

KRITISCHE BESCHOUWINGEN BETREFFENDE HET ONDERZOEKSRECHT VAN KAMER EN SENAAT

Raf De Backer

Onder wetenschappelijke begeleiding
van Prof. dr. A. Alen

“C’est en exerçant un droit d’enquête que les Chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, consacrer les besoins du pays, appeler la lumière sur des situations obscures, prévenir les usurpations, en un mot affirmer leur autorité souveraine dans la gestion des affaires publiques”¹

I. INLEIDING

Het parlementair onderzoeks- of “enquêterecht”, zoals geregeld door artikel 56 van de Grondwet, is een onontbeerlijk instrument voor het parlement om belangrijke tekortkomingen op te sporen en te corrigeren.² Vóór de wet van 3 mei 1880³, die de machten en bevoegdheden van de onderzoekscommissies vastlegde, diende telkens een specifieke wet aangenomen te worden om tot de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie over te gaan.⁴ De grondwetgever had het niet nodig geacht de uitoefening van het recht van onderzoek afhankelijk te maken van de totstandkoming van een uitvoeringswet.⁵ Desondanks bleek dit toch onontbeerlijk om een

¹ A. NOTHOMB, verslaggever van de Kamer, 3 mei 1880, *Pasin.*, Bruxelles, Bruylant, 1880, 183.

² De bespreking die door het Nationaal Congres aan het recht van onderzoek gewijd werd, was zeer bondig. Zie E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, II, Brussel, 1844, 16.

³ De Nederlandse tekst werd vastgesteld door de wet van 10 juni 1981, *B.S.* 14 november 1981.

⁴ Voorbeelden hiervan zijn de parlementaire onderzoekscommissies over de toestand van de industrie en de handel (1840), over de verkiezingen te Leuven (1859) en te Bastenaken (1864) en over het onderwijs (1880).

⁵ A. ALEN EN F. MEERSSCHAUT, “Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht” in X. (ed.), *Liber amicorum Prof. Em. E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, p. 6, nr. 4.

onderzoekscommissie te voorzien van de nodige dwangmiddelen. De wetgever werd aldus bevoegd geacht om bij wet de onderzoeksbevoegdheden van de Kamers te preciseren⁶, ofschoon artikel 60 van de Grondwet bepaalt dat elke Kamer in haar reglement de wijze kan bepalen waarop zij haar bevoegdheden uitoefent. De Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek liet onder meer toe te bepalen op welke wijze de Kamers hun bevoegdheden moesten uitoefenen wanneer het om de grondrechten van de individuele burgers ging.

In tegenstelling tot vroeger, toen veeleer uitzonderlijk van dit recht gebruik werd gemaakt, is het aantal parlementaire onderzoekscommissies de laatste jaren sterk toegenomen.⁷

Mede onder druk van een mondiger geworden publieke opinie, wordt er meer en meer gebruik van gemaakt om een falend overheidsbeleid onder de loep te nemen en na te gaan hoe dit, onder meer, door wetswijzigingen kan worden verholpen. Tijdens de commissievergaderingen van de zogenaamde "Bendecommissie-I"⁸ is gebleken dat de Wet van 3 mei 1880 op tal van punten lacunes vertoonde en grondig diende te worden gewijzigd.

De problematiek van de samenloop tussen een parlementair en een gerechtelijk onderzoek⁹, het inzagerecht van een onderzoekscommissie in gerechtelijke dossiers, de vragen omtrent de medewerking van leden van de rechterlijke macht aan een parlementair onderzoek, het inroepen van het beroepsgeheim door getuigen voor een parlementaire onderzoekscommissie en de geheimhoudingsplicht van de (niet-) commissieleden voor informatie onthuld tijdens niet-openbare commissievergaderingen, waren door de Wet van 3 mei 1880 niet afdoende geregeld. In de periode 1982-96 werden meerdere wetsvoorstellen ingediend¹⁰ en besproken¹¹ om de wet van 1880 aan te passen.

⁶ R.v.St., afd. wetg., 11 september 1959, *Parl. St. Senaat*, 1958-59, nr. 317, 32; R.v.St., afd. wetg., 4 juni 1975, *Parl. St. Kamer* 1974-75, nr. 651/1, 31-33; R.v.St., afd. wetg., 3 oktober 1989, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 675/2, 3. ("...in zoverre de uitoefening van bevoegdheden betrekking heeft op de rechten van derden en niet kan worden geregeld door gewone interne voorzieningen in het kader van het reglement van een vergadering.")

⁷ Aantal opgerichte onderzoekscommissies: periode 1880-1984: 7; periode 1984-1996: 16 (17)

De bijzondere commissie-Rwanda (zie *Parl. St. Senaat*, 1996-97, nr. 1-526/1-4) die als opdracht had de verantwoordelijkheden vast te leggen voor de moord op tien Belgische para's en de daaropvolgende genocide in Rwanda, was initieel geen parlementaire onderzoekscommissie in de echte zin van het woord (*cf. infra*, p. 11).

⁸ Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, zie *Parl. St. Kamer* 1988, nrs. 59/1-10.

⁹ Zaak Transnuclear: Antwerpen 30 januari 1992, *R.W.*, 1991-92, 891, bevestigd door Cass. 6 mei 1993, *R.W.* 1993-94, 382, concl. G. BRESSELEERS en noot A. DE NAUW EN M. VANDEBOTERMET.

¹⁰ Zie bijgevoegde bibliografie: wetsvoorstellen DE BEUL, HENRION, VAN ELEWYCK, VAN GANSBEKE, ONKELINX-DI RUPO, ARTS, DE DONNÉA-FORET, VANDENBERGHE e.a. (*cf. supra*, p. 3)

¹¹ Zie verslag MOUTON-LANDUYT, *Parl. St. Kamer B.Z.* 1991-92, nr. 561/1, Senaat B.Z. 1991-92, nr. 429/1 en de verslagen namens de Commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat, *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 532/4 en *Parl. St. Senaat*, 1995-96, nr. 1-148/3.

Het was het wetsvoorstel VANDENBERGHE¹² dat aanleiding gaf tot de wet van 30 juni 1996 tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en van artikel 458 van het Strafwetboek.

Deze nieuwe wettelijke bepalingen dienden als leidraad voor de parlementaire onderzoekscommissies die de voorbije twee jaar door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat werden ingericht.¹³

De werkzaamheden van de onderzoekscommissies Sekten¹⁴, Dutroux-Nihoul¹⁵ en de “Bendecommissie-bis”¹⁶ hebben (nieuwe) knelpunten in de wet op het parlementair onderzoek blootgelegd. Zo werd duidelijk dat er maatregelen dienen te worden genomen die op een kordatere wijze een einde stellen aan het “lekken” van informatie uit niet-openbare commissievergaderingen, teneinde de efficiëntie en het resultaat van lopende gerechtelijke en parlementaire onderzoeken niet te beïnvloeden of, erger nog, in het gedrang te brengen. Ook het “in aanmerking nemen” van de (niet-politieke) verantwoordelijkheid van individuele personen in een eindrapport van een parlementaire onderzoekscommissie, blijkt aanleiding te geven tot schendingen van fundamentele grondrechten zoals: schending van het vermoeden van onschuld en aantasting van de eer en de goede naam.

II. OMSCHRIJVING VAN HET RECHT VAN ONDERZOEK

De Grondwet kent het recht van onderzoek gelijkelijk toe aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat. Het recht van onderzoek behoort krachtens artikel 56 van de Grondwet aan elke Kamer afzonderlijk. Voor zover

¹² Wetsvoorstel VANDENBERGHE, *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr. 1-148/1. Dit voorstel was gebaseerd op het wetsvoorstel van de heer ARTS c.s. tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en van artikel 458 van het Strafwetboek, *Parl. St. Senaat B.Z.* 1991-92, nr. 446-1.

¹³ “Bendecommissie-bis”, onderzoekscommissies Sekten, Dutroux-Nihoul, Cools en de bijzondere commissie-Rwanda, zie bijlage p. 33-34.

¹⁴ Verslag van de commissie belast met het parlementair onderzoek met het oog op de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en van de gevaren ervan voor de samenleving en voor het individu, inzonderheid voor de minderjarigen, *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 313/7 en nr. 313/8 (verslag DUQUESNE-WILLEMS)

¹⁵ Verslag van de commissie belast met het parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak “Dutroux-Nihoul en consorten”, *Parl. St. Kamer* 1996-1997, nr. 713/6 (verslag LANDUYT- DE T' SERCLAES).

¹⁶ Verslag van de commissie belast met een onderzoek naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de Bende van Nijvel, *Parl. St. Kamer* 1995-1996, nr. 573/7-573/12. (verslag LANDUYT- VISEUR).

Kamer en Senaat daar vrijwillig en autonoom toe besluiten, kan dit onderzoeksrecht ook door beide Kamers gezamenlijk worden uitgeoefend.¹⁷

Het recht van onderzoek heeft een absoluut karakter. Dit betekent gezinszins dat het onderzoeksrecht van de Kamers onbepert is. Het reikt immers niet verder dan die handelingen die noodzakelijk zijn om dit recht te vervullen.¹⁸ Er kan slechts gebruik van gemaakt worden binnen de bevoegdheidsfeer die de Grondwet zelf aan de wetgevende macht heeft voorbehouden en mits eerbiediging van de fundamentele grondrechten van eenieder. Omdat een voortdurende inmenging van een van de Kamers in de werking van de administratie niet aanvaardbaar is en in strijd zou zijn met het principe van de scheiding der machten, worden de bevoegdheden, de duur en het voorwerp van elke parlementaire onderzoekscommissie duidelijk afgebakend.

Elke Kamer richt een onderzoekscommissie op voor alle aangelegenheden die zij wenst te onderzoeken. De collectieve aard van het parlementair onderzoeksrecht verhindert de oprichting van een onderzoekscommissie door een minderheid van een Kamer.¹⁹

Luidens artikel 53 van de Grondwet wordt elk besluit van elke Kamer, dus m.i. óók het besluit tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie, bij volstreekte meerderheid van stemmen genomen.²⁰ Slechts met betrekking tot verkiezingen en voordrachten kunnen de Kamers hiervan afwijken.

De reglementen van Kamer en Senaat stellen dat elke politieke fractie, overeenkomstig de regels van de evenredige vertegenwoordiging, (al dan niet stemgerechtigde) parlamentsleden mag aanduiden om deel uit te maken van een parlementaire onderzoekscommissie.²¹

Het is niet vereist dat een Kamer het recht van onderzoek in haar geheel uitoefent ofschoon dit tot de (theoretische) mogelijkheden behoort. Zowel de Wet van 3 mei 1880 als de wijzigingswet van 30 juni 1996 bepalen dat elke Kamer haar onderzoeksbevoegdheid kan delegeren aan een onder haar leden benoemde commissie.²²

¹⁷ Zie A. ALEN EN F. MEERSSCHAUT "Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht" in X. (ed.), *Liber amicorum Prof. Em. E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, p. 15, nr. 19.

¹⁸ R.v.St., afd. wetg., advies van 3 oktober 1989, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 675/2, 6.

¹⁹ Zoals herhaaldelijk voorgesteld in onder andere wetsvoorstel DE BEUL, *Parl. St. Kamer* 1982-83, nr. 91/1; wetsvoorstel VAN ELEWYCK, *Parl. St. Kamer* 1987-88, nr. 801/1; wetsvoorstel VAN GANSBEKE, *Parl. St. Kamer* 1989-90, nr. 860/1.

²⁰ Adviezen R.v.St., afd. wetg., 16 maart 1988, *Parl. St. Kamer* B.Z. 1988, nr. 92/2, 2, en 13 februari 1990, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 860/2, 10.

²¹ I.v.m. met de praktische werking van parlementaire onderzoekscommissies, ZIE M. VAN DER HULST EN S. VAN DER JEUGHT "Praktische aspecten van de werking van de parlementaire onderzoeks-commissies" in M. VAN DER HULST EN L. VENY. (eds.), *Parlementair recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, 211-254.

²² Artikel 2 wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek; artikel 3 wet van 30 juni 1996 tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 en van artikel 458 van het Strafwetboek.

Traditioneel werd het recht van onderzoek gezien als een natuurlijk gevolg van het parlementair initiatiefrecht.²³ Momenteel wordt het eerder beschouwd als een attribuut van de wetgevende, de controlerende en de rechtsprekende functie van de Kamers.

Het biedt de wetgevende Kamers de mogelijkheid om de noodzakelijke maatschappelijke relevante en moeilijk beschikbare informatie te verzamelen, teneinde nieuwe wetgeving voor te bereiden en uit te werken en de bestaande wetgeving te evalueren op haar doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en naleving, evenals aan te vullen, te wijzigen of op te heffen, en dit in volle onafhankelijkheid.²⁴

Als meest representatieve Staatsmacht hebben de Kamer(s) tevens de mogelijkheid toezicht uit te oefenen op de werking van de uitvoerende en de rechterlijke macht. Op het vlak van het parlementair toezicht op de regering geldt sinds de grondwetsherziening van 1993 in principe het monocameralisme.²⁵ De regering is uitsluitend politiek verantwoordelijk²⁶ tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers die voortaan de enige Kamer is die (al dan niet op een constructieve wijze) moties van vertrouwen of wantrouwen kan aannemen ten aanzien van de federale regering.²⁷ Voor bepaalde controlemiddelen, zoals o.a. het recht van onderzoek, werd het systeem van het bicameralisme behouden.^{28 29} Dit betekent concreet dat óók de Senaat zijn parlementair onderzoeksrecht kan blijven aanwenden (en dus politieke verantwoordelijkheden kan blijven vaststellen) zonder daaraan echter nog afdwingbare sancties t.a.v. (leden van) de regering te kunnen verbinden. Het valt echter te betwijfelen of een politiek verantwoordelijke regering zich in een dergelijk geval zou kunnen handhaven.³⁰

²³ J.J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Leuven, 1879, 155, nr. 205; G. TRAEST, *Het recht van onderzoek van het parlement*, Brugge, Die Keure, 1979, 1.

²⁴ Zie P. WIGNY, *Droit Constitutionnel. Principes et droit positif*, p. 535, nr. 377.

²⁵ Zie o.a. A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, p. 169, nr. 184.

²⁶ Deze ministeriële verantwoordelijkheid vloeit voort uit de artikelen 88 en 106 van de Grondwet.

²⁷ Zie artikelen 101, eerste lid en 96, tweede lid van de Grondwet.

²⁸ Wat betreft het bicameraal karakter van het onderzoeksrecht, zie F. MEERSSCHAUT, "Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996" in M. VAN DER HULST EN L. VENY. (eds.), *Parlementair recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, nrs. 10-14. Een (politiek delicate) grondwetswijziging waarbij het recht van onderzoek exclusief zou toegekend worden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de controlekamer bij uitstek, zou m.i. kunnen bijdragen tot een revalorisatie van het parlementair onderzoek.

²⁹ I.v.m. de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat sinds de grondwetsherziening van 1993, zie o.a. A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 180-184.

³⁰ Dat de regering DEHAENE-II zich na de vaststellingen van de Rwanda-Commissie wist te handhaven, was vooral te wijten aan het feit dat de toenmalige politiek verantwoordelijke ministers, de heren CLAES en DELCROIX, niet langer deel uitmaakten van de federale regering.

Wat betreft de controle van het parlement op de rechterlijke macht, mag niet uit het oog verloren worden dat de hoeksteen van de door de Grondwetgever ingestelde scheiding der machten de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is.³¹ De onderzoekscommissies zijn als dusdanig bevoegd om onderzoeken in te stellen in verband met leemten of tekortkomingen in de wetgeving met het oog op de verbetering of de wijziging van de rechterlijke organisatie, van de bevoegdheidsregels of van de rechtspleging. Zij kunnen daarentegen in geen geval controle uitoefenen of inbreuk maken op de rechtsprekende functie (cf. infra).³²

De wetgevende Kamers zijn eveneens met een eigen rechtsprekende functie belast, met name het onderzoek van de geloofsbrieven van hun leden.³³

III. DE EVOLUTIE IN HET GEBRUIK VAN HET RECHT VAN ONDERZOEK

Terwijl het recht van onderzoek vroeger vooral werd aangewend met het oog op wetgevende initiatieven die een efficiëntere werking van het overheidsapparaat mogelijk moesten maken, wordt het momenteel ook gebruikt om politieke, gerechtelijke, bestuurlijke, militaire, politionele, ... verantwoordelijkheden vast te stellen.

Vooral naar aanleiding van bepaalde zwaar emotioneel geladen dossiers, zoals het bendedossier, het dossier Dutroux-Nihoul, de moord op André Cools, de genocide in Rwanda, enz. wordt door een mondiger geworden publieke opinie geëist dat diegenen die zware (beroeps)fouten hebben (laten) begaan daarvoor een sanctie oplopen.

Het is waarschijnlijk geen toeval dat er momenteel zoveel parlementaire onderzoekscommissies opgericht worden.³⁴ Enerzijds taant de macht van de wetgevende Kamers door partijpolitieke druk en door de feitelijke dominantie van de uitvoerende macht die, o.a. door de bijzondere machtenwetten en de aan de Koning toegekende reglementeringsbevoegdheid, grotendeels het wetgevend initiatief van het parlement heeft overgenomen.³⁵

³¹ A. ALEN, "Scheiding of Samenwerking der Machten?", *Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren*, 1990, p. 1-73.

³² E. KRINGS, "Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht.", Hof van Cassatie, plechtige openingszitting van 1 september 1989, p.36, nr. 33.

³³ Artikel 48 van de Grondwet: "Elke Kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar leden en beslecht de geschillen die hieromtrent rijzen."

³⁴ In de periode 1984-1996 werden 16 (17, inclusief de bijzondere commissie-Rwanda) onderzoekscommissies opgericht. De 104 voorgaande jaren slechts een zevental. Het uitzonderlijk karakter van het parlementair onderzoek werd in 1974 nog door Prof. R. SENELLE beklemd, zie *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Brussel, Ministerie Buitenlandse zaken, 1974, 117-118.

³⁵ Een studie aan de K.U. Leuven, door een groep politieke onderzoekers toont aan dat de kans dat een wetsinitiatief wordt goedgekeurd, toeneemt van 10% tot 90% indien het wordt ingediend door een lid van het parlement, dan wel van de regering. De onderzoekers stellen terecht dat het

Anderzijds zijn door het gebrekkig functioneren van het (justitieel en politieel) overheidsapparaat, de redenen om tot de oprichting van een onderzoekscommissie over te gaan aanzienlijk toegenomen.³⁶

Teneinde de doelmatigheid van het parlementair onderzoeksrecht niet in het gedrang te brengen, dienen de wetgevende Kamers er echter zorgvuldig over te waken er op een spaarzame wijze gebruik van te maken. Enkel wanneer het gerecht zijn rol niet of onvoldoende kan spelen moet een (weliswaar ruim) parlementair onderzoek, naast de schriftelijke en de mondelinge vragen enerzijds, naast de interpellaties anderzijds, een wezenlijk deel van de parlementaire controle op de uitvoerende macht worden.

Een efficiënt, doch selectief, hanteren van het parlementair onderzoeksrecht kan ertoe bijdragen dat het verstoorde machtsevenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht hersteld wordt. Als de onderzoekscommissies hun werk grondig willen doen (en in hun onderzoeken “tot op het bot” willen gaan) dan moeten ze bovendien voldoende bevoegdheden hebben en over de nodige financiële middelen beschikken. De wet op het parlementair onderzoek, gewijzigd door de wet van 30 juni 1996, kent daarom aan de parlementaire onderzoekscommissies zeer ruime bevoegdheden toe (*cf. infra*) en stelt dat “het Parlement aan elke onderzoekscommissie onverwijld de middelen ter beschikking moet stellen die onontbeerlijk zijn voor de uitvoering van haar opdracht.”³⁷

De bijzondere commissie-Rwanda, die tot doel had de verantwoordelijkheden vast te leggen voor de moord op tien Belgische para's en de daaropvolgende genocide in Rwanda, was initieel geen parlementaire onderzoekscommissie in de echte zin van het woord.

Slechts toen de normale parlementaire procedure ontoereikend bleek te zijn om het onderzoek op een doeltreffende wijze te voeren, werd de bijzondere commissie omgevormd tot een commissie “die beroep kon doen op artikel 56 van de Grondwet en de in de wet op het parlementair onderzoek vastgelegde bevoegdheden”. Zo kon zij, net als een parlementaire onderzoekscommissie, getuigen verplichten voor de commissie te verschijnen en onder ede verhoord te worden.

parlement niet verder komt dan “de wil van de regering bekrachtigen” (*De Standaard*, 18 februari 1997, 2).

Zie eveneens de accurate analyse door Prof. W. DEWACHTER in *Wegwijs politiek*, Leuven, Davidsfonds, p. 297: “De besluitvorming voltrekt zich in de regering tussen de partners aldaar (of de partners in de participatie). Het parlement is een niet welgekomen actor die deze besluitvormingsdynamiek alleen maar overhoop kan gooien en die haar zodoende minder overzichtelijk en controleerbaar maakt. Het parlement is niet welkom en in werkelijkheid ook slechts zwak aanwezig.”

³⁶ Enkele redenen waarom tot de oprichting van een onderzoekscommissie zou kunnen overgegaan worden, zie R.v.St., afd. wetg., advies van 3 oktober 1989, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 675/2, 5.

(“Indien in de bevolking onbehagen en zelfs ongerustheid ontstaan over de opsporing, vervolging en bestraffing van strafbare feiten, over de werking van de opsporingsdiensten, over de vermeend gebrekkige samenwerking tussen de politiediensten,...”).

³⁷ De artikelen 4 en 12 van de Wet van 3 mei 1880 (*B.S.* 5 mei 1880) werden daartoe vervangen door de artikelen 5 en 8 van de Wet van 30 juni 1996 (*B.S.* 16 juli 1996, *err. B.S.* 23 juli 1996).

Een laatste punt dat de aandacht verdient, is het feit dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen het recht van onderzoek ook toekent aan de deelstaatarlamenten. In navolging van artikel 56 van de Grondwet bepaalt artikel 40 van de bijzondere wet dat elke Raad het recht van onderzoek heeft.

Voor de normering van dit recht van onderzoek hebben de deelstaatarlamenten geheel of gedeeltelijk de inhoud van de wet van 3 mei 1880 overgenomen.³⁸ Zij kunnen geen bevoegdheden aanwenden die volgens de Grondwet slechts op grond van een wet mogen toegepast worden.³⁹ Zowel de onderzoeksbevoegdheden van de raden als van de federale Kamers zijn beperkt tot de aangelegenheden die zij kunnen regelen.

De wijzigingswet van 30 juni 1996 heeft de vreemde situatie gecreëerd dat getuigen die gehoord worden voor federale onderzoekscommissies of voor onderzoekscommissies van de deelstaatarlamenten onderworpen zijn aan verschillende procedures en verschillende rechten en plichten hebben. Het zou dan ook raadzaam zijn dat de gemeenschaps- en gewestsassembles zich zo vlug mogelijk aan de federale regeling conformeren.

IV. HET RECHT VAN ONDERZOEK IN DE WETGEVING

Reeds enige maanden na de goedkeuring van de Grondwet, meer bepaald op 24 september 1831, werd op basis van het toenmalig artikel 40 van de Grondwet overwogen om een commissie op te richten om: “een onderzoek in te stellen naar de oorzaken en de verantwoordelijkheden van de militaire nederlaag van het Belgische leger tegen de Nederlandse troepen tijdens de tiendaagse veldtocht.” Over de bevoegdheden van de onderzoekscommissie tastte men echter in het duister.⁴⁰ Daarom werd in 1831 bij de Kamer een wetsvoorstel ingediend tot regeling van het recht van onderzoek van de Kamers dat na een uitvoerig debat met 48 tegen 31 stemmen werd verworpen.⁴¹

³⁸ Decreten Vlaamse Raad van 20 maart 1984 (*B.S.* 2 juni 1984), gewijzigd bij decreten van 22 maart 1989 (*B.S.* 30 mei 1989), Franse Gemeenschapsraad van 12 juni 1981 (*B.S.* 9 september 1981) en Waalse Gewestraad van 15 september 1982 (*B.S.* 22 januari 1983). Artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari m.b.t. de Brusselse instellingen en artikel 44 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen van de Duitstalige gemeenschap verklaren artikel 40 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing op, respectievelijk, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

³⁹ bv. ingeval van huiszoeking (artikel 15 G.W.), opheffing van het briefgeheim (artikel 29 G.W.), aflegging van de eed (artikel 192 G.W.), onverminderd de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

⁴⁰ CH. DE BROUCKÈRE en F. THIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, IV, V^o Chambre des Représentants, Brussel, Weissenbruch, 1838, 302.

⁴¹ De redenen voor deze verwerping liepen uiteen, zie A. ALEN en F. MEERSSCHAUT “Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht” in X (ed.), *Liber amicorum Prof. Em. E. Krings*, Brussel, Story Scientia, 1991, p. 7, nr. 7 (“...een te ruime

Bijgevolg diende vóór de Wet van 3 mei 1880, die de machten en bevoegdheden van de onderzoekscommissies vastlegde, telkens een specifieke wet aangenomen te worden om tot de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie over te gaan.^{42 43} (*cf. supra*)

Het waren vooral het cassatiearrest in de zaak “Transnuclear”⁴⁴ en het onderzoek van de zogenaamde “Bendecommissie-I”⁴⁵ die een keerpunt vormden en aantoonde dat de Wet van 3 mei 1880 diende te worden gewijzigd. De moeilijkheden en de grenzen van het recht van onderzoek in het algemeen en de grondwettelijke rechten van de wetgevende en de rechterlijke macht in het bijzonder, werden blootgelegd.

We zullen achtereenvolgens de problemen bespreken die gerezen waren in verband met de samenloop tussen een parlementair en een gerechtelijk onderzoek, het inzage-recht van een onderzoekscommissie in gerechtelijke dossiers, de medewerking van leden van de rechterlijke macht aan een parlementair onderzoek, het invoeren van het beroepsgeheim door getuigen voor een onderzoekscommissie en de geheimhoudingsplicht van (niet-) commissieleden voor informatie onthuld tijdens niet-openbare commissievergaderingen. Deze problemen vonden een voorlopige oplossing in de wijzigingswet van 30 juni 1996.⁴⁶

A. DE SAMENLOOP TUSSEN EEN PARLEMENTAIR EN EEN GERECHTELIJK ONDERZOEK

Een onderzoekscommissie treedt buiten haar bevoegdheden vanaf het ogenblik dat zij over een onderwerp dat het voorwerp uitmaakt van een (toekomstig) strafrechtelijk onderzoek⁴⁷ daden stelt die enkel door onafhankelijke en onpartijdige rechters kunnen worden genomen na een tegensprekelijk debat. Dit heeft zich voorgedaan in de zaak “Transnuclear” waar het parlementair onderzoek er toe geleid heeft dat het gerechtelijk onderzoek zonder gevolg is

omschrijving van de bevoegdheden in het wetsvoorstel...”, “...o.w.v. de politieke omstandigheden van het ogenblik...”).

⁴² E. TOEBOSCH, *Parlementen en reglementen*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 151-153.

⁴³ Voorbeelden hiervan zijn de onderzoekscommissies over de toestand van de industrie/handel (1840), over de verkiezingen te Leuven (1859) en te Bastenaken (1864) en over het onderwijs (1880).

⁴⁴ Antwerpen 30 januari 1992, *R.W.* 1991-92, 891, bevestigd door Cass. 6 mei 1993, *R.W.* 1993-94, 382, concl. G. BRESSELEERS en noot A. DE NAUW en M. VANDEBOTERMET; F. MEERSSCHAUT., “Het Hof van Cassatie en de samenloop van een gerechtelijk en een parlementair onderzoek: Roma locuta, causa non finita”, *R.Cass.* 1993, 132-134. Zie OOK E. LIEKENDAEL, “La séparation des pouvoirs à l’aube du troisième millénaire”, Hof van Cassatie, Plechtige openingszitting van 1 september 1997, *J.T.* 1997, 557, nr. 25.

⁴⁵ Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, *Parl. St. Kamer*, 1988, nrs. 59/1-10.

⁴⁶ Wet van 30 juni 1996 tot wijziging Wet 3 mei 1880 en van artikel 458 Strafwetboek, *B.S.* 16 juli 1996.

⁴⁷ Zie hierover verslag-Bourgeois, *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr. 148/1, 40-41 en 42.

gebleven en dat de strafvordering ten laste van de beklaagden nietig werd verklaard.

Twee industriëlen die ervan verdacht werden zich verrijkt te hebben door zwendel met gevaarlijk nucleair afval, werden in mei 1993 door het Antwerpse Hof van Beroep vrijgesproken. De twee werden verplicht om onder ede voor een parlementaire onderzoekscommissie over te gaan tot bekentenissen.⁴⁸ Bovendien had de onderzoeksrechter, op basis van het verslag van de onderzoekscommissie, aan de beklaagden vragen gesteld omtrent de verklaringen die zij voor deze onderzoekscommissie hadden afgelegd. Het Hof oordeelde dat er een onherstelbare miskenning was van het recht van verdediging van de beklaagden en van hun recht op een eerlijk proces.⁴⁹ Op zichzelf lijkt het samengaan van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek nochtans niet onverenigbaar te zijn met de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aangezien beide onderzoeken een verschillend doel beogen. Het parlementair onderzoek is een middel om aan informatie te komen⁵⁰ om zo de wetgevende taak uit te oefenen en om politieke e.a. verantwoordelijkheden vast te stellen, terwijl het gerechtelijk onderzoek beoogt de schuldigen van een misdrijf op te sporen om bestraffing mogelijk te maken. Teneinde de in internationale verdragen gehuldigde grondrechten (vermoeden van onschuld, verbod van zelfincriminatie, recht op een eerlijk proces,...) niet te miskennen, moet men ingevolge het Transnuclear-arrest uiterst voorzichtig te werk gaan bij de ondervraging in een onderzoekscommissie van personen die in een gerechtelijk onderzoek betrokken zijn.

⁴⁸ Er dient over gewaakt te worden dat verdachten of beklaagden aan wie ernstige strafbare feiten worden ten laste gelegd zich tijdens parlementaire onderzoeken niet in een zodanige situatie proberen te plaatsen (bv. door onder ede schuld te bekennen) dat zij door het gerecht niet meer kunnen worden gestraft, zie J. VELU, "Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissies en de rechterlijke macht", Hof van Cassatie, Plechtige openingszitting van 1 september 1993, 57.

⁴⁹ Advocaat-generaal BRESSELEERS stelde zich, overigens terecht, de vraag of het recht van verdediging van de beklaagden inderdaad onherstelbaar geschonden was? De beklaagden hadden zich immers vrijwillig aangeboden om onder ede te worden gehoord en hadden de volledige vrijheid al dan niet te antwoorden op vragen die hun door de onderzoekscommissie werden voorgelegd, zie Cass. 6 mei 1993, *R.W.* 1993-94, , 384-385, concl. G. BRESSELEERS. Het Hof van Cassatie oordeelde in casu dat een schending van het recht van verdediging een feitenkwestie is, die aan zijn toezicht ontsnapt. Het Hof had evengoed kunnen oordelen dat "de appelrechters uit de door hen vastgestelde feiten niet konden afleiden dat het recht van verdediging dermate was agetast dat de beklaagden niet langer vrij hun verdediging konden organiseren en het recht op een eerlijk proces verloren", zie F. MEERSSCHAUT, "Het Hof van Cassatie en de samenloop van een gerechtelijk en een parlementair onderzoek: Roma locuta, causa non finita", *R.Cass.*, 1993, 134.

⁵⁰ R.v.St., afd. wetg., 3 oktober 1989, *Parl. St.* Kamer 1988-89, nr. 675/2, nr. 3.2.2 en nr. 4.3.2.; A. ALLEN en F. MEERSSCHAUT, "Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht" in X. (ed.), *Liber amicorum Prof. Em. E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, nrs. 9 en 12; L. DUPONT, "Terugblik op het fenomeen parlementair onderzoek", *Panopticon*, 1990, 462.

Het vermoeden van onschuld, gewaarborgd in artikel 6 §2 EVRM⁵¹, geldt immers niet alleen t.a.v. de rechter maar ook t.a.v. andere publiekrechtelijke overheden⁵² (zoals een parlementaire onderzoekscommissie).

Hetzelfde geldt voor het verbod van zelfincriminatie, zoals voorzien in artikel 14.3g BUPO, naar luidt waarvan niemand verplicht kan worden tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen, of, meer algemeen, bij te dragen tot zijn eigen bestraffing in een hangende of eventueel nog in te stellen strafprocedure.⁵³ ⁵⁴ Artikel 138 C van het Verdrag over de Europese Unie roept trouwens uitdrukkelijk op om het parlementair en het gerechtelijk onderzoek strikt gescheiden te houden met de bedoeling de schending van fundamentele grondrechten te vermijden. De wijzigingswet van 30 juni 1996 beperkt zich er toe te stellen dat “de door de Kamers ingestelde onderzoeken niet in de plaats mogen treden van de onderzoeken van de rechterlijke macht. Ze kunnen ermee samenlopen maar mogen het verloop ervan niet hinderen.” De netelige kwestie van de verhouding tussen het vermoeden van onschuld en de verplichting om onder eed te getuigen, met het gevaar voor zichzelf belastende verklaringen af te leggen, wordt geregeld door artikel 6 van de wijzigingswet, dat artikel 8 van de Wet van 3 mei 1880 vervangt, luidens hetwelk iedere getuige getuigenis kan weigeren wanneer hij zich, door naar waarheid een verklaring af te leggen, zou kunnen blootstellen aan strafvervolging. Een verdachte kan er dus enerzijds toe gedwongen worden om de eed af te leggen, maar beschikt anderzijds -naast de mogelijkheid om als getuige voor de commissie het beroepsgeheim in te roepen (cf. infra)- over een zwijgrecht.⁵⁵ Het is wel zo dat diegene die weigert onder eed een getuigenis af te leggen die voor hemzelf bezwarend kan zijn tegen zichzelf, een negatief vermoeden oproept dat aanleiding kan geven tot een opsporingsonderzoek. In die zin is de door het zwijgrecht geboden bescherming slechts relatief.⁵⁶ Het probleem van de samenloop zou definitief opgelost kunnen worden door de samenloop tussen een gerechtelijk en een parlementair onderzoek te verbieden.

In Frankrijk geldt bv. dat er geen onderzoekscommissie mag worden opgericht voor feiten die het onderwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek, zolang dit gerechtelijk onderzoek loopt. Indien er reeds een commissie is opgericht,

⁵¹ Hof Mensenrechten, arrest Barbéra, Messegué en Jabardo van 6 december 1988, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 146.

⁵² Hof Mensenrechten, arrest Allenet de Ribemont van 10 februari 1995, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 308.

⁵³ X., “Advies over de vraagstukken die rijzen ingeval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek”, *T.B.P.* 1989, 9 en *Parl. St. Vl. R.*, B.Z. 1988, nr. 126/1-2.

⁵⁴ Zie ook Cass. 11 maart 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 362.

⁵⁵ I.v.m. het zwijgrecht, zie R.v.St., afd. wetg., advies van 3 oktober 1989, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 675/2, 11 en conclusie advocaat-generaal G. BRESSELEERS bij het Transnuclear-arrest, *R.W.* 1993-94, 384-385. Aan elke getuige die thans voor een onderzoekscommissie dient te verschijnen, wordt voorafgaandelijk aan elk verhoor expliciet gezegd dat hij het recht heeft te zwijgen.

⁵⁶ Getuigen zullen dan ook vermijden zich op artikel 8 te beroepen aangezien zij op deze manier impliciet bekennen dat zij een misdrijf hebben gepleegd.

eindigt de opdracht van deze commissie zodra een gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld naar dezelfde feiten.⁵⁷

Een totaal verbod op samenloop lijkt mij echter niet aangewezen, aangezien de rechterlijke macht in dergelijk geval elk parlementair onderzoek zou kunnen verhinderen door een gerechtelijk onderzoek niet of laatijdig af te sluiten. Bovendien zou het volstaan dat een persoon zich burgerlijke partij stelt om een onderzoek te dwarsbomen. Een andere “oplossing” zou er in bestaan om de eedaflegging te ontzeggen aan getuigen lastens wie een strafonderzoek (zal) wordt (worden) gevoerd.⁵⁸ Dit valt echter moeilijk te verzoenen met artikel 8 van de gewijzigde wet op het parlementair onderzoek, luidens hetwelk getuigen, vóór elke getuigenis, verplicht zijn de eed af te leggen. Indien de eed niet wordt opgelegd, verliest de ondervraging door een onderzoekscommissie bovendien iedere impact. Als een onderzoekscommissie toch zou beslissen alle getuigen onder eed te horen, kan zij de door haar gedane vaststellingen (bv. van meened, aanwijzingen inzake valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken) al dan niet overmaken aan de Procureur-Generaal. Doet zij dit niet, dan schendt zij zowel artikel 10 van de wet op het parlementair onderzoek⁵⁹ als artikel 29 van het wetboek van strafvordering.⁶⁰ Doet zij dit wel, dan heeft de onderzoeksrechter twee mogelijkheden: ofwel voegt hij het commissieverslag aan het strafonderzoek toe, met het risico dat de strafvordering nietig wordt verklaard, ofwel weert hij de vaststellingen van de onderzoekscommissie uit het strafonderzoek, wat de “nutteloosheid” van het parlementair onderzoek met zich meebrengt. Het parlementair onderzoek kan in de huidige stand van de wetgeving en van de rechtspraak van het Hof van Cassatie dan ook problematisch genoemd worden. Ofwel volgt het Hof van Cassatie in de toekomst het standpunt dat door advocaat-generaal BRESSELEERS werd vertolkt in zijn conclusie in de Transnuclear-zaak. De advocaat-generaal pleitte voor een evenwicht tussen de belangen van het individu dat wegens een misdrijf vervolgd wordt, en de belangen van de schadelijgende partijen en de gemeenschap.⁶¹ Ofwel trekken de onderscheiden wetgevende machten de gepaste conclusies door de wetten, decreten en ordonnanties, die betrekking hebben op het parlementair onderzoek, aan te passen. Zo zou men kunnen overwegen om getuigenissen, die werden afgelegd voor een onderzoekscommissie en vaststellingen, in het kader van dit onderzoek gedaan, niet in rechte te gebruiken, zelfs indien deze verklaringen

⁵⁷ J. VELU, “Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissies en de rechterlijke macht”, Hof van Cassatie, Plechtige openingszitting van 1 september 1993, 58-60.

⁵⁸ F. MEERSSCHAUT, “Het Hof van Cassatie en de samenloop van een gerechtelijk en een parlementair onderzoek: Roma locuta, causa non finita”, *R. Cass.* 1993, p. 133, nr. 6.2 a).

⁵⁹ Artikel 7 van de wet van 30 juni 1996, dat artikel 10 van de wet van 3 mei 1880 vervangt, verplicht de onderzoekscommissie voortaan niet alleen vastgestelde misdrijven aan de Procureur-Generaal over te maken maar ook loutere aanwijzingen of vermoedens van strafbare feiten.

⁶⁰ Artikel 29 van het wetboek van strafvordering stelt dat iedere gestelde overheid, die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdrijf, verplicht is daarvan bericht te geven aan de Procureur des Konings.

⁶¹ Cass. 6 mei 1993, *R. W.* 1993-94, 382, concl. G. BRESSELEERS, 388.

onder eed zouden zijn afgelegd.⁶² Zoniet lijkt het mij onvermijdelijk te zijn dat een parlementair en een gerechtelijk onderzoek over dezelfde feiten altijd zullen blijven interfereren.

De beste (voorlopige) oplossing bestaat er m.i. in (vooraf) een dialoog tot stand te brengen tussen de rechterlijke overheid en de onderzoekscommissies. De tijdelijke schorsing van een parlementair onderzoek dat in het vaarwater dreigt te komen van een gerechtelijk onderzoek lijkt in deze geest van samenwerking verdedigbaar, op voorwaarde uiteraard dat dit uitstel geen afstel wordt. Het gaat hier niet over een vrijblijvende samenwerking maar over een zoals Prof. LP. SUETENS ze voorstond: “Samenwerking veronderstelt een duidelijk doel en respect voor een aantal waarden. Indien correctheid, rechtvaardigheid en gelijkheid waarden zouden zijn waarnaar alle machten samen streven...”⁶³ Zoniet loopt men het risico dat het parlementair onderzoek verwordt tot een “ritueel bad dat van strafzonden zuivert en voor straffen behoedt...”⁶⁴

B. HET INZAGERECHT VAN EEN PARLEMENTAIRE ONDERZOEKSCOMMISSIE IN GERECHTELIJKE DOSSIERS

Tijdens de commissievergaderingen van de “Bendecommissie-I” kwam aan de oppervlakte dat leden van de magistratuur zich verzetten tegen de inzage van een parlementaire onderzoekscommissie in gerechtelijke dossiers. De toenmalige Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Brussel weigerde afgesloten gerechtelijke dossiers aan de onderzoekscommissie over te leggen.⁶⁵ Hij steunde deze weigering op het beginsel van de scheiding der machten en op artikel 125 van het KB van 28 december 1950 “houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken” op basis van welke bepaling de Procureur-Generaal de bewaring van de gerechtelijke dossiers heeft. Geen uitgave of afschrift mag worden afgeleverd zonder zijn uitdrukkelijke machtiging die afhankelijk gesteld wordt van een belangenafweging waarbij rekening gehouden wordt met het belang van het onderzoek, de exclusieve bevoegdheid van hoven en rechtbanken in strafzaken en tenslotte de rechten van de verdediging. Aangezien de onderzoeken reeds afgesloten waren en de commissie niet in het minst de bedoeling had de bevoegdheden van de rechterlijke macht te betwisten, konden slechts de

⁶² Deze oplossing werd recentelijk voorgesteld, ZIE J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN EN J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 1996, 160-161.

⁶³ Uitspraak van Prof. Dr. LP. SUETENS tijdens een colloquium ingericht door het Instituut voor strafrecht, K.U. Leuven, 24 april 1992, zie H. COVELIERS, *Twee jaar Bendecommissie: een schimmigevecht*, Antwerpen, Hadewijch, 1992, 108.

⁶⁴ J. VELU, “Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissies en de rechterlijke macht”, Hof van Cassatie, Plechtige openingszitting van 1 september 1993, 62.

⁶⁵ Over de moeilijkheden inzake de mededeling van gerechtelijke dossiers (Westland New Post, aanslag op rijkwachtkolonel Vernailen, de zaak “François”, de zelfmoord van P. Latinus...) aan de “Bendecommissie”, zie verslag onderzoekscommissie, *Parl. St.* Kamer B.Z. 1989-90, 59/8, 21-29.

rechten van de verdediging als uiteindelijke weigeringsgrond in aanmerking genomen worden.⁶⁶

Naar aanleiding van het wetsvoorstel ONKELINX-DI RUPO⁶⁷ stelde de Raad van State één jaar later in een advies aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat onderzoekscommissies voor het vervullen van hun onderzoeksopdracht inlichtingen kunnen inwinnen bij alle personen die betrokken geweest zijn bij opsporings- en onderzoeksverrichtingen.

Zij mogen hiervoor alle mededelingen, stukken en dossiers opvragen die zij nodig achten, behoudens indien dit de aan de gang zijnde onderzoekswerkzaamheden in ernstige mate zou hinderen en het uiteindelijke resultaat ervan in gevaar zou brengen.⁶⁸ Alleen binnen deze voorwaarden zouden leden van het openbaar ministerie gerechtigd zijn gegevens, die betrekking hebben op de inhoud van de onderzochte zaak, niet mee te delen. De top van de magistratuur en bepaalde rechtsleer protesteerden zowel tegen het wetsvoorstel als tegen het advies van de Raad van State. De heer KRINGS verklaarde in 1989, als toenmalig Procureur-Generaal bij het Hof van Cassatie, geen bezwaren te hebben tegen een inzagerecht dat tot doel zou hebben “na te gaan hoe de politiediensten hun opdracht vervulden”.

Die inzage zou echter uitgesloten zijn als het de bedoeling was de werkzaamheden van een onderzoeksrechter te beoordelen en toezicht uit te oefenen op de beslissingen van onderzoeksgerechten en feitenrechters.⁶⁹ Een opgemerkte nota van vier emeriti-procureurs-generaal stelde zelfs dat een parlementaire onderzoekscommissie hoe dan ook geen inzage van de onderzoeks- en proceduredossiers kon krijgen omdat dit zou leiden tot een toetsing door mensen die geen deel uitmaken van de rechterlijke macht, waardoor het principe van de scheiding der machten en de grondwettelijke onafhankelijkheid van de magistratuur zouden worden miskend.⁷⁰ De magistratuur verwoordde in 1993 nogmaals haar standpunt bij monde van Procureur-Generaal VELU.⁷¹ Deze laatste hamerde vooral op de onverenigbaarheid van het inzagerecht met de internationale en de grondwettelijke rechtsorde. Het wetsvoorstel ONKELINX-DI RUPO dat magistraten wenste te verplichten afschrift of inzage te geven van gerechtelijke

⁶⁶ Na overleg tussen het college van Procureurs-Generaal en de voorzitter van de “Bendecommissie” op 15 februari 1989 werd alsnog inzage verleend in de gevraagde gerechtelijke dossiers.

⁶⁷ Wetsvoorstel ONKELINX-DI RUPO tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, *Parl. St. Kamer*, 1989-90, nr. 675/1.

⁶⁸ Advies R.v.St., afd.wetg., 13 februari 1990, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 860/2, 7-10.

⁶⁹ E. KRINGS, “Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht”, Hof van Cassatie, plechtige openingszitting van 1 september 1989, 169-186.

⁷⁰ W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, R. DELANGE, F. DUMON EN R. CHARLES, “De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”, *R.W.* 1990-91, 16-20 EN F. DUMON, “De scheiding der staatsmachten. De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht - De parlementaire onderzoekscommissies”, *R.W.* 1990-91, 169-176.

⁷¹ J. VELU, “Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissie en de rechterlijke macht”, Hof van Cassatie, plechtige openingszitting van 1 september 1993, 46.

dossiers, zou onverenigbaar zijn met artikel 8 EVRM dat eenieder het recht op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven waarborgt.

Bovendien meende de Procureur-Generaal dat een gelijkaardige wettelijke verplichting in strijd zou zijn met het principe van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Aan een onderzoekscommissie zou immers de mogelijkheid geboden worden om zich stukken te doen afgeven aangaande “handelingen die rechtstreeks deel uitmaken van de rechtsprekende functie”. De inzage van strafdossiers bleef volgens Procureur-Generaal VELU afhangen van de uitdrukkelijke machtiging van de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep of van de Auditeur-Generaal bij de militaire rechtscolleges, die de inzage of de afgifte van een dossier zouden moeten weigeren wanneer duidelijk zou blijken dat het de bedoeling is “de beslissingen van de gewone rechtscolleges te censureren, aan de rechters bevelen te geven of zich in hun plaats te stellen bij de uitspraak over geschillen die tot hun exclusieve bevoegdheid behoren.” Buiten deze gevallen staat het hun vrij een inzage-recht te verlenen of -na belangenafweging- te weigeren.

Bij deze belangenafweging dient enerzijds rekening gehouden te worden met de belangen van het parlementair⁷² en het gerechtelijk onderzoek en anderzijds met de fundamentele rechten van de betrokken partijen,⁷³ zoals: het recht op eerbiediging van hun privé-leven, eer en goede naam, het recht op een eerlijke behandeling van hun zaak door een onafhankelijke rechterlijke instantie, het vermoeden van onschuld, enz... Het recentste standpunt van de rechterlijke macht, in 1997 tijdens de openingszitting van het Hof van Cassatie uiteengezet door Procureur-Generaal LIEKENDAEL⁷⁴, gaat in dezelfde richting.

De discussie werd voorlopig beslecht door de wijzigingswet van 30 juni 1996 die stelt dat een parlementaire onderzoekscommissie beschikt over een principieel inzage-recht.⁷⁵

Daartoe dient een schriftelijk verzoek gericht te worden tot de Procureur-Generaal of Auditeur-Generaal die alleen bij gemotiveerde beslissing kunnen weigeren op dit verzoek in te gaan.⁷⁶ Tegen deze weigering kan door de

⁷² M. VAN DER HULST, “Parlementaire onderzoekscommissies en hun verhouding tot de rechterlijke macht. Een poging tot synthese”, *T.B.P.* 1991, nr. 6, p. 16.

⁷³ Zie onder andere A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 175-176.

⁷⁴ E. LIEKENDAEL, “La séparation des pouvoirs à l’aube du troisième millénaire.”, Hof van Cassatie, Plechtige openingszitting van 1 september 1997, *J.T.* 1997, 557-558, 28-35. De Procureur-Generaal betreunde de overhandiging van gerechtelijke stukken aan de onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul door de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep. Zij waarschuwde er voor dat ten gevolge hiervan toekomstige rechtsvervolgingen in deze zaak onontvankelijk kunnen worden verklaard.

⁷⁵ Parlementaire onderzoekscommissies in Nederland, Duitsland,... hebben zonder meer toegang tot de gerechtelijke dossiers die zij behandelen. Frankrijk vormt hierop een uitzondering omdat er geen parlementair onderzoek mag worden ingesteld in samenloop met een gerechtelijk onderzoek. Het probleem van de mededeling van een strafdossier doet zich hier derhalve niet voor. Zie verslag Bourgeois, *Parl. St. Senaat*, 1995-96, nr. 1-148/3, 86.

⁷⁶ Zo zou inzage kunnen worden geweigerd indien na een onderzoek van de omstandigheden, feiten en argumenten van de zaak blijkt dat de efficiëntie of het resultaat van het lopend onderzoek in het gedrang zou komen, dat het recht op privacy van één van de partijen ernstig zou kunnen worden geschonden, enz...zie verslag BOURGEOIS, *Parl. St. Senaat*, 1995-96, nr.1-148/3, 95.

Kamer, de commissie of hun voorzitters beroep ingesteld worden bij een ad hoc-college, samengesteld uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State, dat het geschil definitief beslecht met “inachtneming van de aan de orde gestelde belangen en, in het bijzonder, met eerbiediging van de rechten van de verdediging.”^{77 78}

C. MEDEWERKING VAN DE RECHTERLIJKE MACHT AAN EEN PARLEMENTAIR ONDERZOEK

De wet van 3 mei 1880 bepaalde dat een parlementaire onderzoekscommissie en haar voorzitter de bevoegdheden hadden die het wetboek van strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent. In zijn advies aan de Vlaamse Raad stelde een college van professoren dat de wetgever aan een onderzoekscommissie niet de rechtsmacht doch alleen de middelen verschaft om navorsingen te doen. Daarom kan de commissie in geen geval de aan de rechters voorbehouden dwangmaatregelen bevelen die een vrijheidsberoving impliceren.⁷⁹ Rekening houdend met de scheiding der machten werd gepoogd de bevoegdheden van onderzoekscommissies beter af te bakenen. Artikel 5 van de wet van 30 juni 1996, dat artikel 4 van de wet van 3 mei 1880 vervangt, stelt dat “De Kamer of de commissie, alsook hun voorzitters, voorzover laatstgenoemden daartoe (door de leden van deze Kamer of commissie) gemachtigd worden, alle in het wetboek van strafvordering omschreven onderzoeksmaatregelen kunnen nemen.”

Voor de uitvoering van concrete onderzoeksdaden kan voortaan, op verzoek van de commissie, door de eerste voorzitter van het Hof van Beroep een magistraat aangesteld worden.⁸⁰ Deze staat onder het gezag en de leiding van de voorzitter van de onderzoekscommissie⁸¹, wat impliceert dat hij aan zijn korpsverste geen verslag mag uitbrengen over de uitvoering van de hem gevraagde onderzoeksverrichtingen. Het is immers mogelijk dat een

⁷⁷ Een gelijkaardige beroepsprocedure werd voorgesteld in het verslag MOUTON-LANDUYT, *Hand. Kamer*, B.Z. 1991-92, nr. 561/1, 25-27, *Hand. Senaat*, B.Z. 1991-92, nr. 429/1 en in het wetsvoorstel van de Heer ARTS c.s. tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 en van artikel 458 van het Strafwetboek, *Parl. St. Senaat*, B.Z. 1991-92, nr. 446-1. Een college bestaande uit leden van het Arbitragehof dat oordeelt over een weigering tot verlening van het inzage-recht door een procureur-generaal bij een Hof van Beroep is ongrondwettig, zie verslag VAN PARYS, *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 532/4, 13-14 en A. ALÉN, “Problemen met parlementair onderzoeksrecht”, *De Standaard*, 18 januari 1996.

⁷⁸ Ook de instelling van een ad hoc-college waar de voorzitter van het Arbitragehof deel van uitmaakt blijft juridisch hoogst betwistbaar, zie uitgebreid F. MEERSSCHAUT, “Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 in M. VAN DER HULST EN L. VENY. (eds.), *Parlementair recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, nrs. 122-135.

⁷⁹ X, “Advies over de vraagstukken die rijzen ingeval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek”, *T.B.P.* 1989, 2-3 en *Parl. St. Vl. R.*, B.Z. 1988, nr. 126/1-2.

⁸⁰ Verslag BOURGEOIS, *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr.1-148/3, 12.

⁸¹ De aangestelde magistraat blijft lid van de rechterlijke macht en geniet derhalve van alle aan deze functie verbonden statutaire waarborgen inzake anciënniteit, onafhankelijkheid,...

commissie onderzoekt hoe de rechterlijke macht bepaalde problemen al dan niet behandeld heeft.⁸²

Het is in dergelijk geval ondenkbaar dat de magistraat aan wie de commissie opdraagt bepaalde disfuncties te onderzoeken, in eerste instantie verslag uitbrengt aan zijn meerdere die dan a.h.w. een toezicht op het onderzoek zou kunnen uitoefenen.

Voor bepaalde onderzoeksmaatregelen zoals de inbeslagneming van materiële goederen, de huiszoeking, het afluisteren, kennismaken en opnemen van privé- en telecommunicatie, evenals elke maatregel die een beperking inhoudt op de bewegingsvrijheid, is het optreden van een magistraat wettelijk verplicht.⁸³ Zo liet de voorzitter van de onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul een huiszoeking verrichten bij het Centraal Bureau voor Opsporingen (CBO) van de rijkswacht om na te gaan of en hoe deze politiedienst het onderzoek naar de verdwenen en vermiste meisjes heeft gevoerd.⁸⁴ Volgens de nieuwe regelgeving zouden ook onderzoeksmaatregelen bij de rechterlijke macht tot de mogelijkheden behoren.

Kan een eerste voorzitter van het Hof van Beroep, die door een onderzoekscommissie verzocht wordt om een magistraat aan te duiden die de rechterlijke macht moet controleren, weigeren aan dit verzoek gehoor te geven? In het verslag namens de commissie voor de Justitie van de Senaat (verslag Bourgeois) werd door de commissie en de minister van Justitie gesteld dat het onaanvaardbaar zou zijn wanneer de eerste voorzitter niet zou ingaan op een verzoek tot aanstelling van een magistraat. Om duidelijk te maken dat op hem wel degelijk een verplichting rust om een magistraat aan te stellen, werd er zelfs beslist om in het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 de woorden “De Kamer of de commissie kan een verzoek richten tot de eerste voorzitter van het Hof van Beroep om één of meer rechters... aan te stellen” te vervangen door de woorden “De Kamer of de commissie kan een verzoek richten tot de eerste voorzitter van het Hof van Beroep die ... aanstelt.” De Heer KRINGS, voormalig Procureur-Generaal bij het Hof van Cassatie, ging ermee akkoord dat het onderzoeksrecht van de Kamers in beginsel zeer ruim is.

Noch uit de Grondwet, noch uit de parlementaire voorbereiding van de wet op het parlementair onderzoek, noch uit de tekst ervan valt immers af te leiden dat dit recht beperkend dient geïnterpreteerd te worden. Desondanks stelde hij dat

⁸² Denken wij bv. maar aan het onderzoek naar het onderzoek in de “Bendecommissie-bis” en de commissie Dutroux-Nihoul. Zie ook standpunt van de minister van Justitie, verslag VAN PARYS, *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 532/4, 17.

⁸³ Met het oog op de bescherming van de belangen van de betrokken partijen garandeert in beginsel enkel het optreden van een magistraat een correcte uitvoering van deze onderzoeksmaatregelen, zie wetsvoorstel van de heer VANDENBERGHE c.s. tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 en van artikel 458 van het Strafwetboek, *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr.1-148/1, 6.

⁸⁴ De zogenaamde operatie “Othello” door de rijkswacht opgezet om de hoofdverdachte in de zaak van de verdwenen en vermiste meisjes te schaduwen. Voor andere voorbeelden, zie verslag van de commissie Dutroux-Nihoul, *Parl. St. Kamer* 1996-1997, nr. 713/6, 25.

de wetgever geen controle kan uitoefenen op de werking van de rechterlijke macht.⁸⁵ Eventuele sancties tegen organen van de rechterlijke macht kunnen alleen door het openbaar ministerie gevorderd worden na een verzoek van de minister van Justitie en intern -tuchtrechtelijk- opgelegd worden. Moeten we hieruit dan concluderen dat het onderzoeksrecht onverenigbaar is met de werking van de rechterlijke macht als het op die macht betrekking heeft? Het onderzoeksrecht van de Kamers betekent geenszins dat zij zich in de plaats van de rechterlijke macht zouden mogen stellen.⁸⁶ Er kan geen sprake zijn van onderwerping of inmenging in de uitoefening van taken die de Grondwet aan de magistratuur heeft opgedragen.⁸⁷ Een dergelijke inmenging zou in strijd zijn met het principe van de scheiding der machten dat een fundamenteel beginsel van het Belgisch grondwettelijk recht is, wat blijkt uit de Grondwet in haar geheel en meer in het bijzonder uit de artikelen 33 tot 41.⁸⁸ Wat de rechterlijke macht betreft, mag wellicht enkel een onderzoek worden ingesteld met het oog op de verbetering of de wijziging van de rechterlijke organisatie, van de bevoegdheidsregels of van de rechtspleging.

D. HET INROEPEN VAN HET BEROEPSGEHEIM TIJDENS DE ZITTINGEN VAN EEN ONDERZOEKSCOMMISSIE

Artikel 8 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zoals gewijzigd door artikel 6 van de wet van 30 juni 1996, stelt dat personen op de dagvaarding van een parlementaire onderzoekscommissie moeten ingaan. Op straffe van strafsancities zijn zij gehouden te verschijnen en de eed af te leggen.⁸⁹

Tijdens de commissievergaderingen van de “Bendecommissie-I” bleek dat een groot aantal getuigen -vooral magistraten- zich beriepen op hun beroepsgeheim om delicate vragen van de onderzoekscommissie niet te beantwoorden. Beriepen deze getuigen zich al dan niet terecht op het beroepsgeheim?

Ofwel kunnen getuigen die voor een onderzoekscommissie verschijnen niet beschouwd worden als personen die geroepen worden om “in rechte getuigenis af te leggen”, zoals bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek. Zij zijn in dergelijk geval niet alleen gerechtigd maar zelfs gehouden om de

⁸⁵ E. KRINGS, “Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht.”, Hof van Cassatie, plechtige openingszitting van 1 september 1989, 3 e.v.

⁸⁶ R.v.St., afd. wetg., advies van 3 oktober 1989, *Parl. St.* Kamer 1988-89, nr. 675/2, 5-8.

⁸⁷ Zo voorziet artikel 12 van de Grondwet dat maatregelen die een vrijheidsberoving impliceren, slechts “krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter” kunnen worden genomen.

⁸⁸ J. VELU, *Droit Public*, I, Brussel, Bruylant, 1986, 313; E. LIEKENDAEL, “La séparation des pouvoirs à l’aube du troisième millénaire”, Hof van Cassatie, Plechtige openingszitting van 1 september 1997, *J.T.* 1997, p. 557-564.

⁸⁹ In het kader van de bijzondere commissie-Rwanda werd de vraag gesteld of deze commissie de naaste medewerkers van de Koning kon ondervragen omtrent politieke beleidsbeslissingen.

De professoren ALEN en SCHOLSEM adviseerden eensgezind dat dit onmogelijk was, ZIE A. ALEN, e.a., “Adviezen aan de bijzondere commissie-Rwanda: Kan een parlementaire commissie leden van het kabinet van de Koning ondervragen?”, *T.B.P.* 1997, 291-296. Dient hieruit dan afgeleid te worden dat de koninklijke entourage, binnen de uitoefening van haar functie, geniet van een verregaande (ongrondwettelijke) immunititeit?

bekendmaking van beroepsgeheimen aan de commissie te weigeren.⁹⁰ Deze stelling, die wordt tegengesproken in de voorbereidende werken van de wet van 3 mei 1880⁹¹, wordt eveneens verdedigd in een advies gegeven door een college van Vlaamse professoren.⁹² Ofwel moeten getuigen de geheimen waarvan zij kennis dragen, bekendmaken aan de commissie willen zij niet het misdrijf van getuigenisweigering begaan. Een derde thesis luidt dat getuigen, die drager zijn van geheimen die hun uit hoofde van hun beroep zijn toevertrouwd, deze aan een onderzoekscommissie kunnen bekendmaken zonder daartoe te mogen gedwongen worden. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie geldt deze interpretatie eveneens voor een persoon die geroepen wordt om in rechte getuigenis af te leggen, zelfs wanneer deze uitdrukkelijk van zijn plicht tot geheimhouding is ontslagen.⁹³ Aan de hand van de ingewonnen bewijsgronden dient de rechter (of de parlementaire onderzoekscommissie) na te gaan of het beroepsgeheim door het stilzwijgen van een getuige niet van zijn doel wordt afgewend, namelijk door schuldige handelingen van een derde te dekken.⁹⁴ Ik meen dat deze laatste zienswijze inderdaad de voorkeur geniet. Wat zou immers nog de waarde zijn van het

De koninklijke onschendbaarheid, ongetwijfeld één van de fundamenteën die aan onze parlementaire monarchie ten grondslag liggen, kan me dunkt bezwaarlijk uitgebreid worden tot alle medewerkers van het burgerlijk of het militair Huis van de Koning. Indien er ernstige vermoedens bestaan dat naaste medewerkers van de Koning zich bij het vervullen van hun zending, nl. het inlichten van de Koning over de politieke en maatschappelijke actualiteit en het vergemakkelijken van de contacten tussen de Koning en zijn ministers, niet “op de achtergrond zouden gehouden hebben of blij zouden gegeven hebben van een absolute bescheidenheid” of indien zij zelfs “misbruik zouden gemaakt hebben van hun hoedanigheid” (zie verslag van de commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitvoering van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grondwettelijke machten onderling (*B.S.* 6 augustus 1949) dan lijkt het niet onlogisch dat zij het voorwerp kunnen uitmaken van een parlementair onderzoek. Aldus dienen zij ingeval van dagvaarding voor de onderzoekscommissie te verschijnen en de eed af te leggen, ofschoon zij, zoals elke getuige, beschikken over een zwijgrecht (of zelfs een zwijgplicht, zie voormeld advies, p. 292, nr. 3.2) en zich kunnen beroepen op een, in casu, zeer strikt “beroepsgeheim”. Zoniet zouden de naaste medewerkers van de Koning zich boven de Grondwet en de wetten plaatsen en daardoor -de facto- aan elke controle onttrokken worden. Een situatie die mij moeilijk te verzoenen lijkt met de letter en de geest van onze Grondwet in haar geheel en met artikel 88 in het bijzonder.

⁹⁰ Zie verslag onderzoekscommissie naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, *Parl. St.* Kamer B.Z. 1989-90, 59/8, 13-14.

⁹¹ *Pasin.*, Brussel, Bruylant, 1880, 189-190.

⁹² X, “Advies over de vraagstukken die rijzen ingeval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek”, *T.B.P.* 1989, 6 en *Parl. St.* Vl. R. B.Z. 1988, nr. 126/1-2. Vóór de wijziging van artikel 458 Strafwetboek door de wet van 30 juni 1996 mochten slechts in twee gevallen beroepsgeheimen bekendgemaakt worden: ingeval men in rechte getuigenis moest afleggen of ingeval de wet verplichtte om beroepsgeheimen bekend te maken. Het college besloot dat getuigen voor een onderzoekscommissie niet beschouwd kunnen worden als getuigen in rechte en dat de wet op het parlementair onderzoek geen wet is die tot de bekendmaking van beroepsgeheimen verplicht.

⁹³ Cass. 29 oktober 1991, *A.C.* 1991-92, nr. 117 en 18 juni 1992, *A.C.* 1991-92, nr. 549.

De parlementaire onderzoekscommissie beschikt enkel over een marginale appreciatiebevoegdheid. Ingeval van twijfel kan zij de door haar gedane vaststellingen overmaken aan het parket dat eventueel de getuige kan vervolgen.

⁹⁴ Cass. 23 juni 1958, *Pasin.*, 1958, I, 1180.

beroepsgeheim, wanneer men de wettelijke plicht zou hebben dergelijke geheimen voor een rechtbank of een parlementaire onderzoekscommissie bekend te maken? Een dergelijke wettelijke verplichting lijkt trouwens onverenigbaar met artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het BUPO, aangezien ze niet kan beschouwd worden als “een maatregel die in een democratische samenleving nodig is voor de verwezenlijking van het door het onderzoek beoogde doel”.

Wat betreft het verschijnen van leden van de rechterlijke macht als getuigen voor een onderzoekscommissie, adviseerde de Raad van State dat rechters in een nog aanhangig zijnde zaak slechts als getuige of deskundige zouden kunnen worden opgeroepen wanneer er duidelijke aanwijzingen bestaan dat de gezochte informatie uitsluitend bij die rechters kan worden ingewonnen en zonder verwijl gekend dient te worden.⁹⁵

Procureur-Generaal VELU verdedigde in zijn openingsrede het standpunt dat een magistraat die als getuige voor een onderzoekscommissie wordt opgeroepen noch mag weigeren om te verschijnen noch om de eed af te leggen.⁹⁶ Wanneer hem echter vragen gesteld worden die betrekking hebben op handelingen die verband houden met zijn rechtsprekende functie of als die vragen gesteld worden met de bedoeling de beslissingen van rechtscolleges te censureren, aan de rechter injuncties te geven of zich in de plaats te stellen van de rechter bij de berechting van geschillen dan is hij niet verplicht daarop te antwoorden. Buiten deze gevallen mag een magistraat autonoom beslissen of hij wenst te getuigen over feiten die door het beroepsgeheim zijn gedekt. Dat de oproeping van magistraten om te getuigen trouwens niet steeds geïnterpreteerd dient te worden als een berisping, mag blijken uit de hiernavolgende passage uit een nota van de Heer SLACHMUYLDER, eerste voorzitter van het Hof van Beroep te Brussel: “*L'intervention de la commission d'enquête parlementaire ne doit pas être interprétée comme un blâme pour les magistrats qui ont instruit ces affaires.*

La commission sait que son rôle n'est pas de juger les actes des magistrats instructeurs. Mais elle est en droit d'exiger d'eux leur coopération à une enquête parlementaire destinée à répondre à l'attente de l'opinion publique par une amélioration de l'appareil répressif. Lorsqu'un peuple se sépare de sa justice, c'est la justice qu'il faut réformer”.⁹⁷ Om een einde te maken aan de jarenlange discussie of het beroepsgeheim al dan niet kan ingeroepen worden voor een parlementaire onderzoekscommissie heeft artikel 10 van de wijzigingswet van 30 juni 1996 artikel 458 van het Strafwetboek vervolledigd. Getuigen voor een parlementaire onderzoekscommissie worden uitdrukkelijk gelijkgesteld met personen die in rechte getuigen zodat er voortaan drie

⁹⁵ R.v.St., afd. wetg., advies van 3 oktober 1989, *Parl. St.* Kamer 1988-89, nr. 675/2, 6.

⁹⁶ J. VELU, “Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissie en de rechterlijke macht”, Hof van Cassatie, plechtige openingszitting van 1 september 1993, 11-25.

⁹⁷ Zie L. SLACHMUYLDER, “Note relative aux devoirs des magistrats appelés à témoigner devant la commission d'enquête parlementaire relative à la répression du terrorisme et du banditisme”, *J.T.* 1989, p. 13, nr. 8.

uitzonderingen zijn op het verbod beroepsgeheimen bekend te maken: wanneer men in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigt of wanneer de wet uitdrukkelijk de verplichting oplegt beroepsgeheimen bekend te maken. Alle getuigen kunnen nu dan ook in eer en geweten oordelen of zij beroepsgeheimen wensen bekend te maken, zonder hierdoor strafbaar te zijn, met die beperking dat zij het beroepsgeheim niet van zijn doel mogen afwenden.

E. DE GEHEIMHOUDINGSPLICHT VOOR DE (NIET-) COMMISSIELEDEN

Artikel 3 van de gewijzigde wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek stelt dat de vergaderingen van een onderzoekscommissie in beginsel openbaar zijn. De commissie kan echter op ieder tijdstip anders beslissen. Het gebrek aan voldoende waarborgen voor het vertrouwelijk karakter van bepaalde inlichtingen of getuigenissen, die achter gesloten deuren zijn afgelegd, schaadt zonder meer de belangen van het onderzoek en van de partijen die erbij betrokken zijn.⁹⁸ De nieuwe wetgeving heeft daarom enkele belangrijke aanzetten gegeven om het vertrouwelijk karakter van het onderzoek beter te kunnen garanderen. In tegenstelling tot vroeger kunnen parlementsleden, na beslissing van de Kamer waarvan ze deel uitmaken, hun recht verliezen om de vergaderingen van de commissie bij te wonen.⁹⁹

Bovendien voert de wet een geheimhoudingsplicht in met betrekking tot alle informatie die tijdens en naar aanleiding van niet-openbare commissievergaderingen werd verkregen. De commissie kan de geheimhoudingsplicht opheffen tenzij zij zich uitdrukkelijk verbonden heeft om de geheimhouding in acht te nemen.^{100 101}

Voor de sanctionering in geval van schending van deze geheimhoudingsplicht, wordt een onderscheid gemaakt tussen de commissieleden en alle anderen die - in welke hoedanigheid dan ook- de werkzaamheden van de

⁹⁸ Ervaringen met o.a. de "Bendecommissie-I" hebben aangetoond dat bepaalde getuigen niet vrijuit durfden te spreken omdat hun verklaringen dreigden uit te lekken. Deze lekken kunnen aldus de belangen van een parallel lopend gerechtelijk onderzoek schaden, de veiligheid van bepaalde personen in het gedrang brengen en de geloofwaardigheid van een onderzoekscommissie ondermijnen.

⁹⁹ Zie wetsvoorstel van de Heer ARTS c.s. tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 en van artikel 458 van het Strafwetboek, *Parl. St. Senaat B.Z.* 1991-92, nr. 446-1; artikel 3, tweede lid, wet van 3 mei 1880. Ingevolge deze wetswijziging kunnen de meerderheidspartijen bv. verhinderen dat niet in de commissie vertegenwoordigde partijen de onderzoeksverrichtingen kunnen volgen. Over dit "democratisch deficit" zie F. MEERSSCHAUT, "Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996" IN M. VAN DER HULST EN L. VENVY. (eds.), *Parlementair recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, nr. 44.

¹⁰⁰ Artikel 3, vierde en vijfde lid van de gewijzigde wet van 1880 op het parlementair onderzoek.

¹⁰¹ Een geheimhoudingsplicht is trouwens heel wat dwingender dan een loutere discretieplicht, zie verslag van de commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat, *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 532/4 en *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr. 532/4. Het Hof van Cassatie heeft herhaaldelijk beslist dat artikel 458 Strafwetboek niet kan worden toegepast op personen die enkel tot discretie gehouden zijn, zie Cass. 16 mei 1977, *A.C.* 1977, 949 en 25 oktober 1978, *A.C.* 1978-79, 223.

onderzoekscommissie bijwonen of eraan deelnemen.¹⁰² In geval een niet-commissielid de geheimhouding niet respecteert, voorziet de wet een bestraffing overeenkomstig de bepalingen van artikel 458 van het Strafwetboek (gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden, geldboete van honderd tot vijfhonderd frank).

Wanneer daarentegen een commissielid de geheimhouding schendt, wordt hij o.w.v. de artikelen 58 en 59 van de Grondwet enkel bestraft met de politieke sancties bepaald in de reglementen van Kamer en Senaat. Ter uitvoering van artikel 3 van de wet op het parlementair onderzoek heeft de Senaat een artikel 70bis ingevoegd in haar reglement.¹⁰³ Dit artikel beoogt commissieleden, die informatie verkregen tijdens niet-openbare commissievergaderingen bekendmaken en daardoor afbreuk doen aan de eer en de waardigheid van de Senaat¹⁰⁴ of het goede verloop van het onderzoek of de geloofwaardigheid ervan in gevaar brengen, als sanctie een waarschuwing te geven, publiekelijk te berispen of uit de onderzoekscommissie te verwijderen. Terecht werd in de nodige waarborgen voorzien om te vermijden dat de bestraffing een spel van oppositie tegen meerderheid zou worden: de desbetreffende senator moet gehoord worden, uitsluiting uit de onderzoekscommissie kan enkel na geheime bijzondere meerderheidsstemming in plenaire vergadering, de uitgesloten senator dient onverwijld vervangen te worden door een fractiegenoot, enz...

De Kamer van Volksvertegenwoordigers is op haar beurt overgegaan tot de invoeging van een artikel 55bis¹⁰⁵ dat in tegenstelling tot het Senaatsreglement slechts in één sanctie voorziet, met name uitsluiting van deelneming aan de werkzaamheden van onderzoekscommissies voor de rest van de zittingsperiode. Bovendien verliezen politieke fracties in de Kamer elke mogelijkheid om zitting te hebben in de desbetreffende onderzoekscommissie.¹⁰⁶

Het is ongetwijfeld een stap in de goede richting om inbreuken op de geheimhoudingsplicht te sanctioneren, maar ik meen dat deze politieke sancties niet zwaar genoeg wegen om een redelijke kans op geheimhouding te garanderen.¹⁰⁷ Er is m.i. een onaanvaardbaar onevenwicht tussen de

¹⁰² Over de mogelijke niet-conformiteit van het gemaakte onderscheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zie F. MEERSSCHAUT, "Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996" in M. VAN DER HULST en L. VENY. (eds.), *Parlementair recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, nr. 192.

¹⁰³ Zie *Parl. St.* Senaat 1996-97, nrs. 477/1-477/4.

¹⁰⁴ Senator F. ERDMAN, de indiener van het voorstel, doelt op onthullingen die de werking of de geloofwaardigheid van de commissie niet in het gedrang brengen maar die toch een principiële sanctie vereisen.

¹⁰⁵ Directe aanleiding waren de incidenten met de Heren P. MORIAU en G. ANNEMANS, zie *Parl. St.* Kamer 1996-97, nrs. 1060/1-1060/5.

¹⁰⁶ Zie artikel 55bis, 2 Kamerreglement.

¹⁰⁷ De werkzaamheid van de voorgestelde sancties en de geloofwaardigheid van de betrokken Kamer zal afhangen van de politieke wil om de sancties aan te nemen en om ze vervolgens op een kordate en rechtlijnige wijze toe te passen. Het ware betreuwenswaardig dat (de meerderheidspartijen) in het parlement zich bij het aannemen van deze sancties zouden laten

voorgestelde tuchtmaatregelen en de schade die loslippige parlementsleden kunnen berokkenen aan het onderzoek of aan de rechten en rechtmatige belangen van de betrokken partijen. Vroegere wetsvoorstellen die parlementsleden wilden bestraffen op grond van artikel 458 Strafwetboek¹⁰⁸ werden verworpen wegens hun zogenaamde onverenigbaarheid met artikel 58 van de Grondwet dat bepaalt dat “geen lid van beide Kamers kan worden vervolgd...naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht.” Algemeen wordt immers aanvaard dat een parlements lid voor alle verklaringen en geschriften in het raam van de parlementaire werkzaamheden een volstrekte immuniteit geniet, zowel op strafrechtelijk als op burgerrechtelijk gebied en zowel tijdens als na zijn parlementair mandaat.¹⁰⁹ Een adviescollege van professoren boog zich over de vraag hoe deze strafrechtelijke onverantwoordelijkheid met de geheimhoudingsplicht te verzoenen valt. In hun advies aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹¹⁰ achtten zij het niet wenselijk inbreuken op de geheimhoudingsplicht strafrechtelijk te sanctioneren.¹¹¹ Indien de zuiver pecuniaire sancties¹¹² die door het college worden voorgesteld niet het gewenste effect sorteren, kan overwogen worden nieuwe maatregelen in de reglementen van de Kamers in te voegen. Een collectieve straf voor de fractie, zoals bv. het verminderen van het aantal commissarissen, het inbouwen van carrière-remmende maatregelen¹¹³, evenals het verliezen van het recht om - over legislaturen heen, eventueel zelfs levenslang- in (mediatieke) parlementaire onderzoekscommissies te zetelen, lijken mij alvast valabele alternatieven te zijn om schendingen van de geheimhoudingsplicht tegen te gaan.

De parlementaire onverantwoordelijkheid heeft echter in hoofdzaak betrekking op het uiten van een mening en niet zozeer op het onthullen van specifieke informatie-elementen en details uit individuele dossiers die tijdens een niet-openbare vergadering van de commissie worden besproken- die (wettelijk) moet worden beschermd of die de commissie heeft beloofd te zullen beschermen. Een advies van de Raad van State over de regeling van de

leiden door andere motieven dan het afdwingen van de geheimhouding van niet-openbare getuigenverklaringen.

¹⁰⁸ Zie wetsvoorstellen van de heer Henrion, *Parl. St.* Kamer 1984-85, nr. 1117/1; *Parl. St.* Senaat 1985-86, 78/1 B.Z. 1988, 75/1, 1989-90, 783/1; wetsvoorstel van de heren DE DONNÉA en FORET, *Parl. St.* Senaat B.Z. 1991-92, 99/1.

¹⁰⁹ J. VELU, *Droit Public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 497-498.

¹¹⁰ A. ALEN, F. DELPÉRÉE, A. DE NAUW en J.CL. SCHOLSEM, Advies aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *T.B.P.* 1997.

¹¹¹ De uitoefening van de strafvordering zal er volgens het college immers toe leiden dat “een Hof van Assisen geadieerd wordt i.v.m een gemengd politiek misdrijf of een drukpersmisdrijf... Het feit dat naar aanleiding daarvan de ten laste gelegde feiten in de openbaarheid komen, staat haaks op de bezorgdheid om de geheimhouding ervan te waarborgen.”

¹¹² Zoals: al dan niet gehele inhouding van de parlementaire vergoeding.

¹¹³ Zoals: de mogelijkheid ontzeggen om fractievoorzitter te worden of om in het bureau van Kamer of Senaat te zetelen.

strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers¹¹⁴ stelt dat de vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt op voorwaarde dat deze beperkingen wettelijk geregeld worden en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van bv. de bescherming van de eer en goede naam of het recht om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen. Ofschoon de voorstellen tot strafrechtelijke sanctionering van commissieleden op basis van artikel 458 Strafwetboek veel weerstand blijven oproepen¹¹⁵, meen ik dat de “freedom of speech” zeker niet absoluut is. Als er informatie vrijgegeven wordt in een besloten commissievergadering moeten fundamentele grondrechten -zoals het vermoeden van onschuld en het recht op eer en goede naam- kunnen prevaleren op het grondwettelijk spreekrecht van de commissieleden en eventueel zelfs strafrechtelijk¹¹⁶ afgedwongen worden. A fortiori geldt deze strafrechtelijke optie in geval de inbreuk op de geheimhoudingsplicht gepleegd wordt buiten de uitoefening van de parlementaire functie¹¹⁷ of na het neerleggen van het parlementair mandaat.¹¹⁸

¹¹⁹

Deze beperking van de vrijheid van mening, ingegeven door artikel 10 van het EVRM¹²⁰, vindt haar grondslag in het feit dat de parlementsleden aan een onderzoek in strafzaken deelnemen of hebben deelgenomen en sluit aan bij een algemene tendens om de parlementaire onschendbaarheid op een striktere en meer functionele wijze te interpreteren. Een (vroeger) parlementair mandaat kan en mag geen vrijbrief of excuus zijn om fundamentele mensenrechten te miskennen.

¹¹⁴ Advies R.v.St., afd.wetg. 1995, *Parl. St. Kamer B.Z.* 1995, nr. 61/1, 65-66. De vergelijking met dit advies werd bekritiseerd omdat in een rechtspleging tot vaststelling van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid de Kamer optreedt in de uitoefening van haar rechtsprekende bevoegdheid, zie verslag-Bourgeois, *Parl. St. Senaat*, 1995-96, nr. 148/1, 65.

¹¹⁵ Verslag-BOURGEOIS, *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr. 148/1, 22, 49, 60. (“...sprekrecht van een parlements lid wordt op een onaanvaardbare manier ingeperkt...”, “...parlements lid is tegenover zijn kiezers verantwoording verschuldigd...”, “...nood aan transparantie...”)

¹¹⁶ Net zoals in Italië, Frankrijk en Duitsland waar parlementsleden die de geheimhoudingsplicht schenden eveneens strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. In dezelfde zin: R.v.St., afd. wetg., advies van 22 augustus 1995, *Parl. St. Kamer B.Z.* 1995, nr. 61/1, p. 66; R.v.St., afd. wetg., advies van 3 oktober 1989, *Parl. St. Kamer* 1988-89, nr. 675/2, 10; verslag-Van Parys, *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 532/4, 22; verslag-BOURGEOIS, *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr. 148/1, 48, 52, 56, 63.

¹¹⁷ bv. de periode tussen de ontbinding van de Kamers en de verkiezingen.

¹¹⁸ bv. doordat de betrokkenen niet opnieuw verkozen of verkiesbaar zijn.

¹¹⁹ Het college van professoren vindt ook in deze gevallen strafrechtelijke vervolging niet opportuun en stelt andermaal (pecuniaire) tuchtsancties voor, zoals: weigering of intrekking van eretiteln en inhoudingen op de uitredingsvergoedingen of pensioenen.

¹²⁰ Het feit dat artikel 58 van de Grondwet parlementsleden een ruimere waarborg verleent dan artikel 10§1 EVRM heeft tot gevolg dat deze grondwetsbepaling, overeenkomstig artikel 60 EVRM, primeert op beperkingen van de vrijheid van mening op grond van artikel 10§2 EVRM. De ruimere waarborg van artikel 58 beschermt een parlements lid echter enkel tegen onderzoek of vervolging naar aanleiding van een mening of een stem in uitoefening van zijn (haar) functie uitgebracht en geenszins tegen de onthulling van specifieke informatie uit individuele dossiers, zodat de parlementaire vrijheid van mening in laatstgenoemd geval (uiteraard onder de in artikel 10§2 EVRM opgesomde voorwaarden) kan beperkt worden.

Overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek dient elke onderzoekscommissie van haar werkzaamheden een verslag op te maken dat openbaar gemaakt wordt. Zij vermeldt haar conclusies en formuleert, in voorkomend geval, opmerkingen over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht zijn gebracht en voorstellen over een wijziging van de wetgeving.¹²¹

De interpretatie die door de onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul werd gegeven aan de zinsnede “het maken van opmerkingen over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht werden gebracht”, met als gevolg het noemen van namen in het eindrapport van de commissie, kan echter niet gevolgd worden.¹²² Een onderzoekscommissie heeft weliswaar het recht (en de plicht) de vermeende politieke, gerechtelijke, politionele, militaire,... verantwoordelijkheden vast te stellen, doch dit impliceert geenszins dat zij over andere dan politieke verantwoordelijkheden een oordeel zou kunnen vellen bv. in haar eindverslag. Met recht en rede wordt dan ook gesteld dat de parlementaire onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul buiten haar opdracht is getreden.¹²³

De “Bendecommissie-bis” heeft zich daarom bij het beëindigen van haar werkzaamheden beperkt tot het overmaken aan het gerecht van verscheidene processen-verbaal die aanwijzingen bevatten van strafrechtelijke of disciplinaire inbreuken begaan door magistraten en/of politiemensen betrokken bij het gerechtelijk onderzoek naar de Bende van Nijvel. De voorzitter van de tweede “Bendecommissie” benadrukte dat zijn commissie de voorkeur gaf aan deze discrete aanpak, liever dan namen te noemen van individuen en deze op die manier al schuldig te verklaren zonder dat een grondig onderzoek gevoerd werd volgens de geldende procedures.¹²⁴

V. BESLUIT

Het recht van onderzoek kan beschouwd worden als een kostbaar en onontbeerlijk instrument dat de wetgevende Kamers moet toelaten de noodzakelijke informatie te bekomen met het oog op het formuleren van

¹²¹ Verslag MOUTON-LANDUYT, *Parl. St. Kamer B.Z.* 1991-92, nr. 561/1, 37 en 47; wetsvoorstel van de heer VANDENBERGHE c.s. tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 en van artikel 458 Sw., *Parl. St. Senaat* 1995-96, nr. 148/1, artikel 7.

¹²² Verslag LANDUYT-DE T' SERCLAES, *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 713/6, 146. (“De commissie heeft in elk van de onderzochte dossiers geprobeerd de individuele tekortkomingen te bepalen. Zij kan ter zake geen vrede nemen met een fatalistische ingesteldheid en wenst met klem het beginsel van de verantwoordelijkheid voorop te stellen. Dat geldt in de eerste plaats voor de gezagsdragers binnen de politionele en gerechtelijke instellingen....”)

¹²³ F. DELPÉRIÉ, “La commission ne peut-être une belle-mère”, *La Libre Belgique*, 25 april 1997.

(“Si on restitue l'article 13 dans le contexte d'une commission d'enquête, il s'agit de faire la loi ou de contrôler le gouvernement. La commission n' a pas d'autres missions.”)

¹²⁴ T. VAN PARYS, “Bende-rapport leest als een thriller”, *De Standaard*, 25 oktober 1997 en “Bendecommissie pakt gerechtsdienaars discreet aan”, *De Standaard*, 21 oktober 1997.

beleidsvoorbereidende aanbevelingen en het vaststellen van verantwoordelijkheden in de meest ruime zin van het woord.

Een spaarzaam en doelgericht gebruikt onderzoeksrecht dient een wezenlijk deel van de parlementaire controle op de uitvoerende macht te worden en kan er toe bijdragen dat het verstoorde machtsverevenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht enigszins hersteld wordt. Ook een (politiek uiterst gevoelige) grondwetswijziging waarbij het recht van onderzoek exclusief aan één Kamer zou toegekend worden, bij voorkeur de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zou kunnen bijdragen tot een herwaardering van het parlementair onderzoek.

De ruimere bevoegdheden die het parlement door de wijzigingswet van 30 juni 1996 heeft gekregen, liggen volkomen in de lijn van de prerogatieven die grondwettelijk aan de wetgevende macht zijn toegekend. Het parlement heeft omwille van zijn democratische legitimiteit voorrang op de andere Staatsmachten, zelfs al heeft het in de praktijk veel aan belang ingeboet en heeft het zijn initiatiefrecht grotendeels uit handen gegeven ten voordele van de uitvoerende macht.

De modernisering van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek heeft er zeker toe bijgedragen dat de moeilijkheden die tijdens de werkzaamheden van de eerste “Bendecommissie” aan het licht waren gekomen, onder meer i.v.m. het inzagerecht van een onderzoekscommissie in gerechtelijke dossiers, de medewerking van de rechterlijke macht aan een parlementair onderzoek en het inroepen van het beroepsgeheim voor een onderzoekscommissie, in belangrijke mate werden opgelost in het voordeel van de onderzoekscommissies.

Wat betreft het inzagerecht verdienen de grondwettigheidsbezwaren die door bepaalde rechtsleer werden geuit i.v.m. de samenstelling van een college ad hoc waar de voorzitter van het Arbitragehof deel van uitmaakt zeker de aandacht, teneinde mogelijke ongrondwettelijke collegebeslissingen te vermijden. Een kritische lezing van de mercuriale van Procureur-Generaal LIEKENDAEL kan de vraag opwerpen of aan een onderzoekscommissie niet te vlug inzage verleend wordt in gerechtelijke dossiers, gezien (geheime) elementen uit deze dossiers al te vaak aan de openbaarheid worden prijsgegeven.¹²⁵

Inzake de feitelijke medewerking van leden van de magistratuur aan een parlementair onderzoek stellen er zich voorlopig weinig noemenswaardige

¹²⁵ De Procureur-Generaal bij het Hof van Cassatie betreurde de overhandiging van gerechtelijke dossiers aan de parlementaire onderzoekscommissie-Dutroux-Nihoul door de onderscheiden Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep en waarschuwde er voor dat het niet uit te sluiten valt dat ten gevolge hiervan toekomstige rechtsvervolgingen in deze zaak onontvankelijk worden verklaard.

problemen. Onder meer uit de werkzaamheden van de commissie Dutroux-Nihoul is gebleken dat onderzoekscommissies met regelmaat gebruik maken van de mogelijkheden die hen geboden worden door artikel 4 van de wet op het parlementair onderzoek, bv. door aan een magistraat op te dragen bepaalde huiszoeken uit te voeren of over te gaan tot inbeslagname van voor het onderzoek relevante documenten. De vraag of een parlementaire onderzoekscommissie bij wege van een magistraat kan overgaan tot het nemen van vrijheidsberovende maatregelen is niet onomstreden. Een rechter die op bevel van een onderzoekscommissie overgaat tot een arrestatie kan immers bezwaarlijk nog geacht worden onafhankelijk op te treden in de uitoefening van zijn functie. Het spreekt voor zich dat dit aanleiding kan geven tot schendingen van internationale (artikel 5 EVRM, artikel 9 BUPO) en grondwettelijke (artikel 12) bepalingen.

Het recht het beroepsgeheim in te roepen voor een onderzoekscommissie, evenals het verbod van zelfincriminatie hebben geleid tot een fundamentele verbetering van de rechtspositie van de getuigen, ofschoon de praktijk uitwijst dat de mogelijkheid tot het invoeren van het beroepsgeheim slechts schaars benut wordt.

Voor bepaalde prangende problemen werd n.a.v. de modernisering van de wet op het parlementair onderzoek slechts een onvolledige of niet afdoende oplossing gevonden.

De moeilijkheden ingevolge de samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek, evenals de voortdurende schendingen van de geheimhoudingsplicht voor informatie onthuld tijdens niet-openbare commissievergaderingen, zijn hier de treffendste voorbeelden van. Een parlementaire onderzoekscommissie heeft niet tot doel een gerechtelijk onderzoek uit te voeren, maar wel een maatschappelijk probleem -waarover meestal (tegelijkertijd) een gerechtelijk onderzoek gevoerd wordt- te onderzoeken.

Een parlementair onderzoek mag zich onder geen voorwendsel mengen in de afhandeling van een individueel rechtsgeding. Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, bestaat de enige (voorlopige) oplossing erin dat de wetgevende en de rechterlijke macht enerzijds elkaars (grond)wettelijke bevoegdheden en de fundamentele rechten van eenieder strikt eerbiedigen en anderzijds op een constructieve wijze samenwerken. Een tijdelijke schorsing van een parlementair onderzoek dat een gerechtelijk onderzoek dreigt te doorkruisen, met mogelijke schendingen van de rechten van de verdediging tot gevolg, is m.i. aanvaardbaar mits aan de opschorting van de commissiewerkzaamheden nauw overleg voorafgaat.

Het is betreurenswaardig te moeten vaststellen dat het onderzoek naar een gevoelige aangelegenheid maar zelden geheim blijft. Dit gebrek aan waarborgen voor geheimhouding leidt er toe dat een parlementaire onderzoekscommissie verstoken blijft van een bepaald aantal (cruciale?)

inlichtingen en stukken. Om informatielekken uit niet-openbare commissievergaderingen tegen te gaan, zijn volgens mij dan ook drastischere oplossingen vereist dan de oplossingen die momenteel ter tafel liggen. De essentie zelf van het parlementair onderzoek, evenals de geloofwaardigheid van de wetgevende Kamers staan immers ter discussie. Het lijdt weinig twijfel dat een onderzoekscommissie bij de publieke opinie geloofwaardiger zou overkomen indien niet alleen de niet-commissieleden maar ook de commissarissen zelf door het beroepsgeheim en door artikel 458 van het Strafwetboek zouden gebonden zijn.

De publieke schuldigverklaring, door het noemen van namen in een eindrapport van een onderzoekscommissie, houdt niet enkel een inbreuk in op de rechten van de verdediging maar eveneens een aanslag op de eer en de goede naam van de geciteerde “verantwoordelijken”. Het verleden heeft herhaaldelijk bewezen dat moet worden vermeden dat de rechtsbedeling onder het toezicht van de wetgevende of de uitvoerende machten wordt geplaatst, hetgeen tot rechtsonzekerheid, rechteloosheid en zelfs verdwijning van de rechtsstaat leidt. Bij het zoeken naar het delicate evenwicht tussen de wetgevende en de rechterlijke macht, tussen het parlementair en het gerechtelijk onderzoek, moet een absoluut respect opgebracht worden voor de individuele rechten van de verdediging en voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij het rechtspreken.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is en blijft immers de beste waarborg voor de fundamentele grondrechten van eenieder.

Tot slot lijkt het mij gepast om bij het onderzoeksrecht nog enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Een recent onderzoek heeft aangetoond dat een meerderheid van de Belgen (56 %) niet gelooft dat de onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul de waarheid in deze zaak zal bovenspitten. Bovendien bleek uit dezelfde enquête dat zo maar eventjes 83 % van de bevolking beweerde het geloof in de instellingen te hebben verloren.¹²⁶

Dit legitimiteitsverlies is ongetwijfeld, en vooral, het gevolg van het niet zo fraaie imago van onze individuele parlementsleden. De vermeende of terecht beschuldigingen van corruptie, favoritisme, cliëntelisme, cumulatie, onbekwaamheid, te grote afhankelijkheid van politieke partijen, regering of drukingsgroepen, absentisme, enz... die, al dan niet terecht, versterkt worden door de media, hebben een klimaat gecreëerd van wantrouwen, ongeloof, onverschilligheid en afkeer van de burgers tegenover de politiek en haar vertegenwoordigers. De belangrijkste taak van het parlement bestaat er dan ook in dat zij -alsnog- als ultieme behoedster van de belangen van de Natie het vertrouwen van de bevolking in onze democratische instellingen moet zien te herwinnen.

¹²⁶ Onderzoek verricht door het opiniepeilingsbureau Marketing Unit in opdracht van La Libre Belgique, *De Standaard*, vrijdag 27 december 1996, 3.

“De traditionele taken van de Kamer zijn het wetgevend werk en de controle van de uitvoerende macht. Maar tijdens dit zittingsjaar was onze assemblée vooral het klankbord van de grote verzuchtingen van de samenleving. De emoties die door onze medeburgers sterk werden beleefd, vonden zo hun verlengstuk in de werkzaamheden van de Kamer.”¹²⁷

VI. BIJLAGE¹²⁸

Overzicht parlementaire onderzoekscommissies Kamer van Volksvertegenwoordigers / Senaat (E. TOEBOSCH, Parlementen en reglementen, Brussel, Story-Scientia, 1991, 168-175; Senaat: Dienst juridische zaken en documentatie; Kamer: Dienst van de adjunct-secretaris-generaal)

A. KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

- | | |
|-----------------|---|
| * 5 mei 1880 | Parlementaire onderzoekscommissie inzake de morele en materiële toestand van het lager onderwijs in België, de uitslagen van de wet van 1 juli 1879 en de middelen aangewend om de uitvoering van deze wet te beletten. |
| * 10 maart 1909 | Parlementaire onderzoekscommissie teneinde de uitslagen van de wet van 21 mei 1902 (wijziging van de militiewet en van de wet op de bezoldiging van de dienstplichtigen) na te gaan. |

¹²⁷ Toespraak van Kamervoorzitter R. LANGENDRIES ter gelegenheid van de sluiting van het zittingsjaar 1996-97, *Beknopt Verslag Kamer* 10 Juli 1997, nr. 183, p. 4340.

¹²⁸ lijst bijgewerkt tot en met 1 december 1997.

- * 17 april 1935

Parlementaire onderzoekscommissie belast met het vastleggen van de verantwoordelijkheden inzake de devaluatie van de frank, vastgelegd bij de wet van 30 maart 1935 en het K.B. van 31 maart 1935.

- * 15 januari 1959

Parlementaire onderzoekscommissie omtrent de gebeurtenissen die zich voordeden in Leopoldstad in januari 1959.

- * 28 juni 1972

Parlementaire onderzoekscommissie naar het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de BRT, van de RTB en van de Kabeltelevisie.

- * 6 juni 1985

Parlementaire onderzoekscommissie naar de oorzaken, de omstandigheden van en de lessen die moeten worden getrokken uit de tragische gebeurtenissen die zich op woensdag 29 mei 1985 tijdens de voetbalwedstrijd Liverpool-Juventus Turijn hebben voorgedaan.

- * 9 april 1987

Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de Belgische leveringen van wapens en munitie aan landen die in een gewapend conflict verwickeld zijn of waartegen een wapenembargo geldt.

- * 17 maart 1988

Parlementaire onderzoekscommissie voor de studie van de draagwijdte, de oorzaken en de gevolgen van de mogelijke fraudeschandalen en van eventuele overtredingen op het Non-Proliferatieverdrag door het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) of aanverwante bedrijven.

KRITISCHE BESCHOUWINGEN BETREFFENDE HET RECHT VAN ONDERZOEK VAN
KAMER EN SENAAT

- * 21 april 1988 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme gebeurt

- * 16 juni 1988 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de Belgische leveringen van wapens en munitie aan landen die in een gewapend conflict verwickeld zijn of waartegen een wapenembargo geldt.

- * 26 november 1992 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel.

- * 5 maart 1992 Parlementaire onderzoekscommissie inzake de in-, uit- en doorvoer van industriële en huishoudelijke afvalstoffen.

- * 17 juni 1993 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar legeraankopen.

- * 13 juni 1995 Parlementaire onderzoekscommissie belast met een onderzoek naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de “Bende van Nijvel”.

KRITISCHE BESCHOUWINGEN BETREFFENDE HET RECHT VAN ONDERZOEK VAN
KAMER EN SENAAT

- * 7 april 1987 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de omstandigheden waarin België, rechtstreeks of zijdelings, betrokken zou zijn in de handel en het vervoer van wapens en munitie naar de landen ten aanzien waarvan de regering tot een embargo heeft besloten.

- * 23 maart 1988 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek en de beoordeling van de voorschriften inzake nucleaire veiligheid, de maatregelen ter voorlichting en bescherming van de bevolking en de evacuatievoorzieningen in geval van verhoogde radioactiviteit op het grondgebied van het Rijk.

- * 20 december 1990 Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de recente onthullingen over het bestaan in België van een clandestien internationaal inlichtingennetwerk, bekend onder de naam “Gladio”.

- * 18 juli 1996 Parlementaire onderzoekscommissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België.

- * 23 januari 1997 Instelling van een bijzondere commissie-Rwanda.¹³⁰

¹³⁰ Deze bijzondere commissie werd ingevolge de ontoereikendheid van de normale parlementaire procedure omgevormd tot een commissie die beroep kon doen op artikel 56 van de Grondwet en op de bevoegdheden bepaald in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Zie *Parl. St. Senaat*, 1996-97, nr. 1-526/1-4.