

Zitting 1978–1979

14 348

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling inzake de openbaarheid van bestuur

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1976–1977

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 18 januari 1979

De bijzondere commissie¹ voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet, heeft de eer het navolgende verslag uit te brengen, inhoudende de vragen en opmerkingen die verschillende fracties gaarne aan de Regering zagen voorgelegd.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsontwerp en, met instemming geconstateerd dat Regering en Staatscommissie thans gelijk denken over «de geest» van het nieuwe Grondwetsartikel. Ten aanzien van de redactie daarvan konden zij met de door de Regering gedane keuze en de daarvoor gegeven motivering instemmen.

De leden van deze fractie herinnerden zich de discussie over de vraag hoe ruim het grondrecht van «vrije meningsuiting» in de nieuwe Grondwet zou moeten worden geredigeerd. Deze problematiek was zowel bij wetsontwerp 13 872, in het bijzonder ontwerp-artikel 1.7, als bij wetsontwerp 13 418 aan de orde geweest. Van de zijde van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. was bij laatstgenoemde gelegenheid naar voren gebracht, dat zij bij wetsontwerp 14 348 op deze kwestie zouden terugkomen.²

De leden hier aan het woord wilden dat thans graag doen. Daarbij riepen zij in herinnering dat van de zijde van de Regering bij de behandeling van wetsontwerp 13 418 was gesteld, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen een (algemeen) recht om inlichtingen te vergaren, te ontvangen en door te geven en een (beperkt) recht op informatie die van de overheid afkomstig is.³ Het was in het licht van deze discussie, dat genoemde leden nu de vraag stelden, hoe de Minister aankeek tegen opname in artikel 5.2.11 van een tweede volzin c.q. tweede lid. Die bepaling zou dan tot uitdrukking brengen, dat er een recht bestaat om informatie afkomstig van de overheid te garen, te ontvangen en door te geven. De vraag luidt met andere woorden: Hoe staat de bewindsman tegenover opname van een beperkt – want slechts ten opzichte van de overheid geldend recht – op het garen enz. van informatie?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren wat verbaasd dat de enkele vervanging van het woordje «volgens» door het woordje «ingevolge» het mogelijk maakt in de Grondwet een bepaling op te nemen volgens/ingevolge het advies van de Staatscommissie. Kunnen de bewindslieden voorbeelden geven waaruit blijkt dat ook elders in de Grondwet «volgens» andere gevolgen heeft dan «ingevolge»?

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA) voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD) ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD).

² Handelingen Tweede Kamer, 1976–1977, blz. 3080 (linkerkolom).

³ Handelingen Tweede Kamer, 1976–1977, blz. 3029 (middenkolom).

Overigens zouden deze leden nog gaarne nader de onontbeerlijkheid van de clausule «bij de uitvoering van haar taak» gemotiveerd zien. Is het de bedoeling aan te geven dat het hier niet gaat om wetgeving, rechtspraak en advisering, maar uitsluitend om bestuur? In dat geval kan de gekozen formulering toch weer tot verwarring aanleiding geven. Immers ook wetgeving en rechtspraak behoren tot de taak van de overheid.

De leden van de V.V.D.-fractie spraken hun voldoening uit over het feit dat de Regering uiteindelijk toch had besloten te bevorderen dat een artikel over de openbaarheid van bestuur in de Grondwet zou worden opgenomen. Wel gaven deze leden de voorkeur aan het gebruik van het woord «volgens» in plaats van «ingevolge». Door gebruik van de eerste term kwam volgens deze leden veel beter de principiële keuze voor de openbaarheid naar voren. Zij deelden daarom in eerste instantie niet de overweging van de Regering dat de verplichting tot openbaarheid pas door de wet in het leven geroepen zou dienen te worden.

De leden van de D'66-fractie vroegen zich allereerst af waarom uitsluitend gesproken wordt van de wenselijkheid een bepaling op te nemen inzake de openbaarheid van bestuur. Waarom wordt niet eveneens de behoefte gevoeld een bepaling op te nemen inzake de openbaarheid van rechtspraak? Onze Grondwet kent in artikel 175 alleen de openbaarheid van uitspraken, maar op andere punten, zoals bij voorbeeld publikatie van vonnissen en arresten is openbaarmaking niet voorzien. Is de Regering alsnog bereid opname van een dergelijke bepaling te overwegen?

De genoemde fractie toonde zich verbaasd dat de Regering de formulering van artikel 71 van de Staatscommissie niet heeft overgenomen. De motivering getuigt van een ontwapenende openhartigheid: handhaaft men de formulering van de Regering dan is de verplichting tot openbaarheid niet in de Grondwet zelf neergelegd. De Grondwet bevat dan uitsluitend de verplichting tot invoering van een organieke wet die de openbaarheid zelf vervolgen zou regelen. De formulering van de Staatscommissie daarentegen beoogt wel het grondwettelijke recht tot openbaarheid in de Grondwet zelf te verankeren en slechts de modaliteiten bij een wet uit te werken. Het kwam deze leden voor dat die laatste weg verreweg de voorkeur verdient. Een dergelijke wetstechniek wordt immers ook gehanteerd in geval van grondrechten. Het grondwettelijke grondrecht wordt in bepaalde gevallen bij wet gereguleerd en van bepaalde uitzonderingen voorzien, maar het grondrecht zelf is niet in de wet, maar in de Grondwet geregeld. Naar analogie moet een recht op openbaarheid ook in de Grondwet worden vervat en moeten eventuele uitzonderingen en modaliteiten in de wet worden geregeld.

Naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie behoort het begrip «overheid» nader te worden uitgelegd dan dit in de memorie van toelichting gebeurt met de mededeling dat de werking van de voorgestelde bepaling zich mede uitstrekt tot de lagere overheidsorganen. Strekt zij zich derhalve niet uit tot instellingen die met eigen rechtspersoonlijkheid een deel van de overheidstaak vervullen zoals instellingen van wetenschappelijk onderwijs, de PTT, organen van de sociale verzekering? Dit doet mede de vraag opkomen of de wetgever op grond van dit grondwettelijk mandaat vrij is om ook regels te geven over de openbaarheid te betrachten door de bestuursorganen van het bijzonder onderwijs.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort