Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie Commissie Financiën

aan Leden en plv. leden van de Commissie Financiën
van Voorbereidingsgroep uitvoering motie-Leijten/Inge van Dijk

datum 10 mei 2023
onderwerp Juridische analyse inzake niet voldoen aan vordering enquêtecommissie
te betrekken bij Plenair debat over de opvolging van het rapport 'Ongekend onrecht'

Inleiding

Op 23 maart jl. heeft de commissie Financiën tijdens haar procedurevergadering ingestemd met het voorstel van de voorbereidingsgroep die zorg draagt voor de uitvoering van de motie-Leijten/Inge van Dijk om een notitie op te laten stellen waarin de (juridische) situatie wordt beschreven die ontstaat wanneer tijdens of na een parlementaire ondervraging of enquête wordt geconstateerd dat niet (volledig) is voldaan aan een vordering. Hieronder vindt u deze analyse.[1]

Kernpunten Analyse

- Leden van de Staten-Generaal, ministers of staatssecretarissen kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd voor het (opzettelijk) niet voldoen aan een vordering van enquêtecommissie tot het verstrekken van documenten of inlichtingen (artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht). Hieraan kunnen **uitsluitend politieke conclusies** worden verbonden;
- Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid vindt informatieverstrekking in het kader van een vordering onder de Wpe 2008 door ambtenaren in alle gevallen plaats onder **verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon** (artikel 16 lid 2 Wpe 2008).

[1] Dit voorstel kwam deels voort uit de op 21 december 2022 en 16 februari 2023 ontvangen brieven van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, waarin stukken zijn gedeeld die (vermoedelijk) onder de vordering van de POK vielen maar, zo erkent de staatssecretaris in haar brieven, niet zijn geleverd (Kamerstukken II 2022/2023, 35510, nr. 110 en 115). De analyse is opgesteld door medewerkers van Bureau Wetgeving en de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer.

Juridisch kader niet (volledig) voldoen aan vordering parlementair onderzoek
Hieronder wordt ingegaan op de consequenties in verschillende scenario's van niet volledige levering bij een vordering van een parlementaire ondervragings- of enquêtecommissie (hierna enquêtecommissie omdat beide instrumenten juridisch gezien identiek zijn).

Onvolledige levering: de positie van bewindspersonen
Een enquêtecommissie beschikt op grond van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) over verschillende dwangmiddelen indien een persoon weigert de wettelijk verplichte medewerking te verlenen (o.a. rechterlijk bevel met oplegging dwangsom, gijzeling), maar deze dwangmiddelen kunnen niet worden ingezet ten aanzien van een Kamerlid, minister of staatssecretaris (artikel 29 van de Wpe 2008). Het opzettelijk niet voldoen aan een vordering van de commissie tot het verstrekken van documenten of inlichtingen is als misdrijf strafbaar gesteld in de artikelen 192a en 192b van het Wetboek van Strafrecht. Deze misdrijven worden echter niet vervolgd, indien zij zijn begaan door een lid van de Staten-Generaal, een minister of een staatssecretaris (artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht).

Uit de wetgeschiedenis[2] blijkt dat het inzetten van dwangmiddelen of strafrecht jegens bewindspersonen niet passend is gevonden binnen de staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement. Het principe dat een rechter zou kunnen beslissen over niet-nakoming van de informatieplicht van artikel 68 van de Grondwet, dat erin voorziet dat de regering verplicht is om ieder individueel Kamerlid de inlichtingen te geven waar het om vraagt, druist in tegen het staatsrechtelijk bestel. In die zin kan artikel 192d van het Wetboek van Strafrecht als 'lex specialis' worden beschouwd ten opzichte van de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht die voorzien in strafmaatregelen jegens bewindspersonen die opzettelijk of door grove schuld de Grondwet, andere wetten of algemene maatregelen van bestuur schenden.

De verhouding tussen regering en parlement bij informatieverstrekking bij een parlementaire enquête is dus niet wezenlijk anders geacht dan in het reguliere verkeer. Indien een bewindspersoon niet (voldoende) meewerkt, kunnen daar uitsluitend *politieke* conclusies aan worden verbonden. Het meest vergaande middel is het opzeggen van het vertrouwen in een bewindspersoon.[3]

---

[2] Zie o.a. Kamerstukken II 2005/2006, 30 415, nr. 4, pp. 5-6. In hun reactie op het advies van de Raad van State bij de Wet op de parlementaire enquête 2008 melden de indieners (De Vries, Van de Camp, Luchtenveld en Van der Staaij) "dat de verhouding tussen Kamer en minister bij een parlementaire enquête niet anders behoort te zijn dan daarbuiten. De Raad wijst er terecht op dat als de minister geen medewerking wenst te verlenen aan een enquêtecommissie, het niet aan de enquêtecommissie, maar aan de Kamer als geheel is om – uitsluitend politieke – consequenties te trekken. Dat kan slechts anders zijn als de commissie vermoedt dat sprake is van een ambtsdelict."

[3] Kamerstukken II 2005/2006, 30 415, nr. 3, pp. 29, 48. Artikel 192d is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht naar aanleiding van een advies van de Raad van State bij de Wpe 2008 daartoe. Deze zienswijze is bevestigd in het

Onvolledige levering: de positie van ambtenaren
Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid vindt informatieverstrekking door ambtenaren aan het parlement – voor zover het gaat om informatie die betrekking heeft op hun functie - in alle gevallen plaats onder verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon. Op grond van artikel 16 lid 2 Wpe 2008 verleent een (gewezen) ambtenaar ten aanzien van informatie die betrekking heeft op de periode van zijn ambtsvervulling uitsluitend door tussenkomst van de minister medewerking aan een vordering van de enquêtecommissie tot het verstrekken van inlichtingen of documenten. Ook mondelinge inlichtingen die een ambtenaar verstrekt worden aan de minister toegerekend. De minister kan daarover door de Kamer ter verantwoording worden geroepen.[4]

Hieruit volgt dat er geen strafrechtelijke stappen ondernomen kunnen worden ten aanzien van een ambtenaar indien deze (opzettelijk) niet heeft voldaan aan een vordering van een enquêtecommissie. Het betreft in dat geval hooguit een arbeidsrechtelijke aangelegenheid tussen ambtenaar en bewindspersoon.

Mogelijkheden in geval van onvolledige levering
Indien gevorderde stukken niet (volledig) zijn geleverd, zijn de volgende mogelijkheden denkbaar.

<u>Mogelijkheden *tijdens* een parlementaire enquête:</u>
- Gericht navorderen;
- Audit naar volledigheid levering(en) laten doen.[5]

Gelet op de beperkte duur en beknoptheid van de activiteiten zijn deze mogelijkheden waarschijnlijk niet goed toepasbaar bij een parlementaire ondervraging.

<u>Mogelijkheden *na afloop* van een parlementaire enquête/parlementaire ondervraging:</u>
- Bewindspersoon ter verantwoording roepen in de Kamer;
- Alsnog een onderzoek of audit (laten) uitvoeren naar de volledigheid van de vordering[6];
- Een nieuwe parlementaire enquête starten.

---

oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/2021, 31 066, nr. 799).

[4] Kamerstukken II 2005/2006, 30 415, nr. 3, pp. 29-30, 78.

[5] De brief van de staatssecretaris van 21 december 2022 vermeldt dat de Auditdienst Rijk (ADR) een audit uitvoert ten aanzien van de beantwoording van vorderingen bij de parlementaire enquêtes Aardgaswinning Groningen en Fraudebestrijding en Dienstverlening (Kamerstukken II, 2022/2023, 35510, nr. 110). Volgens de brief van 29 maart 2023 zal de audit naar de vordering van de parlementaire enquête Fraudebestrijding en Dienstverlening in het tweede semester van 2023 worden afgerond (Kamerstukken II, 2022/2023, 35510, nr. 118).

[6] Dit is feitelijk gebeurd met het PwC-rapport over het memo-Palmen. Ook het aanvullende onderzoek van de staatssecretaris naar aanleiding van de toezeggingen tijdens het debat over het PwC-rapport kunnen als zodanig worden beschouwd (zie ook Kamerstukken II 2022/2023, 35510, nr. 110 en 118).

Werkzaamheden voorbereidingsgroep
De voorbereidingsgroep is geruime tijd bezig geweest om uitvoering te geven aan de motie-Leijten/Inge van Dijk die door de Kamer is aangenomen in juli 2021. Doel van deze motie was om te achterhalen of volledig is voldaan aan de vordering van de POK. Inmiddels is gebleken dat dit niet het geval is.

De motie voorzag in de inzet van de parlementair advocaat. Deze heeft echter in een vroeg stadium aangegeven niet beschikbaar te zijn. De voorbereidingsgroep heeft vervolgens gekozen voor een andere aanpak.

De staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane heeft bij twee brieven van december 2022 en februari 2023 correspondentie van de toenmalig DG van de Belastingdienst aangeboden aan de Kamer die, volgens haar, onder de vordering van de POK geleverd had moeten worden, hetgeen niet is gebeurd. Als reden wordt gegeven de, destijds, slechte informatiehuishouding op het ministerie. De POK had in haar eindrapport '*Ongekend onrecht*' al aangegeven dat ze er niet op vertrouwt dat alle gevorderde informatie daadwerkelijk in het bezit is van de commissie. De correspondentie kwam pas boven naar boven na gerichte vragen uit de Tweede Kamer.

In het eindrapport van de POK wordt uitgebreid ingegaan op problemen met de informatieverstrekking. De commissie is vooral kritisch over het ministerie van Financiën. Zo was er sprake van aanzienlijke vertraging in de aanlevering van documenten[7], heeft de ondervragingscommissie na de openbare verhoren nog aanvullende (door ambtenaren naar voren gebrachte) informatie ontvangen en is er op verschillende momenten naar aanleiding van Wob-verzoeken informatie openbaar geworden die relevant was voor het onderzoek. Daarnaast zijn delen van de informatie weggelakt omdat ze naar het oordeel van het ministerie buiten de vordering vielen. De conclusie van de ondervragingscommissie is dan ook dat ze er niet op kan vertrouwen dat alle gevorderde informatie daadwerkelijk in het bezit is van de commissie.[8]

Verbeteracties ministerie bij vorderingen
In haar brief van 29 maart jl. gaat de staatssecretaris in op de resultaten van het aanvullende onderzoek, dat is toegezegd tijdens het debat over het PwC-rapport over het memo-Palmen op 13 december 2022, en de verbeteracties die recent zijn ingezet op het ministerie.[9] Daarbij wordt vermeld dat voor de parlementaire enquêtes die sinds de POK hebben plaatsgevonden de werkwijze voor het beantwoorden van informatievorderingen is verbeterd door bij te houden welke zoekvragen zijn gebruikt,

[7] Het Ministerie van Financiën heeft daarbij aangegeven dat dit te wijten was aan "de omvang en timing van de vordering alsmede de beschikbaarheid van de documenten". Volgens de ondervragingscommissie was de vordering beperkt en gericht en droeg het geen onverwachte elementen in zich (Ongekend onrecht, p. 100).

[8] Ongekend onrecht, pp. 99-103.

[9] Kamerstukken II 2022/2023, 35510, nr. 118.

welke resultaten daaruit zijn gekomen, en welke documenten vervolgens handmatig als niet relevant zijn beoordeeld. Tevens worden, naast notities en memo’s, ook brieven meegenomen in het zoekproces.