

Vergaderjaar 2017–2018

34 683

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Van der Linde, Sneller, Nijboer en Van Toorenburg tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 in verband met de evaluatie van deze wet

Nr. 5

ADVIES AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 mei 2017 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 23 februari 2018, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 februari 2017 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Van Raak, Van der Linde, Koolmees, Vermeij, Van Vliet en Van Toorenburg tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 in verband met de evaluatie van deze wet, met memorie van toelichting.

In het voorstel wordt de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE 2008) gewijzigd naar aanleiding van een evaluatie van die wet na de drie enquêtes die gehouden zijn sinds die wet tot stand is gekomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel algemene opmerking en enkele opmerkingen van technische aard.

Aan getuigen wordt geheimhouding opgelegd over de inhoud van het vertrouwelijk voorgesprek. Voor ambtenaren leidt dit tot spanning met de ministeriële verantwoordelijkheid. De toelichting gaat niet in op de principiële aspecten van deze geheimhoudingsplicht. De Afdeling adviseert van deze geheimhoudingsplicht af te zien.

De initiatiefnemers gaan hieronder in op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De initiatiefnemers zijn de Afdeling erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen, die deels aanleiding hebben gegeven tot het aanpassen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Daarbij merken de initiatiefnemers op dat de Afdeling een aantal voorgestelde wijzigingen als afzonderlijke maatregelen heeft behandeld. De initiatiefnemers benadrukken dat het

wetsvoorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van de systematiek van de Wpe 2008, bestaande uit een samenhangend stelsel van bevoegdheden en waarborgen. Een aantal wijzigingen wordt in het advies van de Afdeling naar het oordeel van de initiatiefnemers onvoldoende binnen deze context beoordeeld. In de reactie lichten de initiatiefnemers dit nader toe. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te vullen.

1. Voorgeschiedenis; opmerking vooraf

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het rapport van de Tijdelijke Commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE). De commissie had de opdracht om voorstellen te doen tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE) op basis van de daartoe strekkende aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel. Nadien werden ook de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties en de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra aan de taakopdracht van de commissie toegevoegd.

Het rapport van de TCEWPE is zeer uitvoerig (het telt 167 bladzijden) en behandelt een aantal fundamentele onderwerpen. De toelichting bij het voorstel is beknopt gehouden (7 bladzijden) en verwijst voor een uitgebreide toelichting naar het rapport van de TCEWPE om te voorkomen dat een verschil ontstaat tussen de analyses zoals verwoord in het rapport en de tekst van de memorie van toelichting.¹

De toelichting bij een wetsvoorstel bevat doorgaans een zelfstandig leesbare weergave van de probleemanalyse en de gekozen oplossing.² Die analyse vormt immers de basis waarop de kamers besluiten tot het wijzigen van de wet. Later, bij de interpretatie van de wet, kan op de toelichting (en de verdere behandeling in de beide kamers) worden teruggegrepen om de bedoeling van de wetgever te achterhalen.

De toelichting op het voorliggende voorstel voldoet daaraan niet: zij geeft geen volledig inzicht in de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen. Die overwegingen zijn wel te vinden in het rapport van de TCEWPE. Het zou echter onjuist zijn om het rapport van de TCEWPE, dat een eerste aanzet voor wetswijziging geeft maar daarnaast ook andersoortige aanbevelingen bevat, te zien als een onderdeel van de toelichting.

De Afdeling adviseert de toelichting zo uit te breiden dat die zelfstandig leesbaar is.

1. Voorgeschiedenis; opmerking vooraf

De Afdeling wijst erop dat het onderhavige wetsvoorstel voortvloeit uit het rapport van de tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE). Dat rapport bevat een uitgebreide analyse van alle aanbevelingen die de drie enquêtecommissies op basis van hun ervaringen met de werking van de Wpe 2008 hebben gedaan. Hierin zijn ook de analyses van de aanbevelingen opgenomen die niet hebben geleid tot wetswijzigingen. Daarnaast bevat het rapport praktische adviezen voor parlementaire enquête- en onderzoekscommissies. Daarom menen de initiatiefnemers dat het rapport op zichzelf niet kan dienen als een memorie van toelichting.

¹ Toelichting, Algemeen deel, derde tekstblok.

² Vergelijk aanwijzing 212 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn die passages uit het rapport die relevant zijn voor het wetsvoorstel opgenomen in de memorie van toelichting. Daarmee bevat de memorie voor alle wijzigingsvoorstellen een zelfstandig leesbare weergave van de probleemanalyse en voorgestelde oplossingsrichting van de TCEWPE. Wel wijzen de initiatiefnemers erop dat het gehele rapport van de TCEWPE bij dit wetsvoorstel betrokken moet worden voor een goed begrip van de volledige context en werking van de wet.

2. Het voorgesprek en het functioneren van ministeriële verantwoordelijkheid

a. Inhoud van het voorstel (artikel 8, derde en vierde lid)

De enquêtecommissie kan met een getuige of een deskundige een besloten voorgesprek houden. De WPE bepaalt nu dat de leden van de commissie geheimhouding bewaren over hetgeen hun tijdens het voorgesprek ter kennis komt. Voorgesteld wordt deze geheimhouding uit te breiden tot de persoon met wie het voorgesprek wordt gevoerd en de persoon die hem bijstand verleent. De getuige kan de commissie verzoeken hem ontheffing van geheimhouding te verlenen onder vermelding van de persoon met wie hij de inhoud van het voorgesprek wil delen.³

De bepaling is bedoeld om te voorkomen dat een getuige tijdens het onderzoek informatie naar buiten brengt zonder de context van die informatie erbij te geven. De commissie is dan gebonden aan geheimhouding. Dit kan het onderzoek schaden. De mogelijkheid van ontheffing is bedoeld voor personen die in een gezagsverhouding staan: rijksambtenaren, werknemers en opdrachtnemers. De initiatiefnemers zijn zich er blijkens de toelichting van bewust dat voor deze personen, gezien de gezagsverhouding met de Minister respectievelijk werkgever of opdrachtgever, het wenselijk is de inhoud van het voorgesprek wel te kunnen bespreken.⁴

In het rapport van de TCEWPE wordt uiteengezet dat een geheimhoudingsplicht gevolgen zal hebben voor ambtenaren die werken onder het gezag van een Minister. Zij werken, zo wordt gesteld, niet louter als ondergeschikte, maar bevinden zich ook in een bijzondere constitutionele verhouding ten opzichte van het parlement. Deelname aan een besloten voorgesprek is niet verplicht; de Minister kan bepalen of een ambtenaar gehoor kan geven aan een uitnodiging voor een besloten voorgesprek en zo ja, welke informatie hij wel en niet kan verstrekken.⁵ Elders in het rapport wordt opgemerkt dat bij enquêtes rechtstreeks medewerking kan worden gevorderd van ambtenaren ten behoeve van het verstrekken van mondelinge inlichtingen; bij parlementaire onderzoekscommissies (niet zijnde enquêtecommissies) kan dit slechts door tussenkomst van de verantwoordelijke Minister.⁶

b. De groeiende betekenis van het voorgesprek

Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe stap gezet in de richting van verdere regulering van het voorgesprek. Die ontwikkeling is pas betrekkelijk recent ingezet. De Enquêtewet van 1850 ging niet uit van de mogelijkheid van voorgesprekken. Bij de RSV-enquête in 1983 en 1984 is

³ Voorgesteld artikel 8, derde en vierde lid, WPE.

⁴ Toelichting, onder «Besloten voorgesprek».

⁵ Rapport TCEWPE, blz. 81. Artikel 8, tweede lid, van de WPE.

⁶ Rapport TCEWPE, blz. 47.

de enquêtecommissie voor het eerst informele gesprekken gaan voeren met getuigen. Die gesprekken waren een onderdeel van het vooronderzoek en gingen vooraf aan de openbare verhoren.⁷ De enquêtecommissies die daarna zijn ingesteld hebben deze werkwijze overgenomen. Het was een werkwijze die in de praktijk is ontstaan en verder is ontwikkeld maar die in die periode niet aan wettelijke voorschriften was onderworpen.

De ontwikkeling van het voorgesprek moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de veranderde rol van de media bij parlementaire enquêtes. Met name door de rechtstreekse TV-uitzending van de verhoren die worden gehouden en – meer recent – de verslaglegging in de sociale media, heeft de openbaarheid van enquêtes geleidelijk een geheel andere inhoud en betekenis gekregen dan in de periode voorafgaand aan de RSV-enquête. Een gevolg daarvan is dat verhoren die plaatsvinden in de schijnwerpers van de openbaarheid indringend en beschadigend kunnen zijn voor de personen die worden verhoord, meer in het bijzonder voor degenen onder hen die niet gewend zijn in de openbaarheid op te treden. De opkomst van het besloten voorgesprek moet ook tegen die achtergrond worden beoordeeld.

De toenemende betekenis van het voorgesprek heeft uiteindelijk ook in de wetgeving doorgewerkt. Bij de totstandkoming van de nieuwe Wet op de parlementaire enquête in 2008 werd het vertrouwelijke voorgesprek voor het eerst wettelijk geregeld. Het doel daarvan was om te verduidelijken dat getuigen niet verplicht zijn te verschijnen of vragen te beantwoorden en dat de inhoud van het besprokene door de commissie niet openbaar wordt gemaakt. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel werd geconcludeerd dat voorgesprekken nuttig zijn. Zij helpen de enquêtecommissie, aldus de initiatiefnemers destijds, bij de algemene beeldvorming; de commissie krijgt meer kijk op de informatie waarover elke potentiële getuige beschikt. Aan de hand daarvan kan de commissie besluiten de betrokkene al dan niet voor het openbare verhoor op te roepen en – als hij wordt opgeroepen – gericht vragen te stellen; voorts kan het voorgesprek bij potentiële getuigen herinneringen oproepen aan soms vergeten informatie.⁸

De Afdeling onderkent dat vertrouwelijke voorgesprekken gelet op de hiervoor geschetste ontwikkelingen nuttig kunnen zijn voor het onderzoek. Wel zet zij vraagtekens bij een steeds verdere regulering daarvan. Dat geldt ook voor de thans voorgestelde uitbreiding van de geheimhoudingsplicht. Als getuigen – zoals nu wordt voorgesteld – de inhoud van een besloten voorgesprek geheim moeten houden, draagt dat het risico in zich dat het voorgesprek gebruikt zal worden als instrument van de commissie om informatie te verzamelen en in de beslotenheid een informatievoorsprong op te bouwen. Daarmee zou het voorgesprek voor een ander doel worden gebruikt dan het doel dat door de wetgever aanvankelijk is beoogd.

De Afdeling merkt voorts op dat een dergelijk gebruik van het voorgesprek het openbare karakter van het onderzoek kan aantasten. In het huidige wettelijke stelsel is vertrouwelijke informatievergaring een uitzondering op het uitgangspunt dat het werk van een parlementaire enquêtecommissie in beginsel in de openbaarheid dient plaats te vinden, zodat iedereen kennis kan nemen van de informatie die wordt verzameld én van de wijze waarop de commissie daarbij te werk gaat. Dat

⁷ Kamerstukken II 1984/85, 17 817, nr. 17, blz. 51–52.

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 415, nr. 3, blz. 22–25.

uitgangspunt is onlangs nog door de TCEWPE onderschreven.⁹ Op zichzelf is denkbaar dat – mede gelet op de andere inhoud en betekenis die de openbaarheid van enquêtes heeft gekregen (zie hiervoor) – de WPE met het oog op een effectieve waarheidsvinding fundamenteeler wordt aangepast,¹⁰ maar daarvoor is tot nog toe en ook in het onderhavige wetsvoorstel, niet gekozen.

De Afdeling adviseert in de toelichting gelet op het bovenstaande in te gaan op de toegenomen betekenis van het vertrouwelijke voorgesprek.

b. De groeiende betekenis van het voorgesprek

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van de beschouwing van de Afdeling op de ontwikkeling van het besloten voorgesprek in de moderne enquêtepraktijk. Daarin signaleert de Afdeling een toegenomen betekenis en een beweging naar verdere regulering. De initiatiefnemers maken graag gebruik van de gelegenheid om op deze punten enige nadere toelichting te geven.

Op het punt van regulering zijn de initiatiefnemers van mening dat de belangen van de genodigden zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen het onderzoeksbelang. Nadere regulering zou echter niet verder moeten gaan dan noodzakelijk. Mede gelet op de opmerkingen van de Afdeling zijn de initiatiefnemers daarom tot een andere invulling gekomen van de voorgestelde geheimhoudingsplicht (zie daarover verder onder c).

De initiatiefnemers zien tegelijkertijd geen tekenen dat het besloten voorgesprek zich ontwikkelt in een richting die de Afdeling hier schetst. De opmerking van de Afdeling dat er een risico bestaat dat het voorgesprek gebruikt zal worden als instrument om informatie te verzamelen en in de beslotenheid een informatievoorsprong op te bouwen, kunnen de initiatiefnemers niet plaatsen, ook niet in het kader van de recente enquête-ervaringen. Zo geeft de Afdeling niet aan op wie een enquête-commissie een dergelijke informatievoorsprong zou krijgen en welk risico dit met zich mee zou brengen.

Verder is de weergave die de Afdeling geeft van de functie van het voorgesprek naar het oordeel van de initiatiefnemers te beperkt. Uit de memorie van toelichting¹¹ bij de huidige wet blijkt dat het besloten voorgesprek bedoeld is om meer inzicht te krijgen in de problematiek en om de informatie die de commissie al heeft verkregen, in perspectief te plaatsen. Ook kan een voorgesprek dienen om vast te stellen welke informatie de genodigde bezit en in hoeverre de genodigde in het openbaar verhoord zou moeten worden. Dat is sinds de invoering van de wettelijke bepaling over het voorgesprek in 2008 niet veranderd. Duidelijk is dat het voorgesprek als zelfstandig onderzoeksinstrument een nuttige functie vervult en ook na 2008 veelvuldig is toegepast. Dat vraagt een zorgvuldige wettelijke regeling, voorzien van de nodige waarborgen voor zowel de genodigde als voor de commissie die in opdracht van de Kamer het onderzoek verricht.

⁹ De TCEWPE merkt op: «Vooropgesteld moet worden dat openbaarheid en transparantie bij parlementaire enquêtes van groot belang zijn. Evenzeer van belang is de controleerbaarheid van het onderzoek.» (Kamerstukken II 2016/17, 33 812, nr. 4, blz. 38. En: «Het bieden van openheid en inzicht met betrekking tot onderwerpen die tot grote politieke of maatschappelijke onrust hebben geleid is bovendien vaak een van de belangrijkste doelstellingen van een enquête.» (idem, blz. 39).

¹⁰ Te denken valt onder meer aan aanpassing van de regeling om getuigen in beslotenheid te verhoren.

¹¹ Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 24.

Wat betreft de opmerkingen van de Afdeling over openbaarheid wijzen de initiatiefnemers er op dat het voorgesprek deel uitmaakt van een fase in het onderzoek die juist gekenmerkt wordt door beslotenheid en vertrouwelijkheid. Vertrouwelijke informatievergaring is in deze fase geen uitzondering in het wettelijke stelsel, maar eerder regel.¹² Pas tijdens de openbare verhoren en vervolgens na afronding van het onderzoek maakt vertrouwelijkheid plaats voor openbaarheid.

c. Geheimhouding en het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid

i. Voorgeschiedenis

De ministeriële verantwoordelijkheid functioneert tijdens een enquête niet op de gebruikelijke manier. Onder normale omstandigheden – buiten enquêtes – beschikken Ministers over ambtelijke ondersteuning. Als Ministers als getuige verschijnen voor een enquêtecommissie ontbreekt tijdens het verhoor die ondersteuning. Voorts verschaffen departements-ambtenaren onder normale omstandigheden de Kamer alleen informatie door tussenkomst van de Minister, zodat die zijn verantwoordelijkheid kan uitoefenen.¹³ Schriftelijke informatievoorziening aan een enquêtecommissie loopt eveneens via de Minister.¹⁴ Daarnaast echter kan een enquêtecommissie ambtenaren mondeling verhoren. In dat geval ontvangt zij informatie zonder tussenkomst van de Minister.

Het horen van ambtenaren was al mogelijk bij de eerste wettelijke regeling van de enquête in 1850.¹⁵ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat uitdrukkelijk is stilgestaan bij de vraag waarom die mogelijkheid werd geopend. Evenmin is erbij stilgestaan dat daarmee werd afgeweken van de normale situatie die voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁶ Dat werd in die tijd wellicht minder dan nu als een probleem gezien, omdat de enquête in de negentiende eeuw bij uitstek een instrument was voor de ontwikkeling van nieuw beleid – ook wel genoemd de wetgevingsenquête. Lange tijd was omstreden of een enquête ook mocht worden gebruikt om de regering verantwoordig te laten afleggen over het verleden.¹⁷ De bevoegdheid om ambtenaren te horen was echter sinds de wettelijke regeling van de parlementaire enquête in 1850 als zodanig nooit omstreden en is sindsdien dan ook ongewijzigd gebleven.¹⁸

Bij de totstandkoming van de – huidige – Wet op de parlementaire enquête 2008 heeft de Raad van State in zijn advies erop gewezen dat de uitoefening van het enquêterecht – voor zover Ministers en ambtenaren

¹² Zie bijvoorbeeld art. 37 Wpe 2008.

¹³ Aanwijzingen 3 en 8 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, Stcrt. 1998, 104 (een ministeriële regeling, vastgesteld door de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken, die in 2008 niet wetstechnisch is afgestemd op de WPE).

¹⁴ Artikel 16, tweede lid, van de WPE.

¹⁵ Er werd voorzien in een verplichting voor een ieder om als getuige voor de commissie te verschijnen (artikel 4 van de Enquêtewet zoals die luidde in 1850). Alleen Ministers werden daarvan uitgezonderd, omdat de Kamer bij Ministers het recht van interpellatie moest invoeren.

¹⁶ Daarbij past de opmerking dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in dezelfde periode (in 1848) is erkend en in de Grondwet is gewaarborgd. De consequenties daarvan waren toen nog niet volledig uitgekristalliseerd.

¹⁷ A.H.M. Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, Groningen 1985, bladzijde 21–24; J.W.M. Engels, *Het parlementaire enquêterecht*, Leiden 1987, bladzijde 19–21.

¹⁸ In de opdracht van de parlementaire enquêtecommissie die het regeringsbeleid tijdens de Duitse bezetting onderzocht werd zonder discussie opgenomen dat de commissie – ook – als getuigen zou horen «de secretarissen-generaal en andere hoge ambtenaren» (bijlage handelingen II 1947/48, 490, nr. 12).

wordt gevraagd als getuige op te treden en verklaringen af te leggen – spanningen oproept in verhouding tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij een parlementaire enquête wordt, aldus de Raad, afgeweken van het uitgangspunt dat ambtenaren staatsrechtelijk niet «bestaan» in die zin dat in het normale geval voor het optreden van ambtenaren alleen de Minister verantwoordelijk is. De rol van ambtenaren bij een enquête is anders; de bedoeling is dan juist dat de commissie hen afzonderlijk wil kunnen horen zodat eventuele verschillen tussen Minister en ambtenaren in het openbaar kunnen worden blootgelegd. Na afloop van de enquête, als de Kamer conclusies trekt, gelden weer de normale verhoudingen tussen de Minister en de Staten-Generaal, en ook tussen de Minister en zijn ambtenaren, aldus destijds de Raad in zijn advies.¹⁹

De initiatiefnemers stelden in 2008 in reactie daarop dat de ministeriële verantwoordelijkheid tijdens een enquête ongewijzigd blijft. Zij stelden daartoe in de memorie van toelichting:

«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.»²⁰

In diezelfde toelichting beargumenteren de initiatiefnemers vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid waarom voor degene met wie de enquêtecommissie een voorgesprek houdt, geen geheimhoudingsplicht behoort te gelden:

«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 opnemingsplicht 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 ministeriële verantwoordelijkheid.»²¹

Deze opvatting is tijdens de parlementaire behandeling onweersproken gebleven. De Afdeling concludeert hieruit dat naar huidig recht ook bij een parlementaire enquête de Minister verantwoordelijk is voor de inlichtingen die ambtenaren in dat kader aan de commissie verstrekken.²² Dat geldt zowel voor het officiële enquêteverhoor als voor het voorgesprek.

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 415, nr. 4, punt 2.

²⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 415, nr. 6, blz. 30.

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 415, nr. 6, blz. 74. Geciteerd in het Rapport TCEWPE, blz. 80.

²² Zie ook S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek, een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv, 2013, blz. 110. Hij maakt een onderscheid tussen de verklaring enerzijds en het ambtelijk handelen waar de verklaring van de ambtenaar betrekking op heeft anderzijds. Naar zijn mening is de Minister alleen voor het laatste verantwoordelijk.

Met het oog daarop is in 2008 een geheimhoudingsplicht zoals nu voorgesteld, niet overwogen.²³

ii. Het voorstel: geheimhouding voor ambtenaren

De voorgestelde bepaling houdt in dat ambtenaren – behoudens individuele ontheffing, verleend door de commissie – geheimhouding moeten betrachten over de inhoud van een besloten voorgesprek. De Afdeling stelt vast dat het voorstel in strijd is met de door de wetgever in 2008 aanvaarde uitgangspunten voor het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een Minister kan de verantwoordelijkheid voor de door de ambtenaar verstrekte inlichtingen immers alleen dragen als zijn ambtenaren hem te allen tijde – en dus ook in de (soms langdurige) periode waarin een parlementaire enquête wordt gehouden – tijdig, volledig en juist informeren. De voorgestelde geheimhoudingsplicht kan die informatievoorziening belemmeren²⁴ en doet daarmee afbreuk aan het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het doet tevens afbreuk aan de gezagsverhouding tussen de Minister en zijn ambtenaren.

De voorgestelde bevoegdheid van de enquêtecommissie om op verzoek van de ambtenaar ontheffing te verlenen doet aan het voorgaande niet af. Onzeker is immers of en in welke gevallen ontheffing wordt verkregen. Daarmee wordt de werking van de grondwettelijk gewaarborgde ministeriële verantwoordelijkheid afhankelijk van de beslissing van de betreffende enquêtecommissie in het concrete geval. De Afdeling acht dat ongewenst; de WPE dient ondubbelzinnig uit te sluiten dat het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid door een ambtelijke geheimhoudingsplicht wordt belemmerd.

De Afdeling merkt op dat de toelichting op het voorgaande niet ingaat. In het bijzonder gaat de toelichting niet in op de vraag waarom afwijking van het in 2008 door de wetgever geformuleerde uitgangspunt thans wel aangewezen is. Naar het oordeel van de Afdeling zijn daarvoor geen overtuigende redenen. Daarbij is ook van belang dat deelname aan een voorgesprek niet verplicht is; ambtenaren mogen alleen aan een voorgesprek deelnemen met toestemming van de Minister. De TCEWPE rapporteert geen specifieke problemen op dit punt; dit lijkt erop te wijzen dat Ministers tot nog toe altijd toestemming hebben gegeven. Als een ambtenaar echter de inhoud van het voorgesprek niet meer met zijn Minister mag delen, moet niet worden uitgesloten dat Ministers in bepaalde gevallen toestemming zullen gaan weigeren. Het is de vraag of het doel van waarheidsvinding daarmee uiteindelijk is gediend.

iii. Conclusie

De Afdeling erkent, zoals hiervoor uiteengezet, dat op grond van de wet de ministeriële verantwoordelijkheid tijdens een parlementaire enquête niet op de normale manier functioneert. Dat laat onverlet dat – conform het in 2008 door de initiatiefnemers van destijds geformuleerde uitgangspunt – de door de ambtenaar aan de enquêtecommissie verstrekte informatie onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt en in die zin aan de Minister kan worden toegerekend. De voorgestelde geheimhoudingsplicht kan ertoe leiden dat de Minister er niet van op de hoogte is, en ook niet mag zijn, dat een ambtenaar informatie aan

²³ Op die grond is ook de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) tegenstander van een algehele geheimhoudingsplicht. Zie Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 61, blz. 574.

²⁴ In het midden blijft hier of een geheimhoudingsplicht in de verhouding tussen ambtenaar en Minister ook effectief is te handhaven.

de commissie heeft verstrekt, terwijl de Minister wel verantwoordelijk is voor de inhoud van de informatie en voor de verstrekking ervan. De Afdeling acht dat ongewenst.

In dat licht bezien adviseert de Afdeling – in ieder geval voor ambtenaren – van de voorgestelde geheimhoudingsplicht af te zien.

c. Geheimhouding en het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid

De initiatiefnemers achten de voorgestelde invoering van een geheimhoudingsplicht voor deelnemers aan een besloten voorgesprek – naast de al bestaande geheimhoudingsplicht voor de commissie – in meerdere opzichten gerechtvaardigd. In het verslag van de TCEWPE en de memorie van toelichting wordt hierop uitvoerig ingegaan. Met een geheimhoudingsplicht kan voorkomen worden dat bepaalde onderzoeksinformatie, die tijdens het voorgesprek met de genodigde wordt gedeeld (bijvoorbeeld om de betekenis ervan te doorgronden of de juistheid ervan te verifiëren), vervolgens door genodigden naar buiten wordt gebracht of met derden wordt gedeeld. Hierdoor kan schade worden toegebracht aan het onderzoek van de commissie, maar ook aan genodigden zelf of aan andere personen of organisaties die in het (voor)onderzoek figureren. De geheimhoudingsplicht beschermt dus zowel de positie van de commissie als die van de genodigden of derden. In die zin fungeert de geheimhoudingsplicht als een aanvullende waarborg. Hoewel tot op heden geen gevallen bekend zijn waarin de afwezigheid van een geheimhoudingsplicht in de praktijk tot aanmerkelijke schade heeft geleid, zien de initiatiefnemers – mede gelet op de aanbevelingen die de enquêtemissies Financieel Stelsel en Woningcorporaties hebben gedaan – op dit punt echter een reëel risico dat een wijziging van de wet rechtvaardigt.

De initiatiefnemers erkennen tegelijkertijd dat het met name voor personen die in een gezagsverhouding staan wenselijk kan zijn om met hun meederen te kunnen (blijven) spreken over hetgeen wordt gewisseld in het voorgesprek. Het wetsvoorstel is daarom aangepast. Het wetsvoorstel gaat nu uit van een verbod op openbaarmaking van hetgeen een persoon met wie een voorgesprek wordt gehouden, ter kennis komt tijdens het voorgesprek. Dat betekent dat het publiceren van deze informatie niet toegestaan is. Zodoende kan de commissie het voorgesprek gebruiken om voorlopige onderzoeksresultaten in een vertrouwelijke omgeving te verifiëren, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat de informatie in de openbaarheid komt en daarmee schade wordt toegebracht aan het onderzoek of aan personen die in het onderzoek figureren. Intern overleg, bijvoorbeeld binnen of tussen departementen, over hetgeen is gewisseld tijdens het voorgesprek blijft echter mogelijk. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt dat het openbaarmakingsverbod alleen geldt voor informatie die door de commissie is gedeeld, en dus niet voor informatie afkomstig van degene met wie het voorgesprek is gehouden. De initiatiefnemers menen dat met dit wijzigingsvoorstel de positie van de commissie enerzijds en de positie van genodigden en hun bijstandsverleners anderzijds meer in evenwicht wordt gebracht.

Ten aanzien van hetgeen de Afdeling in meer algemene zin stelt over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van een parlementaire enquête merken de initiatiefnemers nog het volgende op. Terecht constateert de Afdeling dat de ministeriële verantwoordelijkheid tijdens een enquête niet op de gebruikelijke manier functioneert. Dat is het logische gevolg van het naast elkaar bestaan van verschillende grondwettelijke rechten en beginselen die zowel in wet- en regelgeving als in de praktijk met elkaar verenigd moeten worden. Van een hiërarchie tussen

het enquêterecht en de ministeriële verantwoordelijkheid is immers geen sprake. Hoewel de initiatiefnemers zich realiseren dat een enquête van de betrokken bewindspersonen en ambtenaren soms veel vraagt, is het van groot belang dat dit grondwettelijke recht effectief kan worden toegepast. Het recht van enquête is een gewichtig parlementair instrument dat sinds de eerste moderne enquête in 1983 is ingezet voor waarheidsvinding rondom urgente maatschappelijke thema's, ingrijpende gebeurtenissen of ernstige misstanden. Het optreden van de overheid speelt daarbij doorgaans een belangrijke rol. De medewerking van ambtenaren is, gelet op hun directe betrokkenheid, expertise en ervaring, dan ook vaak onontbeerlijk voor een goede uitvoering van het onderzoek. Overigens is die betrokkenheid er niet op gericht, zoals de Afdeling stelt, om eventuele verschillen tussen hen en de verantwoordelijke Minister aan het licht te brengen. Doel is immers om – in het kader van de waarheidsvinding – de benodigde feiten en omstandigheden in kaart te brengen of te verifiëren.

Het wetsvoorstel versterkt de mogelijkheid van de commissie om haar onderzoek op effectieve en zorgvuldige wijze te kunnen verrichten door de vertrouwelijkheid van het voorgesprek voor alle deelnemers als uitgangspunt te nemen. Tegelijkertijd blijft met de voorgestelde aanpassing van het wetsvoorstel de interne informatie-uitwisseling te allen tijde mogelijk. Daarmee is naar het oordeel van de initiatiefnemers een goede balans gevonden tussen enerzijds het verbeteren van de uitoefening van het enquêterecht en anderzijds een goed functionerend stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid.

3. Motiveringsplicht bij een beroep op een verschoningsgrond

Het voorstel bepaalt dat een persoon die gevorderde informatie weigert, die weigering deugdelijk moet motiveren.²⁵ De achtergrond van deze wijziging is dat met name bewindspersonen bij de laatste enquêtes veelvuldig een beroep op een verschoningsgrond deden, waarbij de motivering van het beroep summier was.²⁶ De motiveringsplicht wordt echter geregeld voor alle verschoningsgronden. Zij zal dus ook gelden voor iemand die uit hoofde van ambt of beroep tot geheimhouding verplicht is, omdat het gaat om informatie die hem in die hoedanigheid is toevertrouwd – het beroeps- of ambtsgeheim.²⁷

Het verschoningsrecht uit hoofde van ambt of beroep is in het Nederlandse procesrecht algemeen aanvaard.²⁸ Het komt vanouds toe aan de advocaat, de arts, de geestelijke en de notaris, en is bedoeld om zeker te stellen dat de hulpbehoevende zich tegenover de verschoningsgerechtigde vrijelijk kan uiten. De Hoge Raad heeft als bestendige lijn dat de tot verschoning gerechtigde persoon in beginsel zelf beoordeelt of het beroep op deze verschoningsgrond hem toekomt. De rechter toetst slechts – marginaal – of er redelijkerwijze geen twijfel over kan bestaan dat dit oordeel onjuist is. Een verdergaande beoordelingsmarge zou tot zoveel onzekerheid over de reikwijdte van het verschoningsrecht leiden dat dat daardoor onaanvaardbaar zou worden aangetast.²⁹ Er moet dus sprake zijn van zeer uitzonderlijke omstandigheden, zoals de TCEWPE concludeerde.³⁰

²⁵ Voorgesteld artikel 24a van de WPE.

²⁶ Toelichting, onder «Motivering beroep op verschoningsgrond».

²⁷ Artikel 24 WPE.

²⁸ Voor het burgerlijk procesrecht: artikel 165, tweede lid, onderdeel b, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Voor het strafproces: artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering. Voor het bestuursrecht: artikel 8:33, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁹ HR 7 juni 1985, NJ 1986, 174, ECLI:NL:HR:AC9067, overweging 3 (civiele kamer). HR 22 november 1991, NJ 1992, 315, ECLI:NL:HR:1991:ZC0422, overweging 3.3.

³⁰ Rapport TCEWPE, blz. 91–92.

De vraag rijst hoe de voorgestelde plicht om een weigering deugdelijk te motiveringen zich verhoudt tot de wijze waarop het ambts- en beroepsgeheim in het Nederlandse recht is geregeld. Indien een getuige weigert informatie te verstrekken omdat hij beweert dat hij uit hoofde van zijn ambt of beroep tot geheimhouding verplicht is, kan de enquêtemissie – gelet op de hiervoor genoemde rechtspraak – slechts marginaal toetsen of het beroep op de verschoningsgrond gerechtvaardigd is. De vraag rijst in hoeverre de werkwijze van enquêtemissies in de praktijk hierop zal aansluiten. Daarbij moet niet worden uitgesloten dat, als een getuige in een verhoor indringend wordt ondervraagd over de gronden van zijn weigering, hij ongewenste druk zal voelen om meer los te laten dan verantwoord is.

Tijdens het verhoor van iemand die een beroep kan doen op een wettelijk ambts- of beroepsgeheim zou gewaarborgd moeten zijn dat de enquêtecommissie met zulke effecten rekening houdt. Zij zou bijvoorbeeld aan het begin van het verhoor erop kunnen wijzen dat de getuige niet tot antwoorden verplicht is als daardoor het ambts- of beroepsgeheim zou kunnen worden aangetast. Daarnaast zou de commissie terughoudend moeten zijn bij het stellen van vervolgvragen zodra zo'n getuige zich op zijn ambts- of beroepsgeheim beroept.

De Afdeling adviseert in de toelichting in het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. Motiveringsplicht bij een beroep op een verschoningsgrond

De initiatiefnemers begrijpen de vragen die de Afdeling heeft bij de motiveringsplicht. Zij wijzen er echter op dat ook de motiveringsplicht en een toetsing daarvan door de betreffende commissie binnen het gehele stelsel van de wet moet worden gezien. Een enquêtecommissie is immers gebonden aan diezelfde wet, waarin ook de bevoegdheden van een enquêtecommissie duidelijk begrensd worden. De commissie is op grond van de Wpe 2008 bij alle bevoegdheidsuitoefening gebonden aan het evenredigheidsbeginsel. Een commissie kan derhalve niet verder gaan dan nodig voor de uitvoering van haar onderzoek. Zeker wanneer het informatie betreft die onder het verschoningsrecht inzake het ambts- of beroepsgeheim valt, dient een commissie zich naar het oordeel van de initiatiefnemers altijd terughoudend op te stellen, ook tijdens een openbaar verhoor. Een toetsing door de commissie van de motivering tot het niet verstrekken van informatie op basis van een verschoningsgrond kan in een dergelijk geval daarom nooit verder gaan dan een marginale toetsing. Dit past binnen een redelijk gebruik van bevoegdheden.

Dat de commissie moet kunnen nagaan of een beroep op een verschoningsrecht gerechtvaardigd is, volgt dus uit het systeem van de wet. In dat kader mag de commissie een deugdelijke motivering verlangen. Bovendien wijzen de initiatiefnemers erop dat het niet verstrekken van informatie de grondwettelijke bevoegdheid van de Kamer tot het doen van onderzoek beperkt. Een commissie doet onderzoek in opdracht van de Kamer en dient zich ervan te kunnen vergewissen dat het beroep op een verschoningsrecht terecht is. Dat dit in het geval van een ambts- of beroepsgeheim langs de lijnen van de jurisprudentie loopt, staat buiten kijf, maar doet hieraan niets af. Nu in de praktijk blijkt dat de motivering van een beroep op een verschoningsrecht vaak summier of zelfs afwezig is, is een explicitering van de motiveringsplicht in de wet aangewezen. Van een materiële uitbreiding van de motiveringsplicht is echter geen sprake.

De initiatiefnemers wijzen er verder op dat in de Wpe 2008 een onderscheid wordt gemaakt tussen relatieve en absolute verschoningsgronden. Bij de relatieve verschoningsgronden is het evident dat een commissie in de gelegenheid moet worden gesteld om een zorgvuldige afweging te maken die recht doet aan het belang dat de verschoningsgrond beoogt te beschermen enerzijds en het onderzoeksbelang anderzijds. In dat geval is een uitvoerige motivering onontbeerlijk om te voldoen aan de eis van deugdelijkheid. Bij de absolute verschoningsgronden kan uit de aard der zaak doorgaans een minder uitvoerige motivering verlangd worden.

Ten aanzien van het verschoningsrecht van het belang van de staat wijzen de initiatiefnemers erop dat, hoewel het belang van de staat als een absoluut verschoningsrecht is geformuleerd, het uit de constitutionele verhoudingen tussen parlement en regering voortvloeit dat dit verschoningsrecht alleen in uitzonderlijke gevallen wordt ingeroepen en een bijzondere motivering verlangt.³¹

4. Het omgaan met toezichtvertrouwelijke informatie

De Wet op de parlementaire enquête 2008 bepaalt dat de documenten die op vordering aan de enquêtecommissie zijn overgelegd, toegankelijk worden voor alle kamerleden nadat het rapport van de enquêtecommissie is aangeboden.³² In het voorstel wordt nu bepaald dat kamerleden geen toegang krijgen tot gegevens die de enquêtecommissie op basis van artikel 1:93e van de Wet op het financieel toezicht heeft gekregen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of de Nederlandsche Bank (DNB), de toezichthouders in de financiële sector.³³ Volgens de toelichting betreft het een verduidelijking van de wet.³⁴ Artikel 1:93e van de Wet op het financieel toezicht bepaalt namelijk al dat de AFM en DNB vertrouwelijke toezichtsgegevens verstrekken aan een parlementaire enquêtecommissie, voor zover die gegevens naar het oordeel van die commissie noodzakelijk zijn voor de vervulling van haar taak. De enquêtecommissie is verplicht tot geheimhouding van die gegevens en kan die slechts openbaar maken indien deze niet te herleiden zijn tot afzonderlijke personen.³⁵

De vertrouwelijkheid van toezichtinformatie van DNB en de AFM komt voort uit Europese richtlijnen. Bij de Parlementaire Enquête Financieel Stelsel waren er problemen met het verkrijgen van zulke informatie van DNB en de AFM. Na die enquête is een nieuwe Europese richtlijn tot stand gekomen (in de wandeling bekend als CRD IV, Capital Requirements Directive IV), die het uitdrukkelijk mogelijk maakt om toezichtinformatie te verstrekken aan parlementaire enquêtecommissies, onder voorwaarde van geheimhouding.³⁶

De WPE regelt in het algemeen onder welke voorwaarden gegevens aan een enquêtecommissie worden verstrekt. Bij de implementatie van CRD IV is die regeling niet aangepast; het werd voldoende gevonden om de Wet op het financieel toezicht aan te passen (het nieuwe artikel 1:93e).³⁷ De

³¹ Zie hiervoor ook paragraaf 5.2 van het rapport van de TCEWPE. *Kamerstukken II*, 2016/17, 33 812, nr. 4, p. 52 e.v.

³² Artikel 38, eerste lid, van de Wet op de parlementaire enquête 2008.

³³ Artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel.

³⁴ Toelichting, Overige aspecten, vierde tekstblok.

³⁵ Artikel 1:93e van de Wet op het financieel toezicht.

³⁶ Rapport TCEWPE, blz. 69–71. Artikel 59, tweede lid, van Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG, PB 2013, L 176, blz. 338.

³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 849, nr. 3, blz. 35.

TCEWPE concludeert dan ook dat artikel 1:93e *lex specialis* is ten opzichte van de WPE en adviseert uitdrukkelijk te regelen dat de overige kamerleden deze informatie niet mogen inzien.³⁸ Deze aanbeveling is in het voorstel gevolgd.

Het wetsvoorstel lost één verschil met de WPE op – de vertrouwelijkheid ten opzichte van de overige kamerleden – maar laat andere verschillen voortbestaan. Die betreffen de eis van een «nauwkeurig omschreven mandaat» en³⁹ het vereiste dat de opgevraagde informatie strikt noodzakelijk moet zijn om het mandaat van de commissie te vervullen.⁴⁰ Daardoor kan onduidelijkheid ontstaan welke regels van toepassing zijn. Die onduidelijkheid kan worden vermeden ofwel door de WPE te wijzigen op alle punten waarop die wet afwijkt van CRD IV (de WPE zou daarmee een implementatiewet worden), ofwel door de WPE in het geheel niet te wijzigen. Gezien de beperkte strekking van het wetsvoorstel ligt die laatste mogelijkheid het meest voor de hand.

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom wijziging van de WPE noodzakelijk is en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Het omgaan met toezichtvertrouwelijke informatie

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om expliciet in de Wpe 2008 tot uitdrukking te brengen hoe de commissie en de Kamer omgaan met toezichtvertrouwelijke informatie zoals dat wordt bepaald door de Wet op het financieel toezicht (Wft). Dit is, zoals de Afdeling stelt, inderdaad niet strikt noodzakelijk, aangezien artikel 1:93e Wft kan worden gezien als *lex specialis* ten opzichte van de Wpe 2008. Daarmee heeft de regeling in de Wft in juridische zin ook nu al voorrang op de Wpe 2008.

Toch achten de initiatiefnemers het verstandig om de Wpe 2008 hiermee in overeenstemming te brengen. Het betreft hier immers een bijzondere afwijking van de hoofdregel in de Wpe dat *alle* gevorderde informatie voor *alle* leden van de Kamer (eventueel vertrouwelijk) ter inzage komt na afronding van de enquête. Met deze aanvulling wordt duidelijk hoe de uitzondering voor toezichtvertrouwelijke informatie doorwerkt in het archiveringsstelsel van de Wpe 2008. Hiermee kan mogelijke onduidelijkheid en onzekerheid bij de verstrekkers worden voorkomen.

Op de vraag wanneer toezichtvertrouwelijke informatie aan een enquêtecommissie moet worden verstrekt, wordt in dit wetsvoorstel niet nader ingegaan. Op grond van de betreffende Europese richtlijn zijn de betrokken instanties alleen verplicht toezichtvertrouwelijke informatie te verstrekken aan een parlementaire onderzoekscommissie 1) indien dat strikt noodzakelijk is voor het onderzoek van die commissie en 2) indien de commissie een nauwkeurig mandaat heeft. Het is naar het oordeel van de initiatiefnemers niet nodig om hieromtrent in de Wpe 2008 nadere bepalingen op te nemen. Op deze onderdelen gelden namelijk geen afwijkende regels ten opzichte van andere soorten informatie die aan enquêtecommissies moeten worden verstrekt. Dat blijkt ook uit de relevante passages uit het verslag van de TCEWPE, waar wordt aangesloten bij hetgeen hierover wordt gesteld in de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 1:93e Wft.⁴¹

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

³⁸ Rapport TCEWPE, blz. 74.

³⁹ Artikel 59, tweede lid, onderdeel a, van CRD IV.

⁴⁰ Artikel 59, tweede lid, onderdeel b, van CRD IV. Artikelen 5 en 6 WPE.

⁴¹ Zie Kamerstuk 33 849, nr. 3, p. 34–35.

5. Bewijsuitsluiting voor gerechtelijke procedures

De WPE bepaalt dat verklaringen en documenten die op vordering van de commissie zijn afgelegd of verstrekt, niet als bewijs kunnen worden gebruikt in een civielrechtelijke, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke procedure. Voorgesteld wordt het woord «niet» te vervangen door «nooit» om te verduidelijken dat nooit – in geen enkel geval – verklaringen of documenten die op vordering van de commissie zijn verstrekt als bewijs mogen dienen.⁴²

De voorgestelde wijziging is een reactie op een arrest van het Hof Amsterdam. Het Hof oordeelde dat een getuigenverklaring die is afgelegd tegenover een enquêtecommissie kan worden gebruikt als bewijs in een procedure tegen een derde, voor zover de desbetreffende getuige niet in een nauwe relatie staat tot degene tegen wie die verklaring wordt gebruikt. Volgens de toelichting is dit niet in overeenstemming met de bedoeling van de initiatiefnemers bij de totstandkoming van de WPE in 2008. Bovendien, zo stelt de toelichting, is de bepaling erop gericht de medewerkingsbereidheid van getuigen te bevorderen door het risico op het ondervinden van nadelige gevolgen te verminderen. De zienswijze van het Hof leidt er juist toe dat op dit punt onzekerheid wordt gecreëerd.⁴³

De Afdeling merkt op begrip te hebben voor deze verduidelijking, maar wijst erop dat die aanleiding kan geven tot nieuwe onduidelijkheid. De WPE bepaalt immers dat verklaringen en documenten die in het kader van een parlementaire enquête zijn afgelegd of verstrekt in sommige gevallen wel als bewijs kunnen worden gebruikt. Strafvervolgning is immers mogelijk wanneer iemand de werkzaamheden van een parlementaire enquêtecommissie hindert of bemoeilijkt, bijvoorbeeld door het plegen van meened, het omkopen van een getuige of deskundige, het opzettelijk niet voldoen aan een vordering van de commissie, of het beletten dat de commissie een plaats betreedt.⁴⁴

Het gewenste resultaat kan wel worden bereikt door in de wet tot uitdrukking te brengen dat de bewijsuitsluiting van een getuigenverklaring van toepassing is, ongeacht de vraag of de getuige in een relatie staat tot degene tegen wie de verklaring wordt gebruikt.

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

5. Bewijsuitsluiting voor gerechtelijke procedures

De Afdeling wijst erop dat de door de initiatiefnemers voorgestelde wijziging juist tot onduidelijkheden kan leiden met het oog op de uitzonderingen die zijn opgenomen in artikel 32, eerste lid, van de Wpe 2008. Om die reden hebben de initiatiefnemers de wijziging aangepast. Uitdrukkelijk wordt nu aangegeven welke uitzonderingen op de bewijsuitsluiting gelden. Hiermee komt tevens tot uitdrukking dat andere uitzonderingen dan die in de wet zijn opgenomen, niet mogelijk zijn.

6. Verplichting om het verslag van een gesprek te ondertekenen

Van het verhoor van een getuige of deskundige wordt een verslag opgemaakt, dat ondertekend wordt door de voorzitter of een ander lid van de commissie en door de persoon die de commissie heeft gehoord. Voorgesteld wordt te bepalen dat de getuige of deskundige het verslag

⁴² Artikel 30 en de toelichting op dat artikel.

⁴³ Toelichting, onder «Samenloop met andere onderzoeken». Rapport TCEWPE, blz. 93–98.

⁴⁴ Artikel 32.

binnen vier weken moet ondertekenen. Doet hij dat niet, dan wordt hij geacht stilzwijgend met het verslag te hebben ingestemd.⁴⁵

In de toelichting wordt deze wijziging niet gemotiveerd.⁴⁶ In het rapport van de TCEWPE wordt opgemerkt dat ondertekening van belang is bij een eventuele strafrechtelijke procedure wegens meened: na ondertekening kan geen verschil van mening ontstaan over hetgeen in het verhoor is verklaard. Verder wordt geconstateerd dat het soms erg lang duurt voordat een verslag wordt ondertekend, zodat de enquêtecommissie het verslag nog geen definitieve status kan geven; het verslag van een openbare zitting kan dan niet worden vastgesteld en gepubliceerd. Daarom wordt voorgesteld een wettelijke termijn en een systeem van fictieve instemming in te voeren.⁴⁷

De voorgestelde oplossing roept vragen op. Als een getuige of deskundige de weergave van het verhoor betwist en om die reden niet tekent, wordt hij na vier weken geacht te hebben getekend. Dat is ongewenst. Daarnaast is de vraag is hoeveel bewijskracht een stilzwijgend goedgekeurd verslag zal hebben in een strafprocedure rond meened.

Een en ander roept de vraag op of ondertekening van het verslag eigenlijk wel noodzakelijk is. Het verslag van een openbare zitting geeft immers woordelijk weer wat er gezegd is en kan worden vergeleken met de geluidsopnames.

De Afdeling adviseert de bepaling dat de getuige of deskundige het verslag moet ondertekenen, te schrappen.

6. Verplichting om het verslag van een gesprek te ondertekenen

De initiatiefnemers hebben met de wijziging van de betreffende bepaling beoogd de gang van zaken rondom de ondertekening van verslagen te vereenvoudigen. Deze ondertekening is in de praktijk vaak een formaliteit. Openbare verhoren worden immers op televisie uitgezonden en zijn via internet terug te kijken. Over de inhoud van hetgeen gezegd is tijdens een openbaar verhoor zal daarom niet snel discussie ontstaan. Vanuit dit oogpunt zijn de initiatiefnemers het met de Afdeling eens dat ondertekening geschrapt kan worden.

Bij besloten verhoren, verhoren waarbij geen beeld- of geluidsregistratie (door bijvoorbeeld radio of televisie) plaatsvindt en bij besloten voorgesprekken is het registreren van hetgeen woordelijk is gezegd echter nog steeds van belang. Zo zal de commissie behoefte hebben om hetgeen is gewisseld in een latere fase van het onderzoek te kunnen raadplegen. Daarnaast vraagt een zorgvuldig onderzoek om een goede archivering van de bronnen waarop het rapport van de commissie berust. Verder zal gespreksregistratie in geval van een verdenking van meened in bepaalde gevallen nodig zijn om tot bewijsvoering te komen.

De initiatiefnemers zijn het met de Afdeling eens dat met name in geval van onderzoek naar meened de registratie van een verhoor of gesprek boven alle twijfel verheven moet zijn. Het bestaande systeem van ondertekening van schriftelijke verslagen kent echter praktische bezwaren en kan leiden tot vertraging in het enquêteproces. De initiatiefnemers stellen daarom voor om de ondertekening van verslagen niet slechts te

⁴⁵ Artikelen 8, vierde lid (vernummerd tot vijfde lid), 11, derde lid, en 12, derde lid van de WPE.

⁴⁶ In de toelichting, onder «Besloten voorgesprek», derde alinea, wordt de wijziging genoemd, niet toegelicht.

⁴⁷ Rapport TCEWPE, blz. 116–118.

schrappen, zoals door de Afdeling voorgesteld, maar te vervangen door een verplichte geluidsregistratie van alle verhoren en voorgesprekken.⁴⁸ Vervolgens dient de geluidsregistratie te worden gearhiveerd. Afhankelijk van het type verhoor of gesprek vindt de archivering plaats in het openbare of vertrouwelijke enquêtearchief.

De initiatiefnemers raden overigens aan om de verslagen van verhoren en voorgesprekken wel aan de betrokken gesprekspartners toe te zenden, zodat zij aan de hand daarvan eventuele vergissingen of omissies nog gedurende het onderzoek kunnen rechtzetten.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De initiatiefnemers hebben de redactionele suggesties overgenomen, met uitzondering van de eerste opmerking. De vermelding van afschrift in artikel 6 is immers noodzakelijk om aan te geven dat een enquêtecommissie geen originele documenten vordert. De aanduiding in de artikelen 35 en 38 ziet vervolgens op documenten in brede zin, waaronder zowel de afschriften als de schriftelijke inlichtingen vallen.

De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De initiatiefnemers,
Van Raak
Van der Linde
Sneller
Nijboer
Van Toorenborg

⁴⁸ Deze verplichting staat overigens los van artikel 11, tweede lid, Wpe 2008, waarin is bepaald dat de commissie kan besluiten om geen beeld- en geluidsregistratie door derden toe te staan van een openbaar verhoor. Deze bepaling sluit namelijk niet uit dat de commissie beeld of geluid van het verhoor voor intern gebruik registreert. Zie Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 22.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.17.0047/I

- In artikel 6, eerste lid, «afschrift» wijzigen in: verstrekking (vergelijk de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 35 en 38, eerste lid).
- In artikel 9a, eerste lid, naast het college van burgemeester en wethouders ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vermelden, zodat een enquêtemissie ook gegevens kan opvragen van niet-ingezetenen (zie artikelen 1.4 en 1.5 van de Wet basisregistratie personen. Voorts in het tweede lid «Wet basisregistratie persoonsgegevens» wijzigen in: Wet basisregistratie personen.
- In artikel 39, tweede lid, «artikel 8, vierde lid» wijzigen in: artikel 8, vijfde lid (vernummerd in het voorstel).
- In artikel II «een enquête heeft ingesteld», volgens de terminologie van artikel 2, wijzigen in: heeft besloten een enquête te houden. Voorts aan het slot toevoegen: op die enquête.