aan politieke controle onderhevig is.<sup>3</sup>

Evenals de hiervoor geciteerde Kamerleden, achten de indieners de verslaggeving over een enquête, ook door radio en televisie, van groot belang. Zoals ook de Kamer eerder uitsprak, kan uitzending van beeld en/of geluid onder omstandigheden voor een getuige evenwel dermate belastend zijn, dat vanuit een oogpunt van proportionaliteit hiervan dient te worden afgezien. Daarom hebben de initiatiefnemers er voor gekozen in dit wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen dat het verhoor in afwezigheid van geluids- en beeldopnames door derden plaatsvinden. In dat geval ontstaat een tussenvorm: het verhoor is openbaar, maar er worden geen televisie- en radioregistraties toegelaten.

De mogelijkheid dat een openbaar verhoor in afwezigheid van de camera's en geluidsopnames plaats vindt is voorgesteld in artikel 11, tweede lid. Van belang is dat op grond van dit artikel het aan de enquêtecommissies is om te bepalen of een verhoor zonder beeld- en geluidsregistraties plaatsvindt: zij *kan*, uit eigen beweging dan wel op verzoek van de gehoorde, besluiten dat beeld- en geluidsregistraties achterwege blijven. Dit kan uitsluitend wegens gewichtige redenen. Er is niet voor gekozen om een meer concreet criterium in het wetsvoorstel op te nemen. Gekozen is voor het criterium «gewichtige redenen» omdat daardoor wordt bereikt dat verschillende en uiteenlopende gronden onder het criterium gebracht kunnen worden. Thans valt niet te overzien welke gronden in de praktijk precies aanleiding kunnen zijn om geen opnames toe te

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1989/90, 19 816, nr. 24, ingediend op 12 september 1990 door Wiebenga, VVD – aangenomen op 12 september 1990. De motie luidde als volgt: overwegende, dat een getuige of deskundige de enquêtecommissie kan verzoeken om zijn of haar verhoor wel in het openbaar, maar niet of slechts gedeeltelijk in het bijzijn van televisie en/of radio te doen plaatsvinden; overwegende, dat de enquêtecommissie de bevoegdheid heeft, af te wegen of er al dan niet voldoende gewichtige redenen zijn om aan het verzoek te voldoen; spreekt als haar mening uit, dat:

– de enquêtecommissie in voorkomend geval zo snel mogelijk een beslissing neemt op een dergelijk verzoek, doch in ieder geval voordat het verhoor een aanvang neemt;

– van de beslissingen die de enquêtecommissie omtrent verzoeken om een verhoor wel in het openbaar, maar niet of slechts gedeeltelijk in het bijzijn van televisie en/of radio te doen plaatsvinden heeft genomen melding wordt gemaakt.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 816, nr. 3, blz. 6.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1987/88, 19 816, nr. A, blz. 5.

staan. Opgemerkt wordt wel dat in het bijzonder gedacht dient te worden aan gronden, ontleend aan het privé-leven van directe betrokkenen.

Dat in het wetsvoorstel niet voorzien is in een wettelijk recht voor getuigen en deskundigen om beeld- en geluidsregistraties bij het openbare verhoren te weren, betekent overigens niet dat een getuige of deskundige die meent dat het recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer verder wordt aangetast dan hij juist acht, geen toegang tot de rechter heeft. Zoals bij elke andere beperking van grondrechten, kan een getuige ook de voorzieningenrechter in kort geding benaderen indien hij meent dat hiervan sprake is. In paragraaf 5.7. wordt in algemene zin nader op de toegang tot de rechter bij een parlementaire enquête ingaan.

De term «beeld- en geluidsregistraties» betreft een techniekafhankelijke term. Hieronder dienen zowel de traditionele televisie- en radio-opnames en foto's, als de opnames via meer moderne technologieën als een webcam of videorecorder te worden begrepen. Ook toekomstige technologieën kunnen onder deze term worden gebracht. De regeling heeft uitsluitend betrekking op opnames door derden. Zij sluit niet uit dat de enquêtecommissie beeld of geluid van het verhoor voor intern gebruik registreert.

#### **4.5.4. Het besloten verhoor**

De initiatiefnemers hechten eraan dat het verhoor in beginsel in openbaarheid plaatsvinden. Daar uitzonderingssituaties echter aanleiding kunnen geven om ook in vertrouwelijkheid een verhoor te houden, is in dit wetsvoorstel (artikel 12) de mogelijkheid gehandhaafd dat een enquêtecommissie wegens gewichtige redenen kan besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan in een besloten zitting van de commissie af te nemen. Gewichtige redenen hiertoe kunnen zowel worden ontleend aan overwegingen die de goede voortgang van het onderzoek betreffen, als aan een afweging van het algemeen belang van een zo groot mogelijke openbaarheid tegen het bijzondere belang van de getuigen, deskundigen of derden bij vertrouwelijkheid van de verschaft inlichtingen of het bijzondere belang van de privacy of bescherming van betrokkenen. Ook kan er aanleiding zijn voor een besloten zitting te kiezen, indien de betrokken getuige zich tijdens een openbare zitting op een verschoningsgrond zou kunnen beroepen, terwijl er tijdens een besloten zitting geen grond voor deze verschoningsgrond bestaat. Voor de commissie bestaat een geheimhoudingsplicht voor datgene wat zij tijdens het besloten verhoor verneemt.

Dat er een geheimhoudingsverplichting voor de commissie bestaat heeft onder meer als consequentie dat de enquêtecommissie een andere getuige tijdens een openbaar verhoor niet mag confronteren met concrete informatie die zij tijdens een besloten verhoor heeft verkregen. Evenmin mag de commissie in haar eindrapport in tot personen herleidbare vorm gebruik maken van deze informatie. De indieners menen wel dat het een enquêtecommissie vrij staat om informatie die zij tijdens het besloten verhoor verkrijgt, als achtergrond te gebruiken voor haar conclusies. Uit een oogpunt van transparantie en verantwoording voor de conclusies die de enquêtecommissies trekken, achten de indieners het uiteraard wel gewenst dat de enquêtecommissie zich baseert op informatie die in de openbaarheid tot de commissie is gekomen, dan wel voor iedereen toegankelijk is. Dit sluit echter niet uit dat op andere wijze verkregen informatie de commissie in haar oordeel kan sterken.

Ten slotte wordt er op gewezen dat Kamerleden die geen zitting hebben in de enquêtecommissie, na de aanbieding van het enquêterapport aan de



Kamer recht op inzage in de verslagen van het besloten verhoren hebben. In hoofdstuk 10 zal hier nader op worden ingegaan.

#### **4.5.5. Verhoor onder ede is uitgangspunt**

Een essentieel onderdeel van de enquête is dat personen verplicht kunnen worden onder ede verklaringen voor de enquêtecommissie af te leggen. Op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kan de enquêtecommissie besluiten dat het verhoor van getuigen onder ede plaatsvinden. In dit wetsvoorstel is het verhoor onder ede de hoofdregel (artikel 13, eerste lid). Er is immers sprake van waarheidsvinding en daarbij past dat getuigen in alle gevallen de eed of de belofte afleggen dat zij de waarheid zullen zeggen. Dit sluit ook aan bij de regeling voor het verhoor van de Onderzoeksraad voor veiligheid.<sup>1</sup> Dat verhoren, uitzonderingen daargelaten, onder ede plaatsvinden is ook overeenkomstig de huidige praktijk. Dat een ieder in principe de eed aflegt, betekent dat dit ook geldt voor Kamerleden en bewindspersonen die door de enquêtecommissie worden gehoord. Weliswaar verleent artikel 71 van de Grondwet bewindspersonen en Kamerleden strafrechtelijke immuniteit voor hetgeen zij in vergaderingen van de Staten-Generaal en van commissies daaruit zeggen, waardoor vervolging wegens meened voor hetgeen zij voor de enquêtecommissie verklaren, niet mogelijk is. De initiatiefnemers achten het echter ongewenst als een verschil op het punt van de eedsaflegging tussen de getuigen onderling zou bestaan.

De commissie kan besluiten het verhoor van de getuige zonder voorafgaande eed of belofte te doen plaatsvinden. Hiervoor zal gekozen kunnen worden indien personen wegens hun geestelijke ontwikkeling de strekking van de eed of verklaring en belofte onvoldoende beseffen. Onder omstandigheden kan het nodig cq. gewenst zijn om ook deze personen te horen. Te denken valt aan een onderzoek naar de toestand in verzorgingsinstellingen, bij de sociale werkvoorzieningen, etc.

Een andere wijziging ten opzichte van de huidige wet is dat niet alleen de getuigen in handen van de voorzitter de eed of de belofte moeten afleggen, maar ook de deskundigen. Op grond van het huidige artikel 8, derde lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête is de deskundige verplicht zijn taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten. Ingevolge artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel kan het verhoor van een deskundige niet plaatsvinden dan nadat deze de eed of verklaring en de belofte heeft afgelegd dat hij zijn taak onpartijdig en naar beste weten zal verrichten. De initiatiefnemers achten het passend bij het karakter van de enquête ook voor de deskundige de eed of belofte voor te schrijven.

#### **4.6. Het voorgesprek**

##### **4.6.1. Inleiding**

Het is bij enquêtes gebruikelijk dat aan het openbare verhoren van de enquêtecommissies zogenaamde voorgesprekken met potentiële getuigen voorafgaan. Het voorgesprek is geen verhoor in de zin van de Wet op de Parlementaire Enquête. Over de voorgesprekken is in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête niets geregeld. Dit leidt bij herhaling tot onduidelijkheid bij getuigen over al dan niet bestaande verplichtingen die daarbij op hen rusten. Evenmin is helder op welke wijze de tijdens het voorgesprek verkregen informatie door de enquêtecommissie gebruikt kan worden.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 52 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

In de literatuur wordt van verschillende zijden gesteld dat de voorgesprekken in de Wet op de Parlementaire Enquête geregeld zouden

moeten worden.<sup>1</sup> In de eerste plaats omdat de positie van de getuige bij het voorgesprek onduidelijk zou zijn. In de tweede plaats zouden enquêtecommissies worstelen met de vraag in hoeverre zij gebruik kunnen maken van tijdens de voorgesprekken verkregen informatie die niet tijdens het openbare verhoren is bevestigd. Ook de initiatiefnemers achten het gewenst met dit wetsvoorstel helderheid te verschaffen over dit belangrijke onderdeel van de enquête. Zij willen duidelijkheid scheppen over de status van het voorgesprek en de positie van de getuige daarbij. In dit wetsvoorstel is dan ook in artikel 8 een regeling van het voorgesprek opgenomen. Voorop daarbij staat dat een potentiële getuige niet verplicht is om medewerking te verlenen.

#### **4.6.2. De functie en de praktijk van een voorgesprek<sup>2</sup>**

De indieners zijn van oordeel dat het voorgesprek in de praktijk van de enquête een nuttige functie vervult. Dat geldt zowel voor de gehoorde als voor de commissie. De informatie die tijdens de voorgesprekken naar voren komt, wordt door de enquêtecommissie doorgaans in algemene zin gebruikt om meer inzicht in de problematiek te krijgen. Met de voorgesprekken wordt getracht een goed perspectief op het onderwerp van de enquête te krijgen. Door de voorgesprekken krijgt de commissie voorts meer kijk op de informatie waarover elke potentiële getuige afzonderlijk beschikt. Aan de hand hiervan kan de commissie besluiten de betrokkene al dan niet voor een openbaar verhoor op te roepen. Ook kan de commissie op basis van de voorgesprekken gerichter vragen stellen tijdens het openbare verhoor.

Zowel door de commissie als door de potentiële getuige kan tijdens het voorgesprek worden afgetast wat wel en niet tijdens het openbare verhoor zal worden gevraagd en geantwoord. In de praktijk is voorts te zien dat specifieke vragen, die in een voorgesprek worden gesteld, bij de potentiële getuigen herinneringen wakker oproepen aan soms vergeten informatie. In andere gevallen werd in de praktijk duidelijk dat getuigen in het voorgesprek aanleiding hadden gevonden hun geheugen op bepaalde punten op te frissen, wat het onderzoek uiteraard ten goede komt.

Bij de recente enquêtes is het gebruikelijk geworden dat van een besloten voorgesprek met potentiële getuigen een stenografisch verslag wordt gemaakt. Het stenografische verslag wordt doorgaans ter goedkeuring aan de gesprekspartners voorgelegd, onder de vermelding dat geen gebruik zal worden gemaakt van deze verslagen in de openbare zitting van de commissie dan wel in de uiteindelijke rapportage, tenzij de getuige daarvoor expliciet toestemming heeft gegeven.

#### **4.6.3. De diverse aspecten van het voorgesprek**

Het voorgesprek heeft diverse aspecten. In deze paragraaf zal op deze aspecten zoals neergelegd in dit wetsvoorstel worden ingegaan.

##### *– Besloten karakter van het voorgesprek*

Het voorgesprek heeft een besloten karakter. Dit wil zeggen dat de voorgesprekken – net als het besloten verhoren – niet in de openbaarheid plaatsvinden.

##### *– Geen verplichting tot medewerking of tot antwoorden*

De getuige is op grond van dit wetsvoorstel (artikel 8, tweede lid) niet verplicht medewerking te verlenen aan een voorgesprek. De in het wetsvoorstel opgenomen algemene verplichting tot medewerking aan het onderzoek van de enquêtecommissie, geldt niet voor het voorgesprek. De getuige is dus niet verplicht voor een voorgesprek te verschijnen. Indien de getuige wel verschijnt, is hij vanzelfsprekend evenmin verplicht tot

<sup>1</sup> Zie onder meer E.J. Daalder in De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2003, Moretus, Den Haag 2003, blz. 27 en H.R.B.M. Kummeling in De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2003, Moretus, Den Haag 2003, blz. 14.

<sup>2</sup> Zie over het voorgesprek onder meer E. Muller en N. Coenen, Parlementair onderzoek in Nederland, Den Haag, 2002, blz. 81 en 82.

antwoorden. De ervaring leert dat het in de praktijk geen probleem vormt dat een getuige niet verplicht is om medewerking te verlenen tijdens het voorgesprek of dat hij tijdens deze voorgesprekken niet onder ede staat. Meestal zijn getuigen bereid medewerking te verlenen en naar waarheid informatie te verstrekken. De indieners zien geen aanleiding om te veronderstellen dat dit bij toekomstige enquêtes anders zal zijn. Voor beide partijen (enquêtecommissie en potentiële getuige) zijn er voordelen verbonden aan een voorgesprek. Voor de getuige is als voordeel aan te merken, dat hij zich kan voorbereiden op de vragen die hij kan verwachten en op de wijze waarop hij zal worden gehoord. In sommige gevallen zal een getuige er echter de voorkeur aan kunnen geven om direct in het openbaar te worden gehoord.

– *Geen recht op een voorgesprek*

Aan de andere kant heeft een getuige net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête geen recht op een voorgesprek. Het is dus aan de enquêtecommissie om te besluiten of zij al dan niet een voorgesprek wenst te houden en aan de getuige om al dan niet op een uitnodiging voor een voorgesprek in te gaan. De indieners achten het te ver gaan als personen alleen voor het openbare verhoor opgeroepen kunnen worden, indien zij daarvoor een voorgesprek hebben gehad met de enquêtecommissie. Wel menen zij dat enquêtecommissies over het algemeen getuigen gelijk dienen te behandelen. Het zou een vreemde indruk maken als van twee personen in vergelijkbare omstandigheden, de ene persoon wel wordt uitgenodigd voor een voorgesprek en de andere niet.

– *Voorgesprek mag niet onder ede*

Een ander punt is dat de getuige tijdens het voorgesprek niet onder ede staat. Net als in de huidige situatie, kunnen op basis van het wetsvoorstel alleen de openbare en besloten verhoren onder ede plaatsvinden. Het past niet goed bij het onverplichte en buitijds informele karakter van het voorgesprek om de eed af te nemen.

– *Ook tijdens het voorgesprek recht op bijstand*

Anders dan onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête wordt met dit wetsvoorstel expliciet dat een getuige zich ook tijdens het voorgesprek kan laten bijstaan. In hoofdstuk 5 komt aan de orde dat personen die medewerking verlenen aan de enquête op grond van het wetsvoorstel in algemene zin in het verkeer met de enquêtecommissie recht hebben zich te laten bijstaan (vgl. artikel 17). Dit betekent dat dit recht op bijstand ook geldt voor het eventuele voorgesprek. Op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête<sup>1</sup> heeft de getuige alleen tijdens het openbare verhoor recht op bijstand.

– *Ook tijdens het voorgesprek mogelijkheid van beroep op verschoningsgronden*

Op grond van dit wetsvoorstel kunnen personen, bedrijven en instanties in al hun contacten met de enquêtecommissie een beroep op verschoningsgronden doen. Dit komt in hoofdstuk 6 ter sprake. Dit betekent dat zij in principe ook tijdens het voorgesprek een beroep op een verschoningsgrond zouden kunnen doen. Aangezien getuigen niet verplicht zijn tot medewerking aan het voorgesprek, zijn zij ook niet tot antwoorden verplicht. Vanuit die optiek bezien, bestaat tijdens het voorgesprek geen behoefte aan de mogelijkheid van een beroep op de verschoningsgronden. De getuige kan immers een vraag onbeantwoord laten.

– *De in het voorgesprek verkregen informatie mag uitsluitend gebruikt worden voor specifieke strafrechtelijke procedures*

Van belang is dat de informatie die is verkregen bij een voorgesprek uitsluitend kan worden gebruikt als bewijs bij een strafrechtelijke proce-

---

<sup>1</sup> Artikel 8a van de Wet op de Parlementaire Enquête.

dure naar meened of omkoping van een getuige. Dit volgt uit artikel 32.<sup>1</sup> Als derhalve een getuige tijdens het openbare verhoor een andere verklaring aflegt dan tijdens een voorgesprek en de enquêtecommissie heeft het vermoeden dat betrokkene meened pleegt, dan kan het verslag van het voorgesprek worden gebruikt in een eventuele strafrechtelijke procedure. Voor andere doeleinden mag de informatie niet in herleidbare vorm worden gebruikt. Dit volgt uit de geheimhoudingsverplichting zoals opgenomen in artikel 8, derde lid. Dit heeft onder meer als consequentie dat de enquêtecommissie een getuige tijdens het openbare verhoor niet mag confronteren met concrete informatie die zij tijdens een voorgesprek heeft verkregen. Evenmin mag de commissie in haar eindrapport gebruik maken van deze informatie.

De indieners menen wel dat het een enquêtecommissie vrij staat om informatie die zij tijdens het voorgesprek verkrijgt, als achtergrond te gebruiken voor haar conclusies, echter niet in tot een persoon herleidbare vorm. Uit een oogpunt van transparantie en verantwoording voor de conclusies die een enquêtecommissie trekt, achten de indieners het uiteraard wel gewenst dat de enquêtecommissie zich hoofdzakelijk baseert op informatie die in de openbaarheid tot de commissie is gekomen, dan wel voor iedereen toegankelijk is. Dit sluit echter niet uit dat op andere wijze verkregen informatie de commissie in haar oordeel kan sterken.

– *Geen mogelijkheid van inzage door derden van verslagen van een besloten voorgesprek*

Op grond van artikel 39 juncto artikel 40, tweede lid, aanhef en onder e, van het wetsvoorstel heeft na de publicatie van het eindrapport niemand recht van inzage in de besloten verslagen van het voorgesprek. Dit verbod van inzage geldt ook voor de overige Kamerleden die geen lid zijn van de enquêtecommissie. De overige Kamerleden kunnen op grond van het wetsvoorstel uitsluitend inzien de documenten die aan de enquêtecommissie zijn verstrekt (artikel 38, eerste lid) en de verslagen van het besloten verhoren (artikel 38, derde lid).

– *Vergoeding voor medewerking aan voorgesprek*

In artikel 18 van het wetsvoorstel is een wettelijke vergoeding opgenomen voor personen die medewerking verlenen aan een voorgesprek. De hoogte van de vergoeding komt overeen met de vergoeding die getuigen krijgen in een rechterlijke procedure.

– *Informatieverstrekking aan getuige*

De indieners achten het van belang dat personen die voor een voorgesprek met de commissie worden uitgenodigd, goed geïnformeerd worden over hun positie tijdens het voorgesprek. Het is naar hun mening essentieel, dat personen die uitgenodigd worden voor een voorgesprek, vooraf te horen krijgen dat zij niet verplicht zijn aan de uitnodiging gevolg te geven en dat zij evenmin verplicht zijn tot antwoorden tijdens het voorgesprek of onder ede staan. Ook is van belang dat zij worden geïnformeerd over het feit dat de enquêtecommissie de informatie die zij tijdens het voorgesprek verkrijgt, uitsluitend in algemene zin bij haar werk kan gebruiken, doch niet in herleidbare vorm. De initiatiefnemers hebben er niet voor gekozen deze informatieverstrekking als verplichting in het wetsvoorstel op te nemen. De zorg hiervoor kan aan de Kamer worden overgelaten.

---

<sup>1</sup> In theorie kan de informatie ook worden verstrekt bij een strafrechtelijke procedure naar één van de specifieke delicten die betrekking hebben op de parlementaire enquête (artikelen 192 tot en met 192c van het Wetboek van Strafrecht). Dit is echter niet goed voorstelbaar en blijft hier daarom buiten bespreking.

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

### **5.1 Inleiding**

De Kamer zal alleen om zwaarwegende redenen tot een parlementaire enquête besluiten. Het belang van waarheidsvinding door de volksvertegenwoordiging met inzet van de enquête weegt zwaarder dan het belang van individuele burgers. Dit neemt echter niet weg dat de rechten van personen die verplicht worden tot medewerking goed moet worden geregeld. De kritiek in de literatuur op de huidige Wet op de Parlementaire Enquête richt zich met name op de positie van deze personen.

In het wetsvoorstel is de positie van personen die verplicht worden tot medewerking ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête op een aantal punten verbeterd en verduidelijkt. Zo is in dit wetsvoorstel neergelegd dat op de verschoningsgronden bij de uitoefening van elke bevoegdheid van de commissie een beroep kan worden gedaan en dat personen die tot medewerking verplicht zijn zich in beginsel tijdens de gehele procedure van de enquête kunnen laten bijstaan. Op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kan dit alleen tijdens een verhoor. Een andere verbetering is dat de commissie, al dan niet op verzoek van de getuige of deskundige, kan besluiten televisie- of radio-opnames en andere beeld- of geluidsregistraties bij een openbaar verhoor te weren. Dit is in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen. Nieuw is voorts, dat aan de enquêtecommissie verstrekte informatie niet alleen niet bij een rechterlijke procedure als bewijs gebruikt kan worden, doch evenmin in een tuchtrechtelijke procedure. Evenmin kan een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie op een bestuurlijke maatregel worden gebaseerd op informatie die in het kader van een enquête aan de commissie is verstrekt. Dit zal in hoofdstuk 8 aan de orde komen. In onderhavig hoofdstuk zal in algemene zin worden ingegaan op de positie van personen die bij de parlementaire enquête tot medewerking zijn verplicht.

### **5.2. De algemene verplichting tot medewerking**

De enquêtecommissie moet de bevoegdheden waarover zij beschikt, in de praktijk kunnen uitoefenen. In het wetsvoorstel is daarom een algemene verplichting tot medewerking aan de enquête opgenomen. Alle Nederlanders, alle ingezetenen, alle personen die in Nederland verblijf houden, alle rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd en alle rechtspersonen die hun bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk in Nederland uitoefenen, zijn verplicht de commissie alle medewerking te verlenen die deze vordert bij de uitoefening van haar (wettelijke) bevoegdheden. Nieuw is dat rechtspersonen die niet in Nederland zijn gevestigd, maar die hier niettemin hun bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk uitvoeren, onder de werking van het enquêterecht worden gebracht. Door de toenemende internationalisering en het vervagen van de grenzen komt het steeds meer voor dat bedrijven met een zetel in het buitenland, ook in Nederland werkzaamheden gaan verrichten. Personeel dat hier werkzaam is, zal reeds op grond van het feit dat zij hier verblijf houden verplicht kunnen worden tot medewerking. Onder omstandigheden kan het ook gewenst zijn dat (vertegenwoordigers) van de buitenlandse rechtspersonen zelf medewerking verlenen aan de enquête. De mogelijkheden voor strafrechtelijke sanctiëring zijn in dat geval echter beperkt.

De algemene verplichting houdt in dat de hierboven genoemde personen verplicht zijn desgevraagd schriftelijke informatie aan de commissie te verstrekken, inzage of afschrift te geven van documenten, plaatsen te laten betreden en als getuige of deskundige te verschijnen en aldaar te

antwoorden op de gestelde vragen. Dit geldt uiteraard voor zover de enquêtecommissie binnen haar taakomschrijving blijft, het uitoefenen van de bevoegdheid nodig is voor de taakvervulling van de commissie en de derde zich niet kan beroepen op een verschoningsgrond.

Personen die zich buiten Nederland bevinden en die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, zijn niet verplicht tot deelname. Dit zou ook moeilijk kunnen worden afgedwongen. In de praktijk vormt dit bij de meeste enquêtes geen bezwaar. Bij de Srebrenica-enquête had het wel tot gevolg dat bepaalde sleutelpersonen niet gehoord konden worden. Ook kon bepaalde informatie toen niet worden verkregen. Dit is echter ook in de toekomst onvermijdelijk. Overigens kan het natuurlijk ook voorkomen dat personen die niet verplicht zijn tot medewerking, wel alle medewerking verlenen aan een parlementaire enquête. Zo zijn bij de Bijlmer-enquête diverse Israëlische functionarissen naar Nederland gekomen om informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken. Ook zijn deze personen in het openbaar gehoord.

Het niet verlenen van medewerking aan de parlementaire enquête is strafrechtelijk gesanctioneerd in het Wetboek van Strafrecht. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van personen die weigeren medewerking te verlenen aan de enquête.

### **5.3. De bijzondere positie van Kamerleden, van bewindspersonen, van ten behoeve van bewindspersonen werkzame personen, van overige organen die tot de staat der Nederlanden behoren en de personen die voor deze organen werkzaam zijn**

#### *Kamerleden*

Net als voor alle burgers in Nederland geldt de verplichting tot medewerking aan een enquête ook voor leden van de Kamer. Ook zij kunnen derhalve verplicht worden als getuige of deskundige op te treden of om documenten aan de enquêtecommissie te overleggen. De Kamerleden nemen echter wel een bijzondere positie in bij de enquête. Zo kunnen zij met een beroep op het belang van de staat de verlening van medewerking aan de enquête weigeren. Voor «gewone» burgers geldt deze verschoningsgrond niet. In paragraaf 6.3. wordt hierop teruggekomen.

Van belang is voorts dat op grond van dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid bestaat van het inzetten van dwangmiddelen (zie artikel 29) of het vervolging van Kamerleden wegens niet-medewerking aan de enquête (zie het in artikel 42 opgenomen voorstel voor een nieuw artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht). De initiatiefnemers achten het niet passend indien een commissie uit de Kamer, dwangmiddelen kan inzetten of een strafrechtelijke vervolging kan bevorderen jegens medeparlementsleden. In de paragrafen 7.2. en 7.7. wordt hierop teruggekomen.

#### *Bewindspersonen*

Tot 1977 bevatte de Wet op de Parlementaire Enquête een uitzondering op de opkomst- en getuigplicht voor bewindspersonen. «De hoofden der ministeriële departementen kunnen alleen ondervraagd worden op de wijze bij artikel 89 van de Grondwet voorgeschreven.»<sup>1</sup> In artikel 89 was het recht van interpellatie neergelegd. Indien de Kamer de minister wilde horen, stond daarvoor de interpellatie open. De grondwettelijke verplichting alle inlichtingen te verstrekken zou blijkens de memorie van toelichting bij de wet van 1850 het recht van enquête ten opzichte van de minister overbodig maken, terwijl van de andere kant de Grondwet ook zou verhinderen dat een bewindspersoon voor een enquêtecommissie

---

<sup>1</sup> Artikel 3, tweede lid, van de Enquêtewet 1850.



moet verschijnen.<sup>1</sup> Bij enquêtes in de negentiende eeuw is dan ook nooit een bewindspersoon gehoord.

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel dat leidde tot de wetswijziging van 1977 vonden de in de memorie van toelichting van 1850 gevolgde motivering nogal gezocht, zich daarbij beroepend op de staatsrecht-kundige Oud.<sup>2</sup> Deze stelde zich op het standpunt dat als de Grondwet bepaalt dat het recht van enquête bij wet zal worden geregeld, deze de wetgever ook de vrijheid verschaft de minister in die regeling te betrekken. De initiatiefnemers van destijds waren van oordeel dat een bewindspersoon ook buiten de strafrechtelijke context voor een enquête-commissie zou moeten kunnen verschijnen, en bovendien dat dit verschijnen niet van de wens van de minister afhankelijk zou moeten zijn. Daarom geldt de wet sinds 1977 ook voor bewindspersonen.

Mede door de constitutionele verhouding tussen Kamer en de minister, is de positie van de minister evenwel wezenlijk anders dan die van andere personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan een parlementaire enquête. De bijzondere constitutionele verhouding is ook relevant bij de parlementaire enquête. Zo zal een bewindspersoon zich van het geven van informatie kunnen onthouden, indien het verstrekken van deze informatie in strijd is met het belang van de staat. Ook brengt het feit dat een bewindspersoon lid is van de ministerraad een specifieke positie mee. Informatie met betrekking tot de beraadslaging binnen een vergadering van de ministerraad, behoeft niet verstrekt te worden. In het volgende hoofdstuk over de verschoningsgronden zal hierop worden teruggekomen.

De relatie parlement – minister is bij een enquête niet wezenlijk verschillend dan in het reguliere verkeer tussen parlement en minister. Meent de Kamer met de enquêtecommissie dat de minister onvoldoende meewerkt aan het onderzoek, dan kan zij hieraan politieke consequenties verbinden. Het meest vergaande politieke middel is daarbij het opzeggen van vertrouwen in een bewindspersoon. Dit is conform de verhoudingen buiten een parlementaire enquête.

Op grond van dit wetsvoorstel is – net als bij Kamerleden – de mogelijkheid om dwangmiddelen in te zetten jegens bewindspersonen expliciet uitgesloten (artikel 29). Het inzetten van dwangmiddelen past naar het oordeel van de initiatiefnemers niet binnen de staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement. Deze expliciete uitzondering is een afwijking ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. In paragraaf 7.2. wordt op dit onderwerp teruggekomen.

Een ander verschil tussen bewindspersonen en andere personen die verplicht worden tot medewerking, is dat bewindspersonen – net als Kamerleden – niet strafrechtelijke vervolgd kunnen worden wegens niet-medewerking aan de enquête (zie het in artikel 42 opgenomen voorstel voor een nieuw artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht). Dit is eveneens een afwijking ten opzichte van de huidige wetgeving. De mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging achten de initiatiefnemers evenmin passend binnen de staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement. Bij niet-medewerking door een bewindspersoon kunnen uitsluitend politieke conclusies worden getrokken.

#### *Ten behoeve van een minister werkzame ambtenaren*

Ten behoeve van een minister werkzame ambtenaren, nemen in de parlementaire enquête eveneens een bijzondere positie in. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt dit mee. Onder ambtenaar dient op grond van artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel mede te worden verstaan

<sup>1</sup> Bijlage van de Nederlandsche Staatscourant, 1849–1850, blz. 235.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1976/77, 13 837, nr. 6, blz. 6–7.



personen die op arbeidsovereenkomst werkzaamheden op een ministerie verrichtingen. In het vervolg zal worden gesproken over ambtenaren, waarmee alle personen worden bedoeld die ten behoeve van een bewindspersoon werkzaam zijn.

Uitgangspunt in het normale verkeer met het parlement is dat ambtenaren geen directe contacten hebben met kamerleden over hun functie-ervulling als ambtenaar. Het is de minister die de Kamer informeert, en niet de ambtenaren. Dit hangt samen met het feit dat de ambtenaren onder ministeriële verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Dit betekent echter niet dat rechtstreekse contacten tussen Kamer en ambtenaren uitgesloten zijn. De Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren<sup>1</sup> bevatten hierover voorschriften. Het uitgangspunt daarin is dat de minister van geval tot geval beslist of het contact is toegestaan. Over de wenselijkheid van deze regeling bestaat van tijd tot tijd discussie.<sup>2</sup> Het gaat het bestek van deze memorie van toelichting te buiten hierop uitgebreid in te gaan.

Voor de contacten tussen de enquêtecommissie en ambtenaren geldt het volgende. Op grond van dit wetsvoorstel heeft de enquêtecommissie evenals op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête de bevoegdheid om, zonder voorafgaande instemming van de minister, ambtenaren als getuige of deskundige te horen. De ambtenaren zijn ook verplicht hieraan medewerking te verlenen. Dit volgt uit de algemene verplichting tot medewerking, zoals neergelegd in artikel 14 van het wetsvoorstel. Op grond van het huidige artikel 3, derde lid, zijn alle ambtenaren vanaf het tijdstip van eerste bekendmaking gehouden om gevolg te geven aan de vorderingen van de enquêtecommissie die deze tot uitvoering van haar taak nodig oordeelt. In dit wetsvoorstel is geen specifieke verplichting tot medewerking opgenomen voor ambtenaren. De initiatiefnemers achten dit niet nodig naast de in artikel 14 opgenomen algemene verplichting tot medewerking.

Dat de ambtenaren, conform overigens de huidige Wet op de Parlementaire Enquête, op grond van het wetsvoorstel rechtstreeks door de enquêtecommissie gehoord kunnen worden, betreft geen doorkruising van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ambtenaren zijn immers niet zelf verantwoordelijk ten opzichte van de Kamer voor de inlichtingen die door hen worden gegeven. De mondelinge informatie die een ambtenaar bij een verhoor verstrekt, worden aan de minister toegerekend. Zo valt de door een ambtenaar verstrekte informatie, voor zover deze betrekking heeft op zijn ambtsvervulling, volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Over de inlichtingen die de ambtenaar verstrekt, kan de betrokken minister dus door de Kamer ter verantwoording worden geroepen.

Net als de bewindspersonen zelf, kunnen ambtenaren weigeren informatie te verstrekken met een beroep op het belang van de staat. De enquêtecommissie kan in zo'n geval vragen om bevestiging van dit beroep door de betrokken bewindspersoon. In het volgende hoofdstuk over de verschoningsgronden, wordt hierop nader teruggekomen.

Vraagt een enquêtecommissie echter schriftelijke informatie aan een ambtenaar of wenst zij documenten in te zien die de betrokken ambtenaar in zijn bezit heeft, dan kan dit op grond van artikel 16 van het wetsvoorstel alleen via de betrokken bewindspersoon. In concreto betekent dit dat de minister de gevraagde schriftelijke inlichtingen en/of documenten zelf zal verstrekken, dan wel hiervoor toestemming zal moeten geven. Dit is in de lijn van het huidige artikel 21 van de Wet op de Parlementaire Enquête op basis waarvan uitsluitend de minister oordeelt over de inzage van

<sup>1</sup> Staatscourant 1998, nr. 104/blz. 8.

<sup>2</sup> Zie het rapport van de Tijdelijke commissie infrastructurele projecten, Kamerstukken II, 2004/05, 29 283, nr. 1. Aanbeveling 4 van de commissie luidde: Om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te normaliseren en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten te verbeteren, wordt voorgesteld de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren» te versoepelen. Deze aanbeveling is overgenomen door de Kamer.

bescheiden die op de ministeries beschikbaar zijn. In de praktijk worden tussen de betrokken bewindspersonen en de enquêtecommissies over de inzage van bij de ministeries beschikbare documenten afspraken gemaakt in protocollen. In paragraaf 11.3. wordt op deze protocollen teruggekomen.

*Overige organen die tot de staat der Nederlanden behoren en de personen die voor deze organen werkzaam zijn*

Ook overige tot de staat der Nederlanden behorende organen en aldaar werkzame personen nemen in dit wetsvoorstel een specifieke functie in. Voor hen geldt – anders dan op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête – niet dat schriftelijke informatie uitsluitend via de betrokken bewindspersonen aan de enquêtecommissie verstrekt kan worden. De enquêtecommissie kan dus deze organen en aldaar werkzame personen rechtstreeks benaderen voor documenten en schriftelijke inlichtingen. Ook kunnen deze personen als getuige worden gehoord. Zij zijn ook verplicht hieraan medewerking te verlenen, behoudens de mogelijkheid van verschoning.

Specifiek aan deze organen is dat zij zich kunnen beroepen op het belang van de staat. Hiervoor is gekozen omdat deze organen veelal informatie onder zich zullen hebben, die van de betrokken ministeries afkomstig is. Indien deze organen niet de verschoningsgrond «belang van de staat» zou toekomen, zou de situatie kunnen ontstaan dat bepaalde informatie die niet door een bewindspersoon wordt verstrekt, bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer kan worden gevraagd. De initiatiefnemers achten dit ongewenst. In paragraaf 6.3. wordt op dit onderwerp teruggekomen.

Onder de overige tot de staat behorende organen worden begrepen alle Hoge Colleges van staat, de Nationale ombudsman, alle adviescolleges, alle toezichthouders en alle zelfstandige bestuursorganen op centraal niveau. Deze instanties vallen niet onder de (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid. Op grond van het huidige artikel 22 van de Wet op de Parlementaire Enquête kunnen deze instanties uitsluitend via de betrokken bewindspersoon informatie aan de enquêtecommissie verstrekken. De initiatiefnemers zien geen aanleiding organen als de Algemene Rekenkamer, de Raad van State, zelfstandige bestuursorganen en adviescolleges uitsluitend via de meest betrokken bewindspersonen informatie aan de enquêtecommissie te laten verstrekken, aangezien deze organen niet onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Het wetsvoorstel bevat dus ook geen regeling op dit punt.

#### **5.4. De verplichting tot medewerking in relatie tot geheimhoudingsverplichtingen**

*Inleiding*

In diverse bijzondere wetten zijn geheimhoudingsverplichtingen opgenomen. De initiatiefnemers menen dat het belang van informatievergaring door de enquêtecommissie in algemene zin zwaarder dient te wegen dan het belang van vertrouwelijkheid dat met een wettelijke geheimhoudingsverplichting wordt gediend. De functie en het gewicht van de enquête brengen dit naar het oordeel van de initiatiefnemers met zich mee. Daarom is in dit wetsvoorstel neergelegd dat de verplichting tot medewerking op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête prevaleert boven wettelijke geheimhoudingsverplichtingen in bijzondere wetten. Uitgangspunt is derhalve dat personen informatie dienen te verstrekken, ook al zijn zij onderworpen aan een wettelijke geheimhoudingsverplichting. Volledigheidshalve wordt opgemerkt, dat a fortiori contractuele geheimhoudingsverplichtingen als zodanig evenmin stand houden voor de enquêtecommissie.

### *Relatieve geheimhoudingsverplichtingen*

In veel gevallen luiden wettelijke geheimhoudingsverplichtingen aldus, dat de geheimhoudingsverplichting geldt, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift een persoon tot mededeling verplicht.<sup>1</sup> De huidige Wet op de Parlementaire Enquête moet als een wettelijk voorschrift worden aangemerkt dat tot mededeling verplicht. Deze wettelijke geheimhoudingsverplichtingen leveren derhalve in de huidige praktijk van de enquête geen probleem op: men is verplicht de gevraagde informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken, tenzij uiteraard sprake is van een verschoningsgrond. Dit blijft op basis van voorliggend wetsvoorstel gehandhaafd.

### *Absolute geheimhoudingsverplichtingen*

Er zijn echter ook geheimhoudingsverplichtingen die absoluut zijn geformuleerd of anderszins een belemmering vormen. Bij absolute geheimhoudingsregelingen is momenteel sprake van een botsing van wetgeving: de Wet op de Parlementaire Enquête bevat een getuig- en antwoordplicht, terwijl de andere wet een absolute geheimhoudingsverplichting kent, dan wel een specifieke procedure waarbij men bijvoorbeeld afhankelijk is van de toestemming van een bepaalde persoon om informatie te verstrekken.<sup>2</sup> In dit wetsvoorstel wordt voorrang verleend aan de enquêtecommissie: de informatie dient verstrekt te worden, ook al geldt er een wettelijke geheimhoudingsverplichting. Dit geldt zelfs indien deze verplichting niet in de mogelijkheid van afwijking voorziet. Deze rangregeling is opgenomen in artikel 15, eerste lid, van het wetsvoorstel.

### *Specifieke procedure voor ondergeschikten*

Voor de wettelijke geheimhoudingsverplichtingen die geen afwijkmogelijkheid kennen is in het wetsvoorstel een specifieke procedure opgenomen voor zover betrokkenen ten behoeve van een ander persoon werkzaam zijn (artikel 15, tweede lid). Is namelijk bij een wettelijke geheimhoudingsverplichting niet voorzien in de mogelijkheid bij wet hiervan af te wijken, dan kan, voor zover betrokkene werkzaam is ten behoeve van een ander persoon, degene op wie de geheimhoudingsverplichting rust zich desalniettemin daarop voor de enquêtecommissie beroepen. Het is vervolgens aan de enquêtecommissie te oordelen of zij de geheimhoudingsverplichting zwaarder vindt wegen dan het belang van informatievergaring door de commissie. De enquêtecommissie zal hierbij, mede ingegeven door het evenredigheidsbeginsel, onder ogen moeten zien of het hier daadwerkelijk gaat om informatie die zij nodig heeft voor haar enquête. Meent de commissie dat dit het geval is, dan kan de commissie de persoon ten behoeve van wie degene die zich op de geheimhoudingsverplichting beroept werkzaam is, om ontheffing van de geheimhoudingsverplichting verzoeken. Deze persoon is verplicht de ontheffing te verlenen en degene op wie de geheimhoudingsverplichting rust, is verplicht de informatie te verschaffen. Dit is alleen anders indien betrokkenen zich kunnen beroepen op een verschoningsgrond, bijvoorbeeld op het belang van de staat of het geheim van een collegeberaad.<sup>3</sup> Met deze procedure wordt enerzijds een ondergeschikte op wie een geheimhoudingsverplichting rust beschermd. Hij zal immers uitsluitend met ontheffing van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is de vertrouwelijke informatie aan de enquêtecommissie mogen verstrekken. Aan de andere kant biedt deze procedure de enquêtecommissie een moment van heroverweging: weegt het belang van informatievergaring zo zwaar, dat zij de verantwoordelijke persoon om ontheffing van de geheimhoudingsverplichting zal verzoeken.

Is geen sprake van een persoon onder wiens verantwoordelijkheid betrokkene werkzaam is, dan zal betrokkene zelf hebben te oordelen of een beroep kan worden gedaan op een verschoningsgrond.

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld artikel 6 Paspoortwet: Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze wet in de Nederlandse Antillen en in Aruba en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift terzake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

<sup>2</sup> Als voorbeeld van dit laatste kunnen worden genoemd de artikelen 85 en 86 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Op grond van deze regeling kan een ambtenaar die betrokken is bij de uitvoering van die wet en die krachtens een wettelijke bepaling verplicht wordt als getuige of deskundige op te treden, slechts een verklaring afleggen voor zover Onze betrokken minister en Onze minister van Justitie gezamenlijk hem daartoe schriftelijk van de verplichting tot geheimhouding hebben ontheven.

<sup>3</sup> Zie hierover de paragrafen 6.3 en 6.5.

De specifieke procedure voor ondergeschikten geldt uit de aard der zaak niet, indien de wettelijke geheimhoudingsverplichting geldt, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht (relatieve geheimhoudingsverplichting). Indien de desbetreffende regelgeving in een afwijkmogelijkheid voorziet, is het niet nodig een beschermingsregeling voor personen en een heroverwegingsmoment voor de enquêtecommissie te introduceren. In dat geval zijn betrokkenen immers altijd gehouden de beschikbare informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken.

#### *Niet strafbaar bij verstrekken van informatie waarvoor wettelijke geheimhoudingsverplichting geldt*

Voor de goede orde wordt er op gewezen dat degene die – ondanks het bestaan van een wettelijke geheimhoudingsverplichting – aan de enquêtecommissie informatie verstrekt niet strafbaar is op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt onder meer strafbaar het opzettelijk schenden van een geheimhoudingsverplichting die bij wettelijk voorschrift is opgelegd. Er is echter geen sprake van een schending van een geheimhoudingsverplichting indien een persoon op grond van dit wetsvoorstel op vordering van de enquêtecommissie verplicht is om deze geheimen te openbaren.

#### *Verschoningsgronden*

Als gezegd kan er voor degene op wie een wettelijke geheimhoudingsverplichting rust, ook de mogelijkheid bestaan dat hij zich op een verschoningsgrond kan beroepen. Een verschoningsgrond gaat altijd voor op de verplichting tot medewerking aan de enquête. Het eerste lid van artikel 15 bepaalt dan ook expliciet dat de voorrangsregeling niet geldt, indien betrokkene zich kan verschonen op grond van de artikelen 19 tot en met 24. Zo zal iemand bijvoorbeeld niet verplicht zijn om vertrouwelijke informatie te verstrekken, als deze informatie in de positie van vertrouwenspersoon is verkregen<sup>1</sup> dan wel als het gaat om informatie met betrekking tot de beraadslagingen van een gerechtelijke raadkamer.<sup>2</sup> De verschoningsrechten komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

#### *Internationale geheimhoudingsverplichtingen*

Het wetsvoorstel bevat uit de aard der zaak geen regeling over internationale geheimhoudingsverplichtingen, bijvoorbeeld op grond van het NAVO-Statusverdrag. Deze geheimhoudingsverplichtingen, die zijn neergelegd in internationale verdragen, gaan voor op de wettelijke verplichting tot medewerking op basis van dit wetsvoorstel. In de praktijk zal de betrokken bewindspersoon met een beroep op het belang van de staat het verstrekken van informatie waarvoor een internationale geheimhoudingsverplichting geldt, kunnen weigeren.

### **5.5. De vertrouwelijke verstrekking van informatie**

#### *Vertrouwelijke informatieverstrekking van regeringszijde*

In de praktijk van de parlementaire enquête komt het, net als in het reguliere verkeer tussen regering en parlement, voor dat bewindspersonen met een beroep op het belang van de staat informatie vertrouwelijk aan de enquêtecommissie verschaffen. In informatieprotocollen<sup>3</sup> tussen de enquêtecommissie en de betrokken bewindspersonen worden hierover ook afspraken gemaakt. Dit wetsvoorstel bevat, net als de huidige Wet op de Parlementaire Enquête, geen expliciete regeling over het vertrouwelijk verstrekken van informatie. Dit neemt niet weg dat ook onder dit wetsvoorstel – net als in de normale verhoudingen tussen regering en parlement – bewindspersonen en enquêtecommissies afspraken over het vertrouwelijk verstrekken van informatie kunnen maken.

<sup>1</sup> Zie artikel 25 van het wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Zie artikel 22 van het wetsvoorstel en artikel 7, derde lid, van de Wet op de Rechterlijke organisatie.

<sup>3</sup> Zie over deze informatieprotocollen paragraaf 11.2.

Als de enquêtecommissie van oordeel is dat geen sprake is van vertrouwelijke informatie, kan zij de bewindspersoon proberen te bewegen de stukken alsnog zonder het predikaat «vertrouwelijk» te geven. Doet de betrokken minister of staatssecretaris dat niet, dan heeft dit geen juridische consequenties. De informatie blijft vertrouwelijk. In het uiterste geval zal de Kamer wel politieke consequenties kunnen trekken.

Dat de informatie vertrouwelijk aan de enquêtecommissie wordt verstrekt, betekent niet dat de overige kamerleden deze informatie niet mogen inzien. De overige kamerleden hebben op grond van dit wetsvoorstel na de aanbidding van het enquêterapport aan de Kamer een onbeperkt inzage-recht in alle documenten die aan de enquêtecommissie zijn verstrekt. Dit is geregeld in artikel 38. In paragraaf 10.2 wordt hierop teruggekomen.

Wel zal de enquêtecommissie de vertrouwelijk verstrekte documentatie aan anderen kunnen onthouden. De vertrouwelijk verstrekte documenten of schriftelijke inlichtingen zullen op één van de in artikel 40 genoemde gronden voor beperkingen aan de openbaarheid ook na de aanbidding van het enquêterapport aan de openbaarheid onttrokken kunnen blijven. Voor zover het niet gaat om informatie die specifiek valt onder te brengen onder één van de beperkingsgronden, opgesomd in artikel 40, tweede lid, bestaat de mogelijkheid dat de enquêtecommissie geen inzage aan derden verleent op de «restgrond» van artikel 40, derde lid, onder f, van het wetsvoorstel («het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden»). Zie hierover uitgebreider paragraaf 10.3.

#### *Vertrouwelijke informatieverstrekking door particulieren*

Het wetsvoorstel bevat evenmin een regeling over het vertrouwelijk verstrekken van informatie door privé-personen, particuliere instanties en bedrijven of lagere publiekrechtelijke lichamen. Het is goed voorstelbaar dat zich situaties kunnen voordoen waarin deze personen en organisaties bereid zijn informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken, maar dat zij dat niet in de openbaarheid wensen te doen. Te denken valt bijvoorbeeld aan privacygevoelige informatie of vertrouwelijke bedrijfsgegevens. De initiatiefnemers laten het aan de praktijk over dat ook buiten de relatie enquêtecommissie – kabinet afspraken worden gemaakt over de geheimhouding van bepaalde documenten. De enquêtecommissie heeft altijd de bevoegdheid informatie aan de openbaarheid te onttrekken, voor zover openbaarheid zou leiden tot een onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (artikel 40, derde lid, aanhef en onder f,). De verstrekte vertrouwelijke documenten zullen evenwel altijd door de overige Kamerleden ingezien kunnen worden (zie artikel 38 en paragraaf 10.2).

### **5.6. De bijstand bij een enquête van personen die tot medewerking zijn verplicht**

#### *Algemeen recht op bijstand*

Dit wetsvoorstel bevat een algemeen recht voor personen om zich te laten bijstaan in het verkeer met de enquêtecommissie. In principe bepalen deze personen zelf of zij gebruik maken van deze mogelijkheid. De algemene regel is dat betrokkenen in alle fasen van de enquête waarin contacten tussen de enquêtecommissie en hen bestaan, zich door een ander persoon kunnen laten bijstaan (artikel 17). De woorden «in het verkeer» betekenen dat het recht om zich te laten bijstaan niet alleen tijdens de formele taakuitoefening van de enquêtecommissie bestaat,



maar bijvoorbeeld ook in de fase dat de enquêtecommissie (op vrijwillige basis) een voorgesprek heeft met een potentiële getuige. De bijstand kan dus niet alleen worden ingeschakeld indien de enquêtecommissie een wettelijke bevoegdheid uitoefent waarvoor een verplichting tot medewerking bestaat, doch eveneens bij andere contacten tussen de commissie en derden. Hiermee is sprake van een uitbreiding ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Op grond van het huidige artikel 8a, eerste lid, Wet op de Parlementaire Enquête is een getuige uitsluitend gerechtigd zich tijdens het verhoor te laten bijstaan. Omdat de parlementaire enquête een grote impact kan hebben op personen, achten de initiatiefnemers het wenselijk dat deze mogelijkheid wettelijk wordt uitgebreid tot alle contacten met de enquêtecommissie.

De wet schrijft niet voor welke personen bijstand kunnen verlenen. Personen kunnen zich bijvoorbeeld laten bijstaan door een collega, een boekhouder, een familielid, een buurman of een rechtskundige adviseur.

#### *Bijstand impliceert geen vertegenwoordiging*

Anders dan in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen op grond van het bestuursrecht<sup>1</sup>, impliceert het woord «bijstand» in dit wetsvoorstel niet het recht dat de persoon die bijstand verleent tijdens een verhoor het woord kan voeren namens degene die verplicht is te verschijnen. Dit heeft te maken met het feit dat in het kader van het enquêterecht de verplichting om tijdens een verhoor de vragen van de enquêtecommissie te beantwoorden expliciet rust op de getuige of de deskundige. De getuige kan zich derhalve niet onttrekken aan zijn antwoordplicht, door het woord te geven aan de persoon die hem bijstand verleent. Uit het specifieke karakter van een verhoor volgt dat betrokkenen persoonlijk dienen te verschijnen en het woord te voeren.

#### *Weigeren van bijstand wegens gewichtige redenen*

Net als in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kan de enquêtecommissie om «gewichtige redenen» bijstand weigeren. Het weigeren van bijstand is alleen mogelijk voor zover er sprake is van een voorgesprek of een verhoor. Het is niet nodig aan de enquêtecommissie ook de bevoegdheid te verlenen te weigeren dat bijstand wordt verleend bij het verstrekken van schriftelijke inlichtingen of de inzage van documenten. Deze bijstand wordt immers niet in directe aanwezigheid van de enquêtecommissie gegeven.

Uit de formulering «gewichtige redenen» vloeit voort dat slechts in uitzonderingssituaties het verlenen van bijstand kan worden geweigerd. Een gewichtige reden kan verband houden met de persoon die bijstand verleent, maar kan ook gelegen zijn buiten de betrokken persoon. In bepaalde gevallen kan het verlenen van bijstand de voortgang van het onderzoek in de weg staan. Het ligt echter niet voor de hand dat de enquêtecommissie bij een voorgesprek bijstand weigert, aangezien betrokkene in dat geval niet verplicht is medewerking te verlenen.

### **5.7. Toegang tot de rechter**

#### *Geen mogelijkheid van rechterlijke toetsing vooraf*

Dit wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid dat personen die door een enquêtecommissie verplicht worden tot medewerking, vooraf door een rechter kunnen laten toetsen of het gerechtvaardigd is dat zij deze medewerking dienen te verlenen. Men kan dus niet aan de rechter een oordeel vragen over de handelwijze van de commissie. Deze mogelijkheid wordt in de literatuur wel bepleit.<sup>2</sup> De indieners zijn van oordeel dat opname van een dergelijke toetsingsmogelijkheid tot een ongewenste jurisdisering van de enquêteprocedure zou leiden, zelfs indien gekozen zou

<sup>1</sup> Artikel 2:1 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>2</sup> H.G. Lubberdink, Enkele opmerkingen over de parlementaire enquête in Nederland in de afgelopen vijftienvintig jaar, Preadvies voor de verenging van de vergelijkende studie van het recht voor België en Nederland, Kluwer, Deventer, blz. 33. Zie ook H.R.B.M. Kummeling in De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, Moretus, Den Haag 2003, blz. 15.

worden voor een snelle procedure. Vanuit het oogpunt van de machtenscheiding staat tegen besluiten van de Kamer in het algemeen ook geen beroep op de rechter open.<sup>1</sup> Essentieel is echter dat op grond van dit wetsvoorstel uitsluitend met machtiging van de rechter dwangmiddelen kunnen worden ingezet jegens personen die weigeren medewerking te verlenen aan de enquête.<sup>2</sup> Dit betekent dat de enquêtecommissie zelf niet over machtsmiddelen beschikt om nakoming te vorderen. Belangrijk is ten slotte dat in de praktijk de afwezigheid van een beroepsmogelijkheid niet op problemen lijkt te stuiten.

De consequentie van deze keuze is dat indien tussen een persoon en een parlementaire enquêtecommissie een verschil van mening ontstaat, de parlementaire enquêtecommissie beslist of de betrokkene medewerking moet verlenen. Weigert betrokkene aan de wensen van de commissie gehoor te geven, dan heeft de enquêtecommissie de keuze via de rechter dwangmiddelen in te zetten, het openbaar ministerie te verzoeken een strafrechtelijke vervolging te starten, dan wel beide procedures tegelijk in te stellen. Uiteraard kan de enquêtecommissie ook berusten in de weigering. Het is uiteindelijk aan de strafrechter in het kader van de strafvervolging om te beslissen of betrokkene zijn medewerking mocht weigeren.

Uiteraard kan een persoon – bij gebreke van een specifieke rechtsgang – altijd door middel van een kort geding de burgerlijke rechter benaderen indien hij meent dat hij ten onrechte verplicht wordt tot medewerking aan de enquête. De voorzieningenrechter in kort geding kan een voorlopige voorziening treffen, inhoudende een verbod voor de enquêtecommissie een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen. Aangenomen mag echter worden dat de burgerlijke rechter zich hier terughoudend zal opstellen.

#### *Geen mogelijkheid op te treden tegen beweringen in rapport*

Vanwege de in artikel 71 van de Grondwet neergelegde parlementaire immuniteit is het voor personen die betrokken worden bij een parlementaire enquête niet mogelijk de enquêtecommissie of haar leden aansprakelijk te stellen voor reputatie- of andere schade die zij oplopen wegens vermeende onjuistheden of valse beschuldigingen in het rapport van de enquêtecommissie. Van enkele zijden is de vraag opgeworpen of het wel van deze tijd is dat burgers geen mogelijkheid hebben op te komen tegen rapportages van de enquêtecommissies die hun aanmerkelijke schade zouden berokkenen en waarvan uiteindelijk in een gerechtelijke procedure zou kunnen worden vastgesteld dat ze onjuist dan wel onrechtmatig zijn.<sup>3</sup> Anderen zijn er echter geen voorstander van de parlementaire onschendbaarheid voor de leden van de enquêtecommissie op te heffen.<sup>4</sup>

Ook de indieners menen dat de parlementaire onschendbaarheid van de leden van de commissie gehandhaafd dient te blijven. Zij menen dat de parlementaire onschendbaarheid een groot goed is. Een Kamerlid moet vrij zijn zijn opvattingen te verkondigen, zonder het risico te lopen om voor de inhoud daarvan in rechter ter verantwoording te worden geroepen. Dit dient ook voor de leden van een enquêtecommissie te gelden. Parlementaire onschendbaarheid betekent vanzelfsprekend geen vrijbrief voor een enquêtecommissie. Natuurlijk bestaat er een zorgplicht voor de enquêtecommissie om haar onderzoek naar behoren te doen. Bij haar werkwijze zal zij bijvoorbeeld hoor en wederhoor moeten toepassen, zonder vooringenomenheid te werk moeten gaan, niet mogen afgaan op de verklaring van één getuige, etcetera. De professionaliteit van de enquêtecommissie dient als uitgangspunt te gelden.

Terzijde wordt opgemerkt dat personen wel kunnen optreden tegen beweringen die zijn gedaan in onderzoeksrapporten die externe bureaus in opdracht van de enquêtecommissie op eigen naam hebben verricht. De

<sup>1</sup> Een uitzondering geldt echter voor besluiten van de Tweede Kamer ten opzichte van bij de Kamer werkzame ambtenaren.

<sup>2</sup> Zie hierover uitgebreid paragraaf 7.2.

<sup>3</sup> H.G. Lubberdink, Enkele opmerkingen over de parlementaire enquête in Nederland in de afgelopen vijftientig jaar, Preadvies voor de verenging van de vergelijkende studie van het recht voor België en Nederland, Kluwer, Deventer, blz. 33.

<sup>4</sup> E.J. Daalder in De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, Den Haag, 2004, blz. 29.



parlementaire onschendbaarheid strekt zich niet uit tot deze externe rapporten. In paragraaf 11.2. wordt uitgebreid bij dit onderwerp stilgegaan. De personen die tijdens een enquête worden gehoord, kunnen zich evenmin beroepen op de parlementaire onschendbaarheid. Voor hen geldt echter een specifieke regeling om onder meer gerechtelijke vervolging te voorkomen voor hetgeen zij voor de enquêtecommissie verklaren. Dit onderwerp komt in paragraaf 8.3. aan de orde.

## HOOFDSTUK 6 DE VERSCHONINGSGRONDEN

### 6.1. Inleiding

In de praktijk van de parlementaire enquête wordt zelden een beroep gedaan op een verschoningsgrond en bestaan er ook zelden problemen over. Toch is dit een onderdeel van het enquêterecht dat in de literatuur relatief veel aandacht krijgt. De discussie over de verschoningsgronden betreft een afweging van belangen; het belang van waarheidsvinding door de enquêtecommissie dient tegenover andere belangen te worden afgewogen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van het aantal verschoningsgronden, zonder de bestaande verschoningsrechten wezenlijk te veranderen. Nieuw in het wetsvoorstel is dat expliciet is geregeld dat alle verschoningsgronden tijdens het gehele proces van de enquête gelden. Daarnaast zijn de verschoningsgronden in één hoofdstuk in het wetsvoorstel bijeengebracht en zijn zij eenduidig gemaakt.

### 6.2. Het karakter van de verschoningsgronden

Anders dan in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête zijn alle verschoningsgronden in dit wetsvoorstel als verschoningsrechten geformuleerd. Dit betekent dat derden op grond van het wetsvoorstel niet verplicht zijn zich te verschonen, maar dat zij in bepaalde gevallen het recht daartoe hebben. In de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kunnen worden onderscheiden enerzijds verboden tot verhoor en anderzijds «echte» verschoningsrechten. Zo is het de enquêtecommissie op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête verboden te vragen naar de opvattingen («gevoelens») die binnen de ministerraad dan wel binnen andere colleges zijn geuit.<sup>1</sup> De enquêtecommissie mag het onderwerp dus niet ter sprake brengen. Daarnaast bevat de huidige Wet op de Parlementaire Enquête «echte» verschoningsrechten: het «ondernemingsbelang» en het «beroepsgeheim» (voor vertrouwensfuncties) zijn rechten in de eigenlijke zin des woords. Personen die verplicht worden tot medewerking kunnen zich op deze rechten beroepen, maar zijn hier niet toe verplicht.

De initiatiefnemers menen dat er voor de enquêtecommissie geen verboden tot het vragen van specifieke informatie dienen te gelden. De enquêtecommissie kan in principe over alles vragen stellen wat binnen de taakomschrijving valt. Het is naar het oordeel van de initiatiefnemers aan de personen die verplicht worden tot medewerking om aan te geven, dat zij niet bereid zijn bepaalde informatie te verstrekken, op gronden aan de wet ontleend. De indieners hebben wel overwogen of voor de gronden «belang van de staat» en «het geheim van de ministerraad», die onderstaand ter sprake zullen komen (zie paragraaf 6.3, onderscheidenlijk 6.4), vanwege het karakter van deze verschoningsgronden niet een verplichting tot verschoning zou moeten bestaan. Daarvoor is niet gekozen. Als gezegd betreft dit een verantwoordelijkheid van betrokkene. Indien een minister aan de enquêtecommissie informatie verstrekt over de beraadslagingen binnen de ministerraad of als die verstrekking door anderen in strijd met

---

<sup>1</sup> Zie artikel 20, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête.

het belang van de staat wordt geoordeeld, mag de commissie deze informatie overigens wel gebruiken. Dat is ook de huidige opvatting.<sup>1</sup>

In bepaalde gevallen zal een beroep op een verschoningsgrond door de enquêtemissie afgewend kunnen worden, bijvoorbeeld door een verhoor in afwezigheid van beeld- en geluidsregistraties te laten plaatsvinden (artikel 11, tweede lid) of een besloten zitting te houden (artikel 12). Voor zover geen sprake is van een verhoor, zal betrokkenen gevraagd kunnen worden de schriftelijke inlichtingen of documenten vertrouwelijk te verstrekken.

### 6.3. Het belang van de staat

De (gewezen) ministers, (gewezen) staatssecretarissen en personen die werkzaam zijn of geweest ten behoeve van een onder de staat vallend orgaan kunnen door de enquêtemissie gevraagde inlichtingen weigeren, als zij van oordeel zijn dat het verschaffen daarvan in strijd is met het belang van de staat. Ook de huidige Wet op de Parlementaire Enquête kent deze verschoningsgrond.<sup>2</sup>

#### *Relatie met artikel 68 van de Grondwet*

De verschoningsgrond «belang van de staat» staat in directe relatie met artikel 68 van de Grondwet. Dit artikel luidt als volgt: «De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat». Wat onder het belang van de staat moet worden verstaan, valt in abstracto niet aan te geven. In de praktijk worden slechts in uitzonderlijke omstandigheden inlichtingen geweigerd met een beroep op het belang van de staat. In een notitie van 21 januari 2002 is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebreid op de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet ingegaan.<sup>3</sup> In deze notitie wordt een aantal aspecten genoemd die een rol spelen bij de beantwoording van de vraag, in welke gevallen het belang van de staat zich kan verzetten tegen verstrekking van de gevraagde inlichting dan wel slechts toelaat de inlichtingen vertrouwelijk te verstrekken.<sup>4</sup> De notitie is onverminderd actueel en kan ook bij toekomstige enquêtes als beoordelingskader dienen.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 3 november 2005<sup>5</sup> gaat de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête, bestaande uit de initiatiefnemers van onderhavig wetsvoorstel, op verzoek van het presidium van de Tweede Kamer, ook in op artikel 68 van de Grondwet. Aanleiding voor het verzoek was het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten waarin aanbevelingen worden gedaan over de informatievoorziening aan het parlement. De Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête constateert in haar brief dat artikel 68 de verplichting van bewindslieden om op verzoek aan de kamers inlichtingen te verstrekken, afdoende regelt. De commissie benadrukt in haar brief dat de informatie alleen kan worden geweigerd met een beroep op het belang van de staat en dat van schending van dit belang niet snel sprake is. De vraag in welke gevallen wel sprake kan zijn van schending van dit belang, laat zich niet precies beantwoorden, aldus de commissie in haar brief. Wel blijkt uit de grondwetsgeschiedenis en uit de staatsrechtelijke praktijk dat een aantal aspecten een rol speelt bij de beantwoording van bedoelde vraag. De commissie citeert uit de eerder vermelde notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: «In het algemeen kan wel worden gesteld dat het *geheel* niet verstrekken van informatie alleen aan de orde kan zijn indien de eenheid van de Kroon of de veiligheid van de staat in het geding is, indien de informatie vertrouwelijk verstrekte

<sup>1</sup> A.H.M. Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, Groningen, 1985, blz. 124 e.v.

<sup>2</sup> Het huidige artikel 21, eerste lid, Wet op de Parlementaire Enquête bepaalt echter thans uitsluitend voor bij de minister voor handen zijnde bescheiden dat deze niet verstrekt mogen worden als deze verstrekking in strijd met het belang van de staat zou zijn. In de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is deze verschoningsgrond niet expliciet opgenomen voor het geval ministers tijdens een verhoor worden ondervraagd. Niet ter discussie staat evenwel of de minister thans tijdens een verhoor een dergelijk recht toekomt. Zie hierover A.H.M. Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, Groningen, 1985, blz. 127.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, blz. 6–12.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 283, nr. 36.

bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens betreft, dan wel persoonlijke beleidsopvattingen, inclusief opvattingen van bewindspersonen, in stukken voor intern beraad betreft. Ook indien deze belangen in het geding zijn, geldt dat de gevraagde informatie, met uitzondering van informatie die de eenheid van de Kroon of de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar zou kunnen brengen, vaak wel vertrouwelijk kan worden verstrekt. Dat geldt ook voor privacygevoelige informatie en informatie waarop een geheimhoudingsverplichting rust. Een internationale geheimhoudingsbepaling kan afhankelijk van de strekking van die bepaling wel aan het vertrouwelijk informeren van het parlement in de weg staan.»<sup>1</sup> Deze lijn is ook van toepassing bij een parlementaire enquête.

#### *Een onder de staat vallend orgaan*

De mogelijkheid de verschoningsgrond «belang van de staat» in te roepen staat als gezegd open voor alle personen die werkzaam zijn bij een tot de staat behorend orgaan. Onder de term «tot de staat behorend orgaan» worden naast de ministeries begrepen alle Hoge Colleges van staat, de Nationale ombudsman, alle adviescolleges, alle toezichthouders en alle zelfstandige bestuursorganen op centraal niveau. In paragraaf 5.3. is daar reeds op ingegaan. Er wordt op gewezen dat deze instanties niet onder de (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Niettemin moet naar het oordeel van de initiatiefnemers ook aan functionarissen van deze colleges het recht toekomen zich op het belang van de staat te beroepen. In paragraaf 5.3. is reeds op de motivatie hiervoor ingegaan.

De Eerste en Tweede Kamer zijn ook onder de staat vallende organen. De leden van de beide Kamers kunnen zich derhalve op grond van dit wetsvoorstel eveneens beroepen op het belang van de staat. In de praktijk zal dit beroep slechts in uitzonderlijke gevallen gedaan kunnen worden. Te denken valt hier aan leden van de commissie van de Tweede Kamer voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten ten aanzien van informatie die zij in het kader van die commissie hebben verkregen.

#### *Bevestiging van een beroep op het belang van de staat*

Op grond van dit wetsvoorstel kan net als op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête verlangd worden dat een beroep op het belang van de staat – voor zover hierop een beroep wordt gedaan door een ander dan een minister in functie – wordt bevestigd. Doet een staatssecretaris of een persoon die ten behoeve van een minister werkzaam is of is geweest een beroep op het belang van de staat, dan kan de gegrondheid van het beroep worden bevestigd of ontkend door de minister ten behoeve van wie zij werkzaam zijn (geweest). Indien het een gewezen minister of een gewezen staatssecretaris betreft om zaken, die betrekking hebben op de tijd van hun ambtsvervulling, dan geschiedt de bevestiging of ontkenning door de minister-president. Voor de overige personen, die niet werkzaam zijn of werkzaam zijn geweest ten behoeve van een minister, bijvoorbeeld ambtenaren werkzaam bij een zelfstandig bestuursorgaan, geschiedt de bevestiging of ontkenning door de minister die het aangaat.

Voor de staatssecretaris die in functie is, is in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête overigens geen specifieke verschoningsgrond «belang van de staat» opgenomen. In de literatuur wordt wel gesteld dat de staatssecretaris beschouwd dient te worden als een ambtenaar in de zin van artikel 20, tweede lid.<sup>2</sup> Dit zou betekenen dat de Kamer of de verenigde vergadering de bevoegdheid heeft te verlangen dat de gegrondheid van het inroepen door de staatssecretaris van de verschoningsgrond «belang van de staat» wordt bevestigd door de minister. In het wetsvoorstel wordt dit expliciet neergelegd: de bevestiging van een beroep op het belang van de staat door de staatssecretaris dient gegeven te worden door de minister (artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel).

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, blz. 12.

<sup>2</sup> P.J. Boon, De parlementaire enquête. Een rechtsvergelijkende studie, Zwolle 1982, blz. 156.

### *Verzoek van enquêtecommissie*

Het is op grond van dit wetsvoorstel de enquêtecommissie zelf die kan verlangen dat de gegrondheid van een beroep op het belang van de staat wordt bevestigd of niet. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête op grond waarvan uitsluitend de Kamer of, in het geval de enquête is ingesteld door de verenigde vergadering, de verenigde vergadering kan verlangen dat de gegrondheid van het invoeren van de verschoningsgrond wordt bevestigd.<sup>1</sup> De initiatiefnemers achten het vanuit het oogpunt van slagvaardigheid van de enquêtecommissie gewenst dat deze zelfstandig om bevestiging kan vragen.

### *Geen mogelijkheid van bevestiging door een derde bij beroep door minister*

Ten aanzien van ministers die in functie zijn en die een beroep doen op het «belang van de staat» bestaat niet de mogelijkheid om de gegrondheid van dit beroep te laten bevestigen door een derde. Dit is conform de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Het is de algemene opvatting dat het staatsrechtelijk bezien niet wenselijk is een (externe) instantie aan te wijzen die beslist over een geschil tussen de Tweede Kamer en een bewindspersoon over de nakoming van de inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet.<sup>2</sup> De initiatiefnemers delen dit standpunt.<sup>3</sup> Een minister zal overigens in de praktijk uitsluitend een beroep op het belang van de staat kunnen doen, indien dit vooraf in de ministerraad is besproken.<sup>4</sup>

Het is de primaire verantwoordelijkheid van de minister om te beoordelen of de verstrekking van de inlichtingen in strijd is met het belang van de staat. Indien de Kamer meent dat de minister ten onrechte een beroep doet op het belang van de staat, kan zij hieraan politieke consequenties verbinden. Dit geldt zowel tijdens enquêtes, als daarbuiten.

## **6.4. Het geheim van de ministerraad**

### *De eenheid van de ministerraad*

Op grond van artikel 45, derde lid, van de Grondwet bevordert de ministerraad de eenheid van het algemeen regeringsbeleid. Het artikel regelt de verhouding tussen de ministerraad en de afzonderlijke ministers. Het houdt in dat de ministers een eenheid behoren te vormen naar buiten en aan door de ministerraad ingenomen standpunten gebonden zijn. Naar buiten toe presenteert de ministerraad zich met één stem. Dit betekent onder meer dat in de ministerraad bestaande verschillen van mening tussen ministers moeten worden beslecht. Dit beginsel wordt wel omschreven als de homogeniteit van de ministerraad. Het beginsel van homogeniteit van de ministerraad is sinds 1848 toen de ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet werd geïntroduceerd als ongeschreven recht in ons staatsrecht aanwezig.<sup>5</sup>

Ter bescherming van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid bestaat een geheimhoudingsplicht ten aanzien van hetgeen in de vergadering van de ministerraad wordt besproken of geschiedt. Dit betreft echter geen wettelijke geheimhoudingsverplichting. De geheimhoudingsplicht is neergelegd in artikel 26 van het Reglement van Orde van de ministerraad.<sup>6</sup> Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat er een geheimhoudingsplicht bestaat ten aanzien van hetgeen ter vergadering besproken wordt of geschiedt. De geheimhoudingsplicht is niet absoluut. Op grond van het tweede lid van artikel 26 bestaat de geheimhoudingsplicht niet voor zover de raad of de minister-president namens de raad ontheffing van de geheimhouding verleent of voor zover uitvoering van besluiten dit nodig maakt, dan wel de aard en omstandigheden van een besluit bekendmaking daarvan vorderen.

<sup>1</sup> Artikel 20, derde lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête.

<sup>2</sup> Zie hierover de brief van de Vice-President van de Raad van State d.d. 12 juli 2002, Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 4, blz. 1.

<sup>3</sup> Zie ook de brief van de initiatiefnemers over artikel 68 van de Grondwet, Kamerstukken II, 2005/06, 29 283, nr. 36.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken I 1986/87, 19 553 (R 1307), nr. 118a: «De minister of de staatssecretaris die het voornemen heeft een beroep te doen op het verschoningsrecht ex artikel 68 van de Grondwet, stelt dit aan de orde in de ministerraad».

<sup>5</sup> Handboek van het Nederlands staatsrecht, Van der Pot/Donner, Deventer, 2001, blz. 166 en 170.

<sup>6</sup> Artikel 26 van het Reglement van Orde voor de ministerraad luidt als volgt:

#### Artikel 26

1. Ten aanzien van hetgeen ter vergadering besproken wordt of geschiedt, bestaat een geheimhoudingsplicht.

2. De geheimhoudingsplicht bestaat niet:

a. voor zover de raad of de minister-president namens de raad ontheffing van de geheimhouding verleent;

b. voor zover uitvoering van besluiten dit nodig maakt, dan wel de aard en omstandigheden van een besluit bekendmaking daarvan vorderen.

3. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de vergadering van de onderraden en commissies uit de raad.

Bij de opstelling van het wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers het belang van de eenheid van het regeringsbeleid afgewogen tegen het belang van informatievergaring door de enquêtecommissie. De initiatiefnemers menen dat de eenheid van het regeringsbeleid een belangrijk beginsel betreft dat zijn vertaling dient te krijgen in de Wet op de Parlementaire Enquête. Er ligt naar het oordeel van de indieners een algemene verantwoordelijkheid voor alle staatsorganen, derhalve ook voor het parlement, om het beginsel van eenheid van het regeringsbeleid in algemene zin te beschermen. Voorkomen dient te worden dat de vrije gedachtewisseling binnen de ministerraad in gevaar komt. Daarom is in dit het wetsvoorstel in artikel 20 een regeling opgenomen die het belang van de vertrouwelijkheid en daarmee van de eenheid van de ministerraad beschermt. Het is naar het oordeel van de initiatiefnemers echter bepaald niet zo dat in alle gevallen de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar wordt gebracht, indien informatie over beraadslagingen binnen de ministerraad naar buiten wordt gebracht. Zij menen dan ook dat de ministerraad en/of de minister-president materieel dienen te toetsen of op deze verschoningsgrond in redelijkheid een beroep dient te worden gedaan. De regeling in dit wetsvoorstel over het geheim van de ministerraad is enigszins gewijzigd ten opzichte van de huidige regeling. Naar zijn strekking komen beide regelingen echter overeen.

#### *Hoofdpijnen verschoningsrecht*

De ministers en staatssecretarissen kunnen zich op grond van dit wetsvoorstel gelet op het voorgaande beroepen op «het geheim van de ministerraad». Dit komt er in hoofdpijnen op neer dat zij niet verplicht zijn om informatie te verstrekken over de *beraadslagingen* binnen de ministerraad. De informatie over de in de ministerraad gevallen *besluiten* en de *gronden* die daaraan ten grondslag lagen, dient wel aan een enquêtecommissie verstrekt te worden. Dit is uitsluitend anders indien de verstrekking in strijd met het belang van de staat is.

#### *Documenten met betrekking tot de vergadering van de ministerraad*

Net als op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête bestaat er voor de enquêtecommissie op grond van dit wetsvoorstel geen wettelijk inzage-recht in de notulen van de ministerraad. De indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête in 1991 hebben een dergelijk inzage-recht uitdrukkelijk van de hand gewezen. Daarvan werd afgezien omdat een wettelijk verankerd inzage-recht in de notulen van de ministerraad naar het oordeel van de indieners tot gevolg zou hebben dat bewindslieden zich in het kabinet-sberaad minder vrij zouden voelen gedachten naar voren te brengen of uitspraken te doen. Dit zou afbreuk doen aan de uiteindelijke besluitvorming die na een vrije uitwisseling van gedachten en gevoelens, tot stand zou moeten kunnen komen.<sup>1</sup> De initiatiefnemers van onderhavig wetsvoorstel delen dit standpunt.

Dat de parlementaire enquêtecommissie op grond van dit wetsvoorstel geen inzage-recht heeft, betekent echter niet dat de enquêtecommissie geen recht heeft op een ander document met betrekking tot een ministerraadvergadering. Een bewindspersoon is namelijk verplicht de enquêtecommissie desgevraagd een door de Minister-President ondertekend document te verstrekken, vermeldende alle in de desbetreffende ministerraad genomen beslissingen en de gronden waarop deze rusten. Dat dit document niet alleen de beslissingen, maar ook de gronden waarop de beslissingen rusten dient te bevatten, is overigens een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 21, tweede lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête, op basis waarvan een uittreksel verstrekt dient te worden die alleen de beslissingen dient te bevatten. Dat het document ook de gronden dient te bevatten, betekent voor de praktijk dat een nieuw

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 816, nr. 3, blz. 7.



document gemaakt zal moeten worden, specifiek voor de enquêtecommissie. Aan de besluitenlijsten van de ministerraad zullen immers de gronden toegevoegd moeten worden.

Op verzoek van de enquêtecommissie kan de ministerraad op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête ook besluiten – in plaats van de door de minister-president ondertekende uittreksel – de notulen van de ministerraad of gedeelten daarvan te verstrekken. De ministerraad kan echter op verzoek van de enquêtecommissie anders besluiten en de commissie op andere wijze schriftelijk informeren over de beraadslagingen in de ministerraad (artikel 20, tweede lid, onder a). De mogelijkheid voor de enquêtecommissie om meer te vragen dan uitsluitend het uittreksel en voor de ministerraad om anders te beslissen is in 1991 in de Wet op de Parlementaire Enquête opgenomen.<sup>1</sup> Het staat op grond van de huidige regeling ter beslissing van de ministerraad of hij hetzij de (gedeeltelijke) notulen, hetzij andere informatie verstrekt. De enquêtecommissie heeft geen wettelijk recht terzake. Zij kan op grond van de huidige wet uitsluitend recht doen gelden op een document (uittreksel) met de in de ministerraad genomen beslissingen. Omdat het niet mogelijk is de enquêtecommissie een afdwingbaar recht op dit punt te geven, is er in dit wetsvoorstel niet voor gekozen de mogelijkheid om «anders te beslissen» op te nemen. Dit neemt niet weg dat een ministerraad er ook onder het voorliggende wetsvoorstel op verzoek van de enquêtecommissie altijd toe kan besluiten om bijvoorbeeld de notulen van de ministerraad te verstrekken. Het is echter niet nodig dit wettelijk te regelen.

#### *Mondelinge informatie met betrekking tot de ministerraad*

Een minister of staatssecretaris is tijdens een verhoor voor de enquêtecommissie verplicht in ieder geval informatie te verstrekken over de in de ministerraad gevallen beslissingen en de gronden waarop deze beslissingen berusten. Dit geldt uiteraard alleen, indien verstrekking van deze informatie niet in strijd met het belang van de staat is. Dit is in de lijn met de huidige regeling.

In de huidige wet is in aanvulling hierop geregeld dat de enquêtecommissie de ministerraad kan vragen de geheimhoudingsplicht die aan de leden van de ministerraad is opgelegd, op te heffen. Hierdoor zou de enquêtecommissie de mogelijkheid hebben de betrokken minister over meer te vragen dan alleen de beslissingen die zijn genomen en de motivering daarvoor. De ontheffingsmogelijkheid is in 1991 in de Wet op de Parlementaire Enquête opgenomen. De indieners van het desbetreffende wetsvoorstel waren van oordeel dat nu de mogelijkheid bestond dat de ministerraad een enquêtecommissie meer verstrekt dan alleen een uittreksel van in de ministerraad gevallen beslissingen, ook de mogelijkheid aanwezig moet zijn dat de enquêtecommissie deze informatie kan toetsen aan het inzicht en het geheugen van de betrokken minister.<sup>2</sup> De initiatiefnemers van het voorliggende wetsvoorstel achten het echter niet nodig deze ontheffingsmogelijkheid in dit wetsvoorstel op te nemen. De enquêtecommissie heeft immers geen recht op een ontheffing, doch kan uitsluitend een verzoek hiertoe doen. Een dergelijk verzoek behoeft geen wettelijke grondslag. Op grond van artikel 26, tweede lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad bestaat bovendien al in algemene zin de mogelijkheid dat de ministerraad of de minister-president een minister ontheffing verleent van zijn geheimhoudingsplicht.

Indien een minister, zonder voorafgaande ontheffing, aan een enquêtecommissie informatie verstrekt over het verhandelde in de ministerraad, kan de commissie uiteraard wel kennisnemen van deze informatie. Dat is conform de huidige opvatting.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Over dit «anders» wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête in 1991 het volgende opgemerkt: «Dit «anders» kan de Raad van ministers met inachtneming van het bepaalde in artikel 68 Grondwet in het gegeven geval zelf bepalen. Hij kan enkele of alle leden van de commissie inzage geven in de notulen of de desbetreffende passages, hij kan ook een afschrift van (een deel van) de in het geding zijnde notulen aan de commissie ter beschikking stellen. Op geen van de door de Raad te kiezen varianten kan een enquêtecommissie rechten doen gelden. De Raad van ministers kan per geval beslissen.» Kamerstukken II 1986/87, 19 816, nr. 3, blz. 8.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1986/87, 19 816, nr. 3, blz. 8.

<sup>3</sup> A.H.M. Dölle, Het recht van parlementaire enquête, Groningen, 1985, blz. 124.



## 6.5. Het geheim van een collegeberaad

Ten aanzien van de beraadslagingen in vergaderingen voor andere colleges dan de ministerraad, bestaat op grond van dit wetsvoorstel eveneens de mogelijkheid tot verschoning, mits bij wet een geheimhoudingsverplichting is opgelegd. Dit verschoningsrecht is opgenomen in artikel 21. Te denken valt hier aan het geheim van een gerechtelijke raadkamer<sup>1</sup>, van een besloten staten- of gemeenteraadsvergadering<sup>2</sup> en van de raadkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>3</sup> De initiatiefnemers menen dat het belang van een vrije gedachtevorming binnen bedoelde colleges zwaarder weegt dan het belang van de informatievergaring door de enquêtecommissie. Daarbij zij opgemerkt dat voor de waarheidsvinding binnen deze colleges over het algemeen minder relevant is hoe de gedachtewisseling binnen deze colleges precies is verlopen. Wat vooral van belang is, is het uiteindelijke besluit dat wordt genomen. Tenzij een beroep kan worden gedaan op een verschoningsgrond, kan de enquêtecommissie wel kennismaken van het besluit dat door betrokken colleges wordt genomen. Overigens gaat het hier over het algemeen om openbare besluiten, zodat niet snel een beroep op een verschoningsgrond gedaan zal kunnen worden.

Net als bij de ministerraad, menen de initiatiefnemers dat het «geheim van het collegeberaad» niet in alle gevallen absoluut moet zijn. Daarom bevat het tweede lid van artikel 21 een ontheffingsmogelijkheid voor het desbetreffende colleges om de informatie desalniettemin te verstrekken. Deze ontheffingsmogelijkheid is van toepassing voor alle collegeberaden waarvoor een wettelijke geheimhoudingsverplichting geldt. In het derde lid is echter een uitzondering opgenomen voor rechtelijke colleges en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor deze organen kan geen sprake zijn van een ontheffing van de geheimhoudingsverplichting.

## 6.6. Het beroepsgeheim

Net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is op grond van dit wetsvoorstel iemand niet verplicht informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken, voor zover betrokkene uit hoofde van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht en het informatie betreft die hem in die hoedanigheid is toevertrouwd. Dit is neergelegd in artikel 24 van het wetsvoorstel. Deze verschoningsgrond wordt in de praktijk veelal aangeduid als «het beroepsgeheim». Het komt toe aan personen die een specifieke vertrouwensfunctie vervullen. Het verschoningsrecht wegens beroepsgeheim op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête is van dezelfde omvang als het verschoningsrecht in het strafrechtelijke en het civiele proces en staat niet ter discussie.

*Beroepsgroepen die een beroep op de verschoningsgrond kunnen doen*  
In de praktijk blijkt niet altijd duidelijkheid te bestaan over welke beroepsgroepen (in welke gevallen) zich op dit verschoningsrecht kunnen beroepen. Er is echter niet voor gekozen om in dit wetsvoorstel alle beroepen op te sommen die zich op deze grond kunnen beroepen. In dat geval bestaat het gevaar dat bepaalde beroepsgroepen ten onrechte niet in de wet worden genoemd. Aansluiting wordt daarom gezocht bij de ontwikkelingen op dit punt op andere rechtsgebieden.

Er is slechts een beperkt aantal beroepsgroepen, dat zich op de verschoningsgrond kan beroepen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de Enquêtewet van 1850 leidde, werden alleen de geneesheren en geestelijken genoemd die onder de reikwijdte van de verschoningsgrond zouden vallen.<sup>4</sup> In het strafprocesrecht zijn naast de

<sup>1</sup> Artikel 7, derde lid, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

<sup>2</sup> Artikel 25 van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 25 van de Gemeentewet.

<sup>3</sup> Artikel 31, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State.

<sup>4</sup> Bijlagen Handelingen. Tweede Kamer 1849 – 1850, XXIV, 3, blz. 235.

arts en de geestelijke, ook de notaris en de advocaat algemeen erkend. Ook andere geneeskundige beroepsgroepen zullen met succes een beroep op deze verschoningsgrond kunnen doen. Hier valt te denken aan de apotheker, de vroedvrouw en de verpleegkundige. Daarnaast is het verschoningsrecht van de journalist in beperkte zin aanvaard. In het zogenaamde Goodwin-arrest<sup>1</sup> heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uitgesproken dat een tot de journalist gericht bevel om zijn bronnen te onthullen in beginsel strijdig is met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In een democratische samenleving dient de persvrijheid voorop te staan. Alleen zwaarwegende eisen van algemeen belang kunnen zo'n bevel rechtvaardigen. De Hoge Raad redeneert in dezelfde zin.<sup>2</sup> Niet verschoningsgerechtigd zijn onder meer de politieambtenaar, de registeraccountant en de belastingadviseur.

Bij nota van wijziging is de verschoningsgrond van het huidige artikel 19 Wet op de Parlementaire Enquête, dat zich in eerste instantie beperkte tot het verstrekken van informatie tijdens een verhoor, uitgebreid met een verschoningsgrond voor schriftelijke informatie. Voor het overige is artikel 19 Wet op de Parlementaire Enquête sinds 1850 niet inhoudelijk gewijzigd.<sup>3</sup> Ook met onderhavig wetsvoorstel is geen inhoudelijke wijziging aangebracht in deze verschoningsgrond. Duidelijk is gemaakt dat de verschoningsgrond bij elke bevoegdheidsuitoefening door de enquêtecommissie kan worden ingeroepen.

Opgemerkt wordt dat ook ambtenaren werkzaam bij een onder de staat vallend orgaan onder omstandigheden een beroep op de verschoningsgrond kunnen doen. Het beroep zal slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen slagen, namelijk in die situatie dat sprake is van een vertrouwelijke relatie met een ambtenaar of andere persoon. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vertrouwenspersoon integriteit of een persoon werkzaam bij een meldpunt klokkenluider.

## **6.7. Het geheim van bedrijfs- en fabricagegegevens**

De opnemings in 1850 van het verschoningsrecht voor bedrijfsgeheimen werd nauwelijks gemotiveerd. De wetgever zag het verschoningsrecht van het huidige artikel 18 van de Wet op de Parlementaire Enquête alleen in de economische sfeer: de broodwinning, zelfstandig of in dienst van een ander, en de inkomens- en vermogenspositie mocht niet door nijpende enquêtevragen in gevaar worden gebracht.<sup>4</sup> Bij de wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête in 1991 is artikel 18 gewijzigd. De wijziging strekte er toe artikel 18 als een relatieve in plaats van een absolute grond te formuleren. Gesproken wordt sindsdien over «onevenredige» schade: het belang van de waarheidsvinding dient afgewogen te worden tegen de te verwachten schade voor het bedrijf. Daarnaast werd met de wijziging buiten twijfel gesteld dat het artikel ook betrekking heeft op het geven van inzage in bescheiden en dat het artikel ook voor (oud-)werknemers geldt. De kritiek op dit verschoningsrecht is thans dat het alleen betrekking heeft op de eigen bedrijfsgeheimen.<sup>5</sup>

De initiatiefnemers achten deze kritiek terecht. Zij achten het ongewenst indien vertrouwelijke fabricagegegevens die niet verkregen kan worden bij het betrokken bedrijf zelf, wel verkregen kunnen worden bij een andere persoon of instanties die deze gegevens bijvoorbeeld om contractuele redenen of vanwege een keuring in handen heeft. Daarom bevat dit wetsvoorstel in artikel 22 een algemeen verschoningsrecht voor geheime bedrijfs- en fabricagegegevens of anderszins bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie van een onderneming. Het verschoningsrecht is net als thans evenwel niet absoluut: het belang van vertrou-

<sup>1</sup> EHRM 27 maart 1996, RvdW 1996, blz. 583.

<sup>2</sup> HR 10 mei 1996, NCJM-Bulletin 1996, blz. 683.

<sup>3</sup> Wel is sprake geweest van redactionele veranderingen, om het artikel in overeenstemming te brengen met het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering.

<sup>4</sup> Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1849 – 1850, XXIV, 3, blz. 235.

<sup>5</sup> E.J. Daalder in De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, Den Haag, 2004, blz. 26.

weljkheid dient zwaarder te wegen dan het belang van informatieverga-  
ring door de commissie.

De initiatiefnemers realiseren zich dat een relatieve verschoningsgrond in de praktijk voor onduidelijkheden kan zorgen. De enquêtecommissie kent immers vooraf niet de bedrijfs- of fabricagegegevens waarover zij nadere informatie wenst. Een goede afweging is dan niet in alle gevallen te maken. Een relatieve verschoningsgrond heeft echter de voorkeur boven een absolute verschoningsgrond op basis waarvan geen enkele informatie over vertrouwelijke bedrijfs- of fabricagegegevens aan de enquêtecommissie verstrekt hoeft te worden. De praktijk zal hier zijn weg moeten vinden. Indien een persoon voor de enquêtecommissie volhardt in een weigering om vertrouwelijke gegevens over een bedrijf te verstrekken, terwijl de enquêtecommissie meent dat deze wel verstrekt dienen te worden, zal de enquêtecommissie hetzij in de weigering kunnen berusten dan wel de rechter kunnen verzoeken om dwangmiddelen in te zetten of aangifte kunnen doen bij het openbaar ministerie. In de laatste gevallen zal de rechter uiteindelijk over de aanwezigheid van het verschoningsrecht oordelen.

### **6.8. De persoonlijke levenssfeer**

De wetgever van 1850 ging er van uit dat een parlementaire enquête alleen over zaken zou gaan. Het hoeft vanuit die optiek niet te verbazen dat deze wet uitsluitend een verschoningsrecht voor bedrijfsgegevens bevatte, en niet voor informatie die de persoonlijke levenssfeer betreft. Daarnaast is uiteraard van belang dat eerst in de loop van de vorige eeuw de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als een van de grondslagen van onze rechtsorde werd beschouwd.

In principe gaan parlementaire enquêtes nog steeds over zakelijke aangelegenheden. Dit neemt niet weg, dat hierin ook onderwerpen aan bod kunnen komen die privacygevoelig zijn. De initiatiefnemers achten het ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die medewerking verlenen aan een enquête, gewenst dat deze in beginsel niet verplicht zijn privacygevoelige informatie te verstrekken. Het grondrecht op persoonlijke levenssfeer is zo fundamenteel, dat dit recht onder omstandigheden zwaarder kan wegen dan het belang van waarheidsvinding door de enquêtecommissie. Daarom bevat het wetsvoorstel een verschoningsgrond op de persoonlijke levenssfeer. De huidige Wet op de Parlementaire Enquête bevat geen specifieke regeling op dit punt. Er kan echter vanuit worden gegaan dat personen zich in bepaalde gevallen ook onder de huidige wet met een beroep op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 10 van de Grondwet kunnen onthouden van het verstrekken van inlichtingen die de persoonlijke levenssfeer betreffen. Artikel 8c van de Wet bescherming persoonsgegevens komt in het vizier zodra er sprake is van verwerking van tot personen herleidbare gegevens.

Net als de verschoningsgrond voor geheime bedrijfs- en fabricagegegevens is de verschoningsgrond op de persoonlijke levenssfeer een relatieve verschoningsgrond: het belang van de privacy dient te worden afgewogen tegen het belang van de waarheidsvinding. In bepaalde gevallen zal dus wel informatie die tot de persoonlijke levenssfeer behoort aan de parlementaire enquêtecommissie verstrekt moeten worden.

Door deze verplichting wordt, zodra het persoonsgegevens betreft, inbreuk gemaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet. Is de inbreuk

echter in overeenstemming met de beperkingclausules van deze artikelen, dan leidt deze niet tot schending van het recht op de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vereist een wettelijke basis voor de inbreuk. Hiervan is met dit wetsvoorstel sprake. Artikel 8, tweede lid, EVRM stelt dat er sprake moet zijn van een legitiem doel. De te maken inbreuk moet voorts voorzienbaar en toegankelijk zijn voor de burger en bovendien noodzakelijk in de democratische samenleving. Voor wat betreft de kenbaarheid van de inbreuk biedt dit wetsvoorstel een gerede grondslag. De noodzaak van de beperking dient te worden aangetoond met een dringend maatschappelijk belang. Dat belang is in casu gelegen in het belang van de waarheidsvinding. Het gekozen middel moet tenslotte proportioneel zijn ten opzichte van het te bereiken doel. Uitsluitend wanneer het belang van de waarheidsvinding door de parlementaire enquêtecommissie zwaarder weegt dan de privacy, dient de informatie verstrekt te worden. Van belang is dat er geen minder vergaande middelen zijn om het doel te bereiken. Bovendien dat het middel passend is in de gegeven situatie. Ten slotte is relevant dat per concrete casus de afweging zal worden gemaakt door de enquêtecommissie. Deze afweging is bovendien toetsbaar door de rechter zodat rechtsbescherming verzekerd is. Aan de vereisten van artikel 8 EVRM wordt in dit wetsvoorstel aldus voldaan.

## **HOOFDSTUK 7 MAATREGELEN BIJ NIET-MEDEWERKING AAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE**

### **7.1. Inleiding**

In deze toelichting is al eerder opgemerkt dat personen aan wie gevraagd wordt medewerking te verlenen aan een parlementaire enquête, deze medewerking in de praktijk over het algemeen zonder meer verlenen. Voor zover bekend, is nog nooit een getuige op verzoek van een parlementaire enquêtecommissie gegijzeld, omdat hij weigerde medewerking te verlenen. Slechts ten aanzien van één weigerachtige getuige heeft een strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden.<sup>1</sup> Dit neemt niet weg dat het gewenst en noodzakelijk is dat de enquêtecommissie passende middelen ten dienste staan om medewerking aan een enquête af te dwingen en dat er passende sancties bestaan voor het geval personen medewerking weigeren. Indien bevoegdheden worden toegekend, dan moet ook de mogelijkheid bestaan om deze af te dwingen. Niet uitgesloten is immers dat dergelijke middelen in het vervolg wel nodig zullen zijn. Daarnaast is van belang dat van de mogelijkheid van het inzetten van dwangmiddelen en van strafrechtelijke vervolging een preventieve werking uitgaat. Verondersteld mag worden dat door het bestaan van de mogelijkheid van dwangmiddelen en strafrechtelijke sanctionering, derden eerder bereid zijn om medewerking aan een enquête te verlenen. Dat slechts eenmaal een strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden en nooit dwangmiddelen zijn ingezet, kan immers mede te danken zijn aan het bestaan van de beschikbare sancties en dwangmiddelen.

<sup>1</sup> Naar aanleiding van de RSV-enquête is een lid van de Raad van Bestuur van RSV strafrechtelijk vervolgd voor zijn weigering vragen van de commissie te beantwoorden. De betrokkene werd uiteindelijk buiten vervolging gesteld, omdat zijn weigering kon worden gerechtvaardigd door het feit dat beantwoording van de vragen tot openbaarmaking van bedrijfsgeheimen zou kunnen leiden (HR 9 december 1986, NJ 1987, 632 m.nt. 'tH). Ook is er een procedure naar meeneed geweest, zie HR 8 juli 2003, NJ 2003/711.

Als iemand niet voldoet aan een vordering van een enquêtecommissie medewerking te verlenen aan de enquêtecommissie en de commissie hierin niet wenst te berusten, staan voor de commissie op grond van dit wetsvoorstel net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête twee mogelijkheden open: zij kan dwangmiddelen inroepen of aangifte doen bij het openbaar ministerie. Onder dwangmiddelen worden over het algemeen verstaan instrumenten die er toe strekken te bewerkstelligen dat betrokkenen alsnog aan hun verplichtingen voldoen. Bij een strafrechtelijke vervolging staat het punitieve karakter voorop. Uiteraard gaat als gezegd van de strafbaarstelling van niet-medewerking aan de enquête ook

een preventieve werking uit. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatregelen die de enquêtecommissie ten dienste staan als iemand aan een enquête geen medewerking wil verlenen. Onderstaand zal eerst worden ingegaan op de dwangmiddelen en vervolgens op de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging.

Het wetsvoorstel laat de enquêtecommissie in beginsel de vrijheid te kiezen of en welke dwangmiddelen zij wenst in te zetten. Het wetsvoorstel laat voorts de mogelijkheid open dat twee dwangmiddelen gelijktijdig worden ingezet. Daarnaast bestaat wettelijk de mogelijkheid dat een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld naast of zonder dat vooraf dwangmiddelen zijn ingezet. Het is dus niet zo dat sprake is van een wettelijke rangorde tussen dwangmiddelen onderling, danwel van een rangorde tussen dwangmiddelen enerzijds en strafrechtelijke vervolging anderzijds. Het ligt echter voor de hand, dat doorgaans eerst de dwangmiddelen worden ingezet en dan pas de mogelijkheden van strafrechtelijke vervolging worden gezien.

## **7.2. Dwangmiddelen algemeen**

Het wetsvoorstel kent een drietal dwangmiddelen. In de eerste plaats kan de enquêtecommissie conform de huidige Wet op de Parlementaire Enquête een getuige of deskundige die niet op een verhoor verschijnt via de rechter met behulp van de «openbare macht» voor haar laten brengen.<sup>1</sup> Het inschakelen van de openbare macht houdt in dat de enquêtecommissie assistentie van de politie verkrijgt. De mogelijkheid om de openbare macht in te schakelen wordt in het wetsvoorstel uitgebreid naar de andere bevoegdheden van de enquêtecommissie. Dit betekent dat als een persoon weigert inzage te geven in bescheiden, danwel medewerking te verlenen aan het betreden van een plaats, de enquêtecommissie via de rechter de politie kan inschakelen om te bewerkstelligen dat alsnog kennis kan worden genomen van de bescheiden, onderscheidenlijk dat alsnog de plaats kan worden betreden.

Nieuw in dit voorstel is voorts dat de enquêtecommissie de bevoegdheid krijgt aan de rechter te verzoeken om een bevel onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid bestaat zowel ten aanzien van personen die weigeren als getuige of deskundige op te treden, als ten opzichte van personen die anderszins weigeren medewerking te verlenen aan de enquête, bijvoorbeeld door te weigeren inzage in documenten te geven of door te weigeren schriftelijke inlichtingen aan de commissie te verstrekken.

Net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête komt de enquêtecommissie ten slotte de bevoegdheid toe om de rechter te verzoeken de gijzeling van een weigerachtige getuige of deskundige te gelasten.

### *Dwangmiddelen uitsluitend via de rechter*

Evenals de huidige Wet op de Parlementaire Enquête, biedt dit wetsvoorstel de enquêtecommissie geen eigen machtsmiddelen voor het geval een persoon weigert medewerking te verlenen aan een enquête. Van belang is dat het inzetten van dwangmiddelen uitsluitend mogelijk is na inschakeling van de rechter. De enquêtecommissie kan dus niet zelfstandig tot de toepassing van dwangmiddelen besluiten. Een enquêtecommissie zal altijd de rechter moeten inschakelen indien zij nakoming door personen van hun verplichtingen op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête verlangt. De initiatiefnemers hebben deze systematiek gehandhaafd, omdat zij het onwenselijk achten dat een commissie uit het parlement ten opzichte van burgers zelfstandig dwangmiddelen kan inzetten. Los

---

<sup>1</sup> In artikel 13 van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête wordt gesproken over «bevel tot medebrenging». Met de term «openbare macht» wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.



daarvan zou het inzetten van eigen machtsmiddelen zich slechts kunnen ontwikkelen binnen de sfeer van een eigen parlementaire rechtsmacht zoals de parlementen van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bezitten. De initiatiefnemers realiseren zich overigens dat bestuursorganen op grond van de Algemene wet bestuursrecht wel de zelfstandige bevoegdheid hebben om een dwangmiddel op te leggen. Een verschil daarmee is echter, dat tegen besluiten van deze organen bezwaar en beroep op de bestuursrechter kan worden ingesteld, terwijl dat niet mogelijk is tegen besluiten van een enquêtemissie.

#### *Bevoegde rechter*

Het wetsvoorstel legt de bevoegdheid tot het opleggen van dwangmiddelen neer bij de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage. Het argument om de bevoegdheden tot het opleggen van dwangmiddelen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage neer te leggen is in de eerste plaats dat deze rechter ook bevoegd zal zijn indien er een kort geding tegen de commissie wordt aangespannen. Een andere reden is dat de burgerlijke rechter ervaring heeft met problematiek rond getuigenverhoren, daaronder begrepen het doen gijzelen van weigerachtige getuigen. Ten slotte is voor de voorzieningenrechter gekozen, omdat dit ook aansluit bij de huidige regeling op basis waarvan de voorzieningenrechter bevoegd is om de gijzeling op te leggen.

#### *Geen dwangmiddelen jegens Kamerleden en bewindspersonen*

Het is niet gepast indien de mogelijkheid bestaat dat Kamerleden onderling dwangmiddelen jegens elkaar inzetten. Evenmin is het binnen de staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement correct, als de enquêtemissie ten opzichte van bewindspersonen dwangmiddelen zou kunnen inzetten. Het wetsvoorstel bevat daarom expliciet een uitzondering voor het inzetten van dwangmiddelen jegens Kamerleden en bewindspersonen. In paragraaf 5.3. is hier al op ingegaan. In aanvulling daarop wordt op deze plaats opgemerkt dat de verhouding tussen regering en parlement tijdens de enquête niet anders behoort te zijn dan daarbuiten. Dit betekent dat de Kamer in geval van niet-medewerking aan een enquête, het vertrouwen in de bewindspersoon zou kunnen opzeggen. Zou de mogelijkheid van het inzetten van dwangmiddelen jegens bewindspersonen overigens wel bestaan, dan is de kans aanwezig dat de rechter in een concreet geval zal moeten oordelen of de minister redelijkerwijs een beroep op de verschoningsgrond «belang van de staat» kan doen. Dit past niet binnen het door de initiatiefnemers onderschreven uitgangspunt dat een derde instantie niet behoort te beslissen in een geschil tussen de Kamer en een minister over de nakoming van de inlichtingenplicht op grond van artikel 68 van de Grondwet (zie hierover paragraaf 6.3.).

### **7.3. De dwangsom**

Nieuw in dit wetsvoorstel is dat de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage, ingevolge het voorgestelde artikel 26, op vordering van de enquêtemissie een persoon die weigert medewerking te verlenen aan de enquêtemissie een bevel onder dwangsom kan opleggen. Het bevel onder dwangsom strekt er toe dat betrokkene alsnog zijn medewerking aan de enquêtemissie verleent. Het bevel kan worden opgelegd ter medewerking aan elke bevoegdheid van de enquêtemissie. De initiatiefnemers achten het gewenst dat een enquêtemissie ook over een meer eigentijds dwangmiddel beschikt dan de gijzeling. Zij verwachten dat de dwangsom in bepaalde gevallen effectiever zal kunnen zijn dan de gijzeling en bovendien dat dit middel minder ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. Van verschillende zijden is de opnemng van dit dwangmiddel ook bepleit.<sup>1</sup> Op het bevel onder dwangsom is de rege-

<sup>1</sup> O.m. E.J. Daalder in De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep), Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, Moretus, Den Haag, 2004, blz. 28. H.R.B.M. Kummeling in: De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, Moretus, Den Haag 2004, blz. 15.



ling van de dwangsom in de artikelen 611a e.v. van de Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing. Gekozen is voor de term «bevel onder dwangsom» in plaats van «last onder dwangsom», omdat in het civiele recht de term «bevel» gebruikelijk is. In het bestuursrecht wordt de term «last onder dwangsom» gehanteerd.

#### **7.4. Inschakeling van de openbare macht**

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de voorzieningenrechter de enquêtemissie machtiging verleent om de openbare macht, dat wil zeggen de politie, in te schakelen bij de uitoefening van haar bevoegdheden.

##### *Ophalen van getuigen en deskundigen voor een verhoor met behulp van de openbare macht*

Indien personen die opgeroepen zijn voor een getuigen- of deskundigenverhoor niet verschijnen, kunnen deze op grond van het wetsvoorstel (artikel 27) met behulp van de politie worden opgehaald voor het verhoor. Het huidige artikel 13 van de Wet op de Parlementaire Enquête kent ook deze mogelijkheid. Dat artikel spreekt evenwel over «het verlenen van een bevel tot medebrenging». Ook het Wetboek van Strafvordering hanteert die terminologie.<sup>1</sup> In dit wetsvoorstel is de term «openbare macht» gebruikt. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Het betreft een term die ook in andere wetgeving veelvuldig wordt gebruikt. Een verschil met de huidige regeling is voorts dat de machtiging tot het inschakelen van de sterke arm wordt verleend door de voorzieningenrechter van de rechtbank te 's-Gravenhage, in plaats van door de rechter-commissaris. Hiervoor is reeds op deze keuze ingegaan.

##### *Kennisnemen van documenten met behulp van de openbare macht*

De situatie kan zich voordoen dat personen niet vrijwillig bereid zijn medewerking te verlenen aan een verzoek van de enquêtemissie om kennis te nemen van onder hen berustende documenten. In die situatie staan de enquêtemissie op grond van dit wetsvoorstel twee dwangmiddelen ter beschikking. In de eerste plaats kan zij de rechter verzoeken een bevel onder dwangsom op te leggen om te bereiken dat betrokkene alsnog uit eigen beweging inzage of afschrift verleent van documenten. Op deze mogelijkheid is hiervoor al ingegaan. Daarnaast kan zij de rechter verzoeken haar machtiging te verlenen om de politie in te schakelen. In feite zal deze machtiging ook betekenen dat plaatsen betreden mogen worden. De bevoegdheid documenten in te zien met behulp van de politie komt bijvoorbeeld ook toe aan de Onafhankelijke Post- en Telecom-Autoriteit.<sup>2</sup> Zij kan echter zelfstandig tot de inschakeling van de politie besluiten.

##### *Betreden van plaatsen met behulp van de openbare macht*

Ondervindt een enquêtemissie problemen bij het betreden van een plaats, dan staat op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid open de rechter te verzoeken een bevel tot medewerking met ondersteuning van de openbare macht te verzoeken. Op grond van artikel 5:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft de toezichthouder zelfstandig de bevoegdheid om zich zo nodig toegang te verschaffen tot een plaats met behulp van de sterke arm. Ook bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor Veiligheid komt zelfstandig deze bevoegdheid toe.<sup>3</sup> Op grond van dit wetsvoorstel kan de enquêtemissie uitsluitend door tussenkomst van de rechter door de politie worden ondersteund bij het betreden van een plaats.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de artikelen 59c, tweede lid, 63, derde lid, en 65, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>2</sup> Zie artikel 15.7 van de Telecommunicatiewet.

<sup>3</sup> Artikel 36 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

## **7.5. De gijzeling**

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid van gijzeling van weigerachtige getuigen en deskundigen gehandhaafd. De bevoegdheid tot gijzeling is tot nu toe niet door een enquêtemissie toegepast. Met de Raad van State achten de initiatiefnemers het niet uitgesloten dat het modernere dwangmiddel van de dwangsom in de praktijk voldoende effectief zal zijn. Niettemin kan naar het oordeel van de initiatiefnemers in bepaalde uitzonderlijke gevallen de gijzeling van getuigen en deskundigen nodig zijn. Daarnaast sluit dit dwangmiddel aan bij het strafprocesrecht en het burgerlijke procesrecht, waarin eveneens de mogelijkheid van gijzeling van weigerachtige getuigen is opgenomen. Het feit dat in het civiele recht en het strafrecht ook nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van gijzeling, is ook geen aanleiding om de mogelijkheid van gijzeling binnen deze rechtsgebieden af te schaffen. Ook is van belang, dat van de mogelijkheid van gijzeling een belangrijke preventieve werking uit kan gaan. Ten opzichte van de dwangsom is daarbij van belang dat de gijzeling alle personen die om medewerking wordt gevraagd in gelijke mate kan treffen, terwijl dit niet geldt voor de dwangsom. Voor personen met een ruime financiële draagkracht heeft een dwangsom nu eenmaal minder effect dan voor personen die hier niet de beschikking over hebben. Ten slotte wordt opgemerkt dat de gijzeling uitsluitend kan worden ingezet als de commissie in redelijkheid tot het oordeel kan komen dat de gijzeling nodig is voor de vervulling van haar taak. Hierdoor kan het zijn dat in een concreet geval het belang van de persoonlijke vrijheid, afgewogen dient te worden tegen het belang van de waarheidvinding. Hiermee gelden de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit expliciet ook voor de gijzeling. De regeling van de gijzeling is in enkele opzichten gewijzigd ten opzichte van de huidige regeling. Hier wordt in de artikelgewijze toelichting op ingegaan.

## **7.6. De materiële strafbepalingen**

Personen die, hoewel daartoe verplicht, weigeren medewerking te verlenen aan een enquête kunnen op grond van het Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk worden vervolgd. Op grond van het huidige Wetboek van Strafrecht is reeds het niet voldoen aan de vorderingen van de enquêtemissie om op te treden als getuige of deskundige of om inzage te verlenen in bescheiden strafbaar gesteld. Artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht stelt het opzettelijk niet voldoen aan enig wettelijke verplichting die een persoon als getuige of deskundige te vervullen heeft namelijk strafbaar, terwijl op grond van artikel 192a van het Wetboek van Strafrecht de persoon strafbaar is die opzettelijk niet voldoet aan de vordering van een parlementaire enquêtemissie tot het hebben van inzage in of het nemen van afschrift van bescheiden.

In dit wetsvoorstel, dat twee nieuwe bevoegdheden voor de enquêtemissie introduceert, worden hieraan toegevoegd de artikelen 192b en 192c van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 192b sanctioneert het nietvoldoen aan een vordering van een enquêtemissie om schriftelijke inlichtingen te verstrekken, terwijl in artikel 192c de niet-medewerking aan het betreden van een plaats strafbaar wordt gesteld. Daarnaast is op grond van het Wetboek van Strafrecht het afleggen van een valse verklaring voor de enquêtemissie en het omkopen van getuigen en deskundigen om een valse verklaring af te leggen strafbaar (artikel 207 van het Wetboek van Strafrecht). Dit blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

## 7.7. De strafrechtelijke vervolging

*Strafrechtelijke vervolging volgens het Wetboek van Strafvordering*  
Anders dan onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête vindt de vervolging van weigerachtige personen op grond van dit wetsvoorstel plaats voor de strafrechter volgens de «normale» regels van het Wetboek van Strafvordering. De initiatiefnemers menen dat de regeling in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête, waarbij de strafvervolging plaatsvindt voor de burgerlijke rechter, volgens de regels van het Wetboek van Strafvordering een archaïsme is. Er bestaat naar het oordeel van de indieners thans geen grond om voor de vervolging van strafbare feiten die samenhangen met een parlementaire enquête de burgerlijke rechter bevoegd te verklaren. Omdat de vervolging van weigerachtige personen plaatsvindt overeenkomstig de regels van het Wetboek van Strafvordering, bevat dit wetsvoorstel geen specifieke regeling meer op dit punt.

*Geen mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen*

Zoals het wetsvoorstel geen mogelijkheid bevat om dwangmiddelen in te zetten jegens Kamerleden en bewindspersonen, bestaat evenmin de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens niet-medewerking aan de enquête. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht. Voor de opname van deze uitzondering, geldt in wezen dezelfde argumentatie als voor het niet-opnemen van de mogelijkheid tot het inzetten van dwangmiddelen. Verwezen zij hiervoor naar paragraaf 7.2.

## HOOFDSTUK 8 DE VERHOUDING TOT ANDERE PROCEDURES

### 8.1. Inleiding

De samenloop van een parlementaire enquête met ander onderzoek is geen zeldzaamheid. Het grote bereik van het enquête-instrument leidt er onvermijdelijk toe dat deze samenloop zich kan voordoen. Parlementaire enquêtes en strafrechtelijke of bestuurlijke onderzoeken kunnen samenlopen en op hetzelfde thema betrekking hebben. Het gaat bij parlementaire enquêtes immers vaak om maatschappelijke misstanden of grootschalige incidenten. Daarvoor bestaat ook vaak strafrechtelijke belangstelling. Ook kan het zijn dat er belangstelling is vanuit de hoek van een bestuurlijke toezichthouder. Een recent voorbeeld betreft hier de gang van zaken bij aanbestedingen in de bouwsector. In deze zaak heeft een parlementaire enquête plaatsgevonden, heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit boetes opgelegd en hebben strafrechtelijke veroordelingen plaatsgevonden. Een samenloop doet zich regelmatig voor en zal zich in de toekomst ook voordoen. Daarbij kunnen in beide procedures dezelfde vragen vanuit verschillend perspectief en met een ander doel aan de orde zijn.

De samenloop roept in de praktijk enkele vraagpunten op. Zo wordt wel de vraag gesteld of parlementair onderzoek voor dient te gaan op ander onderzoek, dan wel dat juist bijvoorbeeld een strafrechtelijke procedure voorrang dient te krijgen boven een parlementaire enquête. Daarnaast is een belangrijke vraag of informatie die aan de parlementaire enquêtecommissie wordt verstrekt, gebruikt kan worden in een strafrechtelijke procedure, dan wel in een ander onderzoek, en andersom. Een daarmee verband houdende vraag is of de enquêtecommissie gehouden kan zijn om aan andere instanties belastende informatie te verstrekken, bijvoorbeeld aan het openbaar ministerie dat bezig is met een strafrechtelijk onderzoek. Ten slotte wordt in de literatuur wel gesteld dat het wenselijk

is dat aan derden in een parlementaire enquête het recht wordt toegekend zich te verschonen, indien medewerking ertoe zou kunnen leiden dat betrokkene zichzelf of zijn naasten zou blootstellen aan strafrechtelijke vervolging. Op deze aspecten wordt in dit hoofdstuk ingegaan. Hier zal alleen worden gesproken over samenloop van een parlementaire enquête met strafrechtelijk onderzoek. Samenloop met bijvoorbeeld een onderzoek door de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de Onafhankelijke Post- en TelecomAutoriteit kan echter overeenkomstige vragen oproepen.

## **8.2. De verhouding tussen parlementair onderzoek en ander onderzoek**

Het is alleen aan de Kamer – en dus niet aan de wetgever – om te bepalen of een parlementaire enquête moet worden gehouden. De Kamer dient op basis van haar eigen verantwoordelijkheid zelf over de inzet van haar eigen instrumenten te oordelen. Uitsluitend de Kamer respectievelijk de enquêtecommissie kan dus bepalen of in een concreet geval de belangen gemoeid met de enquête zwaarder wegen dan het strafproces, dan wel prioriteit verleend dient te worden aan het strafproces. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat de Kamer bij haar beslissing een enquête te houden en de enquêtecommissie bij de uitvoering van de enquête diverse belangen zullen moeten afwegen. De Kamer zou er vanzelfsprekend voor kunnen kiezen om niet gelijktijdig met strafrechtelijk onderzoek dezelfde feiten te onderzoeken, en evenmin zulk onderzoek te herhalen. Maar de initiatiefnemers achten het vanwege de andersoortige functie van het strafproces in zijn algemeenheid niet bezwaarlijk indien naast een parlementaire enquête een strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft de parlementaire enquête als belangrijkste functie de waarheidsvinding. Hij strekt expliciet niet tot het vaststellen van schuld aan strafbare feiten of aansprakelijkheid. De enquête heeft derhalve een geheel andere functie dan een strafrechtelijke vervolging. Bij een strafrechtelijke vervolging staat immers juist de schuldvraag voorop. Het doel van het onderzoek is dus anders. De parlementaire enquête is niet gericht op het ontstaan van rechtsgevolgen. Bij een strafrechtelijke procedure is de waarheidsvinding juist gericht op het ontstaan van rechtsgevolgen. Beide vormen van onderzoek kunnen in de ogen van de initiatiefnemers over het algemeen daarom goed parallel naast elkaar plaatsvinden. Dat dit geen knelpunt behoeft te zijn bewijst de recente geschiedenis. Er is bij de recente enquêtes vaak sprake geweest van samenloop van parlementair onderzoek of enquêteonderzoek enerzijds en justitieel of ander onderzoek anderzijds. Ten tijde van de parlementaire enquête bouwsubsidies was tegelijkertijd sprake van een justitieel oriënterend feitenonderzoek en drie eigenstandige onderzoeken van de staatssecretaris van Volkshuisvesting. Ook ten tijde van de parlementaire enquête vliegcrash Bijlmermeer vond er onderzoek plaats door de rijksrecherche naar het plegen van strafbare feiten. Bekendste recente voorbeeld vormt de enquêtecommissie Bouwnijverheid. Deze commissie werd geconfronteerd met onderzoeken door Justitie, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en door de twee meest betrokken departementen. Er zijn de indieners geen voorbeelden bekend waarin de samenloop van verschillende soorten onderzoek een belemmering heeft gevormd bij de waarheidsvinding. Ook zijn de indieners geen rechtszaken bekend waarbij de bewijslast niet rond kon komen door gebeurtenissen in of rond een parlementaire enquête. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat in een concreet geval zich complicaties kunnen voordoen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie over complicaties die zich voor zouden kunnen doen: P.J. Boon, De parlementaire enquête, Een rechtsvergelijkende studie, Zwolle 1982, blz. 142–150.

Om bovengenoemde redenen is in dit wetsvoorstel geen regeling opgenomen over de verhouding tussen een parlementaire enquête en ander onderzoek. De Kamer respectievelijk de enquêtecommissie zullen zich echter wel rekenschap moeten geven hoe zij met ander onderzoek

omgaan. De Kamer moet immers oog hebben voor andere belangen van de staat. Dat het wetsvoorstel geen regeling bevat, betekent dus niet dat er in de praktijk geen afspraken moeten of kunnen worden gemaakt. In de praktijk zullen zich immers afstemmingsproblemen kunnen voordoen. De Kamer kan bijvoorbeeld behoefte hebben aan stukken die het openbaar ministerie onder zich heeft. Hierover worden in de praktijk in goed overleg protocollen afgesloten. Bij de Bouwnijverheidsenquête zijn in een protocol tussen de Kamer en de toenmalige minister van Justitie afspraken gemaakt over de informatieverstrekking van het openbaar ministerie aan de enquêtecommissie, ook inzake lopende strafzaken.<sup>1</sup> Met de minister van Economische Zaken zijn afspraken gemaakt over inzage van stukken die de Nederlandse Mededingingsautoriteit onder zich had.<sup>2</sup>

De initiatiefnemers gaan er vanuit dat ook in de toekomst afspraken op dit punt gewenst zijn. Dit betekent dat afstemming gezocht kan worden met de minister van Justitie, dan wel, indien het de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit betreft, met de minister van Economische Zaken.

De samenloop van parlementair en strafrechtelijk onderzoek is in Frankrijk overigens bij wet uitgesloten. Indien interesse van het parlement bestaat voor feiten die onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek, mag het parlement daar toch geen enquête naar instellen.<sup>3</sup> Om de redenen hiervoor uiteengezet, hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen een dergelijk systeem in Nederland te introduceren.

### **8.3. Het verbod tot het gebruiken van informatie in andere procedures**

#### *Inleiding*

Het is van het grootste belang dat de enquêtecommissie juist en volledig wordt geïnformeerd. Daarom is het essentieel dat personen zich vrij voelen alle informatie waarover zij beschikken aan de enquêtecommissie te verstrekken, zonder dat zij beducht hoeven te zijn dat zij of een ander daarmee in een rechterlijke procedure zullen worden geconfronteerd. Ook hechten de initiatiefnemers er belang aan dat personen die betrokken worden bij een parlementaire enquête, zonder vrees voor andere schade aan de parlementaire enquête kunnen deelnemen. Te denken valt hierbij aan schade in hun rechtspositie. Zo menen de initiatiefnemers dat een verklaring afgelegd voor een enquêtecommissie er niet toe mag leiden dat betrokkene wordt ontslagen, dan wel dat hem een disciplinaire maatregel wordt opgelegd, een vergunning wordt ingetrokken of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Bij een «disciplinaire maatregel» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een berisping of een andere straf in het kader van de uitoefening van een functie.<sup>4</sup> Als voorbeeld van een bestuurlijke maatregel wordt de weigering of de intrekking van een vergunning genoemd. In de praktijk kan een dergelijke maatregel zeer ingrijpend zijn voor betrokkenen. Zouden deze consequenties wel mogelijk zijn, dan zal betrokkene er van weerhouden kunnen worden informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken. De belangen die gediend worden met een strafrechtelijke, civielrechtelijke of een andere procedure zijn naar het oordeel van de initiatiefnemers van een andere aard en onder omstandigheden van een minder belang dan het belang van een volledige waarheidsvinding door de enquêtecommissie.

#### *Nemo-tenetur*

Voorts is van belang dat ook een parlementaire enquêtecommissie gebonden is aan het zogenaamd «privilege against self-incrimination». Uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 lid 3 sub g van het Internationaal Verdrag tot bescherming van burger-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 244, nr. 3, blz. 8 en 9.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 244, nr. 3, blz. 10 en 12.

<sup>3</sup> C.A.J.M. Kortmann, Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 2.

<sup>4</sup> Op grond van artikel 80 van het Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement kan een ambtenaar die de hem opgelegde verplichting niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, deswege disciplinair worden gestraft.

rechtelijke rechten vloeit dit beginsel voort (ook wel het nemo tenetur-beginsel genoemd). Dit beginsel komt er op neer dat men niet verplicht kan worden aan zijn eigen veroordeling mee te werken.<sup>1</sup>

#### *Inhoud artikel 30*

Artikel 30 van het wetsvoorstel bepaalt in het licht van het voorgaande dat aan een parlementaire enquêtecommissie verstrekte documenten of voor hen afgelegde verklaringen niet als bewijs in een rechterlijke of tuchtrechtelijke procedure mogen worden gebruikt. Evenmin kan een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel worden gebaseerd op documenten of verklaringen die in het kader van een parlementaire enquête aan de commissie zijn verstrekt, onderscheidenlijk voor de commissie zijn afgelegd. Hiermee wordt duidelijk dat de belangen die gemoeid zijn met een parlementaire enquête van een andere aard zijn dan die van strafrechtelijke of andere handhaving, dan wel bestuurlijke besluitvorming. Voorkomen wordt dat derden die voor hen belastende informatie verstrekken aan de enquêtecommissie, meewerken aan hun eigen veroordeling dan wel zichzelf op andere wijze schade berokkenen.

Essentieel is dat het voorgestelde artikel 30 geen strafrechtelijke immuniteit impliceert. Het artikel beperkt alleen de bewijsmogelijkheden. Indien het openbaar ministerie door middel van andere (afschriften van) documenten of verklaringen dezelfde informatie heeft als de enquêtecommissie, dan mogen die (afschriften van) documenten of verklaringen vanzelfsprekend wel als wettig bewijsmiddel worden gehanteerd.

Met het artikel wordt ook voldaan aan het zogenoemde Saunders-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>2</sup> In dit arrest oordeelde het Hof dat uit het EVRM-verdrag voortvloeit dat een verklaring die onder dwang van bijvoorbeeld strafbedreiging is verkregen, niet in een strafproces mag worden gebruikt tegen degene die de verklaring heeft afgelegd.

#### *Verhouding ten opzichte van het huidige artikel 24*

De voorgestelde regeling is een verbreding van het huidige artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête, op basis waarvan verklaringen, afgelegd voor een commissie, uitsluitend niet als bewijs in rechte kunnen gelden. De nieuwe regeling heeft immers eveneens betrekking op tuchtrechtelijke, bestuurlijke en disciplinaire procedures. Terzijde wordt opgemerkt dat het huidige artikel 24 uitsluitend spreekt over *voor de enquêtecommissie afgelegde verklaringen*. Een letterlijke uitleg zou meebrengen dat hieronder alleen valt verklaringen die tijdens een verhoor zijn afgelegd, en niet op de schriftelijke documenten die aan de enquêtecommissie zijn verstrekt. De initiatiefnemers zijn evenwel van oordeel dat de ratio van artikel 24 Wet op de Parlementaire Enquête meebrengt dat dit artikel ook ziet op documenten.<sup>3</sup> In het nieuwe artikel 30 wordt buiten twijfel gesteld dat geen enkele verklaring of document als bewijs in rechte kan dienen.

#### *Uitsluitend bescherming voor op vordering van de commissie gegeven informatie*

Wel geldt de beperking dat uitsluitend verklaringen of documenten die *op vordering van de enquêtecommissie* zijn afgelegd onderscheidenlijk verstrekt, niet in andere procedures kunnen worden gebruikt. Het artikel is dus niet van toepassing op informatie die een persoon vrijwillig aan een enquêtecommissie geeft. Voorkomen wordt hiermee dat iemand er voor kiest om informatie aan een enquêtecommissie toe te spelen, met als doel te bereiken dat het bijvoorbeeld voor het openbaar ministerie lastiger c.q. onmogelijk wordt om aan te tonen dat het dezelfde informatie uit andere bron heeft verkregen.

<sup>1</sup> In het Nederlandse recht is dit voor de getuige in het strafproces geregeld in artikel 219 van het Wetboek van Strafvordering en voor de getuige in het burgerlijke procesrecht in artikel 165, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Op grond van deze artikelen kan de getuige zich verschonen, indien hij daarvoor of zichzelf of een nadere omschreven categorie familieleden zou blootstellen aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling terzake van een misdrijf. Uitsluitend de verdachte komt in het strafprocesrecht een zwijgrecht toe, de getuige heeft een dergelijk recht niet.

<sup>2</sup> EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699.

<sup>3</sup> Zie ook H.G. Lubberdink, Enkele opmerkingen over de parlementaire enquête in Nederland in de afgelopen vijftientig jaren, Preadvies voor de vereniging voor vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, blz. 27.



#### **8.4. Het verbod tot het verstrekken van informatie aan andere instanties**

Ook al mag informatie die in het kader van een parlementaire enquête wordt verstrekt niet in andere procedures worden, desalniettemin achten de initiatiefnemers het van belang een extra waarborg in de wet op te nemen om te bereiken dat informatie die door de enquêtecommissie is vergaard, niet ten nadele van betrokkenen kan worden gebruikt. Daarom bepaalt artikel 31 van het wetsvoorstel dat de enquêtecommissie geen informatie verstrekt aan andere organen ten behoeve van een strafrechtelijk of tuchtrechtelijk onderzoek of een procedure tot oplegging van een disciplinaire maatregel of een bestuurlijke sanctie of maatregel, tenzij degene die de informatie heeft verstrekt en degene op wie de informatie betrekking heeft, daarvoor schriftelijke toestemming heeft verleend. Dit is alleen anders bij een strafrechtelijk onderzoek naar meeneed, omkoping van een getuige (uitlokking tot meeneed) of naar overtreding van de artikelen 192 tot en met 192c van het Wetboek van Strafrecht. In deze gevallen mag de enquêtecommissie uiteraard wel informatie verstrekken aan het openbaar ministerie en aan de rechter. Voor de volledigheid wordt er op gewezen dat er tot de aanbidding van het enquêterapport geen mogelijkheid bestaat tot inzage van onder de enquêtecommissie berustende documenten. Dit geldt dus ook voor het openbaar ministerie of andere instanties die onderzoek verrichten. Op dit aspect van het wetsvoorstel wordt in paragraaf 10.2. teruggekomen.

Het nieuwe artikel 31 betekent ook dat de enquêtecommissie geen aangifte mag doen van een strafbaar feit behalve dat van meeneed en de andere hiervoor genoemde delicten. Evenmin mag zij of haar leden als getuige in bijvoorbeeld een strafproces optreden, tenzij sprake is van de nader omschreven delicten.

#### **8.5. Geen verschoningsrecht om zichzelf en anderen niet te belasten of strafrechtelijke immuniteit**

Zoals hiervoor ter sprake kwam achten de initiatiefnemers het van groot belang dat de enquêtecommissie juist en zo volledig mogelijk wordt geïnfomeerd. Dit wetsvoorstel bevat daarom evenmin als de huidige Wet op de Parlementaire Enquête het recht van personen die verplicht worden tot medewerking, zich te verschonen, indien medewerking ertoe zou kunnen leiden dat betrokkene zichzelf of zijn naasten zou blootstellen aan strafrechtelijke vervolging. Een dergelijk verschoningsrecht wordt in de literatuur wel bepleit.<sup>1</sup> De kritiek is dat het huidige artikel 24 te weinig bescherming zou bieden. Dit artikel bepaalt dat, behalve in het geval van meeneed of omkoping van getuigen, verklaringen voor een commissie, of op haar vordering afgelegd, niet als bewijs in rechte mogen worden gebruikt, hetzij tegen degene door wie zij zijn afgelegd, hetzij tegen derden. Het artikel zou onverlet laten dat een officier van justitie door een getuigenverklaring op een spoor wordt gezet. De rechterlijke overtuiging zou reeds aanwezig zijn indien betrokkene een schuldverklaring heeft afgelegd voor de enquêtecommissie. In Duitsland kent men wel een zogenaamd familiaal verschoningsrecht. Getuigen kunnen weigeren te antwoorden op bepaalde vragen, wanneer zijzelf of hun familieleden op basis van die antwoorden het gevaar zouden lopen om onderwerp te worden van een strafrechtelijk onderzoek.<sup>2</sup> In Groot-Brittannië en Frankrijk kent men zodanig recht daarentegen niet.<sup>3</sup>

De initiatiefnemers menen evenwel dat de voorgestelde artikelen 30 en 31 personen voldoende bescherming bieden. Het is onmiskenbaar dat deze artikelen personen niet volledig beschermen. Een verschoningsrecht zou het doel van de enquête naar het oordeel van de initiatiefnemers echter

<sup>1</sup> D.R. Doorenbos, De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004. Moretus, Den Haag, 2004, blz. 57–67, H.G. Lubberdink, Enkele opmerkingen over de parlementaire enquête in Nederland in de afgelopen vijftiwintig jaren, Preadvies voor de vereniging voor vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, blz. 31 en 32, P.J. Boon, De parlementaire enquête. Een rechtsvergelijkende studie. Zwolle 1982, blz. 223 en 224.

<sup>2</sup> H.R.B.M. Kummeling en C.A. Mijnen, Parlementair Enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 13 en 14.

<sup>3</sup> L.F.M. Verhey, Parlementair onderzoek in het Verenigd Koninkrijk, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 15 en 16 en C.A.J.M. Kortmann, Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 2.

NB. In Groot-Brittannië heeft de getuige geen enkel verschoningsrecht.

kunnen ondermijnen. Opneming van een dergelijk recht zou het belang van informatievergaring door de enquêtecommissie in feite ondergeschikt maken aan het strafproces. De initiatiefnemers achten dit ongewenst.

Bij de wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête in 1991 is ook expliciet afgezien van de opneming van een zogenaamd verschoningsrecht op «non-incrimination». De indieners hadden wel oog voor de gevaren waaraan een derde of deskundige zichzelf, bepaalde bloed- en aanverwanten of zijn of haar echtgenoot of vroegere echtgenoot zou blootstellen, indien hij op bepaalde vragen zou antwoorden. Zij deelden echter niet de vrees dat het huidige artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête niet toereikend zou zijn. De parlementaire enquête inzake de bouwsubsidies had volgens de indieners aangetoond dat het zeer wel mogelijk is de verschillende doelstellingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van enquêtecommissie en het openbaar ministerie te onderscheiden en te scheiden. Daarbij wezen zij er op dat een enquêtecommissie, gesteld voor het dilemma dat een getuige of deskundige tegenover haar aannemelijk heeft gemaakt dat bovenstaande situatie zich zou kunnen voordoen, voor een besloten verhoor kan kiezen. Daarnaast zou de getuige er volgens de indieners voor kunnen kiezen, weigeren te antwoorden. De commissie zal dan moeten beslissen of zij in haar vraag volhardt.<sup>1</sup> Het evenredigheidsbeginsel brengt ook mee dat de enquêtecommissie alleen maar mag vragen naar informatie die zij voor haar onderzoek ook echt nodig heeft. Indien een getuige aangeeft dat een verklaring belastend kan zijn, kan de enquêtecommissie vanuit dit beginsel onder omstandigheden overwegen geen vragen over dit onderwerp te stellen.

Het niet opnemen van een verschoningsrecht op «non-incrimination» is in de lijn met de regeling die is opgenomen in de onlangs in werking getreden Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Op grond van deze wet komt aan gehoorde personen evenmin een verschoningsrecht toe voor het geval hij belastende verklaringen zou afleggen. Net als op grond van dit wetsvoorstel kunnen verklaringen afgelegd voor de Onderzoeksraad voor veiligheid, niet in andere procedures gebruikt worden.<sup>2</sup>

Evenmin is in dit wetsvoorstel gekozen voor een strafrechtelijke immuniteit voor personen die voor de enquêtecommissie belastende verklaringen hebben afgelegd, zoals in Amerika bestaat.<sup>3</sup> De initiatiefnemers achten het verwerpelijk indien «leeglopen» voor de enquêtecommissie ertoe zou leiden dat aan personen strafrechtelijke immuniteit wordt verleend. Het verlenen van strafrechtelijke immuniteit zou naar hun mening tot onaanvaardbare uitkomsten leiden.

## **HOOFDSTUK 9 DE AFRONDING VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE**

### **9.1. De dag tot waarop bevoegdheden uitgeoefend kunnen worden**

Over het einde van een parlementaire enquête is in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête niets geregeld. De indieners achten het van belang dat uit de nieuwe wet onmiskenbaar volgt tot op welk moment de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen. Daarom is in dit wetsvoorstel neergelegd dat de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen totdat de enquête door de Kamer wordt beëindigd (artikel 4, eerste lid). In het normale geval zal dat zijn nadat de Kamer de enquêtecommissie na de aanbidding van haar rapport en het daarop volgende debat decharge heeft verleend (vgl. artikel 34, eerste lid). De mogelijkheid

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 19 816, nr. 10. blz. 6–7.

<sup>2</sup> Zie artikel 69 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

<sup>3</sup> D.R. Doorenbos, De Wet op de Parlementaire Enquête onder de loep, Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004, Moretus, Den Haag, 2004), blz. 57 – 67.

tot het uitoefenen van haar bevoegdheden eindigt dus niet met de aanbieding van het rapport aan de Kamer. Zoals de afgelopen enquêtes hebben laten zien zal er in het algemeen geen behoefte bij de enquêtecommissie bestaan om na de aanbieding van het rapport nog informatie te verzamelen. Het is echter niet uitgesloten dat de Kamer tot de conclusie komt dat de enquêtecommissie nog nader onderzoek dient te verrichten.

Naast het reguliere geval dat de enquête wordt beëindigd na het verlenen van decharge, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat de Kamer de enquête voortijdig beëindigt (artikel 34, tweede lid). Hiervan is tot op heden nog geen sprake geweest.

## 9.2. De verantwoording door de enquêtecommissie

Aan een enquêtecommissie komen vergaande bevoegdheden toe. Daarom is het gewenst dat de enquêtecommissie verantwoording aflegt over de wijze waarop zij haar opdracht heeft uitgevoerd en haar bevoegdheden heeft uitgeoefend. De Raad van State heeft er terecht op gewezen dat het afleggen van verantwoording temeer gewenst is, nu het enquêterecht een grondwettelijk recht is van de Kamer zelf, dat uitgeoefend wordt door middel van de commissie van de kamer. In artikel 34, eerste lid, is expliciet bepaald dat de Kamer de enquête beëindigt nadat de enquêtecommissie aan de Kamer verantwoording heeft afgelegd. Niet voorgescreven is dat de enquêtecommissie ook bij een voortijdige beëindiging van de enquête verantwoording dient af te leggen over de wijze waarop zij van haar bevoegdheden heeft gebruik gemaakt. Maar ook in dat geval zal doorgaans het afleggen van verantwoording in de rede liggen. Het is aan de Kamer zelf om te bepalen of in een concreet geval deze verantwoording inderdaad gewenst is.

## 9.3. Het rapport van de enquêtecommissie

Het is gebruikelijk dat een enquêtecommissie ter verantwoording van haar werkzaamheden een openbaar rapport opstelt dat zij vervolgens aan de Kamer aanbiedt. De initiatiefnemers menen dat het rapport van de enquêtecommissie zo'n belangrijk onderdeel van de enquête betreft, dat van de opstelling en aanbieding hiervan melding dient te worden gemaakt in de wet. Het voorgestelde artikel 33 van het wetsvoorstel voorziet hierin. Het wetsvoorstel bevat geen nadere voorschriften over de inhoud van de rapporten. De indieners menen dat aan de enquêtecommissie moet worden overgelaten of de rapporten bijvoorbeeld ook conclusies en aanbevelingen bevatten.

De initiatiefnemers hebben wel geconstateerd dat de enquêterapporten van recente enquêtecommissie zeer omvangrijk zijn. Dat geldt zowel voor het hoofd rapport, als voor de bijlagen. Onderstaande tabel laat dit zien.

### Rapportomvang parlementaire enquêtes

Naam onderzoek	Omvang hoofd rapport (aantal pagina's)	Totale omvang inclusief bijlagen (aantal pagina's)
Enquête RSV	497	5 507
Enquête Bouwsubsidies	500	3 136
Bijzondere commissie Onderzoek (enquête) paspoortproject	139	672
Uitvoering van de sociale verzekeringswetten	425	1 376
Opsporingsmethoden (IRT)	484	4 880
Vliegkamp Bijlmermeer	414	2 129
Bouwnijverheid	308	3 224
Srebrenica	467	1 565

Ook tijdelijke commissies zonder enquêtebevoegdheden schrijven overigens lijvige rapporten. Het rapport van de tijdelijke commissie onderzoek Integratiebeleid omvat 2399 pagina's. Het rapport van de tijdelijke commissie onderzoek Infrastructuurprojecten telt 2 210 pagina's. Iedere onderzoekscommissie voelt de behoefte verantwoording af te leggen over de werkzaamheden. Toch denken de initiatiefnemers dat vaker kan worden volstaan met een rapportage op kernpunten. Als het goed is, is de meeste informatie immers al via het openbare verhoren naar buiten gekomen.

#### *Geen wettelijk recht op voorinzage van rapporten*

In Duitsland dient getuigen die door de openbaarmaking van het enquête-rapport in hun rechten geschaad zouden kunnen worden, de gelegenheid geboden te worden om binnen twee weken stelling te nemen tegen het rapport. Dit ter bescherming van hun positie. De kerninhoud van deze stellingname moet dan vervolgens in het commissierapport worden opgenomen.<sup>1</sup> In dit wetsvoorstel is niet voor de opneming van zodanig recht gekozen. In de praktijk gebeurt het soms dat bewindspersonen vooraf inzage krijgen in passages van het concepteindrapport. Deze praktijk kan ook onder het voorliggende wetsvoorstel voortgang vinden. Een wettelijk recht op voorinzage achten de initiatiefnemers echter onwenselijk.

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

### **10.1. Inleiding**

Voor het parlementaire proces geldt in het algemeen dat dit zoveel mogelijk in de openbaarheid en op transparante wijze plaatsvindt. Deze beginselen dienen ook voor de parlementaire enquête te gelden. De enquêtecommissie dient immers gecontroleerd te kunnen worden, zowel door de Kamer zelf, als door de media en de samenleving. In de praktijk van de parlementaire enquête doen zich vaak vragen voor inzake de openbaarheid en vertrouwelijkheid van documenten die de enquêtecommissie in de loop van het onderzoek heeft vergaard. Dit geldt zowel voor de periode dat de enquête plaatsvindt, als voor de periode daarna. In hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op het uitgangspunt dat in dit wetsvoorstel is neergelegd dat het verhoor voor de enquêtecommissie in principe in de openbaarheid plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op kwesties inzake openbaarheid en vertrouwelijkheid van onder de enquêtecommissie berustende documenten, en de archivering hiervan.

### **10.2. Tot openbaarmaking rapport geen inzagerecht**

De initiatiefnemers menen dat de enquêtecommissies, afgezien van het openbare verhoren, voor de publicatie van hun rapport hun werk ongestoord en in stilte moeten kunnen verrichten. Documenten dienen daarnaast altijd in hun context te worden gezien. Een bepaald document kan bijvoorbeeld aanleiding zijn tot een bepaalde conclusie, die niet gedragen wordt door andere documenten, feiten of omstandigheden. Een afzonderlijk document kan derhalve een geheel eigen leven gaan leiden. De initiatiefnemers achten het om deze redenen ongewenst indien voor de publicatie van het rapport onder de commissie berustende documenten door anderen ingezien kunnen worden. Daarom is in dit wetsvoorstel neergelegd dat voor de aanbidding van het rapport aan de Kamer niemand recht op inzage in of afschrift van onder de commissie berustende documenten heeft. Dit betekent dat alle stukken tot dit moment vertrouwelijk zijn. Ook in de afrondende fase van de enquête wordt vaak nog hard gewerkt aan

<sup>1</sup> H.R.B.M. Kummeling en C.A. Mijnen, Parlementair Enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blz. 14.

het vervolmaken van het rapport. Het zou verstorend en vertragend werken indien enquêtecommissies in die fase vragen van buitenstaanders zouden moeten beantwoorden.

De voorgestelde regeling betreft een verduidelijking ten opzichte van de huidige regeling. Voor de bescheiden die aan de enquêtecommissie zijn overgelegd geldt op grond van het huidige artikel 18b van de Wet op de Parlementaire Enquête het uitgangspunt dat deze openbaar zijn.<sup>1</sup> Deze regeling is in 1991 in de wet opgenomen. Uit de toelichting op dit artikel blijkt echter niet of de openbaarheid nu uitsluitend ziet op de situatie dat de commissie haar werkzaamheden heeft beëindigd, of dat het artikel ook een regeling bevat voor de tijd dat de commissie met haar onderzoekswerk bezig is.<sup>2</sup> De praktijk is echter dat de stukken tijdens het onderzoek niet door derden ingezien kunnen worden. Deze praktijk wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd.

#### *Onder de enquêtecommissie berustende documenten*

De regeling ziet op alle onder de enquêtecommissie berustende documenten. In geen enkel document dat de commissie onder zich heeft, kan inzage worden verleend. Het gaat hier zowel om documenten die de enquêtecommissie ten behoeve van haar onderzoek heeft vergaard, als om documenten die de enquêtecommissie zelf heeft vastgesteld (bijvoorbeeld interne verslagen of discussiestukken) of in opdracht van de commissie (bijvoorbeeld adviezen van advocaten of externe onderzoeksbureaus) zijn opgesteld. Voor de interpretatie van het begrip «document», zij verwezen naar paragraaf 4.4. van deze toelichting. Een uitzondering op het verbod tot inzage geldt voor de verslagen van het openbare verhoor. Deze zijn ook al voor de aanbieding van het enquêterapport voor een ieder ter inzage.

#### *Inzagerecht Kamerleden na openbaarmaking enquêterapport*

Na de openbaarmaking van het enquêterapport vindt er altijd een debat met de Kamer plaats over het rapport. Dit wordt gevolgd door een parlementair debat met de regering. Het werk van de enquêtecommissie dient naar het oordeel van de initiatiefnemers uit de aard der zaak gecontroleerd te kunnen worden door de gehele Kamer. De Kamerleden die geen zitting hebben in de enquêtecommissie dienen in staat gesteld te worden om de uitkomsten van het onderzoek van een enquêtecommissie te beoordelen, ook aan de hand van de vertrouwelijke stukken. De overige leden dienen daarom na de aanbieding van het enquêterapport aan de Kamer inzage te kunnen hebben in alle stukken die de enquêtecommissie voor haar onderzoek heeft gebruikt. Dit is in artikel 38 van het wetsvoorstel neergelegd. Op grond van dit artikel heeft elk lid van de Kamer met ingang van de dag waarop de commissie haar rapport aan de Kamer aanbiedt recht op inzage in de documenten die aan de enquêtecommissie zijn overgelegd. Ten aanzien van de vertrouwelijke stukken geldt dat de Kamerleden verplicht zijn om over de inhoud van deze documenten geheimhouding te bewaren.

De enquêtecommissie-Opsporingsmethoden heeft aanbevolen om het huidige artikel 18b, derde lid, zodanig aan te passen, dat de (voltallige) Kamer niet zonder meer inzage heeft in de geheime stukken.<sup>3</sup> De initiatiefnemers menen evenwel om redenen hiervoor uiteengezet dat geen informatie aan de overige Kamerleden onthouden kan worden. Een uitzondering geldt uitsluitend voor het verslag van het besloten voorgesprek.

#### *Inzagerecht*

Op grond van het derde lid van het huidige artikel 18b dienen de vertrouwelijke bescheiden ter inzage of anderszins ter kennisneming worden gelegd van de overige leden van de Kamer of de verenigde vergadering.

<sup>1</sup> Artikel 18b, eerste lid, luidt als volgt: «1. De commissie kan om gewichtige redenen in verband met de bescherming van de in artikel 3, eerste lid, genoemde personen of van een belang, bedoeld in artikel 18, besluite aan haar overgelegde bescheiden of gedeelten daarvan niet openbaar te maken.» Het uitgangspunt van openbaarheid ligt dus niet met zoveel woorden vast in het huidige artikel 18b. Uit de memorie van toelichting bij het artikel kan echter worden afgeleid dat het uitdrukkelijk de bedoeling van dit artikel is om openbaarheid van de stukken als uitgangspunt in de Wet op de Parlementaire Enquête neer te leggen. Het uitgangspunt van openbaarheid zou ook a contrario uit artikel 18b Wet op de Parlementaire Enquête afgeleid kunnen worden.

<sup>2</sup> Uit de plaats van het artikel in de Wet op de Parlementaire Enquête, zou afgeleid kunnen worden dat dit artikel juist (ook) ziet op de situatie tijdens het onderzoek. In de memorie van toelichting op artikel 18a Wet op de Parlementaire Enquête over de openbaarheid van het verhoor wordt opgemerkt dat het van belang is dat de kiezer ook tijdens het werk van de parlementaire enquête in staat is het werk van de door hem of haar gekozen volksvertegenwoordiger te volgen. Indien deze redenering ten aanzien van het verhoor wordt gevolgd voor de bescheiden, lijkt ook voor de bescheiden van belang dat deze al tijdens het onderzoek ingezien kunnen worden. Ook de formulering in artikel 29 Wet op de Parlementaire Enquête, dat betrekking heeft op de vernietiging en archivering van bescheiden, geeft aanleiding te veronderstellen dat artikel 18b Wet op de Parlementaire Enquête tevens ziet op de situatie tijdens het onderzoek. In artikel 29 Wet op de Parlementaire Enquête wordt immers uitdrukkelijk gesproken over «Na beëindiging van het onderzoek ...», terwijl dat in artikel 18b Wet op de Parlementaire Enquête niet het geval is. Het is dus niet duidelijk of de huidige regeling uitsluitend bedoelt te regelen dat alle overgelegde stukken na het beëindigen van de werkzaamheden van de commissie ingezien kunnen worden, of dat dit ook al tijdens het onderzoek kan.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 12, blz. 49, aanbeveling 5.



Het ter inzage leggen vraagt om een actieve handeling. Op grond van dit wetsvoorstel kunnen de overige Kamerleden om inzage verzoeken, waarna de documenten vervolgens ter inzage worden gegeven.

*Inzageverlening aan personen die medewerking verlenen aan de enquête en aan externe onderzoeksbureaus*

In de praktijk kan het gewenst zijn dat personen die medewerking verlenen aan de enquête, inzage wordt verleend in documenten die de enquêtecommissie onder zich heeft. Met name zal het hierbij gaan om getuigen en deskundigen. Indien de enquêtecommissie externe bureaus inschakelt bij het werkzaamheden, zal het voorts in bepaalde situaties noodzakelijk zijn, dat zij inzage krijgen in onder de enquêtecommissie berustende documenten. Met het oog hierop bepaalt artikel 37, tweede en derde lid, dat de enquêtecommissie deze personen en bureaus in het belang van de enquête inzage kan verlenen in deze documenten. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om een *inzagerecht*. Het is aan de enquêtecommissie te beoordelen, binnen de grenzen van de wet, aan welke personen en instanties inzage wordt verleend in het belang van de enquête.

### **10.3. Het uitgangspunt van openbaarheid van documenten na aanbidding rapport**

Nadat het enquêterapport aan de Kamer is aangeboden, worden alle documenten die onder de commissie berusten in beginsel openbaar en kan een ieder inzage in deze documenten krijgen. Dit is neergelegd in artikel 39. Het betreft hier een *passieve* openbaarheid: de enquêtecommissie maakt de onder haar berustende documenten niet uit eigen beweging openbaar, maar derden hebben wel een recht op inzage. Dit betreft een verduidelijking ten opzichte van het huidige artikel 18b van de Wet op de Parlementaire Enquête. Dit artikel suggereert dat het om een actieve openbaarheid gaat: gesproken wordt over «openbaar te maken». In de memorie van toelichting op het artikel wordt niet nader ingegaan op de vraag of het hier uitsluitend een *passieve* (stukken kunnen op verzoek door derden worden ingezien) of *actieve* (stukken worden uit eigen beweging openbaar gemaakt) openbaarheid betreft. Het ligt echter niet erg voor de hand dat de bedoeling van de huidige regeling is de enquêtecommissie te verplichten alle onder haar berustende bescheiden uit eigen beweging openbaar te maken. In de praktijk gebeurt dat ook niet. De enquêtecommissie maakt aan het eind van haar onderzoek haar rapport openbaar. In dit openbare rapport zijn de documenten verwerkt. Ten aanzien van alle afzonderlijke documenten die de commissie bij haar onderzoek heeft gebruikt, beslist de enquêtecommissie expliciet of deze al dan niet vertrouwelijk zijn. De stukken die niet vertrouwelijk zijn, mogen vervolgens door derden worden ingezien. Deze praktijk wordt expliciet in het wetsvoorstel neergelegd.

*Gronden voor beperkingen aan de openbaarheid*

Hiervoor kwam ter sprake dat de onder de commissie berustende documenten na afronding van de enquête in beginsel *passief* openbaar worden. De commissie kan echter beperkingen aan de openbaarheid stellen op gronden ontleend aan de Wet openbaarheid van bestuur. Dit is een verruiming ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête op grond waarvan de enquêtecommissie uitsluitend om *gewichtige redenen*, verband houdend met de bescherming van personen en op grond van een bedrijfs- of beroepsbelang, kan besluiten dat aan haar overgelegde bescheiden of gedeelten daarvan, niet openbaar zijn (artikel 18b, eerste lid). Anders dan bij het verhoor, kunnen deze gewichtige redenen thans alleen gebaseerd zijn op de bescherming van een persoonlijk belang en op «mogelijke, onherstelbare beschadiging van beroeps- en ondernemingsbelangen». <sup>1</sup> De initiatiefnemers achten dit te beperkt. Ook

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1986 – 1987, 19 816, nr. 3 blz. 7.



bijvoorbeeld gronden ontleend aan het belang van de eenheid van de Kroon of de veiligheid van de staat dienen naar hun oordeel aanleiding te zijn om inzage te weigeren.

Bij de informatieverschaffing door de regering of een ander onderdeel van de overheid aan een parlementaire enquêtecommissie gelden de maatstaven van de Wet openbaarheid van bestuur niet. Alleen indien men een geslaagd beroep op één van de verschoningsgronden kan doen, kan het verstrekken van informatie achterwege blijven. Op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is het daarom formeel niet uitgesloten dat bepaalde documenten die vertrouwelijk aan een parlementaire enquêtecommissie worden verstrekt bij de Kamer door derden zijn in te zien, terwijl voor het betrokken overheidsorgaan geen verplichting tot openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur bestond of deze zich zelfs tegen openbaarmaking verzet. Derden kunnen in dat geval bepaalde documenten wel inzien bij de Kamer, maar niet bij het betrokken ministerie of overheidsorgaan. Dat is het gevolg van het feit dat het begrip «gewichtige redenen» in het huidige artikel 18b lid 2 van de Wet op de Parlementaire Enquête niet gelijk te stellen is met het bestaan van de in de Wet openbaarheid van bestuur voorziene uitzonderings- en beperkingsgronden. Die wetenschap zou thans terughoudendheid kunnen meebrengen bij het verstrekken van gevoelige informatie door de regering of andere overheidsinstanties aan de enquêtecommissie. In de praktijk worden hierover afspraken gemaakt tussen ministers en een parlementaire enquêtecommissie (protocollen).<sup>1</sup>

De initiatiefnemers achten het gelet op het voorgaande voor wat betreft de openbaarheid van documenten na de aanbidding van het enquêterapport, gewenst aansluiting te zoeken bij de uitzonderings- en beperkingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Dit is in artikel 40 van het wetsvoorstel geregeld. Door de aansluiting bij de Wet openbaarheid van bestuur wordt wettelijk geregeld dat documenten die door derden niet bij een ministerie of ander overheidsorgaan zijn in te zien, ook niet na een enquête bij de Kamer ingezien kunnen worden. Een ander voordeel van aansluiting bij de Wet openbaarheid van bestuur is dat hiermee de eenvormigheid van wetgeving wordt bevorderd. De Wet openbaarheid van bestuur is overigens niet van toepassing op de Kamer.<sup>2</sup>

#### *Interne documenten van de enquêtecommissie*

Als gezegd wordt voor wat betreft het openbaarheidsregime aansluiting gezocht bij de Wet openbaarheid van bestuur. Een bijzondere categorie betreft de documenten die de enquêtecommissie ten behoeve van interne discussievorming of verslaglegging heeft opgesteld. Voor deze categorie documenten is in artikel 40, vierde lid, een specifieke regeling opgenomen. De enquêtecommissie kan aan de openbaarheid van deze documenten eveneens beperkingen stellen. Zij kan er dus voor kiezen inzage te verlenen in deze documenten, maar ook om in deze documenten in het geheel geen inzage te verlenen. De initiatiefnemers gaan er van uit dat enquêtecommissie er in de praktijk voor zullen kiezen hun gehele interne dossier «vertrouwelijk» te verklaren. Er kunnen zich echter ook situaties voordoen waarin enquêtecommissies wel bereid zijn inzage te verlenen. Het wetsvoorstel voorziet in deze mogelijkheid.

#### *Duur van de beperkingen aan de openbaarheid*

De door de enquêtecommissie gestelde beperkingen aan de openbaarheid gelden op grond van dit wetsvoorstel tot het moment waarop de documenten naar het Nationaal Archief worden overgebracht, dan wel worden vernietigd. De Archiefwet 1995 bevat een overbrengingstermijn van twintig jaar (artikel 12), maar voorziet zowel in een vervroegde als een opgeschorte overbrenging. In principe zullen de door de enquêtecom-

<sup>1</sup> Het is de vraag of dat wel terecht is: de huidige Wet op de Parlementaire Enquête bepaalt immers dat onder de enquêtecommissie berustende bescheiden uitsluitend niet openbaar zijn, als sprake is van een gewichtige reden verband houdend met een belang van degene die de informatie verstrekt of een bedrijfs- of beroepsbelang. De enquêtecommissie zal thans de informatie waarover vertrouwelijkheid is afgesproken dus uitsluitend met een beroep op «belang van degene die de informatie verstrekt» aan de openbaarheid kunnen onttrekken.

<sup>2</sup> Zie artikel 2 Wet openbaarheid van bestuur juncto artikel 1;1, tweede lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht.

missie gestelde beperkingen dus voor 20 jaar gelden, maar een kortere of langere termijn behoort tot de mogelijkheden. Voor de periode daarna kunnen op grond van de Archiefwet 1995 opnieuw beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld. Hierop wordt onderstaand teruggekomen.

#### *Uitzondering op de vertrouwelijkheid*

Gedurende de eerste periode van twintig jaar na de publicatie van het enquêterapport kan zich de situatie voordoen dat, niettegenstaande de door de enquêtecommissie opgelegde vertrouwelijkheid, openbaarheid van de documenten is gewenst. De enquêtecommissies zullen mogelijk geneigd zijn, mede onder tijdsdruk in de laatste fase voor de aanbidding van hun rapport, documenten snel tot vertrouwelijk te bestempelen. Daarom kan de Kamer op grond van dit wetsvoorstel bepalen dat iemand tijdens deze periode toch inzage krijgt in een document dat door de commissie het stempel «vertrouwelijk» heeft gekregen (artikel 39, tweede lid,). Deze bevoegdheid is niet nader geclausuleerd. Het ligt echter voor de hand dat de Kamer in de praktijk uiterst terughoudend van deze bevoegdheid gebruik zal maken en aan haar beslissingen op dit punt eveneens de uitzonderings- en beperkinggronden van artikel 40 tot uitgangspunt neemt. Het zou onwenselijk zijn als afspraken die de enquêtecommissie met bijvoorbeeld het kabinet heeft gemaakt over vertrouwelijkheid van documenten, door de Kamer worden geschonden.

Artikel 39, tweede lid, bepaalt dat de Kamer kan besluiten een aan de openbaarheid gestelde beperking op te heffen, dan wel ten aanzien van een verzoeker, die bij kennisname een bijzonder belang heeft, buiten toepassing te laten. Het is mogelijk te besluiten dat een bepaald document voor een ieder is in te zien, dan wel slechts door een of meer nader omschreven personen. Dit laatste is een afwijking ten opzichte van het systeem van de Wet openbaarheid van bestuur, op grond waarvan een document of voor een ieder openbaar is, of voor niemand.<sup>1</sup>

De Kamer kan het besluit tot het verlenen van inzage nemen uit eigen beweging, dan wel op verzoek van een derde. Het ligt echter het meest voor de hand dat aan de openbaarmaking een verzoek ten grondslag zal liggen.

#### *Geen bezwaar- en beroepsmogelijkheid bij geen inzagerecht*

Indien een commissie besluit dat een bepaald document niet openbaar is, bestaat er geen mogelijkheid van bezwaar of beroep op de bestuursrechter tegen een weigering tot inzage. Het wetsvoorstel bevat geen voorzieningen op dit punt. De beide kamers zijn ook geen bestuursorgaan, zodat evenmin op grond van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid bestaat tegen een besluit op een verzoek om openbaarmaking van bepaalde documenten, een bezwaarschrift in te dienen of in beroep bij de bestuursrechter te gaan.<sup>2</sup> Uiteraard bestaat voor derden altijd de mogelijkheid om de burgerlijke rechter om een oordeel te vragen.

#### *Inzagerecht*

Het wetsvoorstel bevat uitsluitend een inzagerecht. Het voorziet dan ook niet in een recht voor derden in afschrift van documenten. Dit neemt niet weg dat de Kamer er in voorkomend geval toe kan overgaan om, al dan niet tegen kostprijs, een afschrift van documenten te verstrekken.

## **10.4. Archivering**

### *Archiefwet 1995 van toepassing*

Dit wetsvoorstel bevat uitsluitend een regeling over de inzage van documenten van de enquêtecommissie voor de periode dat de documenten bij de enquêtecommissie en vervolgens de Kamer berusten. Bij het

<sup>1</sup> Zie ABRvS 25 april 2000, JB 2000/142. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het recht op openbaarmaking ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur iedere burger in gelijke mate toekomt.

<sup>2</sup> Vlg. artikel 1:1, tweede lid, onder b, en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

ontbreken van een specifieke regeling in dit wetsvoorstel over de archivering van de commissiedocumenten, is de Archiefwet 1995 hier van toepassing. Deze wet is, gelet op de definitie van overheidsorgaan in artikel 1 Archiefwet 1995, immers ook op de Eerste en Tweede Kamer van toepassing. De initiatiefnemers zien, mede gezien de mogelijkheid die de Archiefwet biedt om stukken vertrouwelijk te houden, geen aanleiding om in het wetsvoorstel een van deze wet afwijkende regeling op te nemen.

Dat de Archiefwet 1995 van toepassing is brengt mee dat het archief van de enquêtecommissie wordt verdeeld in een te bewaren en een te vernietigen gedeelte op grond van een selectielijst, als bedoeld in artikel 5 Archiefwet 1995. Het te bewaren archief wordt na in principe twintig jaar overgebracht naar de algemene rijksarchiefbewaarplaats bedoeld in artikel 26 Archiefwet 1995, dat wil zeggen het Nationaal Archief in Den Haag. Het te vernietigen gedeelte wordt na de daarvoor bepaalde termijn vernietigd. Bij de overbrenging kunnen door de *zorgdrager*, dit is de Tweede Kamer dan wel de Eerste Kamer (zie artikel 23 van de Archiefwet 1995), beperkingen aan de openbaarheid gesteld worden indien een van de gronden van artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995 aanwezig zijn. Het gaat hier om de volgende gronden:

- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang van de staat of zijn bondgenoten;
- het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen danwel van derden.

Deze termen hebben min of meer dezelfde betekenis en reikwijdte als de gronden genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 10). Bij de «onevenredige bevoordeling of benadeling» valt onder meer te denken aan bedrijfsgeheimen, die ook in parlementaire enquêtes regelmatig een rol spelen (o.a. RSV-enquête en Bouwnijverheid-enquête).

#### *De duur van de openbaarheidsbeperkingen na overbrenging naar het Nationaal Archief*

Wat betreft de duur van de openbaarheidsbeperkingen die bij overbrenging naar het Nationaal Archief gesteld kunnen worden, geldt dat er in beginsel een maximumtermijn van 75 jaar geldt. Deze termijn kan onder omstandigheden echter nog verlengd worden op grond van artikel 15, vierde of zesde lid, van de Archiefwet 1995. De Archiefwet 1995 houdt er dus rekening mee dat er bij de overheid «gevoelige» informatie berust die bij overbrenging niet (meteen) openbaar gemaakt kan worden. Overheidsorganen die veel «gevoelige» gegevens beheren, zoals openbaar ministerie en rechterlijke macht, vallen dan ook «gewoon» onder de Archiefwet.

#### *Kamer beslist over openbaarheidsbeperkingen bij overbrenging naar Nationaal Archief*

Een belangrijk verschil tussen de huidige Wet op de Parlementaire Enquête en het systeem van de Archiefwet 1995 is, dat het volgens de Wet op de Parlementaire Enquête de *commissie* is die beslist over openbaarheid of niet-openbaarheid (geheimhouding)<sup>1</sup>, terwijl dit volgens de Archiefwet 1995 de *zorgdrager, dat wil zeggen de Kamer*, is. Er is destijds bewust voor gekozen om niet de voltallige Kamer, maar de enquêtecommissie over de openbaarheid van bescheiden te laten beslissen.<sup>2</sup> De initiatiefnemers achten het evenwel gewenst dat, net zoals ten aanzien van de overige documenten die de Kamer onder zich heeft, het de Kamer is die 20 jaar na verloop van de enquête beslist over de al dan niet openbaarheid van documenten die naar het Nationaal Archief worden overgebracht. Een enquêtecommissie zal bij het beëindigen van de enquête mogelijk geneigd zijn documenten snel vertrouwelijk te verklaren. Twee decennia later kan de beslissing hierover heel anders komen te liggen. Dat de beslissing door de Kamer wordt genomen, neemt uiteraard niet weg

<sup>1</sup> Zie artikel 29, tweede en derde lid, jo. artikel 18a en 18b Wet op de Parlementaire Enquête.

<sup>2</sup> Zie de memorie van toelichting op artikel 29: «Uiteraard zal ook hier moeten gelden, dat stukken waaromtrent de commissie tijdens het onderzoek bepaalde dat zij geheim dienen te blijven, niet alsnog door de Kamer of de Verenigde Vergadering openbaar kunnen worden gemaakt».

dat er van uit mag worden gegaan dat zij zal rekening houden met de beslissingen omtrent vertrouwelijkheid die de enquêtemissie in het verleden heeft genomen.

#### *Geen gedwongen vernietiging van documenten*

Het huidige artikel 30 lijkt alleen vernietiging van de commissiearchieven mogelijk te maken, hetzij direct, hetzij op termijn.<sup>1</sup> De praktijk lijkt er ook vanuit te gaan dat vroeger of later vernietiging van het archief moet volgen. In dit verband is de volgende aanbeveling van de commissie-Opsporingsmethoden voor toekomstige enquêtes van belang: «De commissie acht het wenselijk dat na de beëindiging van het onderzoek van een onderzoekscommissie het archief niet vernietigd hoeft te worden, maar dat na consultatie van de Registratiekamer een regeling wordt getroffen vergelijkbaar met de regeling en het besluit Politiregisters om inzage te verschaffen in de gegevens».<sup>2</sup>

De initiatiefnemers achten het evenmin gewenst dat het gehele archief van de enquêtemissie op termijn wordt vernietigd. Dit terwijl voor de rest van de overheid het uitgangspunt geldt dat de bewaring of vernietiging van archief geregeld wordt in een selectielijst als bedoeld in (artikel 5 van) de Archiefwet 1995. In het kader van de procedure tot vaststelling van een selectielijst wordt, onder meer, de historische waarde van de archiefbescheiden gewogen. Over elke selectielijst vindt overleg plaats tussen de betrokken zorgdrager en (vertegenwoordigers van) de algemene rijksarchivaris. Ook de Raad voor Cultuur brengt over elke selectielijst een advies uit. De initiatiefnemers achten het ongelukkig dat de huidige Wet op de Parlementaire Enquête deze zorgvuldige en op het cultuurhistorische belang gerichte procedure nu juist uitsluit voor de archieven gevormd door enquêtemissies. Immers, de parlementaire enquêtes zijn hoogtepunten in de nationale politiek, die een schat aan informatie opleveren over het reilen en zeilen binnen en buiten de overheid. De parlementaire geschiedschrijving (in bredere zin: het historisch onderzoek) zou er bij gebaat kunnen zijn indien de commissiearchieven geheel of gedeeltelijk bewaard kunnen worden. Ook voor politicologen en andere geïnteresseerden kan dit een interessante bron van informatie zijn. Een voordeel van aansluiting bij de algemene regeling van de Archiefwet 1995 is bovendien, dat via de selectielijsten zoveel mogelijk gestandaardiseerd wordt welke stukken wel vernietigd mogen worden en welke niet. Zo zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat standaard alle oproepingsbrieven aan de getuigen en deskundigen, vernietigd worden.

<sup>1</sup> Volgens artikel 29, eerste lid, besluit de Kamer/de Verenigde Vergadering dat de bescheiden van de commissie vernietigd worden, dan wel *gedurende een door haar te bepalen periode* worden bewaard in het archief van de Kamer of in het Rijksarchief. Het feit dat er een periode van bewaring bepaald moet worden, lijkt uit te sluiten dat de bescheiden voor een onbepaalde periode bewaard worden. Overbrenging van de bescheiden naar een archiefbewaarplaats om daar permanent bewaard te worden (artikel 12 Archiefwet 1995), lijkt hierdoor naar de letter van de wet uitgesloten. Volgens het derde lid bepaalt de commissie waar de bescheiden, die op grond van artikel 18a of 18b Wet op de Parlementaire Enquête niet openbaar zijn gemaakt, worden bewaard en gedurende welke periode zij geheim zullen zijn. Kijkt men naar de memorie van toelichting op artikel 29, dan lijkt permanente bewaring van het «geheim archief» van een enquêtemissie net zo min mogelijk te zijn als bewaring van het openbaar archief: «De commissie dient ten aanzien van deze stukken de bevoegdheid te krijgen te bepalen waar deze stukken zullen worden bewaard *en gedurende welke periode zulks het geval zal zijn.*».

<sup>2</sup> Zie aanbeveling G, Kamerstukken 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 477.

## HOOFDSTUK 11 DIVERSE ONDERWERPEN

### 11.1. De ondersteuning van de enquêtemissie

Elke enquêtemissie heeft een uitgebreide ambtelijke ondersteuning. Deze medewerkers verzorgen de organisatie van de werkzaamheden van een enquêtemissie en zij voeren delen van het onderzoek uit. Hieronder worden onder meer begrepen de voorbereiding van de voor- gesprekken en het verhoor en het bestuderen van relevante, al dan niet vertrouwelijke, documenten. De indieners hebben zich beraden op de vraag of het wenselijk is dat in de wet bepalingen worden opgenomen over de ondersteunende medewerkers van de commissie.

Overwogen kan worden een regeling te treffen op basis waarvan bevoegdheden van de enquêtemissie gemandateerd kunnen worden aan ondersteunende medewerkers van de commissie. De indieners zien geen reden voor de opneming in het wetsvoorstel van een dergelijke regeling. De bevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête

komen toe aan de enquêtecommissie. Dit neemt niet weg dat medewerkers door de enquêtecommissie genomen besluiten in de praktijk kunnen uitvoeren. Zo kunnen ondersteunende medewerkers bijvoorbeeld documenten gaan inzien bij de departementen. Het besluit tot het uitoefenen van bevoegdheden dient echter altijd bij de commissie te berusten.

Ook is er niet voor gekozen in het wetsvoorstel een regeling te treffen over de aansprakelijkheid voor werkzaamheden van de medewerkers. Omdat de medewerkers in naam en daarmee onder verantwoordelijkheid van de enquêtecommissie werkzaamheden verrichten, is dat evenmin nodig.

Voor het overige geldt dat medewerkers van een enquêtecommissie in dienst zijn van de Kamer en gehouden zijn aan verplichtingen omtrent geheimhouding en vertrouwelijkheid. Een afzonderlijke regeling in onderhavig wetsvoorstel op dit punt is dus evenmin nodig.

## **11.2. De inschakeling van externe deskundigen**

Geconstateerd kan worden dat parlementaire enquêtecommissies in de praktijk deelonderzoeken uitbesteden aan externe deskundigen. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Commissies kiezen bijvoorbeeld voor de inschakeling van een extern bureau omdat zij op een bepaald terrein niet de benodigde expertise hebben, dan wel omdat zij simpelweg niet de beschikbare tijd hebben om alle aspecten in een bepaalde deelkwestie te onderzoeken.

Gesteld is dat voor de inschakeling van deskundigen een wettelijke regeling getroffen dient te worden. Aanleiding hiervoor is de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Van de Bunt.<sup>1</sup> De enquêtecommissie Opsporingsmethoden had de heer Van de Bunt ingeschakeld voor een deelonderzoek. Betrokkene werd vervolgens aansprakelijk gesteld voor schade die derden hadden geleden door onjuistheden in zijn rapport. De uitspraak betreft de reikwijdte van artikel 71 Grondwet (parlementaire onschendbaarheid) bij het inschakelen van externe deskundigen door het parlement, in casu een parlementaire enquêtecommissie.

De initiatiefnemers zien geen aanleiding in het wetsvoorstel een regeling over de inschakeling van externe deskundigen op te nemen. Zij menen dat de uitspraak duidelijk is. De essentie van de uitspraak van de Hoge Raad is:

- Er bestaat geen «afgeleide» parlementaire onschendbaarheid voor deskundigen die in opdracht van de Kamer of een Kamercommissie op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Zij kunnen derhalve strafrechtelijk of civielrechtelijk aansprakelijk zijn voor beweringen in hun rapport.
- Indien een deskundige door de Kamer of een Kamercommissie wordt ingeschakeld zonder op eigen naam naar buiten te treden, loopt deze niet het risico van strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid.
- Indien een deskundige door een parlementaire enquêtecommissie wordt gehoord, loopt hij ook niet het risico van strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid door de werking van artikel 24 Wet op de Parlementaire Enquête (verklaringen afgelegd voor de enquêtecommissie mogen niet in rechte worden gebruikt).

Deze lijn blijft onder het voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd. Indien een externe onderzoeker onder eigen naam in opdracht van een enquêtecommissie een onderzoek uitvoert, bestaat de mogelijkheid dat hij strafrechtelijk of civielrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor beweringen in zijn rapport. De initiatiefnemers achten dit de enige juiste lijn. De

---

<sup>1</sup> HR 28 juni 2002, NJ2002/577.



externe deskundigen moeten immers instaan voor hun wetenschap. Hiermee geven de initiatiefnemers overigens geen enkele kwalificatie over het werk dat de heer Van der Bunt in opdracht van de enquêtecommissie Opsporingsmethoden heeft verricht. Het is hen bekend dat vanuit de Tweede Kamer waardering heeft bestaan voor zijn werkzaamheden.

Verricht een externe deskundige niet op eigen naam een onderzoek in opdracht van de commissie, dan kan geen sprake zijn van een strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid. In dat geval draagt de enquêtecommissie immers de verantwoordelijkheid voor de inhoud van haar eigen rapportage. Door het op naam van een enquêtecommissie verrichten van onderzoek, kan civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid derhalve worden voorkomen.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat volgens de Hoge Raad de reikwijdte van artikel 71 Grondwet in twee opzichten is begrensd:

1. In de eerste plaats kunnen uitsluitend de leden van de Staten-Generaal, ministers, staatssecretarissen, en *andere personen die deelnemen aan de beraadslaging* een beroep doen op de immuniteit;
2. De immuniteit is bovendien beperkt tot hetgeen zij in de vergadering van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.

In deze zaak was niet in geding of aan het tweede vereiste was voldaan: het rapport van Van de Bunt was als onderdeel van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aan de Tweede Kamer aangeboden. Aan het eerste vereiste was naar het oordeel van de Hoge Raad in deze zaak echter niet voldaan. De Hoge Raad oordeelde dat de immuniteit niet toekomt aan personen die zich schriftelijk tot een Kamer of een Kamercommissie wenden, doch niet deelnemen aan de beraadslaging. Van de Bunt kon naar het oordeel van de Hoge Raad niet worden aangemerkt als een persoon *die deelneemt aan de parlementaire beraadslaging*. Onder «beraadslaging» dient naar het oordeel van de Hoge Raad te worden verstaan: het parlementaire debat, dat wil zeggen de schriftelijke of mondelinge uitwisseling van gedachten en standpunten in een vergadering van een Kamer of een Kamercommissie.

### **11.3. Het informatieprotocol**

Alle enquêtecommissies sluiten informatieprotocollen met het kabinet met als doel de uitwisseling van met name schriftelijke informatie tijdens het enquêteonderzoek op praktische wijze gestalte te geven. In deze protocollen worden tal van zaken geregeld. Zo worden bijvoorbeeld over en weer contactpersonen aangewezen, wordt het archiefbeheer gecoördineerd en worden afspraken opgenomen over het scannen van bescheiden. De initiatiefnemers achten het zinvol, of zelfs wenselijk dat ook in de toekomst dergelijke werkafspraken middels een protocol worden vastgelegd. Het vastleggen van afspraken kan onduidelijkheden gedurende een onderzoek voorkomen. Het zal in het algemeen de samenwerking tussen de betrokkenen verbeteren en daarmee het welslagen van het onderzoek bevorderen. Het vastleggen van dergelijke afspraken in een wet achten de indieners onmogelijk. Het doet geen recht aan de noodzaak om per enquêteonderzoek op maat afspraken te maken.

De indieners hebben een analyse gemaakt van de informatieprotocollen zoals die in de afgelopen jaren bij een aantal onderzoeken zijn afgesloten. Deze protocollen zijn steeds toegespitst op de dan geldende specifieke situatie. De indieners menen dat het wenselijk is dat een aantal onderdelen in ieder protocol worden geregeld en dat voor deze standaardafspraken een modelprotocol wordt ontwikkeld. Te denken valt aan



afspraken over de procedure, het verstrekken van mondelinge informatie gedurende het onderzoek en de omgang met vertrouwelijke informatie. Uit een analyse van afgesloten protocollen blijkt dat veelal afspraken worden gemaakt over de voorinzage voorafgaand aan publicatie van een enquêterapport. Betrokken ministers en staatssecretarissen krijgen het recht een (deel van het) enquêterapport vooraf in te zien teneinde dit te beoordelen op feitelijke onjuistheden, vertrouwelijke aspecten en het belang van de staat stelt ministers en staatssecretarissen in staat hun staatsrechtelijk verantwoordelijkheid op dit punt waar te maken. De enquêtemissie bepaalt de termijn waarbinnen gereageerd moet worden op het concept van het enquêterapport. De gedachten gaan daarbij uit naar termijnen van hooguit enkele dagen tot een à anderhalve week. De bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure zoals de Algemene Rekenkamer deze hanteert beslaat soms perioden van maanden. Een dergelijke termijn achten de indieners veel te lang. Dit is ook niet nodig omdat het uiteindelijke debat tussen de Kamer en de regering gezien kan worden als een vorm van bestuurlijk hoor en wederhoor.

#### **11.4. Wijziging Reglement van Orde Tweede Kamer en Eerste Kamer**

Met de inwerkingtreding van de Wet op de parlementaire enquête 200x is een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer noodzakelijk. De indieners hebben gemeend dat zij in deze fase niet verantwoordelijk zijn voor de noodzakelijke wijziging. Ook het Reglement van Orde van de Eerste Kamer zal gewijzigd moeten worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Eerste Kamer zelf. Beide reglementswijzigingen kunnen pas aan de orde zijn wanneer de Eerste Kamer heeft ingestemd met dit wetsvoorstel.

De indieners stellen overigens wel voor hoofdstuk XII van het Reglement van Orde te vereenvoudigen. De indieners hebben alle relevante bepalingen verwerkt in de wetstekst zelf. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst, en dit weegt het zwaarst, bevat het huidige Reglement van Orde bepalingen met een externe werking. Dat wil zeggen dat ook derden geraakt worden door hetgeen momenteel is vastgelegd in het Reglement van Orde. De indieners doelen op de artikelen die betrekking hebben op de ondervraging van getuigen en deskundigen en het afleggen van een valse verklaring. De commissie vindt het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid wenselijk dat dergelijke bepalingen worden vastgelegd in de wet zelf en niet in een intern «huishoudelijk» reglement van de Tweede Kamer.

De tweede reden voor de wens het aantal relevante bepalingen terug te brengen, is de wens tot verduidelijking. De indieners staan op het standpunt dat met het samenvoegen van alle relevante bepalingen in een wettelijke regeling een aanmerkelijke verduidelijking wordt geboden. De gebruiker kan alles terugvinden in één document.

#### **11.5. Wijziging van andere wetgeving**

De initiatiefnemers hebben geconstateerd dat een drietal wetten wijzigingen bevatten naar de huidige Wet op de Parlementaire Enquête die aangepast zullen moeten worden. Het gaat hier om de Wet ministeriële verantwoordelijkheid, de Schepenenwet, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf.

Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid is de huidige Wet op de Parlementaire Enquête van toepassing

op een door het parlement in te stellen commissie van onderzoek die belast is met het opsporen en verzamelen van bescheiden, inlichtingen en bewijzen met betrekking tot een strafrechtelijke aanklacht tegen een minister. Gezien het karakter van deze commissie, kunnen de bepalingen van dit wetsvoorstel zonder meer van toepassing worden verklaard op het onderzoek van deze commissie. Artikel 41 van dit wetsvoorstel voorziet hierin.

In de artikelen 30 en 32 van de Schepenwet wordt een aantal artikelen van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête van toepassing verklaard op onderzoek van bepaalde organen naar scheepsrampen. Het valt buiten het bestek van de taakopdracht van de commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête om ook voorstellen tot wijzigingen van deze artikelen te doen. Daarbij komt dat de Schepenwet een Rijkswet is, zodat voorstellen tot wijzigingen niet met onderhavig wetsvoorstel meegenomen kunnen worden. Dit neemt niet weg dat de Schepenwet aangepast zal moeten worden indien met onderhavig wetsvoorstel de huidige Wet op de Parlementaire Enquête komt te vervallen. De initiatiefnemers hebben de eerstverantwoordelijke minister van dit wetsvoorstel in kennis gesteld, zodat de benodigde initiatieven genomen kunnen worden.

In artikel 56, achtste lid, van de Wet toezicht Verzekeringsbedrijf 1993 en artikel 29, achtste lid, van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf worden ten slotte de artikelen 17 en 23, eerste lid, van de huidige Wet van de Parlementaire Enquête van toepassing verklaard op verhoren van getuigen en andere personen door de Pensioen- en Verzekeringkamer. Dit wetsvoorstel bevat evenmin voorstellen tot aanpassing op dit punt. Het ligt voor de hand dat de aanpassing van deze artikelen bij een eerstvolgende wijziging van deze wetgeving wordt meegenomen. De initiatiefnemers hebben de eerstverantwoordelijke minister van dit wetsvoorstel in kennis gesteld.

## **ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

Artikel 1 bevat de begripsbepalingen.

Onder «Kamer» dient op grond van het eerste lid, onderdeel a, zowel de Eerste, de Tweede Kamer, als de verenigde vergadering te worden begrepen. Ingevolge artikel 2, eerste lid, kan de Kamer besluiten een parlementaire enquête te houden. Voor zover in de overige artikelen van het wetsvoorstel de term «Kamer» wordt gehanteerd, gaat het om de Kamer die de enquête heeft ingesteld. Dit spreekt voor zich en is niet expliciet in de begripsbepalingen vermeld.

Er is voor gekozen de term «Kamer» met een hoofdletter te schrijven. De initiatiefnemers achten dit passend bij de positie van de Kamer en bovendien wordt hierdoor aangesloten bij de taalregels zoals opgenomen in de Parlementaire Taalgids van de Tweede Kamer. Hiermee is aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving niet gevolgd.

Het eerste lid, onderdeel b, spreekt voor zich.

Voor het begrip «document» (eerste lid, onderdeel c) is aangesloten bij de omschrijving van dit begrip in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur. In paragraaf 4.4. wordt nader op dit begrip ingegaan.

Het tweede lid is ontleend aan artikel 4 van de Gemeentewet en is relevant voor de artikelen 16, 19 en 20.

## **Artikel 2**

Artikel 2 regelt de instelling van de parlementaire enquête en de benoeming en samenstelling van de enquêtecommissie. In hoofdstuk 3 is op deze onderwerpen al in algemene zin op ingegaan.

Op grond van artikel 2, eerste lid, kan de Kamer besluiten een parlementaire enquête te houden. Geregeld is dat de Kamer dit op voorstel van één of meer van haar leden kan. Dit betekent dat als één lid voorstelt een parlementaire enquête te houden, de Kamer een beslissing zal moeten nemen op dit voorstel. Door dit wettelijk te regelen, wordt voorkomen dat de Kamer in haar Reglement van Orde zelf een ander minimumaantal leden als vereiste stelt voor het door haar in behandeling nemen van een voorstel een parlementaire enquête te houden. Anders dan in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is niet langer bepaald dat de Kamer dit besluit kan nemen op voorstel van een door haar ingestelde commissie. Materieel kan dit uiteraard wel, omdat de leden van de commissie tezamen een voorstel kunnen doen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het besluit een enquête te houden door de Kamer bij gewone meerderheid wordt genomen.

Het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat de parlementaire enquête wordt uitgevoerd door een commissie van de Kamer. Dit betreft een redactionele wijziging ten opzichte van het huidige artikel 1, tweede lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête. Het laatstgenoemde artikel bepaalt dat de enquête wordt uitgevoerd door een reeds door de Kamer ingestelde of door een door de Kamer in te stellen commissie. Of de enquête wordt uitgevoerd door een bestaande commissie of door een voor dit doel in te stellen commissie betreft een interne aangelegenheid van de Kamer. Daarom bepaalt het tweede lid uitsluitend dat de enquête wordt uitgevoerd door een commissie van de Kamer. Dit kan zowel een commissie die specifiek voor de enquête wordt ingesteld betreffen, als een reeds bestaande commissie. Ook zou een permanente commissie ingesteld kunnen worden die alle enquêtes verricht. De praktijk tot nu toe is overigens dat de enquête altijd wordt uitgevoerd door een speciaal voor dit doel ingestelde (eenmalige) commissie. Mocht de Kamer er in de toekomst toe overgaan een reeds bestaande commissie te belasten met een enquête, dan zullen alle leden van die commissie tot lid van de enquêtecommissie benoemd dienen te worden. Er kan dus niet volstaan worden met de aanwijzing van een commissie. Dit past niet in de systematiek van de wet.

Het derde lid komt voor wat betreft de omschrijving van het onderwerp van de enquête overeen met het huidige artikel 1, derde lid. Gesteld zou kunnen worden dat de bevoegdheid de omschrijving van het onderwerp vast te stellen al impliceert dat deze omschrijving ook gewijzigd kan worden. Voor de duidelijkheid bepaalt de tweede volzin van dit lid echter expliciet dat de Kamer de omschrijving van het onderwerp kan wijzigen.

Het besluit tot benoeming van de leden zoals geregeld in het vierde lid kan evengoed een ander besluit betreffen dan het besluit tot het houden van een parlementaire enquête, als één en hetzelfde besluit. Met artikel 2, vierde lid, wordt voorts geregeld dat uitsluitend Kamerleden tot lid van de enquêtecommissie benoemd mogen worden. Het wetsvoorstel bevat net als de huidige Wet op de Parlementaire Enquête geen regeling over de wijze van aanstelling van de voorzitter van de enquêtecommissie. De normale gang van zaken is dat voorzitters van kamercommissies door de

commissies zelf uit hun midden worden benoemd. Het wetsvoorstel sluit echter niet uit dat de Kamer regelt dat zij zelf uit haar midden de voorzitter aanwijst. Hiervoor is echter geen wettelijke regeling vereist. Opgemerkt wordt ten slotte dat uit het vierde lid volgt dat een onafhankelijke voorzitter, dat wil zeggen een voorzitter van buiten de Kamer, niet tot de mogelijkheden behoort.

De in artikel 2 genoemde besluiten treden terstond nadat de Kamer deze genomen heeft, in werking. De mededeling in de Staatscourant als geregeld in het vijfde lid heeft uitsluitend rechtsgevolgen voor zover het het besluit tot instelling van de enquête betreft. Op grond van artikel 4 kan de enquêtecommissie haar wettelijke bevoegdheid eerst uitoefenen de dag na de mededeling in de Staatscourant dat er een parlementaire enquête zal plaatsvinden. In de toelichting op artikel 4 zal hierop worden teruggekomen. De term «mededeling doen van» is gehanteerd omdat de mededeling niet constitutief is voor de inwerkingtreding van de besluiten. In dat geval zou de term «bekendmaken» zijn gehanteerd. Het «mededeling doen van» houdt in dat het besluit of de zakelijke inhoud daarvan in de Staatscourant wordt geplaatst. Het besluit als zodanig zal – net als alle andere besluiten van de Kamer – in de Handelingen van de Kamer worden opgenomen.

### **Artikel 3**

Artikel 3 regelt dat de kosten voor een enquête niet uit het reguliere budget van de Kamer bekostigd dienen te worden. Voorkomen wordt hiermee dat financiële argumenten een rol spelen bij de beslissing een enquête te houden. Het artikel komt naar zijn strekking overeen met het huidige artikel 29. Omdat de raming pas via de begrotingswet wordt vastgesteld, wordt in artikel 3, eerste lid, gesproken over het opstellen van de raming, in plaats van het vaststellen daarvan.

In het tweede lid wordt gesteld dat de uitgaven worden verwerkt in de begroting. Hiermee wordt in het midden gelaten of de uitgaven in de ontwerpbegroting, dan wel in een suppletore begroting (begrotingswijziging) worden opgenomen. Het is allebei mogelijk. De verwerking vindt plaats volgens de Comptabiliteitswet 2001 en de Grondwet waarin is geregeld hoe uitgaven wettelijk geautoriseerd worden en wie daarbij welke taak heeft.

Bij de verwijzing naar artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 kan nog geen rekening worden met het wetsvoorstel voor een Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 op basis waarvan de beide Kamers in de Rijksbegroting een afzonderlijke begroting krijgen. (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 833, nrs. 1–2). Verwezen wordt daarom naar de begroting van de Hoge Colleges van staat. In artikel 44 wordt er in voorzien dat met de inwerkingtreding van de Tweede wijziging van Comptabiliteitswet onderhavige wet in die zin wordt aangepast, dat alsdan wordt verwezen naar de afzonderlijke begroting van de beide Kamers der Staten-Generaal. De regering zal overigens een zelfstandige afweging kunnen maken over de hoogte van de uitgaven bij de verwerking in de ontwerpbegroting.

### **Artikel 4**

In artikel 4, eerste lid, is neergelegd gedurende welke periode de enquêtecommissie haar wettelijke bevoegdheden kan uitoefenen. Deze periode vangt aan met ingang van de dag na de mededeling in de Staatscourant van het besluit tot instelling van een parlementaire enquête. De besluiten tot instelling van een parlementaire enquête en tot benoeming van de leden van de enquêtecommissie treden terstond in werking nadat de

Kamer deze besluiten heeft genomen. De enquêtecommissie kan haar wettelijke bevoegdheden echter eerst uitoefenen nadat van het houden van de enquête mededeling is gedaan in de Staatscourant. Tussen het nemen van de besluiten en de mededeling daarvan in de Staatscourant kunnen in de praktijk mogelijk enkele dagen liggen. Gedurende die tijd kan de enquêtecommissie uitsluitend voorbereidende werkzaamheden verrichten. Dit hoeft in de praktijk echter niet op problemen te stuiten.

De periode dat de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen eindigt op de dag met ingang waarvan de Kamer de enquête beëindigt. Dit kan zowel een voortijdige beëindiging van de enquête betreffen (artikel 34, tweede lid), als een beëindiging nadat de enquêtecommissie verantwoording heeft afgelegd (artikel 34, eerste lid). Van deze besluiten dient vervolgens mededeling te worden gedaan in de Staatscourant. Voor het einde van de periode dat de enquêtecommissie haar wettelijke bevoegdheden kan uitoefenen is evenwel geen aansluiting gezocht bij de mededeling van de beëindiging van de enquête in de Staatscourant. Hiervoor is gekozen omdat er in de praktijk enkele dagen kunnen verstrijken tussen het nemen van het besluit tot beëindiging en de mededeling daarvan in de Staatscourant. Het is ongewenst indien de enquêtecommissie gedurende deze dagen nog haar bevoegdheden zou kunnen uitoefenen. Dit betreft overigens een zeer theoretische kwestie.

In artikel 4, tweede lid, is het zogenaamde evenredigheidsbeginsel neergelegd. Dit houdt in dat de enquêtecommissie haar bevoegdheden slechts mag uitoefenen voor zover dit naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3.

Artikel 4, derde lid, bepaalt dat de bevoegdheden van de enquêtecommissie niet worden beëindigd door het verstrijken van de zittingsduur van de Kamer of haar ontbinding. Het artikellid is gebaseerd op het huidige artikel 28. In feite is dit lid niet nodig. Uit het eerste lid van dit artikel vloeit al voort dat de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen totdat de Kamer de commissie heeft ontbonden. Voor de duidelijkheid en ter voorkoming dat door het niet openen van een met het huidige artikel 28 overeenkomende bepaling de indruk gewekt wordt dat het verstrijken van de zittingsduur of de ontbinding van de Kamer tot beëindigen van de enquêtecommissie leidt, is dit lid echter opgenomen. Het derde lid ziet zowel op de reguliere beëindiging van de zittingstermijn van de Kamer, als een ontbinding van de Kamer wegens grondwetsherziening krachtens artikel 137, derde lid, van de Grondwet of een ontbinding krachtens artikel 64 van de Grondwet. Deze regeling neemt uiteraard niet weg dat de nieuwgekozen Kamer de enquête ingevolge artikel 34, tweede lid, kan stopzetten.

## **Artikel 5**

Artikel 5 betreft een nieuwe bevoegdheid van de enquêtecommissie, te weten het vorderen van schriftelijke inlichtingen. Het gaat hier om inlichtingen die nog niet in een reeds bestaand document zijn vastgelegd. Wenst de commissie informatie die al op enigerlei wijze is vastgelegd, dan is artikel 6 van toepassing. De bevoegdheid omvat uitsluitend het verkrijgen van feitelijke informatie. Een enquêtecommissie kan dus personen niet verplichten tot het geven van een advies. Het geven van een advies kan uitsluitend op basis van vrijwilligheid, dan wel tegen betaling door de enquêtecommissie.

Het eerste lid van artikel 5 is ontleend aan artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht. Anders dan de toezichthouder op grond van artikel

5:16 van de Algemene wet bestuursrecht, kan een enquêtecommissie echter uitsluitend *schriftelijke* inlichtingen vorderen. Zie hierover uitgebreider paragraaf 4.3.2.

Artikel 5, tweede lid, bepaalt dat de enquêtecommissie de wijze waarop de schriftelijke inlichtingen worden verstrekt kan bepalen. Zij zal hierbij uiteraard de redelijkheid in acht dienen te nemen. Dat betekent dat zij rekening zal moeten houden met de gerechtvaardigde belangen van degenen bij wie de schriftelijke inlichtingen worden gevorderd.

### **Artikel 6**

Artikel 6 heeft betrekking op de bevoegdheid van de enquêtecommissie om kennis te nemen van al bestaande documenten. Met de formulering «inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten» van het eerste lid van artikel 6 is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het huidige artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête. Het artikel is zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd. Het begrip «document» betreft op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, elk materiaal dat gegevens bevat. Zie hierover de toelichting op dat artikelonderdeel. Zoals in paragraaf 4.4. reeds is vermeld, houdt het «afschrijf nemen» ook in dat gegevens die langs geautomatiseerde weg zijn vastgelegd kunnen worden overgenomen op elektronische gegevensdragers, dan wel op vordering van de enquêtecommissie kunnen worden uitgeprint.

Op grond van het tweede lid kan de enquêtecommissie de wijze waarop de kennisneming wordt verleend bepalen. In bepaalde gevallen zal een enquêtecommissie originele documenten willen inzien, in andere gevallen zullen kopieën van documenten volstaan. Het is in eerste instantie aan de enquêtecommissie om dit te bepalen. Ook hier geldt dat zij met gerechtvaardigde belangen van personen van wie medewerking wordt gevorderd, rekening dient te houden. Zo zal de enquêtecommissie in ogen-schouw moeten nemen wat de minst belastende manier is voor de betrokkenen. Voor zover het gaat om informatie die berusten bij de ministeries, dan wel onder de verantwoordelijkheid van een minister vallende organen, worden in de praktijk over de wijze van informatieverstrekking afspraken gemaakt in protocollen. Zie over deze protocollen paragraaf 11.3.

### **Artikel 7**

Artikel 7 kent aan de enquêtecommissie de (nieuwe) bevoegdheid toe om plaatsen te betreden. In paragraaf 4.2.3. is hier uitgebreid op ingegaan. Opgemerkt wordt dat de bevoegdheid uitsluitend de bevoegdheid omvat een plaats te betreden, maar niet om deze ook te doorzoeken. Hiervoor is een specifiekere grondslag nodig.

Het gaat hier om elke plaats in Nederland. De verplichting tot medewerking betreft ook Nederlanders die in het buitenland verblijven en in het buitenland gevestigde rechtspersonen die in Nederland bedrijfsactiviteiten verrichten (artikel 14). Voor zover echter plaatsen buiten Nederland liggen, zijn deze personen niet verplicht om medewerking te verlenen om deze te betreden. Uiteraard kan wel vrijwillig medewerking verleend worden.

Uit de aard der zaak ziet de bevoegdheid van artikel 7 niet op ambassades die in Nederland zijn gevestigd. Het is niet nodig dit expliciet te regelen.



De bevoegdheid zich te laten vergezellen door de door haar aangewezen personen is bedoeld om bijvoorbeeld (technische) deskundigen mee te nemen. Uit artikel 4, tweede lid, volgt in ieder geval dat geen andere personen worden meegenomen dan voor de taakvervulling van de enquêtecommissie nodig is.

Het tweede lid voorziet in een aparte procedure voor het betreden van woningen. Hiervoor is gelet op artikel 12 van de Grondwet toestemming van de bewoner nodig. Wordt deze toestemming niet verkregen, dan kan de commissie overeenkomstig de procedure zoals neergelegd in de artikelen 25, tweede volzin, tot en met 27 een machtiging vragen aan de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage. Dit betreft een afwijking van artikel 3 van de Algemene wet op het binnentreden. De leden 3 tot en met 5 van artikel 7 bevatten minimumvereisten voor het betreden van plaatsen. Voor zover de Algemene wet op het binnentreden afwijkende eisen bevat ten aanzien van het betreden van woningen, zijn deze vereisten op het binnentreden van woningen van toepassing.

Op grond van het derde lid is een voorafgaande kennisgeving verplicht aan de rechthebbende of de huurder van de plaats. Alleen indien deze voorafgaande kennisgeving strijdig is met het belang van de parlementaire enquête, geldt deze verplichting niet. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat vrees bestaat dat er wijzigingen worden aangebracht in de plaats als een voorafgaande kennisgeving uitgaat.

Het vierde lid bevat een legitimatieplicht voor het betreden van de plaats. Deze regeling is zoveel mogelijk overeenkomstig de regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor het betreden van plaatsen door toezichthouders.<sup>1</sup>

## **Artikel 8**

Artikel 8 heeft betrekking op de voorgesprekken van een enquêtecommissie met potentiële getuigen en deskundigen. In paragraaf 4.6. is uitgebreid ingegaan op de status en (juridische) consequenties van het voorgesprek. De voorgesprekken hebben een besloten karakter. Dat is in het eerste lid expliciet bepaald.

Op grond van het tweede lid is niemand verplicht medewerking te verlenen aan het voorgesprek. Dit is in afwijking van artikel 14 waarin een algemene verplichting tot medewerking aan de enquête is opgenomen.

Van het voorgesprek wordt op grond van het vierde lid een vertrouwelijk verslag gemaakt. Op de leden van de enquêtecommissie rust op grond van het derde lid een geheimhoudingsverplichting. Vanzelfsprekend blijft deze geheimhoudingsverplichting ook van kracht voor de gewezen leden als de enquête is beëindigd. Het is echter niet nodig dit expliciet in de wet te bepalen.

Het besloten karakter van het voorgesprek en het verslag en de geheimhoudingsverplichting impliceren, dat de daarin gewisselde informatie niet in herleidbare vorm bij de rapportage van de enquêtecommissie gebruikt mag worden. Tevens houdt dit in dat de enquêtecommissie (andere) getuigen of deskundigen tijdens een openbaar verhoor niet mag confronteren met tijdens het voorgesprek gewisselde informatie. Evenmin mag iemand na de enquête inzage hebben in de verslagen van de voorgesprekken. Dit laatste is in artikel 40, tweede lid, aanhef en onder e, geregeld. Dit geldt ook voor Kamerleden.

---

<sup>1</sup> Artikel 5:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

Is sprake van een strafrechtelijke procedure naar meeneed, omkoping van een getuige of deskundige bij een parlementaire enquête of overtreding van één van de delicten, bedoeld in de artikelen 192 tot en met 192c van het Wetboek van Strafrecht, dan kan – net als de overige in het kader van de enquête gewisselde informatie – het besloten verslag en de tijdens het voorgesprek gewisselde informatie wel gebruikt worden. Artikel 32 bevat voor de strafrechtelijke procedures naar deze delicten een specifieke regeling. Uit dit artikel volgt dat de enquêtecommissie tijdens de enquête verkregen informatie wel dient te verstrekken bij strafrechtelijke procedures naar genoemde delicten. Dit geldt ook voor de informatie die verstrekt is tijdens het voorgesprek. Deze informatie zal met name een rol kunnen spelen indien tijdens het voorgesprek enerzijds en het verhoor anderzijds tegenstrijdige informatie is verstrekt. Artikel 32, tweede lid, bepaalt expliciet dat de verplichting van de commissie of (haar) gewezen leden informatie te verstrekken bij deze strafrechtelijke procedures, voortgaat op de geheimhoudingsverplichting van onder meer artikel 8, derde lid.

Het verslag van het voorgesprek wordt ondertekend door de voorzitter of een ander lid van de commissie. Juist bij het voorgesprek zal zich de situatie kunnen voordoen dat deze wordt gehouden in afwezigheid van de voorzitter of de plaatsvervangende voorzitter. Daarom is uitdrukkelijk bepaald dat ook een ander lid van de commissie het verslag van het voorgesprek zal kunnen ondertekenen. Daarnaast wordt het verslag in principe ook ondertekend door de persoon waarmee het voorgesprek is gehouden. Indien hij daartoe niet bereid is, zijn hieraan vanzelfsprekend geen juridische consequenties verbonden. Wel kan het zijn dat de enquêtecommissie in een eventuele strafrechtelijke procedure naar meeneed minder sterk staat als zij aan wil tonen dat de betrokken persoon in een verhoor een andere verklaring heeft afgelegd dan bij het voorgesprek.

Omdat er in beginsel geen juridische consequenties aan een voorgesprek zijn verbonden en vanwege het informele karakter daarvan, bevat het wetsvoorstel geen regeling over de oproeping voor het voorgesprek. De wijze van oproeping wordt aan de Kamer overgelaten. Oproeping kan bijvoorbeeld per e-mail of telefonisch plaatsvinden. Het verdient aanbeveling dat betrokkenen in hun oproepingsbrief uitdrukkelijk worden gewezen op het onverplichte karakter van het voorgesprek.

Ten slotte wordt opgemerkt dat op de persoon met wie de commissie een voorgesprek houdt geen geheimhoudingsverplichting rust over hetgeen tijdens een voorgesprek is besproken. De opneming van een geheimhoudingsplicht zou onder meer op gespannen voet staan met de verplichting die ondergeschikten hebben jegens hun werkgever. Meer in het bijzonder staat deze verplichting voor ambtenaren haaks op de informatieverplichting die zij jegens hun bewindspersoon hebben op grond van de ministeriele verantwoordelijkheid.

## **Artikel 9**

Artikel 9 regelt de bevoegdheid van de enquêtecommissie om getuigen en deskundigen te horen. Het artikel heeft zowel betrekking op het openbare verhoren als het besloten verhoren. In paragraaf 3 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid nader uitgewerkt. Het tweede lid van artikel 10 bevat een quorumvereiste. Uitsluitend indien drie leden aanwezig zijn kunnen personen worden gehoord. Dit is het enige quorumvereiste dat het wetsvoorstel kent. Voor de overige bevoegdheden geldt dat als deze door één of meerdere leden worden uitgeoefend, deze geacht worden te worden uitgeoefend door de gehele enquêtecommissie.

## Artikel 10

Artikel 10 regelt de oproeping voor het verhoor. De regeling geldt zowel voor het openbare verhoren als het besloten verhoren.

Een wijziging ten opzichte van de huidige wettelijke regeling is dat op grond van het eerste lid de getuigen en deskundigen niet langer bij dagvaarding voor het verhoor kunnen worden opgeroepen. Oproeping bij een dagvaarding zoals dat thans mogelijk is heeft naar het oordeel van de indieners geen toegevoegde waarde, terwijl dit ten onrechte de indruk wekt dat het gaat om een verhoor vergelijkbaar met een verhoor voor de rechter. Daarom is in dit wetsvoorstel als uitgangspunt neergelegd dat de oproeping per aangetekende brief plaatsvindt. Oproeping per aangetekende brief is ook conform de huidige praktijk. Wel voorziet de laatste volzin van het eerste lid in de mogelijkheid dat de voorzitter de oproeping bij deurwaardersexploot doet betekenen. Dit om te verzekeren dat de brief ook daadwerkelijk de betrokkene op korte termijn bereikt. Wordt immers gekozen voor een aangetekende brief, dan is niet altijd verzekerd dat betrokkene op korte termijn de oproeping onder ogen krijgt. Is iemand immers niet aanwezig op het moment dat de brief wordt aangetekend, dan zal een bericht worden achtergelaten dat de brief op het postkantoor kan worden opgehaald. Het risico bestaat dat betrokkene de brief niet terstond ophaalt. De enquêtecommissie zal in de praktijk hier haar weg moeten vinden. Een mogelijkheid is dat de ondersteuning van de enquêtecommissie vooraf in overleg met de getuige of deskundige een datum voor het verhoor afspreekt, waarna de brief aangetekend wordt verzonden. Dit is goedkoper en eenvoudiger dan een oproeping bij deurwaardersexploot. Indien de commissie absolute zekerheid wenst over de ontvangst, dan zal voor de laatste wijze van oproeping gekozen kunnen worden.

Nieuw is voorts dat wordt geregeld dat personen op hun werkadres kunnen worden opgeroepen. Dit volgt uit artikel 10, eerste lid. Artikel 6 van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête bepaalt dat de getuigen of deskundigen in persoon of te hunner woonplaats worden gedagvaard. Aangezien bij een enquête een persoon veelal vanwege zijn functie zal worden opgeroepen voor een enquête, zal de oproeping op het werkadres in veel gevallen voor de hand liggen.

Een andere wijziging is dat de commissie op grond van het tweede lid voortaan in principe een termijn van acht dagen dient te hanteren tussen de oproeping en de datum van het verhoor. De indieners vinden de in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête opgenomen minimumtermijn van drie dagen in het algemeen te kort. Deze termijn biedt voor de getuige immers weinig voorbereidingstijd. Ook zal betrokkene in de gelegenheid moeten zijn, zijn agenda op het verhoor in te richten. Daarom is gekozen voor de termijn van acht dagen tussen de datum van ontvangst van de oproeping en de dag van het verhoor. Dit betekent dat het verhoor op zijn vroegst op de negende dag na de oproeping kan plaatsvinden. Deze termijn begint te lopen de dag na de ontvangst van de oproeping.

In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld in geval van verblijf in het buitenland, zal ook deze termijn te kort zijn. Aan de andere kant kan deze termijn onder omstandigheden te lang zijn. Daarom bepaalt artikel 10, vierde lid, dat de commissie kan bepalen dat het verhoor op kortere termijn plaatsvindt, namelijk indien dit in het belang van het onderzoek is, dan wel de betrokken getuige of deskundige met een kortere termijn instemt.

De formulering van het derde lid is ontleend aan artikel 170, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

## **Artikel 11**

In artikel 11, eerste lid, is het beginsel neergelegd dat het verhoor van de enquêtecommissie in principe in een openbare zitting worden gehouden. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid te bepalen dat van een openbaar verhoor geen beeld- en geluidsregistraties door derden worden gemaakt. Dit kan uitsluitend wegens gewichtige redenen. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan redenen die verband houden met de persoonlijke levenssfeer. De bevoegdheid te verbieden dat beeld- en geluidsregistraties worden gemaakt komt toe aan de commissie. De betrokken getuige of deskundige kan echter een verzoek hiertoe doen. Voor een toelichting op deze regeling wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

Van de openbare zitting wordt een openbaar verslag opgemaakt dat door de voorzitter van de enquêtecommissie of een ander lid van de commissie wordt ondertekend. Voorts dient het verslag ook door de getuige of deskundige te worden ondertekend. Voor de vervulling van de delictomschrijving van artikel 207 van het Wetboek van Strafrecht (meineed), is overigens niet vereist dat de getuige het verslag ook heeft ondertekend. Bij een ondertekening door de getuige wordt echter voorkomen dat er bij een eventuele strafrechtelijke procedure naar meineed een verschil van mening bestaat tussen de enquêtecommissie en de betrokken getuige over hetgeen tijdens een verhoor is verklaard.

## **Artikel 12**

Artikel 12 ziet op het besloten verhoren. De inhoud van dit artikel is grotendeels gelijk aan de regeling zoals opgenomen in artikel 18a, tweede tot en met vierde lid, van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Op grond van het eerste lid kan de commissie uitsluitend wegens gewichtige redenen besluiten tot een besloten verhoor. Net als bij het besluit geen beeld- en geluidsregistraties toe te staan, komt deze bevoegdheid toe aan de commissie. Voor de leden van de enquêtecommissie geldt een geheimhoudingsverplichting. Het spreekt voor zich dat deze geheimhoudingsverplichting ook na beëindiging van de enquête onverminderd van kracht blijft voor de gewezen leden van de commissie. Het is niet nodig dit expliciet te regelen.

Van het besloten verhoor wordt een vertrouwelijk verslag opgemaakt. Een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 18a, vierde lid, is dat de overige Kamerleden eerst inzage in een besloten verslag hebben met ingang van de dag na de aanbidding van het enquêterapport aan de Kamer (artikel 38, derde lid). Op grond van de huidige regeling hebben de Kamerleden terstond inzage in deze verslagen.

## **Artikel 13**

Artikel 13 regelt het afleggen van de eed of verklaring en de belofte voorafgaande aan de openbare of besloten verhoor. Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat het artikel niet van toepassing is op de voorgesprekken. In principe vindt elke verhoor van een getuige of deskundige die de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt plaats onder ede. In geval van een getuige luidt de eed of belofte dat betrokkene de waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen. De deskundige zal de eed of belofte moeten afleggen dat hij zijn verslag onpartijdig en naar beste weten zal uitbrengen.

De commissie kan besluiten het verhoor van een getuige niet onder ede of belofte te laten plaatsvinden. Dit betreft een volstrekt discretionaire bevoegdheid van de commissie. Hiervoor zal bijvoorbeeld gekozen kunnen worden indien iemand wegens zijn gebrekkige geestelijke ontwik-

keling de betekenis van de eed of belofte onvoldoende beseft. In dat geval kan betrokkene door de enquêtemissie worden aangemaand de waarheid en niets dan de waarheid te zeggen. Wordt niet gekozen voor een verhoor onder ede, dan heeft dit overigens als consequentie dat in geval van het afleggen van onjuiste verklaringen, geen sprake kan zijn van meened in de zin van artikel 207 van het Wetboek van Strafrecht.

Ten aanzien van de deskundige is niet geregeld dat het verhoor ook zonder voorafgaande eed of belofte kan plaatsvinden. Van een deskundige mag verwacht worden dat deze altijd de betekenis van de eed of belofte zal beseffen, zodat geen nadere regeling op dit punt nodig is.

De opnemng van de leeftijdsgrens van 16 jaar in het eerste lid betekent overigens niet dat de enquêtemissie personen onder deze leeftijd niet mag horen. De algemene verplichting tot medewerking zoals opgenomen in artikel 14 geldt ook voor personen jonger dan 16. Bij deze personen mag echter niet de eed of belofte worden afgenomen.

#### **Artikel 14**

Artikel 14, eerste lid, bevat de algemene verplichting tot medewerking aan de enquête. Het artikel is ontleend aan artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Anders dan in genoemd artikel worden de categorieën personen die verplicht zijn tot medewerking nauwkeurig in artikel 14 opgesomd. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over welke (rechts-)personen tot medewerking kunnen worden verplicht. De verplichting rust op de volgende categorieën personen:

1. Nederlanders, ongeacht waar deze zich bevinden;
2. Niet-Nederlanders, voor zover zij ingezetenen zijn van Nederland of hier verblijf houden;
3. Rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd;
4. Rechtspersonen die niet in Nederland zijn gevestigd, maar hier wel bedrijfsactiviteiten verrichten.

De eerste drie genoemde categorieën zijn ook op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête (artikel 3) verplicht tot medewerking aan een enquête. Voor het begrip «Nederlander» dient verwezen te worden naar de Rijkswet op het Nederlanderschap die een formeel begrip «Nederlander» hanteert.

De vierde categorie is nieuw. Door de toegenomen vestiging van buitenlandse bedrijven in Nederland is het wenselijk dat ook rechtspersonen met een zetel in het buitenland tot medewerking verplicht kunnen worden.

#### **Artikel 15**

Artikel 15 regelt dat de verplichting tot medewerking aan de enquête voor gaat op (wettelijke) geheimhoudingsverplichtingen. Deze voorrang geldt uitsluitend voor zover geen beroep kan worden gedaan op één van de in het wetsvoorstel opgenomen verschoningsgronden. Zo kan het belang van de staat (artikel 19) of bijvoorbeeld het beroepsgeheim (artikel 24) er aan in de weg staan dat de informatie verstrekt behoeft te worden. Opge merkt wordt daarbij dat het beroepsgeheim uitsluitend ziet op personen die een zogenaamde vertrouwensfunctie vervullen, zoals artsen en geestelijken. Het is dus bepaald niet zo dat alle personen waarvoor een wettelijke geheimhoudingsverplichting geldt, zich op het beroepsgeheim zouden kunnen beroepen.

Ook indien de wettelijke geheimhoudingsplicht strekt ter bescherming van de beraadslaging in een college, is de voorrangsregeling niet van toepas-

sing. Dit betekent bijvoorbeeld dat een lid van de rechterlijke macht niet op grond van artikel 15 gehouden kan worden om informatie te verstrekken over hetgeen in de gerechtelijke raadkamer is besproken. Betrokkene zal zich immers te allen tijde kunnen beroepen op het geheim van de raadkamer (zie artikel 21).

Uit het tweede lid volgt dat een persoon die ten behoeve van een andere persoon werkzaam is, zich niettegenstaande de in het eerste lid opgenomen voorrangregeling op de geheimhoudingsverplichting kan beroepen. Deze regeling is opgenomen ter bescherming van betrokken personen. Ook biedt het de enquêtecommissie een moment van heroverweging: is de informatie waarvoor geheimhouding geldt daadwerkelijk nodig voor de waarheidsvinding. Te denken valt bij dit lid aan personen die ten behoeve van een minister werkzaam zijn, maar ook aan andere ondergeschikten. De persoon ten behoeve van wie hij werkzaam is zal, daartoe gevorderd door de enquêtecommissie, ontheffing dienen te verlenen van de geheimhoudingsverplichting. Deze ontheffing hoeft echter niet verstrekt te worden, indien een beroep kan worden gedaan op een verschoningsgrond.

### **Artikel 16**

Artikel 16 bevat een bijzondere voorziening voor personen die ten behoeve van een minister of staatssecretaris werkzaam zijn. Het gaat hier niet alleen om personen die als ambtenaar bij het ministerie zijn aangesteld, maar ook om personen die op basis van arbeidscontract bij het desbetreffende ministerie werkzaam zijn (vgl. artikel 1, tweede lid). Personen die bij een zelfstandig bestuursorgaan werkzaam zijn, vallen er echter niet onder.

De personen die ten behoeve van een bewindspersoon werkzaam zijn, zijn niet verplicht om zelfstandig medewerking te verlenen aan een vordering van de commissie om schriftelijke inlichtingen te verstrekken of om documenten te verstrekken, ten minste voor zover het gaat om informatie die betrekking heeft op hun functie. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt dat mee. De informatie of de documenten kunnen uitsluitend via tussenkomst van de minister aan de enquêtecommissie worden verstrekt. De woorden «door tussenkomst van de minister» houden in dat het de minister is die deze documenten en schriftelijke inlichtingen verstrekt. Op de onder verantwoordelijkheid van de minister werkzame ambtenaren berust dus geen zelfstandige verantwoordelijkheid om de enquêtecommissie schriftelijk te informeren. De ambtenaar kan in die hoedanigheid uitsluitend als getuige of deskundige worden opgeroepen. Overigens zal de enquêtecommissie over het algemeen rechtstreeks de minister benaderen voor het inzien van documenten of het verkrijgen van schriftelijke inlichtingen. In het geval een enquêtecommissie ambtenaren zou benaderen, kunnen deze de schriftelijke inlichtingen uitsluitend via de minister verstrekken. De tussenkomst van de minister kan in de praktijk op verschillende wijze worden vormgegeven. Zo kan de minister de betrokken personen machtiging verlenen om de enquêtecommissie inzage te geven in bepaalde documenten. Een andere vorm is dat de minister de documenten of schriftelijke informatie zelf aan de enquêtecommissie verstrekt, waarbij de ambtenaren het voorwerk verrichten. In alle gevallen vindt de informatieverstrekking echter plaats onder verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon. Doorgaans worden over de wijze van informatieverstrekking afspraken gemaakt in protocollen.



## **Artikel 17**

Artikel 17 heeft betrekking op de bijstand aan personen. Het eerste lid is gedeeltelijk ontleend aan artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Anders dan de Algemene wet bestuursrecht kent artikel 17 uitsluitend de bevoegdheid tot bijstand, en niet de bevoegdheid om zich door een gemachtigde te laten vertegenwoordigen. De mogelijkheid van bijstand ziet op alle contacten met de commissie. Voor zover het gaat om bijstand tijdens een voorgesprek of een verhoor, kan de commissie verbieden dat bijstand wordt verleend. Aan dit verbod kunnen uitsluitend gewichtige redenen ten grondslag liggen. Te denken valt hier aan de persoon van degene die bijstand verleent, maar ook in het belang van het onderzoek kan de commissie er voor kiezen de bijstand te verbieden. De term «gewichtige redenen» brengt echter mee dat de enquêtecommissie hiertoe slechts in uitzonderingssituaties tot een verbod van bijstand kan overgaan. Wordt het een persoon verboden om gebruik te maken van bijstand, dan staan tegen dit besluit van de enquêtecommissie geen (rechts-)middelen open. Dit zou een ongewenste juridisering van de enquêteprocedure meebrengen.

## **Artikel 18**

Artikel 18 regelt de vergoeding van getuigen of deskundigen en de personen met wie de enquêtecommissie een besloten voorgesprek heeft gehouden. De vergoeding is overeenkomstig de vergoeding die getuigen en deskundigen ontvangen bij gerechtelijke procedures.

## **Artikel 19**

In artikel 19 is de verschoningsgrond «belang van de staat» opgenomen. Zie hierover uitgebreider paragraaf 6.3.

## **Artikel 20**

Artikel 20 betreft de verschoningsgrond voor, kortgezegd, het geheim van de ministerraad. Het verschoningsrecht houdt in bewindspersonen niet verplicht zijn om informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken over de beraadslagingen binnen de ministerraad. Dit recht geldt ook voor ambtenaren die ten behoeve van een minister werkzaam zijn. Voor deze laatste categorie geldt voorts een recht van verschoning voor in de ministerraad gevallen beslissing en de gronden waarop deze berusten. De enquêtecommissie kan uitsluitend door de bewindspersonen zelf hierover geïnformeerd worden. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt dit mee.

Op grond van het tweede lid dient een (gewezen) minister of een (gewezen) staatssecretaris aan de minister met betrekking tot de behandeling van zaken in de ministerraad informatie te verstrekken over de in die vergadering gevallen beslissingen en de gronden waarop zij berusten. Wenst de enquêtecommissie deze informatie op schrift, dan zal dit een door de minister-president ondertekend document betreffen van de in de vergadering gevallen beslissingen en de gronden waarop zij rusten. Indien de informatieverstrekking echter in strijd met het belang van de staat is, zal de betrokken minister of staatssecretaris zich hierop kunnen beroepen en behoeft de informatie niet te worden verstrekt. Dit volgt uit de zinsnede «Onverminderd artikel 19».

## Artikel 21

Artikel 21 bevat de verschoningsgrond voor de beraadslagingen van colleges waarvoor een wettelijke geheimhoudingsverplichting geldt. Te denken valt hier aan de gerechtelijke raadkamer (artikel 7, derde lid, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie), aan de raadkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 31, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State) en besloten staten- of gemeenteraadsvergaderingen (artikel 25 van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 25 van de Gemeentewet).

In het tweede lid is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin het tijdens een besloten vergadering gewisselde, bij nader inzien aan de enquêtecommissie verstrekt kan worden. Duidelijk is dat daarbij voor zover het de gerechtelijke raadkamer of de raadkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak betreft, geen sprake van kan zijn. Dit is geregeld in het derde lid van dit artikel.

## Artikel 22

Artikel 22 betreft de verschoningsgrond ten aanzien van geheime bedrijfs- en fabricagegegevens en overige bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie. De verschoningsgrond bestaat onafhankelijk of deze gegevens op het eigen bedrijf betrekking hebben, dan wel op een ander-mans bedrijf. Dit is een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 18 van de Wet op de Parlementaire Enquête op basis waarvan uitsluitend een verschoningsgrond bestaat voor de informatie met betrekking tot het «eigen» bedrijf.

De term «bedrijfs- en fabricagegegevens» is ontleend aan artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur. Er is voor gekozen de verschoningsgrond niet te beperken tot dit begrip, omdat het in de rechtspraak restrictief wordt uitgelegd. Van «bedrijfs- en fabricagegegevens» is alleen sprake «indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers.»<sup>1</sup> De begrenzing tot «bedrijfs- en fabricagegegevens» zou ook een beperking betekenen ten opzichte van het huidige artikel 18, waarin gesproken wordt van een onevenredige schade aan het belang van de uitoefening van het beroep of de onderneming. Gelet op het voorgaande ziet de gewijzigde verschoningsgrond ook op «anderszins bedrijfsvertrouwelijk en concurrentiegevoelige informatie van een onderneming».

Er is – net als in het huidige artikel 18 waarin gesproken wordt over «*onevenredige* schade», sprake van een relatieve verschoningsgrond. Dit betekent dat niet alle geheime bedrijfs- en fabricagegegevens van de enquêtecommissie weggehouden kunnen worden. Voor een geslaagd beroep op de verschoningsgrond is vereist dat het belang van vertrouwelijkheid van de informatie zwaarder weegt dan het belang van informatieverrijking door de enquêtecommissie.

## Artikel 23

In artikel 23 is de verschoningsgrond op de persoonlijke levenssfeer opgenomen. Deze verschoningsgrond is nieuw ten opzichte van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Net als artikel 22 betreft dit een relatieve verschoningsgrond. Voor een geslaagd beroep zal het belang van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moeten wegen dan het belang van informatieverrijking door de enquêtecommissie

---

<sup>1</sup> ARRS 30 september 1985, AB 1987, 43.

## Artikel 24

Artikel 24 betreft de verschoningsgrond voor het beroepsgeheim. Het gaat hier om een verschoningsgrond voor personen die typische vertrouwensfuncties vervullen. De geheimhoudingsplicht waarmee het verschoningsrecht samenhangt behoeft niet in de wet te zijn vastgelegd, ook de aard van het beroep kan die plicht meebrengen.

## Artikel 25

Artikel 25 voorziet in de mogelijkheid dat de commissie de rechter inschakelt om een persoon die weigert medewerking te verlenen aan de enquête een bevel tot medewerking op te leggen. De bevoegde rechter in eerste aanleg is de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage. Het verzoek moet worden ingeleid bij verzoekschrift. Dit betekent onder meer dat de verzoekschriftprocedure zoals neergelegd in de derde titel van Boek 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Ook staat tegen de uitspraak van de rechter op grond van artikel 358 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering hoger beroep open en kan op grond van artikel 398 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering beroep in cassatie worden ingesteld. De regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met betrekking tot de verzoekschriftprocedure gelden, mits hiervan in dit wetsvoorstel niet wordt afgeweken.

Een afwijking van de reguliere procedure is in de eerste plaats dat het verzoekschrift niet door een procureur behoeft te worden ondertekend (artikel 25, derde lid). Hiervoor is gekozen omdat in spoedsituaties de inschakeling van een procureur een extra stap kan betekenen. Overigens ligt het voor de hand dat een enquêtecommissie in de praktijk wel de hulp van een procureur zal inroepen. Verplicht is dit echter niet.

Een andere afwijking betreft het feit dat het wetsvoorstel een maximumtermijn bevat waarop de rechter dient te beslissen. In principe is dit uiterlijk op de zevende dag na ontvangst van het verzoekschrift. Heeft de enquêtecommissie echter om een onverwijld uitspraak verzocht, dan dient de uitspraak onverwijld te geschieden (vierde lid).

Het rechterlijke bevel is ten slotte altijd uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande verzet of hoger beroep (lid 6).

Uit het vijfde lid volgt dat de rechter in principe het verzoek tot het opleggen van een rechterlijk bevel tot medewerking zal moeten honoreren. Dit betreft in feite een omkering van de bewijslast. Het is aan de verweerder om te bewijzen dat het verzoek niet op de wet berust. Dit neemt niet weg dat in de praktijk ook de enquêtecommissie door de rechter gevraagd zal worden een toelichting op haar verzoek tot het opleggen van een bevel tot medewerking te geven. Gezien het bijzondere karakter van de enquête en de bijzondere positie van de enquêtecommissie, achten de initiatiefnemers een omkering van de bewijslast aangewezen. In drie situaties kan de rechter het verzoek afwijzen. Het eerste geval betreft de situatie dat het verzoek niet berust op de wet (lid 5, onder a). Hiervan zal sprake zijn indien om een andere vorm van medewerking wordt gevraagd dan waartoe de commissie bevoegd is. Te denken valt aan een verzoek om een persoon te bevelen documenten die hij onder zich heeft niet te vernietigen. De enquêtecommissie is niet bevoegd om deze medewerking aan een enquête te verlangen. Daarnaast dient de rechter het verzoek af te wijzen als de betrokken persoon een wettelijke grond tot weigering heeft (lid 5, onder b). Hiervan zal sprake zijn als betrokkene met succes een beroep kan doen op een verschoningsgrond. Ten slotte zal de rechter het verzoek moeten afwijzen als de commissie in

redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de verlangde medewerking nodig is voor de vervulling van haar taak (lid 5, onder c). Het spreekt voor zich dat als de rechter tot de conclusie komt dat hiervan sprake is, hij een verzoek tot het opleggen van een rechterlijk bevel tot medewerking naast zich neer zal moeten leggen. Het betreft hier overigens een marginale toetsing.

### **Artikel 26**

Artikel 26 voorziet in de mogelijkheid dat de rechter op verzoek van de enquêtecommissie aan een bevel tot medewerking een dwangsom verbindt. In dat geval is de derde afdeling van de vijfde titel van Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikel 611a e.v.) van toepassing. De dwangsom betreft net als de overige in hoofdstuk 4 opgenomen dwangmiddelen geen strafsanctie. De oplegging van een bevel onder dwangsom is er slechts op gericht personen te laten doen wat zij volgens de wet reeds moesten doen.

Dat de artikelen 611a e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing zijn betekent onder meer dat de weigerachtige persoon een termijn dient te worden gegund gedurende welke hij het bevel kan uitvoeren zonder dat hij een dwangsom verbeurt. De termijn zal zo kort mogelijk gesteld moeten worden. Welke termijn in het concrete geval wenselijk is, zal afhankelijk zijn van de situatie.

De dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens of op een bedrag per tijdseenheid waarin het bevel niet is uitgevoerd. Indien de enquêtecommissie binnen een bepaalde termijn de desbetreffende informatie nodig heeft, ligt een bedrag ineens meer voor de hand dan een bedrag per tijdseenheid. In alle gevallen dient de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding te staan tot enerzijds het belang van de gevorderde medewerking en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging.

### **Artikel 27**

In artikel 27 is de mogelijkheid opgenomen dat de enquêtecommissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden ondersteuning verkrijgt van «de openbare macht». In concreto betekent dit dat de politie assistentie kan verlenen bij de uitoefening van bevoegdheden. De mogelijkheid de hulp van «de openbare macht» in te roepen bestaat in principe bij elke bevoegdheidsuitoefening van de commissie. Het ligt voor de hand dat deze in de praktijk alleen gehanteerd zal worden bij de bevoegdheid van de enquêtecommissie kennis te nemen van documenten (artikel 6), haar bevoegdheid plaatsen te betreden (artikel 7) en haar bevoegdheid getuigen en deskundigen te horen (artikel 9). Het is niet goed denkbaar dat de enquêtecommissie ondersteuning van de politie nodig zal hebben bij het verstrekken van schriftelijke inlichtingen (artikel 5). Formeel is dit echter niet uitgesloten.

### **Artikel 28**

In artikel 28 is de mogelijkheid van gijzeling van weigerachtige getuigen en deskundigen opgenomen. Voor een verzoek om gijzeling geldt eveneens dat hierop de verzoekschriftprocedure zoals neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Net als in de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is voorzien in de expliciete mogelijkheid dat de enquêtecommissie een getuige of deskundige zelf in bewaring kan houden totdat de voorzieningenrechter op het verzoek van de enquêtecommissie heeft beslist. Deze uitspraak dient op grond van het

vierde lid binnen drie dagen na ontvangst van het verzoekschrift te worden gedaan. Hieruit volgt dat de bewaring door een enquêtecommissie maximaal drie dagen kan duren. De opnemings van de termijn van drie dagen vloeit voort uit de artikelen 15 van de Grondwet en 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Deze artikelen stellen eisen aan het door de enquêtecommissie – in afwachting van een uitspraak van de rechter op een verzoek tot gijzeling – in bewaring houden van een getuige of deskundige. Artikel 5 EVRM bepaalt dat vrijheidsontneming die wordt opgelegd door een ander orgaan dan de rechter, snel door de rechter moet kunnen worden getoetst. Artikel 15, tweede lid, van de Grondwet stelt daarnaast als vereiste dat degene wiens vrijheid anders dan op rechterlijk beval is ontnomen, aan de rechter zijn invrijheidstelling kan verzoeken. In dit wetsvoorstel is er echter niet voor gekozen een afzonderlijke voorziening bij de rechter open te stellen voor de getuige of deskundige gedurende de bewaring door de enquêtecommissie. Een aparte voorziening voor de getuige of deskundige zou immers betekenen dat er een tweede procedure naast de door de enquêtecommissie gestarte procedure kan gaan lopen. Nu is voorzien in een beslistermijn voor de rechter op het verzoek van de enquêtecommissie, achten de initiatiefnemers een dergelijke aparte voorziening voor de burger ongewenst en overbodig. Van belang is dat de aanspraak op een rechtelijke voorziening voor de burger die het aangaat, zoals neergelegd in artikel 15, tweede lid, van de Grondwet is materieel ingevuld, aangezien is voorzien in een rechterlijke uitspraak binnen drie dagen. Ook in andere wetgeving komt het voor dat niet is voorzien in een eigen voorziening van de burger, maar bijvoorbeeld in een termijn waarbinnen een bepaald orgaan een rechterlijke voorziening moet uitlokken.<sup>1</sup> Het ligt overigens voor de hand dat in de praktijk een enquêtecommissie al vooraf contact opneemt met de voorzieningenrechter van de rechtbank te 's-Gravenhage als zij verwacht dat een getuige of deskundige tijdens een zitting zal weigeren om informatie te verstrekken. Hiervan zal bijvoorbeeld sprake zijn, indien een getuige of deskundige met behulp van de politie voor de enquêtecommissie is gebracht. De voorzieningenrechter zal in dergelijke gevallen spoedig kunnen beslissen.

Voor de korte periode van de bewaring kan de enquêtecommissie indien nodig zelfstandig de hulp van de politie inroepen. Dit is geregeld in het derde lid, tweede volzin.

Anders dan in het huidige artikel 17 van de Wet op de Parlementaire Enquête waar de voorzieningenrechter uitsluitend een voorlopige voorziening geeft, voorziet het wetsvoorstel niet in een bekrachtiging van de uitspraak van de voorzieningenrechter door de rechtbank. Mede doordat de rechtbank in civiele zaken doorgaans als «unus» beslist, is de constructie dat de beslissing van de voorzieningenrechter spoedig wordt gevolgd door een beslissing van de rechtbank naar het oordeel van initiatiefnemers nodeloos omslachtig. Daarom is er voor gekozen dat de voorzieningenrechter meteen de beslissing ten gronde kan nemen. Tegen de beslissing van de voorzieningenrechter staan uiteraard wel de reguliere rechtsmiddelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering open.

Voor het verzoek om gijzeling geldt eveneens dat de rechter dit verzoek in principe zal moeten honoreren (zie het vijfde lid). Net als in artikel 25 is derhalve van een omkering van de bewijslast sprake. Op de regel dat de rechter het verzoek van de enquêtecommissie moet honoreren, zijn twee uitzonderingen. In de eerste plaats zal de rechter geen gijzeling opleggen als de betrokken persoon zich terecht op een verschoningsgrond beroept. In dat geval heeft hij een wettelijke grond tot weigering (vierde lid, onder a). Daarnaast zal de rechter de oplegging van de gijzeling kunnen

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 59a van het Wetboek van Strafvordering op basis waarvan de verdachte uiterlijk binnen een termijn van drie dagen en vijftien uur na de aanhouding voor de rechter-commissaris geleid moet worden teneinde te worden gehoord.

weigeren als de commissie in redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de gijzeling nodig is voor de vervulling van haar taak (vierde lid, onder b). Ook hier is sprake van een marginale toetsing.

Het zevende lid met betrekking tot de contacten van een advocaat tijdens de bewaring en de gijzeling betreft een verbetering ten opzichte van de huidige regeling. De regeling is ontleend aan artikel 225 van het Wetboek van Strafvordering.

De gijzeling kan op grond van het achtste lid maximaal dertig dagen duren. Te allen tijde kan op grond van hetzelfde lid de gijzeling echter door de voorzieningenrechter worden beëindigd. Hij is hiertoe verplicht indien er geen belang meer bestaat bij de gijzeling of als de betrokken persoon terecht een beroep op een verschoningsgrond doet. Voorbeelden van situaties dat er geen belang meer bestaat bij de gijzeling zijn dat de getuige aan zijn verplichtingen heeft voldaan of dat zijn getuigenis niet meer nodig is. De rechter kan de gijzelingen beëindigen op eigen initiatief (ambtshalve), dan wel op verzoek van de enquêtecommissie dan wel op verzoek van de betrokken persoon.

### **Artikel 29**

Op grond van artikel 29 is het verboden om dwangmiddelen in te zetten jegens Kamerleden en bewindspersonen. Zie voor een toelichting hierop de paragrafen 7.2. en 7.7.

### **Artikel 30**

Artikel 30 bevat een verbod om verklaringen en documenten die de enquêtecommissie in het kader van haar enquête vergaart in andere procedures te gebruiken. Hiermee wordt bereikt dat de enquêtecommissie over zoveel mogelijk informatie komt te beschikken, zodat zij zich een zo juist mogelijk beeld van hetgeen is gebeurd kan vormen. Het verbod geldt uitsluitend voor documenten en verklaringen die op vordering van de enquêtecommissie zijn verstrekt onderscheidenlijk afgelegd. De informatie die vrijwillig aan de enquêtecommissie wordt verstrekt, kan derhalve wel gebruikt worden in andere procedures. In paragraaf 8.3. is uitgebreid op dit verbod ingegaan.

Het artikel is gedeeltelijk ontleend aan artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Het betreft een uitbreiding ten opzichte van artikel 24 van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête op basis waarvan verklaringen afgelegd voor de enquêtecommissie, niet als bewijs in rechte kunnen gelden.

In artikel 32 is een uitzondering opgenomen op het verbod om informatie in een andere procedure te gebruiken. In een strafrechtelijke procedure naar meened, omkoping van een getuige of deskundig bij een enquête of naar de delicten, bedoeld in de artikelen 192 tot en met 192c van het Wetboek van Strafrecht, mag de bij een enquête verkregen informatie wel worden gebruikt. Zie hiervoor de toelichting op artikel 32.

### **Artikel 31**

Artikel 31 bevat voor de commissie en haar leden een in beginsel absoluut verbod om informatie te verstrekken aan andere instanties ten behoeve van een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure of een procedure tot oplegging van een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel. Hoewel dit niet expliciet is bepaald, geldt dit verbod vanzelfsprekend ook voor de voormalige commissieleden. Door het verbod tevens neer te leggen op de individuele



leden, in plaats van uitsluitend op de commissie, is juist ook bedoeld te regelen dat het niet mogelijk is dat andere instanties na afloop van de enquête informatie kunnen inwinnen bij de voormalige leden van de enquêtecommissie. Het verbod houdt ook in dat de commissie en haar (gewezen) leden geen aangifte mogen doen en niet als getuigen mogen optreden. In artikel 32 is een uitzondering op dit verbod opgenomen. Zie hiervoor de toelichting op artikel 32.

### **Artikel 32**

Artikel 32 bevat uitzonderingen op de verboden dat informatie die verkregen is bij een parlementaire enquête niet in andere procedures mag worden gebruikt of ten behoeve van een andere procedure mag worden verstrekt. De uitzonderingen betreffen een strafrechtelijke procedure naar meeneed, een strafrechtelijke procedure naar omkoping van een getuige of deskundige of een strafrechtelijke procedure naar één van de delicten, bedoeld in de artikelen 192 tot en met 192c. Het gaat hier om delicten die niet-medewerking aan een parlementaire enquête sanctioneren. De uitzonderingen zijn nodig, omdat anders geen strafrechtelijke procedure wegens deze delicten mogelijk zouden zijn. De enquêtecommissie kan dus aangifte doen van deze delicten en eventueel kunnen de leden als getuigen optreden.

### **Artikel 33**

Op grond van artikel 33 dient de enquêtecommissie na het beëindigen van haar werkzaamheden een openbaar rapport op te stellen dat zij aan de Kamer aanbiedt. De aanbieding van het rapport sluit niet uit dat zij nadien nog wettelijke bevoegdheden dient uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat zij een bepaald aspect nader wenst te onderzoeken. Zie hierover de toelichting op artikel 4, eerste lid. Dat de enquêtecommissie nadien nog bevoegdheden zal uitoefenen, betreft een vrij theoretische situatie.

### **Artikel 34**

Artikel 34, eerste lid, heeft betrekking op de beëindiging van de enquête nadat de enquêtecommissie verantwoording heeft afgelegd aan de Kamer over haar werkzaamheden. Omdat aan een enquêtecommissie vergaande bevoegdheden worden toegekend, is het passend dat zij aan de Kamer verantwoording aflegt over de werkzaamheden die zij heeft verricht. De commissie zal moeten aangeven hoe zij met haar opdracht en bevoegdheden is omgegaan.

Het tweede lid heeft betrekking op het voortijdig beëindigen van de enquête. Gesteld zou kunnen worden dat de bevoegdheid van de Kamer een enquête in te stellen reeds impliceert dat de Kamer een enquête voortijdig kan beëindigen. Voor de duidelijkheid is deze bevoegdheid van de Kamer echter uitdrukkelijk in het wetsvoorstel opgenomen. De voortijdige beëindiging van de enquête houdt automatisch in dat de enquêtecommissie geen bevoegdheden meer kan uitoefenen (artikel 4, eerste lid) en dat het lidmaatschap van de enquêtecommissie eindigt (artikel 36, aanhef en onder c).

Het besluit tot beëindiging van de enquête gaat terstond in. De mededeling van het besluit in de Staatscourant op grond van het derde lid heeft geen verdere rechtsgevolgen.

### **Artikel 35**

Met artikel 35 wordt duidelijk dat de onder de enquêtemissie berustende documenten na beëindiging van de enquête van rechtswege overgaan op de Kamer. Tot dat moment dient men een eventueel recht op inzage van documenten geldend te maken ten opzichte van de enquêtemissie. Nadien dient een verzoek tot inzage aan de Kamer te worden gericht.

### **Artikel 36**

Artikel 36 regelt het einde van het lidmaatschap van de enquêtemissie. De huidige wet bevat geen regeling hierover. Er zijn vier situaties waarin het lidmaatschap van de enquêtemissie eindigt.

In onderdeel a. is opgenomen de situatie dat het Kamerlidmaatschap eindigt en betrokkene niet terstond opnieuw lid van de Kamer wordt. In paragraaf 3.2. is reeds ingegaan op het feit dat op grond van dit wetsvoorstel alleen Kamerleden lid van een enquêtemissie mogen zijn. In concreto betekent dit in de eerste plaats dat het lidmaatschap van de enquêtemissie eindigt bij voortijdig vertrek van een kamerlid wegens ontslag, het verlies van de vereisten voor het Kamerlidmaatschap of het vervullen van een onverenigbare betrekking. Daarnaast eindigt het commissielidmaatschap indien de zittingsduur van de Kamer eindigt of de Kamer wordt ontbonden, en betrokkene niet wordt herkozen in de Kamer. Wordt betrokkene wel terstond herkozen, dan loopt zijn commissielidmaatschap gewoon door. In artikel 4, derde lid, is geregeld dat de enquête niet wordt gestopt door het verstrijken van de zittingsduur of de ontbinding van de Kamer.

Uit onderdeel b. volgt dat het commissielidmaatschap eindigt met ingang van de dag waarop een lid van de commissie door de commissie wordt gehoord. Op grond van het huidige artikel 4a kan een getuige of deskundige die door de commissie wordt gehoord niet tevens lid zijn van de commissie. Uit het voorgestelde onderdeel b. volgt dat het lidmaatschap van een commissielid die door de commissie wordt gehoord van rechtswege eindigt met ingang van de dag waarop het verhoor plaatsvindt. Hiervoor is gekozen, omdat hiermee duidelijkheid wordt geschapen over de consequenties van het horen door de commissie van een eigen lid. De commissie zal moeten afwegen of zij het zo belangrijk vindt een bepaald commissielid als getuige of deskundige te horen, dat betrokkene hiervoor zijn lidmaatschap van de commissie zal moeten opgeven. Overigens zal het slechts in uitzonderlijke omstandigheden zo zijn, dat een commissie juist een eigen commissielid zal willen horen. Wellicht ten overvloede wordt er op gewezen dat het lidmaatschap van de commissie in principe definitief eindigt en dus niet is beperkt tot de duur van het verhoor. Formeel is echter niet uitgesloten dat betrokkene opnieuw in de enquêtemissie wordt benoemd. Indien betrokkene een sleutelfiguur is, ligt dit echter niet erg voor de hand.

Uit onderdeel c. volgt dat het commissielidmaatschap eindigt met ingang van de dag dat de enquête wordt beëindigd. Deze beëindiging vindt in ieder geval plaats nadat de enquêtemissie aan de Kamer verantwoording heeft afgelegd over haar werkzaamheden (artikel 34, eerste lid). De Kamer heeft evenwel de bevoegdheid de enquête voortijdig te beëindigen (artikel 34, tweede lid). In dat geval wordt de enquêtemissie eveneens ontbonden.

Tenslotte kan op grond van onderdeel d. een lid van de enquêtemissie in die hoedanigheid worden ontslagen. Dit kan zowel op eigen verzoek

van het betrokken lid, bijvoorbeeld wegens het tijdsbeslag voor de fractie of privé-omstandigheden, als op initiatief van de Kamer, bijvoorbeeld wegens disfunctioneren. Niet is geregeld dat de Kamer ook op verzoek van de enquêtecommissie zelf een commissielid kan ontslaan. Materieel is dit uiteraard wel mogelijk. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het ontslag van een commissielid in die hoedanigheid geen enkele consequenties heeft voor het Kamerlidmaatschap. Het Kamerlidmaatschap kan uitsluitend eindigen op de gronden in de Kieswet genoemd.

### **Artikel 37**

In artikel 37, eerste lid, is het algemene beginsel neergelegd dat tot de openbaarmaking van het enquêterapport niemand inzage heeft in de documenten die onder de commissie berusten. Het gaat hier zowel om documenten die op vordering van de commissie aan de commissie zijn verstrekt, als om documenten die de enquêtecommissie zelf heeft opgesteld. Het spreekt voor zich dat het eerste lid niet als gevolg heeft, dat de commissieleden of de staf die haar ondersteunt zelf geen inzage hebben in onder de commissie berustende documenten. Het is niet nodig om dit expliciet te regelen.

Het kan nodig zijn om getuigen en deskundigen inzage te verlenen in documenten die op haar vordering aan de enquêtecommissie zijn verstrekt, bijvoorbeeld om herinneringen op te halen. Het tweede lid voorziet in deze mogelijkheid. Het lid voorziet uitdrukkelijk niet in een *recht* op inzage van een getuige of deskundige. Het gaat uitsluitend om de *bevoegdheid* van de enquêtecommissie om een bepaalde getuige of deskundige inzage te verlenen in documenten.

Daarnaast kan het onder omstandigheden gewenst zijn om externe onderzoekers inzage in documenten te geven, bijvoorbeeld omdat een technisch oordeel gewenst is. In deze mogelijkheid voorziet het tweede lid eveneens. Opgemerkt wordt dat deze externe onderzoekers nimmer bevoegdheden van de enquêtecommissie kunnen uitoefenen. Wel kan hen inzage in documenten worden verleend.

### **Artikel 38**

Artikel 38 regelt een onbeperkt inzagerecht voor alle Kamerleden na de aanbidding van het enquêterapport aan de Kamer. Dit specifieke inzagerecht betreft uitsluitend de documenten die op vordering van de enquêtecommissie aan haar zijn overgelegd. Het gaat echter zowel om vertrouwelijke documenten, als om documenten waartoe ook andere personen inzage hebben. Gaat het echter om vertrouwelijke documenten, dan zijn de Kamerleden op grond van het tweede lid verplicht tot geheimhouding. Het spreekt voor zich dat deze geheimhoudingsverplichting in stand blijft na beëindiging van het Kamerlidmaatschap.

Voor zover het gaat om documenten die de commissie zelf intern heeft opgesteld, geldt voor wat betreft de inzagemogelijkheden van Kamerleden de algemene regeling van artikel 39 juncto artikel 40, vierde lid. Deze regeling houdt in dat de commissie zelf kan bepalen of deze ter inzage voor derden zijn of niet. Zie de toelichting op artikel 40. Een uitzondering geldt echter voor de besloten verslagen van de voorgesprekken en het besloten verhoren. Deze zijn in principe voor niemand ter inzage (artikel 40, tweede lid, aanhef en onder e). De verslagen van het besloten verhoren zijn op grond van het derde lid echter wel ter inzage van Kamerleden (artikel 38, derde lid).

## Artikelen 39 en 40

De artikelen 39 en 40 bevatten een openbaarheidsregeling voor documenten die onder de commissie berusten onderscheidenlijk, na beëindiging van de enquête, hebben berust. Het uitgangspunt is dat alle commissiedocumenten na de aanbidding van het rapport door derden zijn in te zien. Op grond van artikel 40 kan de enquêtecommissie echter beperkingen stellen aan de openbaarheid. Deze systematiek is ontleend aan de artikelen 14 en 15 van de Archiefwet 1995. Tevens is aansluiting gezocht bij het systeem en de uitzonderings- en beperkingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur.

Het inzagerecht gaat in de dag na de aanbidding van het enquêterapport aan de Kamer en geldt zolang de documenten bij enquêtecommissie en vervolgens de Kamer berusten. Dit laatste wil zeggen dat het inzagerecht geldt tot het moment dat de documenten worden overgebracht naar het Nationaal Archief, dan wel worden vernietigd. Na de overbrenging naar het Nationaal Archief, geldt de openbaarheidsregeling van de artikelen 14 en 15 van de Archiefwet 1995. In principe is de termijn dat de documenten bij de Kamer verblijven vóór overbrenging naar het Nationaal Archief twintig jaar (vgl. artikel 12 van de Archiefwet 1995). Er bestaat echter ook de mogelijkheid dat documenten eerder, dan wel later naar het Nationaal Archief worden overgebracht (vgl. artikel 13 van de Archiefwet 1995). Daarom is er niet voor gekozen de termijn van twintig jaar in deze artikelen te noemen.

Het inzagerecht impliceert dat het kosteloos is. Er is niet voor gekozen dit expliciet in het wetsvoorstel te vermelden. Het recht betreft uitsluitend een inzagerecht, en niet het recht op afschrift van de documenten of het op andere wijze kennisnemen van documenten.

Dat de openbaarheidsregeling ingaat de dag na de aanbidding van het enquêterapport aan de Kamer, betekent dat de enquêtecommissie al voor de datum van openbaarmaking van het rapport besluiten dient te nemen over de al dan niet openbaarheid van de diverse documenten. Omdat het commissiearchief honderden dan wel niet duizenden documenten kan omvatten, kan dit een tijdrovende werkzaamheid betreffen. Om ook anderen dan de andere Kamerleden, bijvoorbeeld de media, in staat te stellen de werkzaamheden van de enquêtecommissie te controleren, is het echter gewenst dat het inzagerecht reeds ingaat de dag na de aanbidding van het enquêterapport. Enquêtecommissies zullen met het oog hierop een procedure kunnen bedenken, bijvoorbeeld het na binnenkomst markeren van de verschillende documenten.

Uit artikel 40, tweede lid, onder e, volgt dat de verslagen van de voorbesprekken en het besloten verhoren, door niemand buiten de kring van de commissie zijn in te zien. Dit verbod geldt voor zover het het voorbesprek betreft ook voor de overige Kamerleden. Het verslag van het besloten verhoor is wel voor de overige Kamerleden in te zien.

Voor de interne stukken van de enquêtecommissie geldt een specifieke regeling. Het gaat hier met name om interne discussiestukken en verslagen van besloten vergaderingen van de enquêtecommissie. Op grond van artikel 40, vierde lid, kan de enquêtecommissie beperkingen stellen aan de openbaarheid van deze documenten. Het betreft echter een discretionaire bevoegdheid van de enquêtecommissie. Zij kan er ook toe besluiten om alle interne stukken openbaar te verklaren.

Het tweede lid van artikel 39 voorziet in de mogelijkheid dat de Kamer niettegenstaande een door de commissie gestelde openbaarheids-

beperking inzage aan derden geeft in documenten uit het commissie-archief. Nadat de enquête is beëindigd, is het niet meer mogelijk dat de enquêtecommissie zelf beslist over eventuele verzoeken tot inzage. Daarom is de bevoegdheid tot het opheffen van een beperking neergelegd bij de Kamer. De beperking kan in algemene zin worden opgeheven, dan wel ten aanzien van een bepaalde verzoeker die bij de inzage een bijzonder belang heeft. Het is gewenst dat de Kamer terughoudend met deze bevoegdheid omgaat.

Op grond van het vijfde lid van artikel 40 dienen de commissieleden, vanzelfsprekend ook nadat de enquête is beëindigd, geheimhouding te bewaren over de inhoud van de documenten die door de commissie als vertrouwelijk zijn bestempeld.

#### **Artikel 41**

Dit artikel betreft de aanpassing van een in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid opgenomen verwijzing naar de Wet op de parlementaire enquête. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 11.5.

#### **Artikel 42**

Artikel 42 bevat wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht.

##### *Onderdeel A*

Artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht geeft Nederland het recht strafvervolging in te stellen ter zake van feiten die buiten Nederland door Nederlanders zijn begaan. Hieraan worden toegevoegd de drie delicten met betrekking tot het belemmeren van de werkzaamheden van een parlementaire enquêtecommissie.

##### *Onderdeel B*

Omdat de tekst van artikel 5 van het wetsvoorstel met betrekking tot het kennisnemen van documenten qua redactie is gewijzigd ten opzichte van het huidige artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête, dient de tekst van artikel 192a dat de corresponderende delictomschrijving omvat te worden aangepast.

##### *Onderdeel C*

De artikelen 192b en 192c betreffen twee nieuwe delicten in verband met de uitbreiding van de bevoegdheden van de enquêtecommissie.

Het betreft hier specificaties van de algemene strafbepaling van artikel 184 Wetboek van Strafrecht: het niet voldoen aan een vordering gedaan op grond van een wettelijk voor schrift door een ambtenaar. Conform artikel 84, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht worden onder «ambtenaar» ook begrepen leden van algemene vertegenwoordigende organen. Het handhaven en de uitbreiding van deze strafbaarstellingen zijn evenwel noodzakelijk met het oog op het bijzondere karakter van het enquêteonderzoek.

Artikel 192d betreft een nieuw artikel dat de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen uitsluit voor de delicten, bedoeld in de artikel 192 tot en met 192c.

#### **Artikel 43**

Titel IIIA van het Wetboek van Strafvordering bevat één artikel, te weten artikel 511a. Dit artikel bepaalt dat de berechting van strafbare feiten waarvan ingevolge enige wet de burgerlijke rechter kennis neemt, in elke

aanleg geschiedt ter terechtzitting voor burgerlijke zaken. Uitsluitend artikel 10 van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête draagt de kennisneming van strafbare feiten op aan de burgerlijke rechter. Zoals in paragraaf 7.7. van de memorie van toelichting is aangegeven, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de berechting van weigerachtige personen plaats te laten vinden volgens de normale regels van het Wetboek van Strafvordering. Om deze reden kan titel IIIA van het Wetboek van Strafvordering komen te vervallen.

#### **Artikel 44**

Artikel 44 regelt de samenloop van onderhavig wetsvoorstel met een wetsvoorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet dat thans in de Tweede Kamer aanhangig is. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.

#### **Artikel 45**

Ter voorkoming dat een enquêtecommissie en personen die bij de enquête betrokken zijn tussentijds met nieuwe regelgeving worden geconfronteerd, bevat artikel 45 een overgangsvoorziening. Deze voorziening houdt in dat huidige Wet op de Parlementaire Enquête op lopende enquêtes van toepassing blijft.

#### **Artikelen 46 en 47**

Deze artikelen spreken voor zich. In verband met de overgangsvoorziening van artikel 45, bestaat geen noodzaak tot afwijking van de reguliere inwerkingtredingsbepaling.

#### **Artikel 48**

Artikel 48 bevat de citeertitel. Conform aanwijzing 185, onder 4, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is in de citeertitel voorzien in de opneming van het jaartal van het Staatsblad waarin de onderhavige regeling wordt geplaatst. De opneming van dit jaartal is gewenst ter onderscheiding van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Een wijziging ten opzichte van de citeertitel van de huidige wet is voorts dat de woorden «parlementaire enquête» niet langer met hoofdletters zijn geschreven. Hiermee is aanwijzing 185, onder 3, van de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd.

De Vries  
Van de Camp  
Luchtenveld  
Van der Staaij



**Enquêtecommissies, tijdelijke commissies, subcommissies en werkgroepen 1852–2005**

*Enquête Accijns op het zout*  
1852 – 1853

*Enquête Uitvoering van de concessie tot landaanwinning en verdieping van het vaarwater op het Zwolsche Diep*  
1856 – 1857

*Enquête Toestand van de Maas en de Zuidwillemsvaart*  
1860 – 1861

*Enquête Toestand zeemacht*  
1861 – 1862

*Enquête Toestand Nederlandse koopvaardij*  
1874 – 1875

*Enquête Besmettelijke longziekte onder het rundvee*  
1877 – 1878

*Enquête Exploitatie Nederlandse Spoorwegen*  
1881 – 1882

*Enquête Tegengaan van overmatige arbeid en de toestand in fabrieken en werkplaatsen met het oog op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn der werklieden*  
1886 – 1887

*Onderzoek naar de levering van geschut aan de Nederlandse regering*  
1909 – 1910

*Onderzoek naar namens de staat gesloten veevoederovereenkomsten*  
1918 – 1920

*Onderzoek naar de wijze waarop contracten voor de levering van vliegtuigen en motoren zijn gesloten en uitgevoerd*  
1920 – 1923

*Onderzoek naar de besteding van gelden uitgetrokken op de oorlogsbegroting van 1918*  
1921 – 1924

*Onderzoek naar de houtvoorziening van de Nederlandse spoorwegen, de commissie Spoorhout*  
1933 – 1935

*Onderzoek door de bijzondere commissie ter behandeling van de nota van de minister van Justitie betreffende de schorsing van de opsporingsbevoegdheid van de brigade van de Koninklijke Marechaussee te Oss*  
1938 – 1939

*Enquête Regeringsbeleid 1940–1945*  
1947 – 1956

*Enquête RSV*

Rapport 17 817  
Duur 24 maart 1983 – 10 december 1984  
Voorzitter C.P. van Dijk (CDA)

*Enquête Bouwsubsidies*

Rapport 19 623.30  
Duur 26 november 1986 – 8 maart 1988  
Voorzitter K.G. de Vries (PvdA)

*Subcommissie Visquoteringsregelingen*

Rapport 19 955  
Duur 1 december 1986 t/m 4 juni 1987  
Voorzitter H. Eversdijk (CDA)

*Bijzondere commissie Onderzoek (enquête) paspoortproject*

Rapport 20 559  
Duur 11 mei 1988 t/m medio augustus 1988  
Voorzitter L.M.L.H.A. Hermans (VVD)

*Subcommissie Kinderbescherming*

Rapport «Rechtzetten»: 21 818.2  
Duur 24 januari 1990 t/m september 1990  
Voorzitter A.M. Vliegthart (PvdA)

*Bijzondere commissie van Onderzoek in de Zaak-B, «BOSIO»*

Eindoordeel 22 680.1  
Duur 2 december 1991 – 25 juni 1992  
Voorzitter D.K.J. Tommel (D66)

*Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten*

Rapport 22 730.8, Verhoren: 22 730.9  
Duur 3 september 1992 – 7 september 1993  
Voorzitter J.F. Buurmeijer (PvdA)

*Subcommissie Bijstand*

Rapport «Rechten en Plichten»: 23 195.3  
Duur eind maart 1993 t/m 28 oktober 1993  
Voorzitter A. Doelman-Pel (CDA)

*Subcommissie Onderzoek Besluitvorming Volksgezondheid*

Rapport 23 666.2  
Duur 8 december 1993 t/m 24 maart 1994  
Voorzitter W.J. Willems (PSP)

*Tijdelijke commissie Toezicht VerzekeringsKamer*

Rapport «Verzekerd van Toezicht»: 23 669.11  
Duur december/januari 1994 t/m 16 oktober 1995  
Voorzitter G. Ybema (D66)

*Werkgroep Vooronderzoek Opsporingsmethoden, «Opsporing Gezocht»*

Rapport 23 945.2  
Duur 1 juni 1994 – 21 oktober 1994  
Voorzitter M. van Traa (PvdA)

*Enquête Opsporingsmethoden (IRT)*

Rapport 24 072, Deelonderzoeken: 24 072 17 t/m 20  
Duur 6 december 1994 – 1 maart 1996  
Voorzitter M. van Traa (PvdA)

*Wergroep Subsidieverlening Tankercleaning*

Advies 24 791.2  
Duur 6 april 1995 t/m 3 oktober 1996  
Voorzitter J.D. Blaauw (VVD)

*Wergroep onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg*

Rapport «Bruidsschat voor een winkeldochter»: 24 339.14  
Duur 30 augustus 1995 t/m 15 november 1995  
Voorzitter(s) M.M. Versnel-Schmitz (D66); J.F.B. Van Rey (VVD)

*Tijdelijke commissie onderzoek Stichting Woningbeheer Limburg*

Rapport «Bruidsschat voor een winkeldochter»: 24 339.14  
Duur 21 november 1995 t/m 23 mei 1996  
Voorzitter(s) P.H. Hofstra (VVD) (tot 18-04-1996); M.M. Versnel-Schmitz (D66) (vanaf 23-04-1996)

*Tijdelijke commissie Klimaatverandering*

Rapport 24 695.3  
Duur 12 december 1995 t/m 11 september 1996  
Voorzitter E. van Middelkoop (GPV)

*Tijdelijke commissie Onderzoek CTSV*

Rapport «Heel het Raderwerk»: 24 653.16  
Duur 14 april 1996 t/m 24 juni 1996  
Voorzitter J.P.C.M. van Zijl (PvdA)

*Wergroep Onderzoek Technolease*

Rapport 25 080.15  
Duur 29 april 1997 t/m 3 juni 1997  
Voorzitter F.J.A.J. Wolters (CDA)

*Wergroep Aanpak Riooloverstorten*

Rapport 25 890.2  
Duur 10.09.1997 t/m .02 1998  
Voorzitter Th.A.M. Meijer (CDA)

*Wergroep Asbestproblematiek Cannerberg*

Rapport «Een Berg met Problemen»: 25 323.11  
Duur 1997 – 1998  
Voorzitter J.T. Hoekema (D66)

*Wergroep Onderzoek Archieven Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*

Rapport «Beheren en Beweren»: 25 809.5/6  
Duur 15.01.1998 t/m 05 1998  
Voorzitter G. Valk (PvdA)

*Wergroep V liegramp Bijlmermeer*

Verslag 22 861.28  
Duur 8 april 1998 t/m 25 juni 1998  
Voorzitter Th.A.M. Meijer (CDA)

*Wergroep Srebrenica*

Rapport 26 122.6  
Duur augustus 1998 t/m 15 december 1998  
Voorzitter J.D. Blaauw (VVD)

*Enquête Vliegramp Bijlmermeer*

Rapport 26 241.9, Verhoren: 26 241.11  
Duur 14 oktober 1998 t/m april 1999  
Voorzitter Th.A.M. Meijer (CDA)

*Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden*

Rapport 26 269. 5  
Duur 1 december 1998 t/m 28 mei 1999  
Voorzitter N.A. Kalsbeek (PvdA)

*Tijdelijke commissie Besluitvorming Uitzendingen*

Rapport 26 454.8  
Duur 13 april 1999 t/m september 2000  
Voorzitter A.D. Bakker (D66)

*Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening*

Rapport 27 210  
Duur 14 september 1999 t/m 28 juni 2000  
Voorzitter Duivesteijn (PvdA)

*Werkgroep Herculesramp*

Rapport 24 814.14  
Duur 18 november 1999 t/m 2 juni 2000  
Voorzitter J.S.J. Hillen (CDA)

*Tijdelijke commissie onderzoek Bouwfraude*

Rapport 28 093. 22  
Duur 6 december 2001 t/m 24 januari 2002  
Voorzitter M. Vos (GL)

*Enquête Bouwnijverheid*

Rapport 28 244. 2  
Duur 31 januari 2002 t/m 12 december 2002  
Voorzitter Vos (GL)

*Tijdelijke commissie aanvullende onderwerpen NIOD-rapport*

Rapport 28 341. 2  
Duur 18 april 2002 t/m 26 april 2002  
Voorzitter E. van Middelkoop (CU)

*Enquête Srebrenica*

Rapport 28 506  
Duur 15 mei 2002 tot 27 januari 2003  
Voorzitter Bakker (D66)

*Tijdelijke commissie onderzoek Integratiebeleid*

Rapport 28 689  
Duur 16 januari 2003 tot 19 januari 2004  
Voorzitter Blok (VVD)

*Tijdelijke commissie onderzoek zorguitgaven*

Rapport 28 852  
Duur 26 juni 2003 tot 18 maart 2004  
Voorzitter Mosterd (CDA)

*Tijdelijke commissie onderzoek naar Infrastructuurprojecten*

Rapport 29 283  
Duur 11 november 2003 tot 15 december 2004  
Voorzitter Duivesteijn (PvdA)

**Voorgestelde wettelijke bevoegdheden parlementaire enquêtecommissie in relatie tot andere onderzoeksorganen**

Onderstaande tabel geeft de bevoegdheden van de parlementaire enquêtecommissie op grond van voorliggend wetsvoorstel in relatie tot de wettelijke bevoegdheden van de volgende onderzoeksorganen weer:

1. De enquêtecommissie op grond van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête;
2. De Onderzoeksraad voor veiligheid;
3. De Nationale ombudsman;
4. Een toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht;
5. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
6. De Onafhankelijke post en telecommunicatie autoriteit (Opta).

Orgaan	Parlementaire enquêtecommissie (wetsvoorstel)	Parlementaire enquêtecommissie (huidige Wet)	Onderzoeksraad voor Veiligheid	Nationale ombudsman	Toezichthouder in de zin van Awb	NMa	Opta
Horen onder ede van getuigen	Ja. Horen onder ede is verplicht.	Ja	Ja. Horen onder ede is verplicht	Ja	Neen	Neen	Neen
Horen onder ede van deskundigen	Ja. Horen onder ede is verplicht.	Neen. Deskundige is verplicht zijn taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten.	Ja. Horen onder ede is verplicht.	Neen. Deskundige is verplicht zijn taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten.	Neen	Neen	Neen
Tolken oproepen / onder ede laten werken	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen	Neen	Neen
Betreden van elke plaats. Betreden van een woning slechts met toestemming van de bewoner. Bij het betreden zich doen vergezellen van personen die daartoe door hem zijn aangewezen. Zo nodig zich toegang verschaffen met behulp van de sterke arm.	Ja. Betreden van woningen ook met rechterlijke machtiging mogelijk	Neen	Ja	Ja, voor zover het de plaats betreft waar het bestuursorgaan wiens gedraging wordt onderzocht zijn taak verricht. NB: No heeft niet de bevoegdheid zich bij het betreden te doen vergezellen van aangewezen personen, noch om zich zonnodig met de sterke arm toegang te verschaffen.	Ja	Ja	Ja
Betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner.	Ja, met rechterlijke machtiging	Neen	Neen	Neen	Neen		

Orgaan Bevoegdheid	Parlementaire enquête- commissie (wetsvoorstel)	Parlementaire enquête- commissie (huidige Wet)	Onderzoeks- raad voor Veiligheid	Nationale ombudsman	Toezichthou- der in de zin van Awb	NMa	Opta
Inlichtingen vorderen.	Ja. Zowel tijdens getuigenver- hoor als daarbuiten.	Alleen tijdens getuigenver- hoor.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, daarvan kopieën te maken, dan wel, indien het maken van kopieën ter plaatse niet mogelijk is, de zakelijke gegevens en bescheiden voor korte tijd mee te nemen.	Ja. Enquête- commissie heeft echter niet de bevoegdheid zakelijke gegevens en bescheiden voor korte tijd mee te nemen.	Ja. Enquête- commissie heeft echter niet de bevoegdheid zakelijke gegevens en bescheiden voor korte tijd mee te nemen.	Ja	Ja, echter alleen op schriftelijk verzoek van No. No heeft echter niet de bevoegdheid zakelijke gegevens en bescheiden voor korte tijd mee te nemen.	Ja	Ja. NMa kan ten behoeve van een onderzoek naar een overtreding (dus niet voor haar toezicht- houdende taak) de inzage met de sterke arm afdwingen	Ja
Zaken onderzoe- ken, aan opneming onderwer- pen en monsters nemen. Daartoe verpakkin- gen openen. Indien nodig zaken voor korte tijd voor onderzoek meenemen.	Neen	Neen	Ja	Neen	Ja	Neen	Neen
Vervoermid- delen onderzoe- ken. Onderzoe- ken van ladingen Stilhouden van een voertuig of een vaartuig en vorderen dat de bestuurder en schipper deze naar een door de toezichthou- der aangewezen plaats overbrengt.	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen	Neen



Orgaan Bevoegdheid	Parlementaire enquête- commissie (wetsvoorstel)	Parlementaire enquête- commissie (huidige Wet)	Onderzoeks- raad voor Veiligheid	Nationale ombudsman	Toezichhou- der in de zin van Awb	NMa	Opta
Deskundigen inschakelen t.b.v. uitvoering taak.	Neen	Neen	Ja. Deskundigen dienen wel door minister te worden aangewezen.	Ja	Neen	Neen	Neen
Bedrijfs- ruimten en voorwerpen verzegelen met het oog op het voortzetten van het onderzoek de volgende dag.	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen
Inzage van zakelijke gegevens en bescheiden met de sterke arm afdwingen.	Ja, met rechterlijke machtiging	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja, voor haar onderzoek ten behoefte van overtreding van de Mededingings- wet.	Neen
Mogelijk- heid van strafrecht- lijke vervolging van weigerach- tige getuigen en deskundi- gen.	Ja	Ja	Ja	Ja			
Mogelijk- heid van strafrecht- lijke vervolging van personen die weigeren inzage te geven in bescheiden.	Ja	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
Mogelijk- heid van gijzeling van weiger- achtige getuigen.	Ja	Ja.					

## Transponeringstabel

OUD	NIEUW
Artikel 1 eerste lid tweede lid derde lid vierde lid vijfde lid	Artikel 2, eerste lid, Artikel 2, tweede lid, Artikel 2, derde lid, – Artikel 9, tweede lid,
Artikel 2 eerste lid tweede lid	Artikel 2, zesde lid, Artikel 2, zesde lid, artikel 34, derde lid.
Artikel 3 eerste lid tweede lid derde lid	Artikel 14, eerste lid, Artikel 14, eerste lid, –
Artikel 4	Artikel 10, eerste lid,
Artikel 4a	Artikel 36, aanhef en onder b,
Artikel 5 eerste lid tweede lid	– –
Artikel 6	Artikel 10, eerste tweede en derde lid,
Artikel 7 eerste lid tweede lid	– Artikel 11, derde lid, artikel 12, derde lid,
Artikel 8 eerste lid tweede lid derde lid	Artikel 13, eerste lid, Artikel 13, eerste lid, Artikel 13, tweede lid,
Artikel 8a eerste lid tweede lid	Artikel 17, eerste lid, Artikel 17, tweede lid,
Artikel 9 eerste lid tweede lid	– –
Artikel 10 eerste lid tweede lid	– (Wetboek van Strafvordering is van toepassing) –
Artikel 11	–
Artikel 12	Artikel 42, onderdeel A
Artikel 13	Artikel 27
Artikel 14	–
Artikel 15 eerste lid tweede lid derde lid	– – – (Wetboek van Strafvordering is van toepassing)
Artikel 16 eerste lid tweede lid derde lid	– – –

OUD	NIEUW
Artikel 17 eerste lid tweede lid derde lid vierde lid vijfde lid	Artikel 28
Artikel 18	Artikel 22
Artikel 18a eerste lid tweede lid derde lid vierde lid	Artikel 11, eerste lid, Artikel 12, eerste lid, Artikel 12, tweede lid, Artikel 38, derde lid,
Artikel 18b eerste lid tweede lid derde lid	Artikelen 39 en 40 Artikel 39, vijfde lid, Artikel 38, eerste en tweede lid,
Artikel 19 eerste lid tweede lid	Artikel 24 Artikel 24
Artikel 20 eerste lid tweede lid derde lid vierde lid	Artikel 20, eerste lid, Artikel 19, eerste lid, Artikel 19, tweede lid, Artikel 19, derde lid,
Artikel 21 eerste lid tweede lid	Artikel 16 Artikel 20, tweede lid,
Artikel 22	Artikel 19, tweede lid,
Artikel 23 eerste lid tweede lid derde lid	– – –
Artikel 24	Artikel 30
Artikel 25 eerste lid tweede lid derde lid	– (Artikel 207 Wetboek van Strafrecht) – (Artikel 207 juncto artikel 47 Wetboek van Strafrecht)
Artikel 26	18
Artikel 28	Artikel 4, derde lid,
Artikel 29	Artikel 3
Artikel 29a eerste lid tweede lid derde lid	Artikelen 39 en 40 (en Archiefwet 1995)
Artikel 30	45