

Zitting 1979–1980

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. 10

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 1 november 1979

De leden van de C.D.A.-fractie hebben opnieuw de gedachte aan de orde gesteld van een grondwetsbepaling die een, slechts ten opzichte van de overheid geldend, recht om informatie te garen, te ontvangen en door te geven, tot uitdrukking brengt. Het spijt ons, dat de argumenten, in de memorie van antwoord aangevoerd, deze leden nog niet hebben kunnen overtuigen. Toch handhaven wij, ook bij nadere bezinning op het regeringsvoorstel, onze bezwaren tegen de opnemng van een grondwetsbepaling zoals die door deze leden wordt bepleit.

Mede uit het feit dat in het eindverslag een resolutie van de Assemblée van de Raad van Europa is aangehaald<sup>1</sup>, leiden wij af, dat de hier aan het woord zijnde leden een grondwetsbepaling op het oog hebben, die als beginsel voorop zou stellen, dat ieder het recht heeft (vrijelijk) inlichtingen van de overheid te vergaren, te ontvangen en door te geven. Op het element van het doorgeven van inlichtingen van de overheid, en de relatie met het grondwetsartikel inzake de vrijheid van meningsuiting, komen wij hieronder nog terug. Wat betreft het vergaren en het ontvangen van informatie van de overheid, merken wij, in verband met de aangehaalde resolutie, in de eerste plaats op, dat het op zich niet noodzakelijk is het in artikel 10 van het Europees mensenrechtenverdrag voorkomende recht inlichtingen te ontvangen en door te geven, in de Grondwet te incorporeren. Immers, reeds op grond van de rechtstreekse werking van bepalingen van het Europese verdrag, en het bepaalde van de artikelen 65 en 66 van de Grondwet (men zie ook de voorgestelde grondwetsartikelen 5.2.2a en 5.2.2b in wetsontwerp 15 049 (R 1100)) kan op dit recht een beroep worden gedaan ten overstaan van de Nederlandse rechter.

Voorts brengen wij in herinnering, dat wij in de memorie van antwoord hebben gesteld, dat het recht inlichtingen te ontvangen en door te geven op zich zelf nog niet een verplichting voor de overheid meebrengt de gevraagde informatie te verschaffen. Ook de jurisprudentie op artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gaat ervan uit, dat uit het recht inlichtingen te ontvangen en door te geven, niet de verplichting kan worden afgeleid om de inlichtingen waarover degene aan wie inlichtingen worden gevraagd, beschikt, te verstrekken (vgl. HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115).

Nu maken wij uit het betoog van de leden van de C.D.A.-fractie op, dat in aansluiting op de door hen beoogde grondwetsbepaling die een recht zou vastleggen, in hun opvatting de verplichting van de overheid om inlichtingen te verschaffen zou kunnen worden gewaarborgd en uitgewerkt in de

<sup>1</sup> Kennelijk doelen de leden van de C.D.A.-fractie hierbij op de zinsnede uit resolutie 838 (1978) waarbij aan het Comité van Ministers wordt aanbevolen: «urge member states that have not yet done so to incorporate the rules of the Convention into their own law, so that they can be applied directly by national courts». Met «Convention» wordt bedoeld op het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Wet openbaarheid van bestuur. Toch houden wij staande, dat een zodanige grondwetsbepaling – zij het onbedoeld – de onjuiste indruk zou wekken, dat rechtstreeks uit het recht inlichtingen van de overheid te vergaren en te ontvangen, de plicht van de overheid tot informatievervalsing zou voortvloeien.

Die impressie krijgt men te sterker, als het accent wordt gelegd op de woorden «recht – dat wil zeggen een subjectief recht – tot het *ontvangen* van informatie van de overheid». Deze formule schept (welhaast) vanzelf een plicht voor de overheid. De onjuiste indruk, waarvan wij zoëven spraken, krijgt men eveneens, indien de gesuggereerde grondwetsbepaling als een tweede volzin, dan wel als tweede lid zou worden opgenomen bij de door de Regering voorgestelde bepaling (men zie hetgeen de hier aan het woord zijnde leden in het voorlopig verslag als suggestie naar voren hebben gebracht). Daarmee zou toch niet anders kunnen zijn beoogd, dan dat die tweede volzin of dat tweede lid, méér inhoudt dan een herhaling van het regeringsvoorstel. Dat meerdere, zo zal gemakkelijk de gevolgtrekking worden gemaakt, moet dan wel gelegen zijn in de verplichting van de overheid tot het verschaffen van de gevraagde informatie.

Het risico dat de grondwetsbepaling die aan de leden van de C.D.A.-fractie voor ogen staat, de hier geschetste uitleg zou krijgen, tellen wij niet licht. Feit is, dat de Wet openbaarheid van bestuur zich voorshands beperkt heeft tot het regelen van de openbaarheid bij bepaalde overheidsorganen, en dat de wetgever ervan uitgegaan is dat eerst praktijkervaring moet worden opgedaan, alvorens een meer overheidsorganen omvattende openbaarheidsregeling wordt geëntameerd. Daarom is het naar de huidige stand van de inzichten bepaald te vroeg om een grondwetsbepaling op te nemen die reeds door haar bewoordingen de indruk zou wekken, dat het hier niet alleen om een recht van de burger, maar tevens zou gaan om een rechtstreeks daaruit voortvloeiende verplichting van – alle! – overheidsorganen tot het verschaffen van – alle mogelijke! – informatie.

Vervolgens het element van het *doorgeven* van inlichtingen die van de overheid afkomstig zijn. Het recht daartoe, zo hebben wij in de memorie van antwoord gesteld, ligt reeds besloten in de nieuwe grondwetsbepaling over de vrijheid van meningsuiting, artikel 1.7. Zou daarnaast, overeenkomstig de suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie, in een andere grondwetsbepaling het recht informatie afkomstig van de overheid te mogen doorgeven, worden vastgelegd, dan moet worden opgemerkt, dat het laatste recht niets zou toevoegen aan de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 1.7.

Nu artikel 1.7 de garantie biedt van het verbod van preventieve censuur, en tevens de vrijheid van meningsuiting slechts bindt aan de «verantwoordelijkheid volgens de (formele) wet», dus zonder de mogelijkheid van delegatie van de beperkingsbevoegdheid, rijst de vraag of de grondwetsbepaling die aan de leden van de C.D.A.-fractie voor ogen staat, diezelfde garanties zou kunnen bieden aan het recht inlichtingen, afkomstig van de overheid, door te geven. Bij een bepaling over het vergaren van informatie zou de mogelijkheid van delegatie moeten worden opengehouden. Maar die opening zou niet behoren te worden gegeven voor wat betreft het doorgeven van informatie, want dan zou de grondwetsbepaling die de leden hier aan het woord voor ogen hebben, minder waarborgen bieden dan artikel 1.7.

Wij hebben er begrip voor, dat de leden van de C.D.A.-fractie hebben gezocht naar wegen om de rechten van de burger zo goed mogelijk te verwoorden. Niettemin zijn wij van oordeel dat de bezwaren tegen de door deze leden gesuggereerde bepaling overwegen. Bedacht dient te worden dat de vrijheid informatie door te geven, haar bescherming reeds ten volle vindt in de nieuwe grondwetsbepaling over de vrijheid van meningsuiting. Voorts, dat waar het gaat om het vergaren en ontvangen van informatie, het risico dreigt dat de door deze leden gesuggereerde grondwetsbepaling onjuiste verwachtingen wekt.

De kernvraag in de discussie tussen de Regering en de leden van de C.D.A.-fractie is deze: gaat het bij het beginsel van openbaarheid van be-

stuur primair om een vrijheidsrecht van de burger? Of gaat het in de eerste plaats om een gebod voor de overheid om bij de uitvoering van haar taak in beginsel openbaarheid te betrachten? Wij menen, dat dit laatste het geval is, en daarom is dit gebod opgenomen in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. In het regeringsvoorstel is een belangrijke waarborg voor de burger gelegen. De voorgestelde grondwetsbepaling, nader uitgewerkt bij wettelijke regeling, geeft aan de overheid een richtsnoer voor haar bestuur, en bevordert daardoor dat de burger meer inzicht krijgt in haar beleid.

Wij vertrouwen dat de leden van de C.D.A.-fractie hun suggestie nader willen overwegen in het licht van hetgeen wij naar voren hebben gebracht.

Het verheugt ons, dat de leden van de V.V.D.-fractie met instemming hebben kennis genomen van de verandering van het woord «ingevolge» in «volgens».

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel