

Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes

H.R.B.M. KUMMELING*

I Inleiding

In 1994 werd ik aan de toen nog geheten Katholieke Universiteit Brabant benoemd op de leerstoel Staats- en bestuursrecht. Een leerstoel die Alis Koekkoek tijdelijk grotendeels onbezet liet vanwege zijn toenmalige verkiezing tot lid van de Tweede Kamer. De 'overdracht' verliep vrij simpel; er kwamen geen dikke dossiers aan te pas. Er vond slechts een kort gesprek plaats, waarin Koekkoek mij duidelijk maakte dat hij de nieuwe leerstoelhouder op geen enkele wijze in de weg wilde lopen. Die belofte kwam hij na, en daarvoor ben ik hem tot op heden nog steeds dankbaar. Er zat slechts een nadeel aan deze 'deal'; wij hebben in die periode nooit de gelegenheid gegrepen om het inhoudelijke debat aan te gaan, laat staan om hartstochtelijk van mening te verschillen. Ook nadien is dit niet of nauwelijks gebeurd. De enige keer dat van een verschil van inzicht tussen ons beiden ook publiekelijk verslag werd gedaan, betrof de reikwijdte van de parlementaire immuniteit waar het betreft het functioneren van enquêtecommissies ex art. 71 Gw. Koekkoeks opvattingen werden gevoed door diens ervaringen als lid van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa), de mijne door het adviseurschap van de enquêtecommissie Bouwnijverheid (commissie-Vos). Tijdens een symposium dat in 2004 werd gehouden over mogelijke verbeteringen van de Wet op de parlementaire enquête (WPE) hadden wij een discussie over de vraag of deskundigen die aan een enquêtecommissie rapporteren horen te delen in de immuniteit van de commissie. Koekkoek zag daartoe juridische mogelijkheden en vond dat ook wenselijk. Ik niet.¹ De tijd voor de discussie was te kort om werkelijk diepgang te bereiken. In deze bijdrage hoop ik dat goed te maken. De aandacht zal overigens niet alleen uitgaan naar de immuniteit van deskundigen. Ik ga een stap verder; volgens mij moet de immuniteit van de parlementaire enquêtecommissies voor de schriftelijke rapportage aan de kamer worden opgeheven. Naar mijn oordeel heeft de immuniteit nog steeds een belangrijke functie te vervullen bij de bescherming

* Hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht Universiteit Utrecht.

¹ Verslag van het symposium over de Wet op de parlementaire enquête van 26 januari 2004, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal 2004, p. 35.

van het open en onafhankelijke parlementaire debat. Onschendbaarheid is daarentegen echter niet nodig voor schriftelijke rapportages aan kamers of kamercommissies, die naar rijp beraad, weloverwogen en goed geformuleerd tot stand hadden kunnen en moeten komen.

2 Context

De laatste jaren is er in toenemende mate kritiek op de Wet op de parlementaire enquête en het optreden van enquêtecommissies op basis van deze wet. Zo zouden enquêtecommissie te zeer andere onderzoeken belemmeren, in het bijzonder strafrechtelijke. Deze kritiek kwam vooral naar voren bij de enquête naar de opsporingsmethoden van de positie en bij het onderzoek naar fraude in de bouwnijverheid. Bij dat laatste onderzoek speelde ook nog de mogelijke interferentie met onderzoek van een bestuursrechtelijke toezichthouder, i.c. de NMa. Naar mijn oordeel vallen de problemen op dit onderdeel wel mee. In de praktijk worden er goede afspraken gemaakt tussen enquêtecommissies, het Openbaar Ministerie en eventuele toezichthouders, terwijl bovendien de zorg van sommigen dat getuigen door 'leeg te lopen' bij enquêtecommissies zichzelf een vorm van strafrechtelijke immuniteit kunnen verschaffen in het licht van het EVRM zeker geen opgeld doet.²

Problematischer is naar mijn oordeel de gebrekkige rechtsbescherming van getuigen en deskundigen die door de enquêtecommissies worden ingeschakeld. De plicht tot het verschaffen van documenten, maar vooral de plichten om te verschijnen en te antwoorden zijn zeer ingrijpend, vooral ook omdat de getuige – anders dan in vele buitenland – niet de bescherming geniet die in strafrechtelijke procedures gebruikelijk is.³ Adequate mogelijkheden tot rechtsbescherming zijn er in Nederland eigenlijk niet. Er wordt in dit verband wel gepleit voor het openen van de mogelijkheden van bezwaar en beroep naar analogie van de procedures die enige jaren geleden in het kader van de dualisering van in de Gemeentewet en in de Provinciewet zijn opgenomen.

² EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 677 m.nt. Knigge (Saunders).

³ Zie voor Duitsland bijvoorbeeld M. Schulte, 'Das Recht der Untersuchungsausschüsse', *JURA (Juristische Ausbildung)* 2003, p. 505 e.v., alwaar men vele regels van het strafprocesrecht van toepassing heeft verklaard op de enquêteprocedure. Kern van de bescherming door de strafrechtelijke procedure geboden, betreft natuurlijk het zwijgrecht. Dat kent men bijvoorbeeld ook in België en in de Verenigde Staten.

Beide genoemde onderwerpen – samenloop met andere procedures en rechtsbescherming – zijn voorwerp van studie van de Tweede-Kamercommissie die in 2004 werd ingesteld om wijzigingen van de WPE voor te bereiden.⁴ Eén onderwerp krijgt niet of nauwelijks aandacht van de genoemde kamercommissie, te weten de beperking van de immuniteit van enquêtecommissie. Dat is jammer, omdat dit een belangrijke bescherming zou kunnen bieden aan getuigen, deskundigen en anderen die op enigerlei wijzen betrokkenen kunnen raken bij de werkzaamheden in het kader van een parlementaire enquête.

3 Voortdurende uitbreiding parlementaire immuniteit

De ontwikkelingsgeschiedenis van de parlementaire immuniteit is elders uitvoerig beschreven.⁵ Hier wil ik volstaan met een korte schets van de voortdurende uitbreiding van de reikwijdte van de immuniteit.

In 1848 werd de parlementaire immuniteit voor het eerst in de Grondwet opgenomen. Het was vooral op aandringen van Thorbecke dat de 'vrijheid van spreken' in de Grondwet werd verankerd. Zoals Elzinga beschrijft, ging dit met weinig diepgaande beschouwingen gepaard.⁶ Wel weten we dat ze vooral was bedoeld als waarborg voor de onafhankelijkheid van koning en ministers; de afgevaardigden zouden zonder schroom kritiek moeten kunnen uiten. Opmerkelijk is dat de aandacht destijds slechts uitging naar de strafrechtelijke parlementaire immuniteit. Dat blijkt eigenlijk ook al uit de bewoordingen van het toenmalige artikel 92: 'De leden der Kamers zijn niet geregtelijk vervolgbaar wegens de advijzen, door hen in de vergadering uitgebragt.' Bij de noodzaak tot bescherming tegen civielrechtelijke aansprakelijkheid werd toen kennelijk nog

4 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 547.

5 B.F. de Jong, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor immuniteitsgerechtigden', in: B.F. de Jong & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Nijmeegs staatsrecht, Bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* Nijmegen: Katholieke Universiteit: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 47 e.v.; D.J. Elzinga, 'Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers', in: *Staatkundig jaarboek* 1986, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1985, p. 311-324 en P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004 p. 118 e.v.

6 D.J. Elzinga, a.w., p. 215-216.

niet, althans niet expliciet, stilgestaan.⁷ Ook om een andere reden was de reikwijdte van de desbetreffende bepaling destijds beperkt; het ging slechts om de bescherming van 'advijzen'. Interrupties en de besprekingen in secties waren bijvoorbeeld niet beschermd.⁸ Uit vroege jurisprudentie blijkt inderdaad dat de rechter wel ruimte zag voor vervolging van bijvoorbeeld krenkende uitlatingen door volksvertegenwoordigers,⁹ maar al snel gooide de rechter het over een andere boeg en ging over tot een ruime interpretatie van immuniteit, inclusief de onschendbaarheid voor civielrechtelijke aansprakelijkheid, zoals De Jong helder laat zien.

Bij de grondwetsherziening van 1887 werd de immuniteit verder uitgebreid. De nieuwe bepaling luidde als volgt: 'De leden der Staten-Generaal zijn niet geregteijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd.' Met deze verandering werd beoogd te komen tot een volstreckte onvervolgbaarheid voor uitlatingen in of aan (curs. HK) de vergadering gedaan. Met andere woorden: er was geen sprake meer van een beperking tot 'advijzen' en verder was er een uitbreiding van de immuniteit tot hetgeen schriftelijke aan de vergadering werd overgelegd.

In 1922 kwam het tot een uitbreiding van de kring van immuniteitsgerechtigden tot ministers, regeringscommissarissen en andere ambtenaren die de minister in de kamer bijstaan. De kring werd nog wijder getrokken bij de grondwetsherziening van 1983 door ook 'andere personen die deelnemen aan de beraadslaging' te vrijwaren van vervolging. Ook anderszins kende de tekst van de Grondwet van 1983 een uitbreiding van de immuniteit. De civielrechtelijke immuniteit werd expliciet erkend en voorts werd duidelijk gemaakt dat de immuniteit ook gold voor commissievergaderingen. Sinds 1983 luidt de tekst aldus:

'De leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en ander personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijke hebben overgelegd.'

7 B.F. de Jong, *a.w.*, p. 47. Er kon dan ook nog lange tijd worden verdedigd dat de parlementaire onschendbaarheid geen bescherming bood tegen civielrechtelijke acties. Zie M.J. van Rossum du Chattel, *Tijdschrift voor Openbaar bestuur* 1959, p. 14.

8 A.F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, Utrecht: Kemink 1920, p. 406.

9 HR 30 juli 1861, W. 2297.

4 Immunititeit niet onomstreden

Immunititeit voor volksvertegenwoordigers is dus door de eeuwen heen niet vanzelfsprekend geweest, noch onveranderlijk qua inhoud. Met enige regelmaat zijn er ook stemmen opgegaan om de parlementaire onschendbaarheid af te schaffen of in ieder geval aan banden te leggen. Zo werd aan het begin van de 20^e eeuw betoogd dat de positie van kamerleden inmiddels zo sterk was, dat voor misbruik moest worden gevreesd, terwijl de kamers onvoldoende middelen hadden om een eventueel misbruik tegen te gaan.¹⁰ Bij dat laatste moet gedacht worden aan sancties op basis van het intern werkende reglement van orde, zoals het ontlenen van het woord en het verwijderen uit de vergadering.

Ook in recenter tijden zijn er wel voorstellen gedaan om de immunititeit in te perken. Het reduceren van de strafrechtelijke immunititeit is daarbij zelden aan de orde. In het begin van de vorige eeuw is er met enige regelmaat verdedigd dat bij schending van geheimhoudingsbepalingen de immunititeit dient te worden opgeheven, en vlak voor de Tweede Wereldoorlog werd door de regering aangegeven dat in het geval van opruiing door revolutionaire volksvertegenwoordigers de gerechtelijke onvervolgbaarheid moest worden uitgesloten.¹¹ Enige ophef veroorzaakte het pleidooi van het Tweede-Kamerlid De Graaf (D66) in 1995 voor het mogelijke opheffen van de immunititeit van volksvertegenwoordigers die zich schuldig maakten aan racistische en anderszins discriminerende uitlatingen.¹²

De civielrechtelijke immunititeit staat daarentegen beduidend vaker ter discussie. Zo gaf De Jong in 1987 in een doorwrocht betoog aan dat natuurlijk de parlementaire taal een andere is dan die van de gewone samenleving. In het parlement is veel meer ruimte voor stijlfiguren als overdrijving, cynisme en ironie, en om die reden zou er dus niet snel overgegaan moeten worden tot het aannemen van aansprakelijkheid wegens belediging, maar – naar het oordeel van De Jong – is het parlement geen vrijplaats voor leugens, voor het doen van onware mededelingen, zeker niet als de burger daardoor schade lijdt. Hij komt dan ook tot de conclusie dat ter zake wel degelijk een civielrechtelijke aansprakelijkheid dient te

¹⁰ W.A.E. van Os, *De gerechtelijke onvervolgbaarheid der Volksvertegenwoordigers*, Groningen: Wolters 1910, p. 139. Zie voorts ook E. van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971, p. 181.

¹¹ D.J. Elzinga, *a.w.*, p. 217-218.

¹² Meer hierover Bovend'Eert & Kummeling, *a.w.*, p. 121. Over deze problematiek nog uitgebreider M.S.D. Wijman, *Grenzen aan de onschendbaarheid* (doctoraalscriptie Utrecht) 1995.

gelden.¹³ In lijn hiermee vroeg zich L.F.M. Verhey in 2002 af of het nog wel van deze tijd is dat kamerleden en ministers niet op gelijke voet met gewone burgers aansprakelijke kunnen worden gesteld voor hun uitlatingen en dus ook voor hetgeen zij in het parlement te berde brengen.¹⁴

Verhey deed zijn uitlatingen tegen de achtergrond van een interessante uitspraak van de Hoge Raad over een mogelijke 'afgeleide immuniteit' van onderzoekers die ten behoeve van een parlementaire enquête werkzaamheden hadden verricht. Het ging daarbij om een civielrechtelijke procedure die was aangespannen door een advocaat tegen een van de onderzoekers, omdat deze – kort gezegd – jegens hem onrechtmatig zou hebben gehandeld door hem ten onrechte als 'foute advocaat' te bestempelen. De uitspraak van de Hoge Raad is interessant omdat deze klaarheid verschaft over de reikwijdte van art. 71 Gw, maar ook omdat de Hoge Raad eigenlijk niet gelukkig lijkt te zijn met de beperkte bescherming van onderzoekers ten behoeve van een enquêtecommissie.

5 HR 28 juni 2002, Van de Bunt, NJ 2002, 577

In opdracht van de enquêtecommissie Opsporingsmethoden deed de criminoloog Van de Bunt onder andere onderzoek naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit bij advocaten. Zijn onderzoeksverslag werd door de enquêtecommissie als bijlage bij haar rapport aan de Tweede Kamer opgenomen. In dat verslag was de casuïstiek geanonimiseerd weergegeven. Toch wist De Telegraaf een van de namen van betrokken advocaten te onthullen. De advocaat achtte zich in zijn eer en goede naam aangetast en hij daagde de onderzoeker voor de rechter. De rechtbank veroordeelde Van de Bunt tot betaling van een bedrag van fl. 150.000,- wegens geleden immateriële schade. Het hof halveerde dit bedrag.

De zaak kwam in cassatie. Daarin stond vooral de vraag centraal of een externe deskundige die op eigen naam rapporteert aan een enquêtecommissie een beroep kan doen op de bescherming van art. 71 Gw. Volgens de Hoge Raad stond niet ter discussie of het eindrapport met inbegrip van de bijlagen – waaronder de deelrapporten die (mede) waren opgesteld door de deskundige – tot de stukken behoort waarop de parlementaire immuniteit betrekking heeft. Volgens de Hoge Raad was de primair te beantwoorden vraag of de deskundige behoort

¹³ B.F. de Jong, *a.w.*, p. 55-58.

¹⁴ Zie zijn annotatie bij HR 28 juni 2002, *JB* 2002, 266.

tot 'andere personen die deelnemen aan de beraadslaging' als bedoeld in art. 71 Gw. Aan de hand van de grondwetsgeschiedenis 1983 beantwoordt de Hoge Raad deze vraag ontkennend. Bij de parlementaire behandeling werd destijds in het bijzonder door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Wiegel, benadrukt dat er een onderscheid moest worden gemaakt tussen personen die bewindslieden en kamerleden niet op eigen titel bijstaan tijdens te beraadslagingen, bijvoorbeeld bij de behandeling van initiatiefvoorstellen en anderzijds personen die door kamercommissies worden gehoord of aan deze commissies inlichtingen hebben gegeven. Naar zijn oordeel namen laatstgenoemden een geheel andere positie in: zij spreken en schrijven op eigen verantwoordelijkheid en dus niet in het kader van de functievervulling van kamerleden. Daarom achtte de minister het niet juist dat de immuniteit zich ook tot deze personen zou uitstrekken.¹⁵ De Tweede Kamer liet het daarbij en ook de Eerste Kamer kwam niet tot andere inzichten.

In deze lijn doorredenerend kwam de Hoge Raad tot de conclusie dat indien een kamer of kamercommissie in een vergadering of hoorzitting personen hoort zonder hen tot de *beraadslaging* (curs. HK) toe te laten, aan deze personen geen immuniteit toekomt. Evenmin komt immuniteit toe aan personen die zich schriftelijk tot een kamer of kamercommissie wenden, aldus de Hoge Raad. Wat moet dan worden verstaan onder het begrip 'beraadslaging' als bedoeld in art. 71 Gw? Volgens de Hoge Raad moet daaronder worden verstaan het 'parlementaire debat', dat wil zeggen: 'de schriftelijke of de mondelinge uitwisseling van standpunten in een vergadering van een kamer of een kamercommissie'. Het verlenen van bijstand aan een parlementaire enquêtecommissie, brengt niet de bevoegdheid mee van externe onderzoekers om zelf deel te nemen aan het debat, aldus de Hoge Raad.

Ook met het beroep van Van de Bunt op het bestaan van een 'afgeleide immuniteit' maakt de Hoge Raad korte metten. De gedachte achter het aannemen van een dergelijke immuniteit zou zijn dat de immuniteit van de (leden van de) parlementaire enquêtecommissie in belangrijke mate illusoir zou worden indien personen die in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de een enquêtecommissie werkzaam zijn, zich niet ook zouden kunnen beroepen op immuniteit. De Hoge Raad: 'Dit betoog snijdt geen hout. De parlementaire immuniteit strekt ertoe de deelnemers aan de parlementaire beraadslaging een optimale uitingsvrijheid te geven, zonder dat zij hoeven te vrezen dat zij strafrechtelijk vervolgd of civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden vanwege de door

¹⁵ *Handelingen II* 1979/80, p. 2722.

hen gedane uitlatingen. Aan die uitingsvrijheid wordt geen afbreuk gedaan door strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in opdracht en onder verantwoordelijkheid van een deelnemer aan de parlementaire beraadslaging werkzaam zijn. Ter waarborging van die uitingsvrijheid is een afgeleide immuniteit voor een externe deskundige als B. (...) dus niet noodzakelijk.'

Op het betoog dat het aannemen van strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid het risico met zich brengt dat externe onderzoekers geen medewerking meer willen verlenen aan werkzaamheden van enquêtecommissies, reageert de Hoge Raad dat het rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaat om de kring van immuniteitsgerechtigde personen wijder te trekken dan in art. 71 is vermeld en bedoeld. Interessant is daarbij overigens nog dat de Hoge Raad verwijst naar de rechtsvergelijking verricht door advocaat-generaal Langemeijer, waaruit blijkt dat de huidige regeling van immuniteit niet uit de pas loopt met de immuniteit in de ons omringende landen. Sterker nog: de Nederlandse regeling is bepaald ruimhartiger als het gaat om de kring van immuniteitsgerechtigden. In de meeste gevallen worden slechts parlementleden beschermd.¹⁶ In Duitsland is er jurisprudentie die expliciet duidelijk maakt dat externe deskundigen geen immuniteit genieten.¹⁷

De lijn van redeneren van de Hoge Raad lijkt me duidelijk en zeer verdedigbaar. Beschermd worden de deelnemers aan het parlementaire debat, de daadwerkelijke uitwisseling van standpunten, en niet de degenen die op eigen naam louter bijstand verlenen ten behoeve van het parlementaire debat. Bovendien is deze benadering zo gek nog niet als je de vergelijking maakt met ons omringende landen.

Tot dusver dan ook niets dan lof voor de Hoge Raad. Dit hoge rechtscollege laat het echter niet bij de hierboven weergegeven overwegingen en conclusies en vanaf dat moment heb ik wat meer moeite om de raad te 'volgen'. Blijkbaar zit Hoge Raad toch met de kwestie in zijn maag, omdat hij geheel ten overvloede suggesties doet om aansprakelijkheid van externe deskundigen te voorkomen.¹⁸

Allereerst wijst de Hoge Raad erop dat een externe deskundige die niet op eigen naam naar buiten treedt geen enkel risico loopt. Strikt juridisch lijkt me dit juist, wetenschappelijk gezien lijkt me dit onbevredigd. Resultaten van weten-

16 Conclusie A-G Langemeijer, onder 2.26-2.30.

17 Bundesgerichtshof (BGH) 5 mei 1981, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1981, p. 227-2120.

18 Uitvoerder: Jolande G.M. ter Avest, *Enquête en immuniteit: noodzaak of anomalie?* (doctoraalscriptie Utrecht) 2005.

schappelijk onderzoek horen openbaar en controleerbaar te zijn. Bovendien moet de wetenschapper aangesproken kunnen worden op gehanteerde methoden en bevindingen. Dat wordt een stuk lastiger als de onderzoeker anoniem blijft.

In een reactie op het Van de Bunt-arrest staat nu in het Draaiboek Onderzoek van de Tweede Kamer vermeld dat alle activiteiten van de leden en de staf van de onderzoekscommissie vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de onderzoekscommissie.¹⁹ Op deze – wat onhandige – manier wordt blijkbaar beoogd de ondersteunende staf in de immuniteit van de commissie te laten delen. Volgens Muller en Coenen is het niet duidelijk of hierdoor onafhankelijke/wetenschappelijke onderzoekers verschoond zijn van strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid.²⁰ Volgens mij is die duidelijkheid er wel; zolang de onderzoeker niet is toegevoegd aan de anonieme, niet op eigen naam rapporterende, staf geldt de aansprakelijkheid onverkort. Dat volgende onderzoekscommissies dat terdege beseften, bleek mij persoonlijk toen ik gevraagd werd als staatsrechtelijk adviseur van de enquêtecommissie-Bouwnijverheid. Tegen de achtergrond van het feit dat de overheid Van de Bunt had aangeboden zijn schadevergoeding over te nemen,²¹ kregen aanvankelijk de onderzoeksinstituten/universiteiten waarvoor externe deskundigen werkzaam waren contracten voorgelegd die van hen eisten dat zij zouden instaan voor belachelijke hoge bedragen aan schadevergoeding, op welke wijze dan ook ontstaan door het werk van de externe deskundigen. Ik weet niet hoe anderen het hebben opgelost, maar uiteindelijk heeft mijn bazin een contract ondertekend waarin slechts werd ingestaan voor schade ontstaan door het niet op wetenschappelijk verantwoorde wijze rapporteren (en tegen aanmerkelijk lager bedrag).

De Hoge Raad zag nog een andere uitweg voor de deskundige, namelijk het zich laten horen door de enquêtecommissie. In de ogen van de Hoge Raad zou dan art. 24 van de Wet op de parlementaire enquête (WPE) bescherming bieden; voor de enquêtecommissie afgelegde verklaringen kunnen – behoudens meinedige verklaringen – nimmer als bewijs in rechte gelden, hetzij tegen degene door

¹⁹ Kamerstukken II 28 336.

²⁰ E.R. Muller & N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 46.

²¹ A.J. Nieuwenhuis, 'Onvoldoende bescherming voor parlementair onderzoek?', *NJB* 1999, p. 1560. Een mogelijkheid die overigens ook door de Hoge Raad in haar algemeenheid wordt geopperd teneinde risico's voor externe deskundigen in te dammen. Zie de laatste zin van ov. 4-5.

wie ze zijn afgelegd, hetzij tegen derden. In lijn met Nieuwenhuis²² wil ik hier toch enkele kanttekeningen bij plaatsen. Ten eerste moet duidelijk worden gesteld dat art. 24 WPE geen immuniteit vestigt; het gaat daarbij om uitsluiting van bewijs. Met andere woorden, aansprakelijkheid is wel degelijk mogelijk als er ander bewijs in stelling wordt gebracht.

Verder is van belang er op te wijzen dat de bewijsuitsluiting van art. 24 WPE alleen geldt voor 'Verklaringen voor een commissie, of op haar vordering afgelegd.' We mogen aannemen dat onderzoekers hun opdracht in vrijwilligheid aanvaarden, dus hun onderzoeksrapporten worden niet op 'vordering' van de commissie afgelegd. Blijft over dat bewijsuitsluiting mogelijk is voor datgene wat in een verhoor is gezegd, maar als en zodra er tevens een onderzoeksrapport is overgelegd (op eigen naam) kan op basis daarvan een aansprakelijkheidsstelling plaatsvinden. Anders gezegd: art. 24 WPE biedt bescherming aan de deskundige die slechts mondelinge verklaringen aflegt, of schriftelijk verklaringen onder dwang van de commissie. Dit lijken mij geen situaties die zich vaak voor zullen doen bij een zichzelf respecterende wetenschapper en om die reden lijkt mij dit door de Hoge Raad aangedragen échappatoire niet erg voor de hand liggend. Koekkoeks voorstel om een deskundigenrapport dan maar integraal in te lassen in het verhoor, lijkt een vondst, maar is vergezocht en doet de werkelijkheid van het verhoor geweld aan en is om deze en nog later te vermelden redenen niet wenselijk.²³

Vermeldenswaard is nog een andere suggestie van de Hoge Raad. Er zou in de reglementen van orde een regeling kunnen worden getroffen die de mogelijkheid opent dat kamerleden zich tijdens de beraadslaging kunnen laten bijstaan door een persoon die onder eigen naam deelneemt aan de beraadslaging. Op deze wijze zou inderdaad wel een immuniteit kunnen worden bewerkstelligd. Maar de kernvraag is natuurlijk: moeten we dit wel willen?

6 Geen immuniteit voor onderzoeksrapporten

Met Verhey ben ik van mening dat er geen aanleiding is om de kring van immuniteitsgerechtigden te verruimen tot externe deskundigen.²⁴ Onderzoekers die hun werk zorgvuldig doen, horen niets te vrezen te hebben en hebben niets te

²² A.J. Nieuwenhuis, *a.w.*, p. 1561.

²³ Verslag van het symposium over de Wet op de parlementaire enquête van 26 januari 2004, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal 2004, p. 35.

²⁴ Zie zijn annotatie bij HR 28 juni 2002, *JB* 2002, 266, punt 7.

vrezen; zij beschikken immers over deugdelijk bewijs voor hun conclusies. Het aannemen van immuniteit zou zelfs averechts kunnen werken; de stimulans om zorgvuldig onderzoek te doen zou zelfs kunnen afnemen. In de woorden van A-G Langemeijer: '(...) de mogelijkheid dat de betrokkene persoonlijk in rechte wordt aangesproken ter zake van onzorgvuldigheden in de wijze waarop hij het onderzoek verricht of daaromtrent aan de Kamercommissie rapporteert, kan juist een prikkel vormen om het onderzoek met nog grotere zorgvuldigheid te verrichten.'²⁵

Ik zou nog een stap verder willen zetten: diezelfde argumentatie gaat volgens mij ook op voor de onderzoeksrapportage van de enquêtecommissie zelf. Het gaat daarbij niet om bevindingen die 'in the spur of the moment', in het vuur van het parlementaire debat worden ingebracht. Integendeel, het gaat om rapportages waaraan maandenlang is gewerkt, terwijl ook over de conclusies langer kan worden nagedacht. In de praktijk gebeurt dat ook, met name vanwege de grote politieke repercussies die een rapport van een enquêtecommissie kan hebben. Mag vanwege de grote maatschappelijke gevolgen die een enquête kan hebben, maar ook vanwege meer bijzondere gevolgen voor instellingen, bedrijven en individuen niet ook van een enquêtecommissie geëist worden dat haar onderzoek, in het bijzonder haar conclusies in rechte overheid kunnen blijven? Dat die gevolgen groot kunnen zijn, staat buiten kijf. Zo kunnen bedrijven die, die al dan niet ten onrechte, beschuldigd worden van fraude geconfronteerd worden met enorme omzetverliezen. Ook kunnen enquêtes enorme gevolgen hebben voor individuen. Zo werden bij de Bouwenquête bepaalde ambtenaren van Verkeer en Waterstaat geconfronteerd met verregaande beschuldigingen van fraude, gebrekkige integriteit, etc. Een gelegenheid om zich te verweren was er niet. Het laat zich raden welke gevolgen dit kan hebben voor de eer en goede naam, en in het bijzonder de carrière van betrokkenen.²⁶

Naar mijn oordeel dienen uitspraken van enquêtecommissies over bedrijven, instellingen en personen die verwijtbaar onjuist zijn niet zonder gevolgen te blijven. Niet is in te zien waarom de betrokkenen maar met de schade zouden moeten blijven zitten. Lubberdink trekt hierbij de parallel met instituties als bijvoorbeeld het OM en de NMa.²⁷ Waarom zou de rechtspersoon waarvan deze instel-

²⁵ Conclusie A-G Langemeijer, onder 2.24.

²⁶ Verslag van het symposium over de Wet op de parlementaire enquête van 26 januari 2004, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal 2004, p. 34.

²⁷ H.G. Lubberdink, *Enkele opmerkingen over de parlementaire enquête in Nederland in de afgelopen vijftig jaar*, Preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Deventer: Kluwer 2003, p. 36-37.

lingen deel uitmaken wel moeten opdraaien voor de schade ontstaan door onrechtmatig handelen en de rechtspersoon de staat niet voor onrechtmatig optreden van een enquêtecommissie? De aard van een parlementaire enquête rechtvaardigt een dergelijk onderscheid niet. Zulks klemmt te meer nu enquêtecommissies de laatste jaren zich in toenemende mate op het terrein van het OM en bestuursrechtelijke toezichthouders bewegen.

Kortom: er is reden om de immuniteit voor de civielrechtelijke aansprakelijkheid van schriftelijke rapportages van enquêtecommissies op te heffen. Wat de strafrechtelijke aansprakelijkheid betreft, ligt de zaak beduidend ingewikkelder al was het alleen maar omdat in zijn algemeenheid de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid ingewikkelder is.²⁸ Veel belangrijker is echter dat hier een van de oorspronkelijke functies van de parlementaire immuniteit in beeld komt; volksvertegenwoordigers moeten zich vrijelijk kunnen uitspreken over het bestuur, zonder dat ze bevreesd hoeven te zijn voor vervolging.

7 Slotbeschouwing

Er is zeker geen reden om de parlementaire immuniteit geheel af te schaffen zoals door sommigen in het verdere maar ook recente verleden wel is beweerd. Maar is zeker ook geen aanleiding om de immuniteit uit te breiden tot externe deskundigen die werkzaam zijn voor de kamer(commissies), althans om naar wegen te zoeken om externe deskundigen meer bescherming te bieden tegen aansprakelijkheidsclaims van derden, zoals door Koekkoek is gesuggereerd.

Gelet op de potentieel grote gevolgen van de rapportages van enquêtecommissies is het wenselijk om de immuniteit te beperken tot datgene waarvoor ze oorspronkelijk was bedoeld en waarvoor ze nog steeds een nuttige functie vervult, te weten de bescherming van het parlementaire debat, de (onmiddellijk) uitwisseling van standpunten. Daarbij gaat het om het wezen van de parlementaire democratie en via de (onbevreesde) parlementaire controle op het bestuur ook om de realisatie van 'checks and balances'. Dat daarbij in het heetst van de strijd ongelukjes en ongelukken gebeuren, neemt men graag op de koop toe. Rapporten van externe deskundigen en van enquêtecommissies worden niet in het 'heetst van de strijd' opgesteld, althans dat hoort niet te gebeuren. Van onderzoekers en onderzoekscommissies mag de grootst mogelijke zorgvuldigheid

²⁸ Zie mijn annotatie met uitvoerige literatuurverwijzingen bij het Pikmeer II-arrest, *AB Klassiek*, Deventer: Kluwer 2003, p. 415-424.

worden verwacht en geëist. Een zorgvuldigheid die wat mij betreft mag worden gestimuleerd door een beperking van de immuniteit.

parlementaire regeringsstelsel

G.J. LEENHOUT

1. De betekenis van politiek leiderschap

Op 27 november 2004 vond in Noordwijkerhout een VVD-congres plaats. Bij die gelegenheid werd de VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer, Van Aartsen, aangeroepen tot 'politiek aanvoerder' van de partij. Bij de verkiezingen van 2003 was Zalm nog VVD-lijsttrekker, fractievoorzitter en politiek leider, maar nadat die minister werd kreeg Van Aartsen binnen de partij een steeds sterkere leidende rol. Van Aartsen wilde daarom zonder omwegen worden aangeduid als de politiek leider van zijn partij, maar zo ver wensde het congres niet te gaan en aan het eind van de dag werd het dus 'aanvoerder'. Daarmee werd een nieuw begrip geïntroduceerd in de Nederlandse partijpolitieke verhoudingen. Wat het precies betekent is overigens niet geheel duidelijk. Volgens Van Aartsen had de VVD wel degelijk 'helder neergezet dat de fractievoorzitter leidend is in het uitvoeren van de koers van de partij'.¹ Wat is de 'politiek aanvoerder' dan minder dan de politiek leider of partijleider? Het blijft onhelder maar wel is het wel dat ook wel de bedoeling van het partijcongres.

Politiek leiderschap, of het af den niet veronachtzaam gebrek daaraan, is een centraal thema in actuele discussies over het functioneren van ons parlementaire regeringsstelsel. De laatste jaren maakten verschillende grote en kleinere, gevestigde en nieuwere politieke partijen leiderschaps- en leiderswisselingen door, onder druk van zowel politieke als maatschappelijke factoren. Soms was enige tijd onduidelijk wie als politiek leider van een bepaalde partij moest worden beschouwd, omdat meerdere prominente politici, in het parlement, in het kabinet of zelfs nog daarbuiten, een gezichtsbepalende rol speelden. Duidelijkheid omtrent het leiderschap van een partij is bismtemin van belang, omdat politieke partijen en hun leiders een belangrijke rol spelen bij het goed functioneren van ons staatsrechtelijke bestel, met name rond verkiezingen en kabinetsformaties. Het bizarre verloop van de verkiezingen in het voorjaar van 2002, die sterk

¹ Lievevrouwelijk hoofddocent staatsrecht aan de Universiteit van Tilburg.

² Interview in de Volkskrant van 29 november 2004, p. 2.