

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<https://hdl.handle.net/2066/227893>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-13 and may be subject to change.

door buiten het huwelijk geboren kinderen van een adellijke vader wordt verkregen – mits ook de naam van die vader voor het kind gaat gelden. Men herkent hier de weerklank van de al enige tijd eerder door het EHRM gevormde rechtspraak ten gunste van buiten huwelijk geboren kinderen. Overigens besliste hetzelfde EHRM, zoals Wolleswinkel op p. 158 e.v. beschrijft, dat regels betreffende adeldom buiten het bereik van het EVRM vallen.

De geringe betekenis van de ‘gewone’ adeldom komt wel weer duidelijk tot uiting in het feit dat het tweede adellijke instituut dat onze wet kent – adeldom in verband met het Koninklijk Huis – volstrekt anders en, over het geheel genomen, veel ‘modern’ is geregeld dan voor het eerste instituut geldt. Aan het koningschap en het lidmaatschap van het Koninklijk Huis komt namelijk, zoals ik al opmerkte, in de ogen van de regelgever wel degelijk maatschappelijke betekenis toe – in de vraag hoévél die maatschappelijke betekenis is, wil ik mij allicht niet begeven. De regels die voor de adeldom in verband met het koningschap en het koningshuis gelden, kunnen daarom niet worden ‘afgedaan’ met de benadering dat het hier nu eenmaal een historisch overgeërf-

de anomalie betreft, die wij maar moeten accepteren zoals die is. Gevolg daarvan is, zoals gezegd, dat de regels en de bestuurlijke praktijk inzake de adeldom in verband met het Koninklijk Huis, in veel relevante opzichten afwijken van die, die bij de andere wettelijk geregelde variant van adeldom gelden. Wolleswinkel bespreekt beide dan ook afzonderlijk, en laat uiteraard niet na de verschillen te belichten en uit te leggen.

Weer een blijk van de verlegenheid die het instituut van de adeldom voor de ‘autoriteiten’ teweeg kan brengen, vindt men bij Wolleswinkels commentaren op de ontwikkelingen rond dit instituut in de andere delen van het Koninkrijk. Zoals wel vaker is gebeurd, komt het er in de kern op neer dat deze bij de beschouwingen en de regelgeving over adeldom over het hoofd zijn gezien.

Nog enkele details die de lezer opvallen: op p. 49 verhaalt Wolleswinkel dat ooit werd voorgesteld, dat voor advocaten van adellijke afkomst de ‘officiële’ aanspreektitel zou komen te luiden: ‘Heer en meester’. Men zal er begrip voor hebben dat ik het jammer vind dat deze ronkende benaming – hij had door Marten Toonder kunnen zijn bedacht – ten

slotte niet blijkt te zijn aanvaard. En dan nog wat: Wolleswinkel vermeldt op p. 113 dat binnen de rechterlijke macht van de aanduidingen ‘edelgrootachtbaar’ en ‘edelhoogachtbaar’ afstand zou zijn genomen. Gelukkig kan ik verzekeren dat dat niet het geval is – op de bescheiden folklore die er in Nederland nog bestaat, moeten wij wat mij betreft zuinig zijn.

Wat, ten slotte, van dit boek te zeggen? Het is een kwalitatief uitstekende verhandeling, het geeft blijk van zeer gedegen onderzoek en het bevat zinnige en goed doordachte beschouwingen. Wat dat betreft heeft Wolleswinkel de doctorsgraad meer dan verdiend, en verdient hij ook waardering van deze recensent en van de rechtswetenschap in het algemeen. Maar het blijft waar dat het onderwerp van deze dissertatie van dusdanig beperkte maatschappelijke betekenis is, dat ik helaas niet kan schrijven: mag in geen vakbibliotheek ontbreken.

*J.L.R.A. Huydecoper
Den Haag, 17 september 2013¹*

1. Jhr. mr. J.L.R.A. Huydecoper, laatstelijk advocaat-generaal bij de Hoge Raad, inmiddels gepensioneerd.

S.C. Loeffen, Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten

*Diss. Maastricht, promotoren
prof. mr. L.F.M. Verhey en
prof. mr. A.W. Heringa,
Den Haag: Sdu Uitgevers
2013, 516 p., ISBN
978-90-12391-11-5.*

1. Inleiding

Parlementair onderzoek in Nederland heeft zich de afgelopen decennia sterk ontwikkeld. Met die terecht constatering begint het kloekke proefschrift van Loeffen en die constatering is tezelfdertijd aanleiding voor het door Loeffen verrichte onderzoek. Een toenemend gebruik van een instrument als het parlementair onderzoeksrecht lijkt mij inder-

daad een geschikt aangrijpingspunt om dat recht eens aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

Het is uiteraard niet zo dat dit nog niet eerder is gedaan.¹ Er zijn zelfs – die van Loeffen niet meegerekend – al twee dissertaties aan dit onderwerp gewijd. Karsten promoveerde in 1860 op ‘De parlementaire enquête in de constitutionele staten’

en Boon in 1982 op een rechtsvergelijkende studie naar het parlementaire enquêterecht.² Die eerdere onderzoeken worden uiteraard door Loeffen ook besproken. In de voorbije jaren is – zoals al opgemerkt – voor het parlementaire onderzoeksrecht een steeds grotere rol weggelegd. Parlementaire enquêtes volgen elkaar in hoog tempo op: de enquêtecommissie Financieel Stelsel heeft

het stokje naadloos overgedragen aan de enquêtecommissie Woningbouwcorporaties en laatstgenoemde commissie verricht haar werkzaamheden inmiddels parallel aan de enquêtecommissie Fyra. Niet voor niets is enkele jaren geleden in het Huis van Amsterdam, de annex van de Tweede Kamer aan Plein 23, een heuse 'enquêtezaal' ingericht. Bovendien is in mei 2008 de nieuwe Wet op de parlementaire enquête (Wpe 2008) in werking getreden, bij gelegenheid waarvan de interne regelgeving omtrent andere vormen van parlementair onderzoek is vernieuwd. Alle reden – en aanleiding – dus voor een studie zoals die door Loeffen thans is verricht.

2. Structuur

De structuur van de studie is helder. Afgezien van de onvermijdelijke Inleiding en Slotbeschuwing bestaat het boek uit drie delen. Het eerste deel behandelt het parlementair onderzoek in Nederland, het tweede deel is gewijd aan het Verenigd Koninkrijk en het derde deel ziet op de Verenigde Staten. Die drie delen hebben vervolgens elk eenzelfde onderverdeling in vier hoofdstukken: politiek-constitutioneel kader, onderzoeksrecht en onderzoeksbevoegdheden, onderzoeksorganisatie en onderzoeksproces. Een dergelijke aanpak maakt het voor de lezer betrekkelijk eenvoudig om de met een comparatieve studie natuurlijk ook beoogde vergelijking tussen de drie onderzochte stelsels te maken. Op de door Loeffen zelf uit die vergelijking getrokken conclusies kom ik hieronder nog terug.

3. Plaatsbepaling

Loeffen plaatst de parlementaire onderzoeksinstrumenten – mijns inziens terecht – heel duidelijk binnen het kader van de parlementaire controletaken. Daarbij is het dan zo dat het zware instrument van de parlementaire enquête doorgaans vooral wordt ingezet als reactie op een specifiek incident of een opeenvolging van incidenten. De drie meest recente, hiervoor al genoemde parlementaire enquêtes zijn tegen een dergelijke achtergrond tot stand gekomen. Het zijn ook die parlementaire enquêtes – met grotendeels live op televisie uitgezonden openbare verhoren – die op grote media-aan-

dacht en dientengevolge grote bekendheid bij het publiek mogen rekenen.

Loeffen wijst er evenwel op dat naast de parlementaire enquête ook de mogelijkheid bestaat – en veelvuldig wordt benut – van het parlementaire onderzoek, onderzoek dat niet de status heeft van enquête in de zin van de Wpe 2008. Het betreft onderzoeken die in de praktijk sterk lijken op enquêtes, maar zijn ingesteld op grond van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK),³ en overigens ook de Eerste Kamer. De basis voor dergelijk onderzoek is te vinden in artikel 142 RvOTK, waarin staat te lezen dat het reguliere parlementaire onderzoek wordt uitgevoerd door zogenaamde tijdelijke commissies. Het door de Tweede Kamer te nemen instellingsbesluit van een dergelijke commissie moet aldus artikel 18 RvOTK een duidelijke omschrijving van de onderzoeksvraag bevatten evenals de termijn waarvoor de commissie wordt ingesteld. De Tweede Kamer kent overigens ook een Regeling parlementair en extern onderzoek (de RPE), een soort bijlage bij het Reglement van Orde, waarin nadere bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van het reguliere parlementaire onderzoek, het enquêteonderzoek en extern uitgevoerd onderzoek.

Belangrijk verschil tussen de tijdelijke commissies en een enquêtecommissie is dat de tijdelijke commissies niet beschikken over de wettelijke onderzoeksbevoegdheden zoals vermeld in de Wpe 2008. Zo kunnen bijvoorbeeld getuigen niet worden gedwongen om medewerking te verlenen aan een parlementair onderzoek. Het reguliere parlementaire onderzoek is echter de meest gebruikte vorm van onderzoek en in tegenstelling tot de enquête minder incidentgedreven. Naar aanleiding van het verschijnen van het zogenaamde Rapport parlementaire zelfreflectie⁴ in 2009 is gekomen tot een zogenaamde Toekomst- en onderzoeksagenda, waarbinnen jaarlijks twee tot drie onderwerpen voor een parlementair onderzoek worden geselecteerd. Daarmee wordt het onderzoek meer beleidsmatig ingebed en is het niet enkel reactief van aard.

4. Verloop van onderzoek en enquête

De feitelijke gang van zaken van een parlementair onderzoek, respectievelijk een parlementaire enquête wordt door Loeffen zeer adequaat beschreven in voornamelijk hoofdstuk 4 van deel I. Ik kan dit compliment met enig gezag uitreiken, aangezien ik als advocaat in het recente verleden bijstand heb mogen verlenen aan verschillende enquête- en onderzoekscommissies. Ten opzichte van de al bestaande literatuur over dit onderwerp is de beschrijving van Loeffen, zeker ook gezien de mate van detail die daarin tot uitdrukking komt, bepaald uniek te noemen. Een aspect dat ik bij wijze van voorbeeld wil uitlichten is het belang van de zogenaamde 'informatieprotocollen'. Uitgangspunt is zeker bij een parlementaire enquête, zie de Wpe 2008, dat de commissie verregaande bevoegdheden heeft die maken dat in beginsel aanspraak kan worden gemaakt op vrijwel alle gewenste informatie. Het begrip informatieprotocol komt in de wet, noch in het Reglement van Orde voor. In de RPE is wel bepaald dat enquêtecommissies en tijdelijke commissies afspraken kunnen maken over informatie-uitwisseling met de minister. Hoewel er sinds 2002 een standaardprotocol bestaat tussen de Tweede Kamer en de Minister van BZK, het Protocol van afspraken over onderzoek Tweede Kamer, blijkt dit standaarddocument in de praktijk maar van beperkte waarde te zijn en worden per enquête en per onderzoek maatwerkprotocollen overeengekomen. Die beperken zich overigens niet louter tot de relatie tussen minister en commissie, maar hebben ook betrekking op de relatie met zelfstandige bestuursorganen. In het bijzonder tijdens de enquête Financieel Stelsel konden de commissie-De Wit enerzijds en in het bijzonder de financiële markttoezichthouders DNB en AFM het niet eens worden over de vraag in welke mate laatstgenoemde gehouden waren de commissie van informatie te voorzien, mede in het licht van uit het Europese recht voortvloeiende geheimhoudingsplichten. Uiteindelijk hebben alle betrokken partijen, inclusief het kabinet, de Raad van State verzocht om een voorlichting over deze kwestie. Volgens de Raad van State

was de exacte verhouding tussen de toepasselijke Europese normen en de nationale constitutionele verhoudingen in elk geval niet glashelder. Betrokken partijen hebben toen ervoor gekozen om de zaak niet op de spits te drijven en een informatieprotocol opgesteld waarbij in beginsel is afgesproken dat medewerking wordt verleend aan het beschikbaar stellen van de benodigde informatie. Hoewel die protocollenpraktijk zeker ook kan worden beschouwd als een voorbeeld van het succes van het op consensus gerichte poldermodel, zouden daar ook wel vraagtekens bij kunnen worden geplaatst. Deze buitenwettelijke praktijk bergt in elk geval de mogelijkheid in zich dat door die protocollen weliswaar de lieve vrede wordt bewaard, maar tevens de enquêtecommissie in meer of mindere mate vrijwillig wordt genuilkorfd. Resultaat is dat de exacte scherppte van de vergaande onderzoeksbevoegdheden waarmee de wetgever van de Wpe 2008 de enquêtecommissie heeft (willen) voorzien eigenlijk nog nauwelijks is beproefd. Daar staat natuurlijk tegenover dat het zwaard ook zeker in de schede mag blijven als de dreiging daarvan voldoende blijkt te zijn om tot de gewenste vrijwillige medewerking te komen.

5. Rechtsvergelijking

Zoals al opgemerkt zijn twee van de drie hoofddelen van de dissertatie gewijd aan het parlementair onderzoeksrecht in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Hoewel ik mij realiseer dat ik daarmee onvoldoende recht doe aan de uitgebreide aandacht die Loeffen aan deze stelsels besteedt, durf ik toch wel te zeggen dat het voornaamste verschil tussen die twee stelsels en het Nederlandse systeem is gelegen in het feit dat het parlementair onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten een meer permanente en daarmee meer stabiele inbedding heeft in het gehele systeem van parlementaire controle. In die landen – die uiteraard ook hun onderlinge verschillen kennen – functioneren min of meer vaste commissies van volksvertegenwoordigers – gekenmerkt door een beperkte omvang maar een grote mate van professionaliteit (en door hun permanente karakter ook continuïteit) – die op bijzon-

dere terreinen van beleid een voortdurende vinger aan de pols houden. Waar in Nederland de onderzoekscommissie – de recente toename van hun aantal ten spijt – toch nog steeds een incidentele aangelegenheid is, is het bestaan van die commissies in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (in de woorden van Loeffen) geïnstitutionaliseerd. Die keuze heeft, aldus nog steeds Loeffen, de onderzoeksfunctie van beide parlementen in kwantitatieve zin een stevige impuls gegeven.

Loeffen ziet redenen om het Nederlandse systeem te veranderen in de richting van de twee door hem onderzochte buitenlandse stelsels. Het werken met tijdelijke commissies is niet bevorderlijk voor het institutioneel geheugen. Parlementair onderzoek kan bijdragen aan een verbetering van het verantwoordingsproces en daarmee aan de legitimiteit van overheidsoptreden in algemene zin en dat van ZBO's in het bijzonder. Het onderzoek door commissies kan worden gebruikt, zoals kennelijk vooral ook in het Verenigd Koninkrijk gebeurt, in het kader van de informatievergaring, waarbij het ook zaak is zo transparant mogelijk te zijn.

Loeffen sluit zijn ogen ook niet voor de beren op de weg. De parlementen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn aanmerkelijk groter dan in ons land. Die omvang biedt een betere mogelijkheid om meerdere onderzoekscommissies permanent te bemensen. Bovendien is het politieke speelveld in die landen in de praktijk beperkt tot twee tot drie partijen, hetgeen het eenvoudiger maakt om de omvang van de commissies beperkt te houden.

6. Aanbevelingen

De aanbeveling die Loeffen doet is, binnen het bestaande kader van regelgeving te komen tot enige verandering. Zo zouden binnen elk van de tien vaste Kamercommissies, die nu 23 leden tellen, vijf tot zeven leden een subcommissie moeten vormen die zich bezighoudt met onderzoek. Die commissies moeten dan een brede taakopdracht meekrijgen en zich richten op enerzijds retrospectieve onderzoeken naar de uitvoering van wetgeving en beleid en anderzijds op meer prospectieve onderzoeken naar beleidsvraagstuk-

ken die in de toekomst kunnen gaan spelen. Het lijkt Loeffen niet nodig om deze subcommissies meer bevoegdheden te geven dan die waarover een tijdelijke commissie thans beschikt. De mogelijkheid om een commissie zo nodig op te schalen naar het niveau van een enquêtecommissie lijkt hem een voldoende stok achter de deur. Uiteraard is voor een goed functioneren van deze commissies een gedegen professionele ondersteuning nodig. Elke commissie moet een eigen staf krijgen en ook de centrale onderzoeksvoorziening van de Kamer moet worden versterkt. Dat leidt ook tot een versterking van het al genoemde institutioneel geheugen.

7. Slotsom

De hiervoor verkort weergegeven aanbevelingen, toch de praktische output van het onderzoek, ogen wellicht wat mager als resultante van de voorgaande bijna 500 pagina's, maar een dergelijke conclusie zou het werk van Loeffen tekort doen. Zijn aanbevelingen zijn bepaald overwogen en zinvol en het onderliggende onderzoek geeft die aanbevelingen – hoewel zij misschien niet verassend of hemelbestormend zijn – wel een aanzienlijk gewicht. Daarenboven is de dissertatie op dit moment eenvoudigweg het standaardwerk op het gebied van de parlementaire enquête en zal dit waarschijnlijk ook nog wel enige tijd blijven. Tot slot is het – en dat is in mijn optiek zeker niet van ondergeschikt belang – ondanks zijn imponerende omvang een alleszins toegankelijk boek, met een goede structuur, een heldere lay-out en een prettige schrijfstijl en daarmee zeker ook lezenswaardig voor diegenen – en dat zullen er velen zijn – voor wie het parlementaire onderzoek geen dagelijkse praktijk is.

Jacques Sluysmans⁵

Den Haag, 31 oktober 2013

1. E.H. Karsten, *De parlementaire enquête in de constitutionele staten* (diss. Utrecht), Utrecht: Kemning 1860.
2. P.J. Boon, *De parlementaire enquête. Een rechtsvergelijkende studie* (diss. Amsterdam VU), Zwolle: Tjeenk Wilink 1982.
3. Overigens kan ook de Eerste Kamer een parlementair onderzoek uitvoeren,

zulks op grond van het eigen Reglement van Orde, zoals recent (2011) is gebeurd met de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.

4. *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Analyse en aanbevelingen parlementaire zelfreflectie, Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 3.*

5. Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans is advocaat bij Van der Feltz advocaten in Den Haag, hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen en vaste recensent van dit tijdschrift.

Christopher Kuner, Transborder Data Flows and Data Privacy Law

Diss. Tilburg, promotor prof. mr. J.E.J. Prins, Oxford: Oxford University Press 2013, 285 p., ISBN 9780199674619.

Christopher Kuner is one of the world's leading experts in privacy law. With first hand experience providing guidance on business compliance with transborder data flow regulation, he has also been directly involved in negotiating with European institutions ad-hoc instruments, such as adequacy decisions for standard contractual clauses, and binding corporate rules (BCRs). In *Transborder Data Flows and Data Privacy Law* he thus addresses a subject that he not only masters, but that he has, as a matter of fact, contributed to shape over the years.

Tackling this issue now is extremely timely. Both the European Union (EU) and the Council of Europe are currently in the process of reviewing their main legal instruments on the protection of personal data, and, in doing so, they might redefine or confirm their influential approaches to the regulation of data transfers across borders. In this context, Kuner's book (which is global in scope, yet EU-focused) aims to put forward a normative framework capable of informing on-going debates. With this objective in mind, he first interrogates the very rationale of transborder data flow regulation, seeking to identify its genuine goals.

Uncovering the real purpose of transborder data flow regulation has never been a simple task. The notion of 'transborder data flows' surfaced at the beginning of the 1970s inside the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). A few European countries had adopted rules restricting the export of data out of their territory, or were considering their adoption, in

the view that without such measures it would be too easy to circumvent applicable national rules just by moving data to so-called 'data havens'. The OECD, however, rapidly became anxious that this type of data export limitations could amount to undesired obstacles to free trade. It feared that emerging European data protection laws would eventually bring with them a sort of *data protectionism*. The organisation thus put 'transborder data flows' at the top of its agenda, and, after arduous discussions notably opposing European and United States (US) representatives, it adopted in 1980 the OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. These Guidelines explicitly entrusted all OECD members to 'endeavour to remove or avoid creating, in the name of privacy protection, unjustified obstacles to transborder flows of personal data'.

Since then, many countries have established rules applicable to transborder data flows. The most prominent legal instrument is undoubtedly EU's Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, which in 1995 determined that EU Member States could no longer restrict data flows inside the EU territory (thus eliminating borders between them, and creating a European single market of personal data), while simultaneously setting out that data exports to third countries can only take place exceptionally (and, as a general principle, on the grounds of the recognition of an

adequate level of protection in the third country).

Based on the critical analysis of instruments regulating transborder data flows across the world, and thus having reviewed dozens of countries and international organisations, Kuner singles out the following interests as their underlying and sometimes conflicting targets: the protection of fundamental rights, the avoidance of 'data protection risks', the promotion of social and economic values linked to free data flows, transparency, and the insurance of 'a reasonable degree' of compliance and enforcement. The author advances a useful typology of regulatory instruments, understood in a broad sense. He accounts as such, in addition to laws, 'private sector initiatives' corresponding to what the literature typically qualifies as self-regulation (a word cautiously avoided), as well as 'regulation through technology', whose potential is nonetheless relativized.

On the basis of this global overview of existing practices, and of the subsequent unpacking of their underlying logics, a conceptual framework is delineated, and described in terms of legal pluralism. Legal pluralism is envisaged here as a perspective to integrate the many interests at stake: those of individuals whose rights must be protected, those of multinational companies wishing to operate globally, and those of the multiple governments which are responsible for guaranteeing rights, but that are also actually involved in personal data processing. Such legal pluralism is portrayed as almost inescapable in order to address a global problem