

Zitting 1976–1977

14 225 (R 1051)

## Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van e bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en het recht van onderzoek

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### ALGEMEEN

Dit ontwerp betreft die bepalingen van het nieuwe grondwetshoofdstuk inzake de Staten-Generaal, waarvan de vaststelling onderworpen is aan de rijkswetprocedure, te weten de bepalingen inzake het recht inlichtingen van de regering te vragen en het recht van onderzoek (enquête). De rijkswetprocedure is van toepassing, omdat het hier gaat om – andere dan procedurele – bevoegdheden van de Staten-Generaal, welke ook kunnen worden uitgeoefend in koninkrijksaangelegenheden (art. 5 Statuut).

#### ARTIKELEN

##### Artikel II

Artikel 3.2.4

*Artikel 3.2.4 (artikel 56, eerste lid, staatscommissie).* De inlichtingenplicht van de ministers jegens de Staten-Generaal, die voortvloeit uit de aan het parlementaire stelsel inherente verantwoordingsplicht, is thans neergelegd in artikel 104, tweede lid, van de Grondwet. Deze bepaling is in het voorgestelde artikel zonder materiële wijziging overgenomen.

In het verleden heeft de strekking van artikel 104, tweede lid, reeds enkele malen tot belangrijke discussies in het parlement aanleiding gegeven<sup>1</sup>, zonder dat dit tot algemeen aanvaarde conclusies over de precieze draagwijdte van de bepaling heeft geleid. In 1959 werd in de Tweede Kamer aan deze materie aandacht geschonken in het kader van een interpellatie-Burger, welke interpellatie het gevolg was van de weigering van de toenmalige Minister-president om aan de heer Burger een bepaalde inlichting te verstrekken. Een bij die gelegenheid ingediende motie-Burger, beogende dat de kamer als haar oordeel zou uitspreken dat de antwoordplicht van de ministers, neergelegd in artikel 104, tweede lid, van de Grondwet, zich uitstrekt tot alle inlichtingen, welke de leden binnen het kader van het reglement van orde verlangen, werd met 65 tegen 48 stemmen verworpen. Een motie-Samkalden, welke het oordeel inhield dat in geval van een interpellatie de ministers gehouden zijn of wel de gestelde vragen te beantwoorden of wel de beantwoording te weigeren uitsluitend met een beroep op de laatste zinsnede van het tweede lid van artikel 104 van de Grondwet, werd met 65 tegen 49 stemmen verworpen.

<sup>1</sup> Hand. II 1959–1960, dl. I, blz. 32, 71, 81, 93, 99, 101, 109–116, 142–166; Hand. I 1964–1965, blz. 443–444, 448–453.

De gang van zaken bij bovengenoemde interpellatie is uiteraard als element in de geschiedenis van de uitlegging en toepassing van artikel 104, tweede lid, niet zonder belang. Met de toen – inmiddels 17 jaar geleden – gedane uitspraken is echter niet het laatste woord over die uitlegging en toepassing gezegd. De bepaling legt het belangrijke beginsel vast dat er voor de regering tegenover de Staten-Generaal een verplichting tot het verstrekken van inlichtingen bestaat. De reikwijdte van deze verplichting is in de bepaling echter niet precies afgebakend. Die afbakening vindt in de staatkundige praktijk plaats. De bepaling laat ontwikkelingen in de richting van een aanscherping van de rechten die de kamers aan de bepaling ontleen open.

Met het oog daarop hebben wij bezwaar tegen de redactie die de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet aan de bepaling geeft. In de door haar voorgestelde tekst worden de ministers en staatssecretarissen verplicht aan de kamers de *door deze* verlangde inlichtingen te geven.

Door de opneming van de in het huidige artikel 104, tweede lid, niet voorkomende woorden «door deze» zou naar het ons voorkomt, moeilijk een andere interpretatie mogelijk zijn dan dat het in het artikel slechts gaat om het verstrekken van inlichtingen die door een kamer als geheel worden gevraagd. Het in het artikel neergelegde recht zou aldus in feite neerkomen op alleen een recht van de kamermeerderheid.

Naar onze mening moet het recht op inlichtingen echter niet worden opgevat als een bevoegdheid die slechts zou kunnen worden uitgeoefend indien daaraan telkens een meerderheidsbesluit van de kamer ten grondslag ligt. De bepaling ontleent immers – getuige de ruime staatkundige praktijk, zoals die zich op basis van de bestaande grondwettelijke bepaling heeft ontwikkeld – ook hieraan haar belang dat daarin een zeker recht van een kamermeerderheid op informatie opgesloten kan worden geacht. Daarom zouden wij de bestaande grondwettelijke formulering op dit punt willen handhaven. Wel hebben wij in het artikel de uit 1848 stammende terminologie, waarin sprake is van het verlenen van inlichtingen wat gemoderniseerd door te spreken van het verstrekken van inlichtingen.

Hoewel het aan de kamers toekomende recht op inlichtingen van de regering pleegt te worden aangeduid als het recht van interpellatie, is de toepasselijkheid van de bepaling naar onze mening voorts niet beperkt tot vragen die gesteld worden in het kader van een door de kamer toegestane interpellatie in de daarvoor bij het reglement van orde vastgestelde vorm. Ook bij andere vormen van contact tussen de kamer en de regering, mondeling of schriftelijk, b.v. de behandeling van een wetsontwerp, een begroting of een nota, is een beroep op het artikel mogelijk.

In dit verband nog een enkele opmerking over de vraag of ook het individuele vragenrecht, dat in de reglementen van orde van de kamers aan de leden der kamers wordt toegekend, voor zover het om het vragen van inlichtingen gaat, gezien moet worden als een toepassing van het onderhavige in de Grondwet aan het parlement toegekende recht. Naar onze mening dient hier van een directe toepasselijkheid niet te worden gesproken. Het stellen van vragen met gebruikmaking van dit recht geschiedt niet in het kader van een door de kamer aan de orde gesteld onderwerp en de gevraagde inlichtingen worden ook niet aan de kamer verstrekt. Wel kan men zeggen dat de grondwettelijke inlichtingenplicht indirect haar invloed doet gelden op de wijze waarop het individuele vragenrecht functioneert. In de praktijk is het immers zo dat bij de beantwoording van individuele kamervragen in wezen geen andere maatstaf wordt aangelegd dan bij de beantwoording van vragen in het kader van een wetsontwerp dat in de kamer aan de orde is. Men mag in ieder geval wel stellen dat de regering naar ongeschreven staatsrecht in beginsel verplicht is de door een individueel kamerlid gevraagde inlichting te verstrekken.

De staatscommissie stelt zich op het standpunt dat het te ver zou gaan de regering te verplichten op alle vragen van individuele kamerleden – ongeacht de omstandigheden waaronder zij zijn gesteld, de vorm waarin zij zijn gegoten, en het onderwerp waarop zij betrekking hebben – te antwoorden. Zij ziet dan ook geen reden een bepaling in de Grondwet op te nemen, inhoudende een verplichting op individuele vragen van kamerleden te antwoorden. In het licht van het bovenstaande kunnen wij met dit standpunt instemmen.

Artikel 104 sluit de verplichting tot het verstrekken van gevraagde inlichtingen alleen dan uit, wanneer die verstrekking in strijd zou zijn met het belang van de staat. In het voorgestelde artikel wordt deze verschoningsgrond gehandhaafd. Het criterium «belang van de staat» heeft onvermijdelijk een zekere vaagheid. Enerzijds is het ruimer dan alleen de veiligheid van de staat. Ook andere staatsbelangen kunnen in het geding zijn. Het weigeren van inlichtingen over personen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan er mede onder begrepen zijn.

Anderzijds zou een lichtvaardig beroep op het staatsbelang in strijd zijn met de strekking van het artikel. Vereist is dat het staatsbelang om de inlichtingen te weigeren zo zwaar weegt dat het eveneens zwaar wegende belang de Staten-Generaal te informeren daarvoor niettemin moet wijken. De betekenis van de clausule bestaat niet in de laatste plaats hierin, dat de regering erdoor genoopt wordt daarop uitdrukkelijk een beroep te doen en voor dat beroep argumenten aan te voeren.

### Artikel 3.2.6

*Artikel 3.2.6 (artikel 57 staatscommissie).* Dit artikel wijkt slechts redactioneel af van het overeenkomstige huidige artikel 105 van de Grondwet. Zoals in de brief van de tweede ondergetekende van 24 juni 1975 (bijl. Hand. II, 1974–1975, 13 472) aan de kamers werd medegedeeld, zien wij op grond van de aanneming door de Tweede Kamer van de motie-De Kwaadsteniet inzake de positie van de Eerste Kamer af van ons aanvankelijk voornemen voor te stellen de Eerste Kamer het recht van enquête te ontnemen.<sup>2</sup>

Het bestaande grondwetsartikel spreekt van «het recht van onderzoek (enquête)». In het artikel van de staatscommissie wordt de benaming «recht van enquête» gebezigd. Wij geven er de voorkeur aan de onderhavige bevoegdheid in de Grondwet als «recht van onderzoek» aan te duiden. Weliswaar heeft de term «enquêterecht» in het spraakgebruik een zekere plaats verworven, maar «recht van onderzoek» geeft toch zeer juist weer waar het om gaat. Er is dan ook onvoldoende reden van deze term af te stappen. In dit verband wijzen wij erop dat enkele jaren geleden het enquêterecht bij de naamloze vennootschap eveneens met gebruikmaking van de term «onderzoek» is geïntroduceerd (Boek 2 B.W., titel 7).

De Minister-president,  
Minister van Algemene Zaken,  
J.M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
W.F. de Gaay Fortman

<sup>2</sup> Zie ook Bijl. Hand. II 1973–1974, 12 944, nr. 2,6; Bijl. Hand. II 1974–1975, 12 944 nr. 9, 15. Hand. II 1974–1975, OCV blz. 349, 350, 354, 362, 373. Hand. II 1974–1975, blz. 2278, 2293, 2300, 2302, 2307, 2318, 2425, 2447–2449. Bijl. Hand. I 1974–1975, 12 944, nr. 75, 75a.

