

Zitting 1976–1977

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 het recht van onderzoek

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 oktober 1976

Bij Kabinetsmissive van 13 september 1976, no. 43 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp van Rijkswet met memorie van toelichting, houdende 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 het recht van onderzoek.

De Raad moge met betrekking tot de voorgestelde artikelen het volgende opmerken.

Artikel 3.2.4

De uiteenzetting die de memorie van toelichting geeft omtrent de plicht van de ministers om inlichtingen, gevraagd door individuele Kamerleden te verstrekken, munt naar 's Raads mening niet uit door duidelijkheid.

Reeds dadelijk valt het op, dat niet wordt herinnerd aan het door de Tweede Kamer op 30 september 1959 ingenomen standpunt met betrekking tot de strekking van het bestaande artikel 104 der Grondwet. Dat standpunt hield – kort samengevat – in, dat de inlichtingenplicht geldt tegenover de Kamer en niet tegenover individuele leden en dat dan ook – bij weigering tot het geven van de gevraagde inlichting – een beroep op «het belang van de Staat» slechts behoeft te worden gedaan, wanneer de inlichting door de Kamer als zodanig – dus niet door een of meer individuele leden daarvan – is gevraagd.

Terecht stelt de memorie van toelichting, dat naar ongeschreven staatsrecht «de regering» (bedoeld zal zijn «de ministers» of «het kabinet») tot het beantwoorden van individuele vragen gehouden is. Daarbij wordt echter uit het oog verloren, dat het «geven van antwoord» niet behoeft in te houden het «verstrekken van de gevraagde inlichting» en dat ook niet altijd doet.

Het is op grond van het voorgaande, dat het grondwettelijke criterium «het belang van de Staat» tot nu toe zeer beperkt wordt uitgelegd. Er behoeft slechts hoogst zelden, in zeer uitzonderlijke situaties een beroep op te worden gedaan. De gedachtengang neergelegd in de memorie van toelichting schijnt hierin enige verandering te willen brengen, hetgeen duidelijk blijkt uit de voorbeelden, gegeven in de laatste volzin op blz. 2¹ van de memorie van toelichting. Dat kan bewindslieden, die zich geplaatst zien voor de situatie, dat de Kamer zulk een beroep op het belang van de Staat niet aanvaardt, in de moeilijke positie brengen te moeten handelen op een wijze die zij zelf, blijkens hun beroep daarop, in strijd met het belang van de Staat hebben geoordeeld. Het is op grond van overwegingen als hier weergegeven, dat de Raad van oordeel is dat het gestelde in de memorie van toelichting opnieuw dient te worden overwogen.

De Raad meent voorts, op grond van de hierboven gegeven beschouwingen, dat de tekst van het door de Staatscommissie geformuleerde artikel de voorkeur verdient boven het thans voorgestelde, omdat daaruit duidelijk blijkt, dat in de Grondwet een verplichting is neergelegd tot het geven van inlichtingen aan de Kamer en niet aan individuele Kamerleden, een standpunt, dat blijkens de memorie van toelichting door het kabinet wordt gedeeld.

Artikel 3.2.6

Achter het woord «onderzoek» dient een komma te worden geplaatst.

Het laten vervallen van het woord «enquête» stuit bij de Raad niet op bezwaren. Ten onrechte spreekt de memorie van toelichting echter in dit verband alleen over «het spraakgebruik». «Onderzoek» is een ruimer begrip dan «enquête». Enquête is een bepaald type onderzoek. Er is echter geen bezwaar het wat beperkter woord te doen vervallen. Er zij voorts op gewezen, dat het opschrift boven Titel VII van het op 26 juli 1976 in werking getreden Tweede Boek van het nieuwe Burgerlijk Wetboek luidt: Het recht van enquête.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het ontwerp van Rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen nadat met het voorgestane rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 november 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 september 1976, nr. 43, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies betreffende het ontwerp van Rijkswet houdende 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 het recht van onderzoek rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 1976, nr. 5, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 19 oktober 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

Artikel 3.2.4

De Raad van State acht het gedeelte van de memorie van toelichting dat betrekking heeft op het verstrekken van inlichtingen op verzoek van individuele kamerleden niet voldoende duidelijk. Wij hebben naar aanleiding van deze opmerking in de opzet van de toelichting op artikel 3.2.4 enige verandering gebracht. Daarbij is onze zienswijze op dit punt in de memorie van toelichting wat uitvoeriger uiteengezet en mede uitdrukkelijk aandacht geschonken aan de uitspraken die de Tweede Kamer in 1959 met betrekking tot de inlichtingenplicht van de regering heeft gedaan. De Raad verbindt echter aan zijn aanbeveling tot heroverweging van het gestelde in de memorie van toelichting enkele beschouwingen, waarmede wij ons niet in alle opzichten kunnen verenigen. Wij merken dienaangaande het volgende op.

Met de verwijzing naar het op 30 september 1959 door de Tweede Kamer ingenomen standpunt doelt de Raad van State kennelijk op de verwerping op 15 oktober 1959 van een tweetal moties, ingediend in het kader van de interpellatie-Burger, welke interpellatie het gevolg was van de weigering van de toenmalige minister-president in een daaraan voorafgaand kamerdebat op 30 september 1959 aan de heer Burger een bepaalde inlichting te verstrekken.

Een 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.

De gang van zaken bij de genoemde interpellatie is uiteraard als element in de geschiedenis van de uitlegging en toepassing van artikel 104, tweede lid, niet zonder belang. Wij menen echter dat men zich moet hoeden voor de gedachte dat met de toen – inmiddels 17 jaren geleden – gedane uitspraken het laatste woord over die uitlegging en toepassing zou zijn gezegd. De bepaling legt het belangrijke beginsel vast dat er voor de regering tegenover de Staten-Generaal een verplichting tot het verstrekken van inlichtingen 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. Vanuit deze gedachtengang hebben wij in de memorie van toelichting geschreven dat de bepaling, gelet op de staatkundige praktijk, mede hieraan haar belang ontleent dat daarin een zeker recht van een kamer minderheid op informatie opgesloten kan worden geacht.

Wat wij nu in de eerste plaats beogen is te voorkomen dat de aangeduide ontwikkeling onder de herziene Grondwet in mindere mate mogelijk zou zijn dan thans. Daarom hebben wij in het voorgestelde artikel 3.2.4 de in artikel 56 van de staatscommissie voorkomende woorden «door deze» voorafgaand aan de woorden «verlangde inlichtingen» niet opgenomen. Inderdaad zouden die woorden, zoals de Raad van State opmerkt, duidelijk doen uitkomen dat in de Grondwet een verplichting is neergelegd tot het geven van inlichtingen aan de Kamer en niet aan individuele kamerleden. Daar is op zichzelf geen bezwaar tegen. Maar de opneming van de betreffende woorden zou tevens opgevat kunnen worden als een belemmering voor de verdere ontwikkeling van de opvatting dat bepaalde vormen van het vragen van inlichtingen, waarbij geen uitdrukkelijk meerderheidsbesluit van de Kamer tot het vragen van die specifieke inlichtingen aanwijsbaar is, niettemin onder de werking van de grondwetsbepaling kunnen vallen.

In de situaties waarin de bepaling van toepassing is, brengt dit mee dat de gevraagde inlichtingen alleen met een beroep op het belang van de staat mogen worden geweigerd. Aangezien de toepassing van dit criterium in feite beslissend is voor de werkelijke betekenis van de grondwettelijke inlichtingenplicht, is een zorgvuldige overweging door regering en Staten-Generaal of in een gegeven geval het belang van de staat in het geding is, van het grootste belang. Dat het weigeren van inlichtingen uitzondering zal moeten zijn, is duidelijk. Evenzeer is echter duidelijk dat er verschillende redenen kunnen zijn die het verstrekken van gevraagde inlichtingen in een bepaalde situatie onwenselijk doen zijn. Men denke bijvoorbeeld aan de gronden voor het niet verstrekken van informatie, genoemd in artikel 4 van het ontwerp voor een Wet openbaarheid van bestuur.

Een gezichtspunt als daar vermeld kan onder omstandigheden zo zwaar wegen, dat daarop een beroep kan worden gedaan teneinde vanuit de Kamer gevraagde inlichtingen niet te verstrekken. Dit beroep is dan een beroep op het belang van de staat in de zin van de onderhavige bepaling. Aanvaardt de Kamer zulk een beroep op het belang van de staat niet, dan zal dat voor de minister die het deed aanleiding zijn nog eens te overwegen of het terecht gedaan werd en of daarop niet moet worden teruggekomen. Meent een minister bij zijn standpunt te moeten blijven, dan zal de Kamer voor de vraag komen te staan of dit voor haar aanleiding is uit te spreken, dat de Minister niet meer het vertrouwen van de Kamer heeft. De Kamer zal een minister evenwel nooit kunnen dwingen iets te doen, wat hij naar zijn innerlijke overtuiging niet meent te kunnen verantwoorden. In zoverre is de positie van een minister met betrekking tot het verstrekken van inlichtingen niet moeilijker dan diens positie in het licht van de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen in het algemeen is.

Zoals ook in de memorie van toelichting tot uiting komt, zien wij het individuele vragenrecht niet als een rechtstreekse toepassing van het grondwettelijke parlementaire recht op inlichtingen, doch zijn wij wel van mening – en de Raad van State onderschrijft dit – dat naar ongeschreven recht de verplichting bestaat vragen van individuele kamerleden te beantwoorden. Wij kunnen de Raad van State echter niet volgen in de zienswijze dat het geven van antwoord niet behoeft in te houden het verstrekken van de gevraagde inlichting. Wanneer men dit onderscheid hanteert, dan zou de genoemde regel van ongeschreven recht in feite niet veel inhouden. In beginsel is naar onze mening de regering wél verplicht de door een individueel kamerlid gevraagde inlichting te verstrekken. Men kan zeggen dat het individuele vragenrecht zich heeft ontwikkeld onder de uitstraling van artikel 104, tweede lid, van de Grondwet, zij het niet als een directe toepassing daarvan.

Tenslotte nog een korte reactie op de terloopse opmerking van de Raad dat, waar de memorie van toelichting het heeft over een verplichting van «de regering» tot het beantwoorden van individuele vragen, bedoeld zal zijn «de ministers» of «het kabinet». Naar onze mening wordt op de bedoelde plaats niet ten onrechte de term «regering» gebezigd. Zulks is in overeenstemming met het algemeen aanvaarde en staatsrechtelijk ook verantwoor-

de spraakgebruik. In het contact met de Staten-Generaal representeren de ministers de regering, die bestaat uit Koning en ministers gezamenlijk. De eenheid van de Kroon brengt mee dat nimmer een onderscheid tussen het standpunt van het kabinet en het standpunt van de regering mag worden gesuggereerd. Daarom is het juist, dat in gevallen als het onderhavige de termen ministers, kabinet en regering door elkaar worden gebruikt. Deze zienswijze, waarvan de tweede ondergetekende ook reeds bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de openbare commissievergadering van 25 november 1974¹ blijk gaf, komt ook tot uiting in het opschrift van hoofdstuk IX van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, welk hoofdstuk betrekking heeft op interpellaties en op mondelinge en schriftelijke vragen. Dit opschrift luidt: Het vragen van inlichtingen aan de Regering. In overeenstemming daarmee is het al jaren parlementaire praktijk, dat de ministers bij het antwoorden op vragen van de zijde der Kamers zeggen, dat de regering tot iets wel of niet bereid is.

Artikel 3.2.6

De abusievelijk in de tekst van het artikel weggefallen komma is alsnog aangebracht.

Dat de term «onderzoek» op zichzelf een ruimer begrip is dan «enquête», kan de Raad van State worden toegegeven. De samengestelde begrippen «recht van onderzoek» en «recht van enquête» zijn echter naar ons gevoelen synoniemen. Onze voorkeur gaat dan uit naar de zuiver Nederlandse benaming, hoewel – en daarop wijzen wij in de memorie van toelichting – in het spraakgebruik eerder de term «enquêterecht» wordt gebezigd. Ter verduidelijking is in de betreffende volzin «onderzoek» vervangen door «recht van onderzoek». De verwijzing door de Raad van State naar het opschrift boven Titel 7 van het Tweede Boek van het nieuwe Burgerlijk Wetboek bevestigt nog eens dat er tussen «recht van enquête» en «recht van onderzoek» geen verschil bestaat: terwijl dit opschrift luidt «Het recht van enquête», komt in de daaronder opgenomen artikelen alleen het woord «onderzoek» voor. Overigens is naar aanleiding van deze opmerking van de Raad de verwijzing in de memorie van toelichting naar het Wetboek van Koophandel vervangen door een verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek, waarheen de betreffende bepalingen inmiddels verplaatst zijn.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van Rijkswet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van de memorie van toelichting, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen.

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

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

¹ Handelingen II, Zitting 1974, 1975, OCV, 5 blz. 188

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

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.

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 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 kamers 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.

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet 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 door de commissie voorgestelde artikel 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 kamer minderheid op informatie opgesloten kan worden geacht. Daarom zouden wij de bestaande grondwettelijke formulering op dit punt willen handhaven en wij hebben de door de staatscommissie voorgestelde wijziging dan ook niet overgenomen. 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.

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 onderwerp dat in de kamer aan de orde is. Men mag in ieder geval wel stellen dat de regering naar ongeschreven staatsrecht ook tot het beantwoorden van individuele vragen gehouden is. Wij kunnen echter meegaan met de opvatting van de staatscommissie dat de regering niet grondwettelijk moet worden verplicht in beginsel alle door individuele kamerleden gevraagde inlichtingen te verstrekken.

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.¹

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 het woord «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» in het Wetboek van Koophandel is geïntroduceerd (artt. 53 e.v.).

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

¹ Zie ook Bijl. Hand. II 1973-1974, 12 944, nr. 2, 3; Bijl. Hand. II 1974-1975, 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.