

Zitting 1976–1977

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid¹ is reeds meegedeeld, dat en op welke gronden de regering voorstandster is van de opnemng in de Grondwet van een algemene bepaling inzake de openbaarheid van bestuur. Het betoog dat toen gegeven is, wordt hier niet meer in den brede herhaald. Aan het slot van dat betoog is een aanduiding gegeven van de richting waarin de gedachten van de regering gingen ten aanzien van de formulering van de algemene bepaling inzake de openbaarheid van bestuur.

De regering ging ten tijde van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid ervan uit, dat de voor te stellen algemene bepaling inzake de openbaarheid van bestuur niet een wettelijke regeling dwingend zou moeten voorschrijven. De gedachte was toentertijd nog, dat naast een wettelijke regeling van de openbaarheid van rapporten van adviescolleges, een stelsel van richtlijnen zou worden uitgevaardigd, strekkende tot het geven van informatie en het overleggen van overheidsdocumenten in verschillende fasen van beleidsvoorbereiding. Bezien in dat licht, kon moeilijk het voorstel omtrent de algemene openbaarheidsbepaling van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet worden overgenomen. Artikel 71 van het ontwerp der staatscommissie schrijft namelijk wel een wettelijke regeling van de openbaarheid van bestuur voor.

De aarzeling die onzerzijds in de Nota nog bestond heeft intussen, na verdere bestudering, plaatsgemaakt voor het inzicht dat het mogelijk is de openbaarheid van bestuur te binden aan en te richten door een wettelijke regeling. Men zie het aanhangige wetsontwerp 13 418. Dit heeft ons tevens tot de opvatting gebracht, dat thans wel het voorstel kan worden gedaan in de Grondwet een voorschrift op te nemen in de geest van artikel 71 van het ontwerp der staatscommissie-Cals/Donner.

De in artikel 5.2.11 voorgestelde bepaling krijgt een plaats in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur van de nieuwe Grondwet, en wel aan het slot van de paragraaf Overige bepalingen. Zij zal het sluitstuk vormen van andere in de Grondwet op te nemen bepalingen over de openbaarheid. Te denken valt daarbij aan het grondwettelijke voorschrift over de openbaarheid van adviezen van de in hoofdstuk 4 van de nieuwe Grondwet bedoelde vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk. Ook valt te wijzen op de bepalingen over de openbaarheid van de vergaderingen der vertegenwoordigende lichamen.

De bepaling houdt in dat, ingevolge regels bij de wet te stellen, overheidsorganen bij de uitvoering van hun taak openbaarheid betrachten. Aan de

¹ Bijl. Hand. II, 1973–1974, 12 944, nr. 2, onder punt 7.

wetgever is derhalve het regelen van de mate van openbaarheid voorbehouden. In de hiervermelde zin verstaan wij het voorstel van de meerderheid van de staatscommissie². Om de door ons onderschreven strekking van bedoeld voorstel zo goed mogelijk tot uitdrukking te brengen, verdient het naar onze mening de voorkeur het woord «volgens» in artikel 71 van het ontwerp der staatscommissie te vervangen door «ingevolge». Zou men hier namelijk het woord «volgens» handhaven, dan zou men daarin onzes inziens een rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeiende verplichting tot het betrachten van openbaarheid kunnen lezen, waarbij een wettelijke regeling dan slechts de concretisering daarvan zou vastleggen. «Ingevolge» daarentegen geeft beter onze bedoeling – die ook die van de staatscommissie was – weer: eerst in en door wettelijke regels wordt een verplichting tot het betrachten van openbaarheid in het leven geroepen en wordt daaraan gestalte gegeven.

De werking van de voorgestelde bepaling strekt zich mede uit tot de lagere overheidsorganen, althans voor zover ten aanzien van de openbaarheid van bestuur van die organen in de toekomstige wettelijke regeling voorzieningen worden opgenomen. Daarbij is denkbaar dat niet de wet zelf tot in details de hierbedoelde voorzieningen vaststelt, doch in plaats daarvan de lagere overheidsorganen tot medebewind roept. Volledigheidshalve zij hier nog aan toegevoegd dat, indien en voor zover de wetgever de regeling van bepaalde aspecten van de openbaarheid van bestuur van lagere overheidsorganen achterwege laat, deze organen bevoegd blijven – maar dan niet op basis van deze grondwetsbepaling – autonome voorschriften ter zake uit te vaardigen.

Meer dan in het voorgestelde artikel is gezegd, kan de grondwetgever naar onze mening niet bepalen. Er liggen op dit gebied tal van vraagstukken die aan de wetgever moeten en kunnen worden overgelaten. Wetsontwerp 13 418, met inbegrip van de wijzigingen die van regeringszijde zijn voorgesteld, kan straks geacht worden uitvoering te geven aan de hier voorgestelde grondwetsbepaling.

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

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

² Eindrapport blz. 178–179.