

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 april 2006 en de reactie van de indieners d.d. 23 mei 2006, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 januari 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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.), met memorie van toelichting.

Met het voorstel van wet wordt beoogd de uit 1850 stammende Wet op de Parlementaire Enquête te vervangen. Enerzijds worden de bevoegdheden van de enquêtecommissie verruimd, anderzijds worden de rechten van getuigen en deskundigen die voor de commissie verschijnen duidelijker omschreven. Voorts voorziet het wetsvoorstel op diverse punten in betere afstemming op andere wettelijke regelingen.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Historische achtergrond

Het recht van enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd in 1848 voor het eerst in de Grondwet (GW) opgenomen. Een wettelijke regeling kwam tot stand in 1850. Het enquêterecht is in 1887 ook toegekend aan de Eerste Kamer en de verenigde vergadering; zij hebben daar tot nu toe geen gebruik van gemaakt. Het recht van enquête werd gezien als een recht dat een plaats had naast de grondwettelijke inlichtingenplicht van de regering ten opzichte van de Staten-Generaal en het recht van interpellatie; daarom werden ministers niet verplicht om voor de enquêtecommissie te verschijnen.¹

Aanvankelijk was de heersende opvatting dat het enquêterecht wel gebruikt mag worden om onderzoek te doen naar verschijnselen die voor wetgeving in aanmerking komen (zogenaamde wetgevingsenquête), maar niet om politieke verantwoordelijkheden vast te stellen (de zogenaamde politieke enquête). Met de vestiging van de ministeriële verantwoordelijkheid werd geleidelijk aan erkend dat ook de politieke enquête is toegestaan.²

In de periode tot 1887 hield de Tweede Kamer acht enquêtes. Daarna bleef het enquêterecht 70 jaar ongebruikt. De Tweede Kamer hield nog wel onderzoeken, maar niet in de vorm van een enquête, zodat geen getuigen onder ede konden worden gehoord.

Tijdens de Duitse bezetting functioneerden de Staten-Generaal niet. De regering werkte, vanuit Londen, vijf jaar lang zonder parlementaire controle.

¹ P.J. Boon, De parlementaire enquête, een rechtsvergelijkende studie, Zwolle 1982, bladzijden 153–154.

² Dölle, Het recht van parlementaire enquête, Groningen 1985, bladzijden 21–24; J.W.M. Engels, Het parlementaire enquêterecht, Leiden 1987, bladzijden 19–21.

Om dit verantwoordingstekort op te heffen stelde de Tweede Kamer in 1947 een parlementaire enquête in naar het regeringsbeleid in de periode 1940–1945. Om diezelfde reden kon deze enquêtecommissie, in afwijking van de gewone regeling, ministers horen.

Daarna was het weer een tijd stil rond de parlementaire enquête, maar in de jaren '70 nam de belangstelling weer toe. In 1977 werd de Enquêtewet gewijzigd (en omgedoopt tot Wet op de Parlementaire Enquête): ook voor ministers gold voortaan een opkomst- en antwoordplicht. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd voorgesteld het enquêterecht ook toe te kennen aan een minderheid van de Tweede Kamer. Dit voorstel werd in tweede lezing door de Eerste Kamer der Staten-Generaal verworpen.

Met de instelling van een enquête naar de opkomst en ondergang van het RSV-concern in 1983 begon de tweede bloeiperiode van de parlementaire enquête. Deze enquête is toonaangevend geweest voor de toepassing van het instrument in de jaren daarna. Het horen van de getuigen – nu ook van ministers – was openbaar en trok alle aandacht, mede door de televisie-uitzendingen. De door deze enquêtecommissie ontwikkelde werkwijze werd grotendeels overgenomen door latere commissies. De RSV-enquête vormde aanleiding om de Wet op de Parlementaire Enquête op een aantal punten te herzien.¹ Na 1983 zijn er acht enquêtes gehouden: RSV, bouwsubsidies, paspoortproject, uitvoering van de sociale zekerheid, opsporingsmethoden (IRT), de Bijlmerramp, de bouwnijverheid en Srebrenica. Dit waren in hoofdzaak politieke enquêtes.

Zoals de initiatiefnemers ook onderkennen, staat bij een parlementaire enquête het belang van waarheidsvinding voorop. De Raad merkt op dat waarheidsvinding bij een politieke enquête gemakkelijker onder druk kan komen te staan dan bij een wetgevingsenquête, omdat bij een politieke enquête andere belangen bijna onvermijdelijk mee gaan spelen. Dit effect wordt versterkt doordat ook ministers als getuige voor een enquêtecommissie kunnen verschijnen en dan in een andere verhouding tot de kamer staan dan wanneer zij de kamer informatie verstrekken op de gebruikelijke manier. De Raad gaat hierop in het vervolg van dit advies nader in.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het belang van waarheidsvinding bij de politieke enquête.

1. Historische achtergrond

De Raad van State is het met de initiatiefnemers eens dat bij een parlementaire enquête het belang van de waarheidsvinding voorop staat. Maar de initiatiefnemers onderschrijven niet het standpunt van de Raad als zou de waarheidsvinding bij een zogenoemde politieke enquête gemakkelijker onder druk komen te staan dan bij een zogenoemde wetgevingsenquête. Volgens hen bestaan er ook geen aanwijzingen dat bij de door de Raad als «politieke enquête» betitelde enquêtes de waarheidsvinding inderdaad onder druk is komen te staan. Ook overigens merken de initiatiefnemers op, dat het onderscheid tussen een politieke enquête en een wetgevingsenquête niet helder is.

Evenmin delen de initiatiefnemers het oordeel van de Raad dat de ministers in een andere verhouding tot de Kamer staan, als zij als getuige voor een enquêtecommissie kunnen verschijnen. Zowel tijdens de enquête als daarbuiten zijn ministers immers verplicht aan de enquêtecommissie alle inlichtingen te verstrekken die de enquêtecommissie c.q. de Kamer(leden) verlangen, tenzij het belang van de staat zich tegen deze verstrekking verzet. Naar aanleiding van het advies van de Raad is, gelet op het voorgaande, in de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan het belang van waarheidsvinding bij enquêtes in algemene zin.

2. Samenloop met andere onderzoeken

De geldende wet stelt geen beperkingen aan de onderwerpen waarover de kamer een enquête kan houden. Het wetsvoorstel doet dat evenmin. De Raad onderschrijft deze benadering. Een enquête zal verband moeten houden met de medewetgevende of de controlerende taak van de kamer, maar het ligt voor de hand dat de kamer zich van die beperking ook bewust is. Binnen die grenzen is het alleen aan de kamer om te beslissen over de wijsheid en de wenselijkheid van het instellen van een enquête. In de toelichting wordt onderkend dat er samenloop kan zijn tussen een enquête en een strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek door onafhankelijke

¹ Kamerstukken II 1986/87, 19 816, nrs. 1–3.

toezichthouders, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) of de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).¹ Naast deze kan ook worden gedacht aan de Onderzoeksraad voor veiligheid.

Bij de enquêtes naar de bouwsubsidies, de opsporingsmethodes (IRT) en de vliegcrash Bijlmermeer heeft zo'n samenloop zich voorgedaan. Volgens de toelichting hebben zich in de praktijk geen problemen voorgedaan, enerzijds omdat een enquête een ander doel heeft dan de andere onderzoeken, anderzijds omdat er in de praktijk afspraken plegen te worden gemaakt over de afstemming. De indieners zijn geen voorbeelden van problemen bekend.²

In de literatuur worden echter genoemd het strafproces tegen oud-premier De Geer vanwege een publicatie van diens hand uit 1942, dat samenliep met de enquête naar het regeringsbeleid tijdens de Tweede Wereldoorlog; het onafhankelijke onderzoek (geen enquête) naar de van oorlogsmisdaden verdachte Menten, dat in 1978 verweven raakte met het strafproces-Menten; en het onderzoek dat een bijzondere kamercommissie in 1980 deed naar het weglekken van nucleaire kennis naar Pakistan, dat samenliep met een strafrechtelijk onderzoek (zaak-Khan).³ Soortgelijke problemen kunnen zich in de toekomst voordoen bij parlementaire enquêtes.

Problemen kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer iemand eerst getuigt voor de enquêtecommissie en daarna wordt gehoord als verdachte in een strafrechtelijk onderzoek. Enerzijds kan worden betoogd dat het in het belang van de getuige kan zijn om zoveel mogelijk aan de enquêtecommissie te vertellen: wat hij verklaart mag immers niet in het strafproces tegen hem worden gebruikt, zodat het openbaar ministerie voor de lastige opgave staat om aan te tonen dat het dezelfde feiten uit andere bron heeft verkregen. Anderzijds kan ook worden gesteld dat een officier van justitie of een rechter zich niet volledig blind kan houden voor de getuigenis die bij een enquête is afgelegd. Problemen kunnen ook ontstaan als een getuige eerst een verklaring aflegt tegenover de politie, maar dan tegenover de enquêtecommissie daarvan afwijkt: de rechter kan dan gaan twifelen aan de juistheid van de eerste verklaring. Deze problemen kunnen schadelijk zijn voor betrokkenen zelf, voor de waarheidsvinding bij de enquête en voor het strafrechtelijk onderzoek. Voorts kan bedacht worden dat de kamer niet in de eerste plaats ervaren en deskundig is in het verrichten van onderzoek zoals de politie, het openbaar ministerie of de Onderzoeksraad voor veiligheid dat plegen te doen. Om de genoemde problemen te voorkomen zou de kamer ervoor kunnen kiezen om niet gelijktijdig met strafrechtelijk of ander onderzoek dezelfde feiten te onderzoeken, en evenmin zulk onderzoek, als het is voltooid, te herhalen, maar waar mogelijk gebruik te maken van de resultaten van zulk onderzoek. Dat zou betekenen dat de kamer een voorgenomen enquête in haar reikwijdte beperkt of uitstelt.

De Raad adviseert aan het voorgaande in de toelichting aandacht te besteden.

2. Samenloop met andere onderzoeken

Met instemming hebben de initiatiefnemers geconstateerd dat de Raad de benadering van het wetsvoorstel dat er geen beperkingen zijn aan de onderwerpen waarover de kamer een enquête kan houden, onderschrijft. De suggestie van de Raad als zouden de taken van de Kamer beperkingen of grenzen op dit punt inhouden, lijkt daarmee in tegenspraak. Zoals in de memorie van toelichting (par. 3.1) wordt gesteld, kan de enquête op alles betrekking hebben wat de Kamer wil onderzoeken.

Vanzelfsprekend kan, zoals de Raad opmerkt, de Kamer ervoor kiezen om niet gelijktijdig met strafrechtelijk of ander onderzoek dezelfde feiten te onderzoeken. Ook kan zij er voor kiezen om een dergelijk onderzoek niet te herhalen. Overigens is dit naar het oordeel van de initiatiefnemers niet nieuw en spreekt dit voor zich. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, zal de Kamer bij haar beslissing een enquête te houden diverse belangen moeten afwegen (par. 8.2.). Ook zal, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, de Kamer respectievelijk de enquêtecommissie verantwoording moeten afleggen over hoe zij met ander onderzoek omgaat. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting uitgebreid op het punt van samenloop met ander onderzoek.

¹ Paragraaf 8.1 (Inleiding) van de toelichting.

² Paragraaf 8.2 (De verhouding tussen parlementair onderzoek en ander onderzoek) van de toelichting.

³ Boon, bladzijden 142–150.

3. Parlementaire enquête en ministeriële verantwoordelijkheid

De uitoefening van het enquêterecht roept – voorzover ministers en ambtenaren wordt gevraagd als getuige op te treden en verklaringen af te leggen – spanningen op in verhouding tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

In ons parlementaire stelsel is de regering verplicht de kamers de door één of meer leden verlangde inlichtingen te verschaffen, zolang dat niet in strijd is met het belang van de staat (artikel 68 GW). Deze verplichting zou in principe voldoende kunnen zijn als de kamer inlichtingen wenst te ontvangen van de regering. Het enquêterecht werd dan ook aanvankelijk gezien als een recht om inlichtingen te verzamelen buiten de regering om; een recht dus dat naast het in artikel 68 GW geregelde recht op informatie stond. Nu ministers¹ – sinds 1977 – verplicht zijn om voor een enquêtecommissie te verschijnen, is dit onderscheid verdwenen.

In theorie maakt het niet uit of een minister gehoord wordt door een enquêtecommissie of dat hij tijdens een bijeenkomst van een gewone kamercommissie inlichtingen verschaft: in beide gevallen dient hij de kamers juist en volledig te informeren.² Ook de weigeringsgrond – het belang van de staat – is hetzelfde.³ Er is echter een belangrijk verschil.

De ministeriële verantwoordelijkheid houdt – voorzover hier van belang – in dat het de minister is die verantwoordelijk is voor het beleid en dat hij het is die zich tegenover de kamers verantwoordt. De minister laat zich daarbij bijstaan door zijn ambtenaren, maar staatsrechtelijk «bestaan» zij niet: voor het optreden van de ambtenaren is alleen de minister verantwoordelijk.

Bij een parlementaire enquête ligt het anders. Getuigen die voor de commissie verschijnen hebben weliswaar het recht om zich te laten bijstaan – tenzij de enquêtecommissie dat niet toestaat⁴ – maar in de praktijk verschijnen ministers altijd alleen. Een minister die ambtelijke ondersteuning zou wensen, zou daarvoor vermoedelijk geen toestemming krijgen. De rol van ambtenaren bij een enquête is 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 politieke conclusies trekt, gelden weer de normale verhoudingen tussen de minister en de Staten-Generaal, en ook tussen de minister en zijn ambtenaren.

Dat dit kenmerk de ministeriële verantwoordelijkheid kan doorkruisen, heeft tot nu toe nog weinig aandacht gekregen. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen wijziging, maar de Raad meent dat bij een integrale herziening van de wet dit vraagstuk niet onbesproken zou moeten blijven. Hij adviseert hier in de toelichting een beschouwing aan te wijden.

3. Parlementaire enquête en ministeriële verantwoordelijkheid

De Raad wijst er terecht op dat op grond van ons parlementaire stelsel de regering verplicht is de Kamers de door één of meer leden verlangde inlichtingen te verschaffen, zolang dat niet in strijd is met het belang van de staat. Dit beginsel is in artikel 68 van de Grondwet neergelegd. De initiatiefnemers onderschrijven het standpunt van de Raad dat er voor bewindspersonen geen onderscheid is tussen het afleggen van een getuigenis voor een enquêtecommissie en het geven van informatie aan een gewone kamercommissie. De visie van de Raad dat sprake is van een doorkruising van de ministeriële verantwoordelijkheid nu de ambtenaren, conform overigens de huidige Wet op de Parlementaire Enquête, op grond van het wetsvoorstel rechtstreeks door de enquêtecommissie gehoord kunnen worden, vinden de initiatiefnemers echter te ver gaan. 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. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting in voorgaande zin aangevuld.

*4. Verschillen tussen ministers of kamerleden en gewone burgers
Ministers zijn, net als gewone burgers, verplicht voor een enquêtecommissie te verschijnen en ook overigens alle gevraagde medewerking te verlenen.⁵ Het wetsvoorstel maakt – behalve bij de verschoningsgronden⁶ – geen onder-*

¹ Hetgeen hier wordt opgemerkt over ministers geldt eveneens voor staatssecretarissen.

² Paragraaf 5.3 («De positie van bewindspersonen, ...»), vierde tekstblok, van de toelichting.

³ Voorgesteld artikel 19, eerste lid.

⁴ Artikel 8a van de Wet op de Parlementaire Enquête; voorgesteld artikel 17.

⁵ Voorgestelde artikelen 9 en 14.

⁶ Voorgestelde artikelen 19 (belang van de staat) en 20 (beraadslagingen van de minister-raad).

scheid tussen ministers en andere personen. Die verschillen zijn er in de enquêtepraktijk wel.

a. Als iemand weigert gevolg te geven aan een vordering tot medewerking, kan in het wetsvoorstel de enquêtecommissie door tussenkomst van de voorzieningenrechter dwangmiddelen inzetten, zoals dwangsom en gijzeling¹, of aangifte doen bij het openbaar ministerie (het niet voldoen aan een vordering van een enquêtecommissie is strafbaar²). Volgens de toelichting bestaat in theorie de mogelijkheid dat een enquêtecommissie dwangmiddelen inzet ten opzichte van een minister of staatssecretaris, of dat de minister of staatssecretaris strafrechtelijk wordt vervolgd. Het ligt echter voor de hand dat de kamer eerst politieke middelen zal inzetten, zo vervolgt de toelichting.³ Dat dwangmiddelen alleen kunnen worden toegepast door tussenkomst van de voorzieningenrechter betekent ook dat de rechter het verzoek van de enquêtecommissie om een dwangmiddel toe te passen – marginaal – zal toetsen. Als bijvoorbeeld de minister bepaalde informatie niet wil verstrekken, omdat dat naar zijn oordeel in strijd is met het belang van de staat, zal de rechter moeten beoordelen of de minister deze verschoningsgrond redelijkerwijs heeft kunnen invoeren.⁴ Dat wijkt af van het door de initiatiefnemers onderschreven uitgangspunt, dat een derde instantie niet behoort te beslissen in een geschil tussen de Tweede Kamer en een minister over de nakoming van de inlichtingenplicht op grond van artikel 68 GW.⁵ Als een minister in het normale verkeer met de kamer weigert te doen wat de kamer van hem vraagt, kan de kamer geen dwangmiddelen inzetten of aangifte doen. Wel kan de kamer het vertrouwen in de minister opzeggen. De Raad is van oordeel dat de verhouding tussen kamer en minister bij een parlementaire enquête niet anders behoort te zijn: als de minister geen medewerking wil verlenen, is het niet aan de enquêtecommissie maar aan de kamer als geheel om consequenties te trekken, en die consequenties behoren uitsluitend politiek te zijn. Dat kan slechts anders zijn als de commissie vermoedt dat sprake is van een ambtsdelict.⁶ De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

b. Getuigen die voor de enquêtecommissie verschijnen, leggen de eed of belofte af, tenzij de commissie anders besluit.⁷ Er is immers, zo stelt de toelichting, sprake van waarheidsvinding en daarbij past dat getuigen in alle gevallen de eed of belofte afleggen.⁸ In de praktijk worden ook ministers onder ede gehoord. De Raad meent dat dat laatste niet vanzelf spreekt. Als een minister de kamer op de gebruikelijke manier, buiten een enquête om, informatie verschaft, staat hij nooit onder ede. Bovendien is vervolging wegens meened niet mogelijk, nu artikel 71 GW de minister strafrechtelijke immuniteit verleent voor alles wat hij zegt in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit. De Raad adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

c. Voor leden van de Staten-Generaal die door een enquêtecommissie worden gehoord, geldt in wezen hetzelfde als voor ministers. Het niet voldoen aan een vordering van de commissie is nu strafbaar, maar in de verhouding tussen leden onderling is dat niet passend. Op dit punt zou het wetsvoorstel moeten worden aangevuld. Het afleggen van de eed of belofte is, zo meent de Raad, evenmin op zijn plaats tussen kamerleden onderling; bovendien wordt vervolging wegens meened ook in dit geval uitgesloten door artikel 71 GW. De Raad adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

4. Verschillen tussen minister of kamerleden en gewone burgers
4a, b. en c. Bij nader inzien zijn de initiatiefnemers met de Raad van mening dat de verhouding tussen kamer en minister bij een parlementaire enquête niet anders behoort te zijn dan daarbuiten. De Raad wijst er terecht op dat als de minister geen medewerking wenst te verlenen aan een enquêtecommissie, het niet aan de enquêtecommissie, maar aan de Kamer als geheel is om – uitsluitend politieke – consequenties te trekken. De mogelijkheid van het inzetten van dwangmiddelen of het inzetten van een strafrechtelijke vervolging jegens bewindspersonen wegens niet-medewerking aan een enquête, past niet binnen de staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement. Ook is

¹ Voorgestelde artikelen 25 tot en met 28.

² Geldend artikel 192a van het Wetboek van Strafrecht (WvS); voorgestelde artikelen 192b en 192c WvS (artikel 41 van het wetsvoorstel).

³ Paragraaf 5.3 («De positie van bewindspersonen, ...»), vijfde tekstblok, van de toelichting.

⁴ Voorgesteld artikel 28, vierde lid, aanhef en onderdeel a, juncto artikel 19, eerste lid.

⁵ Paragraaf 6.3 (Het belang van de Staat), voorlaatste tekstblok, van de toelichting. De toelichting maakt melding van de brief van de Vice-President van de Raad van State van 12 juli 2002, Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 4, waarin dit standpunt eveneens is ingenomen.

⁶ Titel XXVIII van het Tweede Boek WvS; titel VIII van het Derde Boek WvS. In dat geval geldt op grond van artikel 119 van de Grondwet en de Wet ministeriële verantwoordelijkheid het forum privilegiatum: de Tweede Kamer beslist over de vervolging en de zaak wordt aanhangig gemaakt bij de Hoge Raad.

⁷ Voorgesteld artikel 13, eerste lid.

⁸ Paragraaf 4.5.5 (Verhoor onder ede is uitgangspunt) van de toelichting.

het inzetten van dwangmiddelen tussen kamerleden onderling of het strafrechtelijk vervolgen van kamerleden wegens niet-medewerking aan een enquête, niet passend. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de mogelijkheid om dwangmiddelen in te zetten jegens en de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van bewindspersonen en kamerleden in het wetsvoorstel uitdrukkelijk uitgesloten.

De Raad wijst er voorts terecht op dat artikel 71 van de Grondwet bewindspersonen en kamerleden (strafrechtelijke) immuniteit verleent voor alles wat zij zeggen in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit. Dit betekent dat zij niet kunnen worden vervolgd wegens meened voor hetgeen zij voor de enquêtecommissie hebben verklaard. Dit neemt echter niet weg dat naar zijn uitwerking voor de buitenwereld het afleggen van de eed door ministers en kamerleden wel degelijk effect heeft. Gelet op het bijzondere karakter van de hoorzittingen, zou het ongewenst zijn als een verschil op het punt van de eedsaflegging bestaat tussen de verschillende getuigen onderling. De initiatiefnemers vinden daarom ook voor bewindspersonen en Kamerleden het afleggen van de eed op zijn plaats. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de toelichting in voorgaande zin aangevuld.

5. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het Presidium van de Tweede Kamer heeft bij het formuleren van de opdracht voor het herzien van de Wet op de parlementaire enquête ook als opdracht meegegeven andere parlementaire onderzoeken dan de enquête wettelijk te regelen. Bij deze parlementaire onderzoeken hadden zich drie problemen voorgedaan: bij het verkrijgen en archiveren van vertrouwelijke informatie, ten aanzien van de positie van het onderzoeksbureau dat door een parlementaire onderzoekscommissie was ingeschakeld, en wat betreft de positie van getuigen. Over dit laatste stelde het Presidium:

Formeel is de positie van een getuige bij een parlementaire enquête anders dan de positie van een getuige bij een tijdelijke commissie. In de praktijk zal dit door de betrokken getuige waarschijnlijk niet zo worden ervaren. De maatschappelijke impact van beide soorten onderzoek is op veel punten vergelijkbaar.¹

De initiatiefnemers hebben ervan afgezien in het wetsvoorstel ook een regeling voor ander parlementair onderzoek op te nemen, omdat – zo stellen zij – het ongewenst is personen te verplichten medewerking te verlenen aan ander parlementair onderzoek dan een parlementaire enquête. De initiatiefnemers vinden een wettelijke regeling 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.²

De Raad onderschrijft deze keus van de initiatiefnemers. Een wettelijke regeling van andere onderzoeken dan de enquête zou die onderzoeken een onnodig zwaar gewicht geven. Regeling in het Reglement van Orde van de Kamer is voldoende. De Raad acht het wel van belang dat de drie knelpunten die het Presidium heeft gesignaleerd, in dat Reglement worden geregeld en dat in het bijzonder de positie van getuigen voldoende duidelijk wordt uitgewerkt. Voor getuigen is het immers nauwelijks relevant dat zij formeel niet tot medewerking verplicht zijn: een verzoek om in het openbaar voor een onderzoekscommissie te verschijnen kan in de praktijk niet goed worden genegeerd.

De Raad adviseert in de toelichting hier op in te gaan.

5. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Met genoegen hebben de initiatiefnemers geconstateerd dat de Raad hun keuze om in het wetsvoorstel af te zien van een regeling van ander parlementair onderzoek, onderschrijft. Met de initiatiefnemers is de Raad ook van oordeel dat een regeling in het Reglement van Orde volstaat. Maar anders dan de Raad, menen de initiatiefnemers dat het voor getuigen wel degelijk relevant is, dat zij bij een «gewoon» parlementair onderzoek formeel niet tot medewerking verplicht zijn. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat er ook in de praktijk wel degelijk een verschil bestaat tussen een oproep om te verschijnen voor een parlementaire enquêtecommissie, dan wel voor een parlementaire onderzoekscommissie. Het advies van de Raad om in de

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 547, nr. 1, blz. 3.

² Paragraaf 2.4 (Geen brede wettelijke regeling voor alle parlementaire onderzoeken) van de toelichting.

toelichting nader in te gaan op de drie knelpunten die het Presidium heeft gesignaleerd is gevolgd.

6. Het horen van getuigen

Getuigen worden in beginsel in het openbaar gehoord.¹ Zij zijn verplicht alle gestelde vragen te beantwoorden, tenzij zij zich kunnen beroepen op een verschoningsgrond.² Bij opzettelijk onwaarheid spreken is vervolging op grond van meened mogelijk. In de praktijk wordt het horen van de getuigen rechtstreeks op televisie uitgezonden, waar het vaak ruime aandacht krijgt. De enquêtecommissie kan om gewichtige redenen besluiten dat derden geen beeld- of geluidsregistraties mogen maken.³

In de toelichting wordt verwezen naar kritiek die van diverse zijden is geuit, dat de persoonlijke levenssfeer van derden bij (directe) verslaglegging op radio en televisie in het gedrang komt. De initiatiefnemers onderkennen dat risico en hebben daarom voorzien in de mogelijkheid dat de commissie geen radio- of televisie-uitzendingen toestaat. Zij achten de verslaglegging over een enquête, ook door radio en televisie, evenwel van groot belang. Daarom hebben zij niet voorzien in een wettelijk recht voor getuigen en deskundigen om radio- en televisieopnamen te verhinderen.⁴

a. De Raad onderkent dat het grote waarde heeft, niet alleen dat het horen van de getuigen in het openbaar plaatsvindt, maar ook dat dit op radio en televisie wordt uitgezonden. Een enquête is bij uitstek een publieke zaak. Dat daarbij niet dezelfde terughoudendheid geldt als in het strafproces, wordt onder meer gerechtvaardigd door het feit dat een enquêtecommissie geen strafrechtelijke veroordeling uitspreekt en geen straf oplegt.

Dat neemt niet weg dat er aan deze volstreekte openbaarheid risico's verbonden zijn. De leden van een enquêtecommissie zijn niet speciaal opgeleid in ondervragingstechnieken, zoals het vermijden van gesloten vragen, en hebben daar doorgaans geen ruime ervaring mee. Kamerleden hebben wel ervaring in – soms scherp – debatteren en in het omgaan met de camera. Ondervragingen worden vaak uitgevoerd door één lid van de commissie. De getuige kan zich – anders dan in het strafproces – niet beroepen op het zwijgrecht, omdat het probleem van zelfincriminatie zich bij een enquête niet voordoet. Voorts zijn getuigen niet altijd ervaren in het omgaan met de camera en het ondergaan van een ondervraging.

De Raad waardeert het positief dat de enquêtecommissie – om gewichtige redenen – radio- en televisie-uitzendingen kan verbieden, maar meent dat de risico's van reputatieschade bij getuigen daarmee onvoldoende worden weggenomen. Het criterium «gewichtige redenen» is vaag en biedt daardoor weinig rechtszekerheid; bovendien kan zich ook reputatieschade voordoen als het horen van een getuige niet wordt uitgezonden, maar wel in de openbaarheid plaatsvindt.

De vrees voor reputatieschade kan bovendien getuigen er van weerhouden in vrijheid een verklaring af te leggen. Dat is niet in het belang van de waarheidsvinding.

De Raad beveelt aan het criterium «gewichtige redenen» nader uit te werken. Een reden om geen uitzendingen toe te staan, zou kunnen zijn dat de vraagstelling vooral betrekking heeft op het privéleven van de getuige; het beroepsmatige optreden van een minister ligt bijna per definitie in de publieke sfeer.

Het verdient aanbeveling het wetsvoorstel aan te vullen.

b. De initiatiefnemers hebben, zoals opgemerkt, niet voorzien in een wettelijk recht voor getuigen en deskundigen om radio- en televisieopnamen te verhinderen. De Raad wijst er echter op dat dit recht feitelijk al bestaat. Een getuige die meent dat het recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer door radio- of televisie-uitzendingen verder wordt aangetast dan hij juist acht, heeft toegang tot de rechter, omdat iedere beperking van grondrechten door de overheid aan de rechter kan worden voorgelegd. De getuige kan zich weliswaar niet tot de bestuursrechter wenden, aangezien de kamers der Staten-Generaal geen bestuursorgaan zijn⁵, maar bij ontbreken van een specifieke rechtsgang is de voorzieningenrechter in kort geding bevoegd. De Raad adviseert hier in de toelichting melding van te maken.

¹ Voorgestelde artikelen 11, eerste lid, en 12, eerste lid.

² Voorgesteld artikel 14.

³ Voorgesteld artikel 11, tweede lid.

⁴ Paragraaf 4.5.3 (De openbaarheid van verhoren zonder beeld- en geluidregistraties) van de toelichting.

⁵ Artikel 1:1, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

6. Het horen van getuigen

6a. De initiatiefnemers hebben met instemming geconstateerd dat de Raad met hen de grote waarde onderkent van de uitzending van het horen van getuigen op radio en televisie. De aanbeveling van de Raad om in het wetsvoorstel het begrip «gewichtige redenen» nader te omschrijven is echter niet gevolgd. Aan de Raad kan toegegeven worden dat bedoeld begrip niet scherp omljnd is. Maar door het ruime karakter van het begrip wordt bereikt dat verschillende en uiteenlopende gronden daaronder gebracht kunnen worden. Bij de opstelling van de regelgeving valt niet te overzien welke gronden in de praktijk precies aanleiding kunnen zijn om geen opnames toe te staan. De bescherming van het privé-leven van betrokkene zal een belangrijk criterium zijn. Maar het begrip nader uitwerken tot het privé-leven van de getuige kan in de praktijk juist een beperkend effect hebben. Ook bijvoorbeeld het privé-leven van andere betrokkenen kan reden zijn om af te zien van opnames. Een ander argument om vast te houden aan dit begrip, is dat het een begrip betreft, dat in andere regelgeving veelvuldig wordt gehanteerd. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is de toelichting wel in die zin aangevuld, dat wordt aangegeven dat bij de term «gewichtige redenen» in het bijzonder wordt gedacht aan gronden, ontleend aan het privé-leven van directe betrokkenen.

6b. Met de Raad zijn de initiatiefnemers van oordeel dat een getuige de voorzieningenrechter in kort geding kan benaderen indien hij meent dat zijn recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer door opnames verder wordt aangetast dan hij juist acht. Het advies van de Raad om de toelichting op dit punt aan te vullen, is gevolgd.

7. Binnentreden in woningen

De onderzoeksbevoegdheden van de enquêtecommissie worden uitgebreid met de bevoegdheid om elke plaats in Nederland te betreden. Woningen kunnen alleen worden betreden met toestemming van de bewoner of met machtiging van de voorzieningenrechter.¹ De bevoegdheid om plaatsen te betreden, acht de Raad niet bezwaarlijk; over de bevoegdheid om woningen binnen te treden maakt de Raad de volgende opmerking.

Volgens de toelichting zal het voor een enquête slechts in uitzonderingsgevallen nodig zijn om woningen binnen te treden. Niettemin menen de initiatiefnemers dat deze bevoegdheid, voor gevallen waarin de bewoner geen toestemming geeft, een zinvolle aanvulling van het instrumentarium van de enquêtecommissie kan betekenen.²

Het gaat hier om een bevoegdheid die het in artikel 12 GW beschermde huisrecht beperkt. Tot het beperken van grondrechten mag niet lichtvaardig worden overgegaan. Uit de toelichting blijkt niet dat het ontbreken van deze bevoegdheid bij eerdere enquêtes als een gemis is gevoeld.

Een enquêtecommissie zal zich in de eerste plaats bezighouden met de algemene uitgangspunten van het in het verleden gevoerde of het in de toekomst te voeren beleid; onderzoek naar concrete gevallen is dan ook geen doel op zich, maar slechts een middel tot een doel. Van de onderzoeksorganen die worden genoemd in bijlage 2 bij de toelichting beschikken bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor veiligheid en de Nationale ombudsman niet over de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Ook in de algemene regeling voor toezichthouders in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is hier niet in voorzien.³

Voorts is van belang dat de commissie niet bevoegd is de woning te doorzoeken; dat relativeert de effectiviteit van de bevoegdheid tot binnentreden.⁴

De Raad is dan ook niet overtuigd van de noodzaak van deze bevoegdheid. Hij adviseert deze niet in het wetsvoorstel op te nemen.

7. Binnentreden in woningen

De initiatiefnemers delen het standpunt van de Raad dat niet lichtvaardig tot het beperken van grondrechten mag worden overgegaan. Dit geldt ook voor het in artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) beschermde huisrecht. Daar staat echter tegenover het gerechtvaardigde belang in een democratische rechtstaat dat een parlement door middel van een enquête over bepaalde aangelegenheden de volledige waarheid kan achterhalen. Bij

¹ Voorgesteld artikel 7, eerste en tweede lid.

² Paragraaf 4.3.3 (Het betreden van plaatsen) van de toelichting.

³ Artikel 5:12 Awb.

⁴ Het wetsvoorstel regelt slechts de bevoegdheid om inzage in, afschrift van of kennisgeving op andere wijze van documenten te vorderen. Deze bevoegdheid geldt voor de taakuitoefening van de commissie in het algemeen, niet speciaal bij het binnentreden in woningen (voorgesteld artikel 6).

bepaalde enquêtes zou het binnentreden van woningen nodig kunnen zijn voor de 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. Zo kan dit uitsluitend met rechterlijke machtiging. Daarmee is sprake van een zwaardere procedure dan in de Algemene wet op het binnentreden. Ten slotte betreft de bevoegdheid uitsluitend een bevoegdheid tot het betreden van de woning, en niet tot doorzoeking. Het advies van de Raad om de bevoegdheid om woningen te betreden niet in het wetsvoorstel op te nemen, is gelet op het voorgaande niet gevolgd. Wel is naar aanleiding van dit advies, mede in het licht van artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, in de memorie van toelichting de toegevoegde waarde van deze bevoegdheid nader omschreven.

8. Gijzeling

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw middel om getuigen en deskundigen tot medewerking te dwingen: de dwangsom.¹ Het bestaande instrument van de gijzeling blijft bestaan.²

a. De bevoegdheid tot gijzelen is tot nu toe niet door een enquêtecommissie toegepast.³ Het is een inperking van het recht op persoonlijke vrijheid, die zich bovendien tegen de enquêtecommissie kan keren, omdat de sympathie van het publiek met de gegijzelde kan zijn. De Raad acht het niet uitgesloten dat het modernere dwangmiddel van de dwangsom in de praktijk voldoende effectief zal zijn. Als dat zo is, zal de gijzeling alleen nog betekenis behouden als symbool van de macht die een enquêtecommissie over personen kan uitoefenen.

De Raad adviseert de toegevoegde waarde van de bevoegdheid tot gijzelen van een dragende motivering te voorzien.

Onverminderd het voorgaande merkte de Raad over de gijzeling het volgende op.

b. De enquêtecommissie kan een bevel tot gijzeling vorderen bij de voorzieningenrechter indien een getuige of deskundige zonder wettige (bedoeld zal zijn: wettelijke) grond weigert zijn verklaring af te leggen. De voorzieningenrechter wijst het verzoek onverwijld toe, tenzij de getuige of deskundige een wettelijke grond tot weigering heeft, of de commissie in redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de gijzeling nodig is voor de vervulling van haar taak.⁴

Vrijheidsontneming is een ingrijpende maatregel; er behoort alleen toe te worden overgegaan wanneer geen andere middelen beschikbaar zijn en alleen dan wanneer het belang van het onderzoek toepassing van dit zware middel rechtvaardigt. Deze noties van subsidiariteit en proportionaliteit zijn in de voorgestelde regeling niet terug te vinden; het wetsvoorstel kent alleen de algemene bepaling dat de commissie haar bevoegdheden slechts uitoefent voorzover dat naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is.⁵ In het strafproces is gijzeling van een weigerachtige getuige alleen mogelijk als dat «voor het onderzoek dringend noodzakelijk» is; hetzelfde criterium geldt bij de civielrechtelijke gijzeling, lijfswang geheten.⁶ Bij lijfswang moet voorts aannemelijk zijn dat toepassing van een ander dwangmiddel onvoldoende uitkomst zal bieden.

De Raad adviseert de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit bij de regeling van gijzeling in het wetsvoorstel op te nemen.

c. De enquêtecommissie kan de getuige of deskundige in bewaring houden totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan.⁷ Deze bevoegdheid tot vrijheidsontnemen is niet uitdrukkelijk aan een termijn gebonden. Vrijheidsontneming moet zoveel mogelijk worden opgelegd door de rechter; wordt zij opgelegd door een ander orgaan, dan bepaalt artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dat de vrijheidsontneming snel door de rechter moet kunnen worden getoetst,⁸ op grond van artikel 15, tweede lid, GW moet die toetsing plaatsvinden binnen een bij de wet te bepalen termijn. Aan dit eerste

¹ Voorgesteld artikel 26.

² Voorgesteld artikel 28.

³ J.A.M.A. Sluysmans, «De regels voor een parlementaire enquête», Openbaar bestuur, vol. 13 (2003), afl. 8, bladzijde 23.

⁴ Voorgesteld artikel 28, eerste en vierde lid.

⁵ Voorgesteld artikel 4, tweede lid.

⁶ Artikel 294, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (WvSv); artikel 587 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

⁷ Voorgesteld artikel 28, derde lid.

⁸ Artikel 5, vierde lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gebruikt het woord «speedily» (Engels) of «à bref délai» (Frans).

vereiste is, door de bepaling dat de voorzieningenrechter «onverwijd» beslist, min of meer voldaan, aan het tweede vereiste niet.

Eenzijds zal de duur van de door de commissie opgelegde bewaring zoveel mogelijk moeten worden beperkt; anderzijds zal de voorzieningenrechter de tijd moeten hebben om zorgvuldig af te wegen of de gijzeling moet worden opgelegd. De Raad meent dat dit probleem kan worden opgelost door een afzonderlijke voorziening bij de rechter open te stellen tegen de beslissing van de commissie om de getuige of deskundige in bewaring te stellen; de geldende wet kent trouwens een soortgelijke bepaling.¹ Het is dan mogelijk om de maximale duur van de door de commissie opgelegde bewaring in de wet vast te leggen.

De Raad adviseert de bepaling aan te passen.

d. In de nu geldende Wet op de Parlementaire Enquête kan de gijzeling ten hoogste een halfjaar duren.² In het wetsvoorstel wordt deze termijn zonder motivering op een jaar gesteld.³ De Raad meent dat gijzeling voor de duur van een jaar onevenredig zwaar is in verhouding tot het ermee te bereiken doel. Dit kan anders zijn als het vermoeden bestaat dat er strafbare feiten zijn gepleegd, maar in dat geval zal de strafrechtelijke weg moeten worden bewandeld. In het strafprocesrecht is gijzeling van een getuige ten hoogste 30 dagen toegestaan.⁴

De Raad adviseert de maximale duur van de gijzeling te beperken.

e. Er ontbreekt een – in het strafrecht wel geregelde – bepaling dat de gijzeling wordt opgeheven zodra de getuige aan zijn verplichtingen heeft voldaan of zijn getuigenis niet meer nodig is.⁵ Het verdient aanbeveling zo'n bepaling toe te voegen.

8. Gijzeling

8a. De Raad wijst er terecht op dat de bevoegdheid tot gijzeling tot nu toe niet door een enquêtecommissie is toegepast. Met de Raad zijn de initiatiefnemers voorts van oordeel dat het niet uitgesloten is dat het moderne dwangmiddel van de dwangsom in de praktijk voldoende effectief zal zijn. Dit neemt niet weg dat van de mogelijkheid van het inzetten van de gijzeling een belangrijke preventieve werking kan uitgaan. Zoals al in de memorie van toelichting wordt vermeld, zal voorts in bepaalde uitzonderlijke gevallen de gijzeling van getuigen nodig kunnen zijn. Daarbij geldt 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. Ook vanuit dat aspect bezien, is handhaving van de gijzelingsmogelijkheid gewenst. Ten slotte merken de initiatiefnemers op dat in het civiele recht en het strafrecht ook nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van gijzeling, doch dat dit ook geen aanleiding is om de mogelijkheid van gijzeling af te schaffen. Het advies van de Raad om de toegevoegde waarde van de bevoegdheid tot gijzelen van een dragende motivering te voorzien, is gevolgd.

8b. Met de Raad zijn de initiatiefnemers van oordeel dat de noties van subsidiariteit en proportionaliteit ook dienen te gelden voor het zware middel van de gijzeling. Maar de initiatiefnemers menen dat deze grondbegrippen al voldoende in het wetsvoorstel zijn neergelegd. Zoals de Raad ook opmerkt, bevat het wetsvoorstel de algemene bepaling (artikel 4, tweede lid) dat de commissie haar bevoegdheden slechts uitoefent voor zover dat naar het redelijke oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is. Bovendien volgt uit het voorgestelde artikel 28, vierde lid, dat een verzoek tot gijzeling door de rechter wordt afgewezen, als de enquêtecommissie in redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de gijzeling nodig is voor de vervulling van haar taak. Hiermee gelden de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit expliciet ook voor de gijzeling. Naar aanleiding van het advies van Raad is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

8c. De Raad wijst terecht op de grenzen die 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) stellen aan het door de enquêtecommissie – in afwachting van een uitspraak van de rechter op een verzoek tot

¹ Artikel 17, tweede lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête bepaalt onder meer: «indien de weigerachtige getuige of deskundige, die op last van de commissie in bewaring wordt gehouden, om zijn invrijheidstelling verzoekt, wordt hij binnen vieren-twintig uren door de voorzieningenrechter van de rechtbank gehoord».

² Artikel 17, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête.

³ Voorgesteld artikel 28, zevende lid.

⁴ Artikel 294, derde lid, WvSv.

⁵ Artikel 223, eerste lid, WvSv.

gijzeling – in bewaring houden van een getuige of deskundige. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het wetsvoorstel een termijn van drie dagen opgenomen waarbinnen de voorzieningenrechter dient te beslissen op een verzoek van de enquêtecommissie tot het opleggen van een gijzeling. Hieruit volgt dat de bewaring door een enquêtecommissie maximaal drie dagen kan duren. De suggestie van de Raad om conform de huidige wet een afzonderlijke voorziening bij de rechter open te stellen voor de getuige of deskundige gedurende de bewaring door de enquêtecommissie, is niet gevolgd. Een aparte voorziening voor de getuige of deskundige zou betekenen dat er een tweede procedure naast de door de enquêtecommissie gestarte procedure kan gaan lopen. Nu inmiddels 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 met deze regeling inhoudelijk voldaan is aan de artikelen 15 van de Grondwet en 5 EVRM. 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.¹

8d. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de maximale duur van de gijzeling in het wetsvoorstel beperkt tot 30 dagen. Met de Raad zijn de initiatiefnemers bij nader inzien van oordeel dat een gijzeling voor de duur van een jaar onevenredig zwaar is in verhouding tot het ermee te bereiken doel.

8e. De aanbeveling van de Raad om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen dat de gijzeling wordt opgeheven zodra de getuige aan zijn verplichtingen heeft voldaan of zijn getuigenis niet meer nodig is, is niet gevolgd. In artikel 28, achtste lid, van het wetsvoorstel is al geregeld dat de voorzieningenrechter de gijzeling kan beëindigen indien voortzetting ervan naar zijn oordeel niet meer door het belang dat met de toepassing van de gijzeling werd gediend, wordt gerechtvaardigd. Hieronder dienen de door de Raad aanbevolen gronden te worden begrepen.

9. Legitimatieplicht bij het betreden van plaatsen (artikel 7)
Artikel 7, eerste, derde en vierde lid, regelt de bevoegdheid van de enquêtecommissie om plaatsen te betreden (het binnentreden in woningen is afzonderlijk geregeld in het tweede lid). De regeling lijkt ontleend te zijn aan de regeling voor toezichthouders in de Awb. In het wetsvoorstel ontbreekt echter de verplichting om zich desgevraagd te legitimeren; in de Awb is dat wel geregeld.² Van een burger kan bezwaarlijk worden verlangd dat hij iemand toelaat die zich niet legitimeert. Het verdient aanbeveling het wetsvoorstel aan te vullen.

9. Legitimatieplicht bij het betreden van plaatsen
Het advies om in het wetsvoorstel een legitimatieplicht op te nemen voor de enquêtecommissie voor het geval zij plaatsen betreedt, is gevolgd. De initiatiefnemers delen het standpunt van de Raad dat van een burger bezwaarlijk kan worden verlangd dat hij iemand toelaat die zich niet legitimeert.

10. Verstrekking van schriftelijke informatie door ambtenaar of minister (artikel 16)
Een ambtenaar die ten behoeve van een minister werkzaam is of is geweest, verstrekt schriftelijke informatie aan de enquêtecommissie uitsluitend door tussenkomst van de betrokken minister, zo bepaalt het wetsvoorstel.³ Volgens de toelichting op het artikel is deze regeling getroffen in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. In de geldende Wet op de Parlementaire Enquête was het in dit soort situaties de minister die het verzoek van de enquêtecommissie behandelde.⁴ Het artikel regelt twee verschillende situaties: die van de ambtenaar en die van de ex-ambtenaar.

¹ 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.

² Artikel 5:12 Awb.

³ Voorgesteld artikel 16.

⁴ Artikel 21, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête.

a. In het eerste geval leidt de voorgestelde constructie tot een dubbele verantwoordelijkheid: op de ambtenaar zelf rust de plicht om de informatie te verstrekken (of te besluiten dat hij zijn verschoningsrecht inroept), maar hij handelt daarbij tevens onder de verantwoordelijkheid van de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich dat het verzoek van de enquêtecommissie gericht behoort te worden aan de minister en dat de minister beslist. Wanneer een ambtenaar als getuige mondelinge informatie moet verstrekken, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid doorkruist; uit de toelichting blijkt echter dat niet is beoogd de ministeriële verantwoordelijkheid ook te doorkruisen bij het vragen om schriftelijke informatie.¹ De Raad adviseert aan te sluiten bij de regeling in de geldende wet.

b. In het tweede geval gaat het om iemand die niet langer onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, zodat de tussenkomst van de minister niet kan worden voorgeschreven. Voor deze voormalige ambtenaar hoeft in feite geen bijzondere regeling te worden getroffen: hij valt onder de algemene verplichting van eenieder om de commissie medewerking te verlenen.² De Raad adviseert op dit punt niets te regelen.

10. Verstrekking van schriftelijke informatie door ambtenaar of minister
10a. De Raad gaat er kennelijk van uit dat met het voorgestelde artikel 16 beoogd is een verantwoordelijkheid bij de ambtenaar neer te leggen voor het verstrekken van documenten of schriftelijke inlichtingen aan de enquêtecommissie. Dit is niet het geval. De in genoemd artikel neergelegde woorden «door tussenkomst van de minister» houden namelijk 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. Het advies om aan te sluiten bij de regeling in de geldende wet, is niet gevolgd. Met het nieuwe artikel 16 wordt naar het oordeel van de initiatiefnemers beter tot uitdrukking gebracht dat ambtenaren uitsluitend via de minister documenten of schriftelijke inlichtingen kunnen verstrekken. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad de memorie van toelichting aangevuld.

10b. Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel niets te regelen over de informatie die bij voormalige ambtenaren berust, is niet gevolgd. De initiatiefnemers delen niet het standpunt van de Raad dat, nu sprake is van iemand die niet langer onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, de tussenkomst van de minister niet kan worden voorgeschreven. De reden dat ook voormalige ambtenaren de werkgerelateerde inlichtingen uitsluitend via de minister kunnen overleggen, heeft te maken met het feit dat de ambtenaren de beschikking kunnen hebben over documenten, waarvan verstrekking aan de enquêtecommissie in strijd met het belang van de staat zal zijn. Het is aan de minister om dit te beoordelen. Overigens gaan de initiatiefnemers er van uit dat voormalige ambtenaren over het algemeen niet meer beschikken over stukken die niet openbaar zijn. Maar dit is niet vanzelfsprekend. Ook kan het zijn dat betrokkene op zijn thuiscomputer diverse werkgerelateerde bestanden heeft opgeslagen. Ook deze bestanden dienen als document in de zin van het wetsvoorstel te worden beschouwd. In die gevallen dat de gewezen ambtenaren werkgerelateerde informatie beschikbaar hebben, is het gewenst dat de informatie via de betrokken minister aan de enquêtecommissie wordt verstrekt. Het zou ook vreemd zijn als schriftelijke informatie over een zaak die zich in het verleden heeft afgespeeld wel rechtstreeks opgevraagd zou kunnen worden bij personen die toevallig een andere werkring hebben, terwijl dit niet geldt voor de personen die nog steeds bij het betrokken ministerie werkzaam zijn.

¹ Paragraaf 5.3 (De positie van bewindspersonen ...), onder «Ten behoeve van een minister werkzame ambtenaren».

² Voorgesteld artikel 14.

11. Weigering van informatie door voormalige bewindslieden (artikel 19)
Een (voormalig) minister of staatssecretaris is niet verplicht informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken voorzover de verstrekking in strijd is met het

belang van de staat. Datzelfde geldt voor (gewezen) leden, bestuurders en ambtenaren, die werkzaam zijn of zijn geweest voor een tot de staat behorend orgaan.¹

Alleen bewindslieden in functie zijn verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal; alle andere personen die zich kunnen beroepen op het belang van de staat, zijn geen verantwoording aan de Staten-Generaal verschuldigd. Daarom voorziet het wetsvoorstel erin dat de enquêtemissie aan de verantwoordelijke minister kan vragen om zo'n beroep te bevestigen. De strekking van deze regeling lijkt te zijn dat, als de minister het beroep op de verschoningsgrond niet bevestigt, de betrokkene alsnog verplicht is de gevraagde informatie te verstrekken.

Als een gewezen minister of staatssecretaris zich op deze verschoningsgrond beroept, kan bevestiging worden gevraagd van de Minister-President.² Het is niet duidelijk waarom het niet de eerstverantwoordelijke minister is die het beroep op de verschoningsgrond bevestigt. Verantwoording dient immers bij voorkeur te worden afgelegd door de eerstverantwoordelijke minister. De Raad adviseert de bepaling nader te bezien.

11. Weigeren van informatie door voormalige bewindslieden
Conform artikel 20, vierde lid, van de huidige Wet op de Parlementaire Enquête is in voorliggend wetsvoorstel bepaald dat een beroep op het belang van de staat door gewezen bewindspersonen bevestigd kan worden door de minister-president. Dit past bij de rol van de minister-president als voorzitter van de ministerraad en bij de algemene verantwoordelijkheid die de minister-president draagt voor het regeringsbeleid. Voordeel van deze benadering is ook dat een verschuiving van beleidsportefeuilles tussen de verschillende ministeries onderling geen invloed heeft op de minister door wie het beroep op het belang van de staat bevestigd dient te worden. Dit is immers in alle gevallen de minister-president. Hiermee is de suggestie van de Raad om het beroep op het belang van de staat door gewezen bewindspersonen te laten bevestigen door de eerstverantwoordelijke minister niet gevolgd.

12. Procedure voor de voorzieningenrechter (artikel 25)

Als iemand weigert medewerking te verlenen aan de werkzaamheden van de enquêtemissie, kan de commissie de voorzieningenrechter verzoeken een bevel tot medewerking te geven. Daarbij kan worden verzocht om de oplegging van een dwangsom of gijzeling. Dit heeft vorm gekregen in een spoedprocedure, die verloopt volgens de verzoekschriftprocedure, voorzover daarvan in het wetsvoorstel niet wordt afgeweken.³

a. Een van die afwijkingen is dat de voorzieningenrechter de verweerder in de gelegenheid stelt te worden gehoord, tenzij de zaak spoedeisend is en de commissie om een onverwijld uitspraak heeft verzocht.⁴

Het horen van één partij is niet passend in een geschil tussen twee partijen voor de rechter. Om tot een beslissing te kunnen komen zal de rechter beide partijen in staat moeten stellen hun standpunten naar voren te brengen en op elkaar te reageren (het fundamentele beginsel van hoor en wederhoor). Dat kan schriftelijk of mondeling; bij een spoedprocedure ligt het voor de hand om de mondelinge vorm te kiezen.

In dit geval betekent het dat de voorzieningenrechter een zitting zal moeten houden; dat is ook voorgeschreven in de standaardregelingen voor spoedprocedures bij de voorzieningenrechter.⁵ Het afzien van een zitting vanwege het spoedeisende karakter is in die standaardregelingen niet toegestaan. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

b. De voorzieningenrechter wijst een verzoek van de enquêtemissie onder meer af als het verzoek niet berust op de wet, zo wordt nu bepaald. Deze afwijzingsgrond is geformuleerd als een uitzondering: de voorzieningenrechter wijst het verzoek toe, tenzij het verzoek niet berust op de wet.⁶ Deze constructie heeft tot gevolg dat het aan de verweerder is om te bewijzen dat het verzoek niet op de wet berust. Dat is een doorbreking van het procesrechtelijke uitgangspunt dat de bewijslast rust op de partij die iets beweert («wie stelt, bewijst»). De Raad adviseert de bepaling aan te passen.

¹ Voorgesteld artikel 19, eerste lid.

² Voorgesteld artikel 19, derde lid.

³ Voorgesteld artikel 25, eerste lid.

⁴ Voorgesteld artikel 25, vierde lid.

⁵ Artikel 254 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering; artikel 8:83 Awb.

⁶ Voorgesteld artikel 25, zesde lid, aanhef en onderdeel a.

12. Procedure voor de voorzieningenrechter

12a. In lijn met het advies van de Raad schrijft het wetsvoorstel niet langer voor dat de voorzieningenrechter de verweerder in principe in de gelegenheid stelt te worden gehoord, tenzij de zaak spoedeisend is en de commissie om een onverwijlde uitspraak heeft verzocht. Zoals de Raad opmerkt, betekent dit dat de voorzieningenrechter een terechtzitting zal moeten houden waarvoor zowel de enquêtecommissie als de betrokken persoon worden opgeroepen.¹

12b. Het advies van de Raad om de bewijslast bij de procedure voor de voorzieningenrechter aan te passen is niet gevolgd. De initiatiefnemers achten het gewenst dat het oordeel van de enquêtecommissie dat het opleggen van een dwangmiddel gewenst is, in principe gevolgd dient te worden. Het is aan de verweerder om aannemelijk te maken dat het verzoek niet op de wet berust. Gezien het bijzondere karakter van de enquête en de bijzondere positie van de enquêtecommissie, achten de initiatiefnemers een omkering van de bewijslast aangewezen. De omkering van de bewijslast neemt niet weg dat in de praktijk ook de enquêtecommissie gevraagd zal worden een toelichting bij haar verzoek te geven.

13. Voortijdige beëindiging van een enquête (artikel 33)

Het voorstel bepaalt dat de kamer kan besluiten een enquête voortijdig te beëindigen.² Volgens de toelichting op het artikel houdt «voortijdig» in: voordat de enquêtecommissie verantwoording heeft afgelegd aan de kamer. De toelichting lijkt in te houden dat dan ook geen verantwoording meer zal plaatsvinden.

De Raad merkt op dat een enquêtecommissie vergaande bevoegdheden heeft. Over de wijze waarop die bevoegdheden zijn uitgeoefend, zal verantwoording moeten worden afgelegd, ook als de enquête niet wordt voltooid. Voortijdige beëindiging kan ook nadelig zijn voor degenen die door de enquêtecommissie zijn gehoord. Dit afleggen van verantwoording is temeer gewenst nu het enquêterecht een grondwettelijk recht is van de kamer zelf³, dat wordt uitgeoefend door middel van een commissie van de kamer.

De Raad adviseert deze uitgangspunten in het artikel neer te leggen.

13. Voortijdige beëindiging van de enquête

Met de Raad zijn de initiatiefnemers van oordeel dat ook als de enquête niet wordt voltooid, de enquêtecommissie verantwoording zal moeten afleggen over de wijze waarop zij haar – vergaande – bevoegdheden heeft uitgeoefend. De Raad wijst er terecht op 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. Er is door de initiatiefnemers niet voor gekozen in het wetsvoorstel neer te leggen 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. Wel volgt nadrukkelijk uit de memorie van toelichting dat ook bij een voortijdige beëindiging van de enquête het afleggen van verantwoording in de rede ligt. Het is aan de Kamer zelf om te bepalen of in een concreet geval deze verantwoording inderdaad gewenst is.

14. Inzage in documenten voor getuigen, deskundigen en onderzoekers (artikel 36)

Getuigen, deskundigen en onderzoekers kunnen inzage krijgen in documenten die op haar vordering aan de commissie zijn overgelegd.⁴ Het is niet duidelijk waarom deze bepaling alleen betrekking heeft op documenten die zijn verstrekt op vordering van de commissie. Ook vrijwillig verstrekte documenten kunnen nuttig zijn.⁵

Dezelfde beperking geldt voor leden van de kamer die na afloop van de enquête documenten willen inzien die aan de enquêtecommissie zijn overgelegd.⁶

De Raad adviseert deze beperking in beide artikelen nader te bezien.

14. Inzage in documenten voor getuigen, deskundigen en onderzoekers
In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om de regeling van inzage in documenten niet ook van toepassing te laten zijn op vrijwillig aan de enquêtecommissie verstrekte documenten. De enquêtecommissie moet immers in de gelegenheid zijn om vrijwillig verstrekte documenten aan de verstrekkers te

¹ Overeenkomstig artikel 279 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

² Voorgesteld artikel 33, tweede lid.

³ Tweede Kamer, Eerste Kamer of verenigde vergadering.

⁴ Artikel 36, tweede en derde lid.

⁵ Voor de betekenis van de woorden «op vordering» in het wetsvoorstel, zie artikel 29 en de toelichting op dat artikel.

⁶ Voorgesteld artikel 37, eerste lid.

retourneren, dan wel deze te vernietigen. De kans is aanwezig dat sprake is van documenten die van geen enkel nut zijn voor de oordeelsvorming door de enquêtecommissie. Voorkomen wordt hiermee dat documenten onnodig bewaard moeten worden door de enquêtecommissie en vervolgens door de Kamer. Wenst een enquêtecommissie dat vrijwillig verstrekte documenten onderdeel uit gaan maken van het enquêtearchief waarop zij haar oordeel baseert en waarin inzage wordt verleend, dan ligt het voor de hand dat de enquêtecommissie alsnog deze documenten vordert. Dat wil vanzelfsprekend niet zeggen dat de documenten ook weer heen en weer gezonden moeten worden. Hiermee kan praktisch mee worden omgegaan. Duidelijk zal echter moeten zijn dat het documenten betreft ten aanzien waarvan de enquêtecommissie expliciet heeft beslist dat zij deze nodig heeft voor haar oordeelsvorming. Deze documenten vallen in dat geval onder de inzagenregelingen zoals neergelegd in het wetsvoorstel.

15. Vertrouwelijkheid van informatie (artikelen 8 en 31)

Het wetsvoorstel geeft regels voor het besloten voorgesprek. Er bestaat geen verplichting om voor zo'n voorgesprek te verschijnen, de getuige of deskundige staat niet onder ede (hij kan dus geen meeneed plegen) en het verslag van het voorgesprek is vertrouwelijk.¹ De enquêtecommissie mag een getuige daarom niet in het openbaar confronteren met informatie die verkregen is tijdens een voorgesprek.² Het verslag van een voorgesprek kan echter wel worden gebruikt bij eventuele vervolging wegens meeneed, gepleegd bij het horen van een getuige in het openbaar.³ Dat een getuige in het voorgesprek heeft gesproken, kan tegen hem worden gebruikt. Een en ander betekent dat de commissie, bij een vermoeden dat een getuige bezig is meeneed te plegen, hem niet kan confronteren met informatie uit een voorgesprek, maar na afloop wel kan overgaan tot aangifte wegens meeneed. Dat is niet in het belang van de getuige en evenmin in het belang van de commissie, die de waarheid wil achterhalen. De Raad adviseert in het wetsvoorstel te bepalen dat informatie uit een voorgesprek niet aan het openbaar ministerie wordt verstrekt ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek naar meeneed.

15. Vertrouwelijkheid van informatie

Het advies van de Raad in het wetsvoorstel te bepalen dat informatie uit een voorgesprek niet aan het openbaar ministerie wordt verstrekt ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek naar meeneed bij een parlementaire enquête is niet gevolgd. Het afleggen van een meinedige verklaring raakt het parlementaire enquêtesysteem in de kern. Er mogen naar het oordeel van de initiatiefnemers geen belemmeringen zijn om het algemeen belang van een zuivere waarheidsvinding door de enquêtecommissie zoveel mogelijk te waarborgen. Van belang daarbij is dat personen uitsluitend op basis van vrijwilligheid aan een voorgesprek kunnen deelnemen. Opgemerkt wordt in dit verband ten slotte dat in twee meeneedzaken die naar aanleiding van de parlementaire enquête opsporingsmethoden hebben plaatsgevonden, het verslag van een voorgesprek eveneens als bewijs is gebruikt.⁴

16. Toegankelijkheid van openbare documenten (artikel 38)

Na afloop van de enquête heeft eenieder recht op inzage in documenten van de enquêtecommissie, tenzij beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld.⁵ Volgens de toelichting is niet voorzien in een recht op afschrift van documenten, al kan de kamer er in voorkomend geval toe overgaan om een afschrift te verstrekken.⁶ De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is niet van toepassing op de Staten-Generaal⁷, maar het regime van die wet kan wel maatgevend zijn voor de wijze waarop de kamer openbaarheid betracht met het archief van een enquêtecommissie. In dat licht bezien is een regeling die slechts voorziet in een wettelijk recht op inzage wel erg beperkt, nu de WOB een uitgewerkt stelsel van verstrekking van informatie kent en van de Staten-Generaal een ruimhartige omgang met openbaarheid verwacht mag worden.⁸ De Raad adviseert aan te sluiten bij de openbaarmakingsregeling van de WOB.

16. Toegankelijkheid van openbare documenten

Het is de initiatiefnemers bekend dat in artikel 7 van de Wet openbaarheid van bestuur een meer uitgewerkt systeem van informatieverstrekking is

¹ Voorgesteld artikel 8.

² Paragraaf 4.6.3 (De diverse aspecten van het voorgesprek), onder «De in het voorgesprek verkregen informatie mag uitsluitend gebruikt worden voor specifieke strafrechtelijke procedures», van de toelichting.

³ Voorgesteld artikel 31.

⁴ Zie HR 8 juli 2003, NJ 2003/711. In feitelijke aanleg is het verslag van het besloten voorgesprek als bewijs gebruikt. In cassatie is dit niet meer aan de orde geweest.

⁵ Voorgesteld artikel 38, eerste lid.

⁶ Paragraaf 10.3 (Het uitgangspunt van openbaarheid van documenten na aanbieding rapport), onder «Inzagerecht», van de toelichting.

⁷ Artikel 1a WOB.

⁸ Artikel 7, eerste en tweede lid, WOB.

opgenomen dan in voorliggend wetsvoorstel. Niettemin hebben zij er voor gekozen in het wetsvoorstel uitsluitend een recht op inzage neer te leggen. Dit naar hun oordeel passend bij de functie en de taak van de enquêtecommissie. In de meeste gevallen zal het enquêtearchief ook voor een groot deel bestaan uit documenten die door of in opdracht van bestuursorganen in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur zijn opgesteld. De initiatiefnemers menen dat het voor de hand ligt om eventuele afschriften van documenten bij de betrokken bestuursorganen zelf op te vragen, overeenkomstig de regels van de Wet openbaarheid van bestuur. Bij de Kamer kan daarnaast het gehele enquêtearchief worden ingezien.

17. Beperking van de openbaarheid van documenten (artikel 39)

De commissie stelt beperkingen aan de openbaarheid van een document voorzover het document een verslag betreft van een voorgesprek; zij k n beperkingen stellen aan de openbaarheid van documenten die zijn opgesteld voor intern beraad.¹ De omschrijving «beperkingen aan de openbaarheid» is weinig precies; nu in feite bedoeld wordt dat het verslag, of een deel ervan, niet openbaar wordt gemaakt, respectievelijk dat de commissie kan besluiten het niet openbaar te maken, adviseert de Raad dat te bepalen.

17. Beperking van de openbaarheid van documenten

Het advies van de Raad in het wetsvoorstel te bepalen dat het verslag niet openbaar wordt gemaakt, respectievelijk dat de commissie kan besluiten documenten die zijn opgesteld voor intern beraad niet openbaar te maken, is niet gevolgd. Artikel 39 van het wetsvoorstel heeft een directe relatie met artikel 38 op basis waarvan een ieder inzage heeft in het enquêtearchief, behoudens de beperkingen die de enquêtecommissie op grond van artikel 39 aan de openbaarheid heeft gesteld. Genoemde artikelen dienen daarom in onderling verband gelezen te worden. De door de Raad gesuggereerde omschrijving «de commissie kan besluiten niet openbaar te maken» is bovendien in die zin niet precies, dat het niet gaat om een actieve openbaarmaking, maar om het stellen van beperkingen aan de openbaarheid, dat wil zeggen aan de mogelijkheid tot inzage (passieve openbaarheid).

18. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

18. Redactionele opmerkingen

Van de redactionele opmerkingen is door de initiatiefnemers dankbaar gebruik gemaakt. Deze zijn over het algemeen overgenomen, met uitzondering van de volgende opmerkingen:

- Wegens het ontbreken van een goed alternatief, zijn in de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting de woorden «verhoor» en «verhoren» gehandhaafd.
- Artikel 15, eerste lid, is niet opgenomen in artikel 14, eerste lid. Gelet op de samenhang tussen artikel 15, eerste lid, en artikel 15, tweede lid, heeft handhaving van de huidige indeling de voorkeur.
- In artikel 39, eerste lid, zijn de woorden «of, nadat deze documenten op grond van artikel 34 zijn overgegaan op de kamer, hebben berust» niet geschrappt, omdat met deze woorden duidelijk wordt gemaakt dat de regeling ook geldt voor de fase na de ontbinding van de enquêtecommissie.
- Het wetsvoorstel bevat geen technische aanpassingen van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993. De initiatiefnemers menen dat, nu de bevoegdheden van de enquêtecommissie op grond van voorliggend wetsvoorstel zijn aangepast, geen sprake is van technische aanpassingen van genoemde wetten. Wel hebben de initiatiefnemers de eerstverantwoordelijke minister voor de desbetreffende wetgeving in kennis gesteld van voorliggend wetsvoorstel, zodat hij de benodigde wetgeving kan initiëren.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om de volgende wijziging in het wetsvoorstel aan te brengen:

Er is een nieuw artikel ingevoegd dat er toe strekt titel IIIA van het Wetboek van Strafvordering te laten vervallen. Deze titel heeft betrekking op de strafvoering terzake van strafbare feiten waarvan de burgerlijke rechter kennis

¹ Voorgesteld artikel 39, tweede lid, onderdeel e, en vierde lid.

neemt. Aangezien de huidige Wet op de Parlementaire Enquête de enige wet is die voorziet in een berechting van strafbare feiten voor de burgerlijke rechter en deze regeling met dit wetsvoorstel komt te vervallen, kan titel IIIA van het Wetboek van Strafvordering eveneens komen te vervallen.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

De Vries
Van de Camp
Luchtenveld
Van der Staaij

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.05.0599/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In de considerans verwijzen naar artikel 70 van de Grondwet (GW).
- In tekst en toelichting, waar het gaat om het horen van getuigen en deskundigen, de woorden «verhoor» en «verhoren» telkens vermijden vanwege hun strafrechtelijke connotatie.
- In tekst en toelichting «Staat», gelet op artikel 68 GW en aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, telkens veranderen in: staat.
- In artikel 7, tweede lid, bepalen dat de artikelen 25 (met uitzondering van het eerste lid, eerste volzin) tot en met 27 van toepassing zijn.
- In de artikelen 8, tweede lid, 21, eerste lid, 22, 23 en 24, «Iemand is niet verplicht» wijzigen in: Niemand is verplicht.
- Artikel 15, eerste lid, opnemen in artikel 14, eerste lid, nu de reikwijdte van de medewerkingsplicht daar in wezen al is geregeld. Dat kan bijvoorbeeld door aan artikel 14, eerste lid, toe te voegen: Een beroep op een bij wet opgelegde verplichting tot geheimhouding is niet toegestaan.
- Artikel 15, derde lid, schrappen, omdat de daar bedoelde situatie in feite betekent dat de geheimhoudingsplicht niet geldt.
- In artikel 16 de woorden «tot het verkrijgen van schriftelijke inlichtingen» en «tot inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten» schrappen.
- In artikel 20, tweede lid, de woorden «door middel van een door Onze Minister-President ondertekend document» wijzigen in: door Onze Minister-President.
- In artikel 25, vierde en vijfde lid, «de commissie om een onverwijld uitspraak heeft verzocht» telkens wijzigen in: de commissie hem heeft verzocht onverwijld uitspraak te doen.
- In de artikelen 25, zesde lid, onderdeel b, en 28, eerste lid, vierde lid, onderdeel a, en zevende lid, «wettige grond» (niet in strijd met de wet) wijzigen in: «wettelijke grond» (op de wet gebaseerd).
- Artikel 26, tweede lid, schrappen, nu het daar geregelde al voortvloeit uit het eerste lid in combinatie met artikel 611c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
- In artikel 28, eerste lid, «Indien een getuige of deskundige, verschenen zijnde, ...» wijzigen in: «Indien een getuige of deskundige is verschenen, maar ...». Voorts verduidelijken dat het niet gaat om het verschijnen voor de voorzieningenrechter, maar voor de enquêtecommissie.
- In de artikelen 30, eerste en tweede lid, en 31, tweede lid, de woorden «of een lid van de commissie» schrappen, omdat een lid van de enquêtecommissie de daar bedoelde handelingen niet zelfstandig zal verrichten, maar wel namens de commissie; dat laatste behoeft geen regeling.
- In artikel 36, tweede lid, «getuigen en deskundigen» vervangen door: «getuigen, deskundigen en personen die in opdracht van de commissie werkzaamheden verrichten». Het derde lid schrappen.
- In artikel 39, eerste lid, de woorden «of, nadat deze documenten op grond van artikel 34 zijn overgegaan op de kamer, hebben berust» schrappen, omdat op het tijdstip waarop de documenten overgaan op de kamer de enquêtecommissie wordt ontbonden (artikelen 34 en 35, aanhef en onderdeel c).
- In de geldende tekst van artikel 192a van het Wetboek van Strafrecht «het hebben van inzage in of het nemen van afschrift van bescheiden», gelet op artikel 5 van het wetsvoorstel, vervangen door: het hebben van inzage in of het nemen van afschrift van of het op andere wijze kennisnemen van documenten.
- De Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, die verwijzingen bevatten naar de Wet op de Parlementaire Enquête, zoals gebruikelijk is, technisch aanpassen, en niet (paragraaf 11.5 van de toelichting) wachten op een eerstvolgende wijziging van die wetten.
- In bijlage 2 bij de toelichting een rij toevoegen met de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, en een kolom met de bevoegdheden van de enquêtecommissie zoals voorzien in het wetsvoorstel.