

De Commissie Wyninckx : een herwaardering van de controlefunctie van het parlement of een storm in een glas water ?

Het toenemend onbehagen

1. Op 14 november 1979 werd namens alle fracties in de Senaat, behalve de Volksunie, door zes senatoren een voorstel ingediend "tot instelling van een onderzoekscommissie voor de studie van de ordehandhaving in het algemeen en betreffende de naleving en de toepassing van de wet van 29 juli 1934 waarbij 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". De Senaat aanvaardde dit voorstel op 19 maart 1980 en de bijzondere commissie werd, met enige vertraging als gevolg van een ... regeringscrisis, op 19 juni 1980 geïnstalleerd. De werkzaamheden ten gronde namen, na een nieuwe ... regeringscrisis, pas een aanvang eind september 1980, toen een eerste termijn van zes maanden, oorspronkelijk voorzien om een eindverslag neer te leggen, reeds verstreken was. De commissie kwam 26 keer bij mekaar, legde twee bezoeken af en keurde in juni 1981 het verslag goed, uitgebracht door dhr. Gramme. De beraadslaging over de mogelijke conclusies van de Commissie werd verschoven naar de volgende parlementaire zitting (inmiddels verdaagd wegens een ... regeringscrisis).

2. Het instellen van een onderzoekscommissie is een eerder uitzonderlijke gebeurtenis in de Belgische parlementaire geschiedenis en de publikatie van een gedetailleerd rapport is dat des te meer. Wanneer bovendien het delicate terrein van de ordehandhaving en de toepassing van de wetgeving op de privé-milities betreden wordt, begrijpt men dat de belangstelling ook vanuit criminologische hoek groot moet zijn. Het "recht van onderzoek" van het parlement wordt rechtstreeks geput uit artikel 40 van de Grondwet. De bevoegdheden terzake van de Kamers (of van de commissies door haar ingesteld) worden nergens beperkt en de procedure is slechts zeer summier geregeld door de wet van 3 mei 1880. Aangezien elke Kamer, de commissie of de voorzitter ervan over de bevoegdheden beschikken, die door het Wetboek van strafvordering aan de onderzoeksrechter worden toegekend, begrijpt men dat onze "voorvaders" veel belang hechtten aan de controlefunctie van het parlement :

"C'est en effet que cette prérogative est un organisme essentiel, nécessaire des gouvernements parlementaires. C'est en l'exerçant 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 de pouvoir, prévenir les usurpations, en un mot, affirmer leur autorité souveraine dans la gestion des affaires publiques.”¹

Dit “gezond wantrouwen” tegenover regering en ondergeschikte organen is in de loop van onze politieke geschiedenis echter steeds meer verwaterd door de greep die de politieke partijen op de werking van het parlement hebben verkregen.

3. Het is daarom een opmerkelijke gebeurtenis dat met betrekkelijk grote eensgezindheid de noodzaak aangevoeld werd het Parlement “een degelijk en grondig inzicht te geven in de samenstelling en de werking van de instellingen, belast met het handhaven van de orde”. Lange tijd kon men een grote onverschilligheid vaststellen voor problemen rond de strafrechtsbedeling en de ordehandhaving, die, zo meende men althans, bij de kiezers weinig aansloegen. Net zoals dat bij landsverdediging of buitenlandse zaken het geval was, ging de uitvoerende macht inzake justitiebeleid en ordehandhaving een vrij autonome koers varen. De soms ingewikkelde bevoegdheidsregelingen over ondergeschikte organen, zoals b.v. de Rijkswacht, afhankelijk van drie ministeries, deed zelfs de vraag rijzen naar de controlemogelijkheden van de (steeds vaker wisselende) ministeries. Het Parlement sprong jaren vrij zorgeloos om met zijn controlerende en zelfs wetgevende functie op dit voor een democratische rechtsstaat zo belangrijk domein : tevergeefs wacht men op wetgeving inzake de bescherming van de privacy, waaronder de databanken, en inzake de verstrenging van de wapenwet van 1933. De wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden kwam pas onlangs moeizaam tot stand. Intussen kwam een sinds 1972 opgericht interministerieel comité voor coördinatie van de activiteiten van de algemene en bijzondere politiekorpsen maar niet op dreef, zonder dat daarover veel vragen gesteld werden. Intussen werken belangrijke diensten als de Staatsveiligheid en het Bestuur van Criminele Informatie nog steeds zonder een duidelijk juridisch statuut en nam de informatieverwerving en -verwerking over “gebeurtenissen, groepen of personen” toe, waarbij evenmin duidelijkheid of wettelijke garanties te bespeuren vielen.

“Wie zich (dan wel) vragen stelt over de problemen van veiligheid en repressie, of over de werking van instellingen die in principe de openbare orde en de nationale veiligheid moeten verdedigen, die gaat niet over rozen. Hij komt in een donkere tunnel terecht (...)”²

Informatie daarover is moeilijk te verkrijgen. Openbaarheid van bestuur is in België kennelijk een wensdroom. Ook wetenschappelijke onderzoekers worden zoveel mogelijk geweerd, ironisch genoeg met de argumentatie dat zij ... de privacy van de burgers bedreigen. Niet zelden wordt de belangstelling voor deze problemen reeds ervaren als ... een subversieve activiteit.

1. Rapport fait, au nom de la Section centrale, par M.A. Nothomb, (Sénat, séance du 23 avril 1880), *Pasin.*, 1880, t. 15, 183.

2. BRAECKMAN, C. en DE KOCK, M. *Wij leven toch in een vrij land ?* Rechten en vrijheden in België, Kritak, Leuven, 1980, 11.

4. Een reeks gebeurtenissen heeft uiteindelijk het onbehagen doen toenemen en de druk op het Parlement verhoogd. Een analyse ervan zou ons hier te ver leiden. De zaak Graindorge had in 1979 reeds de debatten op gang gebracht. De toenemende economische crisis deed de controle (of de initiatieven daartoe) op de arbeidersbeweging scherper aanvoelen.³ Maar vooral het steeds driester en openlijker optreden van privé-milities, niet alleen meer in communautaire conflicten, leidde tot de bewustwording dat de parlementaire democratie broos werd tenzij krachtadiger zou gereageerd worden. Racistische acties, brandstichting, trainingskampen en gewelddadige aanslagen, waaronder zelfs een geval van gijzeling en foltering, deden vragen rijzen naar de doeltreffendheid van de werking van ons toch niet zo gering repressieapparaat en de toepasbaarheid van de voorhanden zijnde wetgeving. Een bepaalde kritische pers bleef feiten aandragen en vragen stellen. Uiteindelijk raakte ook de publieke opinie gealarmeerd. Na ernstige aanslagen, ook in het buitenland, greep te Brussel een grote betoging tegen fascisme en racisme plaats. Zodoende beleefde men het eerder zeldzame verschijnsel dat de onverschilligheid inzake repressie- en ordehandhavingproblemen doorbroken werd. De "Commissie Wyninckx" was geboren.

De gebreken van de parlementaire controle

5. Uit het verslag van de Commissie blijkt dat zij haar taak ruim opgevat heeft. Een heel breed gamma van onderwerpen werd aangeraakt: men is niet gestrand in communautair geladen dossiers (Voerstreek b.v.). Het verslag bevat veel informatie. Naast de ophelderingen zijn er echter ook de tegenstrijdigheden, de niet beantwoorde vragen of de (vage) verklaringen die verder en diepgaander onderzoek vereisen. In ieder geval verdienen diverse behandelde punten in de toekomst de aandacht van dit tijdschrift. Ondanks onze waardering voor het geleverde werk, is het duidelijk dat de Commissie vanaf het begin van haar werkzaamheden op een reeks moeilijkheden stuitte, waaruit men de lessen voor de toekomst moet halen.

Er is vooreerst het gebrek aan ervaring met dergelijke onderzoeksprocedure, in tegenstelling met andere landen. Tesamen met het zeer breed juridisch kader waarbinnen mag gewerkt worden, veroorzaakte het gebrek aan jurisprudentie een aantal onzekerheden in de procedure en meningsverschillen over de juiste bevoegdheden van de commissie. Verder gaf de overbelasting van vele parlamentsleden en het tekort aan specialisatie in de behandelde materie aanleiding tot een gebrekkige voorbereiding en planning van de werkzaamheden. Hierdoor ging kostbare tijd verloren en moest men improvisatorisch te werk gaan. Tenslotte is duidelijk gebleken dat de parlamentsleden niet over voldoende infrastructuur beschikken om hun controlefunctie ten volle waar te maken. Zij zijn voor de verwerving, verwerking en interpretatie van de bronnen te veel afhankelijk van de administratie zelf. Zij zouden moeten

3. CAPELLE, J. "Naar een nieuwe wet inzake private milities?", *Socialistische Standpunten*, 27, 1980, 1, 36-55.

beschikken over medewerkers die hen ook tijdens de zittingen kunnen bijstaan. De kenniskloof tussen hen en de beleidsverantwoordelijken, die zich wel kunnen laten bijstaan en permanent beschikken over full-time kabinetsleden, is te groot. Gelukkig kreeg de Commissie ook dossiers en vragen toegespeeld van derden, zoniet was de oogst aan interessante gegevens geringer geweest. De nood aan een betere organisatie van de parlementaire werking lijkt mij dan ook één van de belangrijkste conclusies voor de toekomst, wil men de controlefunctie herwaarderen.

Niettemin werd baanbrekend werk verricht: nooit tevoren werden verantwoordelijken op het gebied van de strafrechtsbedeling en de ordehandhaving door parlementsleden zo intensief om informatie verzocht of ter verantwoording geroepen. Dit heeft ongetwijfeld reeds zijn weerslag op de betrokken diensten en ministeries gehad. Bestaande machtsverhoudingen en bevoegdheidsverdelingen werden in vraag gesteld en soms in beweging gebracht. Politiek-ideologische tegenstellingen kwamen daarbij duidelijk aan de oppervlakte. Tijdens de werkzaamheden van de Commissie werden reeds nieuwe beleidsopties doorgevoerd. Haar invloed valt dan ook niet te ontkennen. Bovendien werd door de publicatie van een omvangrijk verslag een grote hoeveelheid (voor iedereen toegankelijke) informatie samengebracht. Aangezien een volledige bespreking van de behandelde materie in het bestek van een editoriaal onmogelijk is, zullen we ons beperken tot enkele belangrijke aan bod gekomen problemen. Daarbij mogen we niet uit het oog verliezen dat de commissie zélf nog haar besluiten moet bekend maken.

De schuchtere toepassing van de wetgeving op de private militias

6. De verontrusting bij de publieke opinie en de druk van de Commissie hebben o.i. de processen tegen de VMO en het FJ bespoedigd. Twijfels waren gerezen over de mogelijkheid, maar ook over de wil van het parket om deze organisaties streng aan te pakken op basis van de wetgeving op de private militias. De Minister van Justitie verklaarde echter aan de Commissie dat geen enkele zaak door het parket om opportunitieitsredenen werd geseponeerd. Toch werd eens te meer aangetoond welke cruciale rol het OM speelt in ons strafrechtsbedelingssysteem: keuze van de prioriteiten in de opsporing, eventueel samenbrengen van gelijkaardige zaken, keuze van het tijdstip van de vervolgingen, keuze van de kwalificaties enz. In delicate zaken spelen daarbij ongetwijfeld extra-juridische argumenten. In sterk contrast met het belang van deze fase in het strafproces staat het gebrek aan beschikbare gegevens over het beleid en de werking van de parketten. Daarom moet het belangwekkend initiatief van de Commissie vermeld worden om de Procureurs-generaal te ondervragen over het gevoerde vervolgingsbeleid, meer bepaald over de problemen die zich stellen bij de uitoefening van de publieke vordering inzake inbreuken op de wetgeving op de privé-militias. Dit ging niet zonder weerstand, o.m. van de Minister van Justitie, en de zittingen grepen uiteindelijk plaats achter gesloten deuren. Hieruit blijkt weer een traditionele geslotenheid tegenover de buitenwereld, alhoewel uit de geschriften van

vooraanstaande parketmagistraten zélf kan afgeleid worden dat de Procureurs-generaal, en niet de Minister van Justitie, een persoonlijke en bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor het vervolgingsbeleid, waarvoor zij slechts verantwoording afleggen tegenover de Natie. Men kan bijgevolg volkomen het standpunt bijtreden dat de vertegenwoordigers van de Natie dienen te worden ingelicht over de toepassing en de toepasbaarheid van de wetten. Een dergelijke "feed-back" naar de wetgever kan de kwaliteit van de wetgevende arbeid alleen maar ten goede komen.

7. Uit de toelichtingen aan de Commissie verstrekt, en uit de vonnissen die intussen geveld zijn, kan men trouwens besluiten dat de wetgeving op de privé-milities toepasbaar is. De Minister van Justitie achtte een wijziging van de bestaande wetgeving, althans wat de strafbare feiten betreft, terecht niet opportuun. Veeleer kan men zich afvragen of de mogelijkheden die de wetgeving biedt, steeds tenvolle werden benut. Wij denken hier aan de artikelen 1bis en 2 van de wet van 29 juli 1934, respectievelijk toegevoegd en gewijzigd door de wet van 4 mei 1936 met het oogmerk de toepassing van de wetgeving te vergemakkelijken. Zoals bij alle ernstige criminaliteit, gaat het immers niet alleen om de materiële uitvoerders, maar ook om degenen die de initiatieven nemen of belangrijke steun verlenen. Zonder er hier dieper op in te gaan, kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat noch het parket, noch de rechtbanken, noch de Commissie op dit punt volledige klaarheid hebben kunnen (willen ?) scheppen.

Bindingen van privé-milities met bepaalde politieke organisaties werden tijdens de werkzaamheden van de Commissie steeds ontkend, maar kwamen door de publicatie van een nota van de Staatsveiligheid in de pers weer aan de oppervlakte. Op dit ogenblik (september 1981) is dit dossier trouwens niet gesloten, aangezien het parket een onderzoek heeft geopend. Naast juridische actie is ongetwijfeld ook politieke wil nodig om de bedreiging van onze democratie af te weren. Dat deze bedreiging reëel is en uitgaat van goed georganiseerde groepen, werd o.m. bewezen door de brandstichting in de lokalen van het weekblad POUR, ondanks het proces tegen het FJ. De onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van magistratuur en beleidsverantwoordelijken kunnen bij de verdere afhandeling van deze dossiers gedemonstreerd worden ...

8. Tenslotte willen we er nog op wijzen dat de Commissie terecht aandacht heeft besteed aan de "privé-polities", die van de Ministerraad een afwijking op het verbod van art. 1 van de wet van 1934 moeten bekomen, tenminste indien ze op de openbare weg of in openbare plaatsen opdrachten vervullen. Tijdens

4. Artikel 1bis verbiedt het optreden in het openbaar van private personen in *groep* die, hetzij door de door hen gehouden oefeningen, hetzij door het uniform of de uitrustingsstukken die zij dragen, het voorkomen van militaire troepen hebben. Artikel 2 bestraft degenen die een militie of een organisatie *oprichten*, zij die met overtreding van artikel 1bis, een groepsgewijze optreden *organiseren*, zij die hun *steun verlenen* en zij die er *deel van uitmaken*.

zijn uiteenzetting voor de Commissie deelde de Minister van Binnenlandse Zaken mee dat bijkomende vergunningsvoorwaarden werden ingesteld en dat de hernieuwingsprocedure bij verval van een vergunning versneld zou worden. Wel werd toegegeven dat de controle op de machtiging, uit te oefenen door de plaatselijke politiediensten, de Algemene Rijkspolitie, de provinciale en gemeentelijke overheden verbeterd kan worden. Gezien het groeiend aantal en het belang van private bewakingsdiensten kan men zich de vraag stellen of het niet wenselijk is wetgevend initiatief te nemen, waarbij ook de bewakingsopdrachten op privaat domein worden betrokken. Meteen kan men dan in een wettelijk statuut de onverenigbaarheid voorzien tussen een gewezen functie in het leger, de rijkswacht en de politie enerzijds en een beheers- of personeelsfunctie in een bewakingsfirma anderzijds. Vanzelfsprekend moet men er ook streng op toezien dat zich onder de personeelsleden geen personen bevinden die deel uitmaken van een verboden private militia.

Het moerassig gebied van de ordehandhaving

9. Op dit gebied heeft de Commissie talrijke problemen aangeraakt. Het feit dat via uiteenzettingen van Ministers (en andere verantwoordelijken), schriftelijke en mondelinge vragen nog zoveel "nieuwe" informatie diende verstrekt, bevestigt het vermoeden dat de parlementaire controle op dit vlak reeds geruime tijd verloren was gegaan. Meteen is echter ook voor de leek in het verslag een grote hoeveelheid gegevens beschikbaar, die hier onmogelijk samen te vatten zijn. Eén van de besluiten die zich uit het onderzoek van de Commissie opdringt is de grote verspreiding van bevoegdheden inzake ordehandhaving over verschillende instanties : Ministerie Binnenlandse Zaken (Rijkswacht, Algemene Rijkspolitie), Landsverdediging (Rijkswacht, Militaire veiligheidsdienst), Justitie (Staatsveiligheid), lokale overheden (provincie-gouverneur en burgemeester met gemeentepolitie). Dit heeft enerzijds een niet coherente preventiepolitiek tot gevolg, anderzijds het ontbreken van een efficiënte controle, aangezien verscheidene parlementaire commissies er bij betrokken zijn. Bovendien kan men eraan toevoegen dat de Rijkswacht, maximaal gebruik makend van de wat "zorgeloos" opgestelde wet van 1957, stilaan een overwicht in actiemiddelen, maar ook een doorslaggevende invloed op de beleidsvisies inzake ordehandhaving heeft verworven.

10. Een ander essentieel probleem betreft de criteria die door de diverse betrokken diensten inzake informatieverwerving en -verwerking gehanteerd worden, de methoden die daarbij worden aangewend, en, eens te meer, de controle die daarop kan uitgeoefend worden. Niemand ontkent de noodzaak van informatieverwerving teneinde de openbare orde, rust en veiligheid te vrijwaren, maar uit incidenten en documenten die in het verleden bekend geraakten bleek dat de bedreiging daarvoor nogal erg eenzijdig gezocht wordt bij politieke groeperingen met een "linkse ideologie", bij de syndicale beweging, bij de vredesbeweging, bij de milieubeweging, ja zelfs bij

verenigingen die zich voor ontwikkelingssamenwerking inzetten.⁵ Dit contrasteert toch wel erg met de aandacht voor privé-milities b.v., die er steeds meer in slaagden goed georganiseerde acties op touw te zetten, met steun uit verscheidene kringen, zonder dat in vele gevallen vóór of na de feiten voldoende bezwarende elementen “konden” bijeengebracht worden, ofwel om de feiten te voorkomen, ofwel om een vervolging en veroordeling mogelijk te maken. Criteria voor informatieverwerving zullen wel altijd voor kritiek en interpretatie vatbaar blijven, maar eenvormige en duidelijke richtlijnen voor alle bevoegde diensten zijn noodzakelijk. De uitvoerende macht kan daarbij niet autonoom en ongecontroleerd oordelen over de vraag welke informatie (op welke wijze) verzameld wordt. Nog tijdens de werkzaamheden van de Commissie werden door de Minister van Binnenlandse Zaken strakkere richtlijnen inzake de informatieopdracht van de Rijkswacht uitgevaardigd. Een zekere evolutie, wellicht niet vreemd aan de invloed die uitging van de commissie, is dus merkbaar.

11. Inzake methoden van informatieverwerking ging begrijpelijkerwijze veel aandacht naar de fichering en de diverse computers. De commissie kreeg van de betrokken verantwoordelijken een aantal “rechtzettingen” : de rijkswacht-computer bevat geen inlichtingen over politieke, godsdienstige, wijsgerige of culturele overtuigingen; er is geen computerbestand i.v.m. ordehandhaving, geen enkel vakbondslid komt als zodanig voor in de computer. Minder duidelijkheid bestaat op het vlak van de niet-geautomatiseerde documentatie op het niveau van de districten. Zoals gezegd vaardigde de Minister van Binnenlandse Zaken terzake nieuwe richtlijnen uit, die wegens hun recente datum “nog niet tot volledige aanpassing van de bestaande documentatie konden leiden”. Bovendien zijn er in het verslag van de commissie geen gegevens beschikbaar over de richtlijnen van de Minister van Landsverdediging. Vragen over de algemene dienst inlichting en veiligheid van dat Ministerie (SGR) werden met gesloten deuren behandeld. Wat de micro-fiches B van de gerechtelijke politie betreft, hun inhoud en functie werd vrijgegeven : zij bestaan enkel voor personen die opgespoord of vervolgd worden wegens misdrijven; de rubriek “politieke agitatie” werd op verzoek van de Minister van Justitie geschrapt. Wat er ook van zij, het probleem van de computers en de databanken is in ons land nog steeds niet opgelost : wetgeving terzake blijft achterwege, evenals de wettelijke regeling van de bescherming van het recht op privacy in het algemeen. Tenslotte mag men niet uit het oog verliezen dat naast het uitvaardigen van administratieve richtlijnen of wettelijke beschikkingen, de controle op de toepassing ervan door alle bevoegde diensten evenzeer van fundamenteel belang is.

5. B.v. de “geheime” verslagen van de BOB over de ontwikkelingsorganisatie Oxfam of de ecologenvereniging “Les amis de la Terre” die als “uiterst links”, “marxistisch” of “pacifistisch” bestempeld worden.

Besluit : naar een permanente controle ?

12. Daarom is het noodzakelijk de "herboren" parlementaire controle te bestendigen en de middelen daartoe te verbeteren. Dit moet m.i. het belangrijkste besluit van de Commissie Wijninckx worden. Zoniet blijft het wellicht bij een eenmalige gebeurtenis die omwille van politieke tegenstellingen of weerstand van de uitvoerende macht(en) moeilijk kan herhaald worden. In dat opzicht steun ik volledig het voorstel dat reeds door senator Wijninckx zelf (informeel) naar voor geschoven werd⁶ : het oprichten van een bijzondere permanente parlementaire commissie van kamerleden en senatoren, die op een meer efficiënte wijze het beleid inzake preventieve en repressieve politie en inzake informatieverwerving kan controleren. Een beperkte en gespecialiseerde commissie zal trouwens beter met de uitvoerende macht kunnen samenwerken op delicate punten, waar de "raison d'état" wordt ingeroepen. Aan de andere kant zullen burgers, ambtenaren en militairen duidelijk weten tot wie zij zich kunnen wenden wanneer zij hun democratische rechten en vrijheden bedreigd achten. Vanzelfsprekend dient de commissie over alle middelen te beschikken voor een doeltreffend studie- en onderzoekswerk. De essentiële procedureregels zijn reeds beschikbaar met de hoger aangehaalde wet van 3 mei 1880, al kan men zich toch afvragen of een duidelijker wettelijke regeling geen betwistingen kan voorkomen. Belangrijk is ook dat deze commissie o.m. toezicht uitoefent op de toepasbaarheid en de toepassing van de wetgeving op de privé-milities, het racisme, de bescherming van de privacy, het wapenbezit enz. Op die manier kan de wetgever "feed back" krijgen over de kwaliteit van zijn arbeid. Het feit dat alle beleidsverantwoordelijken, waaronder ook het Openbaar Ministerie, daarover toelichtingen moeten verstrekken acht ik een fundamentele verworvenheid van de Commissie Wijninckx. De bescherming van onze democratische rechtsorde begint met een democratische werking ervan.

Wij wachten dus met spanning af of de Commissie nog zal overgaan tot de publikatie van haar conclusies en de Senaat daarover een openbaar debat zal houden. Of blijft het bij een storm in een glas water ?

Christian Eliaerts

6. Dit voorstel werd uitgewerkt door een werkgroep van het Studie- en Documentatiecentrum van het Emile Vandervelde Instituut (nog niet gepubliceerd).