



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De parlementaire enquête in vergelijkend perspectief

Visscher, G.

Citation

Visscher, G. (1978). De parlementaire enquête in vergelijkend perspectief. *Acta Politica*, 13: 1978(2), 212-260. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451855>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451855>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De parlementaire enquête in vergelijkend perspectief

door G. Visscher

1 Inleiding¹

Een jaar geleden heeft het parlement het initiatief-voorstel van De Vries c.s. tot wijziging van de wet op de Parlementaire Enquête aanvaard.² Het doel van de voorstellers van deze wetswijziging was een klimaat te scheppen, waarin de parlementaire enquête (weer) een bruikbaar instrument voor het parlement wordt. In hoeverre zij hierin geslaagd zijn kan de toekomst slechts leren.

De initiatief-nemers zijn niet toegekomen aan een analyse van de toepassing van de enquête sinds de aanvaarding van de Enquêtewet in 1850. In dit artikel zal daartoe wel een poging gedaan worden. Als centrale probleemstelling is gekozen:

Hoe is het te verklaren, dat het parlement al bijna een eeuw geen normaal gebruik heeft gemaakt van zijn grondwettelijk recht van enquête; dit in tegenstelling tot parlementen in enkele andere Westerse democratieën?

Als hypothesen zullen de volgende uitspraken getoetst worden:

- 1 het parlement maakte geen gebruik van de enquête t.b.v. zijn medewetgevende taak, omdat goede alternatieve informatie-middelen en -kanalen voorhanden waren;
- 2 doordat een meerderheid in het parlement al te loyaal optrad t.o.v. de regering, belemmerde zij de mogelijkheden van de minderheid gebruik te maken van de enquête.

Voordat deze veronderstellingen bestudeerd zullen worden, zal in het kort ingegaan worden op de taken en informatiemiddelen van het Nederlandse parlement, gevolgd door een beschrijving van tot op heden gehouden enquêtes en van de gevallen waarin het houden van een enquête werd bepleit. In een drietal hoofdstukken zal vervolgens ingegaan worden op het enquêterecht in Engeland, de V.S. en West-Duitsland. Bekeken is in hoeverre het gebruik, dat de parlementen in deze drie staten van hun recht van enquête maken, de hypothesen t.a.v. het Nederlandse parlement bevestigt.

Het enquête-recht in Engeland, de V.S. en West-Duitsland is bestudeerd, omdat in verleden of heden in deze landen veelvuldig het enquête-middel is toe-

G. Visscher De parlementaire enquête in vergelijkend perspectief

gepast.

Alhoewel in veel andere staten het parlement ook over het recht van enquête beschikt, lijkt het enquête-recht er van minder belang te zijn.³

De laatste jaren verschijnen er in de Nederlandse dagbladen vooral regelmatig berichten over parlementaire enquêtes in de Verenigde Staten. De enquêtes in de V.S. betreffen voor een groot deel onderzoeken naar onjuiste taakvervulling van de uitvoerende macht: hoge gezagsdragers bleken al te gemakkelijk een loopje te nemen met de wet.

De vraag dringt zich op of dergelijke degeneratieverschijnselen van de democratie ook in Nederland te verwachten zijn en of de parlementaire enquête in dit verband behulpzaam kan zijn het onrecht aan de kaak te stellen.

Gezien de grote staatsrechtelijke overeenkomsten tussen West-Duitsland en Nederland is vooral de regeling van het enquête-recht in de Bondsrepubliek en het gebruik, dat de Bondsdag ervan maakt, belangwekkend voor ons. In hoofdstuk VIII is hierop daarom iets dieper ingegaan.

Zeer opvallend is de geringe aandacht, die staatsrechtsgeleerden in Nederland aan de parlementaire enquête geschonken hebben. Slechts één proefschrift is over dit onderwerp geschreven en dit dan al meer dan een eeuw geleden (Karsten, 1860). Schrijvers van handboeken of inleidingen in het staatsrecht wijden in de regel slechts een korte paragraaf aan het recht van enquête van het parlement. De meesten van hen verwachten er nog maar weinig van, lijkt het (zie o.a. bij Van der Pot en Kranenburg).

Geheel anders is de situatie in de V.S. en West-Duitsland. Sinds 1950 zijn in beide landen tal van wetenschappelijke publikaties over dit onderwerp verschenen. In West-Duitsland alleen al een vijftiental dissertaties. Vrijwel niemand van hen, die zich in het parlementaire enquête-recht hebben verdiept, beschouwt dit recht als een wassen neus. De gedachte, dat in Nederland de wetenschap, in dit opzicht althans, achter de parlementaire praktijk heeft aangelopen, dringt zich daarom wel erg sterk op.

2 Taken en informatiemiddelen van het Nederlandse parlement

Net zoals de parlementen in de meeste andere staten heeft het Nederlandse parlement als belangrijkste twee taken: medewetgeving en controle op het regeringsbeleid.

De taak van medewetgeving is het parlement door de Grondwet gesteld: Koning en Staten-Generaal oefenen gezamenlijk de wetgevende macht uit (art. 119). De Grondwet draagt de Kamers evenwel niet op toezicht uit te oefenen op de regering en het regeringsbeleid. Zij bepaalt slechts, dat de uitvoerende macht bij de Koning berust.⁴

Het parlement heeft desondanks als taak controle uit te oefenen op het regeringsbeleid. Het heeft zich deze taak in de vorige eeuw zelf gesteld. Na een aantal conflicten met de regering legde deze zich er tenslotte bij neer, dat het parlement t.a.v. elk onderdeel van het regeringsbeleid ministers ter verantwoording kan roepen. Het parlement kan vergaande sancties verbinden aan een hem onwelgevallig beleid van de bewindslieden. Via een motie van wantrouwen kan het iedere minister afzonderlijk maar ook het gehele kabinet zijn vertrouwen opzeggen, waardoor er voor de betrokkenen geen andere keus overblijft, dan hun ontslag aan te bieden. Het parlement is dus in principe betrokken bij alle staatsactiviteiten, of als medewetgever of als controle-organ. Hoe staat het met de uitoefening van genoemde taken?

Het parlement kan maar moeizaam inhoud geven aan zijn medewetgevende taak. De regering heeft heel duidelijk het initiatief in de wetgeving. Het is voor parlementariërs ook haast onbegonnen werk wetsontwerpen op te stellen zonder blijvende steun van terzake deskundigen. Het lijkt er nu soms op, dat het parlement van zijn recht van initiatief niet veel meer over heeft dan het recht er bij de ministers op aan te dringen met spoed bepaalde wetsontwerpen in te dienen. Van het recht van amendement wordt wel veelvuldig gebruik gemaakt, en vaak met redelijk succes.

De uitoefening van zijn controle-taak vormt voor het parlement eveneens een probleem. Het Nederlandse parlement kampt hier overigens niet alleen mee. Leibholz schreef in een artikel: 'Die Kontrollfunktion der Parlaments', dat in verschillende Westeuropese landen de parlementen hun controle-taak weinig serieus verrichten. Vroeger was er sprake van een antagonistische verhouding tussen regering en parlement, terwijl parlementaire meerderheden nu veeleer regeringen de hand boven het hoofd houden. Het regeringsbeleid is bij wijze van spreken al goedgekeurd voordat het gevormd is. Zijn conclusie: er is een minder strenge controle door de individuele afgevaardigde, door de fracties en dus door het parlement in zijn geheel. In vele landen is er als gevolg hiervan, volgens Leibholz, een duidelijk overwicht van de regering op het parlement ontstaan (Leibholz, 1965, p. 64 e.v.).

Is er in Nederland ook een structureel overwicht van de regering t.o.v. het parlement? Tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog meenden staatsrechtsgeleerden van een overwicht van het parlement t.o.v. de regering te kunnen spreken. De regering had immers het vertrouwen van de Staten-Generaal nodig. Na de oorlog leek de verhouding tussen parlement en regering beter weergegeven door een evenwicht: dualisme, niet langer alleen in theorie, maar nu ook als feitelijke machtsrelatie.

In tijden van nood en tegenslag bleek de regering, door haar grotere slagvaardigheid, evenwel superieur vergeleken met het parlement. De regering bleek bovendien beter dan het parlement in staat bepaalde, veelal nieuwe, taken te

vervullen. Het parlement moest meer en meer van deze taken aan de regering delegeren.

Donner meende in 1961, dat het parlement al te terughoudend in deze ontwikkelingen berustte (Donner, 1961, p. 16 e.v.). Het verlies aan wetgevende macht van het parlement werd door eventuele winst aan controlerende macht niet goedge maakt. Of er winst aan controlerende macht werd geboekt, was voor hem juist nog de vraag, gezien zijn uitspraak, dat de stelling, dat er strikter werd gecontroleerd dan voorheen, aanvechtbaar was. Op grond van het bovenstaande stelde hij de vraag:

'Zou het ook kunnen zijn, dat de schaal sindsdien (d.w.z. na 1940, GV) verder is doorgeslagen en dat wij thans van een zoal niet structureel dan toch meer dan voorbijgaand overwicht van de regering moeten spreken?' (Donner, 1961, p. 35).

Zijn opmerking: 'de Staten-Generaal zijn op het tweede plan geraakt', maakt duidelijk, dat Donner de vraag zelf bevestigend beantwoordde (Donner, 1961, p. 41).

In een essay, getiteld 'De verhouding van regering, Staten-Generaal en kiezer', liet Kuypers zich in enigszins andere zin uit. Opmerkingen, dat de macht van regeringen zou zijn 'toegenomen en van parlementen 'afgenomen', berusten doorgaans niet op empirisch onderzoek.

'Niet dat zulke uitspraken niet ad rem kunnen zijn. Maar strikt genomen onderstellen zij salderingen op peildata, die in feite natuurlijk niet zijn uitgevoerd. Zij geven slechts impressies' (Kuypers, 1969, p. 13).

Macht heeft het parlement in voldoende mate (Kuypers, 1969, p. 9-29). Die macht van de Staten-Generaal blijkt vooral uit de bevoegdheden of rechten, waarover zij beschikken. Het Nederlandse parlement heeft vele rechten: de medewetgevende bevoegdheid, het begrotingsrecht, het recht van initiatief, van amendement, van interpellatie, van enquête, het vragenrecht en het recht om, expliciet of impliciet, vertrouwen of gebrek aan vertrouwen in een kabinet of minister uit te spreken (Kuypers, 1969, p. 22).

Staatsrechtelijk valt er, nog steeds volgens Kuypers, weinig aan de machtsbasis van de Kamers te verbeteren (Kuypers, 1969, p. 22). Wel is er aanleiding te veronderstellen, dat de volksvertegenwoordiging de macht, die zij heeft niet wenst te gebruiken. Tijdens een kabinetsperiode is een kamermeerderheid immers primair gericht op het in stand houden van de bestaande coalitie. Dat een minderheid in het parlement door een dergelijke houding van de meerderheid beknot kan worden in de uitoefening van haar wetgevende en controlerende taken behoeft geen betoog.

Een goede taakvervulling van het parlement is van groot maatschappelijk belang. Hiertoe is in de eerste plaats een goede informatie-voorziening noodzakelijk.

Hoe krijgt het parlement zijn informatie? Parlementsleden worden in de meeste gevallen overspoeld met informatie, zowel door de regering als door tal van particuliere organisaties en individuele burgers. Desondanks moeten zij vaak om informatie vragen. Ieder parlements-lid kan op eigen gelegenheid trachten die inlichtingen te bemachtigen, welke hij voor een goede uitoefening van zijn werkzaamheden noodzakelijk acht. Zoals elke burger daartoe de mogelijkheid heeft. De burger heeft evenwel geen *recht* op informatie. Omdat een goede taakvervulling van parlementsleden van zo'n groot maatschappelijk belang is, ligt hun recht op informatie in de Grondwet vast. Zo bijv. in artikel 104 lid 2, het recht van interpellatie: 'Zij (de ministers, G.V.) geven aan de Kamers, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de verlangde inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de Staat'.

Van een absolute antwoordplicht van de minister is geen sprake. Het gaat hier om een politieke verplichting, aangezien de minister, die weigert de gevraagde informatie te verstrekken, in conflict met de betrokken Kamer kan komen. En omdat de Kamer, door een motie van wantrouwen tegen hem aan te nemen, de minister in feite kan ontslaan, zal de bewindsman een dergelijk conflict maar liever uit de weg gaan.⁵

Het parlement heeft nog andere informatie-rechten dan het recht van interpellatie. Allereerst is er het vragenrecht. Dit recht, dat overigens niet op een artikel in de Grondwet berust, doch in de Reglementen van Orde van de Kamers is vastgelegd, houdt in dat elk parlements-lid recht heeft op antwoord binnen een bepaalde termijn, op door hem aan de regering gestelde schriftelijke vragen. Mondelinge vragen, in het parlement gesteld, worden door de minister in een wekelijks hiervoor bestemd vragenuurtje beantwoord. Vragen, die in de kamerdebatten door parlementsleden gesteld worden, pleegt de minister in datzelfde debat te beantwoorden.

Anders dan bij een interpellatie, waarvoor de interpellierende afgevaardigde toestemming van de kamermeerderheid moet hebben, beschikt ieder kamerlid zonder tussenkomst van de plenaire vergadering over het vragenrecht.⁶

Nog één recht op informatie rest de Kamers, nl. het recht van enquête. Artikel 105 van de Grondwet kent dit recht aan het parlement toe en bepaalt tevens, dat het recht in een aparte wet geregeld is. Dit recht verschilt nogal van de andere twee genoemde rechten. De twee eerstgenoemde rechten vertellen vooral iets over de relatie tussen parlement en regering. Op grond van de Grondwet en het parlementaire gewoonterecht is het de minister geboden op hem gestelde vragen te antwoorden. Met behulp van deze rechten kan het parlement tevens effectief toezicht op de regering uitoefenen. Het recht van enquête heeft niet zozeer betrekking op de relatie van het parlement met de regering. Dit recht verschaft de Kamers de mogelijkheid zelfstandig een onder-

zoek te doen met het doel bepaalde informatie op te sporen. Deze informatie kan betrekking hebben op het regeringsbeleid, doch noodzakelijk is dit geenszins. De Kamers kunnen een enquête houden naar ieder verschijnsel in de samenleving wanneer zij dit maar wenselijk achten.

De enquête is dus een middel, waarmee de Kamers zich onafhankelijk informatie kunnen verschaffen, zowel ten behoeve van de controle op de regering en het openbaar bestuur, als ook voor de (mede)wetgeving. We spreken in dit verband respectievelijk van een *politieke enquête* en een *wetgevingsenquête*.⁷ Met een wetgevingsenquête wordt primair een onderzoek naar de vraag, hoe een toekomstige wet moet gaan luiden, aangeduid. Het onderzoek door de Kamer(s), of enig overheidsingrijpen überhaupt noodzakelijk is, wordt eveneens een wetgevingsenquête genoemd. Voor dit laatste onderzoek wordt evenwel ook het begrip *misstandsenquête* gebruikt in de gevallen, dat we te maken hebben met beweerde misstanden.⁸ Met de term *enquête-bevoegdheden* worden de machtsmiddelen van een enquête-commissie aangeduid.

Als belangrijkste machtsmiddelen kunnen genoemd worden de mogelijkheid alle Nederlanders en in Nederland verblijvende buitenlanders te verplichten, desnoods d.m.v. een dagvaarding, voor een verhoor voor de enquête-commissie te verschijnen, de mogelijkheid getuigen de eed af te nemen en inzage in schriftelijke stukken af te dwingen.

Uit het voorgaande zal misschien al wel duidelijk geworden zijn, dat het parlement zijn toevlucht tot een enquête slechts zal nemen in zeer bepaalde gevallen. Het is in voorkomende gevallen voor kamerleden nl. veel eenvoudiger vragen aan een minister te stellen, een interpellatie aan te vragen of desnoods er bij de regering op aan te dringen een onderzoek in te stellen.

3 De parlementaire enquête in de politieke praktijk

I Parlementaire enquêtes tot de Tweede Wereldoorlog — Tussen 1850, het jaar waarin de Enquêtewet door het parlement werd aanvaard, en 1940 zijn in totaal 16 voorstellen tot het houden van een parlementaire enquête ingediend (Pippel, 1950, p. 540-1). Al deze voorstellen waren afkomstig van leden van de Tweede Kamer. In de Eerste Kamer is nimmer een dergelijk voorstel in behandeling geweest.

Van de 16 ingediende voorstellen zijn er 8 verworpen, ingetrokken of verval- len. In de andere 8 gevallen werd het voorstel door de Kamer aangenomen en is er een enquête gehouden. Al deze enquêtes vonden plaats tussen 1852 en 1887. De eerste enquêtes betroffen onderzoeken naar de accijns op zout, landaanwinning en verdieping van het vaarwater in het Zwolsche Diep, de toestand van de Maas en de Zuid-Willemsvaart, en de Nederlandse zeemacht.

Vermelding verdienen vooral de twee enquêtes uit de jaren tachtig:

1880-1881: enquête naar de exploitatie der Nederlandse Spoorwegen,
1886-1887: enquête naar de toestand van fabrieken en werkplaatsen.

Op de eerste enquête-commissie na, welke haar werkzaamheden moest beëindigen ten gevolge van de kamerontbinding in 1853, brachten alle enquête-commissies verslag uit van hun onderzoek. De verslagen werden in een openbare vergadering van de Tweede Kamer behandeld en in de meeste gevallen aan de regering toegezonden.

Slechts de resultaten van de laatste enquête hebben een belangrijke rol gespeeld, nl. bij de totstandkoming van de Arbeidswet.

De ingestelde enquête-commissie had vele getuigen uit een groot aantal bedrijven gehoord. Hun verklaringen vormden in feite één lange aanklacht tegen de bestaande arbeidsomstandigheden en -verhoudingen. De Arbeidswet van 1889 stelde paal en perk aan overmatige arbeid van vrouwen en jeugdige personen. In deze wet werd tevens de oprichting van de Arbeidsinspectie geregeld, zodat de overheid nu ook permanente controle uit kon oefenen op de naleving van de bepalingen uit de Arbeidswet.

De voorstellen tot het houden van een enquête, welke de Kamer verwierp, zijn in zekere zin interessanter dan de voorstellen, die zij aannam. Een voorstel tot het houden van een enquête naar de aanbesteding van muntplaatjes werd in 1855 verworpen, aangezien de Kamer zichzelf onbevoegd verklaarde deze enquête te houden. Onbevoegd, omdat het voorgestelde onderzoek niets van doen had met de wetgevende arbeid van de Kamer, en de enquête volgens velen niet gezien mocht worden als een middel voor de Kamer om zich in de administratie te mengen.

Sinds 1855 is er enkele malen een voorstel tot het houden van een politieke enquête bij de Tweede Kamer ingediend. In het zittingsjaar 1865-1866 diende het kamerlid Van Zuylen van Nijevelt het voorstel in een enquête te houden naar de vraag of ministers uit het tweede kabinet-Thorbecke op onwettige wijze de verkiezingen in Limburg hadden willen beïnvloeden. De Kamer verwierp dit voorstel, omdat er geen objectieve feiten aan de verdenking ten grondslag zouden liggen. De meerderheid van de kamerleden meende de ministers in staat van beschuldiging te stellen, door het enquête-voorstel te steunen.

Een bekend geworden voorstel tot het houden van een politieke enquête deed Troelstra in het parlementaire jaar 1909-1910. Troelstra verlangde een onderzoek naar het decoratiebeleid van de minister van Binnenlandse Zaken Kuyper in de jaren 1903-1905.

Kuyper was er nl. van beschuldigd partijpolitieke overwegingen mee te hebben laten spelen bij het doen van voordrachten tot benoeming in een ridderorde. Ook dit enquête-voorstel verwierp de Tweede Kamer (Handelingen 1909-10, p. 1724 e.v.) In het debat over het voorstel verkondigde De Savornin

Lohman, dat het niet geoorloofd zou zijn een enquête te houden naar het beleid van een afgetreden minister, omdat een enquête in een dergelijk geval geen praktisch gevolg zou kunnen hebben.

In 1938 werd voor het laatst een voorstel tot het houden van een politieke enquête ingediend. Het kamerlid Wendelaar vroeg om een enquête naar de motieven, welke minister Goseling ertoe hadden gebracht aan de brigade Oss van de Koninklijke Marechaussee de opsporingsbevoegdheid te ontnemen.

In het debat over dit voorstel bracht het kamerlid De Geer naar voren, dat er zeer bijzondere omstandigheden aanwezig moesten zijn, wilde een politieke enquête gerechtvaardigd zijn (Handelingen 1937-8, p. 1862 e.v.). Wanneer de Kamer inlichtingen over het regeringsbeleid wenste, diende zij via een interpellatie hierom te verzoeken. Slechts dan wanneer het uitgesloten mocht worden geacht de gewenste informatie op deze wijze te verkrijgen, zou de Kamer haar toevlucht tot een enquête mogen nemen.

Na 1887 heeft het parlement tot 1940 geen gebruik meer gemaakt van zijn recht van enquête. Onderzoek t.b.v. de wetgeving werd in samenwerking met de regering bij voorkeur opgedragen aan speciale Staatscommissies, welke bij wet de noodzakelijke bevoegdheden werden verleend.⁹ In enkele gevallen heeft de Kamer nog wel een parlementaire commissie van onderzoek benoemd zonder die commissie de bevoegdheden van een enquête-commissie te verlenen. De Kamer besloot hiertoe ook bij de behandeling van het beleid met betrekking tot de marechausseebrigade uit Oss (Oud, 1947, p. 614).

Oud concludeerde in 1947, dat het parlementaire recht van enquête in Nederland nog maar weinig praktische betekenis had. 'Vreemd genoeg', stelde hij vast, 'trad deze toestand in, nadat de grondwetsherziening van 1887 de enquête-bevoegdheid had uitgebreid door haar ook aan de Eerste Kamer en de Vereenigde Vergadering te verlenen'.¹⁰

2 *De parlementaire enquête na 1945* — Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Tweede Kamer nog eenmaal van haar recht van enquête gebruik gemaakt. Het betrof een enquête naar het beleid van de Nederlandse regering gedurende de jaren 1940-1945. Het parlement had, zoals bekend, in de oorlogsjaren zijn arbeid niet kunnen verrichten. Dit vormde voor de Tweede Kamer aanleiding in 1947 een enquête-commissie in het leven te roepen, ter bestudering van de verantwoordelijkheid voor het beleid van de verschillende oorlogskabinetten. Als één van haar eerste taken zag de commissie de herziening van de Enquêtewet, welke in 1948 door de Kamers aanvaard werd.¹¹ De commissie diende jaarlijks bij de Kamer een verslag van haar werkzaamheden in tot 1956, het jaar waarin de commissie op eigen verzoek werd gedechargeerd. De resultaten van haar arbeid zijn, vooral uit geschiedkundig oogpunt, van groot gewicht. De duizenden pagina's lange verslagen van verhoren vormen een zeer

rijke bron voor historisch onderzoek.

In enkele zaken heeft de enquête-commissie, ondanks haar zorgvuldige wijze van arbeiden, geen opheldering kunnen of willen verschaffen. Op één punt met name is zij van verschillende zijden scherp bekritiseerd. Alhoewel het wel in haar opdracht besloten lag, heeft de commissie nl. vrijwel geen aandacht besteed aan het beleid inzake Nederlands Indië van het kabinet-Schermerhorn in 1945. Hiertoe was alle aanleiding, gezien het feit, dat het kabinet ervan werd beschuldigd al in 1945 naar onafhankelijkheid van het toenmalige Nederlands Indië te hebben gestreefd, zonder dit streven openbaar gemaakt te hebben.

Jurgens noemt het gebruik, dat de Tweede Kamer in 1947 van de enquête maakte, oneigenlijk. 'Het ging hier meer om een soort ministeriële verantwoording achteraf over een parlementloos tijdperk' (Jurgens, 1974, p. 101). De Kamer kon er niet om heen de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid in de oorlogsjaren vast te stellen, en besloot daarop maar een enquête te houden. Dit alles leidt echter geenszins tot de conclusie, dat de laatst gehouden parlementaire enquête niet zo belangwekkend zou zijn. In de eerste plaats kan nu niet langer ontkend worden, dat het parlement ook over het recht van politieke enquête beschikt. De Kamer heeft zelf het beslissende woord gesproken, door een politieke enquête te houden. Ten tweede is gebleken, dat een enquête-commissie, waarvan juist een andere gedragslijn verwacht had mogen worden, al te snel geneigd kan zijn één van haar belangrijkste opdrachten te laten liggen.

Zoals gezegd, is er na 1956 geen parlementaire enquête meer gehouden. Enkele malen is er nog wel gesuggereerd, dat een enquête wenselijk zou zijn.

Dit was het geval met betrekking tot het beleid van de regering inzake Nieuw-Guinea, in het begin van de jaren '60. Een voorstel tot enquête in deze zaak is echter nooit bij één der Kamers ingediend.

Eind 1967 kondigde de fractieleider van D'66, Van Mierlo, aan dat zijn fractie met een enquête-voorstel zou komen. D'66 verlangde een parlementaire enquête naar de besluitvorming inzake de uitbreiding van Schiphol. Ook dit initiatief heeft nooit geresulteerd in een uitgewerkt enquête-voorstel.

In 1969 is door de heer Aarden c.s. nog wel een voorstel tot het houden van een enquête bij de Tweede Kamer ingediend (Bijlagen Handelingen 1968-9, nr. 9995). Zij bepleitten een enquête naar het veelvuldig optredende verschijnsel van fusies in het bedrijfsleven. Alhoewel een meerderheid der kamerleden een onderzoek naar concentratie van economische macht noodzakelijk achtte, is het enquête-voorstel niet aangenomen. De bezwaren tegen het voorstel-Aarden waren van uiteenlopende aard. Van bepaalde zijde kon men zich niet aan de indruk onttrekken, dat Aarden c.s. fusies in het bedrijfsleven verdacht vond. Deze opvatting kon niet door iedereen onderschreven worden. Het

voorstel werd verder gekritiseerd, omdat de opzet van het onderzoek te breed zou zijn. Andere partijen betreurden juist de te smalle opzet. Voornaamste bezwaar tegen het voorstel was waarschijnlijk de door velen gelezen impliciete veroordeling erin van het regeringsbeleid. Alhoewel Aarden c.s. duidelijk poogde te maken, dat het geenszins de strekking van het voorstel was de regering te kritiseren of zelfs maar ter verantwoording te roepen, vatte een groot deel van de kamerleden het voorstel toch als zodanig op.

Kort na het debat over het voorstel-Aarden dienden de kamerleden Goudzwaard en Nelissen een motie in, waarin zij de regering verzochten een commissie in te stellen, welke een vergelijkbare opdracht zou dienen te krijgen als de enquête-commissie in het voorstel-Aarden. Goudzwaard en Nelissen dachten aan een commissie samengesteld uit kamerleden en vertrouwenslieden uit het bedrijfsleven.¹² Volgens Jurgens behoeft deze motie niet al te serieus genomen te worden. Nelissen had immers enkele maanden na de behandeling van het enquête-voorstel alle gelegenheid zijn eigen motie ten uitvoer te brengen, aangezien hij inmiddels minister van Economische Zaken was geworden (Jurgens, 1974, p. 101). Van een dergelijk initiatief van zijn kant is echter nooit iets gebleken.

Enige maanden tevoren had de Tweede Kamer gedebatteerd over een door de regering in te stellen onderzoek naar excessen, begaan bij de politionele acties in Nederland Indië (Handelingen 2-7-1969). In dat debat diende de fractieleider van de P.v.d.A., Den Uyl, een motie in, waarin hij de Kamer vroeg uit te spreken, dat er reden was een voorstel tot het houden van een parlementaire enquête naar de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de op Zuid-Celebes begane excessen, in overweging te nemen. Den Uyl wijzigde zijn motie tweemaal om aan formele bezwaren van de Kamervoorzitter tegemoet te komen. Desondanks nam de Kamer het zeer ongebruikelijke besluit de motie-Den Uyl niet in behandeling te nemen. Een formeel voorstel tot het houden van een enquête is door Den Uyl niet meer ingediend.

De laatste jaren is nog in verscheidene zaken een parlementaire enquête gesuggereerd.

In het eerste geval door het lid van de Hoge Raad Drion, die een enquête naar de positie van de vrouw in onze samenleving bepleitte. Zijn suggestie heeft in het parlement evenwel geen gehoor gevonden.¹³

In 1974 is van progressieve zijde overwogen of een parlementaire enquête naar het gedrag van de oliemaatschappijen tijdens de Arabische olieboycot zin zou hebben. Tot een voorstel tot het houden van een enquête is het in dit geval evenmin gekomen.

In juni 1975 opperde het kamerlid Waltmans (PPR) de suggestie een enquête te houden naar de verkooppraktijken van wapenfabrikanten. Hij kwam hier toe nadat verhoren voor een senaatscommissie in de V.S. de indruk hadden

gewekt, dat ook in Nederland getracht was overheidsfunctionarissen om te kopen. Waarschijnlijk omdat al snel de positie van prins Bernhard in het geding kwam, leken de meeste kamerfracties een parlementaire enquête niet de beste vorm voor een onderzoek te vinden. Van verschillende zijden werd wel om een diepgaand onderzoek gevraagd. De progressieve fracties in de Tweede Kamer wezen enkele leden aan, die zich over een toekomstig onderzoek zouden gaan beraden. Nog geen twee weken, nadat Waltmans bekend maakte een enquête-voorstel te overwegen, besloot de regering een onderzoek te laten instellen naar de invloed van wapenfabrikanten op de Nederlandse defensie, en ruimer, naar de factoren, die de besluitvorming inzake aanschaf van militair materieel, bepalen (Bijlagen Handelingen nr. 13.461-3).

Begin 1976 werden de geruchten steeds luider, dat prins Bernhard steekpenningen van een Amerikaanse wapenfabriek had ontvangen. De regering aarzelde wederom niet, en stelde de z.g. Commissie van Drie (commissie-Donner) in. Desondanks werd de roep, vooral van de kant van de PPR en D'66, om een parlementaire enquête sterker. Waltmans had omstreeks juni een voorstel tot het houden van een enquête naar de besluitvorming bij een drietal grote wapenaankopen gereed. Samen met De Vries (PvdA) en Van Mierlo (D'66) stelde hij aan de Vaste Commissie voor Defensie voor, de wenselijkheid van een parlementaire enquête te overwegen. De Vaste Commissie bleek de noodzaak van zo'n onderzoek op dat moment evenwel niet in te zien (Bijlagen Handelingen nr. 14.007).

Het schokkende rapport van de Commissie van Drie kwam eind augustus gereed. In het kamerdebat over dit rapport werd door de fractieleiders van alle linkse partijen om een nader parlementair onderzoek gevraagd. In september 1976 besloot de Kamer op instigatie van haar presidium een bijzondere commissie in te stellen ter bestudering van enkele hoofdstukken van het rapport van de Commissie van Drie. Deze kamercommissie onderzoekt m.n. het aanschaffingsbeleid op het gebied van defensiematerieel en de parlementaire controle, die daarop heeft plaatsgevonden. De commissie beschikt niet over z.g. enquêtebevoegdheden. In hoeverre de activiteiten van deze commissie aanleiding zullen geven tot het instellen van een echte enquête-commissie valt nu nog niet te overzien.

In november 1976 werd alweer gewezen op de wenselijkheid een parlementaire enquête te houden, n.l. naar de zg. Menten-affaire. De suggestie kwam van een organisatie van oud-verzetstrijders en werd o.a. overgenomen door het kamerlid Wolff van de CPN. In het kamerdebat over deze zaak zegde de minister van Justitie namens de regering een onafhankelijk onderzoek toe. De uiteindelijk door hem ingestelde onderzoekscommissie-Schöffner hoopt in de zomer van 1978 met haar werkzaamheden gereed te komen.

De kamerleden Jansen (PPR) en Van der Hek (PvdA) dienden in maart 1977

een voorstel in een parlementair onderzoek in te stellen naar de activiteiten van multinationale ondernemingen. De Kamercommissie die de plenaire behandeling van dit voorstel voorbereidt, heeft tot op heden nog geen Voorlopig Verslag uitgebracht, zodat nog niets gezegd kan worden over de vraag of het voorstel door de Kamer aanvaard zal worden. In het voorstel wordt overigens niet de instelling van een enquête-commissie bepleit. De indieners menen, dat een bijzondere commissie van de Kamer het onderzoek zal kunnen verrichten (Bijlagen Handelingen nr. 14.451).

Het meest recente pleidooi voor een parlementaire enquête kwam van prof. Baudet. Vlak na de gewelddadige beëindiging van de gijzelingsacties in De Punt en Boven-Smilde brak Baudet een lans voor een enquête naar het beleid van de Nederlandse regering sinds 1945 ten aanzien van de Zuid-Molukken.

4 Een poging tot verklaring van de geringe betekenis van het recht van enquête

1 Probleemstelling en hypothesen — Als centrale probleemstelling is al eerder geformuleerd: Hoe is het te verklaren, dat het parlement al bijna een eeuw geen normaal gebruik heeft gemaakt van zijn grondwettelijk recht van enquête?

De probleemstelling dient allereerst in twee deelvragen uitgesplitst te worden, n.l.:

- a hoe is het te verklaren, dat de sinds 1887 bij de Kamer ingediende enquêtevoorstellen, op één na, werden verworpen? en
- b hoe is het te verklaren, dat er zo weinig enquêtevoorstellen werden ingediend?

Hierbij vragen in principe de volgende drie factoren onze aandacht:

- de problematiek, waarin een enquête opheldering zou kunnen bieden
- het middel: de parlementaire enquête
- het orgaan, dat over dit middel beschikt: het parlement.

We kunnen nu deze factoren op de volgende wijze in *mogelijke* antwoorden op de deelvragen verwerken:

- a er deden zich in de afgelopen eeuw geen problemen voor, die een enquête rechtvaardigden;
- b het enquête-middel is geen zinnig instrument om informatie te vergaren;
- c het parlement wenste geen gebruik te maken van de enquête.

Als hypothesen, d.w.z. *te verwachten* antwoorden op de probleemstelling, suggereren we de volgende uitspraken:

- 1 het parlement maakte geen gebruik van de enquête ten behoeve van zijn mede-wetgevende taak, omdat goede alternatieve informatiemiddelen en -kanalen voorhanden waren;

2 doordat een meerderheid in het parlement al te loyaal optrad ten opzichte van de regering, belemmerde zij de mogelijkheden van de minderheid gebruik te maken van de enquête.

2 *Beantwoording van de deelvragen* — We stuiten al direct op het probleem, dat we geen gebruik kunnen maken van een kwantitatieve benadering. Kwantificeerbare gegevens zijn immers niet voorhanden, op enkele enquête-voorstellen na, welke door de Kamer verworpen zijn. Gekozen moet daarom worden voor een verstehende verklaringswijze, waarin onvermijdelijk subjectieve oordelen meespelen (Weber, p. 97-151). Achtereenvolgens zal de 'verklarende kracht' van de drie mogelijke antwoorden op de twee deelvragen onderzocht worden.

Daarbij dienen we te bedenken, dat de beantwoording van de ene vraag weliswaar duidelijk van die van de ander te onderscheiden is, maar niet geheel te scheiden. Motieven van kamerleden om een overwogen enquête-voorstel al of niet in te dienen, staan in verband met motieven van andere kamerleden om dat voorstel te steunen of te verwerpen. Enkele malen zal daarom bij het beantwoorden van de tweede deelvraag naar de antwoorden op de eerste vraag verwezen kunnen worden.

(a) Hoe is het te verklaren, dat de sinds 1887 ingediende enquête-voorstellen werden verworpen?

Antwoord a: Er deden zich geen problemen voor, die een enquête rechtvaardigden. Over de juistheid van dit antwoord kan men al helemaal niet waarde-vrij oordelen. Bij iedere beoordeling, of een enquête nuttig of noodzakelijk is in een concrete situatie, spelen subjectieve opvattingen nl. een doorslaggevende rol. Desondanks is deze mogelijke verklaring weinig bevredigend. Wanneer we de gehouden enquêtes nog eens vergelijken met de door de Kamer afge-gevozen enquête-voorstellen, dringt de gedachte zich namelijk op, dat eigenlijk in de minst relevante gevallen tot het houden van een enquête is besloten.

De enquête naar de toestand van fabrieken en werkplaatsen uit 1886 was natuurlijk uiterst zinvol. Van enkele enquêtes uit het midden van de vorige eeuw mag dit betwijfeld worden.

Deze enquêtes bleken in elk geval weinig nieuws op te leveren. Achteraf is het alleen maar te betreuren, dat de enquêtes naar mogelijk onwettige beïnvloeding van de verkiezingen door ministers uit het kabinet Thorbecke en naar het decoratiebeleid van minister Kuyper niet zijn gehouden. Het is nu zo goed als zeker niet meer vast te stellen, of er aan de verdenkingen van onwettig gedrag in deze beide zaken objectieve feiten ten grondslag lagen. Deze verdenkingen

zullen dus blijven bestaan en een smet blijven werpen op de betrokken bewindslieden. Te betreuren is dit vooral, omdat de beide enquête-voorstellen door veel kamerleden op volstrekt verwerpelijke gronden zijn afgewezen, zoals Oud duidelijk heeft aangetoond (Oud, 1947, p. 609; zie ook hoofdstuk 3). Dit laatste geldt ook ten aanzien van het voorstel-Wendelaar uit 1937. De bezwaren, die vooral De Geer tegen dit voorstel opperde, kwamen er in feite op neer, dat het aannemen van een voorstel tot het houden van een enquête naar het beleid van één of meer ministers gelijk te stellen is aan het aannemen van een motie van wantrouwen tegen de betrokken ministers. Dit gaat echter volledig in tegen het doel van een enquête, nl. het verzamelen van informatie door een commissie. Pas nadat deze commissie haar werk verricht heeft, vergadert de Kamer in pleno over eventueel te nemen stappen.

Dat de enquête naar het beleid van de Nederlandse regering tijdens de Tweede Wereldoorlog terecht is gehouden, hebben de resultaten ervan wel duidelijk gemaakt.

Teleurstellend is het, dat de commissie, die dit onderzoek uitgevoerd heeft, zo weinig aandacht heeft besteed aan een gewichtige zaak als het beleid van de regering t.o.v. Nederlands Indië. Aan de bewering, dat de regering in 1945 al naar onafhankelijkheid van Nederlands Indië streefde, zonder dit streven openbaar te hebben gemaakt, lagen beslist gerechtvaardigde verdenkingen ten grondslag. In het licht van de politionele akties, waartoe latere kabinetten besloten, was een diepgaand onderzoek naar het regeringsbeleid in 1945 dringend gewenst.

Antwoord b: Het enquête-middel is geen zinnig instrument. Ook deze veronderstelling is niet geheel te handhaven. De argumenten, die haar ondersteunen kunnen grotendeels ontzenuwd worden. Gesuggereerd zou kunnen worden, dat het parlement geen enquêtes hield vanwege de slechte ervaringen, die het ermee had opgedaan. Weliswaar hebben de resultaten van de meeste enquêtes geen rol van betekenis gespeeld, maar van de laatste enquêtes uit de vorige eeuw kan dit nu juist niet gezegd worden. De Oorlogsenquête heeft eveneens erg veel nuttige informatie opgeleverd. Het middel kan dus alleszins aan zijn doel, het verzamelen van informatie, beantwoorden.

Er kunnen nog andere bezwaren tegen de parlementaire enquête genoemd worden. In de eerste plaats, dat een enquête het werk van het openbaar ministerie in concrete gevallen zou kunnen doorkruisen. Het zal duidelijk zijn, dat het parlement zich inderdaad erg terughoudend diende op te stellen, wanneer het openbaar ministerie een onderzoek begon. Dit gegeven verklaart echter in het geheel niet dat het parlement geen enquêtes hield in gevallen, waarin de openbare aanklager geen aanleiding zag een *strafrechtelijk* onderzoek in te stellen.

Zo'n strafrechtelijk onderzoek heeft in geen der gevallen, waarin serieus een

enquête werd overwogen, plaatsgevonden.¹⁴ Een enquête zou het dagelijkse parlementaire werk bovendien kunnen frustreren. Omdat dit niet voor andere kamerleden dan de commissieleden hoeft te gelden, is dit bezwaar niet al te groot. De ervaring met de wel gehouden enquêtes vormt trouwens geen aanleiding dit punt erg serieus te nemen. Het is dan ook niet in te zien, dat dit bezwaar zelfs maar ten dele de geringe onderzoeksactiviteit van het parlement verklaart. Wel bestaat er de mogelijkheid, dat het parlement over goede andere informatiemiddelen en -kanalen beschikt, zodat het geen gebruik hoefde te maken van de enquête.

In het algemeen is de enquête zeker niet het eerst aangewezen middel om informatie te verzamelen. Een enquête komt aan de andere kant wel in aanmerking in gevallen, waarin een minister niet over de gewenste informatie beschikt en ook niet in staat of bereid is die informatie te bemachtigen. Of wanneer er aanleiding is de door de regering verstrekte inlichtingen te wantrouwen. In de tweede plaats zal het belang van de zaak het middel moeten rechtvaardigen. Wanneer een dergelijke situatie zich voordoet, zijn er voor een *politieke enquête* geen zinnige alternatieven. Het is de taak van het parlement controle uit te oefenen op het regeringsbeleid. Alternatief hiervoor kan alleen zijn: verwaarlozing van die controle. Inschakelen van andere organen met enquête-bevoegdheden zou al snel in strijd zijn met de grondslag van de parlementaire democratie. En onderzoekscommissies zonder enquête-bevoegdheden zullen vaak geen bevredigend resultaat kunnen leveren. In elk geval kan achteraf altijd beweerd worden, dat een echte enquête wel meer informatie boven tafel gekregen zou hebben.¹⁵

In de afgelopen eeuw kon in verschillende problemen een interpellatie of een onderzoek door de regering geen oplossing bieden. Dit althans volgens de voorstellers van enkele politieke enquêtes. Zij wilden onafhankelijk van de regering informatie verzamelen over het regeringsbeleid.

Anders ligt het waarschijnlijk met betrekking tot *wetgevings-enquêtes*. Wetgevingsenquêtes zullen, naar men mag verwachten, nauwelijks uitkomst bieden bij de voorbereiding van bepaalde wetsontwerpen. Dergelijke specialistische arbeid zal beter door ambtenaren op departementen verricht kunnen worden dan door leden van het parlement. Bovendien is het niet goed in te zien hoe wetten maatschappelijke processen kunnen beheersen, als de informatie over die processen blijkbaar zo schaars of onbetrouwbaar is, dat een parlementaire enquête nodig zou zijn om die informatie te verzamelen.

Met betrekking tot bepaalde *misstanden* kan een enquête wel een nuttig hulpmiddel zijn om de vraag te beantwoorden of overheidsingrijpen gewenst is. Een onderzoek door de regering zou hiervoor overigens een goed alternatief kunnen vormen. Een door de regering ingestelde onderzoekscommissie beschikt evenwel niet over de, in sommige gevallen onmisbare, bevoegdheden

van een parlementaire enquête-commissie. Regering en parlement kunnen deze bevoegdheden wel bij wet aan een dergelijke commissie verlenen.

De praktijk van de laatste honderd jaar blijkt met deze verwachtingen overeen te stemmen. In de afgelopen eeuw zijn er slechts drie voorstellen tot het houden van een parlementaire wetgevingsenquête ingediend. De laatst gehouden wetgevingsenquête naar de omstandigheden in de fabrieken en werkplaatsen, heeft nog een belangrijke functie kunnen vervullen in de totstandkoming van de Arbeidswet. Een omvangrijk apparaat van ambtenaren stond de regering toen echter nog niet terzijde.

In de twintigste eeuw is er geen enkele wetgevingsenquête meer door het parlement gehouden. Het enige enquête-voorstel kwam van het kamerlid Aarden in 1969. Veel kamerleden stemden tegen het voorstel, omdat ze meenden dat een onderzoek naar het fusieverschijnsel beter onder verantwoordelijkheid van de regering plaats zou kunnen vinden (Handelingen 18-25 sept. 1969). Een nederig beroep op de regering, enige maanden na de verwerping van het voorstel-Aarden, om een wetsontwerp ter benoeming van een onderzoekscommissie bij de Kamer in te dienen bleef echter onbeantwoord.¹⁶ Voor het voorstel-Aarden bleek dus ook het enige bevredigende alternatief niet haalbaar. Niemand was immers in staat een dergelijk onderzoek te verrichten zonder de medewerking, goedschiks of kwaadschiks, van het bedrijfsleven. Slechts een daartoe uitgeruste enquête-commissie had deze medewerking kunnen krijgen, desnoods via dagvaarding. In tal van andere gevallen hebben parlementariërs wel met succes bij de regering aangedrongen op het instellen van een onderzoek. De regering deed dit overigens aan de lopende band, of ze er om gevraagd werd of niet. Het aantal onafhankelijke adviescolleges, departementale en interdepartementale werkgroepen is haast niet meer te tellen.¹⁷ Enige malen is er ook in de afgelopen eeuw door regering en Staten-Generaal bij wet een niet-parlementaire enquête-commissie benoemd. Zo werd bijvoorbeeld kort na de Eerste Wereldoorlog, nl. bij de wet van 11 oktober 1918, de Crisis-enquêtecommissie ingesteld. Deze commissie, samengesteld uit verschillende deskundigen, heeft een onderzoek gehouden naar hetgeen zich gedurende de oorlogsjaren met betrekking tot de goederendistributie had afgespeeld.

Antwoord c: Het parlement wenste geen gebruik te maken van de enquête. Dit antwoord lijkt in menig opzicht een aannemelijke verklaring voor de terughoudendheid van het parlement te kunnen bieden.

Waarom zou het parlement geen enquêtes willen houden?

Allereerst dienen we te bedenken, dat de begrippen 'het parlement' en 'de Kamer' versluijrend werken. Ten onrechte suggereren deze begrippen een zekere eenheid. Het begrip 'het parlement' abstraheert immers van de tegenstellingen, welke in dit orgaan bestaan. In plaats van het parlement of de Kamer

moeten we natuurlijk lezen: de meerderheid in het parlement of in de Kamer.¹⁸

Waarom dan wilde een meerderheid in de Kamer geen enquêtes houden? Karsten had al in 1860 opgemerkt, dat de Tweede Kamer geen behoefte had aan het recht van politieke enquête. Hij baseerde die mening op de parlementaire behandeling van een tweetal voorstellen, nl. het voorstel tot het instellen van een onderzoek naar de aanbesteding van muntplaatjes en naar de toestand van het Zwolsche Diep. In het eerste geval had de Kamer zich onbevoegd verklaard, omdat zij zich met dit onderzoek in de bestuurlijke verantwoordelijkheden dreigde te mengen. In 1856 nam de Kamer wel het voorstel aan, een enquête naar de toestand van het Zwolsche Diep te houden. Dit gebeurde echter pas, nadat de voorsteller duidelijk had gemaakt niet buiten het eng begrensde controle-recht van de Kamer te willen gaan, maar slechts een onderzoek te verlangen naar de uitvoering van een regeringsbesluit.

Alhoewel de Grondwet hiertoe geenszins aanleiding gaf, verklaarde de Kamer zich hier dus onbevoegd tot het houden van een politieke enquête. 'Ieder verslag herinnerde, dat men binnen het gebied der wetgeving moest blijven' (Karsten, 1860, p. 223).

De ontwikkelingen in de afgelopen eeuw hebben de juistheid van deze constatering alleen maar aannemelijker gemaakt.

Een ook nu nog bevredigende verklaring voor het feit, dat het parlement geen gebruik wenste te maken van de politieke enquête bood Karsten echter niet. Dat was in het midden van de vorige eeuw ook nog niet mogelijk. Het gevecht tussen regering en parlement om de macht was immers in volle gang en de partijvorming moest nog plaats vinden.

Een aanzet tot een bevredigende verklaring bood Oud wel. In Nederland regeren al ruim een eeuw coalitie-kabinetten, welke het vertrouwen van de meerderheid in de Kamers dienen te genieten om aan te kunnen blijven. Op een paar minderheidskabinetten na, welke door een parlementaire meerderheid getolereerd werden, beschikten de coalities steeds over een meerderheid in de Kamers.

Deze meerderheid in de Kamer bleek vooral geïnteresseerd in continuering van die situatie, nl. instandhouding van de coalitie. Dit in bepaalde gevallen ten koste van de taak van de Kamer om openbare controle uit te oefenen op de regering en haar beleid. In dit licht bezien is het niet verwonderlijk, dat uit regeringsgezinde fracties geen voorstel tot een politieke enquête afkomstig is geweest. Deze fracties meenden bovendien, door een voorstel tot het houden van een politieke enquête te steunen, het vertrouwen in de coalitie of in één of meer ministers geheel of gedeeltelijk op te zeggen, waartoe deze fracties niet bereid bleken.

Hoe de voorstellers in enkele gevallen ook beweerden, dat hun voorstellen

niet als zodanig uitgelegd moesten worden, de regeringsfracties stemden tegen. De beweegredenen van de tegenstemmers waren wel niet altijd precies dezelfde, feit is wel, dat zij de minderheid in het parlement beletten gebruik te maken van de enquête als middel ter controle van het regeringsbeleid.

In de Duynstee-bundel schreef Jurgens, dat ook een misstands-enquête gemakkelijk uitgelegd kan worden als een motie van wantrouwen tegen de regering. Indien er sprake is van een ernstige misstand, zou het stemmen voor dit voorstel tegelijk als een aanklacht tegen de regering opgevat kunnen worden, dat zij (nog) niet krachtadig genoeg is opgetreden tegen deze situatie. Het onderscheid tussen misstands-enquête en politieke enquête vervaagt hier dus.

Jurgens' veronderstelling, dat het voorstel-Aarden in 1969 vooral struikelde op het bezwaar van de kamermeerderheid, dat het fusieverschijnsel het 'odium van misstand opgedrukt' kreeg, lijkt in elk geval gerechtvaardigd.

(b) Hoe is het te verklaren, dat er zo weinig enquête-voorstellen zijn ingediend?

Beantwoording van deze vraag berust voor een groot deel op speculatie, omdat nu eenmaal niet bekend is hoeveel kamerleden ooit serieus overwogen hebben een enquête voor te stellen.

Allereerst moet trouwens de mogelijkheid genoemd worden, dat kamerleden eenvoudig niet op de gedachte kwamen, dat een enquête in een concreet geval wenselijk zou kunnen zijn. Deze mogelijkheid kunnen we echter gevoeglijk uitsluiten. Het parlement telt zoveel leden met zulke uiteenlopende opvattingen, dat het wel bijzonder verwonderlijk zou zijn als geen enkel lid op de gedachte zou komen, dat een enquête opheldering zou kunnen bieden. Zelfs als dit al het geval zou zijn, zouden er altijd wel vanuit de maatschappij bepaalde signalen de Kamer bereiken.

De vraag blijft dus luiden, waarom kamerleden dan toch zo zelden een enquête-voorstel indienden. In de afgelopen 25 jaar bijvoorbeeld trok alleen Aarden de stoute schoenen aan.

Antwoord a: Er deden zich geen problemen voor, die een enquête rechtvaardigden. Op het eerste gezicht is de behoefte van het parlement om gebruik te maken van zijn recht van enquête sinds de vorige eeuw alleen maar toegenomen. De maatschappelijke problemen zijn steeds talrijker en complexer geworden. De omstandigheden, waarin een enquête, door welk orgaan dan ook gehouden, kans op opheldering biedt, lijken vooral de laatste decennia steeds meer aanwezig. De betrekkelijk uitgebreide lijst met suggesties voor parlementaire enquêtes uit de afgelopen tien jaar, maakt wel duidelijk dat het aan voldoende urgente problemen bepaald niet ontbroken heeft.

Antwoord b: De enquête is geen zinnig instrument. De suggestie wordt nogal eens gehoord, dat parlementariërs geen enquête-voorstellen indienden, omdat de inhoudelijke vereisten, welke de Enquêtewet aan zulke voorstellen stelde, te zwaar waren.¹⁹ Op zichzelf is dit laatste zeker juist. Het voorbereiden van een enquête-voorstel vergt een geruime tijdsinvestering van een kamerlid. En aan tijd hebben kamerleden bepaald gebrek.²⁰

Daar komt nog bij dat het uitwerken van een enquête-voorstel voor een kamerlid van oudsher bijzonder ongebruikelijk werk vormde. Uit onbekendheid met dit controle-middel kwam bovendien als vanzelf een psychische barrière voort om wel zo'n voorstel uit te werken en in te dienen. Hoe langer van de toepassing van het recht van enquête werd afgezien, des te moeilijker werd die barrière te overwinnen.

In combinatie met de eerdere bevinding, dat er voor een wetgevingsenquête meestal wel een goed alternatief gevonden kon worden, wordt het begrijpelijk, dat zulke enquêtes ook niet werden voorgesteld. Een kamerlid kon zijn tijd wel beter gebruiken, dan om een voorstel tot het houden van een wetgevings-enquête voor te bereiden, terwijl het onderzoek in de meeste gevallen veel beter onder verantwoordelijkheid van de regering plaats kon vinden. De regering zal trouwens al snel geneigd geweest zijn een onderzoek in te stellen, wanneer kamerleden lieten blijken een enquête-voorstel te overwegen. Zo besloot de regering in juni 1975 reeds een onderzoek te laten houden naar de verkooppraktijken van wapenfabrikanten, nog geen twee weken nadat het lid van de Tweede Kamer Waltmans liet doorschemeren een enquête-voorstel te overwegen.

Antwoord c: Het parlement wenste geen gebruik te maken van de enquête. Hiervoor werd al opgemerkt, dat het geenszins verwonderlijk is, dat leden van regeringsfracties geen voorstellen tot het houden van een politieke enquête indienden. Doordat de regeringsfracties de wel ingediende voorstellen verwierpen, ontmoedigden zij bovendien de leden van de andere fracties nog zulke enquête-voorstellen in te dienen. Wanneer een afgevaardigde mag vermoeden, dat het voorstel dat hij overweegt in te dienen toch verworpen zal worden, neemt zijn bereidheid veel tijd in de voorbereiding van dit voorstel te steken begrijpelijkerwijs af.

Als voorbeeld hiervan kan genoemd worden een mogelijke enquête naar het beleid van minister Luns ten opzichte van Nieuw Guinea. Geruime tijd hebben leden van de PvdA met de gedachte gespeeld een dergelijk enquête-voorstel uit te werken. Zover is het evenwel niet gekomen, waarschijnlijk vooral omdat van te voren duidelijk was, dat het voorstel niet aangenomen zou worden.

De laatste jaren kwamen er, zoals al eerder bleek, verschillende suggesties tot het houden van een enquête in het nieuws. Dat het in deze gevallen niet tot in-

diening van een enquête-voorstel is gekomen, hing waarschijnlijk eveneens samen met de verwachting, dat de meerderheid van de Kamer er toch niet mee in zou stemmen.

Ten aanzien van een mogelijk enquête-voorstel van Den Uyl was er geen onzekerheid. De meerderheid in de Kamer had zich ondubbelzinnig uitgesproken door een motie van Den Uyl, waarin voorzichtig de wenselijkheid werd uitgesproken een parlementaire enquête te houden naar de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de excessen op Zuid Celebes, zelfs niet in behandeling te nemen.

De reacties uit confessionele en liberale hoek op het van progressieve zijde geuite verlangen een enquête naar het gedrag van de oliemaatschappijen ten tijde van de Arabische boycot te houden, waren bepaald negatief. Een hearing door de Vaste Commissie voor Economische Zaken, waar die maatschappijen uitgenodigd werden, bleek het meeste wat de progressieve kamerleden eruit konden slepen.

Waltmans heeft in 1976 wel een enquête-voorstel uitgewerkt. De reden waarom hij dit voorstel niet indiende, is vooral gelegen in de weigerachtige houding van de niet-progressieve fracties om een dergelijke enquête te houden. Die terughoudendheid kwam met name in de Vaste Commissie voor Defensie sterk naar voren. Nadat vanaf september een bijzondere commissie zich met het aanschaffingsbeleid op het gebied van defensie ging bezig houden, was er begrijpelijkerwijs geen redelijke basis meer voor Waltmans om zijn voorstel in te dienen.

De laatste twee suggesties waren in tegenstelling tot die in de eerder genoemde gevallen afkomstig van regeringspartijen. Indien deze suggesties wel tot de indiening van een enquête-voorstel hadden geleid, zou bij een stemming erover de scheiding waarschijnlijk niet tussen de regeringspartijen en de oppositie gelopen hebben, doch tussen de regeringspartijen onderling. En juist omdat deze suggesties door leden van regeringspartijen geopperd werden, had het indienen van deze voorstellen wel eens een geheel onbedoelde uitwerking kunnen krijgen, nl. het verder uiteendrijven van de coalitiegenoten. Deze prijs was begrijpelijkerwijs te hoog, vooral als van tevoren bekend was, dat de voorstellen toch door de Kamer afgewezen zouden worden. Indirect speelde de vertrouwensrelatie tussen het kabinet en de regeringsgezinde fracties dus ook hierbij een rol.

3 Samenvatting en conclusies — Het is aannemelijk, dat er zich in de afgelopen eeuw meermalen problemen hebben voorgedaan, waarin een parlementaire enquête wellicht een oplossing naderbij had kunnen brengen.

De vraag hoe de geringe betekenis van het enquête-recht dan wel te verklaren is, wordt hierdoor dringender.

Wanneer we een dergelijke verklaring proberen te geven, dienen we zowel aan te geven hoe het te verklaren is, dat de Kamer de bij haar ingediende enquêtevoorstellen sinds 1887 op één na verwierp, als ook hoe het te verklaren is, dat er zo zelden een enquête-voorstel is ingediend.

Voor de beantwoording van deze vragen moeten we een duidelijk onderscheid maken tussen wetgevingsenquêtes en politieke enquêtes. Aan wetgevingsenquêtes had de Kamer geen behoefte, omdat zij ook wel langs minder ingewikkelde weg de nodige informatie kon verkrijgen. Wanneer toch een onderzoek gehouden moest worden, bleek de regering meestal wel bereid hiertoe stappen te ondernemen. Voorstellen tot het houden van een zuivere wetgevingsenquête werden zelfs niet ingediend, omdat het resultaat de grote moeite waarschijnlijk toch niet zou lonen. Slechts eenmaal werd een voorstel tot het houden van een (misstands)enquête ingediend, nl. door Aarden in 1969. Voor dit voorstel was geen echt alternatief te vinden. De regering bleek nl. niet bereid op een verzoek uit de Kamer in te gaan om een wetsontwerp in te dienen tot instelling van een niet-parlementaire enquête-commissie. Een geheel bevredigende verklaring, waarom het voorstel-Aarden is verworpen, terwijl de kamermeerderheid wel aanleiding zag tot een diepgaand onderzoek, is in elk geval niet te geven. De verklaring, dat het verschil tussen een misstandsenquête en een politieke enquête vaak maar klein is, ligt het meest voor de hand.

Een soortgelijke verklaring lijkt ook het meest bevredigend voor het niet indienen van een enquête-voorstel in een aantal gevallen, waarin de laatste jaren een enquête wel is overwogen. Indiening van een enquête-voorstel in deze gevallen had wel eens een ongewenst neven-effect te weeg kunnen brengen, nl. een minder goede verhouding tussen de regeringsgezinde fracties in het parlement en daarmee tussen regering en parlement.

Wel duidelijk ligt het t.a.v. de politieke enquête. De weinige ingediende voorstellen tot het houden van een politieke enquête stuiten in de afgelopen eeuw op een eensgezind blok van regeringsfracties. De regeringsfracties lazen in de voorstellen een motie van wantrouwen, in ieder geval een verdenking tegen bepaalde bewindslieden.

In hoeverre de indieners van de verschillende voorstellen mede verantwoordelijk waren voor deze gang van zaken, is minder gemakkelijk te bepalen.

De loyale houding van sommige fracties t.o.v. de regering verklaart waarschijnlijk ook waarom er zo weinig voorstellen zijn ingediend. Een potentiële indiener van een voorstel tot het houden van een politieke enquête kon wel vermoeden, dat zijn voorstel door de kamermeerderheid afgewezen zou worden. In dat geval ging de tijdsfactor meespelen. Een kamerlid kon zijn tijd wel beter gebruiken dan voor het opstellen van een enquête-voorstel, dat de Kamer toch zou verworpen.

Opmerkelijk is hoe dan ook dat geen van de suggesties uit de afgelopen tien

jaar van confessionele of liberale zijde afkomstig was. Dit feit kan duiden op een gering vertrouwen bij christen-democraten en liberalen in de effectiviteit van enquêtes, als ook op een grotere tevredenheid t.a.v. het gebruik van de andere parlementaire informatiemiddelen of op een minder kritische kijk op het maatschappelijk gebeuren in het algemeen.²¹

Het is overigens goed mogelijk, dat bij christen-democraten en liberalen enig wantrouwen is ontstaan t.a.v. de wijze, waarop vanuit progressieve hoek met suggesties voor het houden van een enquête is gemanoeuvreed. De voor de hand liggende gedachte, dat de afgelopen jaren veeleer publiciteit gezocht is door met een enquête te dreigen, dan serieus een enquête-voorstel uit te werken, leidt maar al te snel tot zulk een wantrouwen.

Concluderend kunnen we stellen, dat de twee hypothesen door de analyse grotendeels bevestigd zijn: het parlement beschikt over goede alternatieve informatie-middelen en -kanalen voor de wetgevingsenquête en een meerderheid in het parlement wenst de politieke enquête niet toe te passen, op grond van haar loyaliteit t.o.v. de regering. Het onderscheid tussen een misstandsenquête en een politieke enquête blijkt in de praktijk evenwel moeilijk te maken.

Met de in dit hoofdstuk weergegeven analyse zijn de hypothesen wel aanneemelijk gemaakt. Echter ook niet meer dan dat, al was het alleen maar vanwege het geringe aantal ingediende enquêtevoorstellen, waarop de hypothesen gebaseerd zijn en de subjectiviteit, die in elke analyse schuil gaat. Aan deze twee bezwaren kan voor een groot deel tegemoet gekomen worden door de ontwikkelingen met betrekking tot het parlementair enquête-recht in enkele andere Westerse democratieën te bestuderen.

Dit houdt evenmin een verificatie van de hypothesen in, als de in dit hoofdstuk gegeven analyse. Hypothesen ten aanzien van het parlementair enquête-recht in Nederland kunnen nu eenmaal niet geverifieerd worden met behulp van gegevens uit andere landen. De hypothesen zouden aan de andere kant bepaald wel aan kracht winnen, wanneer mocht blijken, dat de ontwikkelingen in het gebruik van het parlementaire recht van enquête in andere staten parallel lopen aan die in Nederland.

5 Politieke en staatsrechtelijke verschillen en overeenkomsten tussen Engeland, de Verenigde Staten, West-Duitsland en Nederland

Voordat we tot bestudering van de betekenis van het recht van enquête in Engeland, de Verenigde Staten en West-Duitsland overgaan, moeten we bezien in hoeverre het enquête-recht in Nederland een vergelijkbare functie vervult met het enquête-recht in de drie andere staten.

Zonder andere factoren als irrelevant te willen bestempelen, dienen daartoe

in ieder geval de volgende drie min of meer met elkaar samenhangende factoren nader uitgewerkt te worden:

- de partijverhoudingen in het parlement,
- de verhouding tussen parlement en regering, in het bijzonder de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid,
- de informatiemiddelen van de parlementen.

1 De partijverhoudingen — De partijverhoudingen in Engeland, West-Duitsland en de VS vertonen een grote mate van overeenkomst.²² Zij wijken echter sterk af van de verhoudingen in het Nederlandse parlement.

Zowel Engeland, West-Duitsland als de V.S. kennen al lange tijd een tweepartijstelsel. In Engeland en West-Duitsland is er weliswaar een kleine derde partij, doch deze vormt meestal geen politieke machtsfactor van betekenis. In alle drie de staten beschikt doorgaans dus één der partijen over de meerderheid van de zetels in het parlement, uitzonderingsgevallen buiten beschouwing gelaten.²³

In Nederland, met zijn veelpartijstelsel, dienen meerdere partijen samen te werken om over een parlementaire meerderheid te beschikken. Het is gemakkelijk in te zien, dat het voor afgevaardigden van een partij, die de meerderheid heeft in het parlement eenvoudiger is een enquête-voorstel aangenomen te krijgen, dan voor afgevaardigden van een partij, die slechts over een minderheid van de zetels beschikt. Op grond van deze overweging zou men mogen verwachten, dat de parlementen in Engeland, de Bondsrepubliek en de V.S. meer gebruik maken van hun recht van enquête, dan het Nederlandse parlement. Dit geldt dan waarschijnlijk niet voor politieke enquêtes, omdat een regeringsgezinde meerderheid immers niet geneigd is de regering scherp te controleren d.m.v. enquêtes. Het gaat wel op voor wetgevingsenquêtes. In alle drie de staten kan één partij vrij gemakkelijk, en zonder grote bezwaren, over het enquête-middel beschikken in het kader van de wetgevende taak van het parlement.

2 De verhouding tussen parlement en regering, in het bijzonder de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid — In Nederland zijn de ministers individueel en collectief verantwoording schuldig aan het parlement. Het parlement heeft de mogelijkheid het hele kabinet, doch ook één afzonderlijke minister naar huis te sturen, welk motief het parlement hier ook maar voor heeft.

De regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid in Engeland lijkt sterk op die in Nederland. Het kabinet als geheel en de ministers individueel zijn verantwoording schuldig aan het Lagerhuis. Het Lagerhuis kan dus ook individuele ministers ontslaan. Zover komt het vrijwel nooit, doordat het kabinet

in bijna alle gevallen collectief de verantwoordelijkheid wenst te dragen (Mackintosh, p. 581 e.v.).

Een vrij fundamenteel verschil tussen de situatie in Engeland en Nederland betreft de mogelijkheid van de Engelse premier ministers voor benoeming voor te dragen, en te ontslaan. Over dit laatste recht beschikt de premier in Nederland niet.

De regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid in West-Duitsland verschilt sterker van de Nederlandse bepalingen dienaangaande. De bondskanselier is voor het gehele regeringsbeleid verantwoording verschuldigd aan de Bondsdag. De Bondsdag kan niet naar willekeur individuele ministers ontslaan. Zij kan slechts via het aannemen van een 'konstruktives Misstrauensvotum' haar vertrouwen opzeggen in de bondskanselier en daarmee het hele kabinet ontslaan. De bondskanselier is de enige, die ministers voordraagt voor benoeming en ontslag.

In de V.S. is de ministeriële verantwoordelijkheid heel anders geregeld. De regering is geen verantwoording verschuldigd aan het Congres. De ministers behoeven zich alleen tegenover de president voor hun beleid te verantwoorden. De president benoemt en ontslaat ministers.

Het Congres kan slechts op een bepaalde wijze een minister ontslaan, nl. via een 'impeachment', dezelfde ingewikkelde procedure, waarlangs het de president uit zijn ambt kan ontsetten. Hiervoor is dan een besluit van een niet geringe tweederde meerderheid in de Senaat vereist. Hierbij dient aangetekend te worden, dat de regering niet het vertrouwen van het Congres behoeft te genieten om aan te kunnen blijven.

Zoals we al eerder hebben kunnen constateren, hangt de geringe bereidheid van het Nederlandse parlement een politieke enquête naar het regeringsbeleid te houden in hoge mate samen met de relatie tussen een parlementaire meerderheid en het kabinet. Al of niet zo bedoeld wordt een voorstel tot het houden van een politieke enquête in het Nederlandse parlement gemakkelijk als Op grond van deze overweging mogen we verwachten, dat er in het Lagerhuis evenmin veel bereidheid zal zijn tot het houden van een politieke enquête. De meerderheid in het Duitse parlement zal eveneens zeer spaarzaam gebruik maken van de politieke enquête. Westduitse parlementariërs, die lid van een regeringsgezinde fractie zijn, zullen hooguit iets minder huiverig zijn voor het wapen van de enquête. Een motie van wantrouwen tegenover één of meer ministers is, zoals gezegd, niet mogelijk, heeft in elk geval geen gevolg. En een motie van afkeuring tegenover de naast betrokken minister of het hele kabinet uitgelegd.

Leden van het Amerikaanse Congres zullen waarschijnlijk niet terugschrikken voor de politieke enquête, omdat er in het geheel geen personele gevolgen voor ministers van te verwachten zijn, tenzij een enquête-commissie zich dui-

delijk op zou gaan werpen als openbare aanklager van een minister. Men mag zelfs verwachten, dat het Congres regelmatig gebruik zal maken van de politieke enquête om de ministeriële verantwoordelijkheid toch enige inhoud te geven.

We mogen wel veronderstellen, dat er een duidelijke samenhang zal bestaan tussen de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en het gebruik, dat een parlement van de enquête maakt. De sterk uiteenlopende regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid in de V.S. en Nederland zal consequenties hebben t.a.v. het gebruik van de enquête in deze landen. De regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid in Engeland, West-Duitsland en Nederland loopt zo weinig uiteen, dat op grond hiervan in de praktijk weinig verschil in het gebruik van de enquête te verwachten is.²⁴

3 *De informatiemiddelen van de parlementen* — De parlementen in Nederland, Engeland en West-Duitsland beschikken over dezelfde middelen om aan informatie te komen. Behalve het recht van enquête is in dit verband vooral het recht van interpellatie van belang.

In alle drie de parlementen is een soortgelijke regeling van het recht van interpellatie van kracht. Naast de interpellatie in enge zin kunnen parlementariërs vragen stellen aan de ministers, waarop zij schriftelijk of in een speciaal vragenuurtje antwoord krijgen.

De laatste jaren maken de parlementen bovendien gebruik van de openbare hearing om burgers in de gelegenheid te stellen hun mening kenbaar te maken over de in behandeling zijnde zaken.

Voor het Amerikaanse Congres is het een stuk minder eenvoudig om de gewenste informatie te bemachtigen. Er is nl. geen geregeld overleg tussen parlement en regering, met alle consequenties van dien. Zo beschikt het parlement niet over een vragenrecht of het recht van interpellatie. Het Congres heeft dan ook niet *recht op informatie*, zoals de drie Europese parlementen dat wel kennen.

Senaat en Huis van Afgevaardigden hebben alternatieve middelen en kanalen moeten ontwikkelen om aan de nodige informatie te komen. Van oudsher maken zij veelvuldig gebruik van hearings, waar een ieder al of niet daartoe uitgenodigd, de informatie kan spuien, die hij kwijt wil. De ministers en hun ambtenaren maken vaak gebruik van een dergelijke gelegenheid om zich tot de parlementsleden te richten. Zij zijn daar in zekere zin wel toe gedwongen om de noodzakelijke steun voor hun wetsontwerpen te verwerven.

Hieraan kan nog worden toegevoegd, dat parlementariërs in alle vier de landen in een vergelijkbare, haast onmogelijke situatie verkeren, om hun arbeid naar tevredenheid te verrichten. De problemen, waar zij zich in moeten verdiepen worden met de dag talrijker, complexer en omvangrijker. De informa-

tie, die parlementariërs ontvangen, is vaak gebrekkig, onjuist en gekleurd. In de V.S. hebben parlementsleden meestal nog wel een door de staat betaalde adviseur in dienst, of zelfs een uitgebreide staf ter beschikking. De faciliteiten voor parlementsleden in Nederland, West-Duitsland en Engeland zijn tot op heden aanmerkelijk minder.

Samenvattend kunnen we verwachten, dat er ook een samenhang zal bestaan tussen de aanwezigheid van andere informatie-middelen en het gebruik van de enquête door een parlement. Omdat het Congres, in tegenstelling tot de drie andere parlementen, niet over vastgelegde informatiemiddelen beschikt, zal het enquête-recht in de V.S. een veel omvangrijker functie vervullen dan in de drie Westeuropese staten. Aangezien de Staten-Generaal, het Lagerhuis en de Bondsdag over dezelfde informatiemiddelen beschikken, zal het gebruik van de enquête door deze parlementen waarschijnlijk niet veel uiteenlopen.

6 Het recht van enquête in Groot-Brittannië

De geschiedenis van het Engelse parlementaire enquête-recht is sterk verweven met de eeuwenlange strijd tussen vorst en parlement om de heerschappij.²⁵ Die strijd spitste zich tussen de 13e en 17e eeuw, wat het enquête-recht betreft, toe op de vraag of de koning eigen onderzoekscommissies in kon stellen, zonder goedkeuring van het parlement.

In het midden van de 17e eeuw heeft het parlement aan dit koninklijk prerogatief paal en perk gesteld; van die tijd af aan kon de koning slechts een onderzoekscommissie instellen met goedkeuring van het parlement. Dergelijke commissies, de *Royal Commissions of Inquiry* geheten, kregen hierdoor meer en meer het karakter van parlementaire commissies.

Het parlement benoemde zelf reeds in 1340 een eerste onderzoekscommissie. Zulke door het parlement benoemde ad hoc commissies van onderzoek gingen *Select Committees of Inquiry* heten.

De Select Committees zijn, in tegenstelling tot de Royal Commissions, wel parlementaire enquête-commissies. Select Committees zijn samengesteld uit parlementariërs, terwijl in Royal Commissions niet-parlementsleden doorgaans in de meerderheid waren. Het parlement kon Select Committees vergaande bevoegdheden verlenen, de z.g. *power to send for persons, papers and records*. Select Committees konden getuigen en deskundigen ook de eed afnemen. Over dergelijke bevoegdheden beschikten Royal Commissions niet. In de 18e eeuw kregen Royal Commissions, zoals gezegd, steeds meer het karakter van parlementaire commissies. Deze Royal Commissions verrichtten m.n. werk ten behoeve van de wetgeving. De echte parlementaire enquête-commissies werden benoemd in het kader van de controle op de organen van de overheid en voor het onderzoek naar misstanden.

Vanaf de 18e eeuw benoemen parlement en regering (in naam van de koning) steeds vaker onderzoekscommissies. Wanneer in het midden van de 19e eeuw de suprematie van het parlement door de vorst aanvaard wordt, bereikt het aantal ingestelde onderzoekscommissies een hoogtepunt (Gascard, 1966, p. 6-14). Tussen 1801 en 1840 brengen meer dan 600 Select Committees verslag uit van hun werk aan het parlement. In 1850 zijn dit er 39 en in 1880 zelfs 44. Daarna stelt het parlement minder Select Committees in. In 1900 19, in 1929 7 en in 1954 nog 4. De afgelopen 20 jaar nog maar enkele. Hetzelfde beeld is te zien bij de Royal Commissions. Omstreeks 1850 benoemde de regering gemiddeld 9 commissies per jaar. In 1900 is dit aantal teruggelopen tot 4. Na de Tweede Wereldoorlog zijn er slechts enkele Royal Commissions werkzaam geweest.

Hoe is deze teruggang in het parlementair onderzoek te verklaren? (Loewenstein, 1964, p. 95).

Dat het Lagerhuis steeds minder Select Committees instelde wordt algemeen toegeschreven aan de zich ontwikkelende verhouding tussen parlement en regering. Was het parlement in de periode 1832-1867 (tussen de hervormingen van het kiesstelsel) als het ware soeverein, hierin kwam na die tijd snel verandering. Het z.g. cabinet-systeem ontwikkelde zich.

De regering diende formeel het vertrouwen van het Lagerhuis te genieten. In werkelijkheid is de regering, die vanaf die tijd samengesteld is uit de grootste fractie in het Lagerhuis, zozeer verzekerd van de nodige steun in het parlement, dat het parlement veeleer afhankelijk bleek van de regering, dan de regering van het parlement. Dit blijkt wel heel sterk uit het feit, dat er sinds 1895 geen enkel kabinet, dat zich gesteund wist door een meerderheid van partijgenoten in het parlement, ten val is gebracht (Steffani, 1967, p. 259).

Voor de partij, uit welke de regering is samengesteld, kenmerkte zich door een strenge partij-discipline. Individuele afgevaardigden van de regeringspartij konden het zich amper veroorloven tegen de regering te stemmen bij bepaalde beslissingen. De parlementaire controle op de regering is hierdoor sterk verminderd. Het is immers niet in het belang van de meerderheid het regeringsbeleid scherp te controleren. Dit is veeleer de taak van de oppositie geworden. Zonder de steun van leden van de regeringsfractie kon de oppositie echter geen onderzoekscommissie instellen, omdat hiervoor nu eenmaal een meerderheidsbesluit vereist is.

Kort maar krachtig formuleert Friedrich: 'Die Select Committees sind unter dem tödlichen Einfluss des Kabinettsystems verkümmert' (Friedrich, 1953, p. 385).

En Ritter: '... in parteipolitische kontroversen Fragen kommen, parlamentarische Untersuchungsausschüsse kaum noch zustande, dar die notwendige Mehrheit für ihre Entscheidung praktisch nur gefunden werden kann wenn

es sich um eine Minderheitsregierung handelt'.²⁶ Minderheidsregeringen komen in Engeland slechts sporadisch voor.²⁷ En in het bestaande kiesstelsel is het voor nieuwe partijen zo moeilijk een aanzienlijk aantal zetels in het Lagerhuis te verwerven, dat één van de 2 gevestigde partijen, de Conservative Party of de Labour Party, vrijwel altijd de absolute meerderheid van de zetels verwerft.

In plaats van Select Committees werden na de Eerste Wereldoorlog nog wel enkele *Tribunals of Inquiry* benoemd. Deze tribunals zijn quasi-rechterlijke onderzoeken naar vermeende misstanden in de samenleving. De parlementaire betrokkenheid bij tribunals is aanwezig, doch niet bijster groot. Aan een regeringsvoorstel ter benoeming van een tribunal ging in de meeste gevallen een verzoek hiertoe in het Lagerhuis vooraf. Ook verzoeken van de zijde van de oppositie werden gehonoreerd. Alleen de regering kan evenwel een voorstel ter benoeming indienen. Wanneer beide Huizen het voorstel steunen, kan het tribunal zijn onderzoek aanvangen. Omdat het tribunal meestal is samengesteld uit rechters en vertegenwoordigers van het openbaar ministerie mag de onpartijdigheid ervan boven elke twijfel verheven geacht worden. Dit verklaart ook, waarom er in de regel tegen voorstellen een tribunal te benoemen weinig bedenkingen bestonden.

De Royal Commissions, welke in de 18e en 19e eeuw de functie van parlementaire wetgevingsenquêtes vervulden, stammen uit een tijd, dat de vorst en zijn regering niet over een deskundig ambtenarenapparaat konden beschikken, en vooral de sociale problemen onoverzienbaar waren. Wanneer de regering nu geadviseerd wil worden ten behoeve van de wetgeving, stelt zij een departementale c.q. interdepartementale commissie in, of vraagt zij om advies aan de vaste colleges van advies. Begrijpelijkerwijs heeft de regering hiervoor geen goedkeuring van het parlement nodig. De wetgevende en controlerende activiteiten van het parlement zijn met de beschreven ontwikkelingen sterk in betekenis afgenomen. Van de machtige positie van het parlement in de vorige eeuw is dan ook niet veel meer overgebleven.

7 Het recht van enquête van het Amerikaanse Congres

1 Inleiding — Al bijna twee eeuwen maakt het Amerikaanse Congres veelvuldig gebruik van de enquête (Meyer, 1968; Gascard, 1966).

De grondwet liet zich niet uit over een algemeen parlementair onderzoeksrecht, omdat de opstellers hierover geen overeenstemming hadden kunnen bereiken. Wel opende de grondwet voor het Congres de mogelijkheid in twee gevallen onderzoekscommissies te benoemen, nl. bij de behandeling van een aanklacht tegen een bekleder van een hoog staatsambt, de z.g. impeachment, en om een onderzoek in te stellen naar de wijze van verkiezing en beweerd on-

waardig gedrag van congresleden. Alhoewel de grondwet zich dus niet uitsprak over een recht van enquête voor het Congres, benoemde het Huis van Afgevaardigden reeds in 1792 een enquête-commissie. Op deze eerste enquête zouden er meer dan duizend volgen.

In vele rechtszaken is het recht van enquête het Congres overigens betwist. De jurisprudentie erover is dan ook omvangrijk (Meyer, 1968).

Het Supreme Court heeft nooit uitgesproken, dat het Congres er niet over zou beschikken. De bevoegdheid van het Congres enquêtes te houden, werd aanvaard op grond van de theorie van de 'implied powers'. Deze theorie houdt in, dat elke uitdrukkelijk in de grondwet aan een orgaan toegekende bevoegdheid tot uitoefening van een bepaalde taak, ook de competentie insluit van andere middelen, die tot een goede uitoefening van die taak bijdragen, gebruik te maken (Meyer 1968; Gascard, 1966, p. 52 e.v.)

Wel heeft het Hooggerechtshof meerdere malen bepaalde enquêtes als ongrondwettig bestempeld. Vaak nam het gerechtshof ook gedagvaarde getuigen tegen enquête-commissies in bescherming, waardoor het de voortgang van heel wat enquêtes bemoeilijkte.

Sinds ± 20 jaar wordt algemeen erkend, dat het Congres ter bestudering van elk probleem een enquête-commissie mag instellen. De competentie van de enquête-commissie mag evenwel geen inbreuk betekenen op de grondwettelijke machtscheiding en de grondrechten van de individuele burger.

2 Historisch overzicht — Zoals gezegd heeft het Congres sinds 1792 meer dan duizend enquêtes gehouden. In de 19e eeuw betrof het voor een groot deel onderzoeken naar beweerde misstanden in het openbaar bestuur, en vooral in de krijgsmacht.

Het Congres maakte in die periode daarnaast erg vaak gebruik van de enquête bij zijn toezicht op het overheidsbeleid.

Tot 1925 zijn al bijna honderd van dergelijke politieke enquêtes te onderscheiden. Ook na 1925 bleef het Congres de politieke enquête hanteren. Geen enkele president met diens regering is een politieke enquête bespaard gebleven, wat als bewijs kan dienen voor de stelling dat het Congres zich nooit veel om eventuele grondwettelijke bezwaren bekommerd heeft. De Senaat kreeg op grond hiervan zelfs de bijnaam: grand inquest of the nation (Meyer, 1968, p. 21 e.v.)

Alhoewel in de 19e eeuw verschillende enquêtes een rol hebben gespeeld in de totstandkoming van bepaalde wetten, duurde het tot ± 1930 voordat het Congres enquête-commissies instelde, die als uitdrukkelijke taak kregen de redenen en mogelijkheden tot wettelijk ingrijpen te onderzoeken. In de z.g. New Dealperiode heeft het Congres vele wetgevingsenquêtes gehouden, hetgeen overigens door de toenmalige president Roosevelt zeer werd gewaardeerd

(Gascard, 1966, p. 31).

Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog hebben het Huis van Afgevaardigden en de Senaat veel onderzoeken uitgevoerd, die eufemistisch met loyaliteits-enquêtes worden aangeduid (Gascard, 1966, p. 31-33, p. 56 e.v.). Verschillende vaste commissies van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat hielden jarenlang 'rechtszittingen' om van gedagvaarde getuigen de loyaliteit ten opzichte van de Amerikaanse samenleving te onderzoeken.

Deze praktijken bereikten in de jaren 1953 en 1954 een triest hoogtepunt. Onder aanvoering van zijn voorzitter McCarthy schuwde een Senaatscommissie het niet ware inquisitie-methoden toe te passen om communistische sympathieën van gedagvaarde getuigen aan te tonen. Aan het McCarthyisme, waarmee de jaren 1950-1954 wel worden aangeduid, werd overigens door een andere enquête-commissie een halt toegeroepen, door McCarthy zelf in 1954 een openbare berisping te geven wegens minachting van het Congres.

Het inzicht groeide, dat methodes als door verschillende commissies werden toegepast, een onaanvaardbare inbreuk vormden op de vrijheid van het individu. Dit resulteerde erin, dat het Huis van Afgevaardigden in 1957 een code voor het verhoren van getuigen voor al zijn onderzoekscommissies van kracht verklaarde.

Een tweetal tendensen in het gebruik van het enquête-recht dienen genoemd te worden.

In de eerste plaats de vervanging van ad hoc commissies van onderzoek door vaste commissies. Tot 1828 werden slechts ad hoc commissies van onderzoek ingesteld. In dat jaar werd voor het eerst aan een vaste commissie 'the power to send for persons and papers' toegekend om een bepaald onderzoek tot een goed einde te kunnen brengen. In de 19e en 20ste eeuw gebeurde dit nog meerdere malen, waarbij steeds de enquêtebevoegdheden t.b.v. één onderzoek aan de betrokken commissie werden verleend. De voordelen van het inschakelen van vaste commissies in parlementaire onderzoeken boven ad hoc commissies hebben ertoe geleid, dat de Senaat met de aanvaarding van de Legislative Reorganization Act in 1946 aan al zijn vaste commissies een permanente 'power to send for persons and papers' verleende:

'Each standing committee of the Senate, including any subcommittee of any such committee, is authorized to hold such hearings, . . . to require by subpoena or otherwise the attendance of such witnesses and the production of such correspondence, books, papers, and documents, to take such testimony . . . as it deems advisable. Each such committee may make investigations into any matter within its jurisdiction' (Section 134a Legislative Reorganization Act, 1946, p. 34-5).

Een tweede tendens betreft een verschuiving van onderzoeksactiviteiten. In het begin van de 19e eeuw stelde het Huis van Afgevaardigden wel 7 à 8 maal

zo vaak een enquête-commissie in als de Senaat. Deze situatie is nadien zozeer gewijzigd, dat de Senaat in de 20ste eeuw ongeveer tweemaal zoveel enquêtes heeft gehouden als het Huis van Afgevaardigden.

Na de Tweede Wereldoorlog is het verschil in onderzoeksactiviteiten nog toegenomen. De belangrijkste factoren, die deze verschuiving kunnen verklaren, zijn de van oudsher minder sterke fractiediscipline in de Senaat dan in het Huis van Afgevaardigden en de reeds genoemde wetswijziging in 1946, waardoor alle vaste commissies van de Senaat ook over het recht van enquête beschikken.

3 *Het huidig gebruik van de parlementaire enquête* — Het Amerikaanse Congres maakt van alle parlementen ter wereld het meeste gebruik van zijn recht van enquête. En de betekenis van het enquête-recht neemt veeleer toe dan af.²⁸ Volgens Meyer heeft het parlementaire onderzoek er in hoge mate toe bijgedragen, dat de onafhankelijkheid van het Congres t.o.v. de regering, het openbaar bestuur en belangengroepen niet verminderd is:

Meyer: 'die Institution parlamentarischer Untersuchungsausschüsse . . . gelangte in neuerer Zeit zu grösster Bedeutung im gesamten staatlichen Geschehen und wurde neben seiner rechtlichen Funktion zu einem der grössten, wenn nicht gar zum grössten politischen Machtsinstrument des Parlaments' (Meyer, 1968, p. 3).

Voor welke doeleinden gebruiken Senaat en Huis van Afgevaardigden het enquête-middel?

Voordat deze vraag beantwoord kan worden, moet eerst het verschil tussen een z.g. 'investigation' en een 'hearing' duidelijk zijn.

Ten onrechte worden deze begrippen veelal als synoniemen gebruikt. Een hearing is een niet aan regels gebonden hoorzitting, die elke commissie van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat kan organiseren om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun opvattingen onder de aandacht van de afgevaardigden te brengen.

Een 'investigation' is een onderzoek door een commissie, welke beschikt over 'the power to send for persons and papers', d.w.z. een parlementaire enquête. Sinds alle vaste commissies van de Senaat en enkele van het Huis van Afgevaardigden over een permanente enquêtebevoegdheid beschikken, is het onderscheid tussen een 'hearing' en een 'investigation' moeilijker aan te geven dan voor die tijd. Niet elke enquête-commissie behoeft immers van zijn dwangbevoegdheden gebruik te maken. En ook voor 'hearings' worden 'getuigen' uitgenodigd. Het onderscheid wordt overigens nog ingewikkelder, doordat een hoorzitting in een 'investigation' eveneens met het begrip 'hearing' wordt aangeduid. (Gascard, 1966, p. 36-37).

De doeleinden, waarvoor 'hearings' en 'investigations' gebruikt worden, zijn

verschillend. 'Hearings' worden gehouden t.b.v. de lopende wetgevings- en controle-activiteit van het Congres. Zij zijn alledaagse verschijnselen in de Amerikaanse politiek: 'ordinary hearings'. 'Investigations' worden gehouden om opheldering in beweerde misstanden te brengen. Deze echte enquêtes zijn voor uitzonderingsgevallen, hetgeen ook enigszins in de aanduiding 'full dress investigation' tot uitdrukking komt (Gascard, 1966, p. 37).

Het komt dan ook vrijwel niet voor, dat een commissie t.b.v. de wetgeving gebruik maakt van haar enquête-bevoegdheden.

Het Congres maakt wel regelmatig gebruik van de politieke enquête. Vermeende misstanden in het openbaar bestuur en de regering worden bij voorkeur d.m.v. een enquête onderzocht. Daarbij staat in principe de mogelijkheid open van een 'impeachment', wanneer het wandaden van bekleeders van enkele hoge staatsambten betreft, zoals de president, de ministers en bepaalde leden van de rechterlijke macht.

Een impeachment is de aanklacht welke het Huis van Afgevaardigden uitsprekt tegen een bekleeder van een dergelijk ambt, waarna de Senaat zich over deze aanklacht buigt. Beslist de Senaat met tweederde meerderheid dat de aanklacht terecht is gesteld, dan betekent dit het ontslag van de aangeklaagde en tevens de mogelijkheid voor het openbaar ministerie de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen.

Het Congres bewandelt doorgaans een andere weg, omdat een impeachment-procedure de gewone parlementaire werkzaamheden nogal doorkruist, en geruime tijd in beslag kan nemen. Daarom besluit het Congres, ook wanneer hoge autoriteiten bij een bepaalde misstand betrokken zijn, in de regel tot het houden van een enquête.

Een ingestelde enquête-commissie onderzoekt de zaak dan, veelal met als doel de publieke opinie te beïnvloeden, de z.g. informing function (Meyer, 1968, p. 90 e.v.). Radio en t.v. worden ingeschakeld om de hoorzittingen van de commissie tot in elke kamer te doen doordringen.

Voor afgevaardigden vormt het lidmaatschap van een enquête-commissie een buitengewone gelegenheid om in de publiciteit te komen. Velen van hen, o.a. Truman en Nixon, hebben nationale bekendheid gekregen door hun activiteiten in onderzoekscommissies. Dat dit een gevaarlijke situatie kan scheppen is in de McCarthy-periode duidelijk gebleken. Wanneer een enquête-commissie in zijn opzet de publieke opinie te beïnvloeden, slaagt, zal de uitvoerende macht zich snel gedwongen voelen maatregelen te treffen. Uit het zeer recente verleden zijn hier verschillende voorbeelden van te geven. President Nixon zag zich genoodzaakt enkele persoonlijke adviseurs te ontslaan, toen de Senaatcommissie Ervin hen het vuur na aan de schenen legde. Verschillende malen gaven Nixon en na hem Ford opdracht een onderzoek in te stellen naar vermeende wandaden, welke op hoorzittingen van een enquête-com-

missie aan het licht waren gekomen.

Een dergelijk presidentieel onderzoek, een z.g. administrative investigation, had in het recente verleden nogal eens ten doel een parlementaire onderzoekscommissie de wind uit de zeilen te nemen (Meyer, 1968, p. 21 e.v.)

Parlementariërs hebben daardoor nog maar weinig vertrouwen in administrative investigations. Dit bleek wel heel duidelijk in 1975, toen naast de presidentiële commissie Rockefeller, zowel een enquête-commissie uit de Senaat als uit het Huis van Afgevaardigden een onderzoek verrichtten naar illegale activiteiten van de C.I.A.

In 1974 is voor het eerst sinds lange tijd een impeachment-procedure aangespannen, nl. tegen president Nixon. Enquête-commissies van Senaat en Huis van Afgevaardigden hadden zoveel beschuldigend materiaal tegen Nixon in de publiciteit gebracht, dat hij besloot af te treden, voordat de Senaat een aanklacht tegen hem in behandeling had genomen. Overigens stond het toen al wel vast, dat de Senaat met meer dan tweederde meerderheid een einde zou maken aan het presidentschap van Nixon.

Het Congres heeft de laatste decennia ook nog verschillende enquêtes gehouden naar misstanden in de sociaal-economische sector. Zo zijn enquêtes naar activiteiten van bepaalde belangengroepen en naar monopolievorming in de economie uitgevoerd.

Gascard wijst erop, dat de resultaten van deze enquêtes nog een rol hebben gespeeld in de totstandkoming van enkele wetten (Gascard, 1966, p. 51).

Nog één vraag m.b.t. het enquête-recht van het Amerikaanse Congres moet beantwoord worden. Hoe is het te verklaren, dat het Congres zo vaak gebruik maakt van zijn enquête-recht?

Dat het Congres zo vaak naar het middel van de enquête heeft gegrepen, hangt sterk samen met de relatie tussen Congres en regering. De wetgevende en uitvoerende macht zijn scherp van elkaar gescheiden in de Verenigde Staten. De president met zijn regering en het Congres zijn, vergeleken met de verhoudingen binnen een parlementaire democratie, in hoge mate onafhankelijk van elkaar. Zo kan de president het Congres, wanneer dit hem tegenwerkt, niet ontbinden. Aan de andere kant behoeft hij niet het vertrouwen van het Congres te genieten om aan de macht te blijven. De ministers zijn zelfs niet verantwoordelijk verschuldigd aan het Congres.

Al vaker is geconstateerd, dat de rivaliteit tussen de beide machten d.m.v. 'checks en balances' als het ware in de grondwet ingebouwd is (Loewenstein, 1959, p. 367 e.v.). Het Congres mist zelfs het recht van interpellatie, dat wel het belangrijkste recht op informatie van de parlementen in de meeste West-europese democratieën genoemd kan worden. Het is te begrijpen, dat het Congres daarom wel genoodzaakt was naar het middel van de enquête te grijpen om aan de gewenste informatie te komen.

Desondanks blijft het enigszins opmerkelijk, dat het Congres zo vaak enquêtes hield en nog steeds houdt.

Het enquête-recht functioneert in de V.S. kennelijk ook in de normale situatie, dat de president en de meerderheid in het Congres tot dezelfde partij behoren. Dit geldt overigens niet zozeer voor het Huis van Afgevaardigden, dat maar zelden politieke enquêtes houdt. Wanneer partijgenoten van de president de meerderheid vormen in het Huis blokkeren zij meestal de enquête-voorstellen, welke de president onwelgevallig zijn.

De Senaat is wel erg enquête-gezind. Het maakt daarbij niet uit welke partij de meerderheid heeft.

In navolging van Atwood en Griffith verklaart Gascard dit verschijnsel m.n. uit het ontbreken van vrijwel elke fraktiediscipline.

'Im Senat hat auf Grund der fast völlig fehlende Fraktionsdisziplin, der Machtlosigkeit des Rules Committee und der Senatorial Courtesy zumindest jeder angesehene Senator der Mehrheitspartei die Möglichkeit die Mehrheit von der Notwendigkeit einer Untersuchung zu überzeugen'.²⁹

De onderzoeksactiviteit van de Senaat zou dus veeleer te verklaren zijn uit de onderzoekende instelling van de individuele senatoren, dan uit institutionele regelingen. De bepaling, dat de vaste Senaatscommissies over een permanente enquête-bevoegdheid beschikken, vergemakkelijkt het natuurlijk wel voor de senatoren om een bepaald enquête-voorstel aanvaard te krijgen. Binnen een dergelijke commissie vervagen partijbindingen immers eerder dan in een plenaire vergadering, doordat het idee dat gezamenlijk een taak verricht moet worden er sterker leeft. Dat het Congres in het zeer recente verleden nogal eens naar het middel van de politieke enquête greep, hing in hoge mate samen met het feit, dat een republikeinse president zowel in de Senaat als in het Huis van Afgevaardigden een meerderheid van de Democratische Partij op zijn weg vond. Een dergelijke situatie doet zich in de V.S. overigens gemakkelijk voor, doordat de verkiezing van de president onafhankelijk van de verkiezingen voor Senaat en Huis van Afgevaardigden plaatsvindt.

8 De parlementaire enquête in de Bondsrepubliek

1 De grondwettelijke regeling van het enquête-recht — Omstreeks 1850 wordt het recht van enquête in de Verfassung der Paulskirche en in een aantal grondwetten van de deelstaten opgenomen.³⁰ In de grondwet van Weimar uit 1919 regelt artikel 34 het parlementair enquête-recht. Dit artikel is, enigszins gewijzigd, als artikel 44 in de grondwet van de Bondsrepubliek (1948) terechtgekomen.

De parlementen van de deelstaten beschikken, evenals de Bondsdag, over het recht van enquête.³¹

In tegenstelling tot de situatie in Nederland is het enquête-recht van de Bondsdag niet in een wet uitgewerkt. En ook in artikel 44 van de Westduitse grondwet worden slechts enkele belangrijke zaken genoemd, om verschillende interpretaties uit te sluiten:

Artikel 44:

- Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder der Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung der erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.
- Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäss Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.
- Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.
- Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.

T.a.v. tal van andere zaken zijn uiteenlopende interpretaties zeer wel mogelijk, zoals telkens weer blijkt, wanneer de één of andere enquête-commissie haar werkzaamheden verricht.

Artikel 44 lid 1 kent aan de Bondsdag het recht van enquête toe en verplicht de Bondsdag tevens een enquête-commissie in te stellen, wanneer een kwart der afgevaardigden dit verlangt. Deze regeling van een minderheidsrecht op enquête is uniek. In geen ander land is deze regeling terug te vinden. In de meeste deelstaten van West-Duitsland heeft een gekwalificeerde minderheid der parlementsleden eveneens dit recht.

Wanneer in de Bondsdag de meerderheid der leden besluit een enquête te houden, spreekt men van een *meerderheids-enquête*, in het andere geval van een *minderheids-enquête* (Maunz e.a., art. 44, randnummer 31, 32).

Een besluit der meerderheid om een enquête te houden, kan zonder problemen uitgevoerd worden: wanneer een commissie is samengesteld, bepaalt deze commissie zelf, bij meerderheid van stemmen, de te volgen weg.

Moeilijker ligt dit bij een minderheids-enquête. Wanneer een enquête-commissie, die is ingesteld o.g.v. de eis van een gekwalificeerde minderheid, eveneens bij meerderheid van stemmen beslissingen zou kunnen nemen, zou er in de praktijk van dit minderheidsrecht weinig overblijven. Enquête-commissies worden nl. net als andere commissies van het parlement zo samengesteld, dat zij een afspiegeling vormen van de krachtsverhoudingen in het parlement. De partijen, die zich in de Bondsdag tegen een enquête-voorstel uitspreken, beschikken dus, wanneer dit voorstel door steun van het vereiste aantal parlementsleden tot een minderheids-enquête leidt, over de meerderheid der zetels binnen de te vormen commissie. Dat een dergelijke meerderheid gemakkelijk geneigd zal zijn het feitelijke onderzoekswerk van de commissie te frustreren,

ren, m.n. in delicate partij-politieke zaken, laat zich raden. Bescherming der minderheid in zo'n commissie is dientengevolge noodzakelijk. Deze bescherming wordt op twee wijzen geboden:

- 1 — de minderheid van de Bondsdagleden kan, wanneer zij meent dat de meerderheid in de Bondsdag of in een enquête-commissie haar blokkeert, een beslissing vragen van het Bundesverfassungsgericht; uitspraken van deze rechtbank zijn ook voor de meerderheid van de Bondsdag bindend;
- 2 — de gekwalificeerde minderheid, die een enquête verlangt, dient in haar voorstel nauwkeurig het voorwerp van onderzoek en de grenzen ervan aan te geven. De plenaire vergadering kan zich dan niet meer mengen in de opdracht aan die commissie, behalve door die opdracht te verduidelijken en enigszins aan te vullen (Maunz e.a., art. 44, randnummer 36).

2 *Het gebruik van het enquête-recht door de Bondsdag en de parlementen van de deelstaten* — Partsch en zijn medewerkers hebben overvloedig feitenmateriaal verzameld over alle enquêtes, die de Bondsdag en de deel-parlementen hielden van 1945 tot 1963 (Partsch, 1964). Uit dat materiaal kon voor dit artikel het volgende overzicht worden samengesteld:

(a) *Aantal der enquêtes* — In totaal hebben de parlementen in West-Duitsland in de periode 1946—1963 100 enquêtes gehouden. Hiervan heeft de Bondsdag er 14 voor zijn rekening genomen, waarvan alleen al 9 tussen 1950 en 1953. Sinds 1963 heeft de Bondsdag op zijn minst nog 6 enquêtes gehouden (Die Ausschüsse der Deutschen Bundestages 1.-7. Wahlperiode). Twee van de laatst gehouden enquêtes zijn ook in Nederland in de publiciteit gekomen, nl. een onderzoek naar beweerde omkoping van een lid van de Bondsdag, en een enquête naar de spionage-affaire Guillaume.

Van de parlementen der deelstaten heeft dat van Beieren verreweg de meeste enquête-commissies ingesteld, nl. 17. Voor de meeste andere parlementen ligt dit aantal tussen de 4 en 9.

(b) *Aard der enquêtes* — In de periode 1946-1963 zijn slechts een handvol wetgevings-enquêtes gehouden. Een zeer klein aantal andere enquêtes heeft daarnaast nog wel een functie in de wetgeving vervuld (Partsch, 1964, p. 21-2). In dezelfde periode hebben er meer dan 10 enquêtes plaatsgevonden 'zur Wahrung des Parlamentsansehens', waaronder een zestal enquêtes naar het gedrag van parlementsleden.

Alle andere enquêtes, d.w.z. ongeveer 85 in totaal, en hiervan 11 door de Bondsdag, betroffen controle op regering en openbaar bestuur. Meerdere malen speelden, volgens Partsch, naast zakelijke argumenten, ook (partij)-politieke motieven mee bij de voorstellen een enquête-commissie in het leven te roepen. Hierover schrijft hij:

'Das berechtigt aber nicht dazu, einem derartigen Ausschuss von vornherein

den Charakter eines Kontrollausschusses abzusprechen und ihn als 'agitatorisch' oder 'propagandistisch' zu kennzeichnen. Im Mehrparteienstaat übt die Opposition ihre Kontrollfunktion nun einmal mit Mitteln des politischen Kampfes, d.h. durch den Appell an die Öffentlichkeit, aus und dasselbe gilt für die politischen Gruppen, die sich schützend vor eine von ihnen getragene Regierung stellen' (Partsch, 1964, p. 22).

(c) *Meerderheids- en minderheidsenquêtes* — Ongeveer de helft van de tussen 1946 en 1963 gehouden enquêtes betrof minderheidsenquêtes. Bijna al deze minderheidsenquêtes werden afgedwongen door fracties van de oppositie-partijen (Partsch, 1964, p. 30-1). In die deelstaten, waarin geen minderheidsrecht op enquête bestaat, bleek het voor de oppositie in het parlement vrijwel onmogelijk een meerderheid der parlementsleden achter een voorstel tot enquête te krijgen.

De belangrijke betekenis van het minderheidsrecht blijkt vooral in de Bondsdag. Van de 14, in de onderzochte periode gehouden, enquêtes waren er 12 door een gekwalificeerde minderheid voorgesteld en gesteund. Van deze 12 had een regeringsfractie (CDU-CSU) er 2 afgedwongen en 10 waren het resultaat van een initiatief van de oppositie (vrijwel alle van de SPD).

Terecht merkt Partsch op, dat het te ver zou gaan te beweren, dat geen van deze enquêtes gehouden zou zijn, wanneer het minderheidsrecht niet van kracht was (Partsch, 1964, p. 30). In de huidige situatie behoeven partijen, die over de vereiste minderheid beschikken in de Bondsdag nl. niet te lobbyen bij afgevaardigden van de andere partijen, om een enquête-voorstel er door te krijgen.

Of die steun van andere fracties te verkrijgen zou zijn geweest, kan men zich het beste afvragen aan de hand van de opstelling van die fracties bij de instelling van de enquête-commissie. Zowel van pogingen de instelling van onderzoekscommissies op te houden (bijv. op grond van strijd met de wet) als van loyale samenwerking hierbij zijn voorbeelden te geven (Partsch, 1964, p. 23-42). Partsch noemt ook enkele voorbeelden van enquêtes door commissies van de Bondsdag, welke hun karakter van minderheidsenquête al snel verloren, omdat binnen de commissie nauwe samenwerking mogelijk bleek en de hele Bondsdag de activiteiten van de commissie in feite steunde.

(d) *Gebruik van de bevoegdheden door enquête-commissies* — Van welke middelen maakten de commissies bij het verzamelen van informatie gebruik? Het belangrijkste middel, dat door bijna elke commissie na 1945 werd toegepast is de dagvaarding van getuigen. Dit recht getuigen te dagvaarden, is onbeperkt, d.w.z. een Bondsdag-commissie kan iedere Westduitse burger dagvaarden. Door de 100 enquête-commissies zijn vooral veel ambtenaren verhoord, als getuige of als deskundige in de te onderzoeken materie. Bondsdag-commissies verhoorden vier maal een bondsminister; enquête-commissies in

de deelstaten meermalen minister-presidenten en ministers van die deelstaten. De Bondspresident en de Bondskanselier zijn geen enkele keer verhoord (Partsch, 1964, p. 90).

De getuigen zijn verplicht naar waarheid op de hun gestelde vragen te antwoorden. Weigerachtige getuigen kon de commissie een geldboete opleggen of zelfs in verzekerde bewaring doen stellen.³²

Overigens zijn enquête-commissies in de Bondsrepubliek erg terughoudend geweest gebruik te maken van hun bevoegdheid straffen op te leggen. Met straffen dreigen ze des te vaker. De strafbevoegdheid van de enquête-commissies is trouwens al geruime tijd in discussie, omdat er geen beroep mogelijk is tegen een opgelegde straf.

Een enquête-commissie kan getuigen de eed afnemen. Van deze mogelijkheid wordt evenwel steeds minder gebruik gemaakt, omdat getwijfeld wordt aan de zin ervan. Sinds 1945 maakte nog niet 1 op de 3 commissies gebruik van dit recht. Na 1954 gebeurde het hooguit in die gevallen, waarin verwacht werd, dat de getuige niet naar waarheid zou antwoorden.

Naast de bevoegdheid getuigen te dagvaarden, kan de commissie een ieder verplichten bepaalde stukken ter inzage te geven. Vrijwel alle commissies hebben gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Indien noodzakelijk, zouden enquête-commissies ook beslag kunnen laten leggen op bepaalde bewijsstukken, doch zover is het nooit gekomen.³³

De vraag of onderzoekscommissies huiszoeking kunnen laten verrichten, is nog in discussie. Vrij algemeen wordt dit echter gezien als een te grote inbreuk op het recht van de burger op zijn privé-leven.

4 *Het parlementair enquête-recht in de staatsrechtelijke discussie* — Al langer dan 20 jaar vormt het parlementair enquête-recht onderwerp van staatsrechtelijke discussie in de Bondsrepubliek.

In 1961 hielden de voorzitters van de deelstaat-parlementen een conferentie over de wenselijkheid tot een meer uniforme regeling van het enquête-recht te komen. Drie jaar later was het enquête-recht één der onderwerpen van de Deutsche Juristentag. Een in 1971 door de Bondsdag ingestelde commissie, welke tot taak meekreeg: 'zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien - anzupassen' (zur Sache, 1973, p. 14) besteedde in 1971 en 1972 veel tijd aan het enquête-recht en de gewenste wijzigingen in de regeling ervan, zodat zij in haar eerste tussenrapport, in begin 1973, al tot een min of meer afgerond oordeel kon komen.

In deze paragraaf komen de belangrijkste punten uit de discussie van de laatste jaren aan de orde.

(a) *Het bestaansrecht van het parlementair enquête-recht* — Sinds de Twee-

de Wereldoorlog is in West-Duitsland meermalen de vraag gesteld, welk bestaansrecht het parlementair enquête-recht eigenlijk heeft.

Partsch heeft zich ook met deze vraag diepgaand beziggehouden. Hij betoogt, dat het bestaansrecht van het recht van enquête voortvloeit uit de gebleken behoefte eraan in de parlementen.

Kort na 1945 bleek die behoefte pas goed, toen de voorlopige grondwetten dit recht nog niet aan de parlementen toekenden. Verschillende commissies van onderzoek, door parlementen ingesteld, gaven hun opdracht terug omdat de noodzakelijke informatie niet zonder gebruik van dwangbevelen, getuigenisplicht en een recht van inzage op stukken te verkrijgen bleek. Nadat de verschillende grondwetten het recht van enquête aan de parlementen toekenden, stelde het parlement van de deelstaat Nordrhein-Westfalen zelfs een enquête-commissie in, die dezelfde opdracht kreeg als een eerder ingestelde commissie, welke de gewenste informatie niet had kunnen bemachtigen (Partsch, 1964, p. 189).

Opmerkelijk is daarnaast, dat de parlementen in alle deelstaten grondwettelijk het parlementair enquête-recht vastlegden. Ook de parlementen, die voor de Tweede Wereldoorlog niet over het recht van enquête beschikten, bleken dit instrument niet langer te willen missen.

Veelzeggend is eveneens dat, ondanks enkele minder gunstige ervaringen met gehouden enquêtes (o.a. de 'Spielbankenaffectie' in Beieren) geen enkel parlement ernstig overwogen heeft van het gebruik van dit onderzoeksrecht verder af te zien.

In these 1 bij zijn Gutachten aan de 45ste Duitse Juristendag formuleerde Partsch bondig:

'Das Bedürfnis, eigene Untersuchungen durchführen so können hat sich in der parlamentarischen Praxis so deutlich bestätigt, dass ein völliger Verzicht auf dieses Arbeitsmittel nicht in Betracht kommt' (Partsch, 1964, p. 219).

Natuurlijk kan er geen sprake van zijn dit parlementaire recht te laten vervallen, wanneer het parlement behoefte blijkt te hebben aan dit middel. We kunnen nog wel de vraag stellen in hoeverre andere controle-instanties parlementaire enquêtes overbodig zouden kunnen maken.

Partsch twijfelt er niet aan of bepaalde controlerende organen bezitten een veel grotere deskundigheid dan veel enquête-commissies ooit zullen verwerven. Als voorbeelden zijn de gerechtshoven, inspecties binnen het overheidsapparaat en een college als de Algemene Rekenkamer te noemen. Het bezwaar er tegen om deze organen in te schakelen bij de parlementaire controle op staat en maatschappij ligt voor de hand. In West-Duitsland is het principe van de machtenscheiding één der fundamenten van de democratie. Met deze machtenscheiding zou het volledig in strijd zijn, wanneer het parlement opdracht zou kunnen geven aan instanties van de rechterlijke of uitvoerende

macht bepaalde aangelegenheden in onderzoek te nemen. Het is vanzelfsprekend in strijd met de eisen van democratie, wanneer deze organen op eigen gezag de controlefunctie van het parlement zouden overnemen. Meermalen is daarom de mogelijkheid gesuggereerd een parlementair orgaan in het leven te roepen, dat niet de ongunstige eigenschappen van een enquête-commissie zou bezitten. Gedacht werd dan vooral aan benoeming van een parlementaire ombudsman.

Ten aanzien van sommige terreinen zou de parlementaire controle misschien wel door een dergelijke ombudsman verricht kunnen worden. Bijvoorbeeld controle op ambtsuitoefening door ambtenaren en op het functioneren van het openbaar bestuur in het algemeen. Ten aanzien van sommige andere terreinen kan dit evenwel beslist niet.

Een groot bezwaar tegen het inschakelen van alle genoemde organen bij de parlementaire controle berust op het feit, dat deze organen slechts controle uit kunnen oefenen op grond van vastliggende, min of meer objectieve, criteria. Als die criteria ruim zijn, omvat deze controle bijvoorbeeld toetsing aan de hand van de eis van rechtmatigheid en doelmatigheid.

Wat deze instanties niet kunnen is het uitoefenen van politieke controle. De norm van democratie verlangt, dat deze vorm van controle voorbehouden blijft aan gekozen organen. Onder deze politieke controle valt bijv. de vraag of het aanzien van het parlement in een bepaald geval geschaad is. En ook '... bei Untersuchungen zur Regierungskontrolle — ins besondere gegen Regierungsmitglieder — spielen legitimerweise Gesichtspunkte eine Rolle, für die es keinen normierten und normierbaren Prüfungsmassstab gibt und geben kann und die daher auch garnicht 'objektiv' untersucht werden können' (Partsch, 1964, p. 197).

Een aantal van de gehouden enquêtes zou dan ook nooit door een aan objectieve criteria gebonden controle-orgaan verricht kunnen zijn. Partsch stelt op grond hiervan:

'Keine Kontrolle im Bereiche der Regierung macht parlamentseigene Untersuchungen entbehrlich, weder ein ständiger Parlamentsbeauftragter nach skandinavischem Vorbild noch ein mit einer einzelnen Untersuchung beauftragter Richter können sie im politische Bereich ersetzen' (Partsch, 1964, p. 219).

In een beschouwing over het bestaansrecht van het parlementaire recht van enquête moet ook de vraag gesteld worden, hoe effectief dit middel is. Levert een enquête de informatie op, die men ervan zou mogen verwachten op grond van theoretische overwegingen?

Jordan heeft de resultaten van een aantal enquête-commissies van de Bondsdag onderzocht (Jordan, 1964, p. 135 e.v.) Opzienbarend waren die resultaten tot 1964 allerminst. De wetgeving is er nauwelijks mee gediend geweest. Dit

laatste is trouwens niet zo verwonderlijk, gezien het feit dat het in de meeste gevallen minderheidsenquêtes betrof. Vooraanstaande ministers is het vuur niet na aan de schenen gelegd. Het was een commissie evenmin gelukt geheime informatie te bemachtigen, waarover de Bondsregering wel beschikte, doch niet prijs wilde geven. Aan de andere kant hebben enkele onderzoekingen duidelijk uitsluitsel over voorheen omstreden zaken gegeven. Jordan acht het bovendien waarschijnlijk, dat de latente functie van de enquête belangwekkender is dan de manifestefunctie.

(b) *Het minderheidsrecht op enquête* — In de Republiek van Weimar werd het minderheidsrecht op enquête al gezien als een noodzakelijk instrument voor de oppositie om zijn controlerende activiteit naar behoren te verrichten. Vrij algemeen wordt de socioloog Max Weber als de 'vader' van dit minderheidsrecht op enquête beschouwd (Steffani, 1960, p. 71). In zijn boek 'Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland' had Weber nl. in 1918 gesuggereerd het minderheidsrecht op enquête wettelijk vast te leggen.

Alhoewel hij waarschuwde tegen een al te grote openbaarheid van het handelen van staatsorganen, pleitte Weber wel voor een nauwgezette controle op de regering en het openbaar bestuur door het parlement. Daartoe diende de Rijksdag, volgens hem, over het recht van enquête te beschikken:

'Als einziges sachlich beachtliches Bedenken gegen das Enqueterecht pfllegt von Staatsrechtlehrern geltend gemacht zu werden: dass der Reichstag in der Gestaltung der Geschäftsordnung gänzlich autonom sei, die jeweilige Mehrheit also eine Erhebung einseitig unterlassen oder so gestalten könne, dass das nicht festgestellt werde, was ihr unwillkommen sei. Zweifellos passt die (indirekt) aus der englischen Theorie kritiklos übernommene Geschäftsordenungsautonomie für dies Recht nicht. Vielmehr ist durch gesetzliche Normen die Garantie für die Verlässlichkeit zu schaffen. Insbesondere muss das Recht unbedingt als *Minoritätsrecht* (sagen wir etwa: auf Verlangen von 100 Abgeordneten) und natürlich mit dem Recht der Minderheit auf Vertretung, Fragestellung, Nebenbericht geschaffen werden. Schon um gegen jede künftig einmal mögliche parlamentarische 'Mehrheitswirtschaft' und ihre bekannten Gefahren jenes Gegengewicht der Publizität zu bieten, welches in anderen Staaten fehlt und in England bisher nur durch die gegenseitige Parteicourtoisie gegeben war' (Weber, 1958, p. 347).

Op grond van deze overwegingen is het minderheidsrecht op enquête in 1948 ook opgenomen in de grondwet van de Bondsrepubliek. Netzomin als er sinds 1948 serieus overwogen is het parlementaire recht van enquête te laten vallen, is dit het geval m.b.t. het minderheidsrecht op enquête. Door alle partijen wordt dit minderheidsrecht fundamenteel aanvaard en door velen zelfs onmisbaar geacht.

Eenzijds is de controle-functie dus steeds meer toegevallen aan de oppositie

door de oppositie als noodzakelijk ervaren.

De oppositie maakt, zoals te verwachten, verreweg het meest gebruik van het enquête-middel. Wanneer het minderheidsrecht geschrapt zou worden, zou het aantal enquêtes dan ook ongetwijfeld sterk afnemen.

'Es blieben — von Zufallsabstimmungen abgesehen — die im Interesse der Parlamentsansehens gestellten Anträge des ganzen Hauses, die agitatorischen Mehrheitsanträge, um Vorwürfe der Minderheit zu entkräften und die wenigen Gesetzbegabungenenqueten' (Partsch, 1964, p. 200).

Van politieke enquêtes ter controle van het regeringsbeleid zou waarschijnlijk geen sprake meer zijn.

Een politieke enquête is tegelijkertijd een instrument in de strijd tussen de fracties in het parlement. Door een enquête af te dwingen kan een fractie veelal verzekerd zijn van de gewenste publiciteit. In een dergelijk geval is de enquête dus niet in de eerste plaats een middel om informatie te verwerven. Veeleer is het er in het gunstigste geval om te doen die informatie onder een breed publiek te brengen. Interessant in dit verband is Jordans verwachting, dat het betrekkelijk geringe gebruik van de enquête door de Bondsdag te verklaren is uit angst voor mogelijke wraakacties van andere fracties. Dit duidt erop, dat de enquête gezien moet worden als een middel, dat de verhoudingen tussen de fracties in het parlement gemakkelijk kan polariseren, met alle gevolgen vandien. Zijn conclusie:

'Eine Mahnung, häufiger Untersuchungsverfahren durchzuführen, käme eine Ermunterung gleich, das kontroverse Werbungsverhalten zu intensivieren. Die Fragwürdigkeit einer solchen Mahnung ist wegen der möglichen Folgen evident' (Jordan, 1964, p. 251).

Een meerderheid der leden van de in 1971 door de Bondsdag ingestelde commissie, die een grondwetsherziening moest voorbereiden was niet erg bang voor ongunstige neveneffecten van het gebruik van de enquête. Zij zag trouwens de enquête in de eerste plaats als politiek middel in de strijd tussen de partijen (Zur Sache, 1973, p. 23). Een lid van deze commissie, prof. Klein, omschreef in 1974 het politieke karakter van een enquête treffend met een variatie op Clausewitz' definitie van het begrip 'oorlog':

'Aber natürlich kann man nicht übersehen, dass das Schwergewicht der parlamentarischen Kontrolle bei der Opposition liegt. Deshalb wird ganz zwangsläufig der Untersuchungsausschuss zu einer Fortsetzung der politischen Auseinandersetzungen zwischen Minderheit und Mehrheit mit anderen Mitteln'.³⁴ Dat het minderheidsrecht op enquête, en daarmee de enquête als politiek strijdmiddel, algemeen aanvaard wordt in West-Duitsland blijkt wel heel sterk uit het feit, dat de genoemde grondwetscommissie unaniem de aanbeveling deed dit minderheidsrecht te handhaven en de positie van de minderheid in een enquête-commissie te versterken.³⁵

in het parlement, anderzijds wordt algemeen de uitoefening van deze functie

9 De parlementaire enquête in Engeland, West-Duitsland, de Verenigde Staten en Nederland

In hoeverre ondersteunen de gegevens uit de voorgaande hoofdstukken de hypothesen over het gebruik van de enquête door het Nederlandse parlement?

1 *De wetgevingsenquête* — In hoofdstuk V kwamen we tot de conclusie, dat het voor minstens één fractie in het Lagerhuis, het Congres en de Bondsdag vrij eenvoudig is een wetgevingsenquête aanvaard te krijgen, omdat zij over de absolute meerderheid in het parlement beschikt.

De ontwikkelingen in het gebruik van de wetgevingsenquête in Engeland, de Bondsrepubliek en de V.S. ondersteunen evenwel volledig de op de Nederlandse situatie toegespitste hypothese: parlementen hebben geen behoefte aan een enquête om hun wetgevende taak bevredigend te vervullen. De andere informatiemiddelen en -kanalen vormen goede, en waarschijnlijk betere, alternatieven voor de enquête. D.m.v. interpellaties en hearings kunnen parlementen op betrekkelijk eenvoudige de nodige informatie verkrijgen.

De commissies van het Amerikaanse Congres houden honderden hearings per jaar. Vaak nodigen zij organisaties uit op een hearing hun standpunten uiteen te komen zetten.

Het Engelse parlement is weliswaar een stuk minder actief bij de voorbereiding van de wetgeving betrokken, maar er is een geregeld overleg van Lagerhuiscommissies met maatschappelijke organisaties, de zg. Consultations.

Alhoewel in West-Duitsland vijf en twintig jaar geleden al gepleit werd voor het overnemen van de hearing naar Amerikaans voorbeeld, is de Bondsdag hier zelden toe overgegaan. De Bondsdag is daardoor, meer dan het Congres en het Lagerhuis, afhankelijk van de informatie, die zij van de regering krijgt (Gascard, 1966, p. 101 e.v.). Hetzelfde geldt voor het Nederlandse parlement. Indien er toch een onderzoek verricht moest worden, kon dat onderzoek eenvoudiger onder verantwoordelijkheid van de regering uitgevoerd worden dan door een parlementaire enquêtecommissie. In de vier staten is de wetgevende arbeid toch meer en meer toegevalen aan de departementen.

Voor parlementariërs zou het in dit verband wel van groot nut kunnen zijn, als zij zich gemakkelijker tot terzake deskundige ambtenaren konden wenden, en deze ambtenaren ook opdrachten konden verlenen (Jurgens, 1974, p. 105). In uitzonderingsgevallen is een enquête evenwel onmisbaar om aan de gewenste informatie te komen. Bepaalde informatie is nu eenmaal slechts met dwang te bemachtigen. In dergelijke gevallen zal een onderzoekscommissie dus over de nodige bevoegdheden dienen te beschikken. In Engeland kent men

sinds 1921 de Tribunals of Inquiry, meestal samengesteld uit leden van de rechterlijke macht. Zoals de laatste jaren ook in West-Duitsland is betoogd, is er geen enkele reden waarom een parlementaire commissie het onderzoek zou moeten verrichten. Zeker zo bevredigend zou het zijn, wanneer een commissie van deskundigen daartoe bij wet de nodige dwangmiddelen werd toegekend. In zo'n commissie zouden eventueel ook kamerleden opgenomen kunnen worden. Het probleem blijft dan nog wel bestaan voor de volksvertegenwoordiging hoe te handelen, wanneer de regering geen medewerking wil verlenen aan een onderzoek.

2 *De politieke enquête* — (1) Nog veel duidelijker dan in het Nederlandse parlement blijkt in het Lagerhuis de behoefte bij de regeringsgezinde fractie afwezig om scherpe controle uit te oefenen op de regering. Van een enquête naar het regeringsbeleid wilde een regeringspartij al helemaal niets weten. Leden van de oppositie bleef geen andere mogelijkheid over dan via vragen en interpellaties inhoud te geven aan de controletaak van het Lagerhuis.

In zijn vergelijkende studie van het enquête-recht concludeerde Gascard: 'Angesichts dieses heutigen Standorts des englischen Parlaments kann dem parlamentarischen Untersuchungsrecht keine politische Bedeutung mehr zukommen. Im Kabinettsystem ohne Minderheitenrecht muss es zwangsläufig auf ausserparlamentarische neutrale Einrichtungen wie Tribunals of Inquiry übergehen' (Gascard, 1966, p. 97; zie ook Steffani, 1967, p. 259).

Lange tijd kon het Engelse parlement daarom als afschrikwekkend voorbeeld dienen voor andere parlementen, voorzover het de parlementaire controle betreft. De laatste jaren lijkt de partijdiscipline in het Lagerhuis overigens minder effectief te werken.

(2) De Bondsdag heeft na de Tweede Wereldoorlog verschillende malen een politieke enquête gehouden. Dit feit is slechts schijnbaar in tegenspraak met de hypothese over de politieke enquête in Nederland. Als het aan de regeringsgezinde meerderheid had gelegen, was er waarschijnlijk geen enkele politieke enquête gehouden. Doordat in de Bondsrepubliek een minderheid van een kwart der parlamentsleden een enquête kon afdwingen, beschikte de grootste oppositie-partij in feite over het recht van enquête.

Bijna alle enquête-voorstellen waren afkomstig van de oppositie en zij werden slechts door een minderheid gesteund. De conclusie ligt voor de hand: wanneer het minderheidsrecht op enquête zou worden afgeschaft, zou dit zo goed als zeker ook het eind van de politieke enquête betekenen.

Een opmerkelijk aspect van de regeling van het recht van enquête in de Bondsrepubliek is, dat vrijwel iedereen ermee instemt. Geen lid van de regeringsfractie zal het initiatief nemen om tot schrapping van het minderheidsrecht over te gaan. Vrij algemeen wordt toegegeven, dat regeringsfracties weinig

serieus controle uitoefenen, en dat de parlementaire controle-taak daarom primair aan de oppositie toevalt. De oppositie moet dan ook over de mogelijkheden beschikken om aan die controle inhoud te geven.

(3) Het Amerikaanse Congres houdt veelvuldig politieke enquêtes. Het enquête-recht vervult in de Verenigde Staten een veel omvangrijker functie dan in Engeland, West-Duitsland en Nederland. Senaat en Huis van Afgevaardigden moeten wel enquêtes houden, aangezien zij niet over het recht van interpellatie beschikken. Ze kunnen bovendien de enquête zonder veel terughoudendheid toepassen, omdat de regering geen verantwoording verschuldigd is aan het Congres. Een enquête-voorstel kan dus nimmer als een motie van wantrouwen opgevat worden.

Desondanks is er wel enige aanleiding te concluderen, dat het Amerikaanse parlamentslid kritischer staat tegenover zijn regering dan een Nederlandse parlementariër, van welke partij hij ook maar lid is. Dit geldt zeker voor de senatoren. In het Huis van Afgevaardigden is de controle op de regering doorgaans minder scherp dan in de Senaat.

Wanneer partijgenoten van een president in het Huis de meerderheid vormen, blokkeren zij in de regel de voorstellen tot het houden van een politieke enquête, welke van de andere partij afkomstig zijn.

Enkele conclusies

We mogen concluderen, dat het materiaal over het enquête-recht in Engeland, de Bondsrepubliek en de V.S. de beide hypothesen over het gebruik van de enquête in Nederland ondersteunt.

De parlementen in deze drie landen hebben evenmin behoefte aan de enquête in het kader van de wetgeving als het Nederlandse parlement. In deze parlementen is eveneens waar te nemen, dat een regeringsgezinde meerderheid veelal een belemmering vormt voor de oppositie om gebruik te maken van een enquête bij de uitoefening van controle op het regeringsbeleid.

Nog een andere conclusie kan getrokken worden. De in dit artikel gegeven beschouwing heeft duidelijk bevestigd, dat het niet geoorloofd is een element uit het ene rechtssysteem te vergelijken met een schijnbaar corresponderend element in een ander rechtssysteem, zonder een contextuele analyse toe te passen. Vooraleer die elementen vergeleken kunnen worden, dient bekend te zijn of zij wel dezelfde functie vervullen in die verschillende rechtssystemen. In de V.S. bleek de functie van het enquête-recht veel meer te omvatten dan in de drie Europese staten. De veronderstelde samenhang van de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de aanwezigheid van andere informatie-middelen met het gebruik van de enquête door een parlement, wordt door het feitenmateriaal nadrukkelijk bevestigd. Wanneer we dit vaststellen,

dienen we extra voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies uit het geringe gebruik van de enquête door het Nederlandse parlement. Al te gemakkelijk, nl. door een verwijzing naar de manier waarop het Congres toezicht uitoefent, wordt het parlement in Nederland wel eens verweten een te geringe controle op het regeringsbeleid uit te oefenen. Er zijn zelfs al stemmen opgegaan, die menen dat ook de Staten-Generaal jaarlijks tientallen onderzoeken zouden moeten houden. Dat standpunt wordt door de vergelijkende analyse beslist niet aangereikt. Het enquête-recht behoeft in ons land niet zo'n belangrijke functie te vervullen als in de Verenigde Staten. De dagelijkse behoefte van kamerleden aan informatie zal ook in de toekomst met behulp van het recht van interpellatie en het vragenrecht voldoende bevredigd kunnen worden. Voor uitzonderingsgevallen zal een beroep op het recht van enquête vanzelfsprekend mogelijk moeten blijven.

Noten

- 1 Dit artikel vormt een ingekorte versie van de doctoraal-scriptie van G. Visscher: De parlementaire enquête, 1975; het materiaal is bijgewerkt t/m december 1977.
- 2 Zie hierover: Visscher: Wijziging van de Enquêtewet, Acta Politica, 1976, nr. 4. In dit artikel is zeer beknopt de geschiedenis van het parlementaire recht van enquête uiteengezet. Sinds de recente wijziging heet de wet officieel: Wet op de Parlementaire Enquête.
- 3 Het afgelopen jaar bleek nog wel, dat een enquête-commissie uit het Italiaanse parlement een onderzoek verrichtte naar mogelijke omkoping van oud-ministers.
- 4 Zie artikel 56 van de grondwet; de grondwet maakt dit toezicht wel mogelijk, o.a. door middel van artikel 55 m.b.t. de ministeriële verantwoordelijkheid en artikel 104 m.b.t. de verplichting voor ministers aan de Kamers de verlangde inlichtingen te verschaffen.
- 5 Staatsrechtelijk kan slechts de Koning(in) een minister ontslaan. Hetgeen in het kader van de parlementaire informatie-verwerving in dit hoofdstuk over ministers naar voren gebracht is, geldt in gelijke mate voor de staatssecretarissen.
- 6 Wel is er sprake in de Reglementen van Orde van tussenkomst van de Voorzitter van de betrokken Kamer. In de regel betreft het hier slechts een formaliteit. Zie ook: Hand. TK 13 maart en 1 mei 1974.
- 7 De begrippen zijn ontleend aan Karsten, de omschrijving echter niet. Zie verder t.a.v. de regeling van het enquête-recht: Visscher, Wijziging van de Enquêtewet; Acta Politica 1976, nr. 4.
- 8 Wat overigens geenszins betekent, dat de indiener van het voorstel zelf zou moeten menen, dat er sprake is van een misstand.
- 9 Oud, 1948, p. 609; Zie ook Kranenburg, p. 321. Kranenburg maakt hier melding van enkele niet-parlementaire enquête-commissies.
- 10 Oud, 1948, p. 615; het woord 'vreemd' dient m.i. als 'paradoxaal' gelezen te worden. Vreemd was de ontwikkeling in het gebruik van het recht van enquête nl. niet voor Oud, zoals ook in hoofdstuk 4 zal blijken.
- 11 De Eerste Kamer verwierp weliswaar het initiatief-voorstel tot herziening van de Enquêtewet, maar een daarop door de regering enigszins gewijzigd ontwerp

- werd wel in beide Kamers aangenomen. Zie Visscher: Wijziging van de Enquête-wet, Acta Politica 1976, nr. 4.
- 12 Zie de Rijksbegroting voor het jaar 1970: 10.300 hfdst. XIII nr. 21; en de Handelingen van de Tweede Kamer van 3 december 1969. De Kamer nam de genoemde motie overigens met grote meerderheid aan.
 - 13 Zie Socialisme en Democratie 1973, nr. 10, p. 448-452.
 - 14 Dit geldt natuurlijk niet voor de zg. Menten-affaire; een enquête naar deze zaak zou de rechtspleging stellig doorkruisen; in deze zaak is overigens niet serieus over een enquête gedacht.
 - 15 Onlangs werd bekend, dat de Commissie-Schöffner geen inzage kon krijgen in het Kortenhorst-archief. Een parlementaire enquête-commissie zou dit evenwel af kunnen dwingen.
 - 16 Pas in de tweede termijn in het debat over het voorstel-Aarden kwam Goudzwaard met zijn tegenvoorstel, dat evenwel buiten de orde was en daarom ook niet ter discussie kwam.
Bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken kwamen Goudzwaard en Nelissen met een motie van deze strekking. Ongelukkigerwijs vroegen zij in eerste aanleg aan de regering een enquête-commissie in te stellen i.p.v. een wetsontwerp bij de Kamer in te dienen. Na aandrang van vooral de PvdA wijzigden zij hun motie; zie Rijksbegroting voor 1970, 10.300 hfdst. XIII, nr. 10 en nr. 21; Handelingen van de Tweede Kamer, 25 november - 4 december 1969.
 - 17 De Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid startte enige tijd geleden een onderzoek naar de werking van adviescolleges.
Zie: De organisatie van het openbaar bestuur, publikatie nr. 6 van de (V)W.R.R.
 - 18 Hier wordt niet afzonderlijk ingegaan op de vraag, waarom de Eerste Kamer geen gebruik van zijn recht van enquête heeft gemaakt.
 - 19 Zie p. 2 van het Memorandum van Jurgens en De Vries van 12 februari 1974, bij hun Voorontwerp van wet tot wijziging van de Enquêwet.
 - 20 Het kamerlid Aarden heeft bijv. bijna een jaar aan zijn voorstel gewerkt.
 - 21 Zie voor een uiteenzetting over de vraag hoe kamerleden zelf over de parlementaire informatie-middelen denken: Daalder in: Parlement en politieke besluitvorming in Nederland. Uit in 1968 gehouden interviews onder kamerleden bleek dat 3 van de 4 leden van de PvdA, D'66 en de PPR van mening waren, dat het parlement te weinig gebruik maakte van zijn recht van enquête; van de leden van de toenmalige regeringsgezinde fracties, de KVP, VVD, ARP en CHU stemde 40 % met deze uitspraak in.
 - 22 De verschillen in de partijverhoudingen in de drie staten zijn weliswaar ook aanzienlijk, m.n. wat de partijdiscipline betreft, doch dat is hier niet van belang; zie conclusie van deze paragraaf.
 - 23 Deze 'uitzonderingsgevallen' doen zich in West-Duitsland overigens vaak voor. Dit feit tast de conclusie van deze paragraaf echter niet aan, nl., dat één partij gemakkelijk een wetgevings-enquête kan afdwingen. In West-Duitsland is dat trouwens, i.v.m. het minderheidsrecht op enquête, voor de oppositie-partij ook mogelijk; zie hiervoor hoofdstuk 6.
 - 24 In Nederland komt de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet immers ook steeds meer in de plaats van de individuele verantwoordelijkheid van een minister. Het komt vrijwel niet voor, dat een minister gedwongen wordt af te treden. Het kabinet in zijn geheel daarentegen dreigt steeds vaker op te stappen.
 - 25 De feitelijke gegevens van dit hoofdstuk zijn afkomstig uit hoofdstuk I van: Das

- parlamentarische Untersuchungsrecht in rechtsvergleichender Sicht, 1966, door Gascard. Recenter Engelse literatuur over het enquête-recht in Groot-Brittannië bleek niet te vinden.
- 26 Ritter in Festgabe für E. Fraenkel: Faktoren der politischen Entscheidung, 1963, p. 319; zie ook Gascard, 1966, p. 13.
 - 27 Enige jaren geleden deed zich nog wel de situatie voor, dat geen enkele partij over de meerderheid in het parlement beschikte. De leider van het minderheidskabinet Wilson besloot toen al snel nieuwe verkiezingen uit te schrijven. In 1976 is de voor Engelse begrippen vreemde situatie ontstaan, dat een regering haar absolute meerderheid in het parlement heeft zien verdwijnen, door verliezen bij tussentijdse verkiezingen.
 - 28 Zie Gascard, 1966, p. 28.
In zijn proefschrift: Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging onderschat Van Schendelen de betekenis van het recht van enquête voor het Congres bepaald; p. 137 e.v.
 - 29 Gascard, 1966, p. 34; de Rules Committee stelt de agenda voor de plenaire vergadering vast.
 - 30 Zie het commentaar van Maunz, Dürig en Herzog op artikel 44 van de Westduitse grondwet: Grundgesetz; zie randnummer 1 en 2.
 - 31 In dit artikel zal slechts sporadisch op het recht van enquête van de deelstatenparlementen ingegaan worden.
 - 32 Zie Partsch, 1964, p. 105. Maunz ontkent dit laatste ten stelligste; zie Maunz, artikel 44, randnummer 59.
 - 33 Voor een andere visie, zie Maunz, artikel 44, randnummer 59.
 - 34 Klein in een discussie over parlementaire enquêtes. Zie: Zeitschrift für Parlamentsfragen, decembernr. van 1974, p. 526.
 - 35 Zur Sache, p. 26. Er staat weliswaar niet, dat de commissie deze aanbevelingen unaniem deed, maar er wel op te maken, dat niemand zich ertegen keerde.

Literatuur

- Barker, A. M. Rush, *The member of parliament and his information*, 1970.
Cohn, G., *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England*, 1875.
Daalder, H. e.a., *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland*, 1975.
Donner, A. M., *De plaats der Staten-Generaal in het hedendaagse staatsrecht*, 1961.
Friedrich, C. J., *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953.
Galloway, G. B., The investigative function of Congress, in: *A.P.S.R.*, 1921, p. 47 e.v.
Gascard, J. R., *Das parlamentarische Untersuchungsrecht in rechtsvergleichender Sicht*, 1966.
Handelingen met Bijlagen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Jordan, K. E., *Das parlamentarische Untersuchungsverfahren in den ersten drei Legislaturperioden der Deutschen Bundestages*, 1964.
Jurgens, E. C. M., De parlementaire enquête, in: *Politiek, parlement, democratie*, 1974.
Karsten, E. H., *De parlementaire enquête in de Constitutionele Staten*, 1860.
Klein, H. H., *Zur Frage einer Neuregelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse*; Enquete-Kommission Verfassungsreform, 1974.
Kranenburg, R., *Het Nederlandse Staatsrecht*, 5e druk, 1933.

- Kuypers, G., *De verhouding van regering, Staten-Generaal en kiezer*, 1969.
- Leibholz, G., Die Kontrollfunktion der Parlaments, in: *Macht und Ohnmacht der Parlamente*, 1965.
- Loewenstein, K., *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, 1959.
- Loewenstein, K., *Der Britische Parlamentarismus*, 1964.
- Mackintosh, K., *The British Cabinet*, sec. ed.
- Materialien Deutscher Bundestag*, nr. 33: Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages, 1.-7. Wahlperiode.
- Maunz, T., Dürig, G. und Herzog, R., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1974.
- Meyer, F., *Die Untersuchungskompetenzen des Amerikanischen Kongresses*, 1968.
- Oud, P. J., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1948.
- Partsch, K. J., *Empfiehl es sich Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?*, 1964.
- Pippel, J. G., *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 3e druk, 1950.
- Pot, C. W. v. d., en A. M. Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 9e druk, 1972.
- Putten, J. van, *Demokratie in Nederland*, 1975.
- Schendelen, M. P. C. M. van, *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*, 1975.
- Schnabel, E., *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss — ein wirksames Kontroll- und Informationsorgan des Parlaments?*, 1969.
- Steffani, W., *Die Untersuchungsausschüsse der Preussischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik*, 1960.
- Steffani, W., *Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse*, in: K. Kluxen (Hrsg.), *Parlamentarismus*, 1967.
- Visscher, G., Wijziging van de Enquêtewet, in: *Acta Politica*, 1976, nr. 4.
- Weber, M., *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: *Gesammelte politische Schriften*, 2e druk, 1958.
- Weber, M., *Soziologie, Analysen, Politik*, p. 97-151: Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie, 1956.
- Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1972, nr. 4 en 1974 nr. 4.
- Zur Sache*, 1973 nr. 1: Fragen der Verfassungsreform.

Naschrift

De opzienbarende brief van de verenigingen van belastinginspecteurs over een te houden parlementaire enquête naar eventuele onoirbare gedragingen van leden van de wetgevende macht, de z.g. koopsompolis-affaire, kon niet meer in de tekst van dit artikel verwerkt worden. Op 9 febr. j.l. belastte de Kamervoorzitter een zg. commissie van drie met het onderzoek in deze zaak.

Op 4 april spraken enkele kamercommissies zich bovendien uit voor een onderzoek naar de Israël-boycot door het Nederlandse bedrijfsleven. De regering had inmiddels laten weten niets voor een onderzoek te voelen. Het is zeer goed mogelijk dat de Tweede Kamer binnen afzienbare tijd zal besluiten een parlementaire enquête naar deze zaak te houden.

Woordgebruik in de sociale wetenschappen: het geval van 'positieve vrede'

door H. W. Houweling en J. G. Siccama*

1 Inleiding

Omdat de vraag naar wat iets *is* te allen tijde onbeantwoordbaar blijft dreigen definitiekwesties alras te verzanden in onvruchtbare discussies over de betekenis van woorden. De wetenschappelijke onderzoeker kan door deze woordenkwesties van zijn eigenlijke taak — het verrichten van onderzoek — worden afgehouden.

Toch is het van groot belang te weten wat iemand binnen zijn theorie onder een bepaald begrip verstaat. Dat kan en dient hij met een definitie aan te geven, opdat de lezer nauwkeurig weet waarover in een wetenschappelijk betoog wordt gesproken. Op grond van deze overweging liet b.v. S. Kleerekoper zijn exercities over de werking van de economie voorafgaan door een samenhangend geheel van omschrijvingen (Kleerekoper, 1956, hoofdstukken 1 en 2). Kleerekoper verdedigde hierbij de opvatting dat een definitie uitsluitend de functie van *terminus technicus* vervult en dat het derhalve aanbeveling verdient wetenschappelijke termen zorgvuldig te onderscheiden van de betekenis van termen in het dagelijkse spraakgebruik.

In de 'jongere' sociale wetenschappen, zoals de politicologie en de polemologie, wordt — in tegenstelling tot de economie — een groot deel van het inzicht in de sociale werkelijkheid nog uitsluitend verkregen door middel van de begrippenstelsels zelve. In die 'nieuwe' sociale wetenschappen is er derhalve nog een extra reden voor het belang van definities. Deze tweede overweging bracht A. Nuis er zelfs toe, in tegenstelling tot Kleerekoper, in deze vakken juist wél aansluiting bij het gewone spraakgebruik te bepleiten:

'Als definities en vreemde woorden geen blijvende bescherming bieden tegen dubbelzinnigheid en vertroebelende suggesties, dan is het over het algemeen verstandig het gevaar tegemoet te vluchten en zo dicht mogelijk in de buurt te blijven van het dagelijkse spraakgebruik. Dat is natuurlijk dubbelzinnig, maar

* De schrijvers danken mr. S. Rozemond, verbonden aan het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, voor zijn waardevolle kanttekeningen bij de eerste versie van dit artikel.