

Vergaderjaar 1987-1988

19 816

Voorstel van wet van de leden van de Tweede Kamer De Kwaadsteniet, Joekes, K. G. de Vries en Schutte tot wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête en in verband daarmee opnemen van een bepaling in het Wetboek van Strafrecht.

A

ADVIES RAAD VAN STATE**REACTIE VAN DE INDIENERS**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 mei 1988

Daartoe gemachtigd door H.M. de Koningin doe ik u hierbij toekomen een afschrift van het advies van de Raad van State, gedateerd 6 mei 1987, nummer W04.87.0055 betreffende het bovengenoemd initiatiefvoorstel van wet. Ik moge daarbij verwijzen naar de overgangsregeling inzake advisering door de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet (Kamerstukken II, 18 293, nr. 1).

Bij Kabinetsmissive van 14 februari 1987, no. 142, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet van de leden De Kwaadsteniet, Joekes, K. G. de Vries en Schutte tot wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête en in verband daarmee opnemen van een bepaling in het Wetboek van Strafrecht, met memorie van toelichting.

1. Volgens de toelichting op artikel 8 wordt aansluiting gezocht bij artikel 22 van de Wet Nationale ombudsman (WNO) (Stb. 1981, 35). Ten aanzien van het afleggen van de eed of de belofte door de deskundige is een ruimere formulering gekozen dan in de WNO. Dit verschil ware naar de mening van de

's-Gravenhage, 8 juni 1988

Bij brief van 26 mei 1987 deed de minister van Binnenlandse Zaken, daartoe gemachtigd door Hare Majesteit de Koningin, het advies van de Raad van State betreffende het initiatiefvoorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête toekomen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De initiatiefnemers, die de Raad van State erkentelijk zijn voor zijn advies, hebben de eer hiermee van hun opvattingen omtrent dit advies te doen blijken.

1. De Raad van State wijst erop dat de initiatiefnemers in hun toelichting op artikel 8 meedeelden aansluiting te hebben gezocht bij artikel 22 van de Wet Nationale Ombudsman (WNO) (Stb. 1981, 35). Vervolgens constateert de Raad dat wij ten aanzien van het afleggen van de eed of de belofte door de

Raad van State op te heffen dan wel te verklaren.

Voorts ware in artikel 8, eerste lid, in navolging van artikel 216 van het Wetboek van Strafvordering niet te spreken van de «ouderdom van zestien jaren» maar van: leeftijd van zestien jaren.

deskundige een ruimere formulering hebben gekozen dan artikel 22 van genoemde wet bevat.

Wij menen dit vraagstuk verder te mogen laten rusten aangezien de Tweede Kamer op 20 oktober 1983 wetsvoorstel 17 916 heeft aanvaard, welk voorstel de wijziging van een aantal bestaande wetten in verband met de invoering van een nieuwe regeling voor het bewijsrecht in burgerlijke zaken behelsde. Tot deze wetten behoorde, naast de Wet Nationale Ombudsman ook de Wet op de Parlementaire Enquête. De parlementaire behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel is inmiddels voltooid*. De nieuwe regels met betrekking tot het bewijsrecht zijn met ingang van 1 april 1988 in werking getreden.**

Bovengenoemde wet heeft onder andere tot gevolg dat deskundigen niet meer onder ede worden verhoord. Voorts is hun wettelijke taakomschrijving aangepast. Het huidige artikel 8 van de Wet op de Parlementaire Enquête luidt met ingang van 1 april 1988 als volgt:

1. De commissie kan het verhoor van getuigen, mits deze de ouderdom van zestien jaren vervuld hebben, onder ede doen plaatshebben.

2. Onder ede gehoord wordende, zwoert (belooft), op de wijze van ieders godsdienstige gezindheid, de getuige de gehele waarheid en niets dan de waarheid te zullen zeggen.

3. De deskundige is verplicht zijn taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten.

Gelet op het bovenstaande dient het door ons voorgestelde artikel 8 nu als volgt te worden gewijzigd.

A. In het eerste lid vervalt «of deskundigen».

B. Het tweede lid zou als volgt dienen te luiden:

2. Zij leggen in dat geval in handen van de voorzitter van de commissie de eed of belofte af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen.

C. Het bij wet van 3 december 1987 toegevoegde derde lid wordt opgenomen:

3. De deskundige is verplicht zijn taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten.

In een daartoe strekkende nota van wijzigingen is het bovenstaande verwerkt.

2. De indieners hebben ervan afgezien getuigen en deskundigen de wettelijke bevoegdheid te geven om het maken van radio- en televisieuitzendingen te verhinderen. De Raad acht de hiervoor gegeven motivering niet overtuigend. Als eerste argument wijzen de indieners op het belang van de kiezer het werk van de volksvertegenwoordiging te kunnen volgen. De wijze waarop pers, radio en televisie hun taak in dezen vervullen maakt – aldus de indieners – onderdeel uit van de eigen verantwoordelijkheid van die media.

De Raad merkt hierbij op dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een in de Grondwet geregeld grondrecht is. Beperking hiervan is alleen aanvaardbaar ter bescherming van een zwaarder wegend belang. De Raad wil voorop stellen dat naar zijn oordeel geen burger tegen zijn wil gedwongen kan worden verklaringen af te leggen voor een open radiomicrofoon of een lopende TV-camera. Dit is één van de beginselen welke, zo meent het college, bij de uitwerking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in regelgeving en praktijk tot uitgangspunt moet worden genomen. Naar het oordeel van de Raad wordt in de toelichting niet aannemelijk gemaakt dat het belang dat gediend wordt met een televisieverslag van een – overigens geheel openbaar – verhoor, steeds zwaarder behoort te wegen dan het belang dat een getuige of deskundige, die niet zelden geen enkele politieke verantwoordelijkheid draagt, heeft bij het eerbiedigen van zijn persoonlijke levenssfeer. Daarbij moet bedacht worden dat ook nu de burger het werk van de vertegenwoordigende organen als regel niet via de televisie kan volgen. Een meer genuanceerde benadering van het probleem zou op haar plaats zijn geweest. Dit klemmt te meer in verband met het ervaringsfeit dat tegen het maken van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door de televisie nauwelijks effectief kan worden opgetreden.

De indieners achten in de tweede plaats de keuze tussen de pers die wel en de audio-visuele media die geen toegang tot de verhoren zouden hebben nogal arbitrair. De Raad zou tot een zodanige scherpe keuze, in die zin dat de audio-visuele media in het geheel geen toegang tot de verhoren zouden krijgen, ook niet willen adviseren. De Raad

2. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de opmerkingen van de Raad over de openbaarheid van de verhoren door een enquêtecommissie, en in het bijzonder van de verslaggeving daarvan door radio en televisie. De Raad meent dat hierbij de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van getuigen en deskundigen op een bijzondere wijze in het geding is. In het licht van de vraagstelling van de Raad hechten wij eraan ons standpunt terzake toe te lichten.

Buiten discussie staat dat de Enquêtewet als regel openbaarheid van de verhoren door een enquêtecommissie voorschrijft. Eveneens staat vast dat getuigen en deskundigen verplicht zijn tijdens deze openbare vergaderingen hun verklaringen af te leggen. Van belang is daarbij vast te stellen op welke wijze de openbaarheid van de verhoren gestalte krijgt. De stelling van de Raad dat geen burger gedwongen kan worden in een open microfoon of voor een lopende tv-camera een verklaring af te leggen, lijkt de indieners te ongenueanceerd.

In de eerste plaats gaat het om het afleggen van verklaringen, niet tegenover de media, maar tegenover een enquêtecommissie. In de tweede plaats worden deze verklaringen als regel in openbare vergaderingen afgelegd. Dat publiek en pers daarbij aanwezig moeten kunnen zijn, behoort tot het wezen van de openbaarheid. Dat van die zittingen van een enquêtecommissie verslag kan worden gedaan in de media is eveneens vanzelfsprekend. De Raad zet niet uiteen waarom een getuige wel gedwongen zou kunnen worden tijdens een openbaar verhoor een verklaring af te leggen in het bijzijn van de schrijvende pers, en waarom dat niet zou mogen in het bijzijn van radio en televisie. Van een principieel onderscheid kan hier, naar de mening van de indieners, toch niet worden gesproken.

Dat de Raad veronderstelt dat het ene medium een grotere uitwerking kan hebben dan het andere, rechtvaardigt op zichzelf het maken van een principieel onderscheid niet. De indieners menen dan ook dat de vraag die zich eventueel ten principale kan voordoen, veeleer luidt of de enquêtecommissie een verhoor in het openbaar zal afnemen, zoals de Wet als regel voorschrijft, dan wel of dat verhoor in beslotenheid moet plaatsvinden, zoals de Wet als mogelijkheid voorziet.

beveelt echter wel aan bij de uitwerking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de onderhavige situatie het hiervoor gestelde tot uitgangspunt te nemen. In dit verband merkt de Raad nog op dat de kans op inbreuk op persoonlijke levenssfeer bij een televisieuitzending van een verhoor verreweg het grootst is, mede gezien de werkwijze en de werking van de televisie. Voorts kan, naar de ervaring heeft geleerd, het verslaan van een bijeenkomst door de televisie niet zelden het karakter en het verloop ervan in sterke mate beïnvloeden.

Gelet op het vorenstaande beveelt de Raad aan het in de aanhef van dit punt vermelde standpunt in heroverweging te nemen.

De indieners zijn het geheel met de Raad eens dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die de wetgever in de Grondwet heeft vastgelegd, een bijzonder groot goed is. Die bescherming zal ook tijdens een enquête zoveel mogelijk gewaarborgd moeten worden. Daarbij is het van belang zorgvuldig in het oog te houden wat wel en wat niet tot de persoonlijke levenssfeer gerekend moet worden. Het komt de indieners voor dat een onderzoek dat vanwege de Eerste of Tweede Kamer of de Verenigde Vergadering wordt ingesteld, zich steeds binnen de grenzen van de bevoegdheid en taak van de Kamer zal dienen te voltrekken. De belangrijkste grenzen worden hier gesteld door de controlerende en medewetgevende taak van de volksvertegenwoordiging.

Dat zo'n onderzoek zich tot de persoonlijke levenssfeer van getuigen of deskundigen zou uitstrekken, lijkt ons een mogelijkheid die zich slechts in zeer uitzonderlijke situaties zou kunnen voordoen. Het is moeilijk zich voor te stellen dat een onderzoek, dat plaats vindt ter behartiging van de publieke zaak in het kader van controle op de regering, dan wel met het oog op toekomstige wetgeving, het noodzakelijk zou maken een getuige of deskundige over zijn persoonlijke levenssfeer te ondervragen. Indien de Raad bedoelt te zeggen dat het feit dat een getuige of deskundige tijdens een openbare zitting ondervraagd wordt waarbij zijn optreden en zijn getuigenis onderwerp van publieke verslaglegging kunnen worden, op zichzelf een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer betekent, kunnen de indieners hem niet volgen. De Wet schrijft openbaarheid als regel voor omdat de wetgever van mening was dat het kunnen kennismaken van het werk van de commissie en dus ook van de getuigenissen, afgelegd in het kader van een door de volksvertegenwoordiging geëntameerd onderzoek, in het algemeen belang is.

De indieners wijzen de suggestie van de Raad van de hand dat het aan getuigen en deskundigen zou moeten worden overgelaten hoever de openbaarheid van een verhoor zou moeten strekken. Deze vraag behoort bij uitsluiting door de enquêtecommissie te worden beantwoord. Deze commissie kan kennismaken van de opvatting terzake van een opgeroepen getuige of deskundige,

en na afweging van de relevante gegevens tot een beslissing komen. Indien er ook volgens de enquêtecommissie zwaarwegende belangen zijn die een besloten verhoor wenselijk maken, staat het haar vrij daartoe te besluiten.

De indieners willen in dit verband nog op het volgende wijzen. Openbaarheid van de verhoren biedt de getuigen een niet onbelangrijke bescherming tegen vraagstellingen, die als niet pertinent voor het onderzoek moeten worden beschouwd. Het feit dat publiek en media de werkzaamheden van een commissie aldus zeer nauwgezet kunnen volgen, leidt ertoe dat ook de vraagstelling van een commissie bij voortdurende aan publieke controle onderhevig is.

Overigens bestaat er geen aanleiding te veronderstellen dat enquêtecommissies niet scherp letten op de grenzen. Zo werd tijdens de Enquête Bouwsubsidies de vraag naar de politieke overtuiging van één der getuigen buiten de orde verklaard omdat deze geen verband hield met het onderzoek.

3. De Raad heeft met de indieners bedenkingen tegen de tijdens het «februaridebat» over het RSV-verslag (Handelingen II 1984/85, bladzijden 2995 en volgende) geopperde suggestie een inzage-recht in de notulen van de Minis-terraad als bevoegdheid van een enquêtecommissie in de wet op te nemen. De Raad heeft echter eveneens bedenkingen tegen het voorstel, zoals neergelegd in de artikel 20, eerste lid, en 21, tweede lid, om de Raad van Ministers de mogelijkheid te bieden op andere wijze informatie te verstrekken dan op de wijze die nu in de wet is vastgelegd. Het college is bevreesd dat dit hetzelfde gevolg zal hebben als de invoering van een wettelijk verankerd inzage-recht, namelijk dat bewindslieden zich in het kabinets-beraad minder vrij voelen gedachten naar voren te brengen of uitspraken te doen. De omstandigheid dat de Raad van Ministers in elk afzonderlijk geval moet beslissen zal die vrees niet doen verminderen. De politieke druk op de Raad van Ministers kan zo groot worden dat daaraan nauwelijks weerstand zal kunnen worden geboden. Bovendien kan de samenstelling van de Raad van Ministers die op het verzoek moet beslissen een andere zijn dan die van de Raad

3. De Raad van State heeft in zijn advies bedenkingen geuit tegen ons voorstel, zoals neergelegd in artikel 20, eerste lid en artikel 21, tweede lid, om de Raad van ministers in staat te stellen, anders dat bij wege van de volgens de huidige Wet door hem beschikbaar te stellen «uittreksels, vermeldende de in die Raad gevallen beslissingen», informatie aan een commissie van onderzoek te verschaffen. De Raad vreest van een zodanige mogelijkheid dezelfde gevolgen als van de invoering van een wettelijk verankerd inzage-recht, namelijk dat bewindslieden zich in het kabinets-beraad minder vrij voelen gedachten naar voren te brengen of uitspraken te doen. Wij zijn door de argumenten van de Raad van State niet tot de overtuiging gekomen dat de door ons voorgestelde verruiming van de mogelijkheid van de Raad van Ministers tot het verschaffen van informatie aan een commissie van onderzoek een onwenselijke toevoeging aan de Wet op de Parlementaire Enquête zou vormen. Het tegendeel is eerder het geval. Daarbij wijzen wij gaarne op de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet op het stuk van artikel 68, betreffende het

over wiens behandeling van zaken informatie wordt verlangd, met als gevolg dat wellicht de afweging ter zake anders uitvalt dan wanneer die door de betrokkenen zelf zou zijn geschied.

zogenaamde «inlichtingenrecht» van de Staten-Generaal***. Van de zijde van de Kamer en van de regering werd daar onder andere het standpunt ingenomen, dat het recht van de Kamer op inlichtingen een van de hoekstenen vormt van onze parlementaire democratie, hetgeen betekent dat dit recht van ruime strekking moet zijn. In beginsel zouden alle vanuit het parlement gevraagde inlichtingen verstrekt moeten worden****. De mogelijkheid inlichtingen te weigeren zou beperkt moeten worden tot de gronden, genoemd in artikel 86GW. Wij voegen hieraan nog gaarne het volgende toe. Het door ons geformuleerde voorstel, de toelichting vermeldde het reeds, verschaft een commissie van onderzoek geen extra rechten op informatie uit de Raad van Ministers. Het voorstel biedt een commissie van onderzoek dan ook geen mogelijkheden tot het instellen van uitgebreide «visexpedities». Wel levert het naar onze opvatting mogelijkerwijze een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de informatie uit de Raad van Ministers. In de eerste plaats wordt daarmee het belang van het onderzoek gediend. Wij sluiten in de tweede plaats niet uit dat het kan leiden tot een beter inzicht in de besluitvorming en haar achtergronden van de zittende Raad van Ministers of een van zijn voorgangers.

4. Blijkens de toelichting zijn de indieners van mening dat aan artikel 29, tweede lid, geen behoefte meer bestaat. Volgens bijlage 2 dient het tweede lid te vervallen. Een voorstel tot afschaffing van dit onderdeel ontbreekt echter in het lichaam van de regeling. Hier ware in te voorzien.

4. De Raad van State constateert terecht dat onze opvatting, dat aan artikel 29, tweede lid geen behoefte meer bestaat, niet is verwerkt in het lichaam van ons voorstel. In de eerder genoemde nota van wijziging hebben wij zulks alsnog gedaan.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Met een nota van verbetering hebben wij tenslotte het kopje «Artikel 30» in de artikelsgewijze toelichting vervangen door Artikel 29a.

De Raad van State geeft U in overweging Uw Minister van Binnenlandse Zaken te machtigen dit advies kenbaar te maken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Kwaadsteniet
Joeke
K. G. de Vries
Schutte

De Vice-President van de Raad van State,
Scholten

* Zie Stb. 1987, nr. 591, artikel V.

** Zie Stb. 1988, nr. 8.

*** Zie T.K. 14 225 (R 1051).

**** Zie T.K. 1979-1980, 14 225 (R 1051), nr. 12.

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W04.87.0055 van Raad van State van 6 mei 1987

- Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen.
- In de artikelsgewijze toelichting ware het kopje «Artikel 30» te wijzigen in: Artikel 29a.