

## TERUGBLIK OP HET FENOMEEN 'PARLEMENTAIR ONDERZOEK'

L. Dupont\*

### Inleiding

Het onlangs afgeronde 'Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt'<sup>1</sup>, heeft nieuwe aandacht opgewekt voor de problematiek van de juridische mogelijkheden en grenzen van het recht van parlementair onderzoek en derhalve voor het fenomeen zelf van het parlementair onderzoek.

Het was voorspelbaar dat de problematiek van de draagwijdte van het recht van parlementair onderzoek vrij pregnant aan de orde zou komen. Een Parlementaire Commissie die – belast met voornoemde, enigszins verhullend omschreven opdracht – in feite tot taak had gekregen een onderzoek in te stellen naar het falen van het gerechtelijk onderzoek inzake de reeks zware misdrijven, toegeschreven aan de zogenaamde Bende van Nijvel, zou onontkoombaar moeten opereren in het grensgebied tussen parlementair en gerechtelijk onderzoek en zodoende geconfronteerd worden met de uiterste grenzen van haar bevoegdheden.

Uiteindelijk is deze confrontatie harder verlopen dan aanvankelijk door sommigen werd ingeschat. Soms stonden de standpunten over bevoegdheidsaangelegenheden van de Commissie en van leden van de magistratuur zo haaks op elkaar, dat de voorgenomen werkzaamheden van de Commissie in een impasse dreigden te geraken. Een overleg tussen de Commissie en het College van Procureurs-Generaal, onder voorzitterschap van de Minister van Justitie, bleek nodig te zijn om de standpunten voldoende dicht bij elkaar te brengen opdat de Commissie haar onderzoek zou kunnen verderzetten, althans min of meer overeenkomstig haar eigen programmatie.<sup>2</sup>

Hoe dan ook, het optreden van de zogeheten 'Bendecommissie' heeft de problematiek van de bevoegdheden van een Parlementaire Onderzoekscommissie, vooral in relatie tot de rechterlijke macht, gereactualiseerd en problemen aan de orde gesteld die om een eigentijdse bezinning vragen.

In andere bijdragen tot dit themanummer wordt ingegaan op problemen die verband houden met de inhoudelijke opdracht van de Bendecommissie.

De bedoeling van voorliggende bijdrage is deze Commissie in een breder juridisch en historisch kader te situeren, met bijzondere aandacht voor enkele specifieke bevoegdheidsproblemen waarmee zij werd geconfronteerd.

\* Gewoon Hoogleraar Strafrecht aan de K.U.Leuven.

1. Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door VAN PARYS, T. en LAURENT, Ph., *Gedr. St.*, Kamer 1989-90, nrs. 59/8, 59/9 en 59/10-1988.

2. Zie het sub noot 1 geciteerde verslag, p. 25 e.v.

## 1. Situering van het recht van Parlementair Onderzoek

### A. RECHTSBRONNEN

Het recht van Parlementair Onderzoek is verankerd in de Grondwet, die dit recht toekent zowel aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers als aan de Senaat. Art. 40 G.W. bepaalt immers dat elke Kamer het recht heeft van onderzoek.

Op grond van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen is dit recht van onderzoek ook toegekend aan de communautaire en regionale parlementaire instellingen.<sup>3</sup> In navolging van art. 40 G.W. bepaalt art. 40 van de Bijzondere Wet, dat elke Raad het recht heeft van onderzoek.<sup>4</sup>

Het in de Grondwet in lakonieke bewoordingen toegekend parlementair enquêterecht werd geconcretiseerd in de Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek<sup>5</sup>, waarvan de krachtlijnen hierna worden besproken (infra, sub 2). De inhoud van deze wet werd overigens ook door de decretale wetgevers geheel of gedeeltelijk overgenomen voor de normering van het recht tot onderzoek van de communautaire of gewestelijke parlementaire instellingen.<sup>6</sup>

### B. STAATSRECHTELIJKE FUNCTIES

Het recht van Parlementair Onderzoek, zoals uitgewerkt in de Wet van 3 mei 1880, bestaat niet alleen in het recht om op onderzoek uit te gaan en informatie in te winnen. Zoals terecht werd opgemerkt is het wezenlijke van dit recht het *recht op informatie*, nl. het recht om zo nodig informatie af te dwingen.<sup>7</sup> Tijdens de parlementaire voorbereiding van de Wet van 3 mei 1880 werd in dit verband uitdrukkelijk verklaard: 'De uitoefening van het recht van onderzoek impliceert de bevoegdheid om burgers te verplichten om te verschijnen en te antwoorden op de hen gestelde vragen, de bevoegdheid om hen de eed te doen afleggen, en de be-

3. De Vlaamse Raad heeft daar reeds gebruik van gemaakt, met name door de oprichting op 8 januari 1987 van de Commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zie: *Gedr. St.*, VI. R., 1986-87, nr. 185/1.

4. Art. 40 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 is van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap, ingevolge art. 44 van de Wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, *B.S.*, 18 januari 1984.

5. *B.S.*, 5 mei 1880; zie ook: W. 10 juni 1981 houdende vaststelling van de Nederlandse tekst van de Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, *B.S.*, 14 november 1981.

6. Zie: Decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 12 juni 1981; Decreet van de Vlaamse Raad van 20 maart 1984 en het Decreet van het Waalse Gewest van 15 september 1982.

De overname van bepalingen uit de Wet van 3 mei 1880 impliceert evenwel niet dat onderzoekscommissies aangesteld door de Raden dezelfde bevoegdheden hebben als de Commissies die aangesteld worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Senaat. Men dient immers ook rekening te houden met de aan de nationale wetgever voorbehouden materies en met de omstandigheid dat de Grondwet bepaalde dwangmiddelen van onderzoek slechts op grond van een wet toelaatbaar acht, zoals de huiszoeking (art. 10 G.W.) en de opheffing van het briefgeheim (art. 22). Zie hierover: ALLEN, A., BEIRLAEN, A., DE NAUW, A. e.a., onder voorzitterschap van RIMANQUE, K., 'Advies over de vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek', *Gedr. St.*, VI. R., B.Z., 1988, nr. 126/1, p. 3, nrs. 7 en 8.

7. DÖLLE, A.H.M., *Het recht van parlementaire enquête, Nederlands Parlementsrecht, Monografie 3*, Wolters-Noordhoff, 11 e.v. Deze typering geldt evenzeer voor het Belgisch als voor het Nederlands parlementair enquêterecht.

voegdheid om wederrechtelijke weerstand te sanctioneren. Het welslagen van het onderzoek kan niet overgelaten worden aan de goedwilligheid van het individu'.<sup>8</sup>

Dit recht van onderzoek wordt traditioneel in verband gebracht met het initiatiefrecht van de wetgevende macht (art. 27 G.W. en art. 18 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen). Opdat de wetgevende macht daadwerkelijk in de gelegenheid gesteld zou kunnen worden om autonoom wetgevende initiatieven te nemen, moet zij de mogelijkheid hebben om alle daartoe dienstige informatie in te winnen, zonder daarin afhankelijk te zijn van wie dan ook, zelfs niet van de uitvoerende macht.<sup>9</sup>

In het perspectief van het wetgevend initiatief heeft het recht van onderzoek dan ook manifest een *beleidsvoorbereidende en beleidsondersteunende* functie.

Anderzijds is het recht van onderzoek ook een belangrijk instrument van *politieke controle* op de uitvoerende macht, een middel dat – naast het interpellatieright en de procedure van vragen en antwoorden – de parlementaire instellingen toelaat o.m. toezicht uit te oefenen op het regeringsbeleid.<sup>10</sup>

Bij wege van het recht van onderzoek kan tenslotte ook de politieke verantwoordelijkheid vastgesteld worden van ministers (art. 63 en 89 G.W.) en staatssecretarissen (art. 91bis G.W.) ten aanzien van het Parlement en van de leden van de Executieven (art. 71 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen) ten aanzien van de Raden: '... de uitoefening van het recht van onderzoek verschaft de parlementaire instellingen bijzondere mogelijkheden om feiten vast te stellen, het gevoerde beleid te evalueren en de politieke verantwoordelijkheden te bepalen'.<sup>11</sup>

Kortom, het recht van onderzoek kan beschouwd worden als een kostbaar instrument dat de parlementaire instellingen moet toelaten, uiteraard mits het respecteren van de bevoegdheden die door de Grondwet aan andere machten werden toevertrouwd (infra, sub 4), hun constitutionele opdrachten naar behoren te vervullen.<sup>12</sup>

8. Bijlage 1 (nr. 50) bij de Memorie van Toelichting, *Gedr. St.*, Kamer, 1879-80, nr. 39, p. 128.

9. THONISSEN, J.J., *La Constitution belge annoté*, Brussel, Bruylant, 1879, 155; TRAESE, G., 'De parlementaire enquête', *De parlementaire enquête in België en Nederland*, Zwolle, 1978, 7.

10. TRAESE, G., *o.c.*, 8 en 10 e.v.

11. ALLEN, A., BEIRLAEN, A., DE NAUW, A. e.a., onder voorzitterschap van RIMANQUE, K., *o.c.*, 2. In dit advies wordt er op gewezen dat krachtens art. 90 G.W. alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht van onderzoek eveneens kunnen aanwenden om te onderzoeken of er redenen zijn om een minister of staatssecretaris in beschuldiging te stellen.

12. *Pand. B.*, v° *Enquête parlementaire*, nrs 2-3; UYTENDAELE, M., 'Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête: un dialogue difficile et nécessaire', *J.T.*, 1989, 205. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd hierover verklaard: '... cette prérogative (le droit d'enquête) est un organisme essentiel, nécessaire des gouvernements parlementaires. C'est en l'exercant que les Chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, constater les besoins du pays, appeler la lumière sur des situations obscures, réprimer les abus du pouvoir, prévenir les usurpations, en un mot, affirmer leur autorité souveraine dans la gestion des affaires publiques', Rapport fait, au nom de la section centrale, par NOTHOMB, A., *Gedr. St.*, Kamer, 1879-80, 18 februari 1880, p. 165.

## 2. Krachtlijnen van de Wet van 3 mei 1880

### A. DOELSTELLINGEN EN WETSGESCHIEDENIS

De hoofdbedoeling van de Wet van 3 mei 1880 was om aan het Parlement de nodige middelen te verschaffen om het recht van onderzoek daadwerkelijk te kunnen effectueren, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de spontane inschikkelijkheid van wie dan ook.<sup>13</sup> Met het oog hierop werd als één van belangrijkste actiemiddelen beschouwd, het scheppen van een dwingende verplichting voor de personen die daartoe zouden uitgenodigd of gedagvaard worden, om waarheidsgetrouwe verklaringen af te leggen; het afdwingbaar maken a.h.w. van het informatierecht van het parlement.

Een wettelijke regeling werd daarenboven noodzakelijk geacht om te verhinderen dat de uitoefening van het recht tot onderzoek zou ontaarden in een willekeurig optreden of een louter partijpolitieke aangelegenheid.<sup>14</sup>

De Wet van 3 mei 1880 zelf is een eindprodukt van een wetgevingsproces dat reeds in 1864 een aanvang had genomen. Op 13 december 1864 werd een wetsvoorstel ingediend dat evenwel beperkt bleef tot de regeling van het parlementair onderzoek met het oog op de toepassing van art. 34 G.W., met name het onderzoek van de geloofsbrieven van de verkozen parlementairen en de beslissing omtrent de geschillen die hieromtrent kunnen rijzen. De tekst ervan was reeds goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, doch de ontbinding van de Kamers van 1870 verhinderde de goedkeuring ervan door de Senaat.<sup>15</sup> Op 11 december 1879 werd dit wetsvoorstel hernomen, met dien verstande dat een aantal wijzigingen werden ingevoerd teneinde het toepassingsgebied van de Wet uit te breiden tot alle parlementaire onderzoeken.<sup>16</sup>

### B. OVERZICHT

Het valt buiten het bestek van deze bijdrage om uitvoerig in te gaan op alle bepalingen van de Wet van 3 mei 1880 en de wijze waarop deze in de praktijk worden

13. 'La Chambre qui veut exercer cette importante prérogative ne doit ni être laissée au bon vouloir des particuliers dont elle réclame des renseignements, ni dépendre des autres branches du pouvoir législatif, et surtout du gouvernement dont elle peut avoir à apprécier les actes', verklaring van PIRMEZ, geciteerd in: *Projet de loi nr. 50, Exercice du droit d'enquête en fait de vérification des pouvoirs des membres de la représentation nationale, Rapport fait au nom de la section centrale par HYMANS, M., séance du 1<sup>er</sup> février 1865, Gedr. St., Kamer, 1879-80, bijlage 2, wetsontwerp nr. 39, p. 130.*

14. 'L'usage de ce droit... demande à être réglé par une loi qui en trace nettement l'étendue et les limites: l'étendue, pour qu'il reste efficace, les limites, pour qu'il ne dégénère pas en abus et ne glisse pas vers l'arbitraire et le despotisme, en quelque sorte anonyme et irresponsable, le moins tolérable de tous, d'une majorité de parti', *Rapport fait au nom de la section centrale par NOTHOMB, A., Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 80, 16.*

15. Zie: *Projet de loi sur les enquêtes parlementaires, Exposé des Motifs et Annexes 1-2, Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 39, 127 e.v.*

16. *Ibid.*

toegepast. Wij beperken ons tot een beknopt overzicht, en verwijzen voor méér details naar de desbetreffende literatuur.<sup>17</sup>

Het recht van onderzoek wordt verricht, hetzij door de Wetgevende Kamer zelf, hetzij door een Commissie die daartoe door de Kamer uit haar midden wordt aangesteld (art. 2). In dit laatste geval heeft ieder lid van de Kamer die de Commissie heeft aangesteld het recht om het onderzoek van de Commissie bij te wonen (art. 3, tweede lid), zij het op passieve wijze.

De vergaderingen waarop getuigen of deskundigen worden gehoord – enkel deze – zijn openbaar, tenzij de Commissie anders beslist (art. 3, derde lid).

De basisbevoegdheden verbonden aan het recht van onderzoek worden verwoord in art. 4, eerste lid. Hierin wordt bepaald dat de Kamer of de Commissie van onderzoek, alsook hun voorzitter, de bevoegdheden hebben die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent. Deze tekst, die samen met het hierna te bespreken art. 8, aan het parlementair onderzoeksrecht zijn wezenlijke inhoud geeft, heeft in de parlementaire bespreking die tot wet heeft geleid aanleiding gegeven tot scherpe disputen.<sup>18</sup> Sommigen waren van oordeel dat in het kader van het recht van onderzoek, waarin uiterst gewichtige problemen die het algemeen belang raken aan de orde konden zijn, de parlementaire onderzoeksinstanties over dezelfde bevoegdheden moesten kunnen beschikken als een onderzoeksrechter. Anderen daarentegen argumenteerden dat al te ruime bevoegdheden een bedreiging zouden kunnen uitmaken voor de grondrechten van de burger, niet in het minst gelet op de omstandigheid dat bij de meeste parlementaire onderzoeken ook *politieke* belangen en passies een rol konden spelen. Deze laatsten stelden dan ook voor de bevoegdheden in alle gevallen beperkt te houden, en meer bepaald geen bevoegdheden toe te kennen tot plaatsbezoek, tot huiszoekingen en tot inbeslagnemingen van papieren en documenten. In de uiteindelijke tekst werd in enigermate een compromis tot stand gebracht. Enerzijds werden weliswaar zonder enige tekstuele beperking aan de parlementaire onderzoeksinstanties de bevoegdheden gegeven die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent. Maar anderzijds werd ook bepaald dat de Kamer die bevoegdheden kan beperken, telkens wanneer zij een onderzoek gelast (art. 4, tweede lid), teneinde zodoende dreigende misbruiken te voorkomen.

Tenzij de Wetgevende Kamer die een parlementair onderzoek beveelt anders beslist, kan een parlementaire onderzoeksinstantie derhalve: een onderzoek ter plaatse verrichten (art. 62 Sv.), getuigen verhoren (art. 71 e.v. Sv.), confrontaties organiseren, huiszoekingen verrichten, overgaan tot inbeslagnemingen (art. 87 e.v. Sv.) en deskundigen aanstellen (art. 43 e.v. Sv.). Uiteraard zal de parlementaire onderzoeksinstantie gebonden zijn aan dezelfde regels die de onderzoeksrechter in acht dient te nemen, zoals b.v. deze die gelden inzake het huiszoekingsrecht (art. 10 G.W.)

---

17. Een uitvoerige bibliografie hierover vindt men aan het einde van het artikel van UYTENDAELE, M., 'L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel. Quelques réflexions sur les enquêtes parlementaires et sur la responsabilité ministérielle', *J.T.*, 1986, 369. Voor een gedetailleerde bespreking, zie: TRÆST, G., 'De parlementaire enquête', in *De parlementaire enquête in Nederland en België*, Vereniging voor vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1978, 4-51; idem, 'Het recht van onderzoek van het parlement', *Adm. Lex*, 1979.

18. Zie hierover het verslag van NOTHOMB, A., *Parl. St.*, Kamer, 1879-80, reeds geciteerd, p. 167-168.

Dat een parlementaire onderzoeksinstantie de bevoegdheden heeft die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent, betekent *niet* dat zij in de bevoegdheden van de onderzoeksrechter treedt, of als onderzoeksrechter kan optreden. De bevoegdheden die aan een parlementaire onderzoeksinstantie worden toegekend hebben een ander karakter en een andere finaliteit dan deze waarover de onderzoeksrechter beschikt: parlementair onderzoek is geen gerechtelijk onderzoek, geen onderzoek in strafzaken. Om deze reden is het een parlementaire onderzoekscommissie niet toegelaten dwangmaatregelen te gebruiken die een vrijheidsberoving impliceren, zoals een aanhoudingsbevel (art. 7 G.W.). Zij is evenmin bevoegd een verdachte als verdachte te ondervragen: van zodra de Commissie vaststelt dat er een strafbaar feit is gebeurd, moet een proces-verbaal opgemaakt worden ten behoeve van de Procureur-Generaal bij het hof van beroep van het rechtsgebied waar het misdrijf gepleegd is, opdat daaraan gevolg zou gegeven worden als naar recht (art. 10, eerste lid).

In beginsel zijn de aan de parlementaire onderzoeksinstantie toegekende bevoegdheden niet delegerbaar, tenzij bij wege van een ambtelijke opdracht voor een specifieke onderzoeksdaad, die overigens enkel gegeven kan worden aan een raadsheer in het hof van beroep of een rechter in de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de onderzoeksverrichting moet geschieden (art. 4, tweede en derde lid).

Tegenover de bevoegdheden van de parlementaire onderzoeksinstantie staan verplichtingen van de burgers. Art. 8, eerste lid bepaalt hieromtrent dat getuigen, tolken en deskundigen tegenover de Kamer, de Commissie of de aangestelde magistraat gelijke verplichtingen hebben als tegenover de onderzoeksrechter en dat op de weigering of het verzuim daaraan te voldoen dezelfde straffen staan. In dit verband moge verwezen worden naar artikel 80 Sv. dat bepaalt dat hij die gedagvaard wordt om als getuige te worden gehoord, onder de bedreiging van straffen bij niet-naleving, gehouden is om te verschijnen en aan de dagvaarding te voldoen.<sup>19</sup>

Op grond van art. 75 Sv. zijn getuigen verplicht de eed af te leggen en de volle waarheid te spreken. De weigering om de eed af te leggen wordt beschouwd als een weigering tot verschijning en kan als zodanig gesanctioneerd worden, op grond van art. 80 Sv.<sup>20</sup> De eedformule is deze die geldt voor het Hof van Assisen (art. 8, laatste lid). Valse getuigenis, het afleggen van valse verklaringen door tolken of deskundigen en verleiding van getuigen, tolken of deskundigen wordt door de Wet van 3 mei 1880 expliciet strafbaar gesteld in art. 9.<sup>21</sup>

---

19. De vraag rijst of bij weigering te verschijnen een bevel tot medebrenging kan uitgevaardigd worden, zoals bepaald in art. 80 en 92 Sv. Volgens gezaghebbende constitutionalisten en penalisten, zou dit niet toegelaten zijn, gelet op de omstandigheid dat dit strijdig zou zijn met art. 7 G.W.; ALEN, A., BEIRLAEN, A., DE NAUW, A. e.a., *gecteerd advies*, p. 3, nr. 7.

20. DECLERCO, R., *Strafvordering*, Boek I, 8<sup>e</sup> druk, 1987, 143; FRANCHIMONT, M. e.a., *Manuel de procédure pénale*, Luik, 1989, 313.

21. Deze strafbaarstelling drong zich op, omdat aanvaard wordt dat een valse getuigenis voor de onderzoeksrechter niet strafbaar is (overeenkomstig de art. 215 e.v. Sw.). Dit werd reeds opgemerkt door de annotator (G.N) bij de publikatie van de Wet van 3 mei 1880 in de *Pasin.*, 1880, p. 195, die schreef: '... devant le juge d'instruction, le témoin peut dire ce qu'il veut, sans s'exposer aux peines du faux témoignage'. Dezelfde opvatting over de niet-strafbaarheid van de valse getuigenis voor de onderzoeks-

Vermelden wij tenslotte nog dat de uitgaven voor het onderzoek aangerekend worden op de begroting van de Kamer die het onderzoek heeft gelast (art. 11) en dat de bevoegdheid van de Commissie vervalt door de ontbinding van de Kamer die het onderzoek heeft gelast, terwijl de werkzaamheden worden geschorst door de sluiting van de zitting, tenzij de Kamer anders beslist (art. 13).

### 3. Korte historische schets van de toepassingen van het parlementair onderzoeksrecht

Anders dan men mogelijk zou kunnen verwachten werd – met uitzondering van het laatste decennium – door de Wetgevende Kamers opvallend weinig beroep gedaan op de mogelijkheid tot parlementair onderzoek die hen door art. 40 G.W. en de Wet van 3 mei 1880 wordt geboden.

Teneinde de Bendecommissie en de juridische problemen waarmee zij geconfronteerd werd mede in een historisch perspectief te kunnen situeren, worden hierna in het kort de parlementaire onderzoeken voorgesteld die tot dusver werden uitgevoerd. Wij onderscheiden daarin drie periodes.

#### A. VOOR 1880

Bij de parlementaire voorbereiding van de Wet van 3 mei 1880, werd gewag gemaakt van drie parlementaire onderzoeken die voorheen werden bevolen en uitgevoerd: een parlementair onderzoek in 1840 over de toestand van de industrie en de handel, dat gekwalificeerd werd als 'plutôt administrative que parlementaire', en twee onderzoeken over verkiezingen: in 1859 over de verkiezingen te Leuven en in 1864 over de verkiezingen te Bastogne.<sup>22</sup>

Behoudens deze drie<sup>23</sup> werden nog parlementaire onderzoeken bevolen, maar zij werden niet ten uitvoer gebracht om redenen die toegeschreven worden aan het ontbreken van een precieze regeling. Zo kan o.m. melding gemaakt worden van 'une enquête sur les causes et les auteurs de nos revers dans la dernière campagne', die op 24 december 1831 werd bevolen naar aanleiding van de toenmalige onlusten, maar die nooit tot uitvoering kwam omdat de aangestelde Commissie van het parlement niet de bevoegdheden kreeg die ze vroeg, zoals: zoekingsrecht in openbare bewaarplaatsen en archieven van ministeriële departementen, het recht om alle ambtenaren te ondervragen, de bevoegdheid om de eed op te dragen, lijfswang te bevelen en zelfs te zetelen buiten de zittingstijd van de Kamers.<sup>24</sup>

---

rechter geldt ook nog vandaag, zie: DECLERCQ, R., *o.c.*, *l.c.* en Cass., 26 november 1985, *Arr. Cass.*, 1985-86, nr. 208.

22. Zie het verslag van NOTHOMB, A., *Parl. St.*, Kamer, 1879-80, 18 februari 1880, 165.

23. TRAEST, A., maakt tevens melding van een vierde enquête die in 1845 zou gehouden zijn en die o.m. tot doel had na te gaan of er bedrog gepleegd was bij het gebruik van materialen bij de bouw van een tunnel. Zie TRAEST, A., *o.c.*, 47-48.

24. Zie hierover HYMANS, L., 'Des enquêtes parlementaires', *B.J.*, 1859, (1313-1316 en 1329-1336), 1335-1336.

Voor het onderzoek naar eventuele onregelmatigheden bij de verkiezingen te Leuven en te Bastogne werd telkens een specifieke wet uitgevaardigd<sup>25</sup>, waarin embryonaal bepalingen voorkwamen die – enigszins geamendeerd – later zouden overgenomen worden in de Wet van 3 mei 1880. Zo werd in deze wetten o.m. bepaald dat de onderzoekscommissie en haar voorzitter over de bevoegdheden zouden beschikken die in het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksmagistraten en de voorzitters van de hoven van assisen worden toegekend (art. 2 W. 20 oktober 1859 en art. 2 W. 7 januari 1864) en dat getuigen, deskundigen en andere personen wiens medewerking geëist of gevraagd kan worden in criminele zaken, voor de onderzoekscommissie aan dezelfde verplichtingen onderworpen zouden zijn als voor de hoven van assisen, en strafbaar zouden zijn met dezelfde straffen in geval van misdrijf of van weigering (art. 3 W. 20 oktober 1859 en art. 3 W. 7 januari 1864.)

## B. VAN 1880 TOT 1980

In een periode van honderd jaar, te rekenen vanaf het bestaan van de Wet van 3 mei 1880, kunnen slechts 6 parlementaire onderzoeken gesignaleerd worden, waarvan één trouwens nooit werd voltooid.

1. Het initiatief voor het eerste onderzoek werd genomen tijdens de parlementaire voorbereiding zelf van de Wet van 3 mei 1880. Het betreft het beruchte onderzoek over het *lager onderwijs*, dat plaatsvond tussen 1880 en 1882 in de hitte van de schoolstrijd.<sup>26</sup> De aanleiding tot het in alle hevigheid ontbranden van de schoolstrijd was het verzet van de katholieken tegen de Onderwijswet van 1 juli 1879, de zogenaamde Wet VAN HUMBEECK, waardoor – tijdens het liberale ministerie van FRÈRE-ORBAN (1878-1884) – het onderwijs krachtig gelaïciseerd werd. Deze wet bepaalde o.m. dat er in elke gemeente ten minste één openbare lagere school moest zijn en dat aldaar het godsdienstonderwijs alleen mocht gegeven worden na de schooluren en in een afzonderlijk lokaal. De politieke meerderheid van dat ogenblik verweet de katholieken in het algemeen, maar de clerus en het episcopaat in het bijzonder, de toepassing van deze wet met alle denkbare middelen te saboteren. Bij wege van een parlementair onderzoek, dat op hevige weerstand stootte van de katholieke fractie in het parlement, wilde de meerderheid niet alleen de resultaten van de Wet VAN HUMBEECK evalueren, maar voor-

---

25. Loi du 21 octobre 1859 concernant les mesures organiques de l'enquête sur les élections de l'arrondissement de Louvain, *B.S.*, 22 oktober 1859, *Pasin.*, 1859, 325. Loi du 7 janvier 1864 concernant les mesures organiques de l'enquête sur l'élection de l'arrondissement de Bastogne, *B.S.*, 10 januari 1864, *Pasin.*, 1864, 14.

26. 'Enquête sur la situation morale et matérielle de l'enseignement primaire en Belgique, sur les résultats de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 et les moyens employés pour entraver l'exécution de cette loi', Voorstel tot oprichting van een commissie van onderzoek, *Hand.*, Kamer, 20 januari 1880, 257-258; Verslag in naam van de Centrale Afdeling, *Gedr. St.*, Kamer, 1879-80, 25 februari 1880, nr. 89, p. 170; Beslissing tot oprichting van de onderzoekscommissie, *Hand.*, Kamer, 19 en 23 maart 1880, 722 e.v. en *Parl. Hand.*, Kamer, 5 mei 1880, 1014; Verslag van de onderzoekscommissie, *Gedr. St.*, Kamer, 1881-82, bijlage, nr. 166, 1 e.v.; Openbare discussie over het verslag, *Parl. Hand.*, Kamer, 2, 3, 4, 8 en 9 april 1884, 1019 e.v.



al ook de ondermijningsactiviteiten ervan door de katholieken objectiveren en zo nodig aan de kaak stellen. Het parlementair onderzoek – waaraan de katholieken elke medewerking ontzegden, zich daarvoor onder meer verantwoordend door een beroep te doen op constitutionele grondrechten als de vrijheid van mening, van godsdienst en van onderwijs – had een ongeziene omvang. Een parlementaire onderzoekscommissie van 25 personen deelde zich op in subcommissies, teneinde een onderzoek te kunnen verrichten in 96 kantons van het land. Provinciale en gemeentelijke overheden en zelfs het leger werden bij het onderzoek betrokken; méér dan achtduizend dienstplichtige militairen moesten examenformulieren invullen waaruit het peil van het lager onderwijs moest blijken. Enkel en alleen aan het onderzoek in de provincie Luxemburg (20 kantons) werden door een subcommissie, die zich daartoe ter plaatse begaf, 69 werkdagen besteed, inclusief de 54 zittingen waarin 1.851 getuigen werden gehoord.<sup>27</sup> De globale kostprijs van het parlementair onderzoek bedroeg in die tijd niet minder dan 686.500 toenmalige fr., waarvan 382.000 fr. enkel voor de drukkosten.<sup>28</sup>

2. In 1908 werd een parlementair onderzoek verricht ‘teneinde na te gaan de uitslagen der Wet van 21 maart 1902, houdende wijziging van de wetten op de *militie* en op de vergelding der miliciens’.<sup>29</sup> Door deze wet werd, onder handhaving van het stelsel van de loting met vervanging, het stelsel van de vrijwillige dienstneming ingevoerd.<sup>30</sup> Anders dan de Commissie betreffende het lager onderwijs, die volgens specifiek daartoe aangenomen regels fungeerde, werden de werkzaamheden van deze commissie genormeerd door de Wet van 3 mei 1880, met dien verstande dat de commissie niet de bevoegdheden kreeg, bepaald bij art. 4, eerste lid van de wet. Er werd immers gerekend op de participatiebereidheid van de administratie aan wat hoofdzakelijk een statistisch onderzoek zou worden. De bedoeling van deze commissie was om een meningsverschil op te lossen dat in het parlement was ontstaan omtrent de getalsterkte van het leger, en meer bepaald om na te gaan of de toepassing van de Wet van 21 maart 1902 op het voluntariaat in het leger de oorzaak kon zijn van een mogelijkerwijze ontoereikende getalsterkte. De resultaten van het onderzoek bevestigden deze laatste hypothese. Tegen de oprichting van de commissie werd nochtans, vooral langs de linkerzijde, hevig verzet gevoerd. Er werd gevreesd dat het om een dilatoir maneuver ging van diegenen die op til zijnde hervormingen inzake militiewetgeving wilden afremmen.<sup>31</sup> Evenals de oprichting van de commissie van onderzoek inzake het lager

---

27. Zie hierover de verklaring van BOUVIER in de Kamer, *Hand.*, Kamer, 2 april 1884, 1019.

28. Verklaring van JOTTRAND in de Kamer, *Parl. Hand.*, Kamer, 3 april 1884, 1029.

29. ‘Parlementair onderzoek ten einde na te gaan de uitslagen der Wet van 21 maart 1902, houdende wijziging van de Wetten op de militie en op de vergelding der miliciens’, Voorstel tot instelling van een commissie van onderzoek, *Gedr. St.*, Kamer, 1908-1909, nr. 36; Beslissing om een commissie van onderzoek in te stellen, *Parl. Hand.*, Kamer, 22 december 1908, 459 e.v. en zittingen van 3 en 10 maart 1909, 864 en 929; Verslag namens de commissie uitgebracht door POULLET, *Gedr. St.*, Kamer, 1908-1909, nr. 143, 585 e.v.; Bespreking van het Verslag, *Hand.*, Kamer, 2 juni 1909, 1487 e.v. en *Parl. Hand.*, zittingen van 19, 20, 21, 22, 26, 27, 28 en 29 oktober en 3, 4, en 5 november 1909, 2311 e.v.

30. De persoonlijke dienstplicht werd pas ingevoerd in 1909 en de algemene in 1913, dit laatste o.i.v. de Duitse dreiging.

31. Zie de hevige discussies over de in overwegingneming van het voorstel tot oprichting van de commissie van onderzoek, *Parl. Hand.*, Kamer, 22 december 1908, 459 e.v.

onderwijs had de oprichting van deze Commissie dan ook een duidelijke (partij)politieke betekenis.

3. In 1935 werd naar aanleiding van de *muntontwaarding* een parlementaire Commissie van onderzoek aangesteld, 'belast met het opsporen van de verantwoordelijkheden in verband met de ontwaarding van den frank'.<sup>32</sup>

Voor de thematiek die ons aanbelangt is dit parlementair onderzoek bijzonder interessant om reden dat het samenliep met een gerechtelijk onderzoek dat nog tijdens het mandaat van de commissie werd voltooid.

Het initiatief tot oprichting van een parlementaire commissie (voorstellen d.d. 10 april 1935) werd genomen enkele dagen nadat door het Openbaar Ministerie, op verzoek van de Minister van Justitie, een gerechtelijk onderzoek werd gevorderd (5 april 1935) op grond van inbreuken op verschillende strafbepalingen i.v.m. bedrieglijke handelingen tegen het Staatskrediet en de stabiliteit van de frank, en meer in het bijzonder op art. 1 van de Wet van 18 juli 1924 die het bedrieglijk doen stijgen of dalen van de prijzen van levensmiddelen of koopwaren of van de handelspapieren en -effecten strafbaar stelt. Uit het verslag van de commissie blijkt dat het doel van het parlementair onderzoek, wat de materiële bestanddelen betreft, in grote mate overeenstemde met dit van het strafrechtelijk onderzoek, terwijl er in dit verslag ook op gewezen wordt dat de opdrachten die in het kader van het gerechtelijk onderzoek aan deskundigen werden gegeven, op talrijke punten overeenkwamen met deze welke, ingevolge de beslissing van de Kamer van 17 april 1935, aan de Commissie werd verleend.<sup>33</sup>

In het kader van de opdracht van de Commissie tot opsporing van 'de verantwoordelijkheden in verband met de devaluatie', werden tal van personen gehoord, uit hoofde van het aandeel dat zij zouden hebben genomen in de voorvallen die aan de devaluatie voorafgingen en welke zouden hebben kunnen bijdragen tot het ontstaan ervan. Ook personen die betrokken waren bij het gerechtelijk onderzoek werden verhoord. Klaarblijkelijk i.v.m. het gerechtelijk onderzoek

---

32. 'Commissie van onderzoek belast met het opsporen van de verantwoordelijkheden in verband met de ontwaarding van den frank, gewettigd door de Wet van 30 maart 1935 en het Decreet van 1 april 1935'

Er werden drie verschillende initiatieven genomen tot dit parlementair onderzoek, waaruit door de middenafdeling van de Kamer uiteindelijk één voorstel werd geredigeerd (nr. 138): van communistische zijde (nr. 119) een 'Voorstel van parlementair onderzoek over de handelingen welke geleid hebben tot de opvragingen van goud, waaraan de Nationale Bank, sedert oktober 1934, heeft moeten het hoofd bieden'; van socialistische zijde (nr. 120) een 'Voorstel van parlementair onderzoek over de opvragingen van goud waaraan de Nationale Bank, in 1934 en 1935, heeft moeten het hoofd bieden en over de speculatieve kuiperijen tegen den frank', en van de rechterzijde (nr. 121) een 'Voorstel tot instelling van een commissie van onderzoek over de kuiperijen die de ontwaarding van de frank veroorzaakt hebben', *Gedr. St.*, Kamer, 1934-35, nrs. 119, 120 en 121.

Voor de parlementaire geschiedenis van deze commissie, zie Verslag namens de Middenafdeling, *Gedr. St.*, Kamer, 1934-35, nr. 138; algemene bespreking, *Parl. Hand.*, Kamer, 17 april 1935, 1104 e.v.; Verslag, namens de commissie uitgebracht door de heer DE WINDE, *Gedr. St.*, 1935-36, nr. 231; Bespreking van het verslag en een daarmee samenhangend wetsontwerp tot vaststelling van een speciale en uitzonderlijke belasting op de winsten uit zekere valuatiespeculaties, *Parl. Hand.*, Kamer, 16 juli 1936 en *Parl. Hand.*, Kamer, 14 april 1937, 1191 e.v.

33. *Geciteerd Verslag*, p. 6 en 9.

werd ook de heer HAYOIT DE TERMICOURT, Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Brussel, door de commissie verhoord.

Op 10 juli 1935 besloot de Commissie haar werkzaamheden te schorsen, tot de dag waarop zij, na afloop van het gerechtelijk onderzoek, kennis zou kunnen nemen van het strafdossier. Op 20 januari 1936 volgde, op vordering van de Procureur des Konings een beschikking tot buitenvervolginstelling en op 27 januari 1936 werd het dossier ter beschikking gesteld van de commissie, die vervolgens haar werkzaamheden hervatte. In een briefwisseling tussen de voorzitter van de commissie, de Eerste Minister en de Minister van Justitie, werden de modaliteiten bepaald volgens dewelke de commissie van het gerechtelijk dossier gebruik mocht maken. De resultaten van het gerechtelijk onderzoek werden uitvoerig verwerkt in het verslag van de commissie. Zo werd o.m. ook de conclusie van het Openbaar Ministerie, op grond waarvan de buitenvervolginstelling werd verleend, letterlijk in het verslag opgenomen: 'Het onderzoek – aldus de Procureur des Konings – heeft andermaal in het licht gesteld hoe ontoereikend en ondoelmatig de bestaande strafwetten zijn, bestemd om de aanvallen op de frank te beteugelen'.<sup>34</sup> Dit bracht de commissie ertoe in haar besluiten een wetsontwerp aan te bevelen 'tot aanvulling van de wetgeving op de beteugeling van de aanslagen op 's Lands krediet'.<sup>35</sup>

Uit de geschiedenis van deze commissie blijkt dat de relatie tussen de parlementaire commissie en de rechterlijke macht op dat ogenblik hoegenaamd niet conflictueus lag en dat de thematiek, die later werd geproblematiseerd naar aanleiding van het optreden van de Bendecommissie, geen aanleiding gaf tot principiële meningsverschillen. Er werd geopereerd vanuit een geest van samenwerking, zonder dat er principiële tegenstellingen die verband houden met prerogatieven van de een en de ander op de voorgrond traden.

4. Op 1 maart 1951 werd door de Senaat een resolutie aangenomen tot instelling van een 'parlementair onderzoek naar de bedrijvigheid van de Dienst van het Sequester'.<sup>36</sup> De Dienst van het Sequester, die was ingesteld bij Besluitwet van 23 augustus 1944, was belast met het beheer en de vereffening van goederen en ondernemingen die toebehoorden hetzij aan personen die behoorden tot door België als vijand beschouwde landen, hetzij aan personen die beschuldigd waren van misdaden of wanbedrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat. Begin 1951 was het aantal sequestrums nog bijzonder groot: er was sprake van een omzetcijfer van ongeveer 25 miljard voor de laatste vijf dienstjaren. Er waren geruchten in omloop omtrent mogelijke onregelmatigheden bij deze dienst, en het

---

34. *Geciteerd Verslag*, p. 9.

35. Wetsontwerp tot aanvulling van de wetgeving op de beteugeling van de aanslagen op 's Lands krediet, 'bijlage bij het verslag van de commissie voor parlementair onderzoek belast met het opsporen van de verantwoordelijkheden i.v.m. de ontwaarding van den frank', *Gedr. St.*, Kamer, 1935-36, nr. 231, bijlage, p. 16-19.

36. Zie hierover: 'Voorstel tot parlementair onderzoek naar sommige activiteiten van de Dienst van het Sekwester', *Gedr. St.*, Senaat, 1950-51, 21 december 1950, nr. 88; verslag van de commissie van Financiën belast met het onderzoek van het voorstel, *Gedr. St.*, Senaat, 1950-51, 15 februari 1951, nr. 158; amendementen, *Gedr. St.*, Senaat, 1950-51, 27 februari 1951, nr. 176; Resolutie tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek, *Gedr. St.*, Senaat, 1950-51, 1 maart 1951, nr. 183 en *Parl. Hand.*, Senaat, 1950-51, 1 maart 1951, nr. 35, 921 e.v.

parlement wenste dan ook bij wege van de instelling van een commissie hieromtrent klaarheid te scheppen met het oog op de vrijwaring van de belangen van de Schatkist. Het onderzoek kwam evenwel niet tot voltooiing en leidde niet tot concrete resultaten.

5. Op 8 januari 1959 werd in de Kamer de beslissing genomen tot instelling van 'een parlementaire onderzoekscommissie die ermede belast is opheldering te brengen over de onlusten die in januari 1959 te Leopoldstad hebben plaatsgehad'.<sup>37</sup> De onmiddellijke aanleiding tot de oprichting van deze commissie waren de gebeurtenissen die in het kader van de onafhankelijkheidsbeweging van de voormalige Belgische kolonie Belgisch-Congo te Leopoldstad hadden plaatsgevonden, waarbij 35 doden en honderden gekwetsten te betreuren vielen en waarbij ook talloze bezittingen en eigendommen werden vernield. De opdracht van de commissie bestond erin de oorzaken van de gebeurtenissen op te sporen en maatregelen voor te stellen om de herhaling ervan te voorkomen (art. 1). Aan de ondervragingen van bevoorrechte getuigen heeft de commissie dertig volle zittingen besteed, waarvan het merendeel in Afrika.<sup>38</sup> De bespreking van het Verslag in het parlement gaf aanleiding tot hoogoplopende discussies waaruit bleek dat het bewustzijn was doorgedrongen dat de onderzochte gebeurtenissen geen incidenteel en lokaal karakter hadden, maar symptomatisch waren voor de onomkeerbare doorbraak van een niet meer te stuiten onafhankelijkheidsbeweging.

6. Op 22 juni 1972 werd door de Kamer eenparig een voorstel goedgekeurd tot instelling van een parlementair onderzoek 'naar het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de B.R.T., van de R.T.B. en van de kabeltelevisie'.<sup>39</sup> Het verslag van de Commissie, dat belangrijk geacht werd in het perspectief van de in het vooruitzicht gestelde hervorming van het statuut van de B.R.T. en R.T.B. en de herziening van de Omroepwet, was bijna rond toen het mandaat van de commissie verviel ingevolge een voortijdige Kamerontbinding. Daarom werd in 1974 tot de heroprichting van de commissie besloten.<sup>40</sup> Het verslag ervan werd uitvoerig besproken in de Kamer,

37. Zie hierover: Voorstel houdende instelling van een parlementaire onderzoekscommissie die ermede belast is opheldering te brengen over de onlusten die in januari 1959 te Leopoldstad hebben plaatsgehad, *Gedr. St.*, Kamer, 1958-59, nr. 100/1 (toelichting en voorstel) en nr. 100/2 (verslag namens de commissie van Belgisch-Congo en Ruanda-Burundi); beslissing tot instelling van de commissie, *Hand.*, Kamer, 1958-59, 8 januari 1959, nr. 10, 7 e.v.; verslag van de parlementaire commissie, *Gedr. St.*, Kamer, 1958-59, 27 maart 1959, nr. 100/3; Bespreking van het verslag, *Parl. Hand.*, Kamer, 1958-59, 21 april 1959, nr. 42, 3 e.v. en 22 april 1959, nr. 43, 16 e.v.

38. Daartoe was de medewerking van de uitvoerende macht vereist. Er werd immers van uitgegaan dat de Wet van 3 mei 1880 niet van toepassing was op een onderzoek dat in de kolonie zou gevoerd worden, zodat een decreet noodzakelijk was om daartoe aan de onderzoekscommissie dezelfde bevoegdheden toe te kennen als bepaald in de wet. Voor de tekst van het decreet waarbij de bevoegdheden van de parlementaire onderzoekscommissie worden ingericht, zie *Bijlage 2* bij het reeds geciteerde verslag van de commissie, p. 82 e.v. van het verslag.

39. Voorstel, *Gedr. St.*, Kamer, 1971-72, nr. 148/1 (voorstel) en nr. 148/2 (verslag namens de commissie voor de cultuur); goedkeuring van het voorstel *Parl. Hand.*, Kamer, 1971-72, 22 juni 1972, 1782.

40. Voorstel tot het instellen van een parlementair onderzoek naar het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de B.R.T., van de R.T.B. en van de kabeltelevisie, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1974, nr. 108/1 (voorstel), nr. 108/2 (amendementen), nr. 108/3

doch de ontwerp-resolutie waartoe de bespreking aanleiding gaf en die verzonden werd naar de commissie van cultuur, verviel ingevolge de Kamerontbinding van 1977.<sup>41</sup>

### C. VANAF 1980

Uit wat voorafgaat blijkt dat in de honderd jaar die gevolgd zijn op de Wet van 3 mei 1880 slechts 6 parlementaire onderzoekscommissies werden ingesteld, d.i. gemiddeld één commissie om de 17 jaar.

Vanaf de jaren '80 kwam hierin een verandering en werd een parlementaire onderzoekscommissie a.h.w. een modisch fenomeen. Wij laten de belangrijkste de revue passeren.

I. Op 19 maart 1980 werd in de Senaat een voorstel goedgekeurd tot instelling van een onderzoekscommissie betreffende de problemen in verband met de ordehandhaving en de private milities.<sup>42</sup>

De achtergronden, doelstellingen en de betekenis van deze commissie werden reeds eerder in dit tijdschrift kritisch besproken. Terecht wees C. ELIAERTS op de omstandigheid dat met deze commissie een sinds lang bestaande parlementaire onverschilligheid voor de strafrechtsbedeling en voor de ordehandhaving werd doorbroken, en op het belang van het commissiewerk in het kader van een noodzakelijke parlementaire controle op de preventieve en repressieve politie.<sup>43</sup>

Doordat deze commissie zich ook op het terrein begaf van de strafrechtsbedeling, kwamen principiële problemen omtrent de juridische mogelijkheden en grenzen van het parlementair onderzoek voor het eerst in de geschiedenis expli-

---

(verslag namens de commissie voor de cultuur), nr. 108/4 (amendementen), nr. 108/5 (aanvullend verslag); bespreking en aanneming, *Hand.*, Kamer, 30 januari 1975, nr. 47, 1393 e.v.; verslag namens de commissie uitgebracht door DE KEERSMAEKER en DEGROEVE, *Gedr. St.*, Kamer, 1976-1977, 23 november 1976; nr. 1020/1; bespreking van het verslag, *Hand.*, 19 januari 1977, 817, met ontwerp-resolutie die naar de Commissie voor de Cultuur werd verwezen, 825.

41. Zie de verwijzingen in vorige noot.

42. Voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie voor de studie van de problemen van de ordehandhaving in het algemeen en betreffende de naleving en de toepassing van de Wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden en waarbij de Wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in, en het dragen van wapenen en op de handel in munitie, aangevuld wordt, in het bijzonder, *Gedr. St.*, 1979-80, nr. 295/1 (voorstel ingediend door de heer WYNINCKX c.s.), nr. 295/2 (tekst voorgesteld door de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt), nr. 295/3 (amendementen DE STEXHE), nr. 295/4 (amendementen VAN OOTEGHEM en JORISSEN), nr. 295/5 (resolutie aangenomen door de Senaat); bespreking en aanneming van het voorstel, *Parl. Hand.*, Senaat, 19 maart 1980, 884 e.v.; verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de heer GRAMME, 24 juni 1981, *Gedr. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 295/6; alhoewel dit verslag niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbare discussie, zie nochtans: 'Interpellatie van de heer S. MOUREAUX tot de Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen (MOUREAUX, Ph.) over de inwinning, de controle en de bekendmaking van inlichtingen over personen door de Veiligheid van de Staat en het gevolg dat eraan gegeven wordt door de Ministers van Justitie en de Parketten', *Parl. Hand.*, Senaat, 9 juli 1981, 1965 en 15 juli 1981, 2054.

43. ELIAERTS, C., 'De Commissie WIJNINCKX: een herwaardering van de controlefunctie van het parlement of een storm in een glas water?', *Panopticon*, 1981, 525-532. Zie ook rubriek 'Opsporing en politie', *Panopticon*, 1982, waarin kritiek geuit wordt op de ongeordende voorstelling van chaotisch materiaal in het rapport van de Commissie.

ciet aan de orde. De commissie achtte het immers opportuun om desgewenst de Procureurs des Konings te kunnen horen van Luik, Marche en Antwerpen. Uit het verslag van de commissie blijkt dat de bespreking daaromtrent op principieel niveau werd gevoerd, en dat vragen aan de orde kwamen als: 'Mogen magistraten van het parket worden gehoord? Zijn er grenzen aan het parlementair onderzoeksrecht in zaken die betrekking hebben op niet-afgesloten onderzoeken? Zijn de magistraten verplicht te antwoorden?'.<sup>44</sup>

Daaromtrent bestond geen eenheid van opvattingen. Er was weliswaar reeds een brief geschreven naar de bovenvernoemde magistraten, waarin hun eventuele oproeping werd medegedeeld, maar de beslissing tot oproeping werd uitgesteld tot op het ogenblik waarop de commissie de mening van de Minister van Justitie zou kennen. In een brief van 10 november 1980 deelde de Minister van Justitie mee dat elk verzoek gericht aan leden van het Openbaar Ministerie, evenals alle oproepingen van leden van het Parket om te worden gehoord, via de Minister dienden te geschieden en dat de betrokken Procureurs des Konings slechts zouden kunnen verschijnen in aanwezigheid van de Minister van Justitie. Bovendien bracht de Minister in deze brief ter kennis dat er rond het verhoren van magistraten problemen bestonden i.v.m. het beroepsgeheim, die vooraf moesten worden onderzocht.<sup>45</sup>

In de commissie gaf deze brief aanleiding tot een bespreking die meer dan een vergadering duurde. Sommige commissieleden waren van oordeel dat de commissie de bevoegdheid had om eender welke parketmagistraat, al dan niet onder ede, in het openbaar of met gesloten deuren te verhoren, met als enig voorbehoud het beroepsgeheim. Anderen waren van oordeel dat de parketmagistraten slechts verhoord konden worden door bemiddeling van de Minister van Justitie. De principiële tegenstellingen in de commissie waren zo groot dat zij er niet in slaagde om tot een eensgezind standpunt te komen.

Om uit de impasse te geraken werd een praktische formule onderschreven die hierin bestond dat de Procureurs-Generaal van Antwerpen, Brussel en Luik *ter fine* van informatie zouden worden uitgenodigd om, met gesloten deuren en *zonder de eed af te leggen*, nadere gegevens te verschaffen over de toepassing van de Wet op de privé-milities, terwijl de Minister van Justitie uit hoffelijkheid zou worden toegelaten tot de informatievergaderingen.<sup>46</sup>

Volgens dit procédé werd tot tweemaal toe een vergadering gehouden met de Procureurs-Generaal van Brussel, Antwerpen en Luik<sup>47</sup>, met dien verstande dat de Minister van Justitie besliste om de vergaderingen niet bij te wonen.<sup>48</sup> De Minister van Justitie werd wel gehoord op andere daartoe geprogrammeerde vergaderingen.

---

44. *Geciteerd Verslag*, nrs. 2.2. en 6.2.

45. Brief van Minister van Justitie Ph. MOUREAUX d.d. 10 november 1980, *Geciteerd Verslag*, Bijlage IV.

46. Zie hierover *in extenso* het *geciteerde verslag*, Titel 9, 10 en 11, p. 56-59.

47. *Geciteerd Verslag*, Titels 12 en 15, p. 60-63 en 72-76.

48. Zie de brief van de Minister van Justitie d.d. 8 december 1980, Bijlage V bij het *geciteerde verslag*, p. 229.

2. Op 6 juni 1985 werd in de Kamer beslist tot 'oprichting van een onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de oorzaken, de omstandigheden en de lessen die moeten getrokken worden uit de tragische gebeurtenissen die zich op woensdag 29 mei 1985 tijdens de voetbalwedstrijd Liverpool-Juventus Turijn hebben voorgedaan'.<sup>49</sup> Zoals nog in ieders herinnering leeft, lag provocatie van Engelse voetbalsupporters aan de basis van incidenten die het leven kostten aan negenendertig Italiaanse toeschouwers. De meerderheid van de commissieleden concludeerde op grond van dit onderzoek, dat door de pers als 'zeer hoogstaand' werd gekwalificeerd, o.m. tot de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester van Brussel en van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het falen van de ordediensten, dat mede bepalend was voor de omvang van het drama.<sup>50</sup> Deze conclusie leidde tot een debat in de Kamer dat uiteindelijk leidde tot een regeringscrisis, een ontslag van de regering dat niet door de Koning werd aanvaard, en de vervroeging met enkele maanden van de wetgevende verkiezingen.

Zoals bekend verliep parallel aan dit parlementair onderzoek een gerechtelijk onderzoek dat in omvang en frequentie van zittingen, aanleiding gaf tot één van de indrukwekkendste strafzaken die in België ooit werden gehouden. De gelijktijdigheid van het parlementair onderzoek en het gerechtelijk onderzoek had klaarblijkelijk geen aanleiding gegeven tot specifieke problemen.

3. Op 8 januari 1987 werd in de *Vlaamse Raad* beslist tot oprichting van een commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.<sup>51</sup> Dat in de loop van de werkzaamheden van de commissie bevoegdheidsproblemen aan de orde zouden komen, lag a.h.w. reeds bij voorbaat vast. Omtrent genoemd gewestplan, zoals omtrent andere gewestplannen, was immers op het ogenblik van de installatie van de Commissie nog steeds het gerechtelijk onderzoek aan de gang, dat reeds in 1981 was ingesteld en het aanslepen van dit onderzoek was mede bepalend voor de behoefte om klaarheid te scheppen in een ondoorzichtig gebleven politiek relevant probleem. Naarmate de werkzaamheden van de onderzoekscommissie vorderden, werd de draagwijdte en de omvang van de bevoegdheidsproblemen steeds duidelijker: wie mocht worden verhoord, en onder welke omstandigheden? Teneinde te beletten dat de commissie terzake onherstelbare fouten zou maken werd beslist een college van constitutionalisten en penalistten te raadplegen met het oog op het formuleren van een advies over 'vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek', en

---

49. Voorstel, *Gedr. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1232/1; Bespreking en aanneming, *Parl. Hand.*, Kamer, 6 juni 1985, nr. 102, 2833 e.v.; verslag namens de Commissie van onderzoek uitgebracht door CLAES, A. en SUYKERBUYK, *Gedr. St.*, Kamer, 1984-85, 9 juli 1985, nr. 1232/2; bespreking van het verslag, *Parl. Hand.*, Kamer, 12 en 13 juli 1985, nr. 122-124, 3274 e.v.

50. Zie over dit onderzoek het zeer indringend artikel van UYTENDAELE, M., 'L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel. Quelques réflexions sur les enquêtes parlementaires et sur la responsabilité ministérielle', *J.T.*, 1986, 357-369. Zie ook: FLJNAUT, C. en PEETERS, T., 'Het drama op de Heizel. Een nabeschouwing over het parlementair onderzoek', *Panopticon*, 1986, 208-217.

51. Commissie van onderzoek over het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, oprichting conform het Decreet van 20 maart 1986 houdende vaststelling van de procedure van onderzoek, *Gedr. St.*, Vl. R., nr. 185/1; aanneming van het voorstel, *Parl. Hand.*, Vl. R., nr. 12, 8 januari 1987; benoeming van de leden, *Parl. Hand.*, Vl. R., nr. 15, 22 januari 1987.

om zodoende advies te krijgen over de regels die een onderzoekscommissie bij de uitvoering van haar opdracht diende in acht te nemen. Op het advies dat door de geraadpleegde deskundigen werd uitgebracht<sup>52</sup> wordt verder nog teruggekomen (zie infra, sub IV).

4. Op 26 februari 1987 werd een verzoek tot urgentie aangenomen dat ertoe strekte een parlementaire onderzoekscommissie in te stellen belast met het onderzoek 'naar de Belgische betrokkenheid bij de wapenleveringen aan Iran'.<sup>53</sup> Dit voorstel werd gevoegd bij een ruimer geformuleerd voorstel tot instelling van een parlementair onderzoek 'tot de aanmaak, de uitvoer en de doorvoer van wapens en munitie, oorlogsmateriaal of strategisch materiaal dat nodig is voor militaire operaties, optreden van de politie en ordehandhaving'<sup>54</sup> en gaf uiteindelijk aanleiding tot de oprichting van een 'bijzondere 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'.<sup>55</sup>

5. Op 17 maart 1988 werd in de Kamer een voorstel goedgekeurd tot instelling van een parlementair onderzoek 'naar de draagwijdte, de oorzaken en de gevolgen van de mogelijke fraudeschandalen en van de eventuele overtredingen op het non-proliferatieverdrag door het Studiecentrum voor Kernenergie (S.C.K.) of aanverwante bedrijven'.<sup>56</sup> Aanleiding tot deze onderzoekscommissie waren de geruchten rond kernafvalschandalen waarin het Studiecentrum voor Kernenergie te Mol betrokken zou zijn. De taak van de parlementaire onderzoekscommissie bestond er o.m. in de draagwijdte, de oorzaken en de gevolgen na te gaan van mogelijke nalatigheden of mogelijke fraude die inzake de globale bedrijvigheid rond nucleair afval zouden worden vastgesteld, en bij desgevallend begane onregelmatigheden de verantwoordelijkheid van zowel particulieren als van de overheidsinstanties vast te stellen (art. 1). Opmerkelijk i.v.m. dit onderzoek was dat personen

---

52. ALEN, A. (K.U.Leuven en R.U.Gent), BEIRLAEN, A. (V.U.Brussel), DE NAUW, A. (V.U.Brussel), DE RUYVER, B. (R.U.Gent), VAN DE WYNGAERT, C. (U.I.Antwerpen), VAN ORSHOVEN, P. (K.U.Leuven), VERSTRAETEN (K.U.Leuven), onder voorzitterschap van RIMANQUE, K. (U.I.Antwerpen), 'Advies over de vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek', *Gedr. St.*, VI. R., B.Z. 1988, 126/1.

53. Voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de Belgische betrokkenheid bij wapenleveringen aan Iran, *Gedr. St.*, Kamer, 1986-87, nrs. 760/1 (voorstel), nrs. 760/2 tot 760/6 (amendementen); Verzoek tot urgentie, bespreking en aanneming, *Parl. Hand.*, 26 februari 1987, nr. 26, 882 e.v.

54. Voorstel, *Gedr. St.*, Kamer, 1986-87, nrs. 705/1; *Parl. Hand.*, 9 april 1987, nr. 43, 1194 en 1312 e.v.

55. Zie verslag en tekst aangenomen door de 'Verenigde Commissie voor de Justitie en de Buitenlandse Betrekkingen', *Gedr. St.*, 1986-87, nrs. 760/7 en 705/2; Samenstelling van de onderzoekscommissie, *Parl. Hand.*, Kamer, 7 mei 1987, nr. 48, 1436; Verlening mandaat, *Parl. Hand.*, 29 juni en 1 juli 1987, nr. 64, 1948 en nr. 67, 2087; Tussentijds verslag namens de Onderzoekscommissie, *Gedr. St.*, 1987-88, nr. 760/9.

56. Voorstel, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 26/1 (voorstel DE BATSELIER, 26/2 en 26/3 (amendementen), nr. 58/1 (voorstel BUSQUIN en THOMAS), nr. 71/1 (voorstel GABRIELS), nr. 76/1 (voorstel WINKEL en GEYSELS); Verslag namens de commissie voor het bedrijfsleven uitgebracht door mevr. DETIÈGE, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 26/4; bespreking en aanneming, *Parl. Hand.*, 17 maart 1988; Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door DUCARME, D. en VAN ROMPAEY, H., *Gedr. St.*, B.Z. 1988, 14 juli 1988, nr. 26/5.



die in het kader van een gerechtelijk onderzoek in deze zaak in betichting waren gesteld, en die in dat kader ook als verdachten werd verhoord, eveneens door de parlementaire commissie – ditmaal onder ede – werden ondervraagd. Sommige onder hen werden bij de afsluiting van het gerechtelijk onderzoek naar de correctionele rechtbank verwezen en riepen voor de strafrechter tot hun verweer de schending in van het verbod tot zelfincriminatie (art. 14.1. I.V.B.P.R.) en van art. 6 E.V.R.M., hierbij o.m. verwijzend naar een verregaande vermenging tussen het parlementair en het gerechtelijk onderzoek. Deze vermenging liet naar hun oordeel niet meer toe hun recht te effectueren op een eerlijke behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie. Dit verweer steunde o.m. op het reeds geciteerde advies dat ten behoeve van een door de Vlaamse Raad in 1987 aangestelde commissie van onderzoek 'over het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse' was opgesteld. Het verweer werd evenwel verworpen door een veroordelend vonnis van de Correctionele Rechtbank te Turnhout d.d. 3 september 1990, waartegen hoger beroep werd ingesteld.

6. Als laatste in de rij dient tenslotte vernoemd te worden het parlementair onderzoek 'naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt', waartoe werd besloten door de Kamer op 21 april 1988<sup>57</sup>, de zogenaamde 'Bendecommissie'.

#### 4. Mogelijkheden en grenzen van het recht van onderzoek

Het optreden van de Bendecommissie heeft – zoals geen andere parlementaire onderzoekscommissie ooit te voren – de problematiek opgeroepen van de mogelijkheden en de grenzen van het recht van onderzoek in het algemeen, en van de prerogatieven van de wetgevende en de rechterlijke macht in het bijzonder.

##### A. EEN GEWAAGDE OPDRACHT

De confrontatie met bovenvermelde problematiek lag reeds voorgestructureerd in de opdracht zelf van de Commissie. Enerzijds moest de Commissie maximale duidelijkheid brengen in 'de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden, de wijze van informatieverwerking, de werkwijze, de structuur, de bewerktuiging en de coördinatie van de diensten die betrokken zijn in de bestrijding van het banditisme en het terrorisme in België'; doch anderzijds moest de Commissie er zich voor behoeden een onderzoek in te stellen over 'aan de gang zijnde gerechtelijke onderzoeken of lopende procedures' en zich derhalve niet inmengen in taken die aan de rechterlijke macht zijn voorbehouden.<sup>58</sup>

Met het oog op de realisering van dergelijke omvangrijke en 'gewaagde' opdracht moest de Commissie uiteraard haar bevoegdheden optimaal kunnen mobiliseren, doch met inachtneming van voorzichtigheidsnormen die voortvloeien uit

57. *Parl. Hand.*, Kamer, 1988, 21 april 1988.

58. Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, tekst aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Gedr. St.*, Kamer, 1988, nr. 59/7, art. 1.

het in België vigerende stelsel van de scheiding der machten en uit de fundamentele beginselen die de strafrechtspleging reguleren.

Gelet daarenboven op de omstandigheid dat de Commissie haar opdracht in hoofdorde had gekregen op grond van een groeiende onvrede omtrent een falend justitieel optreden ten aanzien van een reeks van zware misdrijven die de publieke opinie had verontrust, was overigens te verwachten dat de Commissie niet alleen op juridische problemen van bevoegdheid zou stuiten, maar ook op sociaal-psychologische problemen. Een parlementair onderzoek dat bedoeld was als een 'onderzoek van het onderzoek' kon bedreigend overkomen ten aanzien van diegenen die verantwoordelijkheid droegen voor een falend gerechtelijk optreden, en die zich mogelijkerwijze achter juridische problemen zouden kunnen verschuilen om zich tegen een al te indringend 'onderzoek van het onderzoek' te immuniseren.

## *B. NIEUWE PROBLEMEN OF OUDE PROBLEMEN OPNIEUW*

Het zou onjuist zijn om te beweren dat een aantal belangrijke juridische problemen waarmee de Commissie bij de vervulling van haar opdracht geconfronteerd werd, nieuw waren. Uit het hiervoor geschetste historische overzicht van parlementaire onderzoekscommissies blijkt ten overvloede dat reeds eerder commissies rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hadden met problemen die bij de werking van de Bendecommissie centraal zijn komen te staan, zoals: de al dan niet toegankelijkheid voor de Commissie van gerechtelijke dossiers (zie supra, de onderzoekscommissie betreffende de muntontwaarding en de Commissie WIJNINCKX), het zwijgrecht of de spreekplicht van opsporingsambtenaren en magistraten (de Commissie WIJNINCKX) en de in acht te nemen grenzen ingeval van samenloop tussen een gerechtelijk en een parlementair onderzoek (onderzoekscommissie betreffende de muntontwaarding, de Commissie WIJNINCKX, de Heyzelcommissie, de onderzoekscommissie betreffende de gewestplannen, de onderzoekscommissie betreffende het nucleair afval).

In het verleden waren deze problemen doorgaans, naargelang het geval, ofwel onopgemerkt gebleven, ofwel zonder veel discussie opgelost, ofwel hadden Commissies vermeden al te principiële standpunten in te nemen zodat de problemen op pragmatische wijze konden worden opgelost. De Commissie WIJNINCKX b.v. had afstand gedaan van de ambitie om gerechtelijke dossiers in te zien en om een aantal parketmagistraten aan een verhoor te onderwerpen. Zij had grotendeels genoeg genomen met de informatie die haar door de Procureurs-Generaal, buiten de procedure van de eedaflegging en in gesloten vergadering, werd verstrekt en met de antwoorden die haar door de Minister van Justitie werden gegeven op voorafgestelde vragen.<sup>59</sup>

---

59. In zijn rede uitgesproken voor het Hof van Cassatie op 1 september 1981 heeft toenmalig Procureur-Generaal F. DUMON zijn instemming betuigd met de procedure, zoals zij toen werd gevolgd, en erkend dat de onderzoekscommissie van de Senaat zich gehouden heeft aan de beginselen van ons grondwettelijk stelsel, inzonderheid dat van de scheiding van de wetgevende en de rechterlijke macht. Volgens F. DUMON zou het niet gestrookt hebben, noch met de grondwettelijke beginselen inzake de betrekkingen tussen de machten, noch met de regels die de organisatie van de parketten en de hiërarchie en de verantwoordelijkheden in de parketten, mochten substituten Procureurs des Konings en Procureurs-Generaal worden opgeroepen voor een parlementaire commissie en gevorderd worden om

Nieuw bij de Bendecommissie was de schaalvergroting die aan hogergenoemde problemen werd gegeven en de *principiële* wijze waarop deze problemen door de Commissie werden gesteld en aangepakt. Een confronterend debat werd op gang gebracht tussen de Parlementaire Onderzoekscommissie en leden van de rechterlijke macht, met als inzet niet minder dan de prerogatieven van de wetgevende en de rechterlijke macht zelf. De bijdrage van Ph. VOETS in dit themanummer brengt een indringend relaas van de scherpste van de confrontaties.

M.b.t. de tegenstelling van opvattingen werd weliswaar – met het oog op de realisering van de parlementaire onderzoeksopdracht – door bemiddeling van de Minister van Justitie, een vergelijk getroffen tussen de Commissie en het college van Procureurs-Generaal. Maar bij dit vergelijk trok de Bendecommissie – anders dan de Commissie WIJNINCKX – in bepaalde opzichten aan het langste eind. Aan haar prioritaire vragen werd een gunstig gevolg gegeven. Het college van Procureurs-Generaal heeft immers onder bepaalde voorwaarden het verzoek van de Onderzoekscommissie ingewilligd om afschrift en inzage te krijgen in een aantal afgesloten gerechtelijke dossiers. Het heeft tevens ingestemd met het beginsel dat onderzoeksrechters in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie door de Commissie kunnen worden ondervraagd. Zijnerzijds bracht de Minister ter tegemoetkoming van de Commissie ook het standpunt aan dat t.a.v. de Parlementaire Onderzoekscommissie geen 'discretieplicht' bestaat, onverminderd het recht van dragers van het beroepsgeheim om zich hierop te beroepen volgens de regels die gelden voor een getuigenis in rechte.<sup>60</sup>

Een en ander heeft echter hoegenaamd niet voor gevolg gehad dat het debat over de mogelijkheden en de grenzen van een parlementair onderzoek gesloten is.

### C. HET DEBAT BLIJFT OPEN

Met het door de Minister van Justitie, het College van Procureurs-Generaal en de Commissie gesloten vergelijk, dat de Commissie heeft toegelaten haar werkzaamheden te voleindigen, was het debat omtrent de bevoegdheden van een parlementaire onderzoekscommissie geenszins gesloten. Getuige hiervan de scherpe standpunten die in een spontane gezamenlijke verklaring door vier emeriti Pro-

---

rechtstreeks en schriftelijk aan die commissie inlichtingen te verstrekken muze. Volgens hem moest men zich terzake wenden tot de Minister van Justitie. Zie DUMON, F., 'De rechterlijke macht, onbekend en onbemind', *R.W.*, 1981-82, (514-548 en 578-602), 531-533.

60. SLACHMUYLDER, L., eerste voorzitter van het Hof van Beroep te Brussel, had in een nota opgesteld ten behoeve van de magistraten die zouden worden uitgenodigd voor de Commissie te verschijnen hierover een geheel ander standpunt ingenomen. In deze nota wordt met name uitdrukkelijk gesteld dat een getuigenis voor een parlementaire onderzoekscommissie niet gelijkgesteld kan worden met een getuigenis in rechte in de zin van art. 458 Sw. en dat de wetgeving op het parlementair onderzoek geen wet is die toelaat geheimen kenbaar te maken. Zie SLACHMUYLDER, L., 'Note relative aux devoirs des magistrats appelés à témoigner devant la Commission d'enquête parlementaire relative à la répression du banditisme et du terrorisme', *J.T.*, 1989, 13. Ook het reeds geciteerde college van deskundigen dat advies uitbracht voor de onderzoekscommissie aangesteld door de Vlaamse Raad had verdedigd dat getuigen voor een parlementaire commissie niet kunnen aangezien worden als getuigen in rechte en zodoende niet van hun plicht tot geheimhouding kunnen worden ontslagen, zie *geciteerd advies*, nr. 10, p. 4.

cureurs-Generaal in het Hof van Cassatie 'over de grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht' publiekelijk werden ingenomen omtrent de relatie tussen een parlementaire onderzoekscommissie en de rechterlijke macht.<sup>61</sup> De in deze verklaring ingenomen standpunten staan op essentiële punten haaks op de standpunten die in de loop van de werkzaamheden van de Bendecommissie werden ingenomen en die deze werkzaamheden hebben geleid.

Deze verklaring is een historische gebeurtenis. Voor zover ons bekend is het immers nog nooit voorgekomen dat vier emeriti Procureurs-Generaal in het hoogste gerechtshof, gezamenlijk en spontaan op het publieke forum treden om stelling te kiezen in een juridisch debat. Dit enkele feit illustreert niet alleen hoe gevoelig de problematiek van de grenzen van het parlementair onderzoeksrecht ligt in de magistratuur, maar vooral ook dat het door commissieoptreden opengebroken debat over de bevoegdheidssferen van de wetgevende en de rechterlijke macht nog geenszins als voltooid kan worden beschouwd.

De verklaring van de emeriti Procureurs-Generaal is geschreven in reactie op een wetsvoorstel tot aanvulling van de Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, ingediend door Mevr. ONKELINCKX en de heer DI RIPO<sup>62</sup> en op het desbetreffend gegeven Advies van de Raad van State van 28 december 1989. De belangrijkste vernieuwingen die dit voorstel wil aanbrengen zijn:

1. de invoeging in de Wet van 3 mei 1880 van een artikel 4bis, dat een verbod inhoudt om welkdanige inlichting ook, die voor het onderzoek noodzakelijk geacht wordt, aan het parlementair onderzoek te onttrekken of achter te houden en dat in hoofde van de Procureur-Generaal bij het hof van beroep en de Auditeur-Generaal de verplichting schept om, in strafrechtelijke en disciplinaire aangelegenheden, op uitdrukkelijk verzoek van een Parlementaire Onderzoekscommissie eender welke expeditie of afschrift van onderzoeksverrichtingen en proceshandelingen af te geven;

2. het inschrijven in art. 5 van de Wet van 3 mei 1880 van een voor ieder geldend verbod om zich aan een dagvaarding tot verschijnen voor de Commissie te onttrekken;

3. de toevoeging van een derde lid in art. 8, dat het in art. 458 Sw. ingeschreven verbod om beroepsgeheimen mede te delen niet van toepassing maakt op diegenen die in het kader van een parlementaire commissie verplicht worden beroepsgeheimen vrij te geven.

Alhoewel de emeriti Procureurs-Generaal met geen woord reppen over de Bendecommissie, blijkt impliciet uit hun kritiek op dit wetsvoorstel en op de desbetreffende commentaren van de Raad van State, dat zij het hoegenaamd niet eens zijn met bepaalde standpunten op grond waarvan de Bendecommissie heeft geopereerd en die overigens uitvoerig worden toegelicht en verantwoord in haar verslag.<sup>63</sup>

De belangrijkste stellingen die door de emeriti Procureurs-Generaal worden verdedigd, vinden hun oorsprong in hun beschouwingen over het constitutioneel

---

61. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., DELANGE, R., DUMON, F. en CHARLES, R., 'A propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire', *J.T.*, 423; 'De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht', *R.W.*, 1990-91, 16-20.

62. *Gedr. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 675/1 en 675/2.

63. Verslag, *Gedr. St.*, Kamer, 1988, nr. 59/8, p. 17-24.

stelsel van de scheiding der machten en over de in de Grondwet omschreven onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Kort samengevat komen hun belangrijkste standpunten hierop neer:

- het parlementair onderzoeksrecht is geenszins absoluut, noch inhoudelijk quasi-onbeperkt; gelet op de constitutionele beginselen van de scheiding van de machten, kan geen 'suprematie' of voorrang van de wetgevende macht op de rechterlijke macht worden aanvaard die aan de wetgevende macht zou toelaten controle uit te oefenen over de rechterlijke macht;

- de scheiding der machten laat niet toe dat magistraten verplicht zouden kunnen worden om aan een parlementaire commissie uitleg te verschaffen over het gevoerde seponeringsbeleid, niet in het minst omdat de beslissingen om te vervolgen of niet te vervolgen een juridictioneel karakter hebben;

- (verplichte) mededeling van gerechtelijke dossiers en procedurestukken, evenals dagvaarding van magistraten om uitleg te verschaffen over beslissingen die al dan niet werden genomen, houden een miskennis in van het beginsel van de machtenscheiding; ook het aanstellen van een magistraat om dergelijke dossiers ten behoeve van de Commissie te beoordelen en derwijze de Commissie toe te laten de magistraten die deze dossiers behandeld hebben te interpellieren of te controleren, is niet toelaatbaar;

- in zoverre parketmagistraten beschouwd dienen te worden als leden van de rechterlijke macht is m.b.t. de informatiebevoegdheid van de Commissie het onderscheid tussen parketmagistraten en zetelende magistraten niet gewettigd;

- de invoering van een spreekplicht en de opheffing van het beroepsgeheim van magistraten ten aanzien van hetgeen zij bij de uitoefening van hun ambt hebben vastgesteld, gedaan of beslist, is een aanslag op het grondwettelijk beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

De nota van de Emeriti-Procureurs-Generaal werd nadien nader toegelicht en gecommuniceerd in een recente publikatie van F. DUMON, één van de mede-auteurs van dit verslag.<sup>64</sup> Anders dan in de genoemde nota worden de eerder ingenomen standpunten in deze publikatie ditmaal wel rechtstreeks betrokken op de werkzaamheden van de Bendecommissie. Op grond hiervan keurt F. DUMON de toestemming af die de Procureurs-Generaal in het hof van beroep hadden gegeven tot mededeling van gerechtsdossiers aan de parlementaire onderzoekscommissie. Volgens F. DUMON moet de mededeling van gerechtsdossiers aan een parlementaire onderzoekscommissie 'als grondwettelijk ongeoorloofd' worden beschouwd. Daarenboven wordt in scherpe bewoordingen de medewerking veroordeeld van de ere-magistraten die als experts de Commissie bijgestaan hebben en haar verslag hebben gegeven m.b.t. de analyse van deze dossiers. Volgens F. DUMON hadden zij noch grondwettelijk, noch wettelijk het recht 'in de schoot van die Macht (Rechterlijke Macht) een toezicht op de werkzaamheden en beslissingen van de hoven en rechtbanken, hun onderzoeksrechtvaarders en parketmagistraten' uit te oefenen.<sup>65</sup> F. DUMON klaagt tevens de handelwijze aan van de Commissie, die – in weerwil van het constitutionele stelsel van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – 'gemeend heeft het

---

64. DUMON, F., 'De scheiding der staatsmachten. De Grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – De parlementaire onderzoekscommissies', *R.W.*, 1990-91, 169-176.

65. DUMON, F., *o.c.*, 170.

recht te hebben vierendertig magistraten van alle rangen zelfs in openbare vergaderingen op te roepen en (als getuige) te ondervragen'.<sup>66</sup>

Reeds eerder had ook E. KRINGS, Procureur-Generaal in het Hof van Cassatie, standpunt gekozen in het debat, zij het in enigszins omzichtiger bewoordingen.<sup>67</sup> Zo werd o.m. ook de stelling verdedigd dat onderzoekscommissies, ingesteld krachtens de Wet van 3 mei 1880, in de regel geen controleorganen zijn die de werking van de rechterlijke macht (en het daarbinnen ingesteld Openbaar Ministerie) mogen controleren. Opmerkenswaardig is wel dat E. KRINGS de mogelijkheid voor een parlementaire commissie om strafdossiers in te zien niet op onvoorwaardelijke wijze uitsloot: 'Voor zover de inzage van die dossiers *enkel* tot doel heeft na te gaan hoe de politiediensten hun taak vervullen – zo betoogde hij – en welke tekorten in dat verband kunnen worden vastgesteld, bestaat er wellicht geen bezwaar. Mocht die inzage evenwel een beoordeling bedoelen van de werkzaamheden van de onderzoeksrechter of een toetsing van de beslissing van de onderzoeksgerechten en van de feitenrechters, dan valt die mededeling van dossiers volstrekt af te keuren, omdat het dan zou gaan om een controle door een orgaan van de wetgevende macht over beoordelingen die uitgaan van organen van de rechterlijke macht'.<sup>68</sup>

#### D. WAARHEEN MET HET DEBAT?

Het valt buiten het bestek van deze bijdrage om, op grond van de daartoe noodzakelijkerwijze uitvoerige argumentaties, een standpunt in te nemen in het debat over de bevoegdheden van een parlementaire onderzoekscommissie en over haar relatie tot de rechterlijke macht. Problemen als inzagerecht in gerechtsdossiers, spreekplicht en zwijgrecht van magistraten, en samenhang tussen gerechtelijk en parlementair onderzoek, zijn te complex en te delicaat om hieromtrent op een apodictische wijze juridische waarheden te verkondigen.

Zo ware het bijvoorbeeld al te gemakkelijk en te goedkoop om de door de emeriti Procureurs-Generaal in het debat ingenomen standpunten niet ernstig te nemen en ze – zonder verder onderzoek – weg te wuiven als een corporatistische verdediging ter bescherming van oude prerogatieven van de rechterlijke macht tegen machtiger wordende aanspraken van het Parlement. Verscheidene van de hierboven gesignaleerde opvattingen – die overigens door vele magistraten worden gedeeld – worden immers tevens onderschreven door personen die geen bindingen hebben met de magistratuur.<sup>69</sup> In dit verband moge o.m. verwezen worden

66. DUMON, F., *o.c.*, 170.

67. KRINGS, E., 'Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht', *R.W.*, 1989-90, (169-186), 181-183.

68. KRINGS, E., *o.c.*, 182, noot 77.

69. Zie b.v. de interventie van HENRION, R., ondervoorzitter van de Senaat, naar aanleiding van een interpellatie van de Minister van Justitie 'à propos des déclarations singulières qu'il a faites au cours des dernières semaines sur la crise de l'appareil judiciaire, son vieillissement et la nécessité d'une rééducation', *J.T.*, 1990, 425. In deze tussenkomst wordt o.m. ook een sociaal-psychologische duiding gegeven, van een vermeende behoefte in het parlement om de rechterlijke macht te controleren. HENRION suggereert m.n. dat een strekking om controle uit te oefenen op de rechterlijke macht, mogelijkwijze een compensatie is voor het functieverlies van het Parlement t.a.v. de uitvoerende macht en de frustraties voortvloeiend uit het vooruitzicht van het verlies van het dubbel mandaat, nationaal en regionaal.

naar het reeds herhaaldelijk geciteerd advies van eminente constitutionalisten en penalisten dat werd uitgebracht over 'Vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek'.<sup>70</sup> In dit advies werden met name wat de relatie betreft tussen een parlementaire onderzoekscommissie, de leden van de rechterlijke orde en van het Openbaar Ministerie, rigide grenzen getrokken aan de bevoegdheden van een Parlementaire Onderzoekscommissie, op grond van overwegingen i.m.v. de scheiding der machten, de beginselen die de strafrechtspleging beheersen en de regels i.v.m. het beroepsgeheim. In dit advies werd overigens de aandacht getrokken op de noodzaak aan uiterste voorzichtigheid bij de ondervraging in een parlementaire commissie van personen die in een gerechtelijk onderzoek betrokken zijn, teneinde de in internationale verdragen gehuldigde grondrechten niet te schenden.

O.i. kan men er niet omheen, gelet op de blijvende meningsverschillen, om in het nationale Parlement een hoogstaand en diepgaand debat te voeren in het perspectief van een eventuele wijziging van de Wet van 3 mei 1880. Een dergelijke wijziging kan toelaten uitsluitel te brengen over een aantal hangende twistpunten i.v.m. de bevoegdheden van een parlementaire onderzoekscommissie.

Eenzijds zal men hierbij niet lichtvoetig mogen heenstappen over tal van bezwaren die werden geuit tegen een al te extensieve opvatting over de bevoegdheden van organen van de wetgevende macht. Men zal zich hierbij moeten herbezinnen over de unieke en onvervangbare waarde van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat. Het spreekt immers vanzelf dat in een periode waarin klaarblijkelijk steeds meer een beroep gedaan wordt op het recht van onderzoek van het parlement, men de ogen niet mag sluiten voor de gevaren die kunnen uitgaan van wat wel eens genoemd werd 'de politieke politisering' van de magistratuur en voor de bedreiging van de grondrechten en individuele burgers die met dergelijke onderzoeken kunnen samenhangen.

Anderzijds zal men ook – onverminderd het respect voor de niet hoog genoeg te quoteren waarde van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – voldoende oog moeten blijven hebben voor de problematiek van de efficiëntie en de toereikendheid van de bestaande en legitieme controlemiddelen op de rechterlijke macht. De onderzoeksbevindingen van de Bendecommissie zijn te impressionant om deze problematiek te negeren bij wege van de enkele verwijzing naar de bestaande controlemiddelen.

---

Zie ook HENRION, R., 'Le silence de l'Etat', *J.P.*, 1985, 18 oktober 1985, 6-7; idem, 'Anatomie d'une crise', *J.P.*, 1985, 20 september 1985, 10; idem: 'Sur les enquêtes parlementaires', *J.P.*, 1986, 7.

70. Zie de verwijzing onder noot 52.