

Zitting 1979–1980

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 staatssecretarissen en het recht van onderzoek

Nr. 11

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1976–1977, 1977–1978 en 1978–1979

EINDVERSLAG

Vastgesteld 21 september 1979

De bijzondere commissie¹ voor de grondwetsherziening heeft de eer als volgt te rapporteren over de vragen en opmerkingen die enkele fracties nog gaarne aan de Regering zagen voorgelegd.

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met waardering kennis genomen van de bereidheid van de bewindslieden om in de beweegreden ook de Staatssecretarissen te noemen, zodat ook het opschrift van het wetsontwerp gewijzigd kan worden.

Zij hadden voorts met belangstelling kennis genomen van de uiteenzetting van de bewindslieden, dat de Rijkswetprocedure terecht gevolgd is omdat artikel 5, lid 3, van het Statuut niet artikel 14, lid 3, maar wel de artikelen 15 t/m 20 van het Statuut van toepassing verklaart.

Algemene opmerkingen over de inlichtingenplicht

De Regering beroept zich bij herhaling – zo werd uit de P.v.d.A.-fractie opgemerkt – op de staatkundige praktijk die zich op basis van het huidige artikel 104 heeft ontwikkeld en waaraan een «zekere» normatieve waarde niet kan worden ontzegd. Kan de Regering deze ontwikkeling wat nader preciseren, mede in het licht van de discussies die op gezette tijden daarover in de Tweede Kamer zijn gevoerd? Deze leden hadden een dergelijke precisering in het antwoord van de Regering pijnlijk gemist, met name gelet op uitspraken als:

- «een zeker recht van een Kamerminderheid op inlichtingen»;
- «de Kamermeerderheid (oordelend over een interpellatieverzoek) een eventueel onthouden van deze steun *zorgvuldig* dient te overwegen»;
- het recht van inlichtingen mag «niet *uitsluitend* op grond van *politieke opportuniteit* aan een minderheid worden ontzegd»;
- «verzoeken om inlichtingen plegen, *indien dat nodig is*, door de Kamer te worden gesteund»;
- «de reikwijdte van dit recht is in de voorgestelde – en ook in de huidige – grondwetsbepaling *niet precies af te bakenen*»;
- «het besef is gegroeid, dat *niet dan om gewichtige redenen* van die gewoonte dient te worden afgeweken.»

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) en Nijpels (VVD).

Als de Regering werkelijk op het standpunt staat dat het hier om een fundamenteel recht van de Kamer (en van een minderheid in de Kamer) gaat, omdat deze zonder dat recht «zijn belangrijke controlefunctie niet kan uitoefenen», dan is een nadere precisering gewenst. Bovendien leek het deze leden onontkoombaar, juist ook gelet op de ontwikkeling – niet zonder discussie – van de constitutionele praktijk dat een nadere afbakening in de Grondwet wordt neergelegd. Het gaat hierbij in het bijzonder ook om de rechten van de oppositie, de hoeksteen van de parlementaire democratie, die met waarborgen dienen te worden omkleed. Juist als de Regering gelijk zou hebben dat een precieze afbakening niet goed mogelijk is, wordt het van extra gewicht om het recht op inlichtingen aan een minderheid toe te kennen. Zonder een zodanige afbakening dient immers de Kamermeerderheid van geval tot geval te beslissen, waarbij het op beslissende momenten welhaast onvermijdelijk zal zijn dat overwegingen van politieke opportuniteit, al of niet openlijk, een rol spelen.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat de beide bewindslieden in de memorie van antwoord uit de door hen in het voorlopig verslag gemaakte opmerkingen ten onrechte concluderen, dat zij geneigd zouden zijn het recht op het verkrijgen van inlichtingen te beschouwen als een recht van de (meerderheid van de) Kamer en niet als een recht van parlementaire minderheden. Ook hechtten zij eraan er op te wijzen, dat bedoelde opmerkingen evenmin impliceren, dat zij de redactie van de Staatscommissie Cals/Donner prefereren boven de tekst van het onderhavige wetsontwerp. Het ging hen er met name om, dat hun onvoldoende duidelijk was wat het inhoudelijke verschil is tussen beide teksten. Als ervan uitgegaan wordt, dat uiteindelijk de meerderheid van de Kamer beslist over de vraag of de verlangde inlichtingen wel of niet door de Regering verschaft moeten worden, is er geen garantie, dat een minderheid het recht op inlichtingen kan uitoefenen. Vandaar, dat zij in eerste instantie de vraag opwierpen of in de memorie van toelichting geen verwachtingen gewekt worden, die, althans in juridische zin, niet kunnen worden gehonoreerd. De reactie van de bewindslieden op deze probleemstelling vonden de aan het woord zijnde leden in een aantal opzichten verhelderend, maar er waren bij hen toch nog enige vragen blijven leven.

Zij konden zich vinden in de opvatting van de bewindslieden, dat «het parlement – waaronder ook de minderheden daarin – zijn belangrijke controlerende functie niet kan uitoefenen indien het niet over de daarvoor noodzakelijke informatie beschikt». Daar vloeit uit voort, dat van de tekst van de Staatscommissie wordt afgeweken omdat daaruit afgeleid moet worden, dat aan het verstrekken van inlichtingen een meerheidsbesluit van de Kamer ten grondslag moet liggen. Aan de andere kant wijzen de bewindslieden er op, dat er een «zeker recht» is van minderheden op inlichtingen en dat er bij het onderhavige wetsontwerp geen sprake is van een recht in formele zin. De ambivalentie, die hierin doorklinkt, komt ook tot uitdrukking in de uitspraak van de bewindslieden, dat het recht op inlichtingen «niet *uitsluitend* op grond van politieke opportuniteit aan een minderheid ontzegd mag worden». De aan het woord zijnde leden onderkennen het probleem, dat enerzijds het recht op inlichtingen, ook van minderheden, het hart raakt van de controlerende functie van de volksvertegenwoordiging, terwijl anderzijds moeilijk gevegd kan worden, dat dit recht te allen tijde in de praktijk in absolute zin wordt toegepast. Een afbakening zal in de staatkundige praktijk moeten plaatsvinden. Dit kan leiden tot een praktijk, die overeenkomt met het door de bewindslieden afgewezen voorstel van de Staatscommissie Cals/Donner.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen in verband met dit probleem op het onderscheid dat de bewindslieden maken tussen een aanvankelijke en een definitieve weigering van de Regering om inlichtingen te verschaffen. Het komt voor, dat van de kant van de Regering op praktische gronden een antwoord geweigerd wordt of een ontwijkend antwoord gegeven wordt. De aan het woord zijnde leden hadden begrip voor het standpunt van de bewindslieden, dat dergelijke weigeringen niet beschouwd moeten worden als zijn-

de in strijd met de betreffende grondwettelijke bepaling. Vervolgens constateren de bewindslieden, dat de Kamer veelal genoegen neemt met dergelijke weigeringen. Daarna volgt de zin: «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.». Moet hier, mede in het licht van de daarop volgende stelling van de bewindslieden dat de betreffende bepaling ook aan minderheden in de Kamer voldoende ruimte biedt, afgeleid worden, dat de bewindslieden met de formulering «vanuit de Kamer» willen zeggen, dat het geen voorwaarde is, dat een meerderheid van de Kamer in bedoelde situatie inlichtingen verlangt? Verdient het dan geen aanbeveling, dat een dergelijke opvatting in de onderhavige grondwettelijke bepaling weerspiegeld wordt? Ligt het niet voor de hand, dat de nieuwe grondwettelijke bepaling, voorkómt, dat zich in de toekomst de discussies gaan herhalen over de vraag of de inlichtingen wel of niet door een meerderheid verlangd dienen te worden?

Leden van de V.V.D.-fractie betreurden dat de Regering niet op zijn minst getracht had een inventarisatie te geven van de gevallen dat de Kamer er genoegen mee nam dat bewindslieden geen inlichtingen gaven zonder dat zij zich beriepen op het belang van de staat. Zij bedoelden niet een algemeen onderzoek naar zogenaamde «kluit in het riet-antwoorden» van de Regering in de loop van de parlementaire geschiedenis – dat zou inderdaad onbegonnen werk zijn – maar een onderzoek naar situaties dat het niet of niet meer inlichtingen verstrekken door de Regering een herkenbaar twistpunt vormde in de Kamer. Het wilde deze leden voorkomen dat dergelijke situaties zich in het verleden niet zo vaak hebben voorgedaan. Welk bezwaar is er die situaties te analyseren en daar voor de komende tijd bepaalde conclusies aan te verbinden?

De fractie van D'66 was de Regering erkentelijk voor de nadere uiteenzetting met betrekking tot het recht van een Kamerminoriteit op informatie door de Regering. Zij meende dat de Regering terecht had gesteld dat «gaandeweg de overtuiging is ontstaan, dat de Regering behoort te antwoorden tenzij het belang van de Staat zich daartegen verzet».

Het individuele vragenrecht

De leden van de C.D.A-fractie konden zich vinden in de opvatting van de bewindslieden, dat het individuele vragenrecht niet beschouwd moet worden als een directe toepassing van het grondwettelijk recht op inlichtingen. Zij voelden zich met name aangesproken door het argument, dat individuele vragen niet gesteld worden in het kader van een door de Kamer aan de orde gesteld onderwerp. Zij waren het ook eens met de bewindslieden, dat de Regering in eerste instantie om redenen van opportuniteit kan weigeren bepaalde inlichtingen te verschaffen. De aan het woord zijnde leden hadden echter uit de overige opmerkingen van de bewindslieden begrepen, dat dit niet specifiek geldt voor het individuele vragenrecht. Indien dat inderdaad niet het geval is, kan daar moeilijk een argument aan ontleend worden om het individuele vragenrecht buiten het grondwettelijk recht op inlichtingen te laten vallen. De betreffende leden vonden dit onderdeel van de argumentatie van de bewindslieden daarom niet overtuigend.

De bewindslieden zijn van oordeel, dat de Regering na een aanvankelijke weigering bepaalde inlichtingen in het kader van het individuele vragenrecht te verstrekken alsnog deze inlichtingen moet geven (behoudens in geval van strijd met het belang van de Staat) als daar «vanuit de Kamer» op wordt aangedrongen. Bedoelen zij daarmee, dat het onderwerp van de vragen als zodanig aan de orde moet worden gesteld in de vorm van een interpellatie?

Het ontging leden van de VVD-fractie waarom de Regering enerzijds naast het oorspronkelijke Grondwettelijke recht van de Kamer (derhalve in beginsel een meerderheid der Kamer) op inlichtingen van de Regering «een zeker recht van een Kamerminoriteit op inlichtingen» op vage wijze zonder omgrenzing (immers: van een recht in de formele zin van het woord is volgens de Regering geen sprake) aanvaardt, en de Regering anderzijds het ongeschreven, in de praktijk gegroeide recht van individuele Kamerleden op inlichtingen van de Regering, niet in de Grondwet wil opnemen. Welk verschil is er naar de mening van de Regering tussen vragen die een individueel Kamerlid stelt bij een aan de orde zijnd wetsontwerp en vragen die een individueel Kamerlid stelt volgens de in het Reglement van Orde voorziene procedure van het schriftelijk en mondeling vragen stellen?

Verschoningsgronden

«Het belang van de Staat» als verschoningsgrond is naar de mening van de P.v.d.A.-fractie, te rekkelijk. Deze leden wezen nogmaals op de belangen die in de Wet openbaarheid van bestuur zijn opgesomd. Het moge dan waar zijn, zoals de Regering stelt, dat de omstandigheden waarin deze wet zal worden toegepast anders zijn dan die waarbij de inlichtingenplicht aan de Kamer aan de orde is, de wetgevingssystematiek is wel degelijk vergelijkbaar. In beide gevallen gaat het om een grondregel waarop uitzonderingen mogelijk zijn die limitatief zijn opgesomd. Een beroep op zo'n uitzondering kan dan op zorgvuldige wijze en toetsbaar worden gemotiveerd. Dat laatste is volstrekt onmogelijk bij de huidige formulering.

Het was de leden van de C.D.A.-fractie niet geheel duidelijk wat de bewindslieden bedoelen met de uitspraak, dat een weigering om de verlangde inlichtingen te verstrekken op grond van het belang van de Staat alleen getoetst kan worden door de Kamer omdat alleen de Kamer bevoegd is «om aan een dergelijke weigering politieke consequenties te verbinden». Waar zal de Kamer volgens de bewindslieden een dergelijke weigering aan moeten toetsen? Moet uit de behoefte om inlichtingen te vragen niet afgeleid worden, dat het voor de Kamer moeilijk zal zijn om een verantwoord oordeel te geven over de vraag of er al of niet terecht een beroep gedaan wordt op het belang van de Staat? Komt juist niet op een punt als dit de eigen verantwoordelijkheid van Regering en Staten-Generaal tot uitdrukking? De Kamer kan het beroep op het belang van de Staat al of niet aanvaarden. Dat is echter iets anders dan te toetsen of dat beroep al of niet terecht gedaan is.

Het was de aan het woord zijnde leden voorts opgevallen, dat er bij het algemene vraagstuk van de inlichtingenplicht weinig aandacht is geschonken aan de mogelijkheid van het geven van vertrouwelijke inlichtingen. Is het niet mogelijk om op deze wijze de onderhavige problematiek op zinvolle wijze te nuanceren?

Ook in de fractie van D'66 leefde de vraag wie uiteindelijk kan bepalen wat het «belang van de Staat» was en of in ieder geval niet de weigering om te antwoorden te allen tijde door de Regering gemotiveerd zou moeten worden.

Artikel 3.2.6 (recht van enquête)

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de opvatting van de bewindslieden, dat er zeker aanleiding toe is, dat het recht van onderzoek (enquête) zich in de staatkundige praktijk (naar analogie van het recht op inlichtingen) zodanig ontwikkelt dat ook een minoriteit het kan uitoefenen. Ook minderheden in het parlement, zo betogen de bewindslieden, zullen hun controlerende taak naar behoren moeten kunnen vervullen. De bewindslieden zijn echter geen voorstander van het opnemen van een formeel recht op onderzoek van een parlementaire minoriteit omdat bij zo'n ingrijpende bevoegdheid de Kamermeerderheid over de uitoefening dient te beslissen.

De aan het woord zijnde leden bespeurden in deze benadering een zekere spanning: de uit democratisch oogpunt gewenste ruime opvatting ten aanzien van het recht op onderzoek vindt geen vertaling in de betreffende grondwettelijke bepaling. Vandaar, dat de leden van de C.D.A.-fractie graag geïnformeerd wilden worden over de situatie op dit punt in de Duitse Bondsrepubliek. Is het waar, dat een kwart van het aantal leden van de Bondsdag het recht van onderzoek heeft, maar dat de meerderheid onder andere het onderwerp van het onderzoek moet vaststellen? Wat zijn de ervaringen tot dusver in West-Duitsland met het recht van onderzoek? Kan er in de Westduitse regeling van het recht van onderzoek volgens de bewindslieden een aanknopingspunt liggen voor het vinden van een tussenweg om bedoelde spanning enigermate weg te nemen?

Met de beantwoording van dit verslag, zal naar de mening van de bijzondere commissie, de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort