

De inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet: een cruciale splijtzwam

39 Moet een conceptadvies van de landsadvocaat over de beoogde toepassing van het asielrecht nu wel of niet worden gedeeld met de Tweede Kamer? Ja, betogen de oppositiepartijen, daarin gesteund door NSC. Dit zou een kwestie van goed bestuur zijn. Nee, betogen BBB, PVV en VVD. Ambtenaren zouden namelijk in een zeer lastige positie terecht komen als ook conceptadviezen naar buiten zouden komen (vgl. het ple-nair verslag van de vergadering van 26 november 2024).

Staatsrechtelijk draait het bij deze discussie allemaal om artikel 68 Grondwet: *‘De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.’* De hieruit voortvloeiende (passieve) inlichtingenplicht is cruciaal voor onze parlementaire democratie. Zij is een voorwaarde voor het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid en staat daarom in nauw verband met de verantwoordingsplicht van artikel 42 Grondwet. Zonder de inlichtingenplicht kan een Kamerlid zijn controlerende functie niet uitoefenen. Dat geldt eveneens voor de mede-etwegerende taak van het parlement. Artikel 68 Grondwet laat overigens de mogelijkheid open het parlement vertrouwelijk te informeren. Het nadeel daarvan is echter dat de daarmee verkregen informatie niet echt kan worden gebruikt in de openbare beraadslagingen (vgl. artikel 66 Grondwet; zie Bovend’Eert in *T&C Grondwet*).

Ondanks het grote belang van artikel 68 Grondwet is er vaak debat over de vraag of het parlement op basis daarvan wel voldoende informatie krijgt. Kamerleden klagen regelmatig over onvolledig of te versnipperd verstrekte informatie. Verder is er kritiek op de weigering om ambtelijke documenten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren met de Kamer te delen (vgl. hierover het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State uit 2020, WO4.20.0135/1). Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire gaf het vorige kabinet aan de Kamer voortaan ruimer van informatie te gaan voorzien. Departementale nota’s en de besluitenlijst van de ministerraad zouden worden gedeeld. En als het gaat om stukken voor intern beraad zouden persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren geen grond meer zijn om niet te openbaren (*Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4; Bovend’Eert, *NJB 2021/654*, afl. 9).

Een weigering informatie met de Kamer te delen dient – gemotiveerd – te worden gebaseerd op de uitsluitingsgrond ‘het belang van de staat’. Dat is echter een vaag begrip hetgeen ertoe heeft geleid dat er vele – overigens vaak terecht ingeroepen – redenen bestaan om informatie te weigeren. Daarbij kan worden gedacht aan de veiligheid van de staat, de persoonlijke levenssfeer, de eenheid van de Kroon, vertrouwelijke bedrijfsinformatie, gegevens betreffende een strafrechtelijk onderzoek en gegevens die vallen onder een wettelijke geheimhoudingsplicht. Dit zijn ook weigeringsgronden onder de Wet open overheid

(Woo). Maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de interpretatie van de Woo leidend is bij de toepassing van artikel 68 Grondwet. Er bestaat meer ruimte om stukken met het parlement te delen dan in algemene zin openbaar te maken onder de Woo (vgl. *Kamerstukken II 2001/02*, 28362, nr. 2). Door de vaagheid van de uitsluitingsgrond is er de nodige ruimte voor elke minister om eigen afwegingen te maken. Zo lijkt de weigering het conceptadvies van de landsadvocaat te verstrekken niet goed te passen bij de belofte van het vorige kabinet op dat punt juist ruimhartiger te zijn.

Het recht om inlichtingen te verlangen komt aan individuele Kamerleden toe, maar is door hen feitelijk niet af te dwingen. Als een bewindspersoon met een beroep op het belang van de staat weigert aan een inlichtingenverzoek tegemoet te komen, staat een individueel Kamerlid machteloos. Uiteindelijk kan alleen een Kamermeerderheid via een motie van wantrouwen de boel op dit punt echt op scherp stellen (of het met betrekking tot het stuk van de landsadvocaat zover komt moet worden afgewacht). Het wordt daarbij als niet passend in de staatsrechtelijke verhoudingen gezien wanneer een Kamerlid dat deze meerderheidssteun niet krijgt alsnog probeert de informatie te verkrijgen via een procedure bij de bestuursrechter met een beroep op de Woo. Dat zou ingaan tegen de inhoud en strekking van artikel 68 Grondwet (*Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4).

De daaruit voortvloeiende onmogelijkheid voor een kamer minderheid om het verstrekken van inlichtingen af te dwingen is problematisch. Zeker in het verhardende politieke klimaat waar hoffelijkheid van de coalitiemeerderheid ten opzichte van de oppositie soms ver te zoeken is (vgl. Leijten *NJB 2024/1944*, afl. 30). Terwijl het juist de oppositie is die een spilfunctie heeft in het kritisch controleren van de regering. Zo zal de inlichtingenplicht in de toekomst steeds vaker een splijtzwam zijn. Het is niet goed voor ons parlementaire bestel als er geen objectief mechanisme bestaat om conflicten daarover te beslechten.

Daarom moet er worden gezocht naar mogelijkheden om de toets of een stuk terecht vanwege het belang van de staat niet wordt gedeeld te objectiveren en waar mogelijk buiten het vuur van het parlementaire debat te brengen. Dat de (nu nog) Tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing aangeeft daarin binnen de Tweede Kamer een rol te willen vervullen is daarom goed nieuws (*Kamerstukken II 2024/25*, 36642, nr. 1). Maar dit vergt van de leden van die commissie wel distantie van partijstandpunten. Dit nog afgezien van het feit dat de Kamermeerderheid dan nog altijd beslist. Mocht een en ander onverhoopt onvoldoende uit de verf komen, dan moet het extern beleggen van deze taak bij een instantie die bindende instructies kan geven worden overwogen. Maar dit alles vergt nog veel doordenking. Hopelijk hoeft het echter zover niet te komen.

Tom Barkhuysen