

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.)

E

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

Vastgesteld 29 mei 2007

Na lezing van de memorie van antwoord bestond binnen de commissie nog behoefte de initiatiefnemers enkele nadere opmerkingen en vragen voor te leggen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling de memorie van antwoord gelezen en danken de opstellers daarvan voor de uitgebreide en vaak diepgaande wijze waarop zij op de gestelde vragen zijn ingegaan.

Toch houden deze leden nog wel een paar vragen over die zij hierna graag aan de orde stellen. Ook bezitten zij nog steeds reserves ten aanzien van de zeer forse actieradius die in dit wetsvoorstel aan een enquêtemissie wordt toegekend. Er wordt immers ten eerste de facto geen enkel onderwerp uitgesloten van een parlementaire enquête; een enquête kan letterlijk over alles worden gehouden. De eis het onderwerp nauwkeurig te ontschrijven wordt ten tweede al evenmin gesteld. Ten derde wordt een familiaal verschoningsrecht of een familiale verschoningsgrond afgevoerd evenals, ten vierde, een non-incriminatie grond. Het recht niet-woningen tegen de wil van betrokkenen te betreden wordt ten vijfde ingevoerd op een nog niet eerder vertoonde wijze. Het evenredigheidsbeginsel wordt ten zesde voortaan op belangrijke terreinen, met name met betrekking tot de wijze waarop de enquêtemissie bevoegdheden uitoefent, subjectief ingevuld. Ten zevende wordt het relatieve verschoningsrecht van gemeenteraadsleden dat door de Gemeentewet t.a.v. rechters wordt erkend in de context van een parlementaire enquête terzijde geschoven. Er worden geen uit het constitutionele ongeschreven recht voortkomende grenzen aan het enquêterecht aanvaard. Deze en andere karakteristieken uit het wetsvoorstel komen voort, naar het lijkt, uit een opvatting die aan het enquêterecht en de Kamer die het uitoefent een primordiale functie toekent; een beetje hors categorie bijna. Bij het voorbereiden van hun bijdrage aan dit verslag is het 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

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: De Vries (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).

bevoegdheden zoals die uit de Nederlandse Grondwet voortvloeien. Dus ook materies die geen onderwerp van wetgeving kunnen zijn of ten aanzien waarvan geen ministeriele verantwoordelijkheid bestaat of kan bestaan kunnen onderwerp van een enquête zijn.

Deze leden citeren in dit verband de memorie van antwoord, bladzijde 7: «Het is naar het oordeel van de initiatiefnemers niet aan de wetgever te bepalen waarover en met welk doel de Kamer een enquête kan houden, maar aan de Kamer zelf. Dit betekent dat de enquête in principe op alles betrekking kan hebben wat de kamer wenst te onderzoeken». Dit betekent toch, zo vragen deze leden aan de verdedigers van het wetsvoorstel, dat in beginsel de Kamer zich in het kader van elk denkbaar onderzoek waartoe de Kamermeerderheid heeft besloten in beginsel het dwangmiddelenregime uit de Wet op de parlementaire enquête tegenover mensen en groepen uit de samenleving desgewenst kan inzetten, zij het dat de wijze van aanwending onder rechterlijke – deels marginale, deels volle – controle staat? Betekent deze parlementaire omnipotentie overigens anderzijds bijvoorbeeld ook, zo willen de leden van de CDA-fractie terzijde vragen, dat bijv. de Eerste Kamer bij wijze van zelfbinding in dit opzicht in haar Reglement van Orde onderwerpen kan uitsluiten?

De indieners van het wetsvoorstel hechten bovendien, zo bleek deze leden, erg sterk aan de accentverschuiving binnen het evenredigheidsbeginsel van objectieve («redelijkerwijs») naar een «subjectieve» («naar het oordeel van de commissie») invulling. «De vrijheid van de enquêtecommissie om op haar wijze de enquête uit te voeren dient door de rechter tot op grote hoogte te worden gerespecteerd». (memorie van antwoord blz. 10)

Zulks zou passen bij een juist zicht op de plaats van de Kamer en de rechten binnen ons staatsbestel. De leden van de CDA-fractie zijn 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. Maar het is hier, zo menen zij, toch vooral de vraag in hoeverre burgers en rechtspersonen, wier positie onherroepelijk immers door de subjectieve invulling van het evenredigheidsbeginsel afhankelijk wordt van de Kamer als «derden» (burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen), die «prijs» maar moeten betalen voor de ruimere armslag van de Kamer in een enquête. Deze leden willen dit punt uiteindelijk nadrukkelijk betrekken bij de finale afweging rond dit wetsvoorstel. Kunnen in dit verband de verdedigers nog wijzen op concrete hinderenissen bij parlementaire enquêtes uit het verleden die het gevolg waren van de toen vigerende objectieve (rechterlijke) invulling van het evenredigheids criterium?

De verdedigers van het wetsvoorstel achten de instelling van een commissie resp. de toerusting van een bestaande commissie met permanente enquêtebevoegdheden verenigbaar met dit wetsvoorstel, hoewel zij zich daarvan vooralsnog geen voorstanders betonen. Zij wijzen er in dat verband op dat de omschrijving van het onderwerp alsdan aangepast zal moeten worden. Zien deze leden gelet op de rest van de beantwoording het goed, dat naar de opvatting van de verdedigers van het wetsvoorstel dit een nominale kwestie is, en iedere omschrijving hoe vaag en/of uitgebreid ook hier volstaat?

Het wetsvoorstel verzet zich ook niet, zo benadrukken de indieners, tegen een enquête over een individuele rechtszaak, een binnenkerkelijke aangelegenheid, naar opvattingen van individuen en de besluitvorming door groepen of individuen. Weliswaar achten de indieners dit type onderzoek bepaald niet voor de hand te liggen, zoals zij ook menen dat beginselen als de scheiding van kerk en staat door de Kamer in het oog zullen worden

gehouden. De leden van de CDA-fractie lezen hierin een zeer assertieve opvatting die iedere begrenzing die voort zal vloeien uit het ongeschreven staatsrecht en bij overschrijding waarvan een onrechtmatige enquête zou ontstaan, afwijst. Ook kennelijk ter zake van enquêtes naar het Koninklijke Huis, naar persoonlijke opvattingen binnen de rechterlijke macht, naar de collegevorming in een provincie, het opleidingen van geestelijken enz. Ook wanneer het om kwesties gaat die typisch lokaal en onderwerp van een raadsenquête zijn. Daarom vragen deze leden opnieuw of ze in dezen de indieners van het wetsvoorstel goed hebben begrepen. Is er in het buitenland, met name in de EU, zo een vergelijkbaar onbegrensde enquêterecht aan te wijzen?

De parlementaire enquêtecommissie mag niet, zo schrijven de verdedigers van het voorstel, op vordering verkregen informatie van derden afstaan aan provinciale of gemeentelijke enquêtecommissies. Is dat ook het geval indien het gaat om informatie verkregen van personen die in een bepaalde provinciale of raadsenquête een verschijnings- en antwoordplicht hebben zoals bijv. een oud-wethouder?

De leden van de CDA-fractie hadden in het voorlopig verslag gevraagd waarom bijv. na verkiezingen alle niet teruggekeerde commissieleden terstond de commissie en het enquêteproject waaraan zij deelnamen moeten verlaten. Ware het niet beter dan die commissieleden uit te sluiten bij beslissingen over de inzet van dwangmiddelen?

De verdedigers van het wetsvoorstel antwoordden dat het niet slechts om het inzetten van dwangmiddelen gaat, maar om de uitoefening van de enquêtebevoegdheden als zodanig. Deze leden zien dit verschil wel, maar menen niet dat dit echt relevant is. Waarom kan een commissielid dat twee jaar heeft gefunctioneerd in een enquête niet mee blijven doen aan bijvoorbeeld hoorzittingen?

Die bevoegdheid wordt toch, net als de overige zoals het vorderen van stukken, uitgeoefend in naam van de commissie die ook over de activering van dwangmiddelen «gaat». Is die categorische algehele uitsluiting ook, voor zover de indieners weten, gebruikelijk in andere Europese landen?

De indieners bevestigen op een vraag van deze leden, 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». Natuurlijk nemen deze leden ook hier aan dat de Kamers verstandig zullen omgaan met deze enorme bevoegdheid, maar ook hier dringt zich de vraag op of dit recht niet te ruim is geformuleerd.

De indieners wijzen er zelf weliswaar op dat gelet op de grondwettelijke vrijheden hier wel terughoudendheid betracht dient te worden. Is het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, 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 betrekken van woningen?

Lezen deze leden het antwoord op bladz. 16 van de memorie van toelichting goed indien zij vaststellen dat bij een enquête naar een kwestie uit een vorige parlementaire periode oud-kamerleden die daarbij betrokken waren wel onderworpen kunnen worden aan de dwangmiddelen uit de Wet op de parlementaire Enquête? Kamerleden die nog «zitten» kunnen dat «terecht» niet. Wat is de ratio van dit verschil?

Het is deze leden 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.

Waarom wordt in dit opzicht parlementaire waarheidsvinding geprivilegieerd boven rechterlijke waarheidsvinding? Waarom kan, anders gezegd, het belang dat een lokale volksvertegenwoordiger in bepaalde situaties vrijer kan opereren omdat hij zijn bronnen beschermen kan wel standhouden tegenover de onafhankelijke rechter, maar niet tegenover een enquêtecommissie uit een Kamer?

De initiatiefnemers menen dat de verschoningsgrond «belang van de staat» niet toekomt aan een Kamerlid (bladz. 22 memorie van antwoord). Dit zou niet passen in de verhouding tussen de Kamerleden onderling. De leden van de fractie begrijpen nog niet goed waarom die collegiale relatie in deze bepalend is. De indieners van het wetsvoorstel zijn terecht 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, bijv. de Staatsveiligheid schaadt, zo vragen deze leden.

De verdedigers van het wetsvoorstel zijn van opvatting (bladz. 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 door 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 vragen deze leden, in dat verband de bloed- en aanverwantschap van die andere persoon tot die getuige dan irrelevant?

De leden van de CDA-fractie vragen 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, buurtkrantredacteuren, domeineigenaren op Internet e.d. gerechtigd tot dit type verschoning?

De leden behorende tot de PvdA-fractie delen mee zich niet te hebben laten overtuigen door het betoog onder par. 2.3 van de memorie van antwoord. Weliswaar bepaalt art. 70 Grondwet dat het recht van enquête moet worden geregeld bij de wet, maar art. 72 regelt tevens dat de Kamers zelf hun Reglement van Orde (RvO) vaststellen. Dit betekent, zo menen deze leden, dat de wetgever niet behoort te treden in zaken die elk van beide Kamers – ieder op eigen wijze – willen regelen in het RvO. Terecht stellen de indieners 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 de volgende punten dat regeling bij wet niet nodig is:

- a) Waarom zou een der Kamers niet een kleiner aantal leden bevoegd mogen verklaren om een enquête-voorstel te doen, dan geregeld in art. 2, lid 1?
- b) Waarom moet de wet regelen (art., 3, lid 3) dat het besluit tot het

houden van een enquête ook een omschrijving van het onderwerp van de enquête inhoudt? Dat kan toch zeer wel in het RvO worden geregeld?

- c) Budgetrecht: de indieners stellen (bladz. 5 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 staat in schril contrast met de opvatting van beide Kamers dat zij vrijelijk hun eigen budget moeten kunnen vaststellen. Het is zeer wel mogelijk om in het jaarbudget bedragen voor enquête-kosten 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.
- d) Termijn uitoefening enquêtebevoegdheid (art. 4): niet is in te zien waarom dit bij de wet zou moeten worden geregeld. Vanzelfsprekend moeten de Kamers plenair 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.
- e) art. 9: vanzelfsprekend moet de wet regelen dat iemand als getuige of deskundige kan worden gehoord. Hier wordt echter geregeld hoe dat moet gebeuren: door een commissie, waarvan minstens drie leden aanwezig moeten zijn. Dit is typisch een zaak van het RvO, al was het slechts omdat elk van beide Kamers dit wellicht anders willen regelen.
- f) Openbaarheid van zittingen waar getuigen worden gehoord (art. 11/12). Het RvO bevat reeds bepalingen over openbaarheid van vergaderingen. Waarom zou het RvO dat niet ook kunnen doen als het om een enquête gaat, maar dat wel kunnen bij gewone onderzoeken?
- g) Toegankelijkheid dossiers (art. 37–40): inderdaad moet het recht van een derde tot inzage bij de wet worden vastgelegd. De wet zou echter dit recht, en zijn mogelijke beperkingen, moeten regelen – de rest kan in het RvO staan.

Het wetsvoorstel gaat er van uit 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. Met name is 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 RvO moeten worden geregeld. Ten onrechte gaan de indieners (bladz. 6) er overigens van uit dat de leden behorende tot de PvdA-fractie zouden hebben voorgesteld om aan commissies een permanente enquêtebevoegdheid te geven. Zij vroegen zich af hoe de indieners dit uit de opmerkingen van deze leden in het voorlopig verslag meenden te kunnen opmaken. Het ging in dit voorlopig verslag, én nu, om het telkens ad hoc vragen van een enquêtebevoegdheid als de commissie daar tijdens een gewoon onderzoek behoefte aan zou hebben, zoals hierboven omschreven. Deze leden vragen de indieners alsnog te verklaren waarom zij een dergelijke werkwijze in het wetsvoorstel onmogelijk maken, in plaats van dit over te laten aan het RvO van elk der Kamers.

Samenvattend menen de leden behorende tot de PvdA-fractie dat het wetsvoorstel te veel zaken in de wet wil regelen, hetgeen betekent dat de regering en elk der Kamers zich langs deze weg als wetgever bemoeien met de interne werkwijze van de Eerste en van de Tweede Kamer, dit ook wanneer er geen sprake is van het regelen van de rechten en verplichtingen van derden. Art. 72 GW gaat er echter van uit dat elk der beide Kamers hierin vrij is.

Deze leden verzoeken de indieners daarom de gewraakte bepalingen in heroverweging te willen nemen.

De leden behorende tot de PvdA-fractie achten 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 vragen waarom dit recht niet ook door getuigen in een onderzoek door een der Kamers zou kunnen worden ingeroepen. Dit geeft de getuigen immers een sterkere positie. Het dwingt de onderzoeker om te proberen om langs andere wegen de waarheid te achterhalen. Immers, ook naar Nederlands recht kan een verdachte niet worden gedwongen als getuige zichzelf te «incrimineren». De indieners stellen dat zulke getuigenissen niet als bewijs mogen worden gebruikt. Maar zij zijn dan wel in het openbaar uitgesproken, hetgeen zijn effect niet zal missen. Toekennen van een zwijgrecht is dan billijker. Deze leden verzoeken de indieners om op deze problematiek dieper in te gaan.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen