

Vergaderjaar 1985–1986

19029 (R 1286)

### Voorstel van Rijkswet van de leden Van der Burg en Stoffelen tot het in overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het recht van onderzoek (enquête)

A

#### ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 september 1985

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 1985, no. 10, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van Rijkswet met memorie van toelichting van de leden Van der Burg en Stoffelen tot het in overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het recht van onderzoek (enquête).

1. De Raad van State van het Koninkrijk heeft kennis genomen van de brieven van de initiatiefnemers van 19 en 25 juni 1985 gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Uit deze brieven blijkt dat zij bij nadere overweging aan de hand van nieuwe adviezen hun oorspronkelijk voornemen om te verzoeken ten aanzien van het onderhavige initiatief-voorstel af te wijken van de overgangsregeling inzake advisering door de Raad van State over initiatief-voorstellen van wet (18293, nr. 1) hebben laten varen. Wat er ook zij van de door de initiatiefnemers daarvoor aangevoerde argumenten, de Raad heeft met voldoening van hun nadere besluitvorming kennis genomen.

Aan vorenbedoelde overgangsregeling ligt de gedachte ten grondslag dat ook ten aanzien van

initiatief-voorstellen van wet een procedure, waarbij de Staten-Generaal pas een beslissing nemen nadat zij kennis hebben kunnen nemen van het advies van de Raad van State over deze voorstellen, het beste aansluit bij de wetgevingsprocedure, zoals die de grondwetgever voor ogen heeft gestaan en bij de plaats en functie van de Raad van State in die procedure.

Deze overwegingen gelden niet alleen voor initiatiefvoorstellen van wet waarin voor de eerste maal een bepaalde materie aan de wetgever ter beslissing wordt voorgelegd, maar in niet mindere mate – mogelijk zelfs nog sterker – in gevallen, zoals het onderhavige, waarin een initiatief-voorstel van wet wordt ingediend ter realisering van een vroeger door de Staten-Generaal verworpen voorstel. Juist in een dergelijke situatie kan het advies van de Raad van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of zich inmiddels zodanige ontwikkelingen in feiten en omstandigheden hebben voorgedaan dat de argumenten, welke destijds voor de Staten-Generaal doorslaggevend zijn geweest om het voorstel af te wijzen, thans niet meer of niet meer volledig gelden. Voorts is dit advies van belang indien, zoals te dezen, het voorstel op een bepaald punt afwijkt van het afgewezen voorstel. Nagegaan zal dan moeten

worden of die afwijking tot een ander standpunt noopt.

2. Voor wat betreft de vraag of zich nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan na de afwijzing door de Eerste Kamer van het voorgestelde minderheidsenquêterecht op 11 mei 1982, stelt de Raad voorop dat sprake moet zijn van belangrijke, voor een hernieuwd oordeel relevante, nieuwe ontwikkelingen en overwegingen die niet al bekend waren toen de eerdere beslissing tot stand kwam. Speciaal nu het om een wijziging van de kort geleden herziene Grondwet gaat, dienen aan een bevestigend antwoord op de vraag of aan dit criterium is voldaan strenge eisen te worden gesteld. In en buiten het parlement is dit uitgangspunt meermalen uitgesproken.

De nieuwe ontwikkelingen en overwegingen moeten volgens de initiatiefnemers gevonden worden in de parlementaire geschiedenis van de RSV-enquête. Raadpleging en van de rapporten van de Enquêtemissie en van de in de Tweede Kamer daarover gevoerde beraadslagingen biedt naar het oordeel van de Raad geen houvast voor die zienswijze. Wel is in de Tweede Kamer uitvoerig ingegaan op de wenselijkheid van een minderheidsenquête en is ook een motie-Meijer aangenomen die deze

wenselijkheid onderstreepte, maar de argumenten verschilden niet van die welke enkele jaren eerder te berde waren gebracht.

3. Als bezwaar tegen een veelvuldig gebruik van het enquêterecht is door de regering aanvankelijk, voor de indiening en aanvaarding in de Tweede Kamer van het amendement-Faber, erop gewezen dat een dergelijk onderzoek een belangrijk beslag kan leggen op de werkzaamheden van de Kamer (Kamerstukken II 1979/80, 14 225, nr. 121). Dit bezwaar is door de Raad in zijn advies van 4 juni 1981 overgenomen. Hoewel de RSV-enquête juist op dit punt de nodige gegevens en meningen zou hebben kunnen opleveren, valt het op dat er noch tijdens de parlementaire discussie noch in de memorie van toelichting bij het onderhavige initiatief-voorstel op is ingegaan. In de memorie van toelichting wordt volstaan met de opmerking dat in de Wet op de parlementaire enquête een zodanige regeling kan worden getroffen, dat zorgvuldig rekening wordt gehouden met enerzijds het grondwettelijk gewaarborgde recht van een minderheid en anderzijds de noodzaak dat het parlementaire werk niet door lichtvaardige enquêtes ontwricht wordt.

Overigens is het de Raad opgevallen dat de initiatiefnemers in hun gedachtengang geen aandacht besteden in de memorie van toelichting aan de mogelijkheid om aan de dreigende overbelasting het hoofd te bieden door onderzoek en controle los te koppelen. Het onderzoek behoeft niet door leden van de Tweede Kamer zelf te worden gehouden, maar kan aan een onafhankelijke commissie worden opgedragen waarna het rapport van die commissie aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Met die constructie zijn in het verleden goede resultaten geboekt.

4. Zoals onder 3 is opgemerkt, verwijzen de initiatiefnemers in hun memorie van toelichting naar een te ontwerpen Wet op de parlementaire enquête voor de oplossing van de problemen waartoe een minderheidsenquêterecht zal kunnen leiden. Ook in de discussie die zijn gevoerd bij de behandeling van de herziene Grondwet is door de voorstanders van de verruiming van het enquêterecht deze redenering gevolgd.

Er is derhalve ook op dit onderdeel niet sprake van een nieuw feit dat tot een heroverweging zou nopen. De Raad wil hier nog aan toevoegen dat het recht van enquête steeds zo belangrijk is gevonden dat het in de Grondwet zijn erkenning en begrenzing heeft. Deconstitutionalisering van dit recht en volledige regeling door de wetgever in de Enquêtetwet is wel eens gesuggereerd, maar die gedachte is niet overgenomen, ook niet door de initiatiefnemers.

5. De Raad is van oordeel dat hetgeen in de toelichting wordt aangevoerd een positieve beslissing ten aanzien van een minderheidsenquête niet kan dragen. Het college tekent hierbij aan dat de indertijd in zijn advies van 4 juni 1981 aangevoerde overwegingen, die er zich tegen verzetten een minderheidsenquêterecht mogelijk te maken, niet alleen betreffen het in 1982 verworpen voorstel dat een vijfde deel van het grondwettelijke aantal leden daartoe kan verplichten, maar eveneens het onderhavige initiatief-voorstel dat aan een derde deel dit recht toekent. Hoewel dit verschil niet onbelangrijk is – er behoeft immers minder vrees te bestaan dat de parlementaire werkzaamheden onevenredig zullen worden belast – blijven de argumenten, die pleiten tegen afwijking van het beginsel dat de meerderheid beslist, van kracht. Er zijn – zoals reeds opgemerkt – geen nieuwe argumenten aangevoerd om af te wijken van het beginsel dat de meerderheid beslist.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de RSV-enquête uiteindelijk is gehouden nadat in de Tweede Kamer een weg was bewandeld die materieel veel gelijkenis vertoont met het onderhavige wetsvoorstel. Ook in dit opzicht kan naar de mening van het college de RSV-enquête geen argument opleveren. Ten hoogste kan, uitgaande van de juistheid van deze politieke taxatie, worden vastgesteld wat Uw Minister van Binnenlandse Zaken op 7 maart 1985 tijdens de beraadslagingen over deze enquête als volgt onder woorden bracht: «Aangetoond is dat een minderheid in de Kamer een meerderheid kan overtuigen van de noodzaak om tot een enquête te komen» (Handelingen, bladzijde 3891).

Uit het vorenstaande blijkt dat de Raad van State van het Koninkrijk bezwaren heeft tegen het voorstel van Rijkswet. Het college geeft U in overweging Uw Minister van Binnenlandse Zaken te machtigen deze bezwaren kenbaar te maken aan de Twee Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,  
W. Scholten