

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. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1976–1977

VOORLOPIG VERSLAG

Ontvangen 18 januari 1979

De bijzondere commissie¹ voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet ontving de navolgende opmerkingen en vragen van diverse fracties over dit wetsontwerp.

Inleiding

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

Vervolgens merkten deze leden nog op, dat de Rijkswet-procedure toch niet enkel van toepassing is, wanneer sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid, maar wanneer sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid *die in de Antillen ook geldt*.

Artikel 3.2.4 (Inlichtingenplicht, algemeen)

De leden van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van de gedachtenwisseling tussen de Regering en de Raad van State over de toelichting op dit artikel. Zij konden vrede hebben met het niet overnemen van het voorstel van de staatscommissie om te spreken van inlichtingen «door deze», te weten de Kamer, verlangd. Alleen al de suggestie dat er door de toevoeging van deze woorden een substantiële accentverschuiving zou kunnen worden aangenomen in een door deze leden onjuist geachte richting, gaf hen daartoe ampel aanleiding.

Veeleer hadden de leden hier aan het woord een duidelijke verruiming van de formulering van de onderhavige bepaling verwacht. Terecht merkt de Regering op dat het recht op inlichtingen niet slechts op basis van meerderheidsbesluiten kan worden uitgeoefend. Integendeel, de staatkundige praktijk van de laatste decennia heeft bevestigd, dat de Regering alle door de leden van de Kamer gestelde vragen beantwoordt. Het zou bij een vernieuwing van de Grondwet in de rede liggen dat dit recht in de Grondwet werd neergelegd. Voor buitengewone omstandigheden zou eventueel een uitzondering kunnen worden overwogen.

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

Het verschil tussen het regeringsvoorstel en dat van de staatscommissie bestaat slechts uit de twee woorden «door deze», doch is, mede in het licht van de parlementaire geschiedenis, aanleiding gevonden tot een uitvoerige discussie tussen Regering en Raad van State. De leden van de C.D.A.-fractie hadden moeite met de motivering die de bewindslieden in de memorie van toelichting ter adstructie van de door hen gekozen tekst geven. Zij stellen dat daarin meer dan in de redactie van de staatscommissie een «zeker recht» op informatie van een kamer minderheid opgesloten kan worden geacht. Suggesteert deze redenering niet meer dan verantwoord is? Immers, is het niet zo dat ook op basis van de voorgestelde redactie steeds de kamer meerderheid geroepen zal zijn te beslissen of de Regering de gevraagde inlichtingen zal hebben te verschaffen? Van enige garantie dat een kamer minderheid een dergelijk recht zou kunnen uitoefenen is geen sprake.

De Regering stelt in de memorie van toelichting dat de reikwijdte van de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen in de bepaling niet precies is afgebakend en dat die afbakening in de staatkundige praktijk plaatsvindt. Echter zal naar de mening van de leden nu aan het woord, op grond van de voorgestelde grondwetsbepaling, de staatkundige praktijk toch nooit zover kunnen gaan dat aan de meerderheid der Kamer het recht om te beslissen over het al dan niet verstrekken van informatie door de Regering kan worden ontzegd. Wat is dan nog het praktische verschil met de tekst van de staatscommissie? Is de laatste redactie niet daarom reeds beter, omdat deze geen verwachtingen wekt, die, althans in juridische zin, niet kunnen worden gehonoreerd?

Het deed leden van de V.V.D.-fractie deugd dat de memorie van toelichting uitdrukkelijk stipuleert dat het voorgestelde artikel de gehele inlichtingenplicht bevat van bewindslieden jegens het parlement, zodat niet het misverstand kan rijzen als zou het slechts gaan om het verstrekken van inlichtingen ter gelegenheid van een interpellatie. Alle officiële contacten met het parlement waarbij bewindslieden gegevens verstrekken, zoals bij voorbeeld bij de behandeling van wetsontwerpen, nota's, brieven of regeringsverklaringen, interpellaties, kunnen derhalve in principe onder de werking van dit artikel gebracht worden.

Bij het mondeling geven van inlichtingen behoort een verschijningsplicht van de minister of staatssecretaris wie het aangaat. De parlementaire werkzaamheden hebben zich in de praktijk uitgebreid tot besloten en openbare commissievergaderingen, waar met bewindslieden van gedachten gewisseld wordt. *Betekent de ruime opvatting van het voorgestelde artikel dat de verschijningsplicht voor ministers en staatssecretarissen die voorheen slechts met betrekking tot plenaire kamervergaderingen vaststond, ook, indien de Kamer dat wenst, ten aanzien van commissievergaderingen geacht mag worden te gelden?*

De genoemde leden vonden het opmerkelijk dat de Regering het recht op inlichtingen van de zijde van ministers en staatssecretarissen niet langer uitsluitend opvat als een recht van de Kamer als zodanig, doch ook ruimte openlaat voor toekenning van dat recht aan minderheden. Mede in dat verband wijst de Regering de redactie van de Staatscommissie-Cals/Donner, bestaande in toevoeging van de woorden «door deze» af, omdat het recht op inlichtingen dan zou worden beperkt tot inlichtingen die door de Kamer als geheel door middel van een meerderheidsbesluit zouden worden verlangd.

Leden van de V.V.D.-fractie waren geneigd het recht op het verkrijgen van inlichtingen te blijven beschouwen als een recht van de Kamer, en niet als een eigen recht van minderheden of zelfs van individuele leden. Zij meenden dat het recht van de Kamer feitelijk door individuele leden of namens groepen van leden wordt uitgeoefend nadat de Kamer bij meerderheidsbesluit de gelegenheid tot het vragen over een bepaald onderwerp heeft geopend, echter veelal zonder de specifieke inhoud van de vragen te kennen, en nog minder instemmend met de strekking van de vragen. Voormelde leden wilden hun mening toetsen aan enkele voorbeelden.

Bij de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerpen, begrotingen, nota's e.d. worden de eventuele vragen gebundeld in een (voorlopig) verslag dat door een kamercommissie wordt vastgesteld. Wanneer men een kamercommissie ziet als een plaatsvervanger van de gehele Kamer, kan men concluderen dat de vragen in het verslag met goedkeuring van de Kamer gesteld worden. Bij de aanvraag tot het houden van een interpellatie pleegt de Kamer(meerderheid) het verlot daartoe te geven na het onderwerp waarop de interpellant zich wil richten, te hebben beoordeeld, evenwel zonder kennis te dragen van de concrete inhoud van de vragen die de interpellant wil stellen. Van de mondelinge interventies door leden en de daarin mogelijkerwijze vervatte vraagstellingen tijdens plenaire beraadslagingen in de Kamer of tijdens commissievergaderingen draagt de Kamer geen voor-kennis.

De leden nu aan het woord hadden de indruk dat het – indien uit hoofde van het eerdergenoemde recht van de Kamer inlichtingen verlangd worden – zelden voorkomt dat daadwerkelijk bij de gehele Kamer of toevalligerwijze bij een meerderheid van de Kamer de politieke behoefte bestaat die inlichtingen te verkrijgen. Gelet op de parlementaire praktijk bestaat er geen aanleiding te veronderstellen dat het recht op inlichtingen tot die uitzonderlijke samenloop van omstandigheden zal worden beperkt. Genoemde leden zouden dan ook geen bezwaren hebben tegen de tekst die de Staatscommissie-Cals/Donner voor ogen heeft gestaan; integendeel, zij achtten de toevoeging «door deze» verduidelijkend ten aanzien van de aard van het recht op inlichtingen, te weten een recht van de Kamer als zodanig, daargelaten hoe dat recht feitelijk wordt uitgeoefend. Zij deelden de veronderstelling van de Regering, als zou aan de uitoefening van dat recht telkens een uitdrukkelijk meerderheidsbesluit van de Kamer tot het vragen van *die specifieke inlichtingen* ten grondslag liggen, niet.

Midden op blz. 4 van de memorie van toelichting wordt gesproken over een «zeker recht van een kamerminoriteit op informatie». Deze formule achtte men in de functie van D'66 niet duidelijk. Het kwam deze leden voor dat er of wel sprake is van een recht op informatie, of wel van het ontbreken van een recht op informatie. Het kan zijn dat binnen een constitutionele praktijk een zekere gewoonte groeit, maar dat kan hier toch niet bepalend zijn. Deze leden verzochten de Regering dan ook nader te adstrueren tot hoever het recht van een kamerminoriteit strekt op basis van de voorgestelde grondwetsbepaling.

Bij wetsontwerp 14 224 hadden de leden van de fractie van D'66 reeds een opmerking gemaakt over de grondwettelijke inlichtingenplicht die huns inziens zou dienen te worden uitgestrekt tot het verschaffen van inlichtingen door ambtenaren. Zij volstonden ermee deze opmerking ook bij dit wetsontwerp in herinnering te brengen. Steeds meer immers treden ambtenaren zelfstandig op door middel van zelfstandige bestuursorganen of gedeconcentreerde functies. Te denken valt hierbij aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, ZWO, CBS, de belastingdienst en andere dienstvakken.

Volgens de toelichting richt dit artikel zich niet enkel op het recht van interpellatie, maar ook op andere vormen van contact tussen de Kamer en de Regering, bij voorbeeld bij de behandeling van een wetsontwerp, begroting of nota. Hierbij gaat het om een contact tussen een minister namens de Regering, en de Kamer in zijn geheel. Is dit artikel – zo werd uit de PPR-functie gevraagd – ook van toepassing op het contact tussen een minister (namens de Regering) en een kamercommissie? Verhindert dit artikel, dat bij wet aan de minister een verschijnings- en antwoordplicht ten overstaan van een kamercommissie wordt opgelegd? Zulks is van groot belang in verband met de recente wijziging van de Enquêtewet.

De bewindslieden wijzen in de memorie van toelichting op de vaagheid van het criterium «belang van de staat», op grond waarvan de Regering verschoond kan worden om inlichtingen te verschaffen. Dit criterium is volgens de bewindslieden ruimer dan alleen de veiligheid van de staat. Als voorbeeld van een ander staatsbelang noemen de bewindslieden de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Nu achtten de leden van de C.D.A.-fractie het begrip «persoonlijke levenssfeer» vooralsnog ook tamelijk vaag. In hoeverre zal in dit opzicht de toekomstige wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer grotere duidelijkheid brengen? Zouden de bewindslieden nog andere belangen kunnen noemen die in de samenleving voorkomen en die onder het criterium «belang van de Staat» kunnen worden gerangschikt?

De omvang van de verplichting inlichtingen te geven wordt allereerst grondwettelijk ingeperkt door het verbod van strijdigheid met het belang van de Staat. Leden van de V.V.D.-fractie constateerden met instemming dat de voorgesteide tekst die strijdigheid sterker objectieveert dan het huidige artikel 104, tweede lid, der Grondwet, doch waren verbaasd dat aan deze, in hun ogen toch wel materiële, wijziging in de memorie van toelichting geen enkele aandacht was besteed.

Voorts wordt het grondwettelijk recht op inlichtingen bepaald door de parlementaire praktijk en eventueel ingeperkt in zoverre het parlement zich dat laat welgevallen. In het verleden is meermalen getracht de gevallen te rubriceren waarin de Kamer er genoeg mee nam dat bewindslieden geen inlichtingen gaven zonder dat zij zich beriepen op het belang van de staat. De Regering verwijst in haar Nader Rapport slechts naar artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, een verwijzing die niet onder alle omstandigheden opgaat, omdat ook vertrouwelijk aan het parlement inlichtingen kunnen worden verstrekt. Leden van de V.V.D.-fractie achtten bij de heroverweging van de Grondwettekst althans een begin van inventarisatie, zonder de pretentie van een limitatieve opsomming, wenselijk en nodigden de Regering daartoe uit.

De Regering merkt op, dat dit artikel zonder materiële wijziging is overgenomen uit de huidige Grondwet. Ook de leden van de P.P.R.-fractie wezen echter op de wijziging van «inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat» (artikel 104, lid 2) in «... waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat» (artikel 3.2.4.). Op het eerste gezicht is de verschoningsgrond in het ontwerp enger dan in de huidige Grondwet. De P.P.R.-fractie vroeg de Regering haar standpunt in dezen nader toe te lichten.

Het had de leden van de C.P.N.-fractie 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 deze formulering, die overigens door de Regering erkend wordt, houdt het gevaar in dat het recht van de Kamers op inlichtingen van de kant van de Regering op onaanvaardbare wijze wordt uitgehold. Het is immers niet denkbeeldig dat onder het belang van de staat door de Regering het belang van bepaalde politieke groepen en constellaties wordt verstaan, zoals dit recentelijk aan de orde was bij de aanvankelijke weigering van de Regering om het rapport over de «Velseraffaire» bekend te maken.

Het argument van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer sprak de leden nu aan het woord niet aan, omdat dit argument ten aanzien van verschillende personen anders geïnterpreteerd kan worden. Zij meenden dat het hanteren van dit argument op deze plaats het gevaar inhoudt dat de politieke gedragingen van hooggeplaatste politieke personen automatisch niet aan het daglicht worden gebracht, dit terwijl anderen van mening zijn dat hiermee het algemeen belang zou zijn gediend. Wat is de mening van de Regering hierover?

Artikel 3.2.6 (recht van enquête)

Bij dit artikel herinnerden de leden van de P.v.d.A. aan hetgeen zij bij artikel 3.2.3 naar voren brachten. Het recht van onderzoek was volgens deze leden een van de parlementaire rechten waarover met een gekwalificeerde minderheid beslist zou moeten kunnen worden. De Grondwet schrijft in bepaalde artikelen een gekwalificeerde meerderheid voor ter voorkoming van lichtvaardige verandering. Ter bescherming van de rechten van belangrijke minderheden in de Kamer zouden sommige rechten die aan de Kamer toekomen, door een minderheid gebruikt moeten kunnen worden. Hoe is hierover het oordeel van de Regering?

Ten aanzien van dit artikel wilden de leden van de C.D.A.-fractie slechts de vraag stellen of de redenering die de bewindslieden ten grondslag legden aan het zekere recht op informatie van een kamer minderheid ook kan worden doorgetrokken ten aanzien van het recht van onderzoek. Moet ook hier de afbakening in de staatkundige praktijk plaatsvinden?

Leden van de V.V.D.-fractie konden op zich zelf het streven van de Regering naar Nederlandse terminologieën billijken. Toch hadden zij twijfel of het zinvol was het woord «enquête» te vervangen door «onderzoek». Het begrip onderzoek heeft staatsrechtelijk een ruimere betekenis dan het begrip enquête. Ook zonder grondwettelijke bepaling heeft het parlement een recht tot onderzoek, echter op basis van vrijwillige medewerking van betrokkenen. Het parlementaire enquêterecht wordt verzwaard door de mogelijkheid door middel van bepaalde sancties onderzoekingen te doen tegen de wil van betrokkenen. In de Franse literatuur worden deze beide rechten onderscheiden respectievelijk als *droit de s'enquérir* en *droit d'enquête*. In de Tweede Kamer is de laatste tijd een tendens merkbaar om onderzoek uit te oefenen zonder dat tot een parlementaire enquête besloten wordt. Ten einde de verschillen tussen die beide onderzoekingsprocedures niet te doen vervagen leek het de leden van de V.V.D.-fractie vooralsnog gewenst het begrip «enquête» in de Grondwet te handhaven, mede omdat het in de parlementaire geschiedenis een duidelijke betekenis gekregen heeft.

Aanvankelijk werden het recht van interpellatie en het enquêterecht als elkaars complement beschouwd; uit die zienswijze vloeide de gedachte voort dat ministers niet door een enquêtecommissie zouden mogen worden gehoord. Leden van de V.V.D.-fractie achtten dat een onjuiste opvatting. Is de Regering dat met hen eens?

Overigens waren deze leden van mening dat er ten aanzien van de verschoningsgronden waarop ambtenaren zich tegenover een enquêtecommissie kunnen beroepen, in de loop der jaren allerlei onduidelijkheden zijn gerezen. Tevens is de Enquêtewet niet getoetst op de moderne behoeften aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voormelde leden hoopten dat de Regering een herziening van de Enquêtewet ter zake zou willen overwegen.

De leden van de P.P.R.-fractie maakten het voornemen kenbaar een amendement in te dienen om het enquêterecht voor een minderheid mogelijk te maken.

De term «recht van onderzoek» heeft – naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie – voornamelijk betrekking op het vanzelfsprekende recht van elke vergadering om inlichtingen in te winnen. Dit natuurlijk recht behoeft niet in de Grondwet opgenomen te worden. De term «recht van enquête» duidt op een onderzoeksrecht met dwangbevoegdheden. Dit is geen natuurlijk recht, dat wil zeggen het bestaat *dàn pas wanneer bij voorkeur de Grondwet hiervan melding maakt*. Bovendien heeft de term «enquêterecht», zoals de memorie van toelichting stelt, in het spraakgebruik een zekere plaats verworven. Voor de leden nu aan het woord was dit juist wél voldoende reden om af te stappen van de term «recht van onderzoek». Opneming van de term «recht van enquête» laat dan ook in terminologie het verschil met het enquêterecht in het handelsrecht duidelijk tot uitdrukking komen.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort