

Vergaderjaar 1985-1986

19014 (R 1284)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen

Nr. 4 Herdruk

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 19 september 1985

De *bijzondere commissie voor de grondwetsherziening*¹ legt de regering de volgende vragen en opmerkingen ter beantwoording voor. Zij zijn als volgt gerubriceerd:

Het individuele recht op inlichtingen	Blz. 1
Het verschoningsrecht	Blz. 2
Volledigheid en waarheid van inlichtingen	Blz. 3
De koppeling aan het enquêterecht	Blz. 4

Het individuele recht op inlichtingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de gedachtenwisseling tussen de regering en de Raad van State over de toelichting op dit artikel. Zij constateerden met instemming dat de regering uit de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 14 225 de conclusie heeft getrokken dat het individuele vragenrecht, dat in de reglementen van orde aan de leden der Kamers wordt toegekend, in de nu voorgestelde formulering begrepen moet worden geacht. Het was naar de mening van deze leden voor een goed functionerende parlementaire democratie inderdaad zeer belangrijk dat leden van de Kamer, met name leden van oppositiepartijen die bijna per definitie een minderheid vormen, een mogelijkheid geboden wordt om actie te nemen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Enerzijds deed het de leden van de C.D.A.-fractie deugd dat nu alsnog het recht van ieder individueel kamerlid op het verkrijgen van inlichtingen grondwettelijk wordt vastgesteld. Het verheugde deze leden dat het individuele vragenrecht zoals in de reglementen van orde aan de leden der Kamers toegekend, in de voorgestelde formuleringen begrepen moet worden geacht. Voor wat betreft de andere kant van hun reactie verwezen deze leden naar de paragraaf van dit verslag over de verschoningsgrond.

De leden van de fractie van D'66 begroetten dit wetsvoorstel met instemming. Bij de algehele grondwetsherziening had genoemde fractie de uitbreiding van de zinsnede «de verlangde inlichtingen» tot «de door één of meer leden verlangde inlichtingen», zoals neergelegd in het amendement Faber c.s., ook al gesteund.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Rossum (SGP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), voorzitter, Rienks (PvdA), Hermes (CDA), Wessél-Tuinstra (D'66), Nijpels (VVD), Blaauw (VVD), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Brouwer (CPN), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Franssen (VVD).
Plv. leden: Leerling (RPF), Meijer (PvdA), Wallage (PvdA), Beinema (CDA), Müller-van Ast (PvdA), Stermerdink (PvdA), Frinking (CDA), Wöltgens (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Tommel (D'66), Lauxtermann (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Eversdijk (CDA), Van den Toorn (CDA), Hennekam (CDA), Van Es (PSP), Van Ooijen (PvdA), Schutte (GPV), Evenhuis (VVD), Dees (VVD), Dijkstal (VVD).

De leden van de P.S.P.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van artikel 68 van de Grondwet. Het voorgestelde artikel omvat, zo stelden deze leden vast, de gehele inlichtingenplicht van de bewindslieden jegens het parlement. Zij deelden de opvatting, verwoord in de toelichting, dat ook het zogenaamde «individuele vragenrecht» in de voorgestelde tekst begrepen moet worden geacht.

De leden van de C.P.N.-fractie juichten het toe dat de regering, in overeenstemming met wat de Kamer destijds wilde, alsnog deze wijziging voorstelt. Deze leden stemden ook in met de correctie die de regering aanbrengt op de mening van de Raad van State, als zouden antwoorden van bewindslieden aan individuele kamerleden worden gegeven en niet aan de Kamer als geheel.

Het lid van de G.P.V.-fractie kon instemmen met de voorgestelde wijziging van artikel 68 van de Grondwet. Hij meende dat de indiening van het onderhavige voorstel als vanzelfsprekend voortvloeit uit de destijds met instemming van de regering en met een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer aanvaarde motie-Faber c.s. (stuk 14 225, nr. 13).

Dit lid voelde echter behoefte aan een nadere beschouwing over de materiële betekenis van de toevoeging dat het recht op inlichtingen geldt voor ieder individueel kamerlid. In het nader rapport bespreken de bewindslieden ook het geval dat een bewindspersoon een door een individueel kamerlid gevraagde inlichting niet verstrekt. Zulks kan zich voordoen als een bewindspersoon meent een beroep te moeten doen op de verschoningsgrond «strijd met het belang van de staat». Het was dit lid niet duidelijk waarom een beroep op deze verschoningsgrond pas gedaan zou worden als «de meerderheid van de Kamer daar niet in berust», dat wil zeggen: in het niet verstrekken van de gevraagde inlichting. Deze formulering doet vermoeden dat het individuele recht op inlichtingen toch pas effectief kan worden gemaakt als de wensen van het desbetreffende kamerlid door een kamermeerderheid worden gedeeld. Op deze manier voegt de nu voorgestelde aanvulling van artikel 68 van de Grondwet weinig of niets toe aan de bestaande tekstinhoud en de bestaande politiek-staatsrechtelijke praktijk. Is niet beoogd dat bewindspersonen verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, onverschillig of deze gevraagd zijn door één kamerlid of een kamermeerderheid? Is voorts niet beoogd dat een beroep op de verschoningsgrond onafhankelijk is van het feit of één kamerlid dan wel een kamermeerderheid persisteert bij het verkrijgen van de gevraagde inlichtingen, maar slechts gedaan kan worden als de aard van de gevraagde inlichtingen een dergelijk beroep noodzakelijk maakt?

Het verschoningsrecht

In het wetsvoorstel is, evenals in het oude artikel, «het belang van de Staat» als verschoningsgrond opgenomen. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met het handhaven van deze ruime formulering grote moeite. Deelt de regering de mening van de leden van deze fractie, dat een minister slechts na discussie in de Ministerraad een beroep op het belang van de Staat kan doen? Ook dan nog en afgezien van deze extra waarborg, mag een beroep op het belang van de Staat de parlementaire controle niet buiten spel zetten. Er bestaat immers ook nog de mogelijkheid van vertrouwelijke overlegging dan wel vertrouwelijke mondelinge informatieverstrekking aan een kamercommissie.

De leden van de C.D.A.-fractie waren teleurgesteld dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de problematiek van de verschoningsgrond. Bij de debatten over de R.S.V.-enquête had de C.D.A.-fractie al kenbaar gemaakt er zeer aan te hechten dat een minister of staatssecretaris pas dan een beroep op verschonning krachtens artikel 68 Grondwet kan doen, indien daaraan een beslissing van de Ministerraad ten grondslag ligt. De leden van de C.D.A.-fractie hadden er toen de voorkeur aan gegeven dat een daartoe strekkende bepaling in het reglement van orde van de Ministerraad

zou worden opgenomen. Zij konden zich mogelijke grondwettelijke bezwaren van de regering voorstellen, al achtten zij deze niet onoverkomelijk.

Het had de leden van de C.D.A.-fractie dan ook verwonderd dat de regering in de toelichting niet nader ingaat op deze problematiek. De minister-president had toch, ondanks zijn bezwaren betreffende de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van de ministers, toezeggingen gedaan? Hierna had de C.D.A.-fractie een desbetreffende motie (stuk 17817, nr. 54) ingetrokken.¹ De leden van die fractie moesten dus nu wel ten principale terugkomen op deze kwestie.

De leden van de fractie van D'66 wilden eveneens een aantal opmerkingen maken over het zogenaamde «verschoningsrecht». Indertijd is hierover uitgebreid met de regering van gedachten gewisseld, maar de gang van zaken rond het R.S.V.-onderzoek heeft dit verschoningsrecht weer in de schijnwerpers geplaatst. De leden van de fractie van D'66 pleitten ervoor dat de regering elke weigering om inlichtingen te verstrekken motiveert. Immers, openbaarheid is ook in het belang van de Staat. Wanneer het niet mogelijk zou zijn bepaalde zaken in de openbaarheid te brengen, dan bestaat altijd nog de mogelijkheid dit in een besloten commissievergadering te doen.

Problemen hadden ook de leden van de P.S.P.-fractie met de voorgestelde verschoningsgrond «strijd met het belang van de Staat». Genoemde leden vermochten niet in te zien dat geheimhouding van informatie zou bijdragen tot een juiste besluitvorming. Integendeel: staat of valt de democratie niet met de openheid van besluitvorming en de controle daarop? Impliceert de behoefte aan een dergelijke verschoningsgrond dat het belang van de Staat niet altijd identiek is aan de belangen van de bewoners van de Staat? Deze leden waren in dat verband nieuwsgierig naar de visie van de bewindslieden op de relatie tussen Staat en bewoners.

Met inachtneming van het standpunt dat een verschoningsgrond niet thuis hoort bij de inlichtingenplicht, hadden genoemde leden nog enkele vragen bij de interpretatie van «strijd met het belang van de Staat». Wie bepaalt wanneer het staatsbelang in het geding is en op grond waarvan? Juist omdat de informatie geheim gehouden moet worden, zullen de argumenten over het waarom ook rijkelijk vaag gehouden worden, veronderstelden deze leden. Zij zagen niet goed hoe dan een toetsing kan plaatsvinden van de juistheid van de gronden.

Ook wilden genoemde leden nader worden geïnformeerd over de reikwijdte van de verschoningsgrond. In het verleden was aan deze leden informatie onthouden, omdat het belang van een individuele onderneming in het spel was. Moeten zij daaruit afleiden dat een ondernemingsbelang kan samenvallen met het staatsbelang?

Kan voorts ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onder het staatsbelang begrepen worden, zoals lijkt te moeten worden afgeleid uit de toelichting bij wetsvoorstel 14 235? Dat kwam deze leden onjuist voor, omdat een persoonlijk belang toch van een wezenlijk andere aard is dan een staatsbelang. Zou een weigeringsgrond waarbij het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet apart behoren te worden vermeld?

De leden van de C.P.N.-fractie ontvingen graag een nadere uiteenzetting over de vervanging van «niet in strijd kan worden geoordeeld» door «niet in strijd is». Op het eerste gezicht heeft deze laatste, nieuwe, formulering een meer absoluut karakter en beperkt zij de vrijheid van de regering of bewindslieden zich op het belang van de staat te beroepen. Is die conclusie juist?

Ook in de nieuwe formulering blijft de vraag relevant welke norm wordt gehanteerd en wie beslist wat het belang van de staat is. Hoe stelt de regering zich de besluitvorming te dien aanzien voor?

¹ Zie Handelingen Tweede Kamer 1984–1985, blz. 3555 e.v., 3651 e.v., 3800 en 3869 e.v.

Volledigheid en waarheid van inlichtingen

Het parlement is voor een goed functioneren in belangrijke mate afhankelijk van de door de regering verstrekte inlichtingen. De betekenis hiervan was onlangs nog eens overduidelijk gebleken uit het verslag van de Enquêtecommissie inzake het R.S.V.-concern. Uit dit verslag bleek dat namens de regering onjuiste inlichtingen waren verstrekt. Zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie vast. Die leden waren in het algemeen van mening dat een minister of een staatssecretaris die de Kamers of haar leden onjuist of onvolledig informeert, hiermee in strijd handelt met zijn eed of belofte van trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt. Zij konden zich bovendien niet voorstellen dat een minister of staatssecretaris die artikel 68 van de Grondwet welbewust negeert zichzelf niet diskwalificeert voor dit hoge ambt. Met belangstelling verwachten zij een reactie van de regering op deze stellingname.

De leden van de P.S.P.-fractie vroegen zich af, met het oog op recente gebeurtenissen, of het geven van *inlichtingen die duidelijk relevant zijn* voor het goed vervullen van de parlementaire taken, niet grondwettelijk moet zijn voorgeschreven. Het kan voorkomen dat er geen indicaties zijn dat belangrijke gegevens voorhanden zijn. Er zal dan niet om gevraagd worden, maar de inlichtingen zullen wel achtergehouden kunnen worden.

Bij de recente R.S.V.-discussie is de vraag aan de orde geweest of *bepaalde informatie achtergehouden had kunnen worden met een beroep op het staatsbelang*. Volgens sommige kamerleden had de betrokken minister zich daarop toen kunnen beroepen. De leden van de C.P.N.-fractie deelden deze mening niet en de regering heeft die stelling toen ook niet overgenomen. «Het belang van de staat» moet in het verkeer tussen regering en Kamer, als het om inlichtingen gaat, uiterst beperkt worden geïnterpreteerd.

De koppeling aan het enquêterecht

Met instemming had de R.P.F.-fractie kennisgenomen van de voorgestelde verklaringswet betreffende artikel 68 waardoor de materieel breed gesteunde wijziging nu kan worden aangebracht. Dat het voorstel destijds in tweede lezing werd meegesleurd in de val van het verruimde enquêterecht was een vervelend «bedrijfsongeval». Daar het enquêterecht toch een wezenlijk andere inhoud en een veel wijdere strekking heeft dan het inlichtingsrecht, lag combinatie in één voorstel niet zozeer voor de hand. Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg in dit verband of de bewindslieden de mening delen dat voorstellen tot grondwetswijziging zoveel mogelijk telkens één onderwerp moeten omvatten.

De voorzitter van de commissie,
De Kwaadsteniet

De griffier van de commissie,
De Beaufort