

TIJDELIJK PROTOCOL PARLEMENTAIRE ONDERVRAGING

Vastgesteld in de vergadering van 7 juli 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 400, nr. 4)

Artikel 1 (definitiebepalingen)

In dit protocol wordt verstaan onder:

- a. *wet*: Wet op de parlementaire enquête 2008;
- b. *commissie*: een commissie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de wet.
- c. *parlementaire ondervraging*: een kortlopende parlementaire enquête als bedoeld in artikel 2 van de wet, gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.

Artikel 2 (instelling commissie; taakomschrijving)

1. De Kamer kan op voorstel van één of meer leden besluiten tot het houden van een parlementaire ondervraging. Daartoe stelt zij een parlementaire enquête in op grond van artikel 2 van de wet. De Kamer en de commissie die de enquête uitvoert, nemen daarbij de bepalingen van dit protocol in acht.

2. De Kamer geeft in haar besluit tot het instellen van een enquête, als bedoeld in het eerste lid, de commissie de opdracht haar taak te vervullen door middel van het horen van personen als bedoeld in artikel 9 van de wet.

3. In het besluit, bedoeld in het tweede lid, kan de Kamer tevens een termijn opnemen waarbinnen de commissie wordt verzocht haar werkzaamheden af te ronden.

Artikel 3 (toepassing overige bevoegdheden; wijziging taakomschrijving)

1. Indien de commissie naar haar redelijk oordeel vaststelt dat naast het horen van personen onder ede de toepassing van andere bij de wet verleende bevoegdheden als bedoeld in hoofdstuk 3 van de wet nodig is voor de vervulling van haar taak, doet zij hiervan ten minste drie weken voor de daadwerkelijke toepassing schriftelijk mededeling aan de Kamer.

2. Indien de Kamer haar oorspronkelijke besluit tot het houden van een parlementaire ondervraging wijzigt, kan zij daarbij tevens bepalen dat dit protocol niet langer van toepassing is.

Artikel 4 (schriftelijke verklaring getuige of deskundige)

1. De commissie neemt in haar oproep voor het openbaar verhoor als bedoeld in artikel 10 van de wet op, dat de getuige of deskundige ter ondersteuning van het verhoor een schriftelijke verklaring omtrent de feiten waarop de parlementaire ondervraging betrekking heeft, aan de commissie kan zenden binnen een in de oproeping gestelde termijn.

2. De commissie maakt de schriftelijke verklaring openbaar uiterlijk op de dag dat de betreffende getuige of deskundige wordt gehoord, tenzij de commissie om gewichtige redenen besluit beperkingen te stellen aan de openbaarheid van de schriftelijke verklaring.

3. De commissie kan eisen stellen aan de vorm van de schriftelijke verklaring.

Artikel 5 (openingsverklaring getuige of deskundige)

1. De commissie biedt de getuige of deskundige na het afleggen van de eed of de belofte, maar voorafgaand aan het verhoor, gelegenheid een openingsverklaring af te leggen over de feiten waaromtrent informatie wordt verlangd.

Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

1. De commissie kan eisen stellen aan de vorm van de openingsverklaring.

Artikel 6 (evaluatiebepaling)

De Kamer stelt vier jaar na de inwerkingtreding van dit protocol een verslag op over de doeltreffendheid en de effecten van dit protocol in de praktijk.

Artikel 7 (inwerkingtreding)

1. Dit protocol treedt in werking op 7 juli 2016 en vervalt op 7 juli 2021.
2. Indien dit protocol van toepassing is voor een commissie ingesteld voor 7 juli 2021, blijven de bepalingen van dit protocol voor die commissie van toepassing totdat deze commissie haar werkzaamheden heeft afgerond.

Toelichting

1. Inleiding: waarom dit protocol?

Op 3 juli 2013 nam de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) de motie-Segers c.s.¹ aan, waarin het Presidium werd verzocht een verkenning uit te voeren, bij voorkeur in de vorm van een ontwerp-regeling, naar een zogeheten parlementaire ondervraging, die regelt dat, na een korte maar gedegen voorbereiding, snelle en korte parlementaire verhoren onder ede kunnen worden gehouden en te bezien welke aanpassing nodig is van de Regeling parlementair en extern onderzoek, alsmede van de Wet op de parlementaire enquête. Op 19 december 2013 besloot de Kamer, op voorstel van de Commissie voor de Werkwijze en het Presidium, het onderzoeken van de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête op te dragen aan de Tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE).²

De TCEWPE heeft de mogelijkheden voor een regeling van een zogeheten parlementaire ondervraging, zoals in de motie omschreven, nader verkend.³ Daarbij heeft zij onderzoek gedaan naar de verschillende vormen waarin dit nieuwe instrument zou kunnen worden gegoten. Zij heeft onder meer gesproken met verschillende (oud-) Kamerleden, griffiers, wetenschappers en andere deskundigen. Op basis van haar onderzoek is de TCEWPE tot de conclusie gekomen dat een nadere wettelijke regeling van het voorgestelde instrument nog te vroeg is. Zij acht het verstandiger om eerst praktische ervaring op te doen met de voorgestelde werkwijze. De bestaande regelingen, in het bijzonder de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: de wet) en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe), bieden daartoe voldoende mogelijkheden. Dit protocol en de bijbehorende toelichting zijn bedoeld als leidraad voor zowel de Kamer als de in te stellen enquête- c.q. ondervragingscommissie om te komen tot een gestructureerde en met voldoende waarborgen omklede toepassing van de bestaande regelingen in het kader van een parlementaire ondervraging. Het navolgende moet daarom worden gelezen in samenhang met de genoemde wettelijke en reglementaire voorschriften en de respectievelijke toelichtingen daarop.

Het protocol wordt vastgesteld voor de duur van vijf jaar. De opgedane ervaringen met de parlementaire ondervraging worden na vier jaar geëvalueerd, teneinde te kunnen

¹ Kamerstuk 33 609, nr. 14.

² Kamerstuk 33 812, nr. 2.

³ Zie voor het verslag van deze verkenning: Kamerstuk 34 400, nrs. 1 en 2.

bepalen of na het vervallen van het protocol een definitieve regeling van de parlementaire ondervraging wenselijk is.

2. Kenmerken parlementaire ondervraging

Dit protocol biedt een procedurele handreiking voor de toepassing van de wet en bijbehorende regelgeving in het geval de Kamer besluit tot het houden van een parlementaire ondervraging. Onder een parlementaire ondervraging wordt hier verstaan: ***een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.***

Een kortlopende enquête

Vooropgesteld wordt dat dit protocol geen afbreuk beoogt te doen aan de werking van de wet. Ook worden geen nieuwe bevoegdheden gecreëerd of gewijzigd. Tevens is niet beoogd de bestaande enquêtepraktijk, zoals die zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, te herzien. Wel constateert de TCEWPE dat de wijze waarop het enquête-instrument sinds de RSV-enquête van 1983 wordt toegepast, ertoe heeft geleid dat het een tijdsintensief en kostbaar instrument is geworden dat slechts in uitzonderlijke situaties wordt ingezet. Van enquêtecommissies wordt in de regel een uitvoerig en diepgravend dossieronderzoek gevraagd. Deze praktijk is mogelijk gemaakt door de geleidelijke uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden sinds de jaren 70 van de vorige eeuw. Deze praktijk heeft ook tot een bepaald verwachtingspatroon geleid, zowel binnen als buiten de Kamer, wat de inzetbaarheid van het instrument verder belemmert.

De wet verplicht echter geenszins tot het houden van langdurige enquêtes. Er zijn ook situaties denkbaar waarin de Kamer haar enquête-instrument op een minder intensieve wijze zou willen inzetten. Dit protocol biedt daartoe een procedureel kader. De hierin opgenomen werkwijze heeft een aantal consequenties, die hieronder worden besproken.

Reikwijdte van een parlementaire ondervraging

Dit betreft in de eerste plaats de reikwijdte van een parlementaire ondervraging. De belangrijkste doelen van een enquête, zo wordt in de memorie van toelichting bij de wet gesteld, zijn waarheidsvinding en het trekken van lessen voor de toekomst. De enquête is in de eerste plaats een controle-instrument, maar kan ook als wegbereider dienen voor toekomstige wetgeving of misstanden aan de kaak stellen.⁴ Ook bij een parlementaire ondervraging kunnen dergelijke doelstellingen aan de orde zijn, maar eenzelfde ambitieniveau als bij de klassieke enquête past daar waarschijnlijk niet bij. Er wordt immers geen uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd en er zullen waarschijnlijk minder verhoren dan bij een enquête plaatsvinden. De informatie die tijdens de verhoren boven tafel komt, is *mondelijke* informatie: een weergave van feiten en omstandigheden zoals de getuige zich deze herinnert of heeft ervaren.

Tegen deze achtergrond zou een parlementaire ondervraging bijvoorbeeld uitkomst kunnen bieden wanneer de Kamer de conclusies van door anderen verricht (feiten-) onderzoek en eventuele daaruit voortvloeiende onduidelijkheden zou willen controleren of duiden. Op die manier kan de Kamer bij een actueel thema of een concreet voorval dat tot maatschappelijke onrust heeft geleid op korte termijn en met voldoende kennis van zaken voorzien in een behoefte aan nadere inlichtingen zonder daarbij afhankelijk te zijn van informatievoorziening door (tussenkomen van) de regering of de bereidwilligheid van de te horen personen. Daarnaast zou een parlementaire ondervraging bijvoorbeeld kunnen worden overwogen wanneer in een reeds lopend regulier parlementair onderzoek, uitgevoerd door een tijdelijke commissie in de zin van artikel 142 RvO, onvoldoende medewerking wordt verkregen van specifieke personen.

⁴ Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 7.

Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

Een parlementaire ondervraging dient uiteindelijk bij te dragen aan de uitoefening van de constitutionele taken van de Kamer, waarvan parlementaire controle en (mede)wetgeving de kern vormen. Hoewel deze parlementaire kerntaken doorgaans zeer ruim worden uitgelegd, betekent dit niet dat er geen grenzen zijn. Zo zou een puur historisch-wetenschappelijk onderzoek waarschijnlijk buiten de reikwijdte van het onderzoeksrecht vallen. Dat geldt ook voor een onderzoek waarbij de Kamer *de facto* op de stoel van de rechter of het openbaar ministerie zou gaan zitten. Het is daarom aan te raden om in het Kamerbesluit uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de wijze waarop het onderzoek bijdraagt aan de parlementaire taakuitoefening.

Ingevolge artikel 33 van de wet dient de commissie haar bevindingen neer te leggen in een openbaar rapport dat zij aan de Kamer aanbiedt. Gelet op het kortdurende karakter van de parlementaire ondervraging ligt het niet in de rede dat de commissie een rapport vervaardigt met de omvang en diepgang die gebruikelijk is bij een klassieke enquête. In elk geval mag van haar worden verwacht dat zij verantwoording aflegt over haar werkzaamheden. Daarnaast dient zij kort verslag te doen van de bevindingen die zij heeft opgedaan uit de verhoren. Of de commissie ook uitvoerige inhoudelijke conclusies en aanbevelingen formuleert, is, voor zover de onderzoeksopdracht van de Kamer hierover niets bepaalt, ter beoordeling van de commissie.

Zorgvuldige besluitvorming

Dat het enquête-instrument ook op een minder intensieve wijze dienstbaar kan zijn aan de Kamer, betekent niet dat het instrument ook op een lichtvaardige wijze zou moeten worden toegepast. Het betreft immers nog steeds een zwaar instrument, dat ingrijpende wettelijke verplichtingen voor derden met zich meebrengt en verstrekkende gevolgen kan hebben voor getuigen en anderen wier belangen geraakt worden. Van de Kamer mag dan ook worden verwacht dat zij op zorgvuldige wijze besluit over de inzet van dit instrument. Daarbij zal moeten worden afgewogen of de inzet van het instrument evenredig is aan het te bereiken doel. Mogelijk kan een ander, minder ingrijpend instrument (zoals een gewone hoorzitting) worden ingezet. Wanneer het gaat om het inwinnen van mondelinge inlichtingen van departementsambtenaren, zou in eerste instantie de reguliere route moeten worden gevolgd. Dat betekent dat de Kamer zich allereerst tot de minister wendt, die de grondwettelijke plicht heeft om de Kamer de gewenste inlichtingen te verstrekken en verantwoording af te leggen over het departementale beleid. Wanneer dit echter niet (of niet binnen redelijke termijn) tot bevredigende antwoorden leidt, of wanneer dit op voorhand niet wordt verwacht en de Kamer van oordeel is dat de minister zijn inlichtingenplicht richting de Kamer in een geval van groot maatschappelijk belang onvoldoende waarmaakt, zou een parlementaire ondervraging kunnen worden overwogen.

Reeds aanwezige voorkennis

Een ander belangrijk element in de besluitvorming omtrent een parlementaire ondervraging is of de Kamer over voldoende kennis en informatie beschikt om op korte termijn op zorgvuldige wijze een verhoor onder ede af te kunnen nemen. Een gedegen voorbereiding en afstemming tussen commissieleden, zoals die bij enquêtes gebruikelijk is, vormen mede de basis voor een goed verhoor. Het houden van een parlementaire ondervraging ligt het meest voor de hand wanneer:

- de Kamer betrokkenen uit het veld wil horen onder ede over een onderwerp waaromtrent voldoende dossierkennis beschikbaar is, bijvoorbeeld uit eerdere inlichtingen van de regering, onderzoeksrapporten of andere bronnen op basis waarvan binnen relatief korte tijd een gedegen voorbereiding kan plaatsvinden; of
- de ondervraging plaatsvindt in het kader van een lopend parlementair onderzoek zonder enquêtestatus, waarin vooronderzoek is verricht en waaruit zou blijken dat de onderzoekscommissie van specifieke personen onvoldoende medewerking krijgt.

Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

Positie van getuigen en deskundigen

Een andere belangrijke overweging in de besluitvorming van de Kamer (en vervolgens de enquête- c.q. ondervragingscommissie) is de maatschappelijke impact van het houden van openbare verhoren waarbij een opkomst- en antwoordplicht geldt en de eed of belofte wordt afgenomen. De wet biedt reeds verschillende mogelijkheden om ongewenste nadelige effecten te voorkomen, zoals het houden van een verhoor zonder beeld- en geluidsregistratie, of het houden van een geheel besloten verhoor. In aanvulling daarop brengt dit protocol een aantal specifieke procedurele voorzieningen voor de getuige of deskundige (zie paragraaf 5).

De in dit protocol voorziene werkwijze kan, mits voldaan is aan de eisen van zorgvuldigheid, een volwaardig alternatief bieden wanneer een klassieke enquête als te intensief wordt beschouwd en andere parlementaire instrumenten, zoals de reguliere hoorzitting of een gewoon parlementair onderzoek, te licht of vrijblijvend worden bevonden.

3. Werking van dit protocol

Dit protocol is alleen van toepassing wanneer de Kamer bij de instelling van een parlementaire enquête uitdrukkelijk verklaart dat dit het geval is. Aldus heeft de Kamer bij de instelling van een enquête de keuze tussen enerzijds een klassieke enquête, waarbij de wet en bijbehorende reglementen⁵ gelden, en anderzijds een enquête waarbij – in aanvulling – ook dit protocol van toepassing is: een parlementaire ondervraging. Met het van toepassing verklaren van het protocol geeft de Kamer aan welk type enquête zij voor ogen heeft. Het protocol biedt een procedurele handreiking waarmee richting wordt gegeven aan de wijze waarop de Kamer respectievelijk de ondervragingscommissie in voorkomende gevallen met hun wettelijke bevoegdheden zullen omgaan. Het heeft echter geen bindende, noch externe werking. Voor derden brengt het protocol geen aanvullende rechten of verplichtingen met zich mee.

Tegen deze achtergrond mag van een enquête- c.q. ondervragingscommissie, wanneer het protocol door de Kamer op haar van toepassing is verklaard, worden verwacht dat zij bij de uitoefening van haar bevoegdheden steeds in de geest van het protocol zal handelen. De opzet van het protocol is dat een parlementaire ondervragingscommissie geen gebruik zal hoeven maken van haar bevoegdheid om schriftelijke inlichtingen te vorderen, documenten te vorderen, of plaatsen te betreden. Middels de mededelingsbepaling van artikel 3 van dit protocol wordt de Kamer op de hoogte gesteld wanneer de commissie voornemens is gebruik te maken van andere haar toekomstige bevoegdheden dan het verhoren van personen onder ede.

4. Proces voorafgaand aan verhoren

De gerichtheid op mondelinge informatievervalsing en het kortlopende karakter van het onderzoeksproces brengen met zich mee dat het voorbereidend onderzoek bij de parlementaire ondervraging anders zal worden ingevuld dan bij klassieke parlementaire enquêtes of onderzoeken. Een parlementaire ondervraging zal doorgaans niet de diepgang van een parlementaire enquête hebben. Uitgangspunt is dat de commissie in de voorbereiding van de ondervraging gebruik maakt van kennis die reeds voorhanden is. Daarbij kan gedacht worden aan eerder verricht of lopend parlementair onderzoek, extern onderzoek, wetenschappelijke rapporten, Kamerstukken, voorlichting door de Raad van State en rapporten van de Algemene Rekenkamer, planbureaus en

⁵ In het bijzonder het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe).

Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

inspectiediensten. Daarnaast kan de commissie gebruik maken van de schriftelijke inbreng die de te horen personen zelf kunnen aanleveren.

Aangezien bij de parlementaire ondervraging geen uitgebreid vooronderzoek is voorzien, zal de commissie geen uitvoerige voorgesprekken houden op grond van artikel 8 van de wet. In de praktijk nemen dergelijke voorgesprekken veel tijd in beslag. Wel zou de commissie op informele basis voorbereidende gesprekken kunnen voeren met de te horen personen. Dit kan voor zowel de commissie als de betreffende getuige of deskundige zinvol zijn. Een dergelijk voorbereidend gesprek, dat ook door de staf van de commissie zou kunnen worden gevoerd, kan bijvoorbeeld worden gebruikt om het onderwerp en proces nader toe te lichten en na te gaan of de getuige of deskundige wel de juiste persoon is om over het beoogde onderwerp te ondervragen. Evenals bij een formeel voorgesprek is het verlenen van medewerking hieraan niet verplicht. Aangezien het recht op bijstand van toepassing is op al het verkeer met de commissie, is dit ook van toepassing bij eventuele voorbereidende gesprekken. Gelet op het informele karakter wordt van een voorbereidend gesprek geen verslag opgemaakt.

5. Schriftelijke verklaring en openingsverklaring

In aanvulling op de bestaande wettelijke waarborgen voor getuigen en deskundigen, zoals de verschoningsrechten in hoofdstuk 4 van de wet, brengt het protocol een aantal nieuwe voorzieningen met zich mee. Hiervoor is gekozen in verband met het kortdurende en kleinschalige karakter van het instrument en de beperkte voorbereidingstijd voor zowel commissie als getuige of deskundige. Zo wordt aan personen die zijn opgeroepen voor verhoor de mogelijkheid geboden om vooraf een schriftelijke verklaring in te dienen, waarin zij hun zienswijze ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging naar voren kunnen brengen. Deze schriftelijke inbreng, ook wel 'position paper' genoemd, is nu reeds gebruikelijk bij rondetafelgesprekken en uitgebreide hoorzittingen. In beginsel dient deze verklaring uiterlijk op de dag van het verhoor via de website van de Kamer te worden gepubliceerd. Ten slotte biedt de commissie de te horen personen de gelegenheid vóór aanvang van het verhoor een korte openingsverklaring af te leggen.

Verder is van belang dat de getuige voldoende ruimte heeft om zich voor te bereiden op het verhoor. De wet gaat uit van een minimale oproepingstermijn van acht dagen, maar bij klassieke enquêtes is deze termijn in de praktijk doorgaans veel ruimer gelet op het uitvoerige vooronderzoek, waarin schriftelijke inlichtingen en documenten worden gevorderd en besloten voorgesprekken met de beoogde getuigen en deskundigen worden gehouden. Het ontbreken van dit uitgebreide vooronderzoek en de daarmee gepaard gaande aanloop- en voorbereidingstijd rechtvaardigt bij parlementaire ondervragingen een verlengde oproepingstermijn. Bij de bestaande praktijk kan daarom worden aangesloten door uit te gaan van een minimale oproepstermijn van drie weken.

Wanneer de commissie of de Kamer naar aanleiding van de ondervragingen tot de conclusie komt dat aanvullend, diepgravend feitenonderzoek gewenst is, dan behoort een voorzetting van de enquête met een gewijzigde, uitgebreidere taakopdracht tot de mogelijkheden.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Een parlementaire ondervragingscommissie heeft de status van enquêtecommissie op grond van de wet. Dat betekent dat vanaf het moment dat de commissie is ingesteld, zij in beginsel de beschikking heeft over alle bevoegdheden die de wet haar biedt. Bij de uitoefening van haar bevoegdheden is de commissie echter beperkt door haar taak, zoals

Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

die door de Kamer middels de onderwerpsomschrijving is vastgesteld.⁶ Dit gebeurt in de vorm van een meer gedetailleerd onderzoeksvoorstel dat aan de Kamer wordt voorgelegd, waarin de onderzoeksaanpak en de daarmee samenhangende onderzoeksbevoegdheden worden beschreven.⁷ Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de wet kan de commissie haar bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover dit naar haar redelijk oordeel nodig is voor de vervulling van haar taak. Deze taak vloeit voort uit het Kamerbesluit naar aanleiding van het bij de Kamer ingediende onderzoeksvoorstel. Door hierin op te nemen dat de commissie haar taak dient te vervullen middels het verhoren van personen onder ede omtrent het onderwerp dat de Kamer heeft vastgesteld, kan richting worden gegeven aan de wijze waarop de commissie haar taak dient te vervullen.

Bij de instelling van de enquête dient de Kamer, ingevolge artikel 3 van de wet, tevens een raming van de kosten op te stellen en voor te leggen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De kosten van de enquête worden vervolgens opgenomen in de begroting van de Staten-Generaal. Overigens is de verwachting dat de kosten van een parlementaire ondervraging, gelet op de korte duur en het ontbreken van intensief, door een ambtelijke staf te verrichten dossieronderzoek, lager zullen zijn dan bij klassieke enquêtes.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de wet oefent de commissie haar bevoegdheden uit tot de dag met ingang waarvan de enquête door de Kamer wordt beëindigd. De bevoegdheid van de commissie eindigt daarmee op het moment van dechargeverlening. Dit gebeurt gewoonlijk nadat de commissie haar onderzoek heeft afgerond en verantwoording heeft afgelegd over haar werkzaamheden, maar kan op grond van artikel 34, tweede lid, van de wet ook voortijdig gebeuren.

Artikel 3

Een parlementaire ondervraging is in de kern een kortlopende parlementaire enquête bestaande uit een aantal verhoren van personen onder ede. Gelet op de taakopdracht die de commissie op grond van artikel 2 van het protocol meekrijgt, ligt het niet voor de hand dat de commissie andere haar op grond van de wet toekomstige bevoegdheden zal inzetten. Verondersteld wordt daarom dat de Kamer alleen gebruik maakt van het instrument van de parlementaire ondervraging wanneer bij de instelling reeds voldoende informatie beschikbaar is op grond waarvan de commissie zich binnen kort tijdsbestek kan voorbereiden op de verhoren. Gedacht kan worden aan eerder verricht of lopend parlementair onderzoek, extern onderzoek, wetenschappelijke rapporten, Kamerstukken, voorlichting door de Raad van State en rapporten van de Algemene Rekenkamer, planbureaus en inspectiediensten. De schriftelijke verklaring, die een getuige of deskundige op grond van artikel 4 van dit protocol kan inbrengen, kan hierbij worden betrokken.

Het vorderen van aanvullende schriftelijke inlichtingen of documenten, dan wel het betreden van plaatsen, zou niet nodig moeten zijn voor de vervulling van haar taak. Mocht de commissie evenwel in redelijkheid van oordeel zijn dat het gebruik van deze andere bevoegdheden toch nodig is voor de vervulling van haar taak, dan wordt van haar op grond van deze bepaling verlangd dat zij daarvan vooraf schriftelijk mededeling doet aan de Kamer. De mededeling vindt plaats ten minste drie weken voordat de commissie overgaat tot het daadwerkelijk toepassen van een of meerdere van deze andere bevoegdheden.

Gelet op het niet-bindende karakter van het protocol brengt deze bepaling op zichzelf geen beperking aan in de bevoegdheden van de commissie. Het is formeel geen verzoek

⁶ Zie artikel 2 in samenhang met artikel 4, tweede lid, van de wet.

⁷ Zie artikel 4 e.v. van de Regeling parlementair en extern onderzoek.

om toestemming. In beginsel is de commissie conform de wet immers vrij om naar haar redelijk oordeel te bepalen welke bevoegdheden nodig zijn voor de vervulling van haar taak. De mededelingsplicht en de daaraan gekoppelde termijn vervullen echter twee belangrijke functies die, gelet op het karakter van het instrument van de parlementaire ondervraging en de door de commissie in acht te nemen zorgvuldigheid, van groot belang zijn. Ten eerste worden derden in staat gesteld zich voor te bereiden op eventuele aanvullende vorderingen door de commissie. Het gaat hierbij om ingrijpende bevoegdheden, waarbij het gunnen van voldoende voorbereidingstijd kan dienen als een praktische waarborg voor de betrokken derden. Ten tweede krijgt de Kamer de gelegenheid zich te beraden over de proportionaliteit van een voorgenomen aanvullend vorderingsbesluit. De mededeling stelt de Kamer aldus in de gelegenheid op weloverwogen en geïnformeerde wijze gebruik te maken van haar wettelijke bevoegdheden om de taakopdracht van de commissie te wijzigen, de termijn aan te passen waarbinnen de commissie wordt geacht haar werkzaamheden af te ronden, het budget van de commissie te wijzigen of in het uiterste geval de enquête te beëindigen. Hoewel de beoordeling van de proportionaliteit van het inzetten van bevoegdheden primair aan de commissie is, ligt het voor de hand dat wanneer de voornemens van de commissie van zodanige aard en omvang zijn dat aanpassing van de taakopdracht, begroting of de doorlooptijd van de enquête noodzakelijk is, zij een concreet voorstel daaromtrent bij haar mededeling voegt. Wanneer de toepassing van bepaalde bevoegdheden neerkomt op een *de facto* wijziging van de onderzoeksopdracht, dan is een nieuw Kamerbesluit nodig.

Indien de Kamer besluit de taakopdracht van de commissie te wijzigen, kan zij daarbij tevens bepalen dat het protocol niet langer van toepassing is. Dit ligt in de rede indien de Kamer zou besluiten dat het onderzoek van de commissie zou moeten worden uitgebreid met een nader dossieronderzoek waarvoor de wettelijke bevoegdheden tot het vorderen van schriftelijke inlichtingen of documenten nodig zijn. Reageert de Kamer niet binnen de gestelde termijn op de mededeling van de commissie, dan mag in beginsel worden aangenomen dat zij geen bezwaar heeft tegen het voornemen van de commissie.

Artikel 4

Het indienen van een schriftelijke verklaring ('position paper') biedt personen die worden verhoord de gelegenheid hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging voorafgaand aan het mondelinge verhoor langs schriftelijke weg naar voren te brengen. Deze schriftelijke inbreng is nu reeds gebruikelijk bij de zogenaamde inhoudelijk voorbereide hoorzittingen en bij reguliere rondetafelgesprekken. Het bieden van deze gelegenheid geeft de getuige de mogelijkheid om feiten en omstandigheden, waarover in het verhoor inlichtingen worden verlangd, uitvoeriger toe te lichten dan in een mondelinge uiteenzetting mogelijk zou zijn. Hiermee zouden ook eventuele misverstanden kunnen worden rechtgezet of gemaakte afwegingen nader worden toegelicht.

De commissie dient in haar oproep aan de betreffende getuige of deskundige te vermelden tot welk moment een schriftelijke verklaring kan worden ingezonden. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding zal de commissie voldoende tijd willen hebben om de verklaring te bestuderen. Wat redelijk is zal mede afhankelijk zijn van de oproeptermijn die de commissie hanteert. Dit is ter beoordeling van de commissie. Wanneer een oproep tenminste drie weken voor het verhoor zou worden verzonden, kan gedacht worden aan een uiterste reactietermijn van één week voor het verhoor. In haar oproep kan de commissie daarnaast eisen stellen aan de vorm van de verklaring. Daarbij moet met name gedacht worden aan de omvang van de verklaring en de gerichtheid op het onderwerp van de ondervraging.

De toegezonden verklaring wordt door de commissie openbaar gemaakt door publicatie op de website van de Kamer. Deze openbaarmaking vindt plaats uiterlijk op de dag van het verhoor. Aangezien de verklaring dient ter ondersteuning van de getuige of deskundige en sterk gericht is op het verhoor, wordt artikel 37 van de wet geacht daaraan niet in de weg te staan. Om gewichtige redenen kan de commissie echter besluiten de toegezonden schriftelijke verklaringen niet of niet volledig openbaar te maken. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer openbaarmaking van de verklaring naar het oordeel van de commissie een ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of de belangen van derden ten gevolge zou hebben of wanneer de verklaring te zeer afwijkt van de eisen die daaraan vooraf zijn gesteld.

Benadrukt dient te worden dat het indienen van een schriftelijke verklaring geen verplichting voor de getuige of deskundige is. De commissie biedt hiertoe slechts de gelegenheid en de getuige of deskundige is in beginsel vrij om binnen de door de commissie gestelde randvoorwaarden de inhoud van de verklaring te bepalen. Dit betekent ook dat de betreffende verklaring niet kan worden beschouwd als een verklaring die op vordering van de commissie is verstrekt. Geheimhoudingsplichten als bedoeld in artikel 15 van de wet zullen in acht moeten worden genomen. Artikel 30 van de wet is op deze verklaring niet van toepassing. Voor alle helderheid wordt de commissie aangeraden de getuige hierop attent te maken in haar oproeping op grond van artikel 10 van de wet en zo nodig direct voorafgaand aan de openingsverklaring.

Artikel 5

De getuige of deskundige wordt in de gelegenheid gesteld om bij aanvang van de zitting en voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen ten aanzien van de feiten waaromtrent informatie wordt verlangd. Binnen dit kader staat het de getuige of deskundige in beginsel vrij zelf te bepalen hoe deze mondelinge verklaring wordt ingevuld. Voor de hand ligt dat de getuige of deskundige een samenvatting geeft van de ingediende schriftelijke verklaring, indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Evenals de schriftelijke verklaring vervult de openingsverklaring een waarborgfunctie in de fase voorafgaand aan het verhoor. De te horen personen worden langs deze weg in staat gesteld hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de parlementaire ondervraging naar eigen inzicht en in openbaarheid te verwoorden. De commissie kan, evenals ten aanzien van de schriftelijke verklaring, nadere eisen stellen aan de vorm van de openingsverklaring. Daarbij moet met name worden gedacht aan de duur van de verklaring.

Evenals bij de in artikel 4 geregelde schriftelijke verklaring dient benadrukt te worden dat het afleggen van een openingsverklaring geen verplichting voor de getuige of deskundige is. De commissie biedt hiertoe slechts de gelegenheid, waarvan de getuige of deskundige desgewenst en met inachtneming van de gestelde kaders gebruik kan maken. De betreffende verklaring is daarom niet te beschouwen als een verklaring die op vordering van de commissie is afgelegd, waarmee artikel 30 van de wet op dit gedeelte van de zitting niet van toepassing is. Deze wettelijke bescherming beslaat slechts het werkelijke verhoor door de commissie. Hoewel de openingsverklaring bedoeld is om getuigen en deskundigen de ruimte te geven om voorafgaand aan het verhoor hun zienswijze op eigen wijze onder woorden te brengen, betekent dit niet dat er geen grenzen zijn aan wat toelaatbaar is. Aangezien de verklaring niet onder de medewerkingsplicht van artikel 14 van de wet valt, zullen geheimhoudingsplichten als bedoeld in artikel 15 van de wet in acht moeten worden genomen. De commissie wordt aangeraden de betrokken getuigen of deskundigen hierop te wijzen in haar oproepingsbesluit of op andere wijze. Ten slotte kan de voorzitter de getuige of deskundige tot de orde roepen wanneer bijvoorbeeld privacygevoelige informatie wordt prijsgegeven.