

14 225 (R 1051)

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de Ministers en de Staatssecretarissen en het recht van onderzoek****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 augustus 1980

Met betrekking tot artikel 3.2.4 van het onderhavige wetsontwerp constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat noch uit de schriftelijke stukken noch uit de mondelinge behandeling erg duidelijk is geworden wat het begrip «belang van de staat» inhoudt. Deze leden wezen op hetgeen tijdens de behandeling door de Tweede Kamer in dit verband is opgemerkt ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur. Zij merkten ten slotte op dat de vaagheid van de term «belang van de staat» hun te ver ging, ook al gaven zij toe dat een uitzonderingsgrond niet steeds «precies» kan zijn.

Het valt niet te ontkennen dat het begrip «belang van de staat» een zekere mate van vaagheid in zich bergt. Dat geldt overigens op gelijke wijze voor alle criteria die denkbaar zouden zijn voor de omschrijving van een verschoningsgrond zoals bedoeld in artikel 3.2.4. In dit verband wijzen wij bij voorbeeld op artikel 129 van de gemeentewet, waarin als criterium voor een vergelijkbare verschoningsgrond de term «openbaar belang» gehanteerd wordt. Overigens zijn wij van oordeel dat tijdens de behandeling door de Tweede Kamer bepaald wél meer duidelijkheid is ontstaan over de betekenis van de term «belang van de staat». Met name achten wij het van betekenis dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een en andermaal naar voren is gekomen dat het criterium «belang van de staat» het uitzonderlijke karakter van het weigeren van verlangde inlichtingen weergeeft. Slechts in uitzonderlijke gevallen – de praktijk wijst dit ook uit<sup>1</sup> – zal het staatsbelang om inlichtingen te weigeren zo zwaar wegen, dat het eveneens zwaarwegende belang om de Staten-Generaal te informeren, daarvoor niettemin moet wijken.

De vraag die vervolgens rijst is of het begrip «belang van de staat» in concrete gevallen nader gespecificeerd zou kunnen worden. Naar ons oordeel is dat zeker het geval. Het meest duidelijk in dit verband is ongetwijfeld het criterium «veiligheid van de staat», dat in het hiervoor in een noot genoemde recente geval aan de orde was. Ook andere belangen kunnen echter onder omstandigheden zo zwaar wegen dat in verband daarmee gevraagde inlichtingen geweigerd moeten worden met een beroep op het belang van de staat.

Hoewel het bedenken van casusposities altijd een wat hachelijke onderneming is omdat de praktijk toch altijd gevarieerder is, willen wij – nu de leden van de P.v.d.A.-fractie hier nadrukkelijk om vragen – het vorenstaande nader toespitsen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

<sup>1</sup> Als voorbeeld wijzen wij op de recente schriftelijke vragen en interpellatie van het Tweede-Kamerlid Van der Spek met betrekking tot een wapenvondst in Heythuysen (Aanhangsel Handelingen 1979–1980, nr. 1135; Handelingen 1979–1980, blz. 5267–5269 en blz. 5394–5395). Hoewel het belang van de staat (in casu de veiligheid van de staat) hier evident in het geding was, verklaarde de Minister van Defensie zich – hoewel hij aanvankelijk een beroep op de verschoningsgrond had gedaan – bereid de vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten vertrouwelijk over deze zaak te informeren.

Wij stellen daarbij voorop dat naar ons oordeel slechts in zeer uitzonderlijke gevallen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zo zwaar weegt dat in verband met dat belang een beroep kan worden gedaan op het belang van de staat. In veel gevallen zal de persoonlijke levenssfeer immers voldoende beschermd worden indien de inlichtingen vertrouwelijk worden verstrekt.

In de volgende – gefingeerde – casuspositie zouden naar ons oordeel inlichtingen geweigerd kunnen worden met een beroep op het belang van de staat, nader op te vatten als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Gesteld dat een overheidsorgaan beschikt over medische en/of psychologische gegevens omtrent personen, die volgens de geldende voorschriften vertrouwelijk zijn. Deze gegevens kunnen van belang zijn voor een geval waaromtrent de Staten-Generaal een oordeel moeten geven, zodat vanuit de Staten-Generaal inlichtingen gevraagd worden over deze gegevens. Een dergelijke situatie zou zich bij voorbeeld kunnen voordoen bij benoemings- of ontslagbesluiten van groot politiek gewicht, waaromtrent in de Tweede of Eerste Kamer een interpellatie gehouden wordt. Indien in een dergelijk geval om vertrouwelijke, zeer persoonlijke gegevens van medische of psychologische aard gevraagd zou worden, zou zulks zo nodig geweigerd moeten kunnen worden met een beroep op het belang van de staat. Het belang van de staat kan hier in het geding zijn, omdat in een rechtsstaat vertrouwelijke medische en/of psychologische gegevens over personen, buiten de medische beroeps sfeer slechts in uitzonderlijke gevallen aan anderen mogen worden medegedeeld.

Vanzelfsprekend zal in gevallen als hierboven geschetst niet snel een beroep op de verschoningsgrond worden gedaan. In veel gevallen zal het immers mogelijk zijn op zodanige wijze inlichtingen te verschaffen dat de Staten-Generaal voldoende geïnformeerd zijn, zonder dat op ver gaande wijze inbreuk gemaakt wordt op het recht van de betrokkene op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.

Wij erkennen dat er gevallen kunnen zijn, die wel onder de uitzonderingscategorie van artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur vallen, doch niet onder de verschoningsgrond van artikel 3.2.4. Gesteld kan worden – dit moge ook blijken uit de hiervoor genoemde casus betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer – dat slechts in uitzonderlijke gevallen zo zwaarwegende belangen in het geding zullen zijn dat het recht op inlichtingen van de Staten-Generaal daarvoor moet wijken, en dat zelfs niet op vertrouwelijke wijze de gevraagde inlichtingen verstrekt kunnen worden. Naar ons oordeel heeft de behandeling van het onderhavige wetsontwerp door de Tweede Kamer op dit punt de nodige duidelijkheid verschaft. Wij menen dan ook dat de term «belang van de staat», mede gelet op de betekenis die daaraan in de praktijk wordt gegeven, niet te rekkelijk is.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat het wetsontwerp tijdens de behandeling door de Tweede Kamer ingrijpend is gewijzigd. Zij vroegen vervolgens of de Regering daarin aanleiding heeft gevonden de Raad van State van het Koninkrijk opnieuw te raadplegen.

Over de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde wijzigingen is de Raad van State van het Koninkrijk niet opnieuw gehoord. Wij menen dat daartoe ook geen aanleiding was. Voorgeschreven is, zowel in de thans geldende Grondwet als in de aanhangige grondwetsherzieningsvoorstellen, dat een wetsontwerp eenmaal in zijn geheel door de Raad van State wordt gezien. Voor wat betreft regeringsontwerpen dient deze advisering volgens artikel 84 van de huidige Grondwet te geschieden in een stadium waarin het overleg met de Staten-Generaal nog moet beginnen. Ingevolge artikel 122 van de huidige Grondwet heeft de Tweede Kamer het recht wijzigingen aan te brengen in regeringsontwerpen. Het opnieuw horen van de Raad van State is daarbij evenwel niet voorgeschreven. De grondwets- en wetsbepalingen betreffende de positie van de Raad van State in de wetgevingsprocedure hebben dus zeker niet de strekking dat een wet niets zou mogen bevatten wat niet door de Raad van State is beoordeeld.

Wij wijzen er nog op, dat het vastleggen in artikel 3.2.4 van de verplichting voor Ministers en Staatssecretarissen om ook de door slechts één lid gevraagde inlichtingen te verstrekken vooral beoogde de bestaande praktijk, die in de oorspronkelijk voorgestelde bepaling meer impliciet besloten lag, duidelijk constitutioneel te verankeren. De wijziging van artikel 3.2.6, waardoor een vijfde deel van het grondwettelijk aantal leden van de kamers deze kunnen verplichten een parlementaire enquête in te stellen, is weliswaar van meer ingrijpende aard, maar het hoofdelement van de bepaling, namelijk dat het recht door de kamers als zodanig wordt uitgeoefend, is niet gewijzigd.

Het kwam de leden van de V.V.D.-fractie voor, dat door de aanneming van het amendement-Faber, waardoor het voor een vijfde deel van het grondwettelijk aantal leden van een kamer mogelijk wordt deze tot het gebruik van het recht van enquête te dwingen, sprake is van een doorbraak in het samenstel van parlementaire rechten. Deze leden merkten op dat huns inziens de uitoefening van dit recht door een minderheid zeer wel kan worden benut als politiek strijdmiddel. Zij wezen in dit verband op recente onderzoekactiviteiten van met name de Tweede Kamer en bespeurden daarin naast het politieke element een tendens naar «incidentalisme», welke vergroot zou kunnen worden door de thans voorliggende ontwerp-grondwetsbepaling.

Het gaat naar ons oordeel te ver om – zoals de leden van de V.V.D.-fractie doen – de aanneming van het amendement-Faber op artikel 3.2.6 te kwalificeren als een doorbraak in het samenstel van parlementaire rechten. Ook onder het door de Tweede Kamer gewijzigde artikel 3.2.6 wordt het recht van enquête immers uitgeoefend door de kamers als zodanig.

Op welke wijze door parlementaire minderheden in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om een kamer te verplichten een parlementaire enquête in te stellen, valt thans nog niet te voorzien. Het is niet uitgesloten dat het enquêterecht in de toekomst meer als een politiek strijdmiddel tussen meerderheid en minderheid gehanteerd zal gaan worden. Dat was ook een van de redenen waarom de Regering zich tijdens de behandeling door de Tweede Kamer tegen aanvaarding van het amendement heeft uitgesproken.

Anderzijds achten wij het ook niet uitgesloten dat zich op basis van de nieuwe grondwetsbepaling in de toekomst een wat meer gevarieerde praktijk ontwikkelt, waarin van geval tot geval wordt bezien op welke wijze een door de kamer of een deel van de kamer wenselijk geacht onderzoek het best kan worden uitgevoerd. De door de hier aan het woord zijnde leden genoemde voorbeelden illustreren dit. In één geval (koopsompolisaffaire) heeft de Tweede Kamer een externe commissie van drie personen benoemd die belast werd met het onderzoek. In een ander geval (de steun van het Nederlandse bedrijfsleven aan de Arabische boycot tegen Israël) is door de Tweede Kamer een bijzondere commissie ingesteld.

In het onderzoek naar de zaak-Aantjes heeft de Tweede Kamer zowel een bijzondere commissie als een externe commissie van drie personen ingesteld, terwijl het onderzoek naar de sancties tegen Rhodesië is uitgevoerd door een werkgroep, ingesteld door de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek. Een voortzetting van deze zich ontwikkelende praktijk, waaraan de mogelijkheid voor een minderheid om een parlementaire enquête te entameren als zwaarste instrument wordt toegevoegd, achten wij heel goed mogelijk. Overigens menen wij dat de thans voorliggende grondwetsbepaling de onderzoeksactiviteit van de kamers op zich zelf niet zal beïnvloeden. Waar onderzoek nodig wordt geoordeeld vindt dat, zoals uit de hiervoor genoemde voorbeelden volgt, ook thans reeds plaats, alleen veelal niet in de vorm van een parlementaire enquête.

In hoeverre het in het gewijzigde artikel 3.2.6 neergelegde minderheidsrecht gevolgen zal hebben voor de bestaffing van de Tweede Kamer, staat in de eerste plaats ter beoordeling van die kamer. Overigens merken wij op dat ook de onderzoeken die thans reeds door de Kamer worden uitgevoerd, in sommige gevallen meebrengen dat tijdelijk extra personeel wordt aangehouden. Zo is bij voorbeeld ten behoeve van het onderzoek naar de ontdui-

king van de sancties tegen het voormalige Rhodesië een onderzoeksmedewerker in tijdelijke dienst aangetrokken. Gelet op het geringe aantal medewerkers dat is aangetrokken in verband met de onderzoeken die in het recente verleden door de Tweede Kamer zijn uitgevoerd, ligt het overigens niet voor de hand te veronderstellen dat de wijziging in artikel 3.2.6 belangrijke gevolgen zal hebben voor de bestaffing van de Kamer.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband ook om gegevens uit andere landen, waarbij met name gedacht werd aan de Verenigde Staten en de Duitse Bondsrepubliek.

Voor wat betreft de Verenigde Staten merken wij op dat het parlementaire stelsel daar op een nogal sterk van het Nederlandse stelsel afwijkende wijze is georganiseerd, zodat een vergelijking moeilijk te trekken is. Zo kent men in de Verenigde Staten bij voorbeeld niet de politieke ministeriële verantwoordelijkheid jegens het Congres, en ook heeft het Congres geen grondwettelijk gewaarborgd recht op inlichtingen van de regering. Dit heeft ertoe geleid dat het parlementaire recht van onderzoek in de Verenigde Staten een veel grotere vlucht genomen heeft dan in Nederland. Het totale aantal enquêtes is, sinds in 1792 de eerste gehouden werd, de duizend al ruim gepasseerd.

Sinds het in werking treden van de Legislative Reform Act 1946 hebben alle vaste commissies van de Senaat de bevoegdheid zelfstandig enquêtes in te stellen. De commissies van het Huis van Afgevaardigden behoeven daartoe nog een besluit van het Huis zelf, maar het is inmiddels gewoonte geworden dat aan het begin van elke parlementaire zittingsperiode aan de verschillende commissies een min of meer blanco enquête-volmacht wordt verstrekt. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat deze commissies naar Nederlandse begrippen over omvangrijke staven beschikken. In 1977 beschikten de commissies van Senaat en Huis van Afgevaardigden te zamen reeds over bijna 2500 medewerkers. Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat in dit getal ook administratieve en andere medewerkers zitten, en bovendien dat deze mensen zich uitsluitend met onderzoekswerk bezighouden. Daarnaast houden zij zich bij voorbeeld bezig met de voorbereiding van wetgeving, die immers plaatsvindt binnen het Congres. Uit de gegevens die ons ter beschikking staan valt niet af te leiden welk deel van de tijd door de medewerkers aan enquêtes wordt besteed.

In de Duitse Bondsrepubliek zijn door de Bondsdag sinds 1946 ongeveer twintig enquêtes gehouden. De Bondsdag stelt van geval tot geval de samenstelling van een enquêtecommissie vast. Het merendeel van de door de Bondsdag gehouden enquêtes is geïnitieerd door parlementaire minderheden. Van de veertien enquêtes die tussen 1946 en 1963 zijn gehouden ging het in twaalf gevallen om enquêtes op initiatief van een minderheid. Ontrent het aantal medewerkers van de Bondsdag dat bij deze enquêtes betrokken is geweest en het deel van hun tijd dat zij daaraan hebben besteed, hebben wij helaas geen nadere gegevens.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat het enquêterecht zeer zware bevoegdheden tegenover derden, waaronder zelfs die om getuigen te gijzelen, met zich brengt. Zij vroegen zich af of het wel in overeenstemming is met de meest fundamentele rechten van de burger, dat hij geconfronteerd kan worden met dergelijke situaties op grond van de wens van een dertigtal parlementsleden.

Indien een getuige, nadat hij daartoe gedagvaard is, weigert voor een enquêtecommissie te verschijnen of weigert om voor een enquêtecommissie op de gestelde vragen te antwoorden, kan hij op grond daarvan ingevolge de Enquêtewet vervolgd worden. Ook kan bij een nadere dagvaarding van dezelfde getuige diens medebrenging gevorderd worden en kan hij gegijzeld worden indien hij weigert te antwoorden of de eed of gelofte af te leggen. Voor de uitoefening van deze inderdaad ver gaande bevoegdheden is tussenkomst van de rechterlijke macht noodzakelijk. Ook de vervolging van weigerachtige getuigen geschiedt op de wijze, bij de wet voor strafzaken ter kennisneming van de arrondissementsrechtbank voorgeschreven. Een en ander is nauwkeurig in de Enquêtewet geregeld, waardoor ook is voldaan aan de vereisten van artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van



de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook indien een parlementaire minderheid de bevoegdheid krijgt een kamer tot het houden van een parlementaire enquête te verplichten, zal aan deze voorwaarden moeten worden voldaan. Wij achten strijd met internationaal recht inzake de mensenrechten in dit verband dan ook niet denkbaar.

Door aanvaarding van het amendement-Faber is in artikel 3.2.6 het Westduitse systeem betreffende het minderheidsrecht in de onderzoeksbepaling gevolgd. De hier aan woord zijnde leden vroegen zich af of de consequenties hiervan wel voldoende doordacht zijn. Zij wezen in dit verband met name op de rol van het Bundesverfassungsgericht bij het oplossen van geschillen over de uitoefening van het minderheidsrecht. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. In de constructie waarin aan een minderheid de bevoegdheid wordt toegekend om een kamer te verplichten een parlementaire enquête in te stellen, zullen geschillen over de uitoefening van dat recht waarschijnlijk vooral betrekking hebben op de wijze waarop de betreffende kamer aan die verplichting uitvoering geeft. Het betreft daarbij met name de samenstelling en de opdracht van de betreffende enquêtecommissie.

Ten einde geschillen hierover zoveel mogelijk te vermijden, schrijft artikel 63 van het reglement van orde van de Duitse Bondsdag voor dat de taakopdracht in het voorstel om een parlementaire enquête te houden moet zijn opgenomen. De Bondsdag zal daarvan niet wezenlijk mogen afwijken. Mochten hierover geschillen ontstaan, dan kunnen die worden voorgelegd aan het Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup>.

In Nederland kennen wij niet een rechterlijke instantie als het Bundesverfassungsgericht. Dat betekent in het onderhavige geval dat de betreffende kamer zelf (onderscheidelijk de verenigde vergadering) zal moeten beoordelen op welke wijze zij, met inachtneming van de geldende grondwettelijke voorschriften, het voorstel van een vijfde van het grondwettelijk aantal leden zal uitwerken. Vanzelfsprekend zouden ook in de Wet op de parlementaire enquête en in de verschillende reglementen van orde op dit punt nadere regels gesteld kunnen worden, bij voorbeeld betreffende de omschrijving van de enquête, zoals die door een minderheid wordt voorgesteld. Overigens wijzen wij erop dat zich een soortgelijke situatie kan voordoen bij de toepassing van andere grondwettelijk geregelde minderheidsrechten. Ook bij de toepassing van het inlichtingenrecht bij voorbeeld zal alleen de kamer zelf uiteindelijk moeten beoordelen of de Regering in een bepaald geval terecht een beroep op de verschoningsgrond heeft gedaan. In de omstandigheid dat de beoordeling van geschillen niet door de rechter maar door de kamer zelf geschiedt, zien wij op zichzelf geen reden om een minderheidsrecht, als in het voorgestelde artikel besloten ligt, in ons parlementaire stelsel bezwaarlijker te achten dan in het Westduitse. Naar ons oordeel kan dan ook niet worden gesteld dat de overplanting van het Westduitse systeem in artikel 3.2.6 op ondoordachte wijze is geschied, daargelaten dat wij om andere redenen tegen aanvaarding van het desbetreffende amendement van de heer Faber door de Tweede Kamer bezwaar hadden.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen de Regering vervolgens nader toe te lichten op welke gronden het aantal van een vijfde van het grondwettelijk aantal leden is gebaseerd. De relatie met artikel 61 van de Grondwet kwam deze leden als zeer gezocht, ja zelfs niet relevant voor. Tijdens de mondelinge behandeling door de Tweede Kamer van het onderhavige grondwetsherzieningsontwerp heeft de tweede ondergetekende aan de indiener van het amendement gevraagd waarom hij voor een vijfde gekozen had en niet voor bij voorbeeld een vierde (het Westduitse systeem) of een derde (de minderheid die een grondwetsherziening in tweede lezing kan verwerpen). Tijdens de daarop volgende discussie werd duidelijk dat een aantal van een vierde te hoog werd geacht, en dat voor de keuze van een vijfde aansluiting was gezocht bij artikel 61 van de Grondwet. Deze discussie is vervolgens in de Tweede Kamer gevolgd door de aanvaarding van het amendement-Faber.

<sup>2</sup> Op 2 augustus 1978 heeft het Bundesverfassungsgericht uitspraak gedaan in een geschil dat in het deelstaatsparlement van Sleeswijk-Holstein was gerezen over de toepassing van een met artikel 44 Grundgesetz corresponderende bepaling uit de Grondwet van Sleeswijk-Holstein. De bevoegdheid van de parlementaire meerderheid om de onderzoeksopdracht uit te breiden werd daarin zeer beperkt uitgelegd (NJW 1979, Heft 6, blz. 261 e.v.).

Hoewel de Regering zich nadrukkelijk tegen het amendement had uitgesproken omdat zij van oordeel was dat op dit punt niet een formeel minderheidsrecht in de Grondwet vastgelegd moet worden, zijn wij in tegenstelling tot de hier aan het woord zijnde leden van oordeel dat er wel argumenten aan te voeren zijn om voor wat betreft het minimum-aantal leden dat een enquête kan entameren aansluiting te zoeken bij artikel 61 van de Grondwet. Op grond van artikel 61 kan een vijfde van het grondwettelijk aantal leden dat het van belang acht dat omtrent de goedkeuring van een internationale overeenkomst wordt beraadslaagd, de kamer daartoe verplichten. Op grond van artikel 3.2.6 kan een vijfde van het grondwettelijk aantal leden dat het van belang acht dat omtrent een bepaalde zaak een onderzoek plaatsvindt, de kamer daartoe verplichten. In beide gevallen gaat het derhalve om een minimum-aantal leden dat het recht heeft de kamer tot een bepaalde handeling aan te zetten. In die zin achten wij een parallel tussen het huidige artikel 61 en het nieuwe artikel 3.2.6 dan ook wel voor de hand te liggen.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden ten slotte de vraag welke redenen de Regering heeft om het ontwerp van wet, zoals gewijzigd, te verdedigen. Zoals wij hiervoor hebben uiteengezet zijn wij van oordeel dat het wetsontwerp door de Tweede Kamer niet op zodanige wijze is geamendeerd dat de kenmerkende elementen ervan te ingrijpend veranderd zouden zijn. Op een enkel punt – wij doelen hier op de wijziging in artikel 3.2.4 – is het wetsontwerp naar ons oordeel zelfs verbeterd. Wij hebben dan ook geen aanleiding gezien om dit wetsontwerp niet verder te verdedigen.

De hier aan het woord zijnde leden zien het overigens juist, dat het gevolg van eventuele verwerping van dit wetsontwerp zal zijn dat de bepalingen betreffende het recht op inlichtingen en het enquêterecht in de huidige Grondwet, in stand zullen blijven.

Wij hebben met instemming kennis genomen van de opmerkingen van de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.P.R., dat zij zich met het ontwerp, zoals het daar ligt, konden verenigen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel