

Vergaderjaar 2006–2007

30 415

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 23 januari 2007

Het voorbereidend onderzoek van dit initiatiefvoorstel van wet heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling, maar ook enige zorg het wetsvoorstel gelezen en kennis genomen van wat daaromtrent binnen en buiten de Staten-Generaal te berde is gebracht. Zij waarderen het dat andermaal de Tweede Kamer haar initiatiefrecht heeft benut om de Wet op de parlementaire enquête bij het licht van recent opgedane ervaringen, aan te passen. De initiatiefnemers hebben veel werk verricht waarvoor dankbaarheid past.

Een en ander neemt niet weg dat deze leden nog wel een aantal vragen hebben. Zij verwachten en hopen dat de verdedigers van dit initiatiefwetsvoorstel deze kwesties zullen kunnen ophelderen. Hieraan voorafgaand willen deze leden benadrukken dat zij enige zorg hebben over de bescherming van burgers en rechtspersonen in die enquêtes, die een zekere gelijkis vertonen met een (strafrechtelijk) proces. Die analogie van enquêtes met een strafproces wordt vaak versterkt door met name tv-uitzendingen. Het is deze leden van de fractie van het CDA overigens niet ontgaan dat in het voorliggende voorstel ook voorstellen zitten die illustreren dat dit probleem ook de initiatiefnemers bekend is.

Het is tenslotte in dit verband verheugend dat de verdedigers van dit voorstel de minderheidsenquête niet langer voorstaan. Zij hebben op dat punt een andere opvatting dan die van de Tweede Kamer waar deze in de recente parlementaire geschiedenis nog twee initiatiefwetsvoorstellen aannam om de Grondwet op dit punt te herzien. Twee voorstellen die overigens strandden in de Eerste Kamer. Kunnen de verdedigers van het voorliggende voorstel ook aangeven welke ervaringen hen tot deze in het licht van de geschiedenis opmerkelijke stellingname hebben gebracht. Zitten daar leermomenten bij die zijn ontleend aan de gang van zaken bij de zeven enquêtes sinds de RSV-enquête? Die laatste enquête gaf immers juist mede aanleiding aan de Tweede Kamer opnieuw een voorstel te aanvaarden om een minderheidsenquête in te voeren.

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsmā (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Ruers (SP) en Engels (D66).
Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Hoekzema (VVD), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksma (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyer (D66).

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen over het *toepassingsbereik* van de parlementaire enquête. Zijn de verdedigers van dit voorstel van opvatting dat dit toepassingsbereik wordt beperkt door de omvang van de parlementaire bevoegdheden? Zo wordt wel verdedigd, onder andere door de commissie Scheltema in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid, dat die verantwoordelijkheid slechts bestaat indien en voorzover ministeriële bevoegdheden reiken.

Is dat ook hier zo: is een Kamer slechts gerechtigd een enquête te houden daar waar de Kamer bevoegd is? Of moet het standpunt van de indieners zo worden begrepen, dat alle materies die onderwerp van wetgeving kunnen zijn en/of object van parlementaire controle kunnen zijn vallen binnen het toepassingsbereik van de enquête? Of moet het criterium anders worden omschreven en zo ja, hoe? Deze leden stellen een wat toegespitst antwoord hier op hoge prijs. Wellicht dat de verdedigers van het wetsvoorstel één en ander kunnen verduidelijken met voorbeelden van onderwerpen die naar hun opvatting uit hun aard nooit als zodanig onderwerp van een enquête kunnen zijn: individuele rechtszaken, binnenkerkelijke aangelegenheden, besluitvorming in een NV, opvattingen van groepen of individuen?

De vraag klemmt te meer nu anders dan in bijv. Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk aan de omschrijving van het onderwerp van een enquête bewust niet (zoals tot 1977 nog wel gebeurde) de eis van nauwkeurigheid of exactheid wordt gesteld.

De gegeven uitleg van het wetsvoorstel gaat er van uit dat – anders dan bijv. in Duitsland – over gemeentelijke en provinciale kwesties een nationale enquête kan worden gehouden. Sinds de dualisering van 2002 en 2003 van het gemeentelijk en provinciaal bestuur kunnen ook door die decentrale overheden zelf enquêtes worden gehouden.

Wat dient naar de opvatting van de verdedigers van het initiatiefvoorstel de gang van zaken te zijn bij samenloop van enquêtes. Bijvoorbeeld indien het onderwerp van een lopende raadsenquête een «milieuschandaal» of een «grote aanbestedingskwestie» is die een zodanige nationale uitstraling lijkt te bezitten dat een Kamer over deze materie ook een onderzoek wenst in te stellen? Het is toch voorstelbaar dat enige afstemming rond bijv. archieven, getuigen- en deskundigenverklaringen, dwangmiddelen, honorering van beroep op verschoningsgronden en dergelijke hier geboden kan lijken. Zou, dit terzijde, naar de opvatting van de indieners een Kamer een raadsonderzoek of een provinciaal onderzoek in kwesties die een nationale component bezitten, dat raadsonderzoek en dat provinciale onderzoek niet eerst dienen af te wachten?

Het wetsvoorstel zwijgt over dat alles. Betekent dit dat de indieners hier vooral vertrouwen op protocollen of op andere meer informele afstemmingen? Kunnen de verdedigers van dit wetsvoorstel hier wat meer licht brengen?

Het wetsvoorstel sluit uit dat, anders dan tot nu toe, na Kamerontbinding oud-Kamerleden deel kunnen blijven uitmaken van de enquêtecommissie. Dat wordt gemotiveerd door verwijzing naar het ingrijpende karakter van de bevoegdheden van die commissie die niet mede in handen behoren te liggen van niet-volksvertegenwoordigers. Dit kan betekenen dat Kamerleden die een groot deel van het enquêtetraject hebben meegemaakt en die geheel zijn ingewijd in het object van de enquête, ook nadat de hoorzittingen zijn afgesloten, geen deel meer kunnen uitmaken van de enquêtecommissie. Dus ook niet meer betrokken zijn bij de vaststelling van de conclusies op basis van de informatie bij de verwerving waarvan zij zo nauw waren betrokken als voorzitter of lid van de commissie. In de huidige tijd is het niet ondenkbaar dat aldus de helft of meer leden van een enquêtecommissie die tijdens de ontbinding van de Kamer bezig waren met de vaststelling van het verslag van de enquêtecommissie moeten worden vervangen door «nieuwelingen»? Waarom hebben de

initiatiefnemers, nu zij kennelijk zo zwaar hechten aan het weren van niet-volksvertegenwoordigers bij de inzet van dwangmiddelen, deze uitsluiting niet daartoe beperkt?

Hoewel de initiatiefnemers sympathiek staan tegenover de gedachte dat enquêtes binnen afzienbare tijd worden afgerond, zijn zij anders dan in Frankrijk is bepaald, geen voorstander van het opnemen van een maximumtermijn voor de duur van het onderzoek (eventueel verlengbaar) in de wet. Verzet de juiste uitleg van het wetsvoorstel zich in hun ogen ook tegen een dergelijke termijnvaststelling vooraf door de Kamer, bijvoorbeeld in de omschrijving van het onderwerp?

Het wetsvoorstel kiest voor een subjectief ingevuld *evenredigheidsbeginsel*. De zware bevoegdheden van de enquêtemissie moeten «naar het redelijke oordeel van de commissie» worden uitgeoefend. Dit lijkt de leden van de CDA-fractie nogal voor de hand liggend: de commissie mag niet zo handelen dat het in eigen ogen onredelijk is. Waar het om draait – en dat is ook de kennelijke bedoeling van het wetsvoorstel, zo begrepen deze leden, – is dan ook veeleer de afwijzing van een objectief criterium («redelijkerwijs»). Gevolg is dat de rechter de bevoegdheidsuitoefening slechts marginaal kan uitoefenen. De indieners achten dit passend in de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en rechter. Deze leden menen dat hier wellicht te veel de positie van derden, zoals burgers en rechtspersonen die door een enquêtemissie bij het onderzoek worden betrokken, buiten beschouwing wordt gelaten. Zij kunnen zich vinden in een grote afstand van de rechter ten opzichte van wat in een parlement en tussen een parlement en de regering plaatsvindt. In dit specifieke geval echter waarin de volksvertegenwoordigers als het ware dwingend en dus ook gesteund uiteindelijk door de wettelijk beschikbaar gestelde dwangmiddelen de «samenleving in gaan» zou volgens deze leden beter toegelicht moeten worden waarom ook daar die marginale toetsing geboden zou zijn. Zij vragen de indieners op dit punt nadrukkelijker in te gaan.

Meer in het algemeen stellen de leden van de CDA-fractie vast dat het wetsvoorstel vooral de zogeheten waarheidsvinding centraal stelt. De keuze van deze term uit het rechterlijke idioom wijst op de analogie met het strafproces. Dat geldt ook voor het recht op bijstand, de formulering van verschoningsgronden, de eedsaflegging, de «setting» van de verhoren die sterk doet denken aan een rechterlijk geding, de centrale vraagstelling in veel media («wie heeft de schuld?»), enz. Deze leden beseffen dat dit deels onvermijdelijk samenhangt met de finaliteit van een politieke enquête zoals die sinds het midden van de jaren tachtig in de vorige eeuw couranter werd, maar ook daarvoor duidelijk toelaatbaar werd geacht. De kans op enquêtes die bewust of onbewust het karakter krijgen van wat de Duitsers een «Skandalenquête» noemen zal zo menen deze leden, waarschijnlijk alleen maar toenemen in de jaren voor ons. Er is daarom, zo menen zij, wel enige reden voor zorg. Hoe beoordelen de indieners in dit verband de analyse van de hoogleraar Kummeling, zoals neergelegd onder andere in zijn referaat op de Staatsrechtconferentie van 15 december jl. in Maastricht, waarin hij de fixatie van dit wetsvoorstel op waarheidsvinding kritiseert? Hij wijst daarbij eveneens op een ontwikkeling van de parlementaire enquêtes in de richting van semi-strafrechtelijke tribunaal die in het recente verleden veel «groot en klein leed» hebben aangericht. Hij bepleit heroriëntatie van het enquêterecht en van het instituut van de parlementaire enquête. Hoe beoordelen de indieners dit pleidooi. Deze leden zijn als gezegd, wat er verder ook van deze analyse en aanbeveling zij, wel van opvatting dat er enige reden voor zorg is met betrekking tot een «verrechterlijking» van de parlementaire enquête. Zeker nu een aantal waarborgen die daar wel gelden hier niet aanwezig

(kunnen) zijn: het recht niet te verklaren, het familiale verschoningsrecht, de vrijwaring van tv registratie, geen eedswang, geen verschijningsplicht in veel gevallen e.d. De meeste van de hierna volgende vragen hebben daarop betrekking.

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid van de enquêtecommissie om schriftelijke inlichtingen te vorderen ingevoerd evenals de bevoegdheid te bepalen hoe die informatie moet worden geordend. De indieners verwijzen in dat verband onder andere naar de bevoegdheden van de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De leden van de fractie van het CDA wijzen er op dat de context van een parlementaire enquête een bijzondere is juist omdat deze zich in beginsel en onder omstandigheden met dwang kan richten op iedere burger. Betekent de invoering van deze bevoegdheid voor de enquêtecommissie bijvoorbeeld dat rapportage kan worden geveerd (in een bepaald format) van bijvoorbeeld een privaatrechtelijke rechtspersoon om – indien dat past in het onderwerp van de enquête – te rapporteren over hoe een bepaald intern besluitvormingsproces zich heeft voltrokken? Kan van de KNVB worden gevorderd dat zij een verslag maakt in hoeverre de integratie van culturele minderheden in de jeugdelftallen plaats vindt? Kan worden geëist van een politieke partij dat deze in een schriftelijke rapportage meedeelt hoe haar ledenbestand is opgebouwd, enz.?

Is de gehoudenheid van decentrale overheden en hun bestuursorganen om schriftelijke inlichtingen te verzamelen en naar de enquêtecommissie te zenden onbeperkt, of zijn daaraan nog andere grenzen dan die in de verschoningsgronden/rechten in de Wet op de parlementaire enquête genoemd?

In hoeverre bestaat er een verschijningsplicht om bij de enquêtecommissie te komen voor minderjarigen, zo vragen deze leden verder.

Het wetsvoorstel verschaft de enquêtecommissie de bevoegdheid om, afgezien van woningen en enkele bijzondere gevallen, plaatsen ook zonder vrijwillige medewerking te betreden. Zien de leden van de fractie van het CDA het juist indien zij hieruit opmaken dat de enquêtecommissie alle militaire installaties, ambassades van Nederland, kerken, synagogen en moskeeën buiten de uren dat diensten worden gehouden, sociëteiten en clubgebouwen te allen tijde kan betreden in het kader van een parlementair onderzoek indien zij dat nodig acht. Deze leden verzoeken de indieners hen te corrigeren wanneer zij het voorstel hier verkeerd begrijpen.

Kunnen de verdedigers van dit voorstel meedelen waarom een eed nu wordt gevorderd van mensen die al op grond van hun ambtseed, meer in het bijzonder van ministers die al op grond van de Grondwet en dus hun ambtseed, gehouden zijn inlichtingen die gewenst worden te verschaffen. Het argument dat niet-beëdiging bij de mensen een verkeerde indruk doet ontstaan («zij niet: de gewone burger wel») overtuigt niet op voorhand. Is het, zo vragen deze leden, nu niet zo dat de indruk wordt gevestigd dat ministers die de eed af hebben gelegd hierdoor gedwongen worden de waarheid te spreken waar die verplichting overigens tegenover het parlement wat minder zou gelden?

Het had de leden van de CDA-fractie aangenaam getroffen dat in het wetsvoorstel uiteindelijk toch is gekozen voor de mogelijkheid beeld- en geluidregistratie onder omstandigheden uit te sluiten bij overigens openbare verhoren. Dat kan in geval de enquêtecommissie gewichtige redenen daartoe aanwezig acht. Staat een getuige of deskundige een rechtsmiddel ter beschikking voor

het geval een verzoek om beeld- en geluidregistratie uit te sluiten (geheel of gedeeltelijk) door de enquêtecommissie wordt afgewezen? Of kan deze slechts via een weigering van medewerking die aan de (marginale) rechterlijke toets wordt onderworpen zijn bezwaar tegen registratie opwerpen? Kunnen de verdedigers van dit voorstel enumeratief en uiteraard dus niet limitatief omstandigheden noemen die in ieder geval als zodanig als gewichtige redenen zijn te kwalificeren in dit verband?

Kunnen de verdedigers van dit voorstel omstandigheden – enumeratief – noemen die in ieder geval als zodanig – dus als gewichtige redenen – kunnen worden gekwalificeerd om tot een (geheel of gedeeltelijk) beslotenheid van de zitting te besluiten?

Het staat, zoals de memorie van toelichting stelt, de enquêtecommissie vrij om in een besloten zitting verkregen informatie «als achtergrond te gebruiken voor haar conclusies». De memorie van toelichting sluit niet uit dat deze op andere wijze verkregen informatie de commissie in haar oordeel kan sterken. Betekent dit bijvoorbeeld, zo vragen deze leden, dat het bestaan van dergelijke geheime informatie wel moet worden gemeld voorzover deze een conclusie mee heeft gesterkt?

Is het «belang van de staat» de verschoningsgrond waarop de enquêtecommissieleden zich in een Kamerdebat over hun openbaar rapport aan de Kamer kunnen beroepen om gevraagde inlichtingen te weigeren? Of zijn er naar het oordeel van de verdedigers van het wetsvoorstel ook nog andere verschoningsgronden waarop leden van de enquêtecommissie in die situatie een beroep kunnen doen? Zo ja, welke?

Brengt een juiste interpretatie van artikel 8 van het wetsvoorstel mee dat een voorgesprek door of vanwege de enquêtecommissie met meerdere personen tegelijk kan worden gehouden; bijvoorbeeld met een verenigingsbestuur of directieraad. Indien dat het geval is, hoe moet dan de weigering van één van de deelnemers het verslag te ondertekenen worden «verwerkt».

In het voorstel, zo lezen deze leden van de CDA-fractie, wordt het bereik van de enquête uitgebreid tot rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd of de bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk in Nederland uitoefenen. Wat zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan wil sprake zijn van een gedeeltelijke uitoefening van bedrijfsactiviteiten. Dient deze structureel te zijn? Een bepaalde omvang te bezitten? Direct gerelateerd te zijn op de materie waarnaar de enquêtecommissie onderzoek verricht?

Deze leden missen overigens een beschouwing over de positie van de Europese Unie in verband met het enquêterecht. Welke is de positie van de enquêtecommissie indien deze in verband met een onderzoek bescheiden wil inzien die afkomstig zijn van een instelling van de Europese Unie of van Europese ambtsdragers en die bij het Rijk berusten. Nu daarover bijvoorbeeld de wetgever terzake van de raads- en provinciale enquêtestelling heeft betrokken ware het goed ook in verband met een nationale enquête hieraan nadere beschouwingen te wijden.

Zien deze leden het goed dat niet slechts over de beraadslagingen binnen de ministerraad geen informatie behoeft te worden overgelegd, maar dat deze vrijwaring ook geldt voor de beraadslagingen in de onderraden, de rijksministerraad en andere gremia waarvan bewindslieden bijvoorbeeld in internationaal verband deel uitmaken?

De verdedigers achten het – zij het meer theoretisch – voorstelbaar, dat een enquêtecommissie dwangmiddelen inzet tegen bewindslieden. Kan een bewindspersoon die bijvoorbeeld weigert over wat hij als privé-sfeer beschouwt te verklaren of die, omdat hij meent dat het belang van de

staat zich tegen informatieverschaffing verzet (een oordeel dat Kamer en commissie volstrekt niet delen) onderwerp worden van de inzet van die dwangmiddelen? Komt in die situaties dan ook de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarin gelegen procedures in beeld naar de opvatting van de verdedigers van het wetsvoorstel?

De rangorde die in artikel 15 eerste lid van het wetsvoorstel is opgenomen is behoorlijk ingrijpend zo stellen deze leden vast. Een enquêtecommissie kan alle geheimhoudingsplichten, zowel de wettelijk opgelegde als de contractueel aangegane, behoudens die, die liggen binnen de in art. 19 t/m 24 geformuleerde verschoningsrechten «doorbreken».

Betekent dat ook dat geheimhouding opgelegd al dan niet via arbeidscontracten door niet-Nederlandse rechtspersonen of andere internationale organisaties niet stand kunnen houden?

Betekent dit ook dat informatie die vertrouwelijk is meegedeeld aan een volksvertegenwoordiger op diens verzoek, ook moet worden prijsgegeven door die volksvertegenwoordiger op vordering van de commissie?

Meer in het algemeen viel het de leden van de CDA-fractie, overigens net als de Raad van State, op dat het wetsvoorstel weinig oog heeft voor de specifieke aard van het ambt van volksvertegenwoordiger. Zo begrepen zij ook dat bijvoorbeeld het fractiebestuur niet is uitgesloten van een enquête, noch andere overlegsituaties (zoals overleg met bewindslieden, partijbesturen e.d.) die toch in directe relatie staan tot de ambtsuitoefening van een volksvertegenwoordiger en waar vertrouwelijkheid dikwijls noodzakelijk is. Waarom, zo vragen deze leden, wordt de journalist wel – ook die van het kleinste huis aan huisblad – en de volksvertegenwoordigers niet aangemerkt als personen die onder omstandigheden hun «bronnen» mogen beschermen? Gemeenteraadsleden kunnen zich sinds 1994 verschonen van getuigenis in een civielrechtelijk geding voor wat zij in de raadsvergadering hebben gezegd of aan de raad overgelegd. De ratio was mede om te voorkomen dat zij gedwongen konden worden alsnog hun bronnen prijs te geven. Hierin lag de erkenning door de nationale wetgever van het bijzondere karakter van het ambt van de lokale volksvertegenwoordiger. Moeten deze raadsleden in een nationale enquêteprocedure hun bronnen wel prijsgeven? Deze leden zouden een nadere uiteenzetting over de wijze waarop de indieners menen dat het eigen karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger een verdere verdiscontering daarvan in de uitleg van het voorgestelde enquêterecht al dan niet vergt op hoge prijs stellen.

Valt overigens – nu dit niet blijkt uit de opsomming uit de memorie van toelichting – ook het beraad van een college van B en W of een college van GS onder het verschoningsrecht van art. 21?

Kunnen Kamerleden uit de Kamer die de enquête houdt bijstand verlenen in de zin van het wetsvoorstel aan getuigen en/of deskundigen in het voorgesprek of bij de (openbare) verhoren?

Waarom zijn de indieners van het wetsvoorstel van opvatting dat een recht op inzage vóór de publicatie door de enquêtecommissie van het finale openbare rapport aan de Kamer niet dient te worden aanvaard? Dit bijna van zelfsprekende recht wordt wel geaccepteerd voor de voorgesprekken en lijkt meer in het algemeen ook in andere situaties aanvaard alvorens onderzoeksrapporten worden openbaar gemaakt.

Het viel de leden van de CDA-fractie verder op dat het wetsvoorstel er nadrukkelijk voor kiest de verschoningsgronden (ook de publiekrechtelijke) als verschoningsrechten te beschouwen. Er zou geen verplichting tot verschoning bestaan menen de indieners. «De enquêtecommissie kan in principe over alles vragen stellen mits passend binnen de taakomschrij-

ving». Deze opvatting komt deze leden niet direct vanzelfsprekend voor. Het lijkt een beetje op een houding van «vragen staat vrij», «nooit geschoten is altijd mis», «je weet maar nooit». Deze leden zien dit hopelijk verkeerd, maar de indruk wordt wel een beetje gevestigd alsof het parlement, althans de enquêtecommissie, niet gehouden is om bepaalde belangen c.q. het belang van de staat te beschermen. Alsof dit laatste slechts het domein is van regering en ambtenaren. Deze leden zijn er zich natuurlijk wel van bewust dat verschil van opvatting kan bestaan over de vraag of het belang van de staat in het geding is. Maar indien dat vaststaat (bijv. in de sfeer van de staatsveiligheid) behoort men die vragen niet (openbaar) te stellen. Zijn de verdedigers van dit wetsvoorstel van opvatting dat die bescherming voldoende is gelegen in het vertrouwen op het gezonde verstand van enquêtecommissies? Of bestaat ook voor enquêtecommissies, althans in bepaalde situaties, een constitutionele gehoudenheid bepaalde informatie niet (openbaar) te vragen bijvoorbeeld als duidelijk is dat de eenheid van de Kroon of de staatsveiligheid door informatieverstrekking wordt geschaad? Het is toch zo, zoals de indieners in een ander verband terecht vaststellen, dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat voor de centrale staatsorganen, waartoe ook de Staten-Generaal behoren, om het staatsbelang, hoe lastig soms ook, te definiëren en te beschermen?

Het lijkt mogelijk dat bij een enquête door een Kamer de rol van een andere Kamer aan de orde komt, hoewel dat nog niet eerder zo voor kwam. Daarbij kan het er zoals in iedere enquête ook om gaan de politieke verantwoordelijkheid van die andere Kamer of fracties en personen daaruit voor een bepaalde gang van zaken vast te stellen. Achten de indieners zo een enquête eigenlijk nog wel passen in de Nederlandse constitutionele verhoudingen? Verschilt dan de positie van de opgeroepen getuigen uit die andere Kamer vanwege hun constitutionele positie ook van die van andere getuigen in een enquête (eedsaflegging, dwangmiddelen, verschoningsrechten, inzagerecht, e.d.) of is deze geheel daaraan gelijkgeschakeld?

De persoonlijke levenssfeer van een getuige kan als verschoningsgrond in beginsel worden ingeroepen door een getuige. Kan een getuige ook de persoonlijke levenssfeer van naasten (ouders, partner, kinderen) in dit opzicht beschouwen als te behoren tot zijn eigen persoonlijke levenssfeer. Of is hij gehouden terzake alle inlichtingen (onder ede) te geven die worden gevraagd? In een enquête afgelegde verklaringen voor de commissie kunnen tuchtrechtelijk, bestuurlijk, civielrechtelijk noch strafrechtelijk als bewijs in rechte gelden. Betekent dit ook dat dergelijke verklaringen niet kunnen worden ten grondslag gelegd aan bijv. een royement uit een politieke partij of een vereniging?

Wat is de positie van een getuige, nu dit wetsvoorstel een familiale verschoningsgrond afwijst, die weigert te verklaren over zijn echtgenote of andere partner nu daardoor, tenzij hij meened pleegt, een strafbaar feit door deze begaan openbaar zou worden gemaakt? Stel dat de informatie wel van belang is voor de waarheidsvinding, waaraan behoort dan de rechter te toetsen vanuit de systematiek van dit wetsvoorstel?

Welk rechtsmiddel staat een belanghebbende ten dienste tegen een besluit van de enquêtecommissie om de vertrouwelijkheid van (delen van) het «interne dossier» op te heffen?

Het besluit tot het uitoefenen van de bevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête komen toe aan de enquêtecommissie. Deze kunnen bijvoorbeeld niet worden gemandateerd, zo lezen de leden van de

fractie van het CDA met instemming. Wanneer de enquêtecommissie heeft besloten een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen bijv. die met betrekking tot het inzage nemen van documenten op een departement, dan kan de uitvoering van dat besluit op dat punt aan een medewerker worden gemandateerd. Zijn er ook bevoegdheidsuitoefeningen, de uitvoering dus van een besluit een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen, die niet kunnen worden ge(sub)mandateerd.

Kunnen onder omstandigheden door de enquêtecommissie harde schijven van PC 's worden gevorderd vanwege het vermoeden dat daarop voor waarheidsvinding benodigde gegevens kunnen worden aangetroffen die niet op andere wijze kan worden verkregen? Zo ja, in welke gevallen?

De leden, behorende tot de **PvdA**-fractie, hadden waardering voor de inzet van de leden van de Tweede Kamer die op zich hadden genomen om de wet – op basis van ervaringen opgedaan in de afgelopen jaren – aan revisie te onderwerpen en de wet op een meer inzichtelijke wijze in te delen.

Toch waren zij enigszins teleurgesteld over de mate waarin dit wetsvoorstel tegemoet komt aan vele zinnige suggesties die zijn gedaan vanuit de samenleving om zelfstandig onderzoek door het parlement – waarvan de enquête immers slechts een bijzondere vorm is – te benadrukken als onderdeel van de noodzakelijke, grotere controle van de macht. Zo is gepleit voor een Wet op het parlementair onderzoek (Wpo), op grond waarvan het parlement een veelheid van soorten onderzoek naar machtsprocessen in de samenleving kan entameren, inclusief onderzoek gedaan door niet-leden van het parlement, voorzien van bijzondere bevoegdheden, zoals naar Britse snit.

Een dergelijke benadering benadrukt dat het de taak is van de volksvertegenwoordiging om, ook – of misschien juist – buiten de regering om gegevens boven tafel te krijgen over de wijze waarop de samenleving feitelijk functioneert, over het verloop van machtsprocessen waarop de burgers te weinig invloed hebben, over de invloed van internationale ontwikkelingen en van besluitvorming binnen de Europese Unie, over de gevolgen van sociale en economische verschijnselen die voor de burger grote gevolgen hebben en over de – vaak onbedoelde – consequenties van wetgeving en van overheidsbeleid.

Ook was mogelijk geweest om te kiezen voor een Wet gebruik parlementaire enquêtebevoegdheden. Immers, het enige dat bij de wet geregeld hoeft te worden is het gebruik, bij het houden van een parlementair onderzoek, van bevoegdheden die burgers en instellingen verplichtingen opleggen. Aan de Kamers kan dan worden overgelaten intern te regelen hoe, en op welk moment, zij van deze bevoegdheden gebruik wensen te maken.

De indieners hebben geen van beide opties gekozen. Het wetsvoorstel voorziet slechts in het op enkele – overigens niet onbelangrijke – punten aanpassen van de bestaande Wet op het parlementaire enquête. Waarom, zo vroegen deze leden, hebben de indieners niet gekozen voor een Wet op het parlementair onderzoek, daarbij vernieuwende vormen van onderzoek scheppend die minder vergaande bevoegdheden eisen, en minder omvangrijk zijn, dan wel die in de samenstelling van het onderzoekend college variaties mogelijk maken (b.v. een rechter als voorzitter van een parlementaire commissie, een commissie geheel bestaande uit deskundigen/niet-Kamerleden, de opdracht aan een enkele vooraanstaande buitenstaander)? Een hoofdstuk van deze Wpo zou dan gewijd kunnen zijn aan het gebruik van dwangmiddelen jegens getuigen en aan de waarborgen voor de rechten van de betrokkenen.

Gaat het wetsvoorstel voor de leden behorende tot de PvdA-fractie niet ver genoeg terzake van het parlementair onderzoek in het algemeen, op

het punt van de interne procedure gaat het wetsvoorstel wellicht weer te ver. Het wetsvoorstel bevat – evenals trouwens de bestaande wet – regels die thuishoren in het Reglement van Orde van elk van beide Kamers. Een wet is immers een besluit van regering en beide Kamers. Wat heeft de regering, wat heeft de andere Kamer, te maken met de vraag hoe een Kamer intern haar werkzaamheden regelt? Voorbeelden van deze in de wet voorkomende dwingende bepalingen, die bij voorkeur in het Reglement van Orde kunnen worden geregeld, zijn:

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

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

Als voorbeeld diene de mogelijkheid dat een commissie, die niet is ingesteld als een enquêtecommissie volgens deze wet, een onderzoek doet en stuit op een weigerachtige getuige. Niets in de wet zou deze commissie mogen beletten om aan de Kamer de bevoegdheid te vragen om deze getuige incidenteel te dwingen om te verschijnen en hem onder ede te horen. Niets in de aard van het enquêterecht verzet zich immers tegen een dergelijk gebruik van de bijzondere enquêtebevoegdheid. Sterker nog, onderzoek door een bestaande Kamercommissie zou wel eens regel kunnen gaan worden, onderzoek door een enquêtecommissie steeds uitzonderlijker.

Alleen al het bestaan van de mogelijkheid om enquêtebevoegdheden in te roepen is voldoende – naar uit Britse en andere buitenlandse voorbeelden blijkt – om getuigen te brengen tot het afleggen van getuigenis. In zo'n geval is het verschoningsrecht ook niet aan de orde, daar immers de verklaringen vrijwillig worden afgelegd. In deze enquêtebevoegdheid ad hoc, of ten behoeve van een bepaalde hoorzitting, voor een gewone commissie van de Kamer voorziet het wetsvoorstel echter niet. Het is denkbaar dat de Eerste Kamer – die nog nimmer van haar enquêtebevoegdheid gebruik heeft gemaakt – juist voor dergelijke minder vergaande opties zou willen kiezen.

Zo is in de VS bij de Legislative Reorganization Act 1946 de mogelijkheid geopend voor commissies van beide huizen van Congress om getuigen bij «hearings» (hoorzittingen) via een «subpoena» te dwingen om te verschijnen en om deze onder ede te horen. Deze methode van parlementair toezicht op de macht heeft in de VS een grote vlucht genomen, terwijl het daarvoor bestaande systeem van speciale enquêtecommissies weinig meer wordt gebruikt.

Waarom, zo vragen de leden behorende tot de PvdA-fractie, heeft de commissie geen rekening gehouden met dit Amerikaanse voorbeeld?

De leden behorende tot de PvdA-fractie waarderen de pogingen die de indieners doen om de rechten van getuigen op een overzichtelijke wijze nader te regelen (verschoningsrecht, artt. 19–24). Als het gaat om overheidsdienaren wil het wetsvoorstel – evenals in de bestaande wet – de voorwaarden omschrijven waarop deze gebruik mogen maken van een beroep op het staatsbelang om aan beantwoording van bepaalde vragen te ontkomen. Waarom wordt echter aan een burger niet een soortgelijk recht, onder soortgelijke voorwaarden, toegekend om zich te beroepen op het feit dat een antwoord op een gestelde vraag hem kan blootstellen aan een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure?

Het Amerikaanse «Fifth Amendment» («...no person shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself...») geeft burgers ook

tijdens een verhoor door een parlamentscommissie vrijwaring tegen zelf-incriminatie. Daarvan wordt veelvuldig gebruik gemaakt («invoking the Fifth Amendment»).

Is het niet directer om getuigen ook bij ons deze bevoegdheid te geven, onder de voorwaarde dat de getuige kan waarmaken dat er inderdaad sprake is van een disproportioneel nadeel dat hij – strafrechtelijk of civiel – zal ondervinden bij het geven van een bepaalde getuigenis?

Is de bepaling van art. 29 (inhoudende dat hetgeen in het kader van een enquête is ingebracht niet mag dienen als bewijs in een procedure) wel voldoende? Immers, in zo'n gerechtelijke procedure kan dezelfde vraag nogmaals worden gesteld (met kennis van hetgeen de getuige tijdens de enquête heeft verklaard of overgelegd) en dan moet de getuige opnieuw antwoorden.

De voorgestelde/huidige artikelen 22 en 23 over verschoningsrecht zien slechts op het prijsgeven van bedrijfsgeheimen, c.q. van de persoonlijke levenssfeer. Alleen dit laatste is een toevoeging aan de bestaande wet.

Ook over een andere vorm van bescherming van getuigen zouden de leden behorende tot de PvdA-fractie de opvattingen van de indieners nader willen vernemen.

Het effect van een openbaar verhoor onder ede terwijl de tv-camera's snorren kan het effect van een volksgericht krijgen, in plaats van een ondervraging door Kamerleden van een medeburger over zaken die het algemeen belang raken, zoals in «normale» hoorzittingen van de Kamers geschiedt. Bovendien hebben sommige getuigen geen enkele ervaring met het afleggen van zulke publieke verklaringen. Zij worden dan plotse-ling daartoe gedwongen, terwijl de rest van het land toekijkt. Als bovendien sprake is van mogelijke zelf-incriminatie is de spanning voor de betrokkene extra groot.

Het wetsvoorstel regelt alleen (art. 11) dat de commissie, al dan niet op verzoek van de getuige, om gewichtige redenen kan besluiten dat van een openbare zitting geen beeld- of geluidregistraties door derden mogen worden gemaakt. Vooreerst: waarom moet de wet dit regelen? De Kamers mogen toch geheel binnen hun eigen orde uitmaken in welke mate zij beeld- en geluidsopnamen toestaan?

En als men het regelt, waarom wordt geen onderscheid gemaakt tussen het al dan niet rechtstreeks uitzenden van die opnames? Het publiceren van een verbatim verslag van het verhandelde, c.q. van een beeld- en geluidsverslag achteraf, is immers ook een mogelijkheid? De vraag of een tv-opname rechtstreeks wordt uitgezonden of niet behoort niet tot de competentie van de Kamer, tenzij een permanent tv-kabelkanaal ter beschikking staat van een of beide Kamers.

De leden van de fractie van **D66** hebben met waardering en belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Het parlementaire enquêterecht is het meest zware middel van de Staten-Generaal als het gaat om de uitoefening van de parlementaire taken. Het is goed om na een aantal enquêtes eens te bezien in hoeverre de bestaande regelingen aanpassing behoeven. Over het ingediende voorstel hebben zij echter nog wel enkele vragen.

Zo vragen de leden van D66 zich af of de zogeheten minderheidsenquête niet te snel is afgewezen. Strikt genomen hebben de initiatiefnemers een punt waar zij wijzen op de betekenis van artikel 70 van de Grondwet en de reikwijdte van de opdracht van de Tweede Kamer. Nu zij echter nadrukkelijk aangeven geen voorstander te zijn van deze figuur, rijst de vraag wat zij precies bedoelen als zij in dat verband wijzen op «het grote politieke belang van een parlementaire enquête» (mvt, p. 9). Zou er in het licht van de huidige parlementaire praktijk van feitelijk monistische verhoudingen tussen kabinet en coalitiefracties enerzijds en oppositiefracties anderzijds

uit een oogpunt van het belang van een zo goed mogelijke parlementaire controle toch niet iets te zeggen zijn voor een minderheidsenquête? Graag vernemen deze leden nog eens meer beargumenteerd waarom dat niet zo zou zijn.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van D66 zich af in hoeverre er thans sprake is van een voldoende afgebakende verhouding tussen parlementair en strafrechtelijk onderzoek. In de praktijk doet zich bij parlementaire onderzoeken nog al eens een samenloop voor met strafrechtelijke procedures. Is met de voorgestelde aanpassingen voldoende gewaarborgd dat op dit punt de nodige terughoudendheid wordt betracht? Het standpunt van de initiatiefnemers, dat hier in feite niet van een probleem sprake is omdat strafrechtelijk onderzoek een geheel andere functie heeft en daar bovendien de schuldvraag voorop staat, overtuigt niet. Graag zouden deze leden vernemen of in het licht van de machtscheiding, gezien het risico op frustratie van strafrechtelijk onderzoek en gelet op het feit dat parlementariërs op voorhand geen expertise hebben in dit type waarheidsvinding niet meer terughoudendheid in acht genomen zou moeten worden ten aanzien van onderzoeksonderwerpen waar zich ook strafrechtelijke raakvlakken voordoen.

Met betrekking tot het verschoningsrecht hebben initiatiefnemers de keuze gemaakt om het familieverшонingsrecht of een recht op non-incrimination niet op te nemen in dit voorstel. Zij wijzen erop dat het verschoningsrecht van artikel 23 van het voorstel voldoende bescherming biedt aan getuigen en dat meer verschoningsgronden niet wenselijk worden geacht. De leden van de D66-fractie vragen zich af of in het verleden verrichte strafrechtelijke handelingen van een getuige of naasten feiten kunnen zijn die in de persoonlijke levenssfeer liggen en daarmee onder het verschoningsrecht van artikel 23 kunnen vallen. Graag vernemen zij een reactie.

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

De leden van de fractie van D66 vragen voorts een nadere reactie op de vraag of de rechten en plichten van getuigen wel voldoende zijn gewaarborgd nu zij niet meer van te voren op hun rechten en plichten behoeven te worden gewezen.

Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de enquêtecommissie aansprakelijk kan worden gesteld indien door onjuiste conclusies of onzorgvuldig onderzoek de goede naam van een persoon ten onrechte wordt aangetast. Zou het opnemen van een bepaling over dit punt uit een oogpunt van zorgvuldigheid niet wenselijk zijn?

Tot slot zouden deze leden graag vernemen hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de reactie van de regering op het voorstel tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hebben met bijzondere belangstelling en met grote waardering voor de verrichte inspanningen van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel ter modernisering van het parlementaire enquêterecht kennis genomen. Zij zijn van

oordeel dat op diverse punten in vergelijking met de bestaande wet verbeteringen zijn aangebracht.

Met name aan de hand van de plenaire beraadslaging over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 17 oktober 2006 is deze leden ook duidelijk geworden dat op enkele belangrijke onderdelen van het voorstel sprake is van een verschil in zienswijze tussen de indieners, respectievelijk de Kamer en de regering. Met name aan deze punten willen deze leden aandacht besteden in hun bijdrage aan het voorlopig verslag.

Voorafgaand stellen deze leden de vraag of de indieners nagegaan zijn of en, zo ja, welke consequenties aanvaarding van het wetsvoorstel zal (kunnen) hebben voor de Eerste Kamer, afgezien van de vraag hoe de Eerste Kamer op dit punt zelf zal oordelen.

Refererend aan de Handelingen betreffende de plenaire gedachtewisseling in de Tweede Kamer, constateren deze leden dat betreffende een aantal dilemma's sprake is van van de Kamer afwijkende, sterke voorkeuren bij de regering in de rol van adviseur en medewetgever. Een algemene vraag in dit verband van deze leden luidt of de bezwaren van regeringszijde op een aantal onderdelen van het voorstel reeds aan de orde zijn geweest in het kader van de gedachtewisseling tussen de indieners en de ministerraad voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, dan wel na dit moment.

In zeer specifieke zin stellen deze leden een vraag betreffende de toepassing in een enquêteprocedure van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Eén van de indieners heeft bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel betoogd dat een beroep op de geheimhoudingsplicht van ambtenaren kan worden gedaan indien het belang van de Staat in geding is. Deze leden vragen of hier uitsluitend een recht of tevens een plicht aan de orde is. Verder vragen zij of het ook denkbaar is dat een beroep op de geheimhoudingsplicht kan, dan wel moet worden gedaan indien het belang van een belastingplichtige aan de orde is.

Wat betreft de structurele samenloop van een parlementair enquêteonderzoek en een justitieel onderzoek, bepleiten de indieners overleg en het maken van afspraken tussen de enquêtecommissie en de minister van Justitie. Deze leden zijn van oordeel dat de verplichting tot dergelijk overleg alsook de bevoegdheid tot het maken van afspraken een wettelijke basis zou behoeven, ook al schept een dergelijke bepaling geen rechten of verplichtingen ten opzichte van burgers. Voorts stellen deze leden de vraag wat naar het oordeel van de indieners een Kamer te doen staat indien in een concreet geval blijkt dat geen bevredigende afspraken kunnen worden gemaakt, een situatie die zich naar het oordeel van deze leden denken laat.

In het kader van de gedachtewisseling over bovenbedoelde samenloop is sprake geweest van het al dan niet opnemen van een zogenoemd familiaal verschoningsrecht. Kunnen de indieners omschrijven wat onder de term «familiaal verschoningsrecht» moet worden begrepen en aangeven tot welke personen een dergelijk recht zich zou moeten uitstrekken? In hoeverre verschilt de kring van gerechtigden van de kring omschreven in de betreffende bepalingen in het strafrecht en in het civiele recht?

Deze leden was uit de Handelingen gebleken dat op dit onderdeel bij de regering sprake is van een «reëel zorgpunt», ja zelfs van een «principiële bezwaar».

Zij vragen of de indieners de opvatting delen dat in de voorliggende opzet teveel wordt overgelaten aan het oordeel van de enquêtecommissie, die slechts kan beslissen aan hand van de algemene rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze leden vernemen vervolgens graag

of de indieners het, met deze leden, niet wenselijk achten, mede gezien de grondgedachte van de indieners terzake, dat, zo enigszins mogelijk, een waterdichte scheiding wordt aangebracht tussen een enquêteprocedure en een strafrechtelijke procedure. Kunnen de indieners nog eens motiveren waarom zij zich keren tegen het opnemen in het voorstel van een recht op non-selfincrimination?

Deze leden hadden begrepen dat de indieners zich verzetten tegen opname van een bepaling in het voorstel, waarin de enquêtecommissie wordt verplicht degenen die meewerken aan een enquête vooraf te wijzen op hun rechten en plichten. Op welke gronden zijn zij de mening toegedaan dat op dit punt met een voorlichtingsbrochure zou kunnen worden volstaan? Wat is het commentaar van de indieners op het standpunt van deze leden dat een dergelijke voorziening in de wet in plaats van (bijvoorbeeld) in de onderscheiden reglementen van orde van de Kamers opgenomen zou dienen te worden?

Wat betreft de in het voorstel voorkomende nieuwe bevoegdheid van een enquêtecommissie om plaatsen en woningen te betreden, stellen deze leden de vraag in hoeverre ten aanzien van deze bevoegdheid de Algemene wet op het binnentreden (Stb. 1994, 572) van toepassing is. Voorts vragen zij nog of deze wet, mede gelet op de betreffende bepaling in de Grondwet (artikel 12) en het beperkingsregime van het huisrecht, geen speciale voorziening zou dienen te bevatten als basis voor de bedoelde bevoegdheid van een enquêtecommissie.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen