

Vergaderjaar 2006–2007

30 415

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

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 juli 2007

Inleiding

Met belangstelling hebben de initiatiefnemers kennis genomen van de nadere opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA. De leden van de CDA-fractie hadden met grote belangstelling de memorie van antwoord gelezen en dankten de opstellers daarvan voor de uitgebreide en diepgaande wijze waarop zij op de gestelde vragen zijn ingegaan. Deze leden had toch nog wel een paar vragen over die zij graag aan de orde stelden. De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden zich nog niet laten overtuigen door het betoog onder paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting en meenden dat het antwoord van de indieners inzake de mogelijke «self-incrimination» te weinig onderbouwd was. Onderstaand zullen de initiatiefnemers reageren op de inbreng van de leden van de genoemde fracties.

Het toepassingsbereik van de enquête

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen dat, anders dan ten tijde van de introductie van het enquêterecht in de Grondwet in 1848, de verdedigers van het voorliggende voorstel niet langer vinden dat het toepassingsbereik van het enquêtewapen wordt beperkt door de omvang van de parlementaire bevoegdheden zoals die uit de Nederlandse Grondwet voortvloeien. Dit betekent toch, zo vroegen deze leden, dat in beginsel de Kamer zich in het kader van elk denkbaar onderzoek waartoe de Kamermeerderheid heeft besloten het dwangmiddelenregime uit de Wet op de parlementaire enquête tegenover mensen en groepen uit de samenleving kan inzetten, zij het dat de wijze van aanwending onder rechterlijke deels marginale, deels volle controle staat.

Naar de letter van het wetsvoorstel zijn er inderdaad geen beperkingen aan het toepassingsbereik van de parlementaire enquête. Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerkten, kunnen ook materies die geen onderwerp van wetgeving kunnen zijn of ten aanzien waarvan geen ministeriële verantwoordelijkheid bestaat of kan bestaan, onderwerp van een enquête zijn. De parlementaire enquête kan dus naar de letter van het wetsvoorstel op elk onderwerp betrekking hebben. Naar de opvatting van de initiatiefnemers moet de Kamer zelf kunnen bepalen over welke zaken

zij debatteert en – in het verlengde hiervan – over welke zaken zij een parlementaire enquête wenst te houden. Dit is conform de huidige Wet op de Parlementaire Enquête. Geconstateerd kan ook worden dat parlementaire enquêtes zich in de praktijk niet beperken tot onderwerpen die voorwerp van wetgeving kunnen zijn of die onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen. Illustratief zijn hier de parlementaire enquêtes Vliegkamp Bijlmermeer en Bouwnijverheid waar – naast personen die wel onder de verantwoordelijkheid van een bewindspersoon functioneerden – ook uitgebreid de rol van actoren ter sprake kwam waarvoor geen enkele ministeriële verantwoordelijkheid bestond. Ook kwamen bij deze enquêtes onderwerpen ter sprake die zich niet lenen voor wetgeving. Het zal doorgaans van belang zijn een bepaalde kwestie in zijn totaliteit te bezien. Aan de andere kant zal de Kamer natuurlijk bij haar beslissing een enquête te houden met diverse aspecten rekening houden, die zich niet lenen voor regeling bij wet. Zoals in de memorie van antwoord al is aangegeven, zal zij ook oog moeten hebben voor algemeen geaccepteerde beginselen, zoals de trias politica en de scheiding van kerk en staat. Een uitwerking van de trias politica is onder meer de «sub-judice»-regel, inhoudende dat aangelegenheden die aanhangig zijn bij de rechter, in beginsel geen onderwerp mogen zijn van het parlementaire debat. Rechtbeginselen als de grondrechten zullen vanzelfsprekend ook leidend zijn voor de Kamer. Ook zal zij bijvoorbeeld acht moeten slaan op het beginsel van respect voor het private domein.

De initiatiefnemers wijzen voorts op de symbolische of maatschappelijke betekenis van een enquête. Er kunnen zich gevallen of onderwerpen voordoen waarin er behoefte bestaat dat de Kamer zich hierover buigt, ook al is er bij deze aangelegenheid niet direct sprake van ministeriële verantwoordelijkheid of bestaat er niet direct een relatie met wetgeving. Er kan dan bijvoorbeeld een roep uit de samenleving ontstaan dat ons hoogste democratische orgaan hier een uitgebreid onderzoek verricht. De initiatiefnemers menen dat het gewenst is dat hiervoor ruimte bestaat en dat de Kamer niet op voorhand door de wetgever op dit punt is gebonden. Afgezien dat de initiatiefnemers het niet wenselijk achten de Kamer bij wet te beperken in haar mogelijkheden een enquête te houden, achten zij dit ook niet goed realiseerbaar. Het is immers niet vastomlijnd tot hoever de parlementaire bevoegdheden zich uitstrekken, net zo min als een beperking tot zaken waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid geldt een helder handvat zou geven.

Binding in Reglement van Orde

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of deze – in hun woorden – parlementaire omnipotentie betekent dat bijvoorbeeld de Eerste Kamer bij wijze van zelfbinding in dit opzicht in haar Reglement van Orde onderwerpen kan uitsluiten.

Het is op grond van het wetsvoorstel aan de Kamer om het onderwerp van de enquête te bepalen. Niet in strijd hiermee is dat een Kamer vooraf onderling afspraken maakt over welke onderwerpen zij bij voorbaat geen enquête wenst te houden. Deze afspraken kunnen resulteren in een neerlegging in het Reglement van Orde van de desbetreffende Kamer. Het is dus mogelijk dat de Eerste Kamer bij wijze van zelfbinding in haar Reglement van Orde onderwerpen uitsluit van een parlementaire enquête. Het is vanzelfsprekend deze Eerste Kamer die dit Reglement van Orde ook weer kan wijzigen.

Toepassingsbereik enquête in enkele andere landen

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of er in het buitenland, met name in de Europese Unie, een vergelijkbaar onbegrensd enquêterecht is aan te wijzen.

De initiatiefnemers hebben onderzoek laten verrichten naar het recht van parlementaire enquête in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.¹ Uit dit onderzoek komt voor wat betreft de Bondsrepubliek Duitsland naar voren dat de omvang van de enquêtebevoegdheid een aantal grenzen kent. De eerste grens is dat het onderzoeksrecht niet verder reikt dan de algemene competentie van het parlement. Dit betekent onder meer dat een parlementaire enquêtecommissie zich niet mag bezighouden met kwesties die tot de competentie van de deelstaten of de gemeenten behoren. Ook kunnen zaken die onder de rechter zijn, noch rechterlijke oordelen voorwerp van een parlementaire enquête zijn. Voorts moet het onderzoek betrekking hebben op een publiek belang, het belang van de gemeenschap.² In Frankrijk mag een enquête geen betrekking hebben op feiten die aanleiding hebben gegeven tot strafrechtelijke procedures, zolang deze procedures voortduren. Bovendien moeten de activiteiten van een enquêtecommissie worden beëindigd, zodra er een strafrechtelijke procedure wordt geopend ter zake van feiten met het oog op welke de enquêtecommissie is ingesteld.³ In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een stelsel van permanente parlementaire commissies. Net als in Nederland bij de parlementaire enquête het geval is, kunnen in het Britse systeem personen opgeroepen worden om voor de commissies te getuigen en kunnen documenten door de commissie opgevraagd worden. Men is verplicht hieraan mee te werken. In die zin kunnen deze commissies op één lijn worden gesteld met de parlementaire enquêtecommissie. In beginsel bestrijkt één parlementaire commissie één departement. Zij worden dan ook meestal aangeduid als «departementaal select committees», al zijn er ook andere permanente commissies. De «departementaal select committees» richten zich in het algemeen op onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken en het beleid dat dienaangaande door de regering wordt gevoerd. Soms gaat het om reacties op beleidsvoorstellen van de regering, in andere gevallen richten de commissies zich op maatschappelijke problemen waaraan de regering naar de mening van de betreffende commissie te weinig aandacht besteedt. Recente Britse voorbeelden zijn de onderzoeken naar de bestrijding van overgewicht, naar klimaatverandering en naar de aanpak van leesproblemen van jonge kinderen.⁴

De omschrijving van het onderwerp van de enquête

De leden van de CDA-fractie stelden aan de orde dat de verdedigers van het wetsvoorstel de instelling van een commissie respectievelijk de toerusting van een bestaande commissie met permanente enquêtebevoegdheden verenigbaar achten met dit wetsvoorstel, hoewel zij zich daarvan vooralsnog geen voorstanders betonen. De initiatiefnemers wezen er in dat verband op dat de omschrijving van het onderwerp alsdan aangepast zal moeten worden. De aan het woord zijnde leden vroegen of dit een nominale kwestie is en iedere omschrijving hoe vaag en/of uitgebreid ook hier volstaat.

Deze vraag dient ontkennend beantwoord te worden. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, stellen de initiatiefnemers zich op het standpunt dat een parlementaire enquête uitsluitend kan worden gehouden over een nader omschreven onderwerp.⁵ Ook in de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers al gewezen op het grote belang dat het besluit tot instelling van een parlementaire enquête, zo helder mogelijk aangeeft waarover de enquête dient te gaan.⁶ Dit mede ter bescherming van de positie van derden. De initiatiefnemers menen derhalve dat ook bij een meer permanente enquêtecommissie, het onderwerp van de enquête een duidelijk handvat moet geven aan de enquêtecommissie waarop zij haar onderzoek dient te richten.

¹ Prof. mr. H.R.B.M. Kummeling, prof. mr. C.A.M. Kortmann en prof. mr. L.F.M. Verheij, *De parlementaire enquête in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk*, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2007.

² Zie noot 1, blz. 12–13.

³ Zie noot 1, blz. 48–49.

⁴ Zie noot 1, blz. 70–71.

⁵ Kamerstukken I 2006/07, 30 415, C, blz. 6.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 415, nr. 6, blz. 14.

Het evenredigheidsbeginsel

De leden van de CDA-fractie stelden voorts het subjectieve evenredigheidsbeginsel aan de orde. Deze leden waren het met de verdedigers van het wetsvoorstel weliswaar eens dat in praktijk de rechter de mate van terughoudendheid interpreteert en dat dwangmiddelen niet zonder rechterlijke tussenkomst kunnen worden ingezet respectievelijk doorgezet. Zij vroegen of de verdedigers nog kunnen wijzen op concrete hindernissen bij parlementaire enquêtes uit het verleden die het gevolg waren van de toen vigerende objectieve (rechterlijke) invulling van het evenredigheids-criterium.

In de huidige Wet op de Parlementaire Enquête (artikel 3, eerste lid) is het evenredigheidsbeginsel uitsluitend neergelegd ten aanzien van de bevoegdheid van de parlementaire enquêtecommissie om kennis te nemen van documenten. Ten aanzien van de bevoegdheid om getuigen en deskundigen te horen bevat de huidige wet geen expliciete verplichting voor de enquêtecommissie om dit beginsel in acht te nemen. Dat het evenredigheidsbeginsel in het voorliggende wetsvoorstel voor de hele taakuitoefening van de enquêtecommissie geldt, is derhalve een verbetering ten opzichte van de huidige wet. Er bestaat echter in de huidige wet en het wetsvoorstel geen verschil voor wat betreft de reikwijdte van het evenredigheidsbeginsel. Ook in de huidige wet is het «redelijk oordeel van de enquêtecommissie» leidend (artikel 3, eerste lid), in plaats van dat de bevoegdheidsuitoefening «redelijkerwijs» voor de vervulling van haar taak noodzakelijk dient te zijn. Daarom kunnen de initiatiefnemers niet wijzen op concrete hindernissen bij parlementaire enquêtes uit het verleden die het gevolg zouden zijn van een objectieve (rechterlijke) invulling van het evenredigheids-criterium.

Verstrekking van informatie aan provinciale of gemeentelijke enquêtecommissies

De leden van de CDA-fractie wezen er voorts op dat de parlementaire enquêtecommissies niet op vordering verkregen informatie van derden afstaan aan provinciale of gemeentelijke enquêtecommissies. Deze leden vroegen of dit ook het geval is indien het gaat om informatie verkregen van personen die in een bepaalde provinciale of raadsenquête een verschijnings- en antwoordplicht hebben, zoals bijvoorbeeld een oud-wethouder.

Het is inderdaad zo dat de parlementaire enquêtecommissie ook geen informatie mag verstrekken aan decentrale enquêtecommissies als deze informatie is verkregen van personen die op grond van de Provincie-respectievelijk de Gemeentewet verplicht zijn tot medewerking aan een enquête, net zo min als de parlementaire enquêtecommissie informatie mag verstrekken aan bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of een bestuurlijke toezichthouder als de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De achterliggende gedachte is dat de enquêtecommissie haar onderzoek onbelemmerd kan verrichten en zoveel mogelijk informatie moet kunnen verzamelen. Als (niet-openbare) informatie doorgegeven kan worden aan andere instanties of organen, zullen personen zich minder vrij kunnen voelen om bepaalde informatie aan de enquêtecommissie te verstrekken.

De samenstelling van de enquêtecommissie

De leden van de CDA-fractie vroegen onder verwijzing naar het antwoord van de indieners op een eerdere vraag over dit onderwerp, waarom een commissielid dat twee jaar heeft gefunctioneerd en de Tweede Kamer heeft verlaten, in een enquête niet kan mee blijven doen aan bijvoorbeeld hoorzittingen. Deze leden meenden dat die bevoegdheid, net als de overige zoals het vorderen van stukken, wordt uitgeoefend in naam van

de commissie die ook over de activering van dwangmiddelen «gaat». Deze leden vroegen tevens of die categorische algehele uitsluiting ook, voor zover de indieners weten, gebruikelijk is in andere Europese landen. Deze leden wezen er terecht op dat de leden van de enquêtecommissie haar bevoegdheden in naam van de commissie uitoefenen. De vergaande bevoegdheden van de enquêtecommissie maken het naar het oordeel van de initiatiefnemers echter ongewenst dat ook andere personen dan Kamerleden deel van een enquêtecommissie uitmaken. Het gaat hier immers om de uitoefening van een aan de Kamer toekomende bevoegdheid, die haar in de Grondwet is toegekend. Daarom vinden zij het aangewezen dat het lidmaatschap van de enquêtecommissie eindigt, indien het lidmaatschap van de Kamer eindigt. Het is de initiatiefnemers niet bekend hoe de regeling op dit punt is in andere Europese landen. In het in hun opdracht verrichte onderzoek is dit aspect niet aan de orde gekomen.

Het betreden van plaatsen

De leden van de CDA-fractie indieners wezen er op dat de initiatiefnemers hebben bevestigd dat een enquêtecommissie zonder vrijwillige medewerking «alle militaire installaties, ambassades van Nederland, kerken, moskeeën en synagogen (buiten de uren dat diensten worden gehouden) sociëteiten en club- en partijgebouwen» te allen tijde kan betreden mits ze dat nodig vindt en het past binnen het onderwerp van de enquête. Deze leden namen ook hier aan dat de Kamers verstandig zullen omgaan met deze bevoegdheid, maar ook hier drong zich naar hun oordeel de vraag op of dit recht niet te ruim is geformuleerd. De indieners wezen er zelf weliswaar op dat gelet op de grondwettelijke vrijheden hier wel terughoudendheid betracht dient te worden. Is het, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, zo dat de memorie van antwoord hier een wijze raad verschaft of is het zo dat hier wordt bedoeld dat in een aantal gevallen het gebruik maken van de bevoegdheid tot binnentreden door de enquêtecommissie onrechtmatig is en dus het Nederlandse constitutionele recht, ook het ongeschreven deel daarvan, zich dus tegen dit binnentreden verzet. Zo ja, kunnen de verdedigers van het voorstel daarvan voorbeelden noemen buiten de sfeer van het betreden van woningen. De initiatiefnemers stellen voorop dat een algemene omschrijving van de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen in overeenstemming is met bijvoorbeeld de algemene regeling van toezichthouders in de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat de toezichthouder geen woningen mag betreden zonder toestemming van de bewoner. Ook in die wet is de algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen niet nader geclausuleerd. Wat dat betreft is de in beginsel onbeperkte bevoegdheid van de enquêtecommissie tot het betreden van plaatsen in overeenstemming met de wettelijke regeling van deze bevoegdheid voor andere organen. Voorts merken de initiatiefnemers op dat in bepaalde gevallen het Nederlandse constitutionele recht zich inderdaad tegen het betreden van plaatsen kan verzetten. Zo verzetten de constitutionele verhoudingen tussen regering en parlement zich er bijvoorbeeld tegen dat een enquêtecommissie zou «binnenvallen» bij een vergadering van een ministerraad. Relevant is dat ook voor het betreden van plaatsen het zogenaamde evenredigheidsbeginsel geldt. Mede op grond hiervan zal de enquêtecommissie ook met de belangen van derden rekening moeten houden. De nadelige gevolgen voor derden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel dat met een bepaalde bevoegdheidsuitoefening wordt beoogd. Er moet derhalve sprake zijn van een redelijke doel-middel verhouding. Daarnaast zal natuurlijk het betreden van de plaats nodig moeten zijn voor de waarheidsvinding.

De positie van kamerleden

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij een enquête naar een kwestie uit een vorige parlementaire periode oud-Kamerleden die daarbij betrokken waren onderworpen kunnen worden aan de dwangmiddelen uit de Wet op de parlementaire enquête. Deze leden wezen er op dat kamerleden die nog «zitten» dat «terecht» niet kunnen en vroegen naar de ratio van dit verschil.

Ter verduidelijking merken de initiatiefnemers op dat in het desbetreffende artikel 29 onder «lid van de Kamer» tevens dient te worden verstaan een gewezen Kamerlid, mits de verlangde medewerking betrekking heeft op zijn functioneren als Kamerlid. Dit betekent dat tegen oud-Kamerleden evenmin dwangmiddelen kunnen worden ingezet.

De leden van de CDA-fractie stelden aan de orde dat de initiatiefnemers menen dat de verschoningsgrond «belang van de staat» niet toekomt aan een Kamerlid. Dit zou niet passen in de verhouding tussen de Kamerleden onderling. De aan het woord zijnde leden begrepen nog niet goed waarom die collegiale relatie in deze bepalend is. Zij waren met de indieners van het wetsvoorstel van opvatting dat een enquêtecommissie zelf wel het belang van de staat moet behartigen. Dat geldt ook voor de Kamer, voor bewindslieden, voor ambtenaren e.a. Waarom nu niet voor een lid van de Staten-Generaal dat informatie bezit waarvan hij of zij meent dat bekendmaking het belang van de staat, bijvoorbeeld de staatsveiligheid schaadt, zo vroegen deze leden.

De initiatiefnemers achten het ongewenst indien er informatie binnen de Kamer aanwezig is, die niet gebruikt kan worden door de enquêtecommissie. De enquêtecommissie kan er altijd voor kiezen een collega-Kamerlid in een besloten zitting te horen indien inderdaad sprake is van informatie die niet in de openbaarheid kan worden verstrekt. Bovendien zal zij natuurlijk alleen deze informatie (mogen) opvragen, indien deze nodig is voor de enquête en het belang van de waarheidsvinding zwaarder weegt dan het belang dat deze informatie ook vertrouwelijk blijft voor de enquêtecommissie. Een verschoningsrecht op het belang van de staat vinden de initiatiefnemers echter te ver gaan.

De positie van gemeenteraadsleden

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen dat volgens de memorie van antwoord de doorbraak van de getuigplicht voor gemeenteraadsleden in een civiele procedure niet geldt voor een parlementaire enquête. Dit betekent toch, zo menen zij, dat een raadslid dat in de raadsvergadering heeft betoogd dat hij inlichtingen bezit die op fraude wijzen bij een gesubsidieerde instelling («Happy Family arrest») zijn bron niet hoeft prijs te geven aan de rechter, maar wel aan de enquêtecommissie. Deze leden vroegen waarom in dit opzicht de parlementaire waarheidsvinding geprivilegieerd wordt boven rechterlijke waarheidsvinding. Anders gezegd vroegen zij waarom het belang dat een lokale volksvertegenwoordiger in bepaalde situaties vrijer kan opereren omdat hij zijn bronnen kan beschermen wel kan standhouden tegenover de onafhankelijke rechter, maar niet tegenover een enquêtecommissie uit een Kamer.

In de eerste plaats merken de initiatiefnemers op dat het in artikel 22 van de Gemeentewet neergelegde verschoningsrecht zich niet beperkt tot raadsleden, maar dat alle leden van het gemeentebestuur, dus ook de burgemeester en wethouders, en andere personen die deelnamen aan de beraadslaging in de raadsvergadering, bijvoorbeeld ambtenaren, zich voor de rechter op het verschoningsrecht kunnen beroepen. Het artikel is eveneens van toepassing op de vergadering van een raadscommissie of een door de raad ingestelde bestuurscommissie (artikel 82, vijfde lid, en artikel 83, vierde lid, juncto artikel 22 van de Gemeentewet). Dit betekent

dat ook personen die deelnemen aan de beraadslagingen binnen deze commissies, zich voor de rechter op het verschoningsrecht kunnen beroepen. Indien het verschoningsrecht ex artikel 22 ook bij de parlementaire enquête zou gelden, zou het voor de hand liggen om naar analogie het verschoningsrecht uit te breiden met de subjecten die in de Gemeentewet dit recht toekomen. In de literatuur is echter wel de vraag gesteld of het in artikel 22 van de Gemeentewet neergelegde verschoningsrecht, dat bij amendement in het voorstel dat leidde tot de Gemeentewet van 1994 is opgenomen, wel echt nodig is voor het goed functioneren van de raadsleden.¹ Bij de parlementaire behandeling van de herziening van de Gemeentewet had de regering onder meer al als bezwaren tegen de regeling naar voren gebracht dat het om een algemeen, absoluut en onvoorwaardelijk, niet op enige geheimhoudingsplicht gebaseerd verschoningsrecht ging, ten aanzien van alles wat in de raadsvergadering en commissies wordt gezegd of aan hen schriftelijk werd overgelegd.² De initiatiefnemers zijn er geen voorstander van dit verschoningsrecht, dat al voor wat betreft de Gemeentewet niet onbetwist is, bij de parlementaire enquête te introduceren. Naar het oordeel van de initiatiefnemers zullen de raadsleden door het ontbreken van een verschoningsrecht bij de parlementaire enquête zich op geen enkele wijze belemmerd voelen vrij te spreken binnen de raads- of commissievergadering. Voor zover de initiatiefnemers bekend is het ook nog niet voorgekomen dat een raadslid als zodanig door een enquêtecommissie is gehoord. Bovendien zal de enquêtecommissie bij haar taakuitoefening onder meer het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. De consequentie hiervan zal zijn dat, mocht een raadslid over relevante informatie beschikken, de enquêtecommissie er niet voor kiest om bepaalde informatie bij een raadslid op te vragen, indien het belang van het raadslid op bescherming van zijn bron, zwaarder weegt dan het belang op informatievergaring van de enquêtecommissie. Mocht het echter om informatie gaan die cruciaal is voor de enquête, dan bestaat er naar het oordeel geen bezwaar tegen dat een raadslid voor de enquêtecommissie nader heeft te getuigen over hetgeen hij in een raadsvergadering of commissie heeft gezegd. Gewezen wordt daarbij op de mogelijkheid dat de enquêtecommissie er voor kiest om een besloten verhoor te houden. Als gezegd heeft deze situatie zich nog niet voorgedaan, en het is zeer de vraag of een enquêtecommissie in de toekomst behoefte zal hebben aan de bron(nen) die een raadslid voor zijn inbreng in het raadsdebat heeft gebruikt. Zal iemand die vertrouwelijke informatie heeft, nu juist als enige een raadslid hierover «tippen»? Ten slotte merken initiatiefnemers op, dat het verschoningsrecht van artikel 22 van de Gemeentewet beperkt is tot de civielrechtelijke procedure. In een straf- of bestuursrechtelijk proces geldt het verschoningsrecht derhalve (ook) niet.

De verschoningsgrond privacy

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat de verdedigers van het wetsvoorstel van opvatting zijn (bladzijde 24 memorie van antwoord) «dat een getuige geen informatie hoeft te verstrekken indien het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ander persoon zwaarder weegt dan het belang van informatieverstrekking van de enquêtecommissie. Juist indien de privacygevoelige informatie betrekking heeft op een ander persoon dan de persoon die verplicht wordt tot medewerking zou het belang van die privacy zwaarder kunnen wegen dan de waarheidsvinding». Is, zo vroegen deze leden, in dat verband de bloed- en aanverwantschap van die andere persoon tot die getuige dan irrelevant. De bloed- of aanverwantschap is in dit kader inderdaad niet relevant. Er zal altijd sprake dienen te zijn van een afweging van het belang van de privacy tegen het belang van de waarheidsvinding door de enquêtecommissie. Hierbij zijn de aard van de informatie en de context waaronder deze is verkregen van belang. Het kan dus zijn dat privacygegevens van

¹ A.H.M. Dölle, D.J.Elzinga, Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht, Deventer 2004, blz. 113–114.

² Idem.

een buurman die op vertrouwelijke wijze aan de getuige zijn verstrekt, niet verstrekt behoeven te worden, terwijl bepaalde gegevens van de partner of gezinsleden wel verstrekt behoren te worden. Als gezegd zal dit afhangen van de omstandigheden van het geval. Overigens zal er bij een enquête niet snel sprake van zijn dat de enquêtecommissie behoefte zal hebben aan privacygevoelige informatie. Bovendien zal de enquêtecommissie er doorgaans voor kiezen dergelijke informatie te achterhalen bij de desbetreffende persoon zelf, in plaats van bij andere personen aan wie de betrokkene informatie heeft toevertrouwd. Het ligt dus niet erg voor de hand dat als een enquêtecommissie informatie over een bepaalde persoon wenst te vernemen, zij deze informatie bij bijvoorbeeld de echtgenoot tracht in te winnen.

Het verschoningsrecht van journalisten

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte welke journalisten naar het oordeel van de indieners van het wetsvoorstel gerechtigd zijn om in het kader van een parlementaire enquête bronnen te beschermen. Alle journalisten, of alleen geregistreerde journalisten? Zijn webloggers, buurtkrantredacteurs, domeineigenaren op Internet e.d. gerechtigd tot dit type verschoning?

Deze vraag valt niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Het recht van de journalist op bronbescherming is in de jurisprudentie binnen bepaalde kaders aanvaard. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens erkende het recht op bronbescherming van de journalist in de zaak Goodwin.¹ Het recht op bronbescherming is overgenomen door de Hoge Raad in de zaak Van de Biggelaar² en is ook nadien nog in diverse uitspraken van zowel het Straatsburgse Hof als de Hoge Raad nader vormgegeven. Het is niet als verschoningsrecht in het wetsvoorstel opgenomen, net zo min als andere wetgeving een verschoningsrecht van de journalist kent. Er bestaat dus geen wettelijk recht op verschoning van de journalist, het recht is gebaseerd op de jurisprudentie. Het is dan ook binnen de jurisprudentie dat de omvang van het verschoningsrecht van journalisten verder vorm zal krijgen. Het verschoningsrecht van journalisten is bij een parlementaire enquête niet anders als in andere gevallen waarin de overheid, bijvoorbeeld in het kader van een strafproces, aan journalisten het bevel geeft om hun bronnen prijs te geven. Het belang van het recht op vrije nieuwsgaring, zal afgewogen moeten tegen het belang van de waarheidsvinding door de enquêtecommissie. De precieze omvang van de subjecten van het verschoningsrecht is niet bepaald. Juist bij de opkomst van de nieuwe media zoals Internet zal het steeds moeilijker zijn vast te stellen wat nog een journalist is. De Hoge Raad stelde zich in de Lycoszaak³ op het standpunt dat «hoezeer een hosting provider een faciliterende rol vervult bij de verspreiding van informatie op internet, zijn rol niet kan worden gelijkgesteld aan, en evenmin vergelijkbaar is met die welke de pers in een democratische samenleving vervult, zodat een hosting provider niet een verschoningsrecht toekomt als dat waarop een journalist met het oog op de bescherming van zijn bronnen aanspraak kan maken, reeds omdat via een website verspreide informatie niet kan gelden als informatie die door de websitehouder aan de hosting provider is toevertrouwd». De term «journalist» werd in dit arrest echter niet verder omschreven. Duidelijk is dat het gaat om een beroep waaraan kwalitatieve eisen kunnen worden gesteld, maar welke dat precies zijn is niet helder. In de zaak Ostade Blade, uitgever van het tweewekelijks blad «Ravage», was voorts bijvoorbeeld onomstreden dat de huiszoeking op de redactie van dit blad in Amsterdam een inbreuk was op het recht op vrije nieuwsgaring.⁴ Ook met deze uitspraak wordt echter nog niet duidelijk wie zich op het recht op vrije nieuwsgaring kan beroepen. Het is dus afwachten hoe het verschoningsrecht in de jurisprudentie verder vorm zal krijgen.

¹ EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 387.

² HR 10 mei 1996, NJ 1996, 587.

³ HR 25 november 2005, Mediaforum 2006–1.

⁴ HR 2 september 2005, Mediaforum 2006–10.

De wettelijke regeling van de enquête

De leden behorende tot de PvdA-fractie wezen er op dat artikel 70 Grondwet bepaalt dat het recht van enquête moet worden geregeld bij de wet, maar dat artikel 72 tevens regelt dat de Kamers zelf hun Reglement van Orde vaststellen. Dit betekent, zo meenden deze leden, dat de wetgever niet behoort te treden in zaken die elk van beide Kamers – ieder op eigen wijze – willen regelen in het Reglement van Orde. De aan het woord zijnde leden meenden dat de indieners terecht stellen dat de wet alles behoort te regelen wat de rechten en verplichtingen van derden raakt, daar deze derden kunnen worden verplicht om te verschijnen, om verklaringen onder ede af te leggen en om bescheiden over te leggen. De hier aan het woord zijnde leden menen echter op een aantal punten dat regeling bij wet niet nodig is. Hoewel de initiatiefnemers menen dat zij in de memorie van antwoord al uitgebreid bij dit onderwerp hebben stilgestaan, zijn zij graag bereid hun standpunt hierover opnieuw uiteen te zetten.

Het voorstel tot het houden van een enquête

In de eerste plaats vroegen deze leden waarom een der Kamers niet een kleiner aantal leden bevoegd mogen verklaren om een enquêtevoorstel te doen, dan geregeld in artikel 2, eerste lid. De initiatiefnemers begrijpen deze vraag niet goed. Artikel 2, eerste lid, stelt immers dat de Kamer reeds op een voorstel van één Kamerlid tot een parlementaire enquête kan besluiten. Zou overigens het aantal Kamerleden niet bij wet zijn geregeld, dan zou de meerderheid van de Kamer in het Reglement van Orde een groter aantal kamerleden als vereiste kunnen stellen. Het Reglement van Orde zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de Kamer uitsluitend op voorstel van 30 leden een parlementaire enquête kan houden. Dit zou betekenen dat de Kamer niet hoeft te beslissen over een voorstel voor een enquête dat wordt ingediend door 29 of minder leden. Vanuit het belang dat de Kamer ook beraadslaagt over een enquêtevoorstel van de minderheid, is een wettelijke regeling noodzakelijk. Wordt hiervoor niet gekozen, dan kan de Kamer haar Reglement zo aanpassen, dat niet beraadslaagt behoeft te worden over een minderheidsvoorstel. De initiatiefnemers achten dit ongewenst.

De omschrijving van het onderwerp van de enquête

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts waarom de wet moet regelen (artikel 3, derde lid) dat het besluit tot het houden van een enquête ook een omschrijving van het onderwerp van de enquête inhoudt. Deze leden meenden dat dit toch zeer wel in het Reglement van Orde kan worden geregeld. De initiatiefnemers delen dit standpunt niet. Het is voor de werking van de enquête ten opzichte van onder meer burgers en instanties van belang dat helder is waarover de enquête gaat. Daarom is het van belang dat de Kamer verplicht wordt een omschrijving van het onderwerp van de enquête vast te stellen. Volstaan kan derhalve niet met het besluit tot het instellen van de enquête als zodanig. Het onderwerp dient daarin ook omschreven te worden. Dat het besluit tot het instellen van de enquête vervolgens in de Staatscourant gepubliceerd moeten worden, is van belang van de kenbaarheid van de omvang van de enquête. Het is noodzakelijk dat de Kamer met de maatschappij over de omvang van de enquête communiceert.

Het budget voor de enquête

Ten aanzien van het budgetrecht wezen de leden van de PvdA-fractie er op dat de indieners stellen (bladzijde 5 van de memorie van antwoord) dat de

medewerking van de wetgever nodig is om het extra budget te verkrijgen, nodig voor de kosten van een enquête. Deze stelling stond naar hun mening in schril contrast met de opvatting van beide Kamers dat zij vrijelijk hun eigen budget moeten kunnen vaststellen. Het was naar het oordeel van deze leden zeer wel mogelijk om in het jaarbudget bedragen voor enquêtekosten te reserveren, zoals ook voor onderzoeken die geen enquête vormen. Bovendien kunnen zo nodig aanvullende budgetten worden gevoteerd. Het is ondenkbaar dat de regering haar medebeslissingsrecht inzake het budget zou uitoefenen om het houden van een enquête te verhinderen, aldus deze leden.

De initiatiefnemers delen het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat de Kamers zoveel mogelijk vrijelijk hun eigen budget moeten kunnen vaststellen. Ook onderschrijven zij dat het ondenkbaar is dat de regering door middel van de begroting het houden van een enquête zou tegenhouden. Dit is ook nog nooit gebeurd. Het is staande praktijk dat de kosten voor een enquête in een aparte post op de begroting worden verwerkt. De initiatiefnemers achten dit geen belemmering voor het uitoefenen van het enquêterecht. In jaren dat geen enquête wordt gehouden, is het ook niet nodig om geld hiervoor te reserveren. De initiatiefnemers achten daarom het systeem waarbij een wijziging van de begroting dient plaats te vinden als er een enquête plaatsvindt een geschikt systeem.

De termijn van de enquête

De initiatiefnemers delen voorts niet het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat niet is in te zien waarom de termijn van de enquête bij de wet zou moeten worden geregeld. Deze leden vonden het vanzelfsprekend dat de Kamers plenair moeten vaststellen, en naar buiten kenbaar maken, wanneer zij aan een commissie enquêtebevoegdheden hebben gegeven, en wanneer zij dit hebben beëindigd. De wetgever hoeft daarvoor geen procedure vast te stellen, aldus deze leden.

De initiatiefnemers begrijpen niet goed wat naar de opvatting van de leden van de PvdA-fractie nu wel over dit onderwerp in het wetsvoorstel geregeld zou moeten worden. Omdat burgers en instanties worden gebonden door de enquête, is het naar het oordeel van de initiatiefnemers aan de wetgever te bepalen wanneer de enquête aanvangt en wanneer deze eindigt. Het gaat hier om regels met externe werking. De huidige Wet op de Parlementaire Enquête is er niet duidelijk over tot welk tijdstip de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen. De initiatiefnemers achten dit ongewenst. Overigens bevat het wetsvoorstel geen regeling over de procedure waarop de Kamer tot haar besluiten in deze komt. Indien de Kamer dat wenst, kan zij hiervoor een regeling treffen in het Reglement van Orde.

Het verhoor

De leden van de PvdA-fractie vonden het typisch een zaak van het Reglement van Orde te regelen hoe het verhoor moet gebeuren. Zij wezen er tevens op dat het Reglement van Orde reeds bepalingen bevat over openbaarheid van vergaderingen en vroegen waarom het Reglement van Orde dat niet ook kunnen doen als het om een enquête gaat, maar dat wel kunnen bij gewone onderzoeken.

Ook op dit punt delen de initiatiefnemers niet het standpunt van de PvdA-fractie. Evenzeer heeft de regeling van het verhoor externe werking naar burgers en instanties. Zij zijn verplicht om aan het verhoor mee te werken. Dit geldt niet bij «gewone» onderzoeken van de Kamer. Juist die verplichting tot medewerking maakt dat de wetgever zich over de essentialia van dit verhoor dient uit te spreken, bijvoorbeeld dat deze in principe in het openbaar plaatsvinden en dat er steeds drie leden van de enquêtecommissie bij het verhoor aanwezig moeten zijn. Wordt dit niet in de wet

geregeld, dan heeft de Kamer de mogelijkheid in haar Reglement van Orde te bepalen dat deze verhoren steeds achter gesloten deuren plaatsvinden. Omdat medewerking verplicht is, zouden de initiatiefnemers dit uiterst ongewenst vinden. Vooral vanuit het oogpunt van de controleerbaarheid van de parlementaire enquêtecommissie, zouden de initiatiefnemers dit ongewenst vinden. Bovendien bestaat alsdan de mogelijkheid in het Reglement van Orde te bepalen dat het verhoor slechts door één lid van de enquêtecommissie wordt gehouden. Vanuit het oogpunt van de controleerbaarheid tussen de leden van de enquêtecommissie onderling, zouden de initiatiefnemers dit onwenselijk vinden.

Het recht tot inzage in het enquêtedossier

De leden van de PvdA-fractie stelden dat inderdaad het recht van een derde tot inzage in de enquêtedossiers bij de wet moet worden vastgelegd. De wet zou echter volgens deze leden dit recht, en zijn mogelijke beperkingen, moeten regelen – de rest kan in het Reglement van Orde staan.

Het is de initiatiefnemers niet duidelijk waarop deze leden doelen met «de rest» dat in het Reglement van Orde geregeld zou kunnen worden. Het wetsvoorstel bevat naar ons oordeel voor wat betreft het enquêtedossier niets anders dan het wettelijke recht tot inzage en de mogelijke beperkingen hierop.

Het toekennen van enquêtebevoegdheid aan bestaande onderzoekscommissies

De leden van de PvdA-fractie stelden voorts dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat voor het uitoefenen van de enquêtebevoegdheid steeds een enquêtecommissie moet worden ingesteld. Dit belemmert, zoals deze leden al in het voorlopig verslag stelden, de Kamers om ieder op eigen wijze met die bevoegdheid om te gaan. Zij vonden het met name denkbaar, en wellicht wenselijk, om uit te gaan van onderzoeken zonder enquêtebevoegdheid, zoals deze ook nu door vaste commissies, of ad hoc commissies, van de Kamers kunnen worden uitgevoerd. Het kan gebeuren dat de onderzoekende commissie daarbij op weigerachtigheid stuiten van getuigen om te spreken of om stukken over te leggen. Niets belet de commissie dan om, ad hoc, aan de plenaire om enquêtebevoegdheid te vragen om achter de waarheid te kunnen komen.

De opzet die de indieners hebben gekozen maakt een dergelijke, minder zware, manier van opereren onmogelijk. Zij gaan er van uit dat er steeds een loodzware enquêtecommissie moet worden ingesteld. Dat lijkt echter een beslissing die de Kamer zelf al dan niet zou moeten kunnen nemen. Het zou daarom niet in de wet maar in het Reglement van Orde moeten worden geregeld.

De initiatiefnemers willen benadrukken dat op dit onderdeel het wetsvoorstel niet afwijkt van de bestaande wetgeving. Ook onder de vigerende wet op de parlementaire enquête wordt de uitvoering van een parlementaire enquête neergelegd bij een commissie uit de Kamer. Deze commissie kan een speciaal voor het onderzoek ingestelde commissie zijn maar ook een vaste commissie of een algemene commissie. Het enquêterecht kan ook worden toegekend aan een tijdelijke commissie die al met een onderzoek is belast en die daarbij stuit op problemen zoals in de vraag beschreven. In het verleden is dit ook gebeurd. De paspoortenquête werd uitgevoerd door een tijdelijke commissie die pas gaande het onderzoek behoefte kreeg aan enquêtebevoegdheden en daar toen bij de Kamer om heeft verzocht. De paspoortenquête is tot op de dag van vandaag de meest compacte enquête wanneer gekeken wordt naar de aard van het onderzoek, de doorlooptijd, het aantal gehoorde personen en de omvang van het eindrapport. Zowel de huidige als de voorgesteld enquêtetwet staan

volgens de indieners en flexibele en compacte toepassing van het enquêterecht niet in de weg.

Verschoningsgrond op non-incrimination

De leden behorende tot de PvdA-fractie vonden het antwoord van de indieners onder par. 8.3 inzake mogelijke «self-incrimination» door getuigen te weinig onderbouwd. De Amerikaanse Fifth Amendment, zo hadden deze leden betoogd, geeft getuigen het recht om niet gedwongen te zijn om in een strafproces tegen zich zelf te getuigen. Tijdens enquêtes in de VS kunnen getuigen zich hier ook op beroepen. Deze leden vroegen waarom dit recht niet ook door getuigen in een onderzoek door een der Kamers zou kunnen worden ingeroepen. Deze leden wezen er op dat dit de getuigen een sterkere positie zou geven. Het dwingt de onderzoeker om te proberen om langs andere wegen de waarheid te achterhalen. De indieners stellen dat zulke getuigenissen niet als bewijs mogen worden gebruikt. Maar zij zijn dan wel in het openbaar uitgesproken, hetgeen naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden zijn effect niet zal missen. Toekennen van een zwijgrecht was naar het oordeel van deze leden billijker. Zij verzochten de indieners om op deze problematiek dieper in te gaan.

De initiatiefnemers hebben zowel in de schriftelijke als de mondelinge gedachtewisseling met de Tweede Kamer uitgebreid stilgestaan bij de keuze om geen verschoningsgrond op non-incrimination in het wetsvoorstel op te nemen. Aan deze keuze liggen verschillende argumenten ten grondslag, die onderling met elkaar samenhangen. In de eerste plaats het belang van de waarheidsvinding. Het is van het grootste belang dat de enquêtemissie zo volledig mogelijk wordt geïnformeerd. Onder omstandigheden kan het belang van de waarheidsvinding zo zwaar wegen, dat personen verplicht worden aan de enquêtemissie informatie over (vermeende) strafbare feiten te verstrekken. De initiatiefnemers gaan er vanuit, dat van deze noodzaak tot het verstrekken van feiten over (vermeende) strafbare feiten slechts in een enkel geval sprake zal zijn. De enquêtemissie zal immers slechts naar informatie hierover mogen vragen, indien dit echt nodig is voor de waarheidsvinding en het verzoek om informatie bovendien in redelijke verhouding staat tot het doel dat met de enquête wordt beoogd. De enquêtemissie zal dus voorzichtiger moeten omgaan met informatie die mogelijk in strafrechtelijke procedure gebruikt kan worden. Is er van cruciale informatie sprake die van belang is voor de enquête, dan mag naar het oordeel van de initiatiefnemers echter verlangd worden dat een persoon verplicht wordt om de enquêtemissie te informeren over (vermeende) strafbare feiten. Bovendien staat de enquêtemissie natuurlijk de mogelijkheid open dat zij voor een besloten verhoor kiest. In dat geval blijft de verstrekte informatie vertrouwelijk. Het kan zeer de voorkeur hebben dat een enquêtemissie een besloten verhoor houdt als mogelijke strafbare feiten aan de orde kunnen komen.

Aan de andere kant is van belang dat het wetsvoorstel regelt dat informatie die, desgevraagd, aan de enquêtemissie is verstrekt, niet in andere procedures als bewijs gebruikt mag worden. Ook mag een enquêtemissie geen vertrouwelijke informatie aan andere instanties zoals het openbaar ministerie of een toezichthouder verstrekken. Deze regeling, die er op gericht is te voorkomen dat personen door hun verplichte medewerking aan de enquête op andere terreinen schade of nadeel ondergaan, is neergelegd in de artikelen 30 en 31 van het wetsvoorstel. Hierdoor wordt ook voorkomen dat personen die gehouden zijn aan de enquêtemissie informatie te verschaffen, aan hun eigen veroordeling dan wel van anderen meewerken.

Een ander punt is, dat het de vraag is in hoeverre een verschoningsgrond op non-incrimination nu in de praktijk daadwerkelijk bescherming zou

bieden. Als een persoon zich immers voor de enquêtecommissie op een
verschoningsgrond op non-incrimination beroept, geeft hij hiermee ook
aan dat er «een luchtje aan de zaak zit».

Ten slotte merken wij dat in de recente Rijkswet onderzoeksraad voor
veiligheid eenzelfde regeling opgenomen als in dit wetsvoorstel. Ook die
wet bevat dus geen verschoningsgrond op non-incrimination, maar wel
de regeling dat verklaringen en documenten niet in andere procedures
gebruikt mogen worden.

Van de Camp
Depla
Griffith
Van der Staaij