

H.F. Veenendaal

Het relatieve karakter van de absolute uitzonderingsgrond Eenheid van de Kroon



Harry Veenendaal studeert Nederlands recht aan de Universiteit Utrecht.

Mag informatie uit overheidsarchieven worden verstrekt over de inhoud van gesprekken tussen de koning en ministers, en zo ja, wanneer? Over deze problematiek lopen de meningen uiteen. Er is ook nauwelijks jurisprudentie voorhanden. Aan de hand van een casus wordt nagegaan wat de reikwijdte is van de Eenheid van de Kroon zoals opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur.

Dit artikel is een verkorte weergave. Het volledige artikel is raadpleegbaar op (www.njb.nl). In de volledige tekst wordt door de auteur nader ingegaan op de wetsgeschiedenis van de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur alsmede de voor dit onderwerp relevante kruisverbanden tussen beide wetten.

Openbaarheid, dat is de eenige school van politieke opvoeding' schreef Thorbecke in 1848. Tot voor kort prijkte deze spreuk op een plaquette in het Nationaal Archief. Openbaarheid van overheidsarchieven leidt soms tot verhitte discussies tussen raadgevers en beheerders van overheidsarchieven. Sommige beleidsmakers lopen niet warm voor vergaande openbaarheid van overheidsoptreden, zeker niet als het de absolute uitzonderingsgrond Eenheid van de Kroon betreft. De eenheid tussen de koning en ministers dreigt in gevaar te komen wanneer informatie wordt verstrekt over de inhoud van gesprekken tussen de koning en ministers.

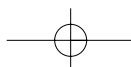
De vraag is of, en zo ja, wanneer deze informatie wel mag worden verstrekt. Is dat toegestaan na abdicatie van het staatshoofd, met inachtneming van een bepaalde periode na abdicatie, na overlijden van het staatshoofd of pas met inachtneming van een bepaalde periode na het overlijden van het staatshoofd? Dit is afhankelijk van de interpretatie van de Eenheid van de Kroon zoals deze is opgenomen in de Wet openbaarheid bestuur (art. 10 lid 1 sub a). In deze bijdrage tracht ik handvatten te formuleren voor de reikwijdte van de Eenheid van de Kroon. Om deze problematiek tastbaar te maken staat de volgende casuspositie centraal. Een journalist vraagt bij het Nationaal Archief inzage in een dossier bestaande uit aantekeningen van oud-minister-president Drees uit februari 1955 betreffende een 'brainstormsessie' met koningin Juliana. Op grond van de overdrachtsakte rust op dit archief een openbaarheidsbeperking van 50 jaar. Het

Nationaal Archief weigert inzage te verlenen in de archiefstukken met een beroep op de Eenheid van de Kroon (art. 15 lid 1b AW 95 jo art. 10 lid 1 WOB). Omdat er nauwelijks jurisprudentie voorhanden is en in de literatuur eveneens weinig aandacht aan deze problematiek wordt besteed, heb ik de casus aan enkele deskundigen voorgelegd. De hoogleraren staats- en bestuursrecht Kortmann (Nijmegen), Kummeling (Utrecht) en Niessen (Amsterdam) evenals Minister van Staat Korthals Altes en staatsraad Hoekstra hebben hun visie op de problematiek gegeven.

Wet openbaarheid van bestuur

Met de introductie van de Wet openbaarheid van bestuur in 1980 kregen burgers een recht op informatie betreffende het functioneren van overheidsorganen. De WOB 91 betreft archiefstukken tot aan de overdracht aan het Nationaal Archief. Daarna gelden de bepalingen uit de Archiefwet (AW 95). Om onder het regime van de AW 95 een beroep te kunnen doen op de Eenheid van de Kroon moet deze gekoppeld zijn met de WOB 91 (de AW 95 kent de Eenheid van de Kroon niet). Deze koppeling bestaat uit een zogenaamde WOB-'cyste' (art. 15 lid 7 AW 95). Hierin is geregeld dat niet openbare archieven onder de regelingen vallen betreffende het recht op informatie die zouden gelden indien de archiefbescheiden *niet* naar archiefbewaarpplaats waren overgebracht (de Eenheid van de Kroon in art. 10 lid 1 WOB 91). In artikel 10 lid 1 van de WOB 91 zijn de *absolute* en in lid 2 zijn de *relatieve* uitzonderingsgronden opgenomen. Bij een absolute uitzonderingsgrond *moet* het verzoek geweigerd worden, terwijl bij een relatieve uitzonderingsgrond het verzoek *kan* worden geweigerd.¹ Het belang van het verstrekken van informatie wordt dan afgewogen tegen het in de weigeringsgrond vermelde belang.² Bij een absolute uitzonderingsgrond hoeft dat niet. Zo leidt de privacybescher-

1. MvT WOB 91, Kamerstukken II 1986/1987, p. 33.



ming (relatief) in bepaalde gevallen tot niet-openbaarmaking van de archieven. Dit kan veranderen wanneer de persoon in kwestie overlijdt.

Jurisprudentie

Hoewel in de Nederlandse jurisprudentie nauwelijks invulling is gegeven aan de reikwijdte van de Eenheid van de Kroon, heeft de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) in een aantal uitspraken, zij het onder verschillende wetsregimes, aanwijzingen gegeven voor het relatieve karakter relativiteit van de absolute uitzonderingsgronden.

De ABRvS besloot in de zaak over het rapport Warners (30 juni 1982) voor vrijgave van de archiefbescheiden op grond van het 'overwegend historisch belang'. Het rapport-Warners was een rapport dat in 1943 dat op verzoek van premier Gerbrandy was opgesteld over François van 't Sant (adjutant van koningin Wilhelmina). Toen in 1981 het rapport-Warners door Vrij Nederland bij de minister-president werd opgevraagd, deed de toenmalige minister-president Van Agt geen beroep op de WOB-weigeringsgrond Eenheid van de Kroon, maar op de uitzonderingsgronden 'persoonlijke beleidsopvattingen' en 'voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokkenen of derden'. De ABRvS oordeelde dat het rapport elke samenhang met het huidige overheidsbeleid ontbeerde en dat inzage dus gerechtvaardigd was.

Diezelfde redenering volgde de ABRvS inzake het dossier King-Kong. Hierin werd eveneens het historisch karakter van archiefbescheiden boven de absolute uitzonderingsgronden in de WIVD gesteld.³ Volgens de ABRvS viel het dossier King-Kong, dat destijds bij de BVD berustte, niet meer onder de uitzonderingsgrond 'Veiligheid van de Staat' in de WOB. Na verloop van tijd verliest de uitzonderingsgrond 'Veiligheid van de staat' aan kracht wanneer de archiefbescheiden geen inzicht meer geven in de modus operandi van de Veiligheidsdienst, aldus de ABRvS.

Het standpunt inzake het rapport-Warners werd door de ABRvS verlaten in de uitspraak inzake het BID/IDB dossier Reydon/de Jager (12 december 1995). De verzoekers, die onderzoek deden naar de geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland (IDB), hadden een situatierapport opgevraagd (*damage assessment*) dat door de voorloper van de IDB, de Buitenlandse Inlichtingendienst (BID), was opgesteld over twee Nederlandse personen (Reydon en de Jager). Deze waren in 1960 in Rusland op verdenking van spionage gearresteerd. De onderzoekers beriepen zich op de uitspraak inzake het dossier 'King-Kong' en betoogden dat het BID/IDB-rapport niet onder de uitzonderingsgrond 'Veiligheid van de Staat' viel, maar gekwalificeerd diende te worden als 'overwegend historisch belang'.

De ABRvS weigerde de onderzoekers inzage te verlenen op grond van artikel 16 lid 1 WIVD in samenhang met artikel 1c van de Privacyregeling.⁴ De Privacyregeling regelt dat indien gegevens herleidbaar zijn tot individuele personen, deze niet worden vrijgegeven. Het 'overwegend historisch belang' werd ook niet aangenomen omdat het gegevens betroffen die betrekking hadden op een recente periode en die bovendien politiek controversieel van aard was.

Alleen in de uitspraak inzake het IOC-lidmaatschap van prins Willem-Alexander behandelde de ABRvS de Eenheid van de Kroon.⁵ Minister Kok weigerde aan de Volkskrant zijn correspondentie af te staan met prins Willem-Alexander inzake diens IOC-lidmaatschap.⁶ Hoewel het Hof de Volkskrant in het gelijk stelde op grond van het niet voldoen aan het motiveringsvereiste, vernietigde de ABRvS dit vonnis op grond van

de overweging dat indien de Eenheid van de Kroon in gevaar komt, eveneens de grondwettelijke onschendbaarheid van de *toekomstige* koning in gevaar komt. Informatie die hier betrekking op heeft, is niet openbaar. De ABRvS introduceerde hiermee een opvallende *anterieure* reikwijdte van de Eenheid van de Kroon.

Deskundigen

De casuspositie uit de inleiding is aan diverse deskundigen voorgelegd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen hoogleraren staats- en bestuursrecht (Kortmann, Kummeling en Niessen), en (voormalig) politici (Korthals Altes, Hoekstra). De initiële reactie is in een conceptversie verwerkt waarna dit concept aan de respondenten is voorgelegd. Het commentaar is in de eindversie verwerkt. Hierbij geldt dat de deskundigen hun initiële opvatting onafhankelijk van elkaar gaven.

De Nijmeegse hoogleraar staats- en bestuursrecht Kortmann is van mening dat archiefbescheiden van een geabdiceerd staatshoofd in beginsel na abdicatie aan de aanvrager moeten worden overlegd. Staatsrechtelijk gezien geldt de Eenheid van de Kroon namelijk niet voor een geabdiceerd staatshoofd. Kortmann vindt dat de Eenheid van de Kroon voortvloeit uit de onschendbaarheid van de *zittende* koning en de verantwoordelijkheid van de *zittende* minister(s). Ergo: een afgetreden koning is niet onschendbaar, een afgetreden minister is niet verantwoordelijk.⁷ Openbaarheid volgt na abdicatie van rechtswege. Kortmann stelt verder dat opvattingen van het geabdiceerde staatshoofd weliswaar publiek mogen worden, mits daardoor zittende ministers niet worden 'gerecht'. Men mag volgens hem zelfs verder gaan en stellen: mits daardoor personen die eventueel nog minister kunnen worden, niet worden geraakt. Zij zouden immers alsnog in de problemen kunnen komen. Dit is echter een kwestie van afweging en heeft strikt genomen niets met de Eenheid van de Kroon van doen.

Bij de Utrechtse hoogleraar staats- en bestuursrecht/vergelijkend staatsrecht Kummeling treft men (nagenoeg) dezelfde opvatting aan als bij Kortmann.⁸ De kanttekening die hij maakt, betreft de doelstelling van het leerstuk Eenheid van de Kroon; de bescherming van de monarchie. Bij de staatsrechtelijke inrichting in 1848 is rekening gehouden met twee invalshoeken: de verantwoordelijkheid van de minister(s) en de onschendbaarheid van de koning. De koning heeft de nodige staatsrechtelijke invloed binnen de regering. Zijn handtekening is tenslotte nodig onder wetten. Kortom, er bestaat een feitelijk belang om het functioneren van de koning te beschermen.

Daarnaast wil Kummeling handhaving van de Eenheid van de Kroon op staatsrechtelijk verantwoorde wijze laten verlopen. Dit is momenteel nergens afdoende wettelijk geregeld. Kummeling komt tot de conclusie dat er geen archiefbescheiden vrijkomen zolang het staatshoofd in ambt is. Tussen het moment van abdiceren en de uiterste datum waarop volledige openbaarheid zou moeten plaatsvinden, zou volgens Kummeling een periode van maximaal vijftig jaar moeten liggen. Deze opvatting kan gekwalificeerd worden als een *posterieure* reikwijdte van de Eenheid van de Kroon. Kummeling is er geen voorstander van dat openbaarheid na abdiceren van rechtswege intreedt. Immers er is sprake van continuïteit van het ambt. De ministeriële verantwoordelijkheid houdt dit tegen.

De Amsterdamse bijzonder hoogleraar Niessen (Ien Dales leerstoel betreffende de overheid als arbeidsorganisatie) heeft een opvatting die enigszins lijkt op

2. MvT WOB 91, p. 34.

3. ABRvS 2 januari 1986, AB 1986, 216.

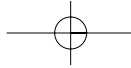
4. ABRvS 12 december 1995, nr R01.93.0872.

5. ABRvS 25 november 1999, LJN-nummer: AA4098, zaaknr: H01.99.0494.

6. ABRvS 25 november 1999, nr H01.99.0494.

7. Prof. mr C.A.J.M. Kortmann, 23 juni 2004, 15 februari 2005.

8. Prof. mr Kummeling, 24 maart 2005.



die van Kummeling. Hij vindt dat archiefbescheiden van het geabdiceerde staatshoofd in beginsel bij abdicatie openbaar zijn, de archiefbescheiden van het zittende staatshoofd niet.⁹ Wel is volgens hem de inhoud van het document – als steeds bij openbaarmaking – bepalend. Het kan gaan om archiefbescheiden die bij openbaarmaking schadelijk kunnen zijn voor de privacy van betrokkenen of voor de staatsveiligheid. Openbaarmaking kan of moet dan geweigerd worden. Echter niet op grond van de uitzonderingsgrond Eenheid van de Kroon.

Kortmann en Niessen blijken min of meer gelijk te denken dat de Eenheid van de Kroon eindigt bij abdicatie. Andere overwegingen kunnen evenwel openbaarheid in de weg staan zoals de relatieve uitzonderingsgrond van de privacy. Voornoemde hoogleraren zijn het er allen over eens dat iedere beperking van openbaarheid na abdicatie voornamelijk berust op politieke overwegingen en dat dit strikt juridisch redenerend, niets met de Eenheid van de Kroon van doen heeft.

Niet iedereen deelt de opvattingen van de hoogleraren. Staatsraad Hoekstra is van mening dat abdicatie van de koning onvoldoende grond is voor openbaarmaking.¹⁰ Hoekstra is voorstander van een posterieure reikwijdte van de Eenheid van de Kroon. Volgens Hoekstra geldt openbaarheid op grond van 'overwegend historisch belang' op zijn vroegst pas vijfenzeventig jaar na overlijden van het geabdiceerde staatshoofd. Na deze periode komen archiefbescheiden voorwaardelijk voor openbaarheid in aanmerking. Inzage wordt gegund aan een gerenommeerde onderzoeker – zoals Cees Fasseur – die in het kader van zijn Wilhelmina-biografie inzage heeft gekregen in vooraf geselecteerde archiefbescheiden. Hoekstra is van mening dat archiefbescheiden van het (geabdiceerde) staatshoofd een *sui generis* karakter hebben. Daarbij is

en ministeriële verantwoordelijkheid blijven voortbestaan. De redenering dat de Eenheid van de Kroon ten aanzien van een geabdiceerde of overleden koning onmiddellijk met diens abdicatie of overlijden zou ophouden te bestaan, zou, indien zij op analogische wijze wordt doorgetrokken naar ministers, ertoe leiden dat een minister die is afgetreden niet langer de onschendbaarheid van de koning met zijn (inmiddels geëindigde) verantwoordelijkheid dekt. Die verantwoordelijkheid voor het verleden blijft voortbestaan en moet ook blijven voortbestaan om de onschendbaarheid van de koning te kunnen handhaven. Daarom blijft voor een afgetreden minister wat in de wandeling heet 'het geheim van Huis ten Bosch' – formeel: plicht tot handhaving van de Eenheid van de Kroon – bestaan. Net zomin als de Eenheid van de Kroon wordt opgeheven door ontslag van een minister of een kabinet, wordt deze opgeheven door abdicatie of overlijden van de koning. Iets anders is dat die gewezen minister niet meer in staat is over zijn verantwoordelijkheid verantwoording af te leggen tegenover de Staten-Generaal. Het einde van een verantwoordingsplicht heft de verantwoordelijkheid voor gedane zaken niet op.

Conclusie

Een beroep op de Eenheid van de Kroon dient mijns inziens te falen indien het betrekking heeft op archiefstukken van het geabdiceerde staatshoofd. De Eenheid van de Kroon ziet nu eenmaal toe op de eenheid tussen de zittende koning en de ministers. Wat betreft de casuspositie dient het beroep op de Eenheid van de Kroon dus te falen.

Ofschoon de ABRvS in haar uitspraak inzake het IOC-lidmaatschap van prins Willem-Alexander een anterieure reikwijdte toekeende aan Eenheid van de Kroon, en daarmee kennelijk het *sui generis* karakter bevestigde, is dit een onjuiste rechtsopvatting. De Eenheid van de Kroon heeft evenmin betrekking op de staatsrechtelijke positie van de wettige troonopvolger. Geen misverstand, zijn bijzondere positie in het Nederlandse staatsbestel rechtvaardigt geen beroep op de Eenheid van de Kroon. Zeker niet omdat het beroep onnodig was aangezien de relatieve uitzonderingsgrond bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 lid 2 WOB 91) (mogelijk) tot hetzelfde resultaat zou hebben geleid.

De posterieure reikwijdte van de Eenheid van de Kroon na abdicatie is onder strenge voorwaarden mogelijk voor nog zittende ministers, maar daarmee houdt de reikwijdte dan wel op. De posterieure (en anterieure) reikwijdte is voornamelijk gebaseerd op politieke overwegingen en ontbeert, tot op heden, een wettelijke grondslag. De gedachte dat de anterieure of posterieure reikwijdte een *sui generis* benadering rechtvaardigen, mist wat mij betreft iedere rechtsgrond.

Ik ben het eens met Korthals Altes dat er op staatkundig gebied veel overtuigende argumenten bestaan voor een uitgebreide posterieure reikwijdte van de Eenheid van de Kroon. Het betreffen echter argumenten van staatkundige aard die een staatsrechtelijke grondslag ontberen en mogelijk, in lijn met de redenering van Kortmann, in strijd zijn met geldend recht. En dat is nu precies waar de schoen wringt. De anterieure en posterieure reikwijdte van de Eenheid van de Kroon is een staatkundige wens die staatsrechtelijk vooralsnog niet gerealiseerd is. Wellicht dat de rechter zich hier eens over moet buigen. ■

De anterieure en posterieure reikwijdte van de Eenheid van de Kroon is een staatkundige wens die staatsrechtelijk vooralsnog niet gerealiseerd is.

het niet ondenkbaar dat sommige archiefbescheiden voor langere periode dan vijfenzeventig jaar niet openbaar worden. Hierbij sluit hij deels aan bij de visie van Kummeling die stelt dat de bescherming van de monarchie een belangrijke doelstelling is van de Eenheid van de Kroon.

Minister van Staat Korthals Altes heeft een opvatting die min of meer aansluit bij Kummeling en Hoekstra. Ook hij is van mening dat het begrip Eenheid van de Kroon een posterieure reikwijdte heeft.¹¹ Aan het vaststellen van een termijn waagt hij zich niet, maar in de termijn van vijfenzeventig jaar na overlijden van het staatshoofd, zoals genoemd door Hoekstra, met de uitzonderingsmogelijkheid voor een gerenommeerde onderzoeker kan hij zich vinden.¹²

Korthals Altes vindt dat er een staatkundige grond bestaat voor de posterieure werking van de Eenheid van de Kroon. De Eenheid van de Kroon heeft als basis de begrippen 'onschendbaarheid van de koning' en 'ministeriële verantwoordelijkheid'. Korthals Altes vindt verder dat de continuïteit van de monarchie niet verraagt dat aan hetgeen de koning tijdens de vervulling van zijn functie heeft gedaan – gedekt door de ministeriële verantwoordelijkheid en daardoor onschendbaar – na diens abdicatie of overlijden alsnog die dekking wordt ontnomen waardoor tegelijkertijd de onschendbaarheid verdwijnt. Onschendbaarheid

9. Prof. mr R. Niessen, 9 mei 2003.

10. Mr R.H. Hoekstra, 17 juni 2004, 6 april 2005.

11. Mr F. Korthals Altes, 2 juni 2004.

12. Mr F. Korthals Altes, 2, 3, 4 en 6 april 2005.

