

Zitting 1978–1979

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. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 juli 1979

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of in de considerans en dientengevolge ook in het intitulé van dit ontwerp van Rijkswet na «ministers» niet zou moeten worden ingevoegd «en staatssecretarissen».

Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. Nu in het voorgestelde artikel 3.2.4 de Staatssecretarissen naast de Ministers afzonderlijk worden vermeld, verdient het uit een oogpunt van volledigheid inderdaad de voorkeur in intitulé en considerans niet enkele de Ministers, maar ook de Staatssecretarissen te noemen. Een hiertoe strekkende nota van wijzigingen gaat hierbij.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten vervolgens op, dat de Rijkswetprocedure niet enkel van toepassing is, wanneer sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid, maar wanneer sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid die in de Antillen ook geldt.

Blijkbaar zijn deze leden, anders dan wij, van mening dat ten aanzien van het onderhavige grondwetsherzieningsontwerp de Rijkswetprocedure niet behoeft te worden toegepast en gronden zij hun mening op artikel 14, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Daarin wordt bepaald, dat regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke niet in de Nederlandse Antillen gelden, bij wet of algemene maatregel van bestuur – en dus niet bij Rijkswet of algemene maatregel van Rijksbestuur – worden vastgesteld.

De vraag of een grondwetsherzieningsontwerp al dan niet de procedure van een Rijkswet moet volgen, vindt evenwel alleen haar antwoord in artikel 5, derde lid, en niet mede in artikel 14, derde lid, van het Statuut. Ingevolge artikel 5, derde lid, van het Statuut zijn op een voorstel tot verandering in de Grondwet houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, de artikelen 15 tot en met 20 van toepassing. Dit houdt in, dat bedoelde grondwetsherzieningsvoorstellen op de wijze van een Rijkswet dienen te worden behandeld. In artikel 5, derde lid, van het Statuut is artikel 14 niet van toepassing verklaard.

Geconcludeerd kan worden dat ten aanzien van grondwetsbepalingen betreffende Koninkrijksaangelegenheden de vraag of deze in de Nederlandse Antillen gelden, niet aan de orde komt en dat ten aanzien van het onderhavige ontwerp terecht de Rijkswetprocedure is gevolgd. Het gaat hier om de procedure van wijziging van bevoegdheden van de Staten-Generaal, welke ook kunnen worden uitgeoefend in Koninkrijksaangelegenheden.

Artikel 3.2.4 (Inlichtingenplicht, algemeen)

De fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D., D'66 en de P.P.R. besteedden in het voorlopig verslag ruime aandacht aan de formulering van de inlichtingenplicht in artikel 3.2.4, en de daarop door onze ambtsvoorgangers gegeven toelichting. Gezien de samenhang tussen de verschillende gemaakte opmerkingen worden deze hierna grotendeels gezamenlijk beantwoord.

Het verheugt ons dat het de leden van de V.V.D.-fractie deugd deed dat de memorie van toelichting uitdrukkelijk stipuleert dat het voorgestelde artikel de gehele inlichtingenplicht bevat van bewindslieden jegens het parlement en niet slechts het verstrekken van inlichtingen ter gelegenheid van een interpellatie.

Deze leden waren echter, evenals de leden van de C.D.A.-fractie, geneigd het recht op het verkrijgen van inlichtingen te blijven beschouwen als een recht van de Kamer, en niet als een recht van minderheden of zelfs van individuele leden. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich in dit verband af of de redenering van de Regering, dat in de thans voorgestelde bepaling een zeker recht op informatie van een kamerminderheid opgesloten kan worden geacht, niet meer suggereert dan verantwoord is. De leden van de genoemde fracties gaven voorshands de voorkeur aan de redactie van de Staatscommissie Cals/Donner, waarin met zoveel woorden is neergelegd dat de Regering aan de Kamers de *door deze* verlangde inlichtingen dient te verstrekken. De leden van de fractie van D'66 vonden het betoog van onze ambtsvoorgangers op dit punt niet duidelijk. Zij verzochten de Regering dan ook nader te adstrueren tot hoever het recht van een kamerminderheid strekt op basis van de voorgestelde grondwetsbepaling. De leden van de P.v.d.A.-fractie ten slotte konden vrede hebben met het niet overnemen van de formulering van de staatscommissie.

Alleen al de suggestie dat er door de toevoeging «door deze» een substantiële accentverschuiving zou kunnen worden aangenomen in een door deze leden onjuist geachte richting, gaf hun daartoe ampel aanleiding. Zij zouden zelfs verder willen gaan en in de Grondwet op willen nemen dat de Regering alle door de leden van de Kamer gestelde vragen dient te beantwoorden, waarbij voor buitengewone omstandigheden eventueel een uitzondering zou kunnen worden overwogen.

Wij onderschrijven de opvatting van onze ambtsvoorgangers dat in de thans in artikel 104 neergelegde grondwettelijke bepaling, mede gezien de ruime staatkundige praktijk die zich op basis daarvan heeft ontwikkeld, een zeker recht van een kamerminderheid op inlichtingen opgesloten kan worden geacht.

Het betoog van de leden van de fractie van het C.D.A. dat het toch uiteindelijk de meerderheid van de Kamer is die beslist of het verstrekken van inlichtingen door de Regering al dan niet geëist moet worden, is naar ons oordeel niet onjuist, maar het is onvolledig. In de eerste plaats heeft zich op basis van de huidige grondwettelijke bepaling de praktijk ontwikkeld dat de Regering in beginsel alle gevraagde inlichtingen verstrekt.

Wij menen dat aan deze praktijk een zekere normatieve waarde niet kan worden ontzegd, mede omdat het parlement – waaronder ook de minderheden daarin – zijn belangrijke controlerende functie niet kan uitoefenen indien het niet over de daarvoor noodzakelijke informatie beschikt.

In de tweede plaats ligt naar ons oordeel in de bepaling mede besloten dat de kamermeerderheid, indien zij moet beoordelen of een verzoek van een minderheid om inlichtingen (bij voorbeeld in de vorm van een interpellatie) ondersteund moet worden, een eventueel onthouden van deze steun zorgvuldig dient te overwegen. Ook deze functie van de bepaling heeft een zekere normatieve waarde. Het recht op inlichtingen is voor de controlefunctie zo onmisbaar, dat het niet uitsluitend op grond van politieke opportuniteit aan een minderheid ontzegd mag worden. Op grond hiervan menen wij dat de redenering van onze ambtsvoorgangers niet meer suggereert dan verantwoord is. In de formulering dat slechts sprake is van een «zeker recht» ligt al besloten dat van een recht in de formele zin van het woord geen sprake is.

Desalniettemin kennen wij wel betekenis toe aan het verschil met de tekst van de staatscommissie, omdat in die tekst het in de staatkundige praktijk gevormde normatieve element van de huidige bepaling minder aanwezig is. Wij onderschrijven dan ook hetgeen de leden van de fractie van de P.v.d.A. omtrent het voorstel van de staatscommissie opmerkten. Overigens menen wij dat het recht op inlichtingen in de Nederlandse staatkundige praktijk geenszins onbevredigend functioneert. Verzoeken om inlichtingen plegen, indien dat nodig is, door de Kamer te worden gesteund.

De leden van de fractie van de V.V.D. toetsten hun mening, dat alleen de Kamer als zodanig recht heeft op het verkrijgen van inlichtingen en dat aan de feitelijke uitoefening van dat recht door individuele leden altijd een meerderheidsbesluit ten grondslag ligt, aan enkele voorbeelden.

Anders dan de hier aan het woord zijnde leden menen wij dat in de genoemde gevallen niet of slechts in zeer afgeleide zin van een meerderheidsbesluit gesproken kan worden.

Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren bij de vaststelling door een commissie van (voorlopige) verslagen. In de eerste plaats worden deze niet door de Kamer, maar door de commissie vastgesteld, zodat naar onze mening een meerderheidsbesluit van de Kamer in formele zin ontbreekt. In de tweede plaats neemt ook de commissie zelf, die formeel wel het verslag vaststelt, daarbij in materiële zin naar ons oordeel geen meerderheidsbesluit. De inbreng die de verschillende fracties voor het verslag leveren, wordt immers – terecht – zonder dat de overige commissieleden daarover een oordeel geven, opgenomen.

Indien nu in de tekst van het grondwetsartikel de woorden «door deze» worden opgenomen, kan dat licht aanleiding geven tot de gedachte dat in deze gevallen een meerderheidsbesluit wel vereist is. Daar wij ook overigens geen voordeel zien in de toevoeging van de staatscommissie, menen wij – evenals onze ambtsvoorgangers – deze te moeten afwijzen.

De leden van de fractie van D'66 verzochten de Regering nader te adstrueren tot hoever het recht van een kamer minderheid strekt op basis van de voorgestelde grondwetsbepaling. De formule «zeker recht van een kamer minderheid op informatie» achtten deze leden niet duidelijk.

Wij zijn het met de hier aan het woord zijnde leden eens dat deze formule op zich genomen geen scherpe afbakening van het recht op inlichtingen geeft. De reikwijdte van dit recht is in de voorgestelde – en ook in de huidige – grondwetsbepaling niet precies af te bakenen. Die afbakening moet in de staatkundige praktijk plaatsvinden.

Op zich genomen kunnen wij het ook wel eens zijn met de opmerking die de hier aan het woord zijnde leden in dit verband maakten, dat het groeien van een zekere gewoonte binnen een constitutionele praktijk niet bepalend kan zijn voor het aanwezig achten van een recht op informatie. Wij menen echter dat hier niet alleen gesproken kan worden van een gewoonte binnen de constitutionele praktijk, maar dat evenzeer in de loop der jaren het besef is gegroeid, dat niet dan om gewichtige redenen van die gewoonte dient te worden afgeweken. Anders gezegd, gaandeweg is de overtuiging ontstaan, dat de Regering behoort te antwoorden tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat het bij een vernieuwing van de Grondwet in de rede zou liggen daarin neer te leggen dat de Regering alle door de leden van de Kamer gestelde vragen beantwoordt. Voor buitengewone omstandigheden zou – aldus deze leden – eventueel een uitzondering kunnen worden overwogen.

In het voorafgaande hebben wij onze visie op de betekenis van het recht op inlichtingen, ook voor minderheden, uiteengezet. Een uitbreiding in die zin dat de Regering, behoudens een beroep op de verschoningsgrond, zonder meer verplicht is te antwoorden op alle door de leden van de Kamer gestelde vragen past daarin naar ons oordeel niet. Door een dergelijke verplichting in de Grondwet op te nemen, zou immers licht kunnen worden aangenomen dat ook een aanvankelijke weigering om inlichtingen te verschaf-

fen in strijd met de Grondwet zou zijn. Het komt immers in de praktijk wel eens voor dat een antwoord geweigerd wordt, omdat de Regering de gestelde vraag niet ter zake doende vindt, of omdat het belang dat de Kamer bij de inlichtingen heeft naar het oordeel van de Regering niet opweegt tegen de belangen die bij het geven van het antwoord in het geding zijn.

Veelal neemt de Kamer met een zodanige gemotiveerde weigering genoegen. Indien echter vanuit de Kamer vervolgens toch op het verstrekken van de inlichtingen wordt aangedrongen zullen deze door de Regering gegeven moeten worden, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet.

Wij menen dat de voorgestelde bepaling ook aan minderheden in de Kamer voldoende ruimte biedt, en wijzen derhalve de suggestie van de P.v.d.A.-fractie af.

De leden van de fracties van de V.V.D. en de P.P.R. vroegen zich af of de ruime opvatting die de Regering ten aanzien van het recht op inlichtingen huldigt, ook doorwerkt in de contacten tussen de Regering en kamercommissies.

Artikel 3.2.4 is naar ons oordeel ook van toepassing op het vragen om inlichtingen in vergaderingen van kamercommissies. Evenzeer als de Regering verplicht is de inlichtingen te verschaffen waarom vanuit de Kamer gevraagd wordt geldt deze verplichting indien daarom vanuit een kamercommissie gevraagd wordt. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat een weigering van een Minister of Staatssecretaris om de verlangde inlichtingen te verstrekken omdat het belang van de staat zich daartegen verzet, alleen door de Kamer zelf getoetst kan worden. Alleen de Kamer is immers bevoegd om aan een dergelijke weigering politieke consequenties te verbinden.

Vervolgens komt dan de door de leden van de fractie van de V.V.D. gestelde vraag aan de orde of deze ruime opvatting omtrent artikel 3.2.4 ook doorwerkt in die zin dat Ministers en Staatssecretarissen verplicht zouden kunnen worden in commissievergaderingen te verschijnen voor het verstrekken van inlichtingen.

Naar ons oordeel kan van een zekere doorwerking in de hier bedoelde zin inderdaad worden gesproken. Indien men aanvaardt dat Ministers en Staatssecretarissen verplicht zijn de door een kamercommissie verlangde inlichtingen te verstrekken, zal men ook moeten aanvaarden dat de bewindslieden, wanneer de inlichtingen slechts mondeling kunnen worden verstrekt, verplicht zijn binnen de grenzen van het mogelijke in de commissievergadering aanwezig te zijn.

De leden van de fractie van de P.P.R. stelden in dit verband nog de vraag of de wetgever aan de Minister een verschijnings- en antwoordplicht ten overstaan van een kamercommissie kan opleggen. Zulks is – aldus deze leden – van groot belang in verband met de recente wijziging van de Enquêtewet.

Naar ons oordeel zijn de hoofdlijnen van de verhouding tussen de Regering en de Staten-Generaal in de Grondwet neergelegd. De mogelijkheden voor de wetgever om aan deze verhouding nader inhoud te geven zijn derhalve beperkt.

Anders ligt dit echter ten aanzien van het recht van enquête, waarop artikel 3.2.6 betrekking heeft. Dat artikel draagt juist aan de wetgever op het recht van enquête te regelen. In het huidige artikel 105 van de Grondwet is dit eveneens het geval.

Bij de recente wijziging van de Enquêwet kon de aanvankelijk bestaande bijzondere regeling voor het horen van Ministers dan ook vervallen, zodat thans ook voor hen een verschijningsplicht voor een enquêtecommissie bestaat.

Op de opmerking van de leden van de fractie van D'66 betreffende het uitbreiden van de grondwettelijke inlichtingenplicht tot het verschaffen van inlichtingen door ambtenaren, zijn wij in de memorie van antwoord op wetsontwerp 14 224 (blz. 9) reeds ingegaan.

Het individuele vragenrecht

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat er ten principale geen onderscheid behoort te worden gemaakt tussen de inlichtingen verschaft op grond van de Grondwet en op grond van het reglement van orde. Zij vroegen zich af of het niet beter is ook de zogenaamde schriftelijke en mondelinge vragen onder de directe werking van artikel 3.2.4 te laten vallen. De leden van de fractie van de V.V.D. was uit de memorie van toelichting de verhouding tussen het grondwettelijk recht op inlichtingen en het individuele vragenrecht niet duidelijk geworden. Zij vroegen zich af welk staatsrechtelijk verschil er is tussen vragen van een minderheid en vragen van een individueel kamerlid, en of het uit een oogpunt van grondwetgevingstechniek niet verkieslijker ware het individuele vragenrecht in het recht van de kamer op inlichtingen in te bouwen, en als een afgeleide vorm daarvan te gaan geschouwen.

Evenals onze ambtsvoorgangers zijn wij van oordeel dat – gelet op de staatkundige praktijk – gesteld kan worden dat de Regering naar ongeschreven staatsrecht in beginsel verplicht is de door een individueel kamerlid gevraagde inlichtingen te verstrekken. Wij menen dat dit in overeenstemming is met de belangrijke plaats die het individuele vragenrecht binnen de controlerende taak van het parlement heeft.

Desalniettemin zijn wij, evenals onze ambtsvoorgangers, van oordeel dat het individuele vragenrecht niet beschouwd moet worden als een directe toepassing van het recht van het parlement op inlichtingen. Een essentieel verschil is immers dat individuele vragen niet gesteld worden in het kader van een door de Kamer aan de orde gesteld onderwerp.

Daarnaast hebben wij nog een ander bezwaar tegen de door de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. voorgestane constructie. In onze visie zou het niet in strijd met het ongeschreven staatsrecht zijn indien de Regering in eerste instantie weigert bepaalde inlichtingen te verschaffen, bijvoorbeeld omdat het belang van die inlichtingen naar het oordeel van de regering niet zou opwegen tegen de moeite die het verstrekken daarvan zou kosten. Zou vanuit de Kamer in een dergelijk geval toch op het verstrekken van de inlichtingen worden aangedrongen, dan heeft de Regering de plicht die inlichtingen alsnog te verstrekken, tenzij dat in strijd zou zijn met het belang van de staat.

Indien de verplichting van de Regering om in beginsel ook alle individuele vragen te beantwoorden in de voorgestelde bepaling opgesloten zou worden geacht of zelfs met zoveel woorden in de Grondwet zou worden neergelegd, zou daaruit licht de conclusie kunnen worden getrokken dat de aanvankelijke weigering van de Regering in strijd met de Grondwet was. Dit nu willen wij vermijden, omdat soms ook om redenen van opportuniteit vragen onbeantwoord worden gelaten. Wij komen hierop overigens in het navolgende nog terug.

Verschoningsgronden

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met het handhaven van de ruime formulering «het belang van de staat» grote moeite. Zij konden zich niet voorstellen dat er zaken van staatsbelang zouden zijn waar de volksvertegenwoordiging buiten moet worden gehouden en vroegen zich af of het niet beter zou zijn te overwegen hoe door hun aard of door omstandigheden delicate gegevens onder speciale waarborgen toch aan de Kamer kunnen worden verstrekt.

De leden van de C.P.N.-fractie had het bevreemd dat in het voorstel het verstrekken van inlichtingen door de Regering aan de Kamers wordt beperkt tot inlichtingen die niet in strijd zijn met het belang van de staat. Met name de vaagheid van de formulering houdt, aldus deze leden, het gevaar in dat het recht van de Kamers op inlichtingen van de kant van de Regering op onaanvaardbare wijze wordt uitgehouden.

Evenals onze ambtsvoorgangers zijn wij van oordeel dat de verschoningsgrond «belang van de staat» in artikel 3.2.4 behouden moet blijven.

Daarbij merken wij op dat deze verschoningsgrond aan een zo volledig mogelijke informatie van de volksvertegenwoordiging in de praktijk niet in de weg blijkt te staan.

In welke gevallen sprake zal zijn van belangen die zo zwaarwegend zijn dat zij als belang van de staat aangemerkt kunnen worden is in abstracto niet aan te geven. Van geval tot geval zal de Regering moeten beoordelen of de argumenten die pleiten tegen het verstrekken van gevraagde inlichtingen zwaarwegend genoeg zijn om een beroep op het belang van de staat te rechtvaardigen. Vervolgens dient de Kamer te overwegen of zij een dergelijk beroep op het belang van de staat aanvaardt. Zij kan de betrokken Minister vragen de zaak nog eens te overwegen.

Blijft deze evenwel bij zijn standpunt dan komt de Kamer voor de vraag te staan of dit voor haar aanleiding is uit te spreken dat de Minister niet meer het vertrouwen van de Kamer heeft.

De wijze waarop in de praktijk een Minister een verzoek om informatie vanuit de Kamer afweegt tegen belangen die er wellicht voor pleiten deze informatie te weigeren, kan geschetst worden aan de hand van de gang van zaken rond de openbaarmaking van het ook door de leden van de C.P.N.-fractie genoemde rapport over de Velsler-affaire¹.

De Minister van Justitie, die aanvankelijk van oordeel was dat openbaarmaking van het rapport van de commissie-Versteegh betreffende de Velsler-affaire niet opportuun was, kwam na heroverweging tot het oordeel dat de argumenten voor geheimhouding niet zwaarwegend genoeg waren. Het rapport is vervolgens, nadat enkele namen door letters en initialen waren vervangen, openbaar gemaakt.

Tegelijkertijd is een volledige versie van het rapport ter vertrouwelijke kennisneming door de leden van de Kamer op de griffie ter inzage gelegd. Hoewel in dit geval het criterium «het belang van de staat» als zodanig niet aan de orde is geweest, staat het voor ons vast, dat een weigering om de gevraagde inlichtingen te verstrekken uitsluitend met een beroep op het belang van de staat gemotiveerd had kunnen worden. Vervolgens zou het ter beoordeling van de Kamer hebben gestaan of zij dit beroep al dan niet zou aanvaarden. Zoals de leden van de fractie van de V.V.D. terecht opmerkten, en ook blijkt uit bovenvermeld voorbeeld van de Velsler-affaire, worden in de praktijk wel vertrouwelijke inlichtingen aan de Kamer of een kamercommissie verstrekt. Vanzelfsprekend tracht de Regering zoveel mogelijk de door de Kamer verlangde inlichtingen in welke vorm dan ook te verstrekken. Wij achten het echter noodzakelijk dat de Regering in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid heeft om inlichtingen te weigeren. Het uitzonderlijke karakter van deze weigeringen wordt naar ons oordeel – zoals wij hiervoor reeds stelden – goed verwoord door het criterium «belang van de staat».

Zoals hierboven reeds werd vermeld is het niet goed mogelijk in abstracto aan te geven in welke gevallen een belang zo zwaarwegend is dat het als een zodanig belang van de staat moet worden aangemerkt. Als voorbeelden van belangen die onder omstandigheden zo zwaarwegend kunnen zijn dat zij als belang van de staat moeten worden aangemerkt, wezen onze ambtsvoorgangers in het nader rapport op de gronden genoemd in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur en in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het in geding zijn van die belangen te allen tijde grond oplevert om het verstrekken van inlichtingen strijdig te achten met het belang van de staat.

In die zin bestaat tussen de Wet openbaarheid van bestuur en de verschoningsgrond van artikel 3.2.4. dan ook geen relatie, zo antwoorden wij de leden van de fractie van de P.v.d.A. op een door hen gestelde vraag. In veel gevallen waarin de in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur genoemde belangen in het geding zijn, zal er – de leden van de V.V.D.-fractie wezen daar terecht op – geen bezwaar tegen bestaan de Kamer vertrouwelijk de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Hetzelfde kan gelden voor inlichtingen waarmee de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is gemoeid.

¹ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1978–1979, nr. 15/404. Deze zaak was eerder aan de orde gesteld in schriftelijke vragen van het lid Roethof (P.v.d.A.). De vragen en antwoorden zijn opgenomen in het Aanhangsel, 1978–1979, blz. 795.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de Regering voorts nog uiteen te zetten hoe in andere Westerse democratieën de juiste en volledige informatie van de volksvertegenwoordiging wordt verzekerd. Wij merken allereerst op dat wij bij de beantwoording van deze vraag voorbij zijn gegaan aan de informatieverschaffing aan de volksvertegenwoordigingen door middel van hun bibliotheek- en documentatiediensten. In het navolgende wordt uitsluitend ingegaan op grondwettelijke waarborgen voor de volksvertegenwoordiging met betrekking tot inlichtingen van de Regering. In de tweede plaats hebben wij ons onderzoek voor wat betreft het aantal betrokken landen, beperkt tot de lidstaten van de Europese Gemeenschap en Noorwegen, Zweden en Zwitserland.²

Van de in het onderzoek betrokken landen kennen alleen Denemarken en Zweden grondwetsbepalingen waarin het recht van het parlement om van de regering een verklaring of inlichtingen te vragen, is neergelegd. In de Grondwetten van geen van beide landen is evenwel een uitdrukkelijke verplichting voor de regering neergelegd om te antwoorden.

In België, de Duitse Bondsrepubliek, Italië en Luxemburg is in de Grondwet slechts de verplichting opgenomen voor de regering om op verzoek van het parlement in de vergadering aanwezig te zijn. De Ierse Grondwet kent slechts de bepaling dat de regering verantwoordig verschuldigd is aan het parlement, terwijl in Frankrijk het interpellatierecht van het parlement geïncorporeerd is in de in de Grondwet neergelegde vertrouwensregel. De Grondwetten van Noorwegen en Zwitserland kennen op dit punt in het geheel geen voorzieningen, terwijl, zoals bekend, het Verenigd Koninkrijk geen geschreven Grondwet heeft.

De conclusie kan zijn dat in geen van de onderzochte landen een absolute verplichting voor de regering om inlichtingen te verstrekken bestaat. Voorts lijkt het aannemelijk dat – hoewel de grondwettelijke bepalingen onderling sterk verschillen – de praktijk in de onderzochte landen weinig afwijkt van de Nederlandse situatie.

De leden van de fractie van het C.D.A. gingen ook in op het criterium «belang van de staat». Zij gaven aan dat in de memorie van toelichting erop is gewezen dat dit begrip meer omvat dan alleen de veiligheid van de staat.

Als voorbeeld van een ander staatsbelang werd in dit verband genoemd de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Naar de mening van de leden hier aan het woord is het begrip «persoonlijke levenssfeer» vooralsnog ook tamelijk vaag. Zij vroegen in hoeverre de toekomstige wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dit opzicht grotere duidelijkheid zal brengen.

Onzes inziens kan het begrip «persoonlijke levenssfeer» naar zijn aard niet scherp afgebakend worden in één, algemeen toepasselijke omschrijving. De persoonlijke levenssfeer betreft tal van veelal zeer uiteenlopende terreinen, die voor een aanzienlijk deel nog in ontwikkeling zijn en die elk hun eigen, specifieke problematiek kennen. Bij het begrip «persoonlijke levenssfeer» moet naar onze mening niet zozeer worden gedacht aan een vastomlijnd gebied waarbinnen eenvormige rechtsregels gelden; het begrip «persoonlijke levenssfeer» valt veeleer te beschouwen als een invalshoek die mede bepalend is voor de inhoud van door het gehele recht verspreide en vaak onderling niet samenhangende rechtsregels. Uit de hier geschetste aard van het begrip «persoonlijke levenssfeer» vloeit tevens voort dat het niet mogelijk is een uitputtende opsomming te geven van de toepassingsgebieden van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Die bescherming zal, naargelang de behoefte daartoe zich doet gevoelen, slechts kunnen worden verleend per deelterrein door middel van een regeling die is toegesneden op de eigen problematiek van dat deelterrein.

Bij verscheidene gelegenheden is door de Regering dit standpunt inzake het begrip «persoonlijke levenssfeer» verwoord.³ Uit het voorgaande volgt dat niet in één wet een algemeen, eenduidig begrip «persoonlijke levenssfeer» kan worden vastgelegd. Dit geldt evenzeer voor de door de leden van

² De teksten van de desbetreffende bepalingen zijn in een bijlage bij deze memorie van antwoord opgenomen.

³ Wij wijzen op blz. 3 van de memorie van toelichting bij wetsontwerp 9419 (bescherming tegen het met een technisch hulpmiddel afluisteren en opnemen van gesprekken) blzn. 40–41 van de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 872 (grondwetsherzieningsvoorstel klassieke grondrechten) en blz. 6 van de nota omtrent de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (kamerstuk 15 463).

Eenzelfde opvatting wordt gehuldigd door de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (staatscommissie-Koopmans) op blzn. 20–21 van haar eindrapport.

de C.D.A.-fractie genoemde wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Wij gaan er vanuit dat zij daarbij doelen op de in voorbereiding zijnde wetgeving op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties. Wij benadrukken echter dat het ook bij deze wetgeving gaat om het stellen van regels op één bepaald deel terrein, nl. de persoonlijke levenssfeer in relatie tot het registreren van persoonsgegevens. Op dat terrein wordt een stelsel van regels ontworpen die kunnen voorzien in de specifieke problemen die zich daar uit een oogpunt van privacy (kunnen) voordoen. Daarnaast zullen op andere terreinen die mede de persoonlijke levenssfeer betreffen eigen, op dat terrein toegepaste regels tot stand moeten worden gebracht. De aan het woord zijnde leden vroegen of er nog andere belangen kunnen worden genoemd die in de samenleving voorkomen en die onder het criterium «belang van de staat» kunnen worden gerangschikt. In dit verband wijzen wij op de in reeds eerder genoemd artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur vermelde gronden krachtens welke informatie achterwege blijft of kan blijven. Wij denken hierbij met name aan de eenheid van de Kroon, de betrekkingen van Nederland met andere landen en de economische en financiële belangen van de staat.

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden met instemming dat de voorgestelde tekst de verschoningsgrond sterker objectieveert, doch waren verbaasd dat aan deze, in hun ogen toch wel materiële, wijziging in de memorie van toelichting geen enkele aandacht was besteed. Ook de leden van de P.P.R.-fractie wezen op dit verschil tussen het huidige artikel 104, tweede lid («inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld») en het regeringsvoorstel in artikel 3.2.4 («inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is»), en vroegen de Regering haar standpunt in dezen nader toe te lichten.

Wij beklemtonen, dat in het geheel van de bepaling het belang van de verschoningsgrond mede hierin is gelegen dat de Regering, bij een weigering om gevraagde inlichtingen te verschaffen, daarop nadrukkelijk een beroep zal moeten doen. De Kamer zal vervolgens dienen te beoordelen of zij dat beroep gerechtvaardigd acht.

Het zou naar ons oordeel onjuist zijn indien de redactie van de verschoningsgrond de indruk zou wekken dat de Kamer bij deze afweging gehouden is tot een marginale toetsing. De formulering «kan worden geoordeeld» kan ten onrechte de indruk wekken dat de Kamer in gevallen waarin zij twijfelt of terecht een beroep op de verschoningsgrond is gedaan, grondwettelijk verplicht is de Regering het voordeel van de twijfel te gunnen. In de in artikel 3.2.4. voorgestelde redactie wordt zulks vermeden. De thans voorgestelde tekst is naar ons oordeel een aanscherping die de afweging, die plaats moet hebben indien een beroep op de verschoningsgrond wordt gedaan, juist weergeeft. Overigens menen wij dat ook onder de huidige Grondwet een beroep van de Regering op de verschoningsgrond reeds volledig door de Kamer getoetst wordt, zodat van een materiële wijziging in die zin geen sprake is.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de Regering vervolgens een begin van een inventarisatie van gevallen waarin de Kamer er genoegen mee nam dat bewindslieden geen inlichtingen gaven zonder dat zij zich beriepen op het belang van de staat.

Op deze vraag moeten wij helaas het antwoord schuldig blijven. Een onderzoek naar gevallen waarin de Kamer er genoegen mee nam dat geen inlichtingen werden verstrekt zonder dat een beroep op het belang van de staat werd gedaan, zou een uiterst omvangrijke speurtocht in parlementaire stukken vereisen. Wij zijn van oordeel dat het resultaat niet zou opwegen tegen de daarmee gemoeide inspanningen. Overigens menen wij dat ook zonder een dergelijke inventarisatie een afgewogen oordeel omtrent de voorgestelde bepaling mogelijk is.

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat het argument van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer het gevaar inhoudt dat politieke gedragingen van hooggeplaatste politieke personen automatisch niet aan het daglicht worden gebracht. Wij delen deze vrees niet.

Politieke gedragingen, waaronder wij in dit verband verstaan gedragingen die aan politieke controle onderworpen zijn, vallen naar onze mening per definitie niet onder het begrip «persoonlijke levenssfeer».

Artikel 3.2.6 (recht van enquête)

Het recht van onderzoek heeft sinds het indienen van het onderhavige wetsontwerp – waarbij slechts een korte toelichting op het materieel niet van de huidige grondwetsbepaling verschillende artikel 3.2.6 was gevoegd – sterk in de parlementaire belangstelling gestaan. Zo aanvaardde de Tweede Kamer op 10 februari 1977 een voorstel van wet van de leden. De Vries, Van Schaik, Kappeyne van de Coppello, De Kwaadsteniet, Tilanus en Waltmans tot wijziging van de Enquêtewet. Dit wetsvoorstel is – nadat de Eerste Kamer daarmee had ingestemd – als wet van 7 september 1977 in het Staatsblad verschenen (Stb. 549). Tijdens de behandeling van dat wetsontwerp in de Tweede Kamer is onder meer uitvoerig aandacht geschonken aan de vraag of het verlenen van het recht van onderzoek aan een parlementaire minderheid in de Enquêtewet, op gespannen voet met de Grondwet zou staan.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de P.P.R., waren van oordeel dat het recht van onderzoek een van de parlementaire rechten is, die ook door een parlementaire minderheid uitgeoefend moeten kunnen worden. De leden van de fractie van de P.P.R. maakten in dit verband het voornemen kenbaar een daartoe strekkend amendement in te dienen. De leden van de fractie van het C.D.A. stelden de vraag of ook ten aanzien van het recht van onderzoek ten behoeve van een kamerminoriteit de afbakening in de staatkundige praktijk plaats moet vinden.

De ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende heeft zich tijdens de behandeling van het ontwerp van wet tot wijziging van de Enquêtewet, over de wenselijkheid van een uitdrukkelijk grondwettelijk enquêterecht van minderheden niet uitgelaten. Wel heeft hij er bij die gelegenheid op gewezen dat naast de weg van het geschreven recht nog een andere weg mogelijk is, namelijk de weg van de staatsrechtelijke praktijk. Wij zouden ons bij deze zienswijze willen aansluiten en beantwoorden daarmee tevens de door de leden van de fractie van het C.D.A. gestelde vraag. Ten aanzien van het recht op inlichtingen heeft de staatkundige praktijk een ontwikkeling te zien gegeven die er uiteindelijk toe geleid heeft dat ook vragen van individuele leden of van minderheden beantwoord worden. Wij hebben daaraan eerder in deze memorie reeds uitvoerig aandacht geschonken.

Een soortgelijke ontwikkeling zou zich ten aanzien van het recht van onderzoek voor kunnen doen en daarvoor is naar onze mening ook zeker aanleiding. Voor een goed functioneren van ons parlementaire stelsel is het immers van wezenlijk belang dat de oppositiepartijen als minderheid hun controlerende taak naar behoren kunnen vervullen, en onder de hun daartoe ten dienste staande middelen kan het recht van onderzoek een belangrijke functie vervullen.

Wij zijn evenwel geen voorstander van het in de Grondwet opnemen van een formeel recht van een parlementaire minderheid ter zake. Bij zo'n ingrijpende bevoegdheid dient uiteindelijk toch een kamermeerderheid over de uitoefening te beslissen.

De leden van de fracties van de V.V.D. en de P.P.R. gaven er de voorkeur aan het begrip «enquête» in de Grondwet te handhaven, mede omdat het in de staatkundige praktijk een bepaalde betekenis heeft gekregen.

Deze leden merkten op dat het begrip «onderzoek» ruimer is dan «enquête»; ook zonder (grond)wettelijke basis heeft het parlement een recht van onderzoek. De leden van de fractie van de V.V.D., wezen in dit verband op het verschil dat dat in de Franse literatuur gemaakt wordt tussen het droit de 's-enquérir en het droit d'enquête.

In de tekst van de huidige Grondwet wordt het recht van enquête aangeduid als «recht van onderzoek (enquête)». Evenals onze ambtsvoorgangers zijn wij van oordeel dat het woord «enquête» in deze constructie geen betekenis heeft en derhalve weggelaten kan worden. Dat de Kamers ook zonder een (grond)wettelijke grondslag het recht hebben onderzoeken in te stellen, lijkt ons onbetwistbaar. De term «recht van onderzoek» heeft echter een eigen grondwettelijke betekenis en geeft naar onze mening – in samenhang

met de zinsnede «te regelen bij de wet» – goed weer dat hier bedoeld wordt op een met bijzondere bevoegdheden uit te oefenen en met bepaalde waarborgen omkleed onderzoek.

Het beroep op het in de Franse literatuur gemaakte onderscheid overtuigt ons evenmin. De Franse Grondwet noemt het recht van onderzoek immers niet, zodat er wellicht daardoor meer aanleiding was om in de literatuur dit onderscheid te maken.

Indien evenwel mocht blijken dat de Tweede Kamer toch de voorkeur geeft aan de aanduiding «recht van enquête», dan zijn wij gaarne bereid de Kamer daarin te volgen.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten op de opvatting dat ministers niet door een enquêtecommissie zouden mogen worden gehoord, als onjuist te beschouwen. Wij zijn dit met hen eens en mogen er in dit verband op wijzen dat de eerder genoemde Wet van 7 september 1977, Stb. 549, tot wijziging van de Enquêtewet het tweede lid van artikel 3 van deze wet heeft doen vervallen, waardoor de verschoningsgrond voor ministers geschrapt is.

De hier aan het woord zijnde leden merkten tot slot op dat er ten aanzien van de verschoningsgronden waarop ambtenaren zich tegenover een enquêtecommissie kunnen beroepen, in de loop der jaren allerlei onduidelijkheden zijn gerezen en dat de Enquêtewet niet is getoetst op de moderne behoeften aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zij hoopten dat de Regering een herziening van de Enquêtewet-ter zake zou willen overwegen.

Wij zeggen gaarne toe de Wet op de Parlementaire Enquête op de aangegeven punten te zullen onderzoeken, mede tegen de achtergrond van de voorgestelde grondwettelijke bepaling over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 1.10).

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken a.i.,

De Minister van Binnenlandse Zaken,