

Vergaderjaar 1985–1986

19 029 (R1286)

Voorstel van Rijkswet van de leden Van der Burg en Stoffelen tot het in overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het recht van onderzoek (enquête)

Nr. 710

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 november 1985

Algemeen

De initiatiefnemers tot het wetsvoorstel inzake het recht van onderzoek van de Tweede Kamer hebben kennis genomen van de bijdragen met vragen en opmerkingen van verscheidene fracties die op hun voorstel reageerden. Uit deze bijdragen blijkt, dat een meerderheid van hen niet afwijzend tegenover dit voorstel staat.

De bezwaren die werden geuit kwamen grotendeels en het sterkst van de zijde van de leden van de V.V.D. Gezien de voorgeschiedenis van het amendement-Faber, dat er toe leidde dat het gehele wetsvoorstel 14 225 in tweede lezing in de Eerste Kamer werd verworpen en de destijds door de leden van de V.V.D.-fractie aangevoerde bezwaren, verbaasde dit de initiatiefnemers niet. Inhoudelijk bevreemden enkele van deze argumenten de initiatiefnemers echter wel. Zij veronderstellen dat het juist in de geest van deze fractie zou zijn dat de oppositie niet van de medewerking van de regeringsgezinde meerderheid afhankelijk behoort te zijn bij het uitoefenen van controle op de regering (zie het betoog van de liberale staatsman Oud in 1938 naar aanleiding van het enquêterecht in Duitsland: P. J. Oud, Het Constitutionele Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, Zwolle 1947 blz. 678 en 679:

«Interpellatie en enquête dienen uitsluitend beschouwd te worden als middelen om de nodige informatie te bekomen. Of aanleiding zou bestaan het regeerbeleid af te keuren, behoorde eerst aan de orde te zijn, wanneer de informatie verkregen was. Waarom, zo vroeg ik, ziet men, waar het over regeringsdaden gaat, in het besluit tot het houden ener interpellatie op zichzelf geen votum van afkeuring en in dat tot het houden ener enquête wel? Voor dit onderscheid zag ik geen grond. Er volgde uit de door De Geer verdedigde opvatting – die blijkens de beslissingen over politieke enquêtes door mij vermeld, in het algemeen de opvatting der Kamer schijnt te zijn – nog iets anders. Zij leidt er toe, dat het recht van controle voor de oppositie aan banden wordt gelegd. Ik wees er reeds eerder op, dat in de moderne parlementaire praktijk de tegenstelling niet meer is die tussen Regering en Parlement, doch die tussen regeringsmeerderheid en oppositie. Daarom is het onbevredigend, dat de oppositie voor het toepassen van een middel van controle afhankelijk is van de medewerking der meerderheid. Wij zagen, dat bij het recht van interpellatie de praktijk

ten onzent is, dat de Kamer in den regel zelfs aan een vertegenwoordiger ener kleine minderheid de toepassing van dat recht vergunt. Het gevolg daarvan is, dat in het verlenen van een verlot tot interpelleren nimmer een uiting van wantrouwen jegens de regering wordt gezien. Zou deze praktijk ook ten aanzien van het recht van enquête ingang hebben gevonden dan zouden voorstellen tot het houden ener politieke enquête niet tot de partijstrijd aanleiding hebben behoeven te geven, die men daarbij thans herhaaldelijk kon waarnemen. De Duitse Grondwet van 1919 had duidelijk doen uitkomen, dat zij in de enquête een aan de meerderheid toekomend middel van controle zag. Zij bepaalde, dat een enquêtecommissie moest worden benoemd, wanneer ten minste een vijfde gedeelte der leden van de Rijksdag zulks verlangde.

De bezwaren die destijds golden ten tijde van de verwerping van het amendement-Faber zouden volgens de leden van de V.V.D. nog steeds gelden. De meerderheid van de Eerste Kamer vreesde misbruik van het enquêterecht ten behoeve van partijpolitieke doeleinden en een te grote inbreuk op de privacy van de op te roepen getuigen en deskundigen. In dit verband kan worden opgemerkt, dat de Raad van State in zijn advies bij het toenmalige voorstel onwerkbaar situaties voorspelde en «weinig verheffende geschillen».

Het advies van de Raad bij het onderhavige wetsvoorstel komt er kort gezegd op neer, dat zich sinds de uitbrenging van het toenmalige advies en het huidige advies geen omstandigheden zouden hebben voorgedaan die een ander oordeel rechtvaardigen. De initiatiefnemers zijn echter van mening, dat met name door de instelling en het verloop van de RSV-enquête de bezwaren tegen het minderheidsenquêterecht grotendeels kunnen worden ontkracht. Dat deze enquête tenslotte kon worden gehouden was mede te danken aan de houding van de leden van de V.V.D.-fractie Gehoor gevend aan een beroep van een minderheid in de Kamer op de opstelling van de V.V.D. en het C.D.A., wilde de V.V.D. dit niet tegengaan. Juist uit de RSV-enquête bleek duidelijk dat de Kamer misschien ten onrechte nagenoeg nog nooit eerder een enquête naar het regeringsbeleid had ingesteld. Verder is toen wederom duidelijk geworden, dat het de oppositie is die de kans moet hebben deze in te stellen. Tijdens de RSV-debatten in de Tweede Kamer bleek opnieuw, via de motie-Meijer, dat een grote Kamermeerderheid voor een minderheidsenquêterecht voelde. Uit het oogpunt van parlementaire controle mag men de oppositie en in het algemeen een minderheid een initiatief tot een enquête niet ontnemen. Van regeringsgezinde fracties is een initiatief tot het houden van een enquête nu eenmaal normaal gesproken niet zo snel te verwachten. Voorts is ook door het lid van de G.P.V.-fractie het bezwaar geopperd dat een minderheidsenquêterecht zou kunnen ontaarden in een puur politiek strijdmiddel. De RSV-enquête geeft zeker geen grond voor deze overweging, noch voor de overweging dat dit controlemiddel het gezag van het parlement zou aantasten. Bovendien geldt dat – en in dit opzicht delen initiatiefnemers de hiervoor geciteerde opvatting van de liberaal Oud – een enquête beschouwd dient te worden als een middel om informatie te krijgen. Pas wanneer die informatie verkregen is komt de vraag aan de orde óf en zo ja welke politieke consequenties daaraan moeten worden verbonden.

Als bezwaar tegen een veelvuldig gebruik van het enquêterecht werd door de Raad van State genoemd dat een enquêteprocedure een belangrijk beslag kan leggen op de werkzaamheden van de Kamer. De initiatiefnemers zijn echter van mening, dat ook met een minderheidsenquêterecht naar alle waarschijnlijkheid geen veelvuldig gebruik van dit recht gemaakt zal worden. Kamerleden zijn zich terdege bewust van de ingrijpendheid van een enquête. Hierbij wijzen zij op het beperkte gebruik van de minderheids-enquête in West-Duitsland. Afwegende de belangen die gemoeid zijn met een goede parlementaire controle op het regeringsbeleid die, naar ieders gevoelen gedurende de laatste jaren, verbetering behoeft en de bezwaren

die kleven aan het niet beschikbaar zijn van bepaalde leden voor andere kamerwerkzaamheden, kunnen de initiatiefnemers niet anders dan tot de conclusie komen dat een minderheidsenquêterecht een wenselijke uitbreiding en verbetering betekent voor de parlementaire controle.

Advisering door de Raad van State

Het advies dat de Raad van State uitbracht naar aanleiding van het onderhavige voorstel was, evenals zijn advies naar aanleiding van het toenmalige voorstel-Faber, negatief. De initiatiefnemers menen echter dat zij de bezwaren van de Raad in voldoende mate hebben kunnen weerleggen. Zij wijzen er nogmaals op, dat met name de gebeurtenissen rond de RSV en de RSV-enquête zeker nieuwe ontwikkelingen zijn, die een ander gewicht geven aan de argumenten voor en tegen een minderheidsenquêterecht die voordien gebezigd werden.

De initiatiefnemers konden volledig instemmen met de leden van de fractie van D'66, die stelden dat, in het belang van een goede informatievoorziening, het niet alleen noodzakelijk is dat individuele Kamerleden een vragenrecht hebben, maar ook dat een minderheid van de Kamer het recht heeft de regering te controleren via het Enquêterecht.

Het minimale aantal van ondersteunende leden

Van verschillende zijden werd de initiatiefnemers verzocht te motiveren waarom zij waren afgestapt van het oorspronkelijke voorstel dat er op gericht was om een vijfde deel van de leden van de Tweede Kamer het Enquêterecht toe te kennen. In tweede lezing werd dit ontwerp in de Eerste Kamer verworpen. Men vreesde dat een vijfde deel van de Kamer te klein was om over de noodzaak tot instelling van een dergelijk ingrijpend onderzoek te kunnen beslissen.

De initiatiefnemers menen dat zij met hun voorstel, dat minimaal een derde van de leden van de Kamer het recht tot het instellen van een enquête toekent, tegemoet komen aan dit bezwaar. Met hun voorstel zal, wanneer daartoe wordt overgegaan, het besluit tot het houden van een enquête een groter draagvlak in de Kamer hebben. Met dit voorstel is het in het algemeen uitgesloten dat één fractie de instelling van de enquête kan eisen. De initiatiefnemers menen dat het onderhavige voorstel het best mogelijke compromis vormt. Enerzijds komt het tegemoet aan de in de Tweede Kamer sterk gevoelde wens om een minderheid het recht tot instelling van een enquête toe te kennen, anderzijds garandeert het benodigde aantal Kamerleden dat een enquête weloverwogen wordt ingesteld. Een ander argument voor de keuze van juist één derde deel van het aantal Kamerleden vormt het systeem van de Grondwet. Bij afwijking van de gewone meerderheid in de Grondwet betreft het dikwijls een afwijking van één of twee derde. De initiatiefnemers hopen hiermee voldoende te hebben geantwoord op de betreffende vragen aan de leden van de P.v.d.A.-, de V.V.D.- en het lid van de G.P.V.-fractie.

Persoonlijke levenssfeer van getuigen

Een goede informatievoorziening vormt het doel bij de instelling van een parlementaire enquête. Openbaarheid van de verhoren dient volgens de initiatiefnemers dan ook het uitgangspunt te zijn. Zij zijn van mening dat de verhoren in beginsel in het openbaar dienen te geschieden, tenzij het belang van het onderzoek of de staat zich daartegen verzet. Zij beschouwen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden echter als een serieuze zaak.

Openbaarheid brengt voor hen niet noodzakelijkerwijs de voortdurende aanwezigheid van de televisie met zich mee (cf. de Rechtbank in strafzaken).

Bij elk verhoor kan de Enquêtecommissie bepalen onder welke voorwaarden van het in het openbaar verhandelde tijdens de getuigenverhoren een indringend medium als de TV verslag mag doen. Ook aan fotografen en de radioverslaggeving kan een Enquêtecommissie in het belang van een goedlopend verhoor voorwaarden opleggen. Bij het stellen van voorwaarden betreft de Enquêtecommissie ook de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

Initiatiefnemers erkennen dat de kritiek op het minderheidsrecht serieus genomen moet worden als het om het recht op privacy van de individuele burger gaat. In de Wet op de Parlementaire Enquête zullen hiertoe voorzieningen moeten worden getroffen. Afwegende het belang van de privacy en het belang van de parlementaire controle vinden zij echter dat dit laatste voorop dient te staan. Overigens vormt het probleem van de privacybescherming niet specifiek een argument tegen het minderheidsenquêterecht alleen, maar tegen het houden van enquêtes als zodanig, zoals ook de leden van de fractie van D'66 opmerkten. Initiatiefnemers merken op dat door de RSV-enquête de praktijk inmiddels heeft geleerd dat er ook onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête zorgvuldig met de belangen van derden rekening wordt gehouden.

Zij stellen vast, dat zij wezenlijk van inzicht verschillen met de leden van de fractie van de V.V.D., waar deze stellen dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen zich niet met een minderheidsenquêterecht verdraagt.

Uitwerking in de wet

Van verscheidene zijden, onder meer van die van de leden van de fracties van de P.S.P. en C.P.N., werd gevraagd om een aanduiding van nadere uitwerking die zou dienen plaats te vinden in de Wet op de Parlementaire Enquête.

In de Wet op de Parlementaire Enquête dient geregeld te worden dat de Kamer, d.w.z. de meerderheid van de Kamer, de aard van het onderzoek en de vorm en inhoud, alsmede het aantal leden van de Enquêtecommissie, de samenstelling, de al of niet ondersteuning door externe deskundigen op het hele terrein dan wel op onderscheiden punten (zie advies Raad van State) bepaalt.

In beperkte zin is er een zekere spanning tussen het minderheidsenquêterecht en de nadere uitwerking van dat recht door een meerderheid, zoals geconstateerd door de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Initiatiefnemers gaan er van uit, dat dit laatste het gezag van de Enquêtecommissie ten goede komt.

De huidige Wet op de Parlementaire Enquête geeft geen regeling met betrekking tot deze zaken, maar laat de enquêtecommissie vrij, tenzij de Kamer bezwaar maakt tegen de te volgen procedure. In de nieuwe wet dienen deze geregeld te worden. Overigens zijn initiatiefnemers niet van mening dat de RSV-enquêtecommissie van haar vrijheden geen goed gebruik heeft gemaakt. De vrijheid van een enquêtecommissie wordt door de nadere regeling in de WPE ingeperkt. Deze inperking begint al bij de instructies van de Kamer zelf. In de huidige situatie kan de Kamer delegeren naar de commissie, maar is hiertoe niet verplicht. Daarom achten de initiatiefnemers opneming van de algemene bepalingen in de wet noodzakelijk. De spanning, die er in zekere zin tussen een grondwettelijk minderheidsenquêterecht en het feit dat in het voorstel van initiatiefnemers het de meerderheid is die het onderwerp van onderzoek precies moet omschrijven alsmede de omvang en duur van het onderzoek dient overigens niet overdeven te worden.

De meerderheid bepaalt niet waarover de enquête zal gaan maar omschrijft precies, dat wil zeggen geeft een verdere uitwerking en omschrijving van het onderwerp van het onderzoek. Daarover kan inderdaad verschil van mening bestaan tussen de minderheid die de enquête heeft gevraagd en de meerderheid.

«Het is noodzakelijk dat minderheid en meerderheid elkaar vinden in de omschrijving van het onderwerp en de bepaling van omvang en duur van het onderzoek.»

In antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de P.S.P.-fractie over de praktijk in de Bondsrepubliek met betrekking tot het minderheids-enquêterecht merken initiatiefnemers op dat de parlementaire gebruiken en omgangsvormen en in de Bondsrepubliek toch duidelijk anders zijn dan die in Nederland. Problemen die zich in de Bondsrepubliek ten aanzien van het minderheidsenquêterecht hebben voorgedaan verwachten zij dan ook niet in Nederland.

Deconstitutionalisering

Initiatiefnemers zijn van mening dat het recht van enquête in de Grondwet zelf verankerd moet zijn en achten deconstitutionalisering van dit recht niet juist. In de Grondwet dienen volgens initiatiefnemers in ieder geval ook de hoofdlijnen van de staatkundige structuur en derhalve ook de rechten van het parlement vastgelegd te worden. Wat dat betreft delen zij de opvatting van de leden van V.V.D.-fractie dat het enquêterecht een te belangrijke bevoegdheid is om volledig in de wet op de Parlementaire Enquête te regelen. Op deze wijze immers zou de gewone wetgever via wetswijziging het recht opnieuw weer slechts voor een parlementaire meerderheid toegankelijk kunnen verklaren.

Van der Burg
Stoffelen