



DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE IN DUITSLAND, FRANKRIJK
EN HET VERENIGD KONINKRIJK



De parlementaire enquête in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

Prof. mr. H.R.B.M. Kummeling

Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann

Prof. mr. L.F.M. Verhey

Colofon

Publicatie

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20018

2500 EA Den Haag

Contact

Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer

Ontwerp

Lily Wieskamp, Tweede Kamer der Staten-Generaal

Fotografie

Hans Kouwenhoven

Productie

Facilitaire Dienst / Afdeling Reprografie

ISBN-10: 90-78654-01-5

ISBN-13: 978-90-78654-01-8

Inhoudsopgave

Voorwoord door K.G. de Vries, voorzitter van de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête	5
Parlementair enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland door prof.mr. H.R.B.M. Kummeling, hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht Universiteit Utrecht en mw. C.A. Mijnen, Instituut voor staats- en bestuursrecht	7
Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk door prof.mr. C.A.J.M. Kortmann, hoogleraar staats- en bestuursrecht en algemene staatsleer Radboud Universiteit Nijmegen	45
Parlementair onderzoek in het Verenigd Koninkrijk: de Select Committees van de House of Commons door prof. mr. L.F.M. Verhey, hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Maastricht	63

Voorwoord

Voor u ligt een uitgave met een drietal onderzoeken naar de parlementaire enquête in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Deze onderzoeken zijn verricht op verzoek van de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête die, op haar beurt, in oktober 2004 van de Tweede Kamer de opdracht heeft gekregen een initiatief-wetsvoorstel te ontwerpen voor de parlementaire enquête en ander parlementair onderzoek. De opdracht aan de commissie heeft geresulteerd in een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de parlementaire enquête, dat op 20 december 2005 bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt.

Bij een integrale herziening van de wetgeving over de parlementaire enquête, mag een studie naar het recht van parlementaire enquête in enkele andere westerse landen niet ontbreken. Het is nuttig te zien welke keuzes in andere landen zijn gemaakt op het terrein van parlementair onderzoek en wat de praktijk in deze landen is. Deze keuzes en praktijk sluiten vaak aan bij de achtergronden en tradities in die landen, maar hebben zeker ook raakvlakken met de parlementaire praktijk in Nederland. Overeenkomend is dat ook in andere landen de parlementaire enquête als één van de zwaarste politieke instrumenten wordt gezien. De Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête heeft er de voorkeur aan gegeven zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande Wet op de Parlementaire Enquête en de in Nederland gegroeide praktijk bij parlementaire enquêtes. De onderzoeken vormen een belangrijke bron van informatie over parlementair onderzoek in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en zijn bij de commissiewerkzaamheden ook aldus gebruikt. Met de publicatie van de onderzoeken worden ook anderen in staat gesteld kennis te nemen van de bevindingen.

Graag bedank ik de onderzoekers voor hun bijdrage aan de werkzaamheden van de commissie. Dank komt evenzeer toe aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat, in de personen Leonoor Pronk en René Mazel, de totstandkoming van de onderzoeken alsook het wetsvoorstel mogelijk heeft gemaakt.

K.G. de Vries,

Voorzitter van de Commissie voor de Vernieuwing van
de Wet op de Parlementaire Enquête

Parlementair enquêterecht in de Bondsrepubliek Duitsland

Prof. mr. H.R.B.M. Kummeling

mw. C.A. Mijnen

Inhoudsopgave

Inleiding

1. Enkele kenmerken

- 1.1 Typen onderzoeken en mogelijke begripsverwarring
- 1.2 Minderheidsenquête
- 1.3 Karakter enquêterecht
- 1.4. Beperkingen onderzoeksbevoegdheid
- 1.5 Relatie GG, PUAG en andere wettelijke regelingen

2. Verhouding tot onderzoek van andere instanties

3. Positie getuigen

- 3.1 Wie is verplicht te verschijnen?
- 3.2 Verhoor van getuigen
- 3.3 Verhoor van ambtenaren en ambtsdragers
- 3.4 Verschoningsgronden
 - Het professioneel verschoningsrecht
 - Het familiaal verschoningsrecht
- 3.5 Worden camera's toegelaten bij de getuigenverhoren?
- 3.6 Recht op weerwoord

4. Rechtsbescherming

5. Staat de regeling van het enquêterecht ter discussie?

Verantwoording

Bijlagen

- Bijlage 1
 - Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)
- Bijlage 2
 - Relevante bepalingen Strafprozeßordnung
- Bijlage 3
 - Relevante bepalingen uit het Grundgesetz

Inleiding

Het enquêterecht van de Bondsdag is vastgelegd in het Grundgesetz (GG). Art. 44 GG bepaalt dat de Bondsdag het recht heeft en op verzoek van een vierde van zijn leden de plicht heeft om een enquêtecommissie in te stellen. Tot 2001 was er wettelijk verder niets geregeld omtrent parlementaire enquêtes. In de praktijk legde de Bondsdag de enquêtecommissies op om te handelen conform de IPA-regels¹. Deze regels waren neergelegd in een wetsvoorstel voor een enquêtewet, dat in de vijfde zittingsperiode van de Bondsdag was voorgelegd en niet was afgehandeld. Het gebruik van deze regels was in zekere mate problematisch, aangezien het ontbreken van de formeel-wettelijke status van de regels natuurlijk wel tot gevolg had dat zij niet zonder meer aan derden konden worden tegengeworpen. In juni 2001 heeft de Bondsdag eindelijk het Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages² (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG) aangenomen. De inhoud van deze wet zal in het navolgende centraal staan. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar twee hoofdvragen, te weten de verhouding van het parlementaire enquêterecht tot het onderzoek van andere instanties en de positie van de getuige. Voor een goed begrip is het echter noodzakelijk dat eerst een nadere plaatsbepaling wordt gegeven van het parlementaire enquêterecht in de Bondsrepubliek.

1. Enkele kenmerken

1.1 Typen onderzoeken en mogelijke begripsverwarring

De Bondsdag kan overgaan tot instelling van 'Enquete-Kommissionen'. Voor de Nederlandse lezer kan dit gemakkelijk leiden tot verwarring; het gaat hier niet om instituten die vergelijkbaar zijn met het Nederlandse begrip parlementaire enquêtecommissie. Dergelijke 'Enquete-Kommissionen' kunnen door de Bondsdag worden ingesteld ter voorbereiding van de besluitvorming over omvangrijke en belangrijke onderwerpen. De Bondsdag is verplicht een dergelijke commissie in te stellen, indien een kwart van het aantal leden daarom verzoekt. De basis voor de instelling van de 'Enquete-Kommission' is in het reglement van orde ('Geschäftsordnung') van de Bondsdag vastgelegd³. 'Enquete-Kommissionen' zijn dus geen enquêtecommissie zoals Nederland die in het parlamentsrecht kent. Het Duitse equivalent van de Nederlandse enquêtecommissie wordt door de oosterburen aangeduid met 'Untersuchungsausschuss'. In theorie laat zich een dergelijk begrip goed vertalen met 'onderzoekscommissie'. Echter in de Nederlandse context kan dit weer tot andere misverstanden leiden, omdat dit begrip een ruimere lading dekt dan alleen enquêtecommissies. Het is om die reden dat in het navolgende de 'Untersuchungsausschuss' wordt vertaald met 'enquêtecommissie'.

¹ Regels van de 'Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft' (een in 1952 opgerichte vereniging van parlementariërs), BT-Drs. V/4209. Meer hierover J.A. van Schagen, De Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zwolle 1994, p. 271.

² Untersuchungsausschussgesetz, BGBI. I, 1142.

³ Art. 56 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

De Bondsdag kan op grond van art. 44 GG een parlementaire enquêtecommissie instellen, en heeft zelfs de plicht daartoe als een vierde van zijn leden daarom vraagt. Daarnaast bepaalt art. 45a lid 2 GG dat de ‘Verteidigungsausschuß’ van de Bondsdag de rechten van een enquêtecommissie bezit en dat de Bondsdag geen enquêtes op dit terrein mag instellen. Op het gebied van defensie bestaat er aldus een aparte en permanente commissie, vooral ingegeven naar het schijnt door de noodzaak tot militaire geheimhouding⁴. Deze commissie heeft, wanneer een vierde van haar leden daartoe verzoekt, de plicht een onderwerp tot voorwerp van onderzoek te maken.

1.2 Minderheidsenquête

Zoals blijkt uit art. 44 GG heeft Duitsland, anders dan Nederland, een minderheidsenquête-recht⁵. Dit minderheidsenquête-recht is in 1919 ingevoerd op voorstel van Max Weber⁶. Hij constateerde dat in een parlementair stelsel de parlementaire meerderheid niet snel geneigd is enquêtes in te stellen die de positie van de door haar gesteunde regering ter discussie zouden kunnen stellen. Weber concludeerde dat het enquête-recht derhalve aan de parlementaire minderheid zou moeten toekomen⁷. Het gaat daarbij overigens louter om het entameren van een enquête; de uitvoering van het onderzoek geschiedt door een commissie die een getrouwe afspiegeling vormt van de samenstelling van de Bondsdag⁸. Het enquête-recht is daarmee in Duitsland in belangrijke mate een recht van de oppositie. Het wordt dan ook wel als ‘ein politisches Kampfinstrument’ beschouwd. Daar staat tegenover dat de (overige) belangrijke beslissingen slechts kunnen worden genomen door de meerderheid van de Bondsdag of de meerderheid van de enquêtecommissie⁹.

Er is bij voortduring discussie over de vraag of een door een minderheid voorgestelde enquête inhoudelijk gezien wel rechtmatig is. Als de Bondsdag er zelf niet uit komt, kan het geschil ter finale beslechting worden voorgelegd aan het Duitse constitutionele hof, het Bundesverfassungsgericht¹⁰.

⁴ D. Engels, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, Heidelberg 1991, p. 33.

⁵ Wel bijzonder, maar niet volledig uniek overigens binnen de landen van de EU; ook Griekenland en Portugal kennen een minderheidsenquête-recht. Zie U. Mager, *Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes – Parlamentarische Organisation von Kontrolle durch Publizität*, *Der Staat* 2002, p. 598.

⁶ Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München/Leipzig 1918, p. 58.

⁷ Van Schagen, p. 272.

⁸ Art. 4 Untersuchungsausschussgesetz.

⁹ M. Schulte, *Das recht der Untersuchungsausschüsse*, JURA 2003, p. 505.

¹⁰ Uitvoerig hierover J. Mohr, *Dogmatik und prozessuale Geltendmachung des verfassungsrechtlichen Minderheitsrecht bei parlamentarische Untersuchungen des Bundestages*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2004, p. 468 - 486; R. Pofolla, *Das Bepackungsverbot gemäß § 2 Abs. 2 PUAG am Biespiel des “Lügenuntersuchungsausschusses”*, *Die Öffentliche Verwaltung* 2004, p. 335 - 340; J. Caspar, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2004, p. 845 e.v.

De jurisprudentie over de minderheidsenquête heeft zeer interessante juridische spitsvondigheden opgeleverd, maar die laten we terzijde omdat deze voor de Nederlandse context niet relevant zijn. Wel kan nog worden opgemerkt dat ook wel vanuit de politiek het oordeel klinkt dat vooral de meerderheidsenquête een effectief en scherp politiek instrument is¹¹.

1.3 Karakter enquêterecht

In Duitsland wordt de parlementaire enquête vooral en vrijwel uitsluitend gezien als een instrument van politieke controle. Het onderzoek gaat om het vergaren van gegevens ('Selbstinformationsrecht') die een politieke interpretatie krijgen en die benut worden voor een politiek-parlementair debat¹². Bij het onderzoeksrecht gaat het primair om het controleren van het eigen functioneren en het functioneren van de regering¹³. Ook het Bundesverfassungsgericht heeft het enquêterecht in vergelijkbare termen gedefinieerd. Volgens het constitutionele hof gaat het om een "Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse"¹⁴. Polemischer en dus scherper geformuleerd is een en ander door Klein: "Im Untersuchungsausschuss geht es um 'parlamentarische Parteilichkeit' und nicht etwa um die Erforschung der 'Wahrheit'. Der Untersuchungsausschuss ist kein Gericht, in ihm sind Angreifer, die anderen Verteidiger, in einem gelegentlich wechselnden Rollenspiel"¹⁵. Met het voorgaande is duidelijk geworden dat een enquêtecommissie geen quasi-toezicht-houdende of rechterlijke functie vervult. Ook het speuren naar de 'objectieve waarheid' – zo die al überhaupt gekend kan worden – wordt niet gezien als een hoofd functie¹⁶. Weliswaar is het vinden van de waarheid een doelstelling, maar het zwaartepunt ligt bij de 'politische Auseinandersetzung'¹⁷. In Duitsland hebben dan ook enquêtes vaak het karakter van wat aldaar een 'Skandalenquete' wordt genoemd; misstanden veroorzaakt door zittende of voormalige regeringen worden aan de kaak gesteld. Bekend is de enquête na het aftreden van de regering Schmidt in 1982 naar de rol van deze regering bij de vakbondsonderneming 'Neue Heimat'. Bundeskanzler Kohl werd na zijn aftreden pas ernstig ondervraagd naar zijn rol en die van andere CDU/CSU-leden bij dubieuze wijzen van partijfinanciering. Recentelijk was er het onderzoek naar de rol van Bundesminister Joschka Fischer bij de uitbuidige verstrekking van visa aan inwoners van onder andere Moskou, Kiev, Tirana en Pristina.

¹¹ D. Wiefelspütz (SPD-Bondsdaglid), Die qualifizierte Minderheit im Untersuchungsausschuss, Neue Justiz 2002, p. 398.

¹² U. Mager, a.w., p. 601/602.

¹³ Chr. Seiler, Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von Staatsinternum und –externum, Archiv des Öffentlichen Rechts 2004, p. 401/402.

¹⁴ BVerfG, EuGRZ 2002, 185 (p.195).

¹⁵ H.H. Klein, FAZ 28 mei 2001.

¹⁶ U. Mager, a.w., p. 601.

¹⁷ D. Wiefelspütz, a.w., p. 399.

De parlementaire enquête had als opdracht om te onderzoeken of de veiligheid van de Bondsrepubliek door deze praktijken in gevaar was gebracht. Met name de rol van de leden van de regering moest hierbij worden onderzocht¹⁸.

Het feit dat de meeste enquêtes kunnen worden beschouwd als ‘Skandalenquete’ kan mede worden verklaard door het gegeven dat de meeste enquêtes als ‘minderheidsenquête’ beginnen¹⁹.

Het is dan ook begrijpelijk dat de politieke strijd ook wordt gevoerd in de commissie. Naar het woord van Zeh is een enquêtecommissie zelfs “Demokratie im Brennglas”²⁰. Vele conflicten spelen zich dan ook af in de boezem van de commissie, van grote kwesties als welke getuigen worden gehoord, tot kleine kwesties, die politiek echter belangrijk kunnen zijn, zoals het tijdstip waarop getuigen worden gehoord (i.v.m. de krant van de volgende dag). Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het PUAG vele regels zijn opgenomen ter beslechting van geschillen in de commissie, waarbij er bijzondere bescherming is gecreëerd voor gekwalificeerde minderheden²¹.

1.4 Beperkingen onderzoeksbevoegdheid

Volgens wetgeving en – voor Nederlandse begrippen zeer uitvoerige – literatuur en jurisprudentie gelden er voor het object van onderzoek van enquêtecommissies een aantal grenzen.

a. het onderzoeksrecht reikt niet verder dan de algemene competentie van het parlement (Korollartheorie)

Allereerst levert dit uitgangspunt een zekere territoriale begrenzing op. Zo mag een enquêtecommissie zich niet bezig houden met kwesties die tot de competentie van de deelstaten behoren. Ook de autonomie van gemeenten moet worden gerespecteerd. Voorts is hier het principe van de machtscheiding relevant.

In verhouding tot regering en bestuur is relevant dat een ‘Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung’ gerespecteerd moet worden. Als en zodra deze in het geding is – en wanneer dat is, is in zijn algemeenheid moeilijk te zeggen – dan moet deze voor zover het lopende zaken betreft, worden gerespecteerd. Als de zaak echter afgesloten is, dan wijkt de geheimhoudingsplicht van de regering in het algemeen voor het onderzoeksrecht van het parlement.

¹⁸ Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/4552).

¹⁹ D. Wiefelspütz, a.w., p. 399.

²⁰ Die Zeit, 7/2000, p. 2.

²¹ D. Wiefelspütz, a.w., p. 401.

In relatie tot justitieel onderzoek bestaat er overeenstemming dat zaken die onder de rechter zijn, noch rechterlijke oordelen voorwerp van een enquête kunnen zijn, met dien verstande dat zulks slechts geldt voor zover het de rechterlijke functie betreft, in het bijzonder rechterlijke oordelen. Zo kan een corruptieaffaire parallel onderzocht worden door een rechterlijke instantie en een enquêtecommissie, zolang een enquêtecommissie zich niet op het terrein van de afzonderlijk oordelen van de rechter begeeft²².

b. het onderzoek moet in het 'openbaar belang' zijn

Erkend wordt in de literatuur dat dit een wat lastig te hanteren criterium is, maar desalniettemin een belangrijk en ook juridisch te hanteren begrip. Via dit 'onbestimmte Rechtsbegriff' moet in iedere geval worden voorkomen dat een parlementair onderzoek zich louter richt op privé- of bedrijfsaangelegenheden. Het onderzoek moet betrekking hebben op een publiek belang, het belang van de gemeenschap²³.

c. bescherming van grondrechten

Art. 44 lid 2 van het GG eist dat het brief-, telegraaf- en telefoongheim onaangetast blijven. Meer in zijn algemeenheid geldt echter dat grondrechten bij de uitoefening van het enquêterecht moeten worden gerespecteerd. In de praktijk gaat het daarbij vooral om het algemene persoonlijkheidsrecht en meer in het bijzonder om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het inzetten van een enquêtecommissie als zodanig zal vrijwel nooit strijd opleveren met deze grens; de grondrechten zijn vooral relevant bij de concrete uitvoering van het onderzoek²⁴. In het PUAG zijn ter zake – later te behandelen – bijzondere beschermende regels gesteld.

d. beperkingen door onderzoeksopdracht

Het voorwerp van onderzoek dient eenduidig omschreven te zijn ('Bestimmtheitsgebot'). Dat geldt reeds voor het verzoek tot het houden van een enquête. Volgens art. 2, lid 2 van het PUAG mag het onderzoek niet verder gaan dan in het verzoek is omschreven²⁵.

²² Zie voor dit alles M. Schulte, a.w., p. 506.

²³ D. Wiefelspütz, Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse, NVwZ 2002, p. 10 e.v.

²⁴ J. Caspar, a.w., p. 847/848.

²⁵ M. Schulte, a.w., p. 507.

1.5 Relatie GG, PUAG en andere wettelijke regelingen

Zoals hiervoor al werd gemeld, is de juridische basis van het enquêterecht te vinden in art. 44 GG. Deze bepaling verwijst naar de wettelijke regelingen voor het strafproces; waar het betreft de bewijsgaring dienen deze bepalingen ‘sinngemäss’ toegepast te worden.

Na tientallen jaren van vergeefse pogingen kwam dan in 2001 het Untersuchungsausschuss-gesetz (PUAG) tot stand. Gelet op alle vergeefse voorgaande pogingen was het opmerkelijk dat deze wet eenstemmig werd aangenomen²⁶. Naast de reeds eerder genoemde regels ter beslechting van conflicten in de commissie, bevat deze wet vooral regels met betrekking tot de bewijs- en gegevensvergaring, in het bijzonder waar het betreft de positie van de getuige. In dat verband is duidelijk dat de grondwettelijke opdracht ter zake waar is gemaakt; veelvuldig wordt verwezen naar de regels van de Strafprozessordnung (StPO) als een belangrijke bron, met name wanneer het gaat om de positie van de getuige. In de meeste gevallen worden de regels van de StPO onverkort van toepassing verklaard, in een enkel geval enigszins aangepast. In ieder geval is duidelijk dat getuigen onder het PUAG niet minder bescherming genieten dan onder de StPO²⁷.

Deze verknoping met het (straf)procesrecht blijft overigens beperkt tot voornoemde situatie. Zo is het bijvoorbeeld voor het starten van een enquête niet vereist dat er een (eerste) vermoeden is dat er strafbare feiten zijn gepleegd²⁸.

Met betrekking tot de positie van ambtenaren en ambtsdragers zijn met name het Bundesbeamtengesetz en de Geheimschutzordnung van de Bondsdag van belang.

2. Verhoudingen tot onderzoek van andere instanties

De relatie tot het onderzoek van andere instanties komt in de Duitse literatuur slechts sporadisch aan bod; deze verhouding wordt blijkbaar niet of nauwelijks als problematisch ervaren. Dat wordt waarschijnlijk mede hierdoor veroorzaakt dat de functies van de verschillende typen onderzoek en onderzoekende instanties relatief duidelijk worden onderscheiden. Bij het parlementair enquêterecht gaat het primair om ‘Selbstinformation’ ten behoeve van het parlementaire debat. Enquêtecommissies hebben de opdracht, noch de functie om als quasi-strafrechtelijke instantie op te treden. Gelet op het verschil in focus is het naar het oordeel van de doctrine niet problematisch dat parallel onderzoek naar misstanden wordt verricht door zowel een enquêtecommissie als een strafrechtelijke instantie. Met name bij de ‘Skandalenqueten’ komt dat in de praktijk ook regelmatig voor²⁹. Zolang de in paragraaf 1.4 onder a. geschetste grens in acht wordt genomen, ziet men hier geen problemen.

²⁶ D. Wiefelspütz, a.w., p. 10.

²⁷ Zie ook M. Schulte, a.w., p. 508.

²⁸ D. Wiefelspütz, a.w., p. 14.

²⁹ D. Wiefelspütz, a.w., p. 15.

In dit verband is ook niet onbelangrijk dat art. 22, tweede lid, PUAG het uitdrukkelijk mogelijk maakt voor getuigen om het afleggen van een verklaring te weigeren als zij zichzelf of familieleden door het afleggen van de verklaring bloot zouden stellen aan onderzoek in een andere wettelijk geregelde procedure. Daarbij gaat het niet alleen om strafrechtelijke procedures, maar ook bijvoorbeeld ambtenaarrechtelijk tuchtrecht, dat zou kunnen leiden tot disciplinaire straffen³⁰.

Naarmate enquêtemissies zich meer een (quasi)rechterlijke rol zouden aanmeten, wordt er wel gepleit voor voorrang van rechter, omdat zelfs de beste enquêtemissie nog geen goed gerecht zou kunnen vormen³¹.

Er dient nog op gewezen te worden dat art. 44 van het GG enkele bijzondere voorzieningen kent voor de verhouding tussen verschillende instanties. Zo schrijft het derde lid van genoemd artikel voor dat gerechten en bestuurlijke instanties verplicht zijn om op verzoek van een enquêtemissie ‘Rechts- und Amtshilfe’ te verlenen. Ten slotte stelt het vierde lid van dit artikel dat de besluiten van enquêtemissies aan rechterlijke beoordeling zijn onttrokken; omgekeerd geldt echter ook dat gerechtelijke instanties niet worden gebonden door de waardering en beoordeling van feiten en omstandigheden door een enquêtemissie. Het inhoudelijk oordeel van de commissie is derhalve onaantastbaar, ook voor ‘verfassungsgerechtlche Überprüfung’. In een parallel onderzoek kan de rechter de feiten en omstandigheden van het geval wel opnieuw zelf onderzoeken. Het onderzoeksbericht van de commissie kan door dit alles ook niet door een rechter worden getoetst, wanneer iemand door de inhoud van het bericht in zijn rechten wordt geschonden. Echter, die personen die in de procedure nog niet eerder de kans hebben gehad om aan het woord te komen en die door het bericht worden benadeeld, kunnen voor de openbaarmaking van het bericht gebruik maken van een ‘Recht zur Stellungnahme’ (art. 32 PUAG)³². Hieronder, in paragraaf 4, wordt verder ingegaan op deze materie.

³⁰ Drucksache 14/5790, p. 18.

³¹ U. Mager, a.w., p. 601. In Duitsland is er vaak sprake van een parallel (parlementair en strafrechtelijk) onderzoek naar misstanden. Sommige auteurs pleiten echter voor voorrang van de rechter

³² Schmidt-Bleibtreu, Klein, GG – Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, Luchterhand, 2004, p. 1049

3. Positie getuigen

3.1 Wie is verplicht te verschijnen?

Getuigen zijn verplicht om op uitnodiging van de enquêtecommissie voor verhoor te verschijnen³³. Artikel 50 van de Strafprozessordnung, waarin wordt bepaald dat leden van de Bondsdag en anderen tijdens zittingen in de Bondsdag moeten worden gehoord, is niet van toepassing. Het artikel bevat een soortgelijke regeling voor het verhoor van de leden van de regering. Leden van de regering kunnen tevens op een andere verblijfplaats worden gehoord. Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat het de parlementaire enquêtecommissie vrij staat om ambtsdragers elders te verhoren, in tegenstelling tot hetgeen mogelijk is in het kader van strafrechtelijk onderzoek.

In het verzoek om te verschijnen moet verder het 'Beweisthema' worden vermeld. Tevens moeten de getuigen van hun rechten op de hoogte worden gesteld en worden gewezen op de consequenties wanneer zij besluiten niet te verschijnen. Eveneens moet in het verzoek om te verschijnen worden vermeld dat het getuigen is toegestaan om een advocaat naar keuze mee te nemen naar het verhoor³⁴. Op dit punt dient te worden opgemerkt dat de uitnodiging hiermee aan vormvoorschriften is onderworpen, die zo uitgebreid zelfs in het strafrecht niet zijn vereist. De achtergrond van deze regeling bestaat uit het feit dat het bijzondere karakter van de procedure omtrent de parlementaire enquête en de openlijke berichtgeving aanleiding geven tot een speciale behandeling van de getuigen, welke is gericht op het voor de getuige vergemakkelijken van de voorbereiding op het verhoor³⁵.

Wanneer blijkt dat een getuige heeft besloten niet te verschijnen, dan kan de enquêtecommissie hem de door zijn wegblijven veroorzaakte kosten in rekening brengen. Daarnaast kan de commissie besluiten een dwangsom op te leggen of besluiten tot een gedwongen voorlegging. In het geval van herhaalde weigering, kan de dwangsom nog eenmaal worden vastgesteld³⁶.

Bovengenoemde maatregelen blijven achterwege, wanneer getuigen voldoende tijdig melding maken van het feit dat zij niet kunnen verschijnen. Achteraf moet de getuige voldoende aannemelijk maken, dat hijzelf geen schuld aan de vertraging heeft gehad. Slaagt hij daarin, dan blijven de dwangmaatregelen ook in dit geval achterwege³⁷.

³³ Art. 20 lid 1 sub 1 PUAG.

³⁴ Art. 20 lid 2 PUAG.

³⁵ Drucksache 14/5790, p. 7.

³⁶ Art. 21 lid 1 PUAG.

³⁷ Art. 21 lid 2 PUAG.

3.2 Verhoor van getuigen

Getuigen dienen afzonderlijk en in afwezigheid van de later te horen getuigen te worden gehoord³⁸. Conform art. 24 lid 2 PUAG is een confrontatie met andere getuigen slechts dan toegestaan, wanneer dit noodzakelijk is in het kader van het onderzoek.

Voor aanvang van het verhoor, dient de voorzitter van de enquêtecommissie de getuigen aan te manen de waarheid te spreken. Opmerkelijk is dat de eedaflegging wel gevraagd kan worden, maar dat enquêtecommissies daar slechts zeer zelden toe overgaan³⁹.

De voorzitter dient de getuige het onderwerp van het verhoor uit te leggen en hem of haar van de strafrechtelijke gevolgen van het afleggen van een onjuiste of onvolledige verklaring op de hoogte te brengen (lid 3). Vervolgens krijgt de getuige allereerst de gelegenheid om datgene wat hij van de zaak afweet in samenhang uiteen te zetten (lid 4). Pas daarna kunnen er vragen worden gesteld door de commissie (lid 5).

Ingevolge art. 25 PUAG moet de voorzitter ongeschikte of niet relevante vragen van de hand wijzen. Getuigen kunnen de voorzitter verzoeken vragen af te keuren. Op verzoek van de leden van de enquêtecommissie beslist de enquêtecommissie in geval van twijfel over de toelaatbaarheid van vragen of over de rechtmatigheid van de afkeuring van een vraag. Voor de afkeuring van een vraag is een tweederde meerderheid van de aanwezige leden van de commissie vereist (lid 1).

Wanneer de commissie besluit een vraag af te keuren, waarop al een antwoord is gegeven, dan mag de commissie in haar rapport niet naar deze vraag en het antwoord verwijzen (lid 2).

Op grond van art. 26 lid 1 PUAG dient de getuige het protocol van het verhoor te tekenen. De enquêtecommissie stelt bij besluit vast dat het verhoor van de getuige is beëindigd. Dit besluit mag pas worden uitgevaardigd, wanneer na de tekening van het protocol van het verhoor twee weken zijn verstreken of wanneer van het handhaven van deze termijn afstand is gedaan (lid 2).

Wanneer de getuigenis zonder wettelijke grond wordt geweigerd, dan kan de enquêtecommissie op grond van art. 27 PUAG de kosten die zijn veroorzaakt door deze weigering op de getuige verhalen en hem een dwangsom tot 10.000 euro opleggen (lid 1). Ingevolge het tweede lid behoort gijzeling zelfs tot de mogelijkheden, maar niet zonder rechterlijke tussenkomst en niet voor een langere periode dan de duur van het onderzoek. Langer dan zes maanden mag de gijzeling in ieder geval niet duren.

³⁸ Art. 24 lid 1 PUAG.

³⁹ D. Wiefelspütz, Der Eid im Untersuchungsausschuss, ZRP 2002/1, p. 15.

3.3 Verhoor van ambtenaren en ambtsdragers

Art. 23 van het PUAG regelt het verhoor van ambtsdragers en ambtenaren. Het artikel bepaalt dat art. 54 van de Strafprozessordnung van overeenkomstige toepassing is. Dit artikel luidt als volgt: “Für die Vernehmung von Richtern, Beamten und anderen Personen des öffentlichen Dienstes als Zeugen über Umstände, auf die sich ihre Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bezieht, und für die Genehmigung zur Aussage gelten die besonderen beamtenrechtlichen Vorschriften”.

Laatstgenoemde ambtenaarrechtelijke voorschriften zijn, in ieder geval ten dele, opgenomen in het Bundesbeamtengesetz (BBG). Ambtenaren moeten geheimhouding betrachten met betrekking tot alle aangelegenheden die hen bij hun ambtelijke werkzaamheden bekend is geworden. Dit geldt echter niet voor mededelingen in het ambtelijke en bestuurlijke verkeer of mededelingen over zaken die bekend zijn of over zaken die geen geheimhouding verlangen⁴⁰. Tevens mogen zij zonder toestemming over dergelijke aangelegenheden geen getuigenissen of verklaringen voor de rechter of buitengerechtelijk afleggen. Toestemming daartoe wordt door de ambtelijke superieur of, wanneer het dienstverband beëindigd is, door de laatste superieur verleend⁴¹. Dit alles laat de wettelijke plicht om van strafbare feiten aangifte te doen onverlet. Tevens zijn zij verplicht de ‘freiheitlichen demokratischen Grundordnung’ te verdedigen⁴².

In art. 62 lid 1 van het Bundesbeamtengesetz is verder vastgelegd dat de goedkeuring om te getuigen slechts mag worden geweigerd, wanneer de verklaring het publiek belang (‘dem Wohle’) van de Bond of een van de Länder nadeel zou kunnen bezorgen of de vervulling van openbare taken ernstig in gevaar zou brengen of aanzienlijk zou bemoeilijken. Over de weigering van de toestemming beslist de hoogste ambtelijke autoriteit⁴³.

Ook het Duitse recht maakt een onderscheid tussen ambtenaren en ambtsdragers. Onder ambtsdragers vallen onder anderen de leden van de Bondsdag, de leden van een Landtag, leden van de bonds- of landsregering en het personeel van de fracties in de Bondsdag en de Landsdagen. Voor deze categorie personen gelden bijzondere voorschriften⁴⁴. Voor de leden van de Bondsdag kan daarbij in het bijzonder gedacht worden aan de Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, die een gedetailleerde regeling kent over de verschillende graden van vertrouwelijkheid die kunnen gelden.

De Bondsprezident kan weigeren een verklaring af te leggen, wanneer dit het publiek belang van de Bond of het publiek belang van een van de Duitse Länder nadeel zou kunnen bezorgen⁴⁵.

⁴⁰ Art. 61 lid 1 BBG.

⁴¹ Art. 61 lid 2 BBG.

⁴² Art. 61 lid 4 BBG.

⁴³ Art. 62 lid 4 BBG.

⁴⁴ Art. 54 lid 2 StPO.

⁴⁵ Art. 54 lid 3 StPO.

Volgens art. 54, lid 4, van de StPO gelden bovenstaande voorschriften ook, wanneer de eerdergenoemde personen niet langer in publieke dienst of geen medewerker van een fractie meer zijn, of wanneer hun mandaat is beëindigd, voor zover het om zaken gaat, die tijdens hun diensttijd of mandaattijd hebben plaatsgevonden of zaken waarvan zij tijdens hun dienst- of mandaattijd kennis hebben genomen.

3.4 Verschoningsgronden

In het algemeen kan worden gesteld dat er in het kader van het Duitse parlementaire enquêterecht twee categorieën van gronden voor verschoning bestaan. De eerste categorie omvat redenen uit hoofde van, wat ook wel wordt genoemd het ‘professioneel’ verschoningsrecht. Tot deze categorie worden ook de zogenaamde ‘Berufshelfer’ gerekend. De tweede categorie omvat het ‘familiaal’ verschoningsrecht.

Hieronder zal allereerst worden onderzocht waaruit het professioneel verschoningsrecht in het kader van het parlementaire enquêterecht in Duitsland bestaat. Vervolgens zal het familiaal verschoningsrecht verder worden gezien.

Het professioneel verschoningsrecht

Een beroep op verschoning door bepaalde beroepsbeoefenaren die in die hoedanigheid iets verteld of bekend geworden is moet worden gehonoreerd. In de Strafprozessordnung is een lijst opgenomen, waarin wordt beschreven welke beroepsbeoefenaren terecht een beroep op verschoning kunnen doen⁴⁶. Het gaat hierbij om onder andere geestelijken⁴⁷, verdedigers van de beschuldigde⁴⁸, advocaten, octrooigemachtigden, notarissen, accountants, belastingadviseurs, artsen, tandartsen, kinderpsychotherapeuten, apothekers en vroedvrouwen⁴⁹. Tevens behoren medewerkers van consultatiebureaus⁵⁰, medewerkers van verslavingsklinieken⁵¹, leden van de Bondsdag, deelstaatsparlementen of een ‘zweiten Kammer’⁵², of medewerkers van bepaalde media⁵³ tot deze groep.

⁴⁶ In het Untersuchungsausschussgesetz wordt wat betreft verschoningsgronden verwezen naar de Strafprozessordnung (StPO). Het professioneel verschoningsrecht is geregeld in art. 53 lid 1 sub 1 tot 5 StPO.

⁴⁷ Art. 53 lid 1 sub 1 StPO.

⁴⁸ Art. 53 lid 1 sub 2 StPO.

⁴⁹ Art. 53 lid 1 sub 3 StPO.

⁵⁰ Art. 53 lid 1 sub 3a StPO.

⁵¹ Art. 53 lid 1 sub 3b StPO.

⁵² Art. 53 lid 1 sub 4 StPO.

⁵³ Art. 53 lid 1 sub 5 StPO. Het gaat hierbij om: “Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben”.

Medewerkers van bepaalde media kunnen een beroep op het verschoningsrecht doen, wanneer het gaat om ‘über die Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen, über deren Inhalt sowie über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Dies gilt nur, soweit es sich um Beiträge, Unterlagen, Mitteilungen und Materialien für den redaktionellen Teil oder redaktionell aufbereitete Informations- und Kommunikationsdienste handelt’⁵⁴.

Ten aanzien van de advocaten, artsen en medewerkers van verslavingsklinieken kan worden gesteld dat zij slechts een beroep op verschoning kunnen doen, wanneer zij niet van hun geheimhoudingsplicht zijn ontheven⁵⁵. Verder vervalt het verschoningsrecht van de in art. 53 lid 1 sub 5 genoemde personen eveneens, wanneer de verklaring van een dergelijke getuige kan bijdragen aan de opheldering van een misdrijf. In de wet zijn tevens enkele bijzondere misdrijven opgenomen, zoals de bedreiging van de democratische rechtsstaat en het witwassen van geld. Voor de volledige lijst verwijzen wij naar de wet⁵⁶. Voorwaarde in dergelijke gevallen is, dat zonder de getuigenis van de getuige, het onderzoek naar de feiten van het misdrijf of de verblijfplaats van de verdachte ernstig bemoeilijkt zou zijn. “Der Zeuge kann jedoch auch in diesen Fällen die Aussage verweigern, soweit sie zur Offenbarung der Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten oder der ihm im Hinblick auf seine Tätigkeit nach Absatz 1 Satz 1 nr. 5 gemachten Mitteilungen oder deren Inhalts führen würde”.

Verder moet worden gewezen op de persoon van de ‘Berufshilfer’ of ‘Hilfsperson’ (hulpverlener). Volgens art. 53a van de Strafprozesordnung moeten met de personen⁵⁷ genoemd in art. 53 lid 1 sub 1t/m 4 worden gelijkgesteld personen die werkzaam zijn ter ondersteuning van bijvoorbeeld de advocaat, notaris etc.

⁵⁴ Art. 53 lid 1 sub 5 StPO. In deze bepaling wordt – kort gezegd – gesteld dat personen die werkzaam zijn of waren bij bepaalde media zich kunnen beroepen op een verschoningsrecht. Vervolgens wordt bepaald dat deze personen alleen dan kunnen weigeren om te getuigen, wanneer gevraagd naar de persoon van de auteur, de inzender of een andere informant van een bepaalde bijdrage. Tevens kunnen de hiervoor genoemde personen weigeren om te getuigen wanneer het gaat om aan hun adres, in het kader van hun werkzaamheden gedane mededelingen, eigen verzameld materiaal en eigen waarnemingen. Voorwaarde hiervoor is dat het wel moet gaan om bijdragen, mededelingen en materiaal dat was bestemd voor het redactionele deel van het medium in kwestie. Art. 53 lid 1 sub 5 waarborgt de bescherming van journalistieke bronnen.

⁵⁵ Art. 53 lid 2 StPO.

⁵⁶ Art. 53 lid 2 sub 1 t/m 3 StPO.

⁵⁷ Art. 22 lid 2 PUAG verwijst naar de art. 52 lid 1 van de Strafprozesordnung.

Over de beslissing over de uitoefening van het recht op verschoning beslist niet de hulpverlener zelf, maar zijn meerdere, behalve wanneer een dergelijke beslissing niet binnen afzienbare tijd kan worden bewerkstelligd⁵⁸.

Wat betreft de ontheffing van de geheimhoudingsplicht geldt voor de hulpverlener hetzelfde als voor de in art. 53 lid 1 sub 2 t/m 3b genoemde personen. Ook hulpverleners mogen niet weigeren een verklaring af te leggen, wanneer zij van de geheimhoudingsplicht zijn ontheven.

Het familiaal verschoningsrecht

Wat betreft het familiaal verschoningsrecht kan worden gesteld dat de mogelijkheden op een beroep op een dergelijk verschoningsrecht in het kader van het parlementaire enquête-recht beperkter zijn dan in het kader van het strafrecht.

Voor een gedeelte van de regeling van het familiaal verschoningsrecht wordt in het Untersuchungsausschussgesetz wederom verwezen naar de Strafprozesordnung. Art. 22 lid 2 van het Untersuchungsausschussgesetz bepaalt dat getuigen mogen weigeren te antwoorden op bepaalde vragen, wanneer zijzelf of hun familieleden op basis van die antwoorden het gevaar zouden lopen om onderwerp te worden van een strafrechtelijk onderzoek. In art. 52 lid 1 StPO is vervolgens geregeld welke personen in dezen tot familieleden kunnen worden gerekend. Het gaat hierbij om de verloofde of partner van de beschuldigde⁵⁹ en de echtgenoot of echtgenote van de beschuldigde, ook wanneer het huwelijk is ontbonden⁶⁰. Dit geldt tevens in het geval van een geregistreerd partnerschap⁶¹. “Wer mit dem Beschuldigten in gerader Linie verwandt oder verschwägert, in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert is oder war” wordt eveneens tot de categorie van personen gerekend die een beroep op verschoning toekomt⁶². Wanneer dat van hen wordt gevraagd, moeten getuigen de redenen voor de weigering bekend maken⁶³.

⁵⁸ Art. 53a lid 1 sub 2 StPO.

⁵⁹ Art. 52 lid 1 sub 1 StPO.

⁶⁰ Art. 52 lid 1 sub 2 StPO.

⁶¹ Art. 52 lid 1 sub 2a StPO.

⁶² Art. 52 lid 1 sub 3 StPO.

⁶³ Art. 22 lid 4 PUAG.

3.5 Worden camera's toegelaten bij de getuigenverhoren?

Film- en geluidsopnamen bij getuigenverhoren zijn in Duitsland in beginsel niet toegestaan. Echter, de enquêtecommissie kan in uitzonderingsgevallen dergelijke opnamen wel toestaan, wanneer een tweederde meerderheid van de aanwezige leden van de commissie en de te ondervragen personen of getuigen daarmee instemmen⁶⁴. In de toelichting van het ontwerp van het Untersuchungsausschussgesetz wordt als reden voor dit verbod op film- en geluidsopnamen de verzekering van een geordende, storingvrije en zakelijke verhoorsituatie aangevoerd⁶⁵.

Opmerkelijk genoeg blijkt in de praktijk echter dat onder de oude regeling en sinds de inwerkingtreding van het Untersuchungsausschussgesetz tot dit jaar geen enkele uitzondering is gemaakt op het verbod op camera's tijdens openbare zittingen. Een dergelijke uitzondering op art. 13 UAG werd eenvoudigweg niet toegestaan. Het voornaamste argument tegen het toestaan van camera's is de bescherming van de getuige. Daarnaast bestaat in Duitsland de angst dat met name politici een parlementaire enquête kunnen misbruiken om hun populariteit te vergroten. De getuigenis van de ex-minister van Buitenlandse Zaken Ludger Volmer in het kader van de parlementaire enquête omtrent de visa was kort geleden dan ook de eerste live te volgen getuigenis ooit. Kort daarop was de huidige minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer de eerste minister ooit die voor het oog van de camera's een getuigenis aflegde. In de media is gesuggereerd dat 'die Grünen' door middel van deze live-getuigenissen probeerden de tegenaanval in te zetten tegen de beschuldigingen van de laatste tijd⁶⁶. Het lijkt er dan ook op dat politici in Duitsland de live te volgen getuigenissen voor parlementaire enquêtecommissies als publiciteitstrekker hebben ontdekt. Eventuele volgende parlementaire enquêtes zullen moeten uitwijzen of deze trend ook werkelijk doorzet.

Het PUAG is sowieso niet scheutig met openbaarheid. Art. 14 sluit openbaarheid zelfs in een aantal kwesties expliciet uit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de bescherming van de persoonlijke levensfeer, bedrijfsgeheimen en belastinggeheimen, de veiligheid en vrijheid van getuigen en andere personen en de veiligheid van de staat, deelstaten en de betrekkingen met andere staten.

3.6 Recht op weerwoord

Ter bescherming van de positie van getuigen is voorts nog van belang dat art. 32 van het PUAG een regeling bevat die aan getuigen, die door de openbaarmaking van het commissierapport in hun rechten geschaad zouden kunnen worden de gelegenheid biedt om binnen twee weken stelling te nemen tegen het rapport. De kerninhoud van deze stellingname moet dan vervolgens in het commissierapport worden opgenomen.

⁶⁴ Art. 13 lid 1 PUAG.

⁶⁵ Drucksache 14/5790, p. 16.

⁶⁶ Die Zeit, Fischer – Aussage live im Fernsehen?, 14/2005.

4. Rechtsbescherming

De competente rechterlijke instantie voor geschillen naar aanleiding van de toepassing van Untersuchungsausschussgesetz is ingevolge art. 36 PUAG in zijn algemeenheid het Bundesgerichtshof. Daarbij gaat het vooral om de toepassing van dwangmiddelen en andere vraagstukken rondom de rechtsbescherming van getuigen. Deze algemene competentie bepaling wijkt slechts voor zover art. 93 GG, art. 13 van het Bundesverfassungsgerichtsgesetz en de bepalingen van het PUAG zelf iets afwijkends bepalen⁶⁷. In paragraaf 3 is gedetailleerd aangegeven op welke wijze het PUAG de positie van getuigen beschermt. Echter, nog niet is vermeld dat getuigen in het algemeen niet de mogelijkheid hebben om zelfstandig rechtstreeks beroep op de rechter in te stellen tegen besluiten van de enquêtecommissie, zoals bijvoorbeeld het besluit om te moeten verschijnen op een verhoor. Verder is in dit verband vooral relevant dat het BVerfG competent is inzake ‘Organstreitigkeiten’, d.w.z. geschillen tussen staatsorganen. Die zijn bijvoorbeeld aan de orde als het gaat om de vraag om de Bondsdag wel competent is om ter zake van een bepaald onderwerp een enquête te starten⁶⁸.

5. Staat de regeling van het enquêterecht ter discussie?

Gelet op het feit dat de regeling van het PUAG nog zo jong is, en dat de desbetreffende wet zonder tegenstem door de Bondsdag is aanvaard, is het niet zo verwonderlijk dat de regeling als zodanig niet of nauwelijks ter discussie staat. Wel is er debat over de toepassing van enkele onderdelen van de PUAG, in het bijzonder waar het betreft de toelating van camera's tot het verhoor. De eerste commentaren na de live te volgen getuigenis van de heer Volmer waren niet bijster positief. Als een van de weinige voordelen van deze “amerikanisering van de enquêtecommissies” bij het tien uur durende verhoor werden de beschikbare soundbites voor het journaal genoemd⁶⁹. Deze discussie is echter nog zo pril dat een definitieve uitkomst moeilijk valt te voorspellen.

⁶⁷ Art. 36 lid 1 PUAG.

⁶⁸ Meer hierover M. Schulte, a.w., p. 511/512.

⁶⁹ Die Zeit, Visa-TV zum Umschalten, 17/2005.

Verantwoording

Op verzoek van de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête, ingesteld door de Tweede Kamer op 28 oktober 2004, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderhavig studie laten uitvoeren.

Mede vanwege het zeer korte tijdpad dat de genoemde Commissie voor ogen stond ging de opdracht uit van een sterk afgebakend onderzoeksobject; de aandacht diende vooral uit te gaan naar de samenloop van parlementair onderzoek met strafrechtelijk onderzoek en naar de positie van de getuige in het onderzoek.

Het concept-eindrapport is in mei 2005 aan de Commissie aangeboden. Het gaf de ambtelijke ondersteuning van de Commissie, in het bijzonder mevrouw mr. E.B. Pronk aanleiding tot het stellen van een bescheiden aantal vragen, die vlak na het parlementaire en universitaire reces konden worden beantwoord.

Het verzamelen van het onderzoekmateriaal was in belangrijke mate in handen van mw. C.A. Mijnen, als student-assistente verbonden aan het Instituut voor staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. In het bijzonder ten aanzien van de positie van de getuigen heeft zij belangrijke concept-teksten aangedragen. De formulering van de overige teksten alsmede de eindredactie is verzorgd door prof.mr. H.R.B.M. Kummeling, hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht aan het eerdergenoemde Instituut.

Veel hulp hebben we mogen ontvangen van medewerkers van de Duitse Bundestag, vooral van het onvolprezen Parlamentsarchiv. Meer in het bijzonder zijn wij dr. Winkelmann dankbaar voor zijn beantwoording van vele vragen onzerzijds.

Henk Kummeling
Carina Mijnen

Pannerden /Maastricht, september 2005

Bijlage 1

Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)

vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142)

§ 1

Einsetzung

- (1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.
- (2) Die Einsetzung erfolgt durch Beschluss des Bundestages.
- (3) Ein Untersuchungsverfahren ist zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages.

§ 2

Rechte der qualifizierten Minderheit bei der Einsetzung

- (1) Ist die Einsetzung von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages beantragt, so hat der Bundestag sie unverzüglich zu beschließen.
- (2) Der Einsetzungsbeschluss darf den in dem Einsetzungsantrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand nicht ändern, es sei denn, die Antragstellenden stimmen der Änderung zu.
- (3) Hält der Bundestag den Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig, so ist der Untersuchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen, dass dessen Untersuchungen auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu beschränken sind, die der Bundestag für nicht verfassungswidrig hält. Das Recht der Antragstellenden, wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrages das Bundesverfassungsgericht anzurufen, bleibt unberührt.

§ 3

Gegenstand der Untersuchung

Der Untersuchungsausschuss ist an den ihm erteilten Untersuchungsauftrag gebunden. Eine nachträgliche Änderung des Untersuchungsauftrages bedarf eines Beschlusses des Bundestages; § 2 Abs. 2 ist entsprechend anzuwenden.

§ 4

Zusammensetzung

Der Bundestag bestimmt bei der Einsetzung die Zahl der ordentlichen und die gleich große Zahl der stellvertretenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Die Bemessung der Zahl hat einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerzuspiegeln und andererseits die Aufgabenstellung und die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu berücksichtigen.

Jede Fraktion muss vertreten sein. Die Berücksichtigung von Gruppen richtet sich nach den allgemeinen Beschlüssen des Bundestages. Die Zahl der auf die Fraktionen entfallenden Sitze wird nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (St. Lague/Schepers) berechnet.

§ 5

Mitglieder

Die ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder werden von den Fraktionen benannt und abberufen.

§ 6

Vorsitz

- (1) Für den Vorsitz der Untersuchungsausschüsse sind die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zu berücksichtigen. Der Untersuchungsausschuss bestimmt das Mitglied, das den Vorsitz führt, aus seiner Mitte nach den Vereinbarungen im Ältestenrat.
- (2) Der oder die Vorsitzende leitet das Untersuchungsverfahren und ist dabei an den Einsetzungsbeschluss des Bundestages und an die Beschlüsse des Untersuchungsausschusses gebunden.

§ 7

Stellvertretender Vorsitz

- (1) Der Untersuchungsausschuss bestimmt nach den Vereinbarungen im Ältestenrat ein Mitglied für den stellvertretenden Vorsitz; dieses Mitglied muss einer anderen Fraktion als der oder die Vorsitzende angehören.
- (2) Der oder die stellvertretende Vorsitzende besitzt alle Rechte und Pflichten des oder der abwesenden Vorsitzenden.

§ 8

Einberufung

- (1) Der oder die Vorsitzende beruft den Untersuchungsausschuss unter Angabe der Tagesordnung ein.
- (2) Er oder sie ist zur Einberufung einer Sitzung zum nächstmöglichen Termin innerhalb des Zeitplanes verpflichtet, wenn dies von einem Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses unter Angabe der Tagesordnung verlangt wird.
- (3) Zur Einberufung einer Sitzung außerhalb des Zeitplanes oder außerhalb des ständigen Sitzungsortes des Bundestages ist der oder die Vorsitzende nur berechtigt, wenn ein entsprechendes Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses unter Angabe der Tagesordnung vorliegt und der Präsident oder die Präsidentin des Bundestages hierzu die Genehmigung erteilt hat.

§ 9**Beschlussfähigkeit**

- (1) Der Untersuchungsausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Er gilt solange als beschlussfähig, wie nicht auf Antrag die Beschlussunfähigkeit festgestellt wird.
- (2) Ist die Beschlussunfähigkeit festgestellt, so unterbricht der oder die Vorsitzende sofort die Sitzung auf bestimmte Zeit. Ist der Untersuchungsausschuss auch nach Ablauf dieser Zeit noch nicht beschlussfähig, so ist unverzüglich eine neue Sitzung anzuberaumen.
In dieser Sitzung ist der Untersuchungsausschuss beschlussfähig, auch wenn nicht die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist; hierauf ist in der Einladung hinzuweisen.
- (3) Bei Beschlussunfähigkeit darf der Untersuchungsausschuss keine Untersuchungshandlungen durchführen.
- (4) Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Untersuchungsausschuss mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt.

§ 10**Ermittlungsbeauftragte**

- (1) Der Untersuchungsausschuss hat jederzeit das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, zu seiner Unterstützung eine Untersuchung zu beschließen, die von einem oder einer Ermittlungsbeauftragten durchgeführt wird. Der Ermittlungsauftrag soll zeitlich auf höchstens sechs Monate begrenzt werden.
- (2) Der oder die Ermittlungsbeauftragte wird innerhalb von drei Wochen nach Beschlussfassung gemäß Absatz 1 mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bestimmt. Erfolgt diese Bestimmung nicht fristgemäß, bestimmt der oder die Vorsitzende im Einvernehmen mit der Stellvertretung und im Benehmen mit den Obleuten der Fraktionen im Untersuchungsausschuss innerhalb weiterer drei Wochen die Person des oder der Ermittlungsbeauftragten.
- (3) Ermittlungsbeauftragte bereiten in der Regel die Untersuchung durch den Untersuchungsausschuss vor. Sie beschaffen und sichten die erforderlichen sächlichen Beweismittel. Sie haben entsprechend § 18 das Recht auf Vorlage von Beweismitteln sowie entsprechend § 19 das Recht der Augenscheineinnahme. Sie können Herausgabeansprüche entsprechend § 30 geltend machen. Werden ihnen die Rechte gemäß Satz 3 oder 4 nicht freiwillig gewährt, bedarf es eines Beweisbeschlusses gemäß § 17 Abs. 1. Ermittlungsbeauftragte können Personen informatorisch anhören. Sie sind dem gesamten Untersuchungsausschuss verantwortlich. Die Ergebnisse ihrer Tätigkeit stehen allen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zur Verfügung.
Nach Abschluss ihrer Untersuchung erstatten Ermittlungsbeauftragte dem Untersuchungsausschuss über das Ergebnis einen schriftlichen und mündlichen Bericht.

Darin unterbreiten sie dem Untersuchungsausschuss einen Vorschlag über die weitere Vorgehensweise. Im Verkehr nach außen haben sie die gebührende Zurückhaltung zu wahren; öffentliche Erklärungen geben sie nicht ab.

- (4) Ermittlungsbeauftragte sind im Rahmen ihres Auftrages unabhängig. Sie können jederzeit mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder abberufen werden. Sie haben das Recht, für ihren Ermittlungsauftrag in angemessenem Umfang Hilfskräfte einzusetzen.

§ 11

Protokollierung

- (1) Über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses wird ein Protokoll angefertigt.
- (2) Beweiserhebungen werden wörtlich protokolliert. Zum Zwecke der Protokollierung darf die Beweisaufnahme auf Tonträger aufgenommen werden.
- (3) Über die Art der Protokollierung der Beratungen entscheidet der Untersuchungsausschuss.

§ 12

Sitzungen zur Beratung

- (1) Die Beratungen und Beschlussfassungen des Untersuchungsausschusses sind nicht öffentlich.
- (2) Der Untersuchungsausschuss kann den benannten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Fraktionen den Zutritt gestatten.
- (3) Über Art und Umfang von Mitteilungen an die Öffentlichkeit aus nicht öffentlichen Sitzungen entscheidet der Untersuchungsausschuss.

§ 13

Sitzungen zur Beweisaufnahme

- (1) Die Beweiserhebung erfolgt in öffentlicher Sitzung. Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen sind nicht zulässig. Der Untersuchungsausschuss kann Ausnahmen von Satz 1 zulassen. Ausnahmen von Satz 2 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sowie der Zustimmung der zu vernehmenden oder anzuhörenden Personen.
- (2) Die §§ 176 bis 179 des Gerichtsverfassungsgesetzes über die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Sitzung finden entsprechende Anwendung.

§ 14

Ausschluss der Öffentlichkeit

- (1) Der Untersuchungsausschuss schließt die Öffentlichkeit aus, wenn
 1. Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Zeugen oder Dritten zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde;

2. eine Gefährdung des Lebens, des Leibes oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person zu besorgen ist;
 3. ein Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs- oder Steuergeheimnis zur Sprache kommt, durch dessen öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden;
 4. besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen, insbesondere wenn Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihrer Beziehungen zu anderen Staaten zu besorgen sind.
- (2) Der Untersuchungsausschuss kann einzelnen Personen zu nicht öffentlichen Beweisaufnahmen den Zutritt gestatten; § 12 Abs. 2 gilt entsprechend.
- (3) Zur Stellung eines Antrages auf Ausschluss oder Beschränkung der Öffentlichkeit sind berechtigt:
1. anwesende Mitglieder des Untersuchungsausschusses,
 2. Mitglieder des Bundesrates, der Bundesregierung und ihre Beauftragten,
 3. Zeugen, Sachverständige und sonstige Auskunftspersonen.
- (4) Über den Ausschluss oder die Beschränkung der Öffentlichkeit entscheidet der Untersuchungsausschuss. Der oder die Vorsitzende begründet auf Beschluss des Untersuchungsausschusses die Entscheidung in öffentlicher Sitzung.

§ 15

Geheimnisschutz

- (1) Beweismittel, Beweiserhebungen und Beratungen kann der Untersuchungsausschuss mit einem Geheimhaltungsgrad versehen. Vor einer Entscheidung nach Satz 1 kann der oder die Vorsitzende eine vorläufige Einstufung vornehmen.
- (2) Die Entscheidung über die Einstufung richtet sich nach der Geheimschutzordnung des Bundestages. § 14 Abs. 3 ist entsprechend anzuwenden.
- (3) Soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt, gilt für die Behandlung der Verschlussachen sowie für streng geheime, geheime und vertrauliche Sitzungen und deren Protokollierung die Geheimschutzordnung des Bundestages.

§ 16

Zugang zu Verschlussachen und Amtsverschwiegenheit

- (1) Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades VS-VERTRAULICH und höher, die der Untersuchungsausschuss eingestuft oder von einer anderen herausgebenden Stelle erhalten hat, dürfen nur den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses, den Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zugänglich gemacht werden. Ermittlungsbeauftragten, den von ihnen eingesetzten Hilfskräften sowie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Mitglieder des Untersuchungsausschusses, des Sekretariats und der Fraktionen im Untersuchungsausschuss dürfen sie zugänglich gemacht werden, soweit diese zum Umgang mit Verschlussachen ermächtigt und zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind.

- (2) Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses, Ermittlungsbeauftragte und die in Absatz 1 bezeichneten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und Hilfskräfte sind auch nach Auflösung des Ausschusses verpflichtet, über die ihnen bekannt gewordenen, in Absatz 1 bezeichneten Verschlussachen Verschwiegenheit zu bewahren. Ohne Genehmigung des Präsidenten oder der Präsidentin des Bundestages dürfen sie weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen. § 44c Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 des Abgeordnetengesetzes gilt entsprechend.
- (3) Wird einem Mitglied des Ausschusses ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Rahmen der Untersuchungshandlung bekannt, darf es dieses Geheimnis nur offenbaren, wenn es dazu von der berechtigten Person ermächtigt worden ist. Dies gilt nicht, wenn die Offenlegung des Geheimnisses gesetzlich geboten ist.

§ 17

Beweiserhebung

- (1) Der Untersuchungsausschuss erhebt die durch den Untersuchungsauftrag gebotenen Beweise aufgrund von Beweisbeschlüssen.
- (2) Beweise sind zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt sind, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar.
- (3) Die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen soll im Untersuchungsausschuss möglichst einvernehmlich festgelegt werden. Bei Widerspruch eines Viertels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages zur Reihenfolge der Reden entsprechend.
- (4) Lehnt der Untersuchungsausschuss die Erhebung bestimmter Beweise oder die Anwendung beantragter Zwangsmittel nach den § 21 Abs. 1, § 27 Abs. 1, § 28 Abs. 6 und § 29 Abs. 2 Satz 1 ab, so entscheidet auf Antrag eines Viertels der Mitglieder der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes über die Erhebung der Beweise oder über die Anordnung des Zwangsmittels.

§ 18

Vorlage von Beweismitteln

- (1) Die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel, insbesondere die Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen.
- (2) Die Entscheidung über das Ersuchen nach Absatz 1 trifft der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin, soweit sie nicht durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist.

Wird das Ersuchen abgelehnt oder werden sächliche Beweismittel als Verschlussache eingestuft vorgelegt, ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung schriftlich zu unterrichten. Die Vorlage ist mit einer Erklärung über die Vollständigkeit zu verbinden.

- (3) Auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Ersuchens, der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes über die Rechtmäßigkeit einer Einstufung.
- (4) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe, insbesondere zur Vorlage sächlicher Beweismittel, verpflichtet. Über Streitigkeiten entscheidet auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes.

§ 19

Augenschein

Für die Einnahme eines Augenscheins gilt § 18 Abs. 1 bis 3 erster Halbsatz und Abs. 4 entsprechend.

§ 20

Ladung der Zeugen

- (1) Zeugen sind verpflichtet, auf Ladung des Untersuchungsausschusses zu erscheinen. § 50 der Strafprozessordnung findet keine Anwendung.
- (2) In der Ladung sind Zeugen über das Beweisthema zu unterrichten, über ihre Rechte zu belehren und auf die gesetzlichen Folgen des Ausbleibens sowie darauf hinzuweisen, dass sie einen rechtlichen Beistand ihres Vertrauens zu der Vernehmung hinzuziehen dürfen.

§ 21

Folgen des Ausbleibens von Zeugen

- (1) Erscheinen ordnungsgemäß geladene Zeugen nicht, so kann der Untersuchungsausschuss ihnen die durch ihr Ausbleiben verursachten Kosten auferlegen, gegen sie ein Ordnungsgeld bis zu 10.000 Euro festsetzen und ihre zwangsweise Vorführung anordnen. Im Falle wiederholten Ausbleibens kann das Ordnungsgeld noch einmal festgesetzt werden. § 135 Satz 2 der Strafprozessordnung ist anzuwenden.
- (2) Maßnahmen nach Absatz 1 unterbleiben, wenn Zeugen ihr Ausbleiben rechtzeitig genügend entschuldigen. Wird das Ausbleiben nachträglich genügend entschuldigt, so sind die nach Absatz 1 getroffenen Anordnungen aufzuheben, wenn die Zeugen glaubhaft machen, dass sie an der Verspätung kein Verschulden trifft.

§ 22**Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht**

- (1) Die Vorschriften der §§ 53 und 53a der Strafprozessordnung gelten entsprechend.
- (2) Zeugen können die Auskunft auf Fragen verweigern, deren Beantwortung ihnen oder Personen, die im Sinne des § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung ihre Angehörigen sind, die Gefahr zuziehen würde, einer Untersuchung nach einem gesetzlich geordneten Verfahren ausgesetzt zu werden.
- (3) Über die in den Absätzen 1 und 2 bestimmten Rechte sind Zeugen bei Beginn der ersten Vernehmung zur Sache zu belehren.
- (4) Die Tatsachen, auf die einzelne Zeugen die Verweigerung ihres Zeugnisses stützen, sind auf Verlangen glaubhaft zu machen.

§ 23**Vernehmung von Amtsträgern**

- (1) § 54 der Strafprozessordnung ist anzuwenden.
- (2) Die Bundesregierung ist verpflichtet, die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen; § 18 Abs. 1 bis 3 erster Halbsatz gilt entsprechend.

§ 24**Vernehmung der Zeugen**

- (1) Zeugen sind einzeln und in Abwesenheit der später zu hörenden Zeugen zu vernehmen.
- (2) Eine Gegenüberstellung mit anderen Zeugen ist zulässig, wenn es für den Untersuchungszweck geboten ist.
- (3) Vor der Vernehmung hat der oder die Vorsitzende die Zeugen zur Wahrheit zu ermahnen, ihnen den Gegenstand der Vernehmung zu erläutern und sie über die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen Aussage zu belehren.
- (4) Der oder die Vorsitzende vernimmt die Zeugen zur Person. Zu Beginn der Vernehmung zur Sache ist den Zeugen Gelegenheit zu geben, das, was ihnen von dem Gegenstand ihrer Vernehmung bekannt ist, im Zusammenhang darzulegen.
- (5) Zur Aufklärung und zur Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen der Zeugen beruht, kann zunächst der oder die Vorsitzende weitere Fragen stellen. Anschließend erhalten die übrigen Mitglieder das Wort zu Fragen. Für die Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Ausübung des Fragerechts der einzelnen Fraktionen sind die Vorschriften der Geschäftsordnung und die Praxis des Bundestages zur Reihenfolge der Reden und zur Gestaltung von Aussprachen entsprechend anzuwenden, sofern der Untersuchungsausschuss nicht einstimmig Abweichendes beschließt.
- (6) § 136a der Strafprozessordnung ist entsprechend anzuwenden.

§ 25**Zulässigkeit von Fragen an Zeugen**

- (1) Der oder die Vorsitzende hat ungeeignete oder nicht zur Sache gehörende Fragen zurückzuweisen. Zeugen können den Vorsitzenden oder die Vorsitzende auffordern, Fragen zurückzuweisen. Bei Zweifeln über die Zulässigkeit von Fragen sowie über die Rechtmäßigkeit ihrer Zurückweisung entscheidet der Untersuchungsausschuss auf Antrag seiner Mitglieder; die Zurückweisung einer Frage bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.
- (2) Beschließt der Untersuchungsausschuss die Unzulässigkeit einer Frage, auf die bereits eine Antwort gegeben worden ist, darf im Bericht des Untersuchungsausschusses auf die Frage und die Antwort nicht Bezug genommen werden.

§ 26**Abschluss der Vernehmung**

- (1) Den einzelnen Zeugen ist das Protokoll über ihre Vernehmung zuzustellen.
- (2) Der Untersuchungsausschuss stellt durch Beschluss fest, dass die Vernehmung der jeweiligen Zeugen abgeschlossen ist. Die Entscheidung darf erst ergehen, wenn nach Zustellung des Vernehmungsprotokolls zwei Wochen verstrichen sind oder auf die Einhaltung dieser Frist verzichtet worden ist.
- (3) Zeugen sind von dem oder der Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses am Ende ihrer Vernehmung darüber zu belehren, unter welchen Voraussetzungen diese gemäß Absatz 2 abgeschlossen ist.

§ 27**Grundlose Zeugnisverweigerung**

- (1) Wird das Zeugnis ohne gesetzlichen Grund verweigert, so kann der Untersuchungsausschuss Zeugen die durch ihre Weigerung verursachten Kosten auferlegen und gegen sie ein Ordnungsgeld bis zu 10.000 Euro festsetzen.
- (2) Unter der in Absatz 1 bestimmten Voraussetzung kann der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder zur Erzwingung des Zeugnisses die Haft anordnen, jedoch nicht über die Zeit der Beendigung des Untersuchungsverfahrens, auch nicht über die Zeit von sechs Monaten hinaus.
- (3) § 70 Abs. 4 der Strafprozessordnung ist entsprechend anzuwenden.

§ 28**Sachverständige**

- (1) Auf Sachverständige sind die Vorschriften der §§ 20, 22 bis 26 entsprechend anzuwenden, soweit nicht nachfolgend abweichende Regelungen getroffen sind.
- (2) Die Auswahl der zuzuziehenden Sachverständigen erfolgt durch den Untersuchungsausschuss; § 74 der Strafprozessordnung findet keine Anwendung.

- (3) Der Untersuchungsausschuss soll mit Sachverständigen eine Absprache treffen, innerhalb welcher Frist das Gutachten erstellt wird.
- (4) Sachverständige haben das Gutachten innerhalb der vereinbarten Frist unparteiisch, vollständig und wahrheitsgemäß zu erstatten. Auf Verlangen des Untersuchungsausschusses ist das Gutachten schriftlich zu erstellen und mündlich näher zu erläutern.
- (5) Die Vorschriften des § 76 der Strafprozessordnung über das Gutachtensverweigerungsrecht sind entsprechend anzuwenden.
- (6) Weigern sich die zur Erstattung des Gutachtens verpflichteten Sachverständigen, nach Absatz 3 eine angemessene Frist abzusprechen, oder versäumen sie die abgesprochene Frist, so kann der Untersuchungsausschuss gegen sie ein Ordnungsgeld bis zu 10.000 Euro festsetzen. Dasselbe gilt, wenn die ordnungsgemäß geladenen Sachverständigen nicht erscheinen oder sich weigern, ihr Gutachten zu erstatten oder zu erläutern; in diesen Fällen kann der Untersuchungsausschuss zugleich den Sachverständigen die durch ihre Säumnis oder Weigerung verursachten Kosten auferlegen. § 21 Abs. 2 gilt entsprechend.

§ 29

Herausgabepflicht

- (1) Wer einen Gegenstand, der als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein kann, in seinem Gewahrsam hat, ist verpflichtet, ihn auf Verlangen des Untersuchungsausschusses vorzulegen und auszuliefern. Diese Pflicht besteht nicht, soweit das Beweismittel Informationen enthält, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist.
- (2) Im Falle der Weigerung kann der Untersuchungsausschuss gegen die Person, die den Gewahrsam hat, ein Ordnungsgeld bis zu 10.000 Euro festsetzen. Der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes kann auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder zur Erzwingung der Herausgabe die Haft anordnen. § 27 Abs. 2 und 3 gilt entsprechend. Die in diesem Absatz bestimmten Ordnungs- und Zwangsmittel dürfen gegen Personen, die nach § 22 Abs. 1 und 2 zur Verweigerung des Zeugnisses oder der Auskunft berechtigt sind, nicht verhängt werden.
- (3) Werden Gegenstände nach Absatz 1 nicht freiwillig vorgelegt, so entscheidet auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes über die Beschlagnahme und die Herausgabe an den Untersuchungsausschuss; § 97 der Strafprozessordnung gilt entsprechend. Zur Beschlagnahme der in Absatz 1 bezeichneten Gegenstände kann der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes auch die Durchsuchung anordnen, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass der gesuchte Gegenstand sich in den zu durchsuchenden Räumen befindet.

Die §§ 104, 105 Abs. 2 und 3, §§ 106, 107 und 109 der Strafprozessordnung sind entsprechend anzuwenden.

§ 30

Verfahren bei der Vorlage von Beweismitteln

- (1) Wenn die Person, die den Gewahrsam hat, einwendet, verlangte Beweismittel seien für die Untersuchung nicht bedeutsam oder betreffen ein in § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 bezeichnetes Geheimnis, so dürfen die in § 29 Abs. 2 bestimmten Ordnungs- und Zwangsmittel und die in § 29 Abs. 3 Satz 1 bezeichnete Herausgabe nur dann angeordnet werden, wenn das Beweismittel keine Informationen enthält, deren Weitergabe wegen ihres streng vertraulichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist, und der Untersuchungsausschuss für dieses Beweismittel den Geheimhaltungsgrad GEHEIM beschlossen hat.
- (2) Die Durchsicht und die Prüfung der Beweiserheblichkeit der vorgelegten Beweismittel steht dem Untersuchungsausschuss zu. Beweismittel, die sich nach einmütiger Auffassung des Untersuchungsausschusses für die Untersuchung als unerheblich erweisen, sind der Person, die den Gewahrsam hatte, unverzüglich zurückzugeben.
- (3) Nach Durchsicht und Prüfung der in Absatz 1 bezeichneten Beweismittel kann der Untersuchungsausschuss die Aufhebung der Einstufung in den Geheimhaltungsgrad GEHEIM beschließen, soweit die Beweismittel für die Untersuchung erheblich sind. Betreffen sie ein in § 14 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 bezeichnetes Geheimnis, so darf der Untersuchungsausschuss den Beschluss nach Satz 1 nur dann fassen, wenn ihre öffentliche Verwendung zur Erfüllung des Untersuchungsauftrages unerlässlich und nicht unverhältnismäßig ist.
- (4) Vor der Beschlussfassung nach Absatz 3 Satz 1 ist die Person, die über das Beweismittel Verfügungsberechtigt ist, zu hören. Widerspricht sie der Aufhebung des Geheimhaltungsgrades GEHEIM, so hat die Aufhebung zu unterbleiben, wenn nicht der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder sie für zulässig erklärt.

§ 31

Verlesung von Protokollen und Schriftstücken

- (1) Die Protokolle über Untersuchungshandlungen von anderen Untersuchungsausschüssen, Gerichten und Behörden sowie Schriftstücke, die als Beweismittel dienen, sind vor dem Untersuchungsausschuss zu verlesen.
- (2) Der Untersuchungsausschuss kann beschließen, von einer Verlesung Abstand zu nehmen, wenn die Protokolle oder Schriftstücke allen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zugänglich gemacht worden sind.

- (3) Eine Verlesung der Protokolle und Schriftstücke oder die Bekanntgabe ihres wesentlichen Inhalts in öffentlicher Sitzung findet nicht statt, wenn die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 vorliegen.

§ 32

Rechtliches Gehör

- (1) Personen, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichtes in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, ist vor Abschluss des Untersuchungsverfahrens Gelegenheit zu geben, zu den sie betreffenden Ausführungen im Entwurf des Abschlussberichtes innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen, soweit diese Ausführungen nicht mit ihnen in einer Sitzung zur Beweisaufnahme erörtert worden sind.
- (2) Der wesentliche Inhalt der Stellungnahme ist in dem Bericht wiederzugeben.

§ 33

Berichterstattung

- (1) Nach Abschluss der Untersuchung erstattet der Untersuchungsausschuss dem Bundestag einen schriftlichen Bericht. Der Bericht hat den Gang des Verfahrens, die ermittelten Tatsachen und das Ergebnis der Untersuchung wiederzugeben.
- (2) Kommt der Untersuchungsausschuss nicht zu einem einvernehmlichen Bericht, sind Sondervoten in den Bericht aufzunehmen.
- (3) Ist abzusehen, dass der Untersuchungsausschuss seinen Untersuchungsauftrag nicht vor Ende der Wahlperiode erledigen kann, hat er dem Bundestag rechtzeitig einen Sachstandsbericht über den bisherigen Gang des Verfahrens sowie über das bisherige Ergebnis der Untersuchungen vorzulegen.
- (4) Auf Beschluss des Bundestages hat der Untersuchungsausschuss dem Bundestag einen Zwischenbericht vorzulegen.

§ 34

Rechte des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss

- (1) Beschließt der Verteidigungsausschuss, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen, hat er bei seinen Untersuchungen die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Der Verteidigungsausschuss hat sich auf Verlangen von einem Viertel seiner Mitglieder als Untersuchungsausschuss zu konstituieren. Die §§ 1 bis 3 gelten entsprechend.
- (2) Den Vorsitz führt der oder die Vorsitzende des Verteidigungsausschusses.
- (3) Macht der Verteidigungsausschuss eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung, kann er zu deren Durchführung einen Unterausschuss einsetzen, in den auch stellvertretende Mitglieder des Verteidigungsausschusses entsandt werden können.
- (4) Für das Verfahren des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss gelten die Vorschriften dieses Gesetzes.

Über das Ergebnis seiner Untersuchung hat der Verteidigungsausschuss dem Bundestag einen Bericht zu erstatten; eine Aussprache darf sich nur auf den veröffentlichten Bericht beziehen.

§ 35

Kosten und Auslagen

- (1) Die Kosten des Untersuchungsverfahrens trägt der Bund.
- (2) Zeugen, Sachverständige und Ermittlungsbeauftragte werden nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen entschädigt. Der Untersuchungsausschuss kann auf Antrag beschließen, dass Gebühren des rechtlichen Beistandes den Zeugen erstattet werden. Bei der Entschädigung von Ermittlungsbeauftragten ist im Rahmen des § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen der Höchstsatz für Sachverständige anzuwenden; § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen bleibt unberührt.
- (3) Die Entschädigung und die Erstattung der Auslagen setzt der Präsident oder die Präsidentin des Bundestages fest.

§ 36

Gerichtliche Zuständigkeiten

- (1) Zuständiges Gericht für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Bundesgerichtshof, soweit Artikel 93 des Grundgesetzes sowie § 13 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und die Vorschriften dieses Gesetzes nichts Abweichendes bestimmen.
- (2) Hält der Bundesgerichtshof den Einsetzungsbeschluss für verfassungswidrig und kommt es für die Entscheidung auf dessen Gültigkeit an, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Satz 1 gilt für den Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes entsprechend.
- (3) Gegen Entscheidungen des Ermittlungsrichters oder der Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes ist die Beschwerde statthaft, über die der Bundesgerichtshof entscheidet.

Bijlage 2

Relevante bepalingen Strafprozeßordnung

StPO § 49

Der Bundespräsident ist in seiner Wohnung zu vernehmen. Zur Hauptverhandlung wird ernicht geladen. Das Protokoll über seine gerichtliche Vernehmung ist in der Hauptverhandlung zu verlesen.

StPO § 50

- (1) Die Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates, eines Landtages oder einer zweiten Kammer sind während ihres Aufenthaltes am Sitz der Versammlung dort zu vernehmen.
- (2) Die Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung sind an ihrem Amtssitz oder, wenn sie sich außerhalb ihres Amtssitzes aufhalten, an ihrem Aufenthaltsort zu vernehmen.
- (3) Zu einer Abweichung von den vorstehenden Vorschriften bedarf es für die Mitglieder eines in Absatz 1 genannten Organs der Genehmigung dieses Organs, für die Mitglieder der Bundesregierung der Genehmigung der Bundesregierung, für die Mitglieder einer Landesregierung der Genehmigung der Landesregierung.
- (4) Die Mitglieder der in Absatz 1 genannten Organe der Gesetzgebung und die Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung werden, wenn sie außerhalb der Hauptverhandlung vernommen worden sind, zu dieser nicht geladen. Das Protokoll über ihre richterliche Vernehmung ist in der Hauptverhandlung zu verlesen.

StPO § 51

- (1) Einem ordnungsgemäß geladenen Zeugen, der nicht erscheint, werden die durch das Ausbleiben verursachten Kosten auferlegt. Zugleich wird gegen ihn ein Ordnungsgeld und für den Fall, daß dieses nicht beigetrieben werden kann, Ordnungshaft festgesetzt. Auch ist die zwangsweise Vorführung des Zeugen zulässig; § 135 gilt entsprechend. Im Falle wiederholten Ausbleibens kann das Ordnungsmittel noch einmal festgesetzt werden.
- (2) Die Auferlegung der Kosten und die Festsetzung eines Ordnungsmittels unterbleiben, wenn das Ausbleiben des Zeugen rechtzeitig genügend entschuldigt wird. Erfolgt die Entschuldigung nach Satz 1 nicht rechtzeitig, so unterbleibt die Auferlegung der Kosten und die Festsetzung eines Ordnungsmittels nur dann, wenn glaubhaft gemacht wird, daß den Zeugen an der Verspätung der Entschuldigung kein Verschulden trifft. Wird der Zeuge nachträglich genügend entschuldigt, so werden die getroffenen Anordnungen unter den Voraussetzungen des Satzes 2 aufgehoben.
- (3) Die Befugnis zu diesen Maßregeln steht auch dem Richter im Vorverfahren sowie dem beauftragten und ersuchten Richter zu.

StPO § 52

- (1) Zur Verweigerung des Zeugnisses sind berechtigt
1. der Verlobte des Beschuldigten oder die Person, mit der der Beschuldigte ein Versprechen eingegangen ist, eine Lebenspartnerschaft zu begründen;
 2. der Ehegatte des Beschuldigten, auch wenn die Ehe nicht mehr besteht;
 - 2a. der Lebenspartner des Beschuldigten, auch wenn die Lebenspartnerschaft nicht mehr besteht;
 3. wer mit dem Beschuldigten in gerader Linie verwandt oder verschwägert, in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert ist oder war.
- (2) Haben Minderjährige wegen mangelnder Verstandesreife oder haben Minderjährige oder Betreute wegen einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung von der Bedeutung des Zeugnisverweigerungsrechts keine genügende Vorstellung, so dürfen sie nur vernommen werden, wenn sie zur Aussage bereit sind und auch ihr gesetzlicher Vertreter der Vernehmung zustimmt. Ist der gesetzliche Vertreter selbst Beschuldigter, so kann er über die Ausübung des Zeugnisverweigerungsrechts nicht entscheiden; das gleiche gilt für den nicht beschuldigten Elternteil, wenn die gesetzliche Vertretung beiden Eltern zusteht.
- (3) Die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigten Personen, in den Fällen des Absatzes 2 auch deren zur Entscheidung über die Ausübung des Zeugnisverweigerungsrechts befugte Vertreter, sind vor jeder Vernehmung über ihr Recht zu belehren. Sie können den Verzicht auf dieses Recht auch während der Vernehmung widerrufen.

StPO § 53

- (1) Zur Verweigerung des Zeugnisses sind ferner berechtigt
1. Geistliche über das, was ihnen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
 2. Verteidiger des Beschuldigten über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
 3. Rechtsanwälte, Patentanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte, Ärzte, Zahnärzte, Psychologische Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten, Apotheker und Hebammen über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist, Rechtsanwälten stehen dabei sonstige Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer gleich;
 - 3a. Mitglieder oder Beauftragte einer anerkannten Beratungsstelle nach den §§ 3 und 8 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
 - 3b. Berater für Fragen der Betäubungsmittelabhängigkeit in einer Beratungsstelle, die eine Behörde oder eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts anerkannt oder bei sich eingerichtet hat, über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;

4. Mitglieder des Bundestages, eines Landtages oder einer zweiten Kammer über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst;
5. Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben.

Die in Satz 1 Nr. 5 genannten Personen dürfen das Zeugnis verweigern über die Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen, über deren Inhalt sowie über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Dies gilt nur, soweit es sich um Beiträge, Unterlagen, Mitteilungen und Materialien für den redaktionellen Teil oder redaktionell aufbereitete Informations- und Kommunikationsdienste handelt.

- (2) Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 bis 3b Genannten dürfen das Zeugnis nicht verweigern, wenn sie von der Verpflichtung zur Verschwiegenheit entbunden sind. Die Berechtigung zur Zeugnisverweigerung der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 genannten über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand entsprechender Wahrnehmungen entfällt, wenn die Aussage zur Aufklärung eines Verbrechens beitragen soll oder wenn Gegenstand der Untersuchung
 1. eine Straftat des Friedensverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats oder des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 80a, 85, 87, 88, 95, auch in Verbindung mit § 97b, §§ 97a, 98 bis 100a des Strafgesetzbuches),
 2. eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 174 bis 176, 179 des Strafgesetzbuches oder
 3. eine Geldwäsche, eine Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte nach § 261 Abs. 1 bis 4 des Strafgesetzbuches ist und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Der Zeuge kann jedoch auch in diesen Fällen die Aussage verweigern, soweit sie zur Offenbarung der Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten oder der ihm im Hinblick auf seine Tätigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 gemachten Mitteilungen oder deren Inhalts führen würde.

StPO § 53a

- (1) Den in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 Genannten stehen ihre Gehilfen und die Personen gleich, die zur Vorbereitung auf den Beruf an der berufsmäßigen Tätigkeit teilnehmen. Über die Ausübung des Rechtes dieser Hilfspersonen, das Zeugnis zu verweigern, entscheiden die in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 Genannten, es sei denn, daß diese Entscheidung in absehbarer Zeit nicht herbeigeführt werden kann.

- (2) Die Entbindung von der Verpflichtung zur Verschwiegenheit (§ 53 Abs. 2 Satz 1) gilt auch für die Hilfspersonen.

StPO § 54

- (1) Für die Vernehmung von Richtern, Beamten und anderen Personen des öffentlichen Dienstes als Zeugen über Umstände, auf die sich ihre Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bezieht, und für die Genehmigung zur Aussage gelten die besonderen beamtenrechtlichen Vorschriften.
- (2) Für die Mitglieder des Bundestages, eines Landtages, der Bundes- oder einer Landesregierung sowie für die Angestellten einer Fraktion des Bundestages und eines Landtages gelten die für sie maßgebenden besonderen Vorschriften.
- (3) Der Bundespräsident kann das Zeugnis verweigern, wenn die Ablegung des Zeugnisses dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde.
- (4) Diese Vorschriften gelten auch, wenn die vorgenannten Personen nicht mehr im öffentlichen Dienst oder Angestellte einer Fraktion sind oder ihre Mandate beendet sind, soweit es sich um Tatsachen handelt, die sich während ihrer Dienst-, Beschäftigungs- oder Mandatszeit ereignet haben oder ihnen während ihrer Dienst-, Beschäftigungs- oder Mandatszeit zur Kenntnis gelangt sind.

StPO § 55

- (1) Jeder Zeuge kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihm selbst oder einem der in § 52 Abs. 1 bezeichneten Angehörigen die Gefahr zuziehen würde, wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden.
- (2) Der Zeuge ist über sein Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren.

Bijlage 3

Relevante bepalingen uit het Grundgesetz

GG Art 44

- (1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.
- (2) Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.
- (3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.
- (4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.

GG Art 45

Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.

GG Art 45a

- (1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten und einen Ausschuß für Verteidigung.
- (2) Der Ausschuß für Verteidigung hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat er die Pflicht, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen.
- (3) Artikel 44 Abs. 1 findet auf dem Gebiet der Verteidigung keine Anwendung.

Rapport Parlementaire Enquête in Frankrijk

Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann

Inleiding

Dit rapport tracht enige vragen te beantwoorden van de Commissie voor de Vernieuwing van de Wet op de Parlementaire Enquête van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ter wille van een goed begrip bevat het rapport ook enige meer algemene beschouwingen over het recht van parlementaire enquête in Frankrijk.

Het rapport is gebaseerd op: literatuur, jurisprudentie, kamerstukken en informatie verkregen van hoogleraren en van personen, werkzaam bij de Sénat.

De indeling van het rapport is als volgt (de onderdelen die specifiek betrekking hebben op de vragen van de Tweede-Kamercommissie zijn cursief gedrukt):

1. De (wettelijke) grondslag van het enquêterecht
2. De instelling van een enquête
3. Het doel van een enquête
4. De toelaatbaarheid van (een motie tot instelling van) een enquête
5. De tijdsduur van een enquête
6. De bevoegdheden van een enquêtecommissie
7. De openbaarheid
8. De aansprakelijkheid van de getuige
9. Conclusie

Bijlage 1

Fonctionnement des Assemblées (Ordonnance no 58 – 1100 du 17 novembre 1958 modifiée)

Bijlage 2

Articles 11 et 100 du règlement du Sénat

Bijlage 3

V (III), X et XII de l'instruction générale du bureau en date du 14 septembre 1960 modifiée

Bijlage 4

dispositions pénales applicables

1. De (wettelijke) grondslag van het enquêterecht

De bevoegdheid van de beide kamers van het Franse parlement (Assemblée nationale en Sénat) tot het houden van een enquête berust niet op de Franse constitutie van 1958. Zij vindt haar grondslag in artikel 6 van de Ordonnance 58-1100 van 17 november 1958, die vervolgens enige malen is gewijzigd door een wet (loi)¹. Nadere regels zijn vervat in het reglement van orde van de Assemblée (RAN) en in dat van de Sénat (RS). In de praktijk zijn bepaalde gebruiken of conventies inzake het enquêterecht ontstaan. Deze zijn echter niet te beschouwen als “harde” rechtsregels.

2. De instelling van een enquête

Enquêtes, te verrichten door een enquêtecommissie – in de Assemblée bestaande uit maximaal 30 leden, in de Sénat uit maximaal 21 leden en aangewezen volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging – worden ingesteld door de aanvaarding van een motie (résolution) door een van beide kamers, dit na onderzoek van de ingediende motie door een vaste kamercommissie. De motie moet een nauwkeurige omschrijving bevatten van hetzij de feiten die aanleiding geven tot een enquête, hetzij de publieke diensten (services publics) of de staatsondernemingen (entreprises nationales) waarvan de enquête het beheer (gestion) onderzoekt (art. 140 RAN, art. 11 RS). In de praktijk wordt de term “nauwkeurig” nogal ruim geïnterpreteerd.

3. Het doel van een enquête

Een enquêtecommissie wordt ingesteld om inlichtingen te vergaren hetzij inzake bepaalde feiten, hetzij inzake het beheer van de publieke diensten of van staatsondernemingen en om de conclusies van de commissie over te leggen aan de kamer die haar heeft ingesteld (art. 6 Ordonnance 58-1100).

4. De toelaatbaarheid (recevabilité) van (een motie tot de instelling van) een enquête

Vergeleken met de enquête in Nederland is dit een bijzondere kwestie. Een voorstel tot het houden van een enquête is slechts toelaatbaar onder twee voorwaarden:

- *het moet, evenals in Nederland, gaan om welomschreven feiten (faits déterminés). Zoals reeds is opgemerkt, wordt met deze eis niet stringent omgegaan;*
- *de enquête mag geen betrekking hebben op feiten die aanleiding hebben gegeven tot strafrechtelijke (niet: civiel- of bestuursrechtelijke) procedures, zolang deze procedures voortduren.*

¹ In 1958 en 1959 zijn diverse (organieke) ordonnances uitgevaardigd ter uitvoering van de nieuwe Constitution van 1958. Zij hebben kracht van (organieke wet).

Als een enquêtecommissie reeds is ingesteld, worden haar activiteiten beëindigd, zodra er een strafrechtelijke procedure wordt geopend ter zake van feiten met het oog op welke de enquêtecommissie is ingesteld (art. 6 Ordonnance 58-1100). Deze voorwaarde berust op de scheiding van de machten.

De regeling van de Ordonnance wordt in de praktijk als volgt toegepast.

Volgens artikel 141 RAN legt de voorzitter van de Assemblée de ingediende motie tot instelling van een enquêtecommissie voor aan de minister van Justitie (Garde des Sceaux). Als deze oordeelt dat er een strafrechtelijke procedure loopt inzake de feiten waarop de voorgenomen enquête betrekking heeft, wordt de motie niet in stemming gebracht of wordt de reikwijdte ervan alsnog beperkt. Als een enquête reeds loopt en de minister van Justitie deelt mee dat een strafrechtelijke procedure inzake dezelfde feiten als die van de lopende enquête is begonnen, beëindigt de commissie haar werkzaamheden. Het komt in de praktijk echter voor dat de commissie haar werkzaamheden voortzet, maar alles wat verband houdt met de strafrechtelijke procedure van haar werkzaamheden uitsluit.

Het RS bevat geen regeling op dit punt. Maar in de praktijk vraagt de voorzitter van de Sénat aan de minister van Justitie inlichtingen inzake al dan niet lopende strafrechtelijke procedures.

Blijkens diverse commentaren wordt de regeling van artikel 6 van de genoemde Ordonnance soepel toegepast en is de toepassing grotendeels afhankelijk van de politieke opportuniteit. Dit is mede te verklaren door het feit dat de meerderheid in de Assemblée (in mindere mate die van de Sénat) meestal overeenkomt met de “politieke kleur” van de minister van Justitie.

Het komt overigens voor dat in de Assemblée een voorstel voor een enquête ontoelaatbaar wordt verklaard, terwijl het in de Sénat toelaatbaar wordt geacht. Het omgekeerde is ook voorgekomen. Een enkele maal hebben beide kamers een enquête inzake een (nagenoeg) zelfde thema gehouden.

5. De tijdsduur van een enquête

Een geheel van de Nederlandse regeling afwijkende Franse regeling is die inzake de tijdsduur van een parlementaire enquête. Volgens het genoemde artikel 6 van de Ordonnance 58-1100 eindigt een enquête:

- na de overlegging van het rapport van de enquêtecommissie aan de betrokken kamer;
- en in ieder geval na verloop van een termijn van 6 maanden gerekend vanaf de datum van instelling van de enquêtecommissie².

² Een enquête vervalt ook aan het einde van de “législature”

Bovendien kan een nieuwe enquêtecommissie voor hetzelfde doel als het oorspronkelijke niet worden ingesteld binnen één jaar, gerekend vanaf de beëindiging van de werkzaamheden van de oorspronkelijke commissie.

Wordt geen rapport overgelegd binnen de termijn van 6 maanden, dan moet de voorzitter van de enquêtecommissie alle documenten in zijn bezit doen toekomen aan de voorzitter van de Assemblée of van de Sénat. Deze stukken mogen dan niet worden gepubliceerd en zij mogen niet door de betrokken kamer worden besproken.

6. De bevoegdheden van een enquêtecommissie

Deze komen grotendeels overeen met die van een Nederlandse enquêtecommissie. Een Franse commissie kan personen (ministers, leden van het parlement, ambtenaren, privé-personen) verplichten onder ede te getuigen. Voor het horen van ambtenaren is toestemming van hun superieur, bijvoorbeeld de minister, niet vereist. Een getuige is, onder strafsanctie, gehouden te verschijnen. De enquêtecommissie kan verplichten tot overlegging van documenten, is bevoegd tot inzage, etc. Deze bevoegdheden zijn echter weer onderworpen aan de nodige restricties:

- *het beroepsgeheim;*
- *het ambtsgeheim van ambtenaren;*
- *het geheim van de beraadslagingen van de ministerraad;*
- *het geheim van de nationale verdediging, de buitenlandse betrekkingen en de buiten- en binnenlandse veiligheid van de staat.*

Voorts kan een weigering informatie te verschaffen berusten op het principe van de scheiding van enerzijds de rechterlijke macht, anderzijds de andere machten.

In de praktijk worden een of meer van deze gronden regelmatig ingeroepen. Daarbij is er nogal eens debat over de vraag welke de reikwijdte van geheimhoudingsplichten is. Aangenomen wordt dat de getuige zelf de grenzen ervan bepaalt, waarbij hij het risico loopt te worden vervolgd, hetzij wegens schending van zijn geheimhoudingsplicht, hetzij wegens zijn weigering informatie aan de enquêtecommissie te verschaffen. Overigens is niet uit het oog te verliezen dat alleen reeds door vertragingstactieken (“jouer la montre”) een enquête geheel of deels kan worden “getorpedeerd”. Dit vloeit voort uit de reeds vermelde maximum-termijn van 6 maanden.

7. De openbaarheid

Volgens artikel 6 van de Ordonnance 58-1100 zijn de hoorzittingen van een enquêtecommissie openbaar. De commissie kan de vorm daarvan zelf regelen. Zo kan een hoorzitting met audiovisuele middelen worden gevolgd, als de commissie daartoe besluit. (Er wordt wel

gesproken van “une forte pression médiatique”.) Een enquêtecommissie kan echter ook besluiten tot geheel of deels besloten hoorzittingen, hetgeen een enkele maal is voorgekomen. Ook het rapport van de enquêtecommissie is openbaar, tenzij de betrokken kamer in een besloten vergadering besluit tot niet-publicatie van (een deel van) het rapport. Dit is nog niet voorgekomen. Wel is een enkele keer besloten tot anonimisering van de personen die door de enquêtecommissie in een besloten zitting waren gehoord.

8. De aansprakelijkheid van de getuige

Dit thema geniet in Frankrijk zeer weinig aandacht. Recente literatuur is nauwelijks voorhanden. Tussen 1953 en 1991 waren de verslagen van hoorzittingen en de rapporten van de enquêtecommissies in beginsel geheim en derden konden er dus geen kennis van nemen. Dit sloot vanzelfsprekend strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkstelling door derden uit. Werd daarentegen het verslag of rapport openbaar gemaakt op grond van een besluit van de betrokken kamer, dan konden ter zake wel problemen rijzen. Volgens de jurisprudentie was in deze situatie een actie tegen een getuige niet ontvankelijk. De grondgedachte ervan was dat de kamer zelf besloten had tot openbaarmaking en dat een getuige daar niet het slachtoffer van moest worden.

Wel kon (en kan) een getuige op verzoek van de voorzitter van een enquêtecommissie of van het presidium van de betrokken kamer wegens meened, valse getuigenis of een weigering te getuigen strafrechtelijk vervolgd worden. Zo'n verzoek is voor zover is na te gaan slechts twee maal gedaan, maar in beide gevallen heeft dit niet geleid tot strafrechtelijke vervolging.

Sinds 1991 zijn de hoorzittingen en de rapporten van een enquêtecommissie in principe openbaar. Dit betekent dat een persoon die zich bijvoorbeeld (opzettelijk) beledigd of anderszins in zijn rechten of belangen geschaad acht door verklaringen van een getuige, een actie uit – kort gezegd – onrechtmatige daad tegen de getuige kan instellen. Het is ook niet uitgesloten dat een getuige strafrechtelijk wordt vervolgd wegens strafbare uitingen voor de commissie of wegens de inhoud van documenten die de getuige aan de commissie heeft overgelegd. Zo kan schending van het ambtsgeheim door een getuige tot vervolging leiden. Anders dan in Nederland kunnen verklaringen van een getuige voor een enquêtecommissie in een strafrechtelijke procedure tegen hem als bewijs worden gebruikt. Het Franse recht kent niet het “privilège de non-incrimination”, behoudens enkele specifieke en zeldzame wettelijke uitzonderingen. Er zijn geen speciale wettelijke bepalingen die de getuige in zo'n geval enige vorm van immuniteit verlenen.

Begin 2005 heeft zich een geval voorgedaan waarin een persoon een van degenen die getuigd had voor een enquêtecommissie aanklaagde wegens “dénonciation calomnieuse” (valse aanklacht). De “juge d'instruction” (enigszins vergelijkbaar met een rechter-commissaris) heeft de klacht onderzocht. Het resultaat daarvan is (mij) nog niet bekend.

Uit de oudere jurisprudentie is af te leiden dat de rechter zelden besluit tot ontvankelijkheid van een civiel- of strafrechtelijke actie. Daarvoor kan slechts plaats zijn, indien verklaringen van een getuige geen enkel verband houden met de inhoud van de enquête of opzettelijk diffamerend (voor derden) zijn. Recente jurisprudentie op dit punt is mij niet bekend.

9. Conclusie

De Franse regeling van het enquêterecht loopt op onderdelen parallel met de Nederlandse.

De drie meest opvallende verschillen zijn:

- de Franse regeling van de samenloop tussen een enquête en een strafrechtelijke procedure (zie punt 4);
- de beperkte tijdsduur van de Franse enquête (zie punt 5);
- de mogelijkheid verklaringen van een getuige voor een enquêtemissie in een strafrechtelijke procedure tegen hem als bewijs te gebruiken (zie punt 8).

Tot slot zij opgemerkt dat het gehele recht van enquête in Frankrijk weinig aandacht krijgt en nauwelijks ter discussie staat.

Annexe n° 1: Fonctionnement des Assemblées (Ordonnance n° 58 – 1100 du 17 novembre 1958 modifiée)

Art. 5 bis (4). – Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Le fait de ne pas répondre à la convocation est puni de 50 000 F d'amende.

Art. 5 ter (5). – Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.

Art. 6. - I. – Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête; les dispositions ci-dessous leur sont applicables (6).

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées (7).

Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter (8).

Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques (9).

(4) – Cet article a été introduit par l'article 1er de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996.

(5) – Cet article a été introduit par l'article 2 de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996.

(6) – Cet alinéa a été modifié par l'article 2 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(7) – Cet alinéa résulte de l'article 3 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(8) – Cet alinéa a été introduit par l'article 3 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(9) – Cet alinéa résulte de l'article 4 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission (10).

II. – Les articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières sont applicables aux commissions d'enquête dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances (11).

Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs (12).

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal (13).

III. – La personne qui ne comparaît pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 50 000 F (14).

Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines (15).

(10) – Cet alinéa résulte de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977.

(11) – Cet alinéa, introduit par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977, a été modifié par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 et par l'article 6 de la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994.

(12) – Cet alinéa, introduit par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977, a été modifié par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(13) – Cet alinéa, introduit par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977, a été modifié par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 et par l'article 333 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

(14) – Cet alinéa résulte de l'article 6 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 et a été modifié par l'article 322 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

(15) – Cet alinéa a été introduit par l'article 6 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine (16).

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables (17).

Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du Bureau de l'assemblée intéressée (18).

IV. – Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables (19).

L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial, et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête (20).

Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de trente ans, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information (21).

(16) – Cet alinéa, introduit par l'article 6 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991, a été modifié par l'article 330 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

(17) – Cet alinéa, introduit par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977, a été modifié par l'article 277 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

(18) – Cet alinéa, introduit par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977, a été modifié par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(19) – Cet alinéa résulte de l'article 8 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(20) – Cet alinéa résulte de l'article 3 de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 et a été modifié par l'article 2 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

(21) – Cet alinéa résulte de l'article 9 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 et a été modifié par l'article 333 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

Annexe n° 2: Articles 11 et 100 du règlement du Sénat

Art. 11 (1) (2) (3).

1. – La création d'une commission d'enquête par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion. Lorsqu'elle n'est pas saisie au fond d'une proposition tendant à la création d'une commission d'enquête, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale est appelée à émettre un avis sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. La proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut comporter plus de vingt et un membres.

2. – Pour la nomination des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, conformément à la règle de la proportionnalité. Il est ensuite procédé selon les modalités prévues à l'article 8, alinéas 3 à 11.

3 et 4. – (Abrogés par la résolution du 18 décembre 1991.)

(1) – Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 22 avril 1971, 29 avril 1976 et 18 décembre 1991.

(2) – Pour le dépôt du rapport d'une commission d'enquête, voir I.G.B., chapitre V, § I I I .

(3) – Voir aussi I.G.B., chapitre X.

Art. 100 (2).

1. – Tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé.

2. – L'exclusion prononcée en application de l'alinéa 1 du présent article entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête.

(2) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 30 juin 1984 et 18 décembre 1991.

Annexe n° 3: V (III), X et XII de l'instruction générale du bureau en date du 14 septembre 1960 modifiée.

V. – Depots

(Chapitres IV et VIII du Règlement)

I. – ...

II. – ...

III. – Le depot du rapport d'une commission d'enquête est publié au *Journal officiel* et annoncé à l'ouverture de la plus prochaine séance. Si une demande de constitution du Sénat en comité secret n'a pas été formulée dans un délai de six jours nets à compter de la publication au *Journal officiel*, le rapport est immédiatement publié à l'issue de ce délai.

X. – Missions d'information (art. 21 du Règlement); Missions ponctuelles; Commissions d'enquête (art. 11 du Règlement)

I. – Le nombre de sénateurs qu'une commission peut désigner pour constituer des missions d'information est fixé pour chacune de ces missions par le bureau de la commission.

Avant chaque désignation, il est établi un état des travaux en commission, depuis le précédent renouvellement triennal du Sénat, de chacun des membres de la commission. Cet état, qui est communiqué à tous les membres de la commission au moins quarante-huit heures avant qu'il soit procédé à la désignation, indique le nombre de réunions de la commission auxquelles chaque membre a participé, les rapports qu'il a déposés au nom de la commission et les missions qu'il a effectuées antérieurement.

Aucune manifestation ne peut être faite au nom du Sénat sans son approbation préalable.

II. – Compte tenu des crédits inscrits au projet de dotation du Sénat pour l'année suivante, les questeurs arrêtent, au début de la session ordinaire, le montant global des crédits qui pourront être utilisés pendant l'année suivante au titre des missions d'information et la ventilation de ces crédits entre les commissions conformément aux proportions fixées par le Bureau.

Dans la limite de ces crédits, qui ne peuvent faire l'objet de report, l'engagement des dépenses afférentes à l'exécution des missions d'information est subordonné à l'autorisation préa-

lable du Bureau. Les demandes de crédits des missions d'information doivent être adressées au Président avant le 5 décembre et le 15 juin.

En cas d'urgence, le Président et les questeurs sont habilités, au nom du Bureau du Sénat et sous réserve de l'en informer dès sa première réunion, à se prononcer sur les demandes de crédits de mission.

III. – A titre exceptionnel et lorsque leur information le justifie, les commissions peuvent, en outre, désigner un ou plusieurs de leurs membres en vue d'accomplir des missions ponctuelles. Il leur appartient, dans ce cas, d'arrêter l'objet, la durée et le nom du ou des membres de la mission projetée.

Les dates envisagées et les dépenses à engager à l'occasion de ces missions qui sont imputées sur les crédits visés au premier alinéa du II du présent chapitre, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable du Bureau, ou, si l'urgence le commande, du Président et des questeurs. Le Bureau est tenu informé des décisions prises par le Président et les questeurs dès sa première réunion.

IV. – Les dépenses à engager à l'occasion des missions d'enquête effectuées en application de l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 doivent faire l'objet d'une autorisation préalable des questeurs.

V. – Les missions visées au présent chapitre sont accompagnées d'un membre du secrétariat concerné, sauf décision contraire prise sur proposition du président de la commission.

Les commissions peuvent, à titre exceptionnel et après accord du Président et des questeurs, charger les membres du secrétariat de les représenter à des colloques ou conférences traitant de sujets qui relèvent de leur compétence.

Les dépenses afférentes aux frais de missions des membres du secrétariat des commissions sont imputées sur les crédits visés au premier alinéa du II du présent chapitre.

VI. – Les dépenses à engager à l'occasion des commissions d'enquête résultant de la mise en oeuvre de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 doivent faire l'objet d'une autorisation préalable des questeurs.

XII. – Compte rendu integral (art. 16 et 41 du Reglement)

I. – ...

I. bis – ...

II. – Le service du compte rendu intégral est également chargé de la sténographie des auditions des ministres ou de leurs représentants devant les commissions, ainsi que des témoignages devant les commissions d'enquête; à cet effet, les présidents des commissions doivent adresser, la veille de l'audition, une demande au secrétaire general.

Aucun sténographe du cadre ne peut être détaché dans une commission les jours où le Sénat tient séance. Toutefois, lorsqu'il n'aura pas été possible de remettre une audition importante à un jour où le Sénat ne siège pas, il pourra être fait appel à un personnel auxiliaire rémunéré à la journée pour remplacer en séance les sténographes du cadre.

Annexe N° 4: dispositions pénales applicables.

A. Dispositions relatives au secret (art. 226-13 et 226-14 du code pénal)

Art. 226-13. – La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 100.000 F d'amende.

Art. 226-14. – L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable;

1° À celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de sévices ou privations dont il a eu connaissance et qui ont été infligés à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique;

2° Au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices qu'il a constatés dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences sexuelles de toute nature ont été commises.

B. Dispositions relatives au faux-témoignage ou à la subornation de témoins (articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal)

Art. 434-13. – Le témoignage mensonger fait sous serment devant toute juridiction ou devant un officier de police judiciaire agissant en exécution d'une commission rogatoire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500.000 F d'amende.

Toutefois, le faux témoin est exempt de peine s'il a rétracté spontanément son témoignage avant la décision mettant fin à la procédure rendue par la juridiction d'instruction ou par la juridiction de jugement.

Art. 434-14. Le témoignage mensonger est puni de sept ans d'emprisonnement et de 700.000 F d'amende :

1° Lorsqu'il est provoqué par la remise d'un don ou d'une récompense quelconque ;

2° Lorsque celui contre lequel ou en faveur duquel le témoignage mensonger a été commis est passible d'une peine criminelle.

Art. 434-15. – Le fait d’user de promesses, offres, présents, pressions, menaces, voies de fait, manoeuvres ou artifices au cours d’une procédure ou en vue d’une demande ou défense en justice afin de déterminer autrui soit à faire ou délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation mensongère, soit à s’abstenir de faire ou délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation, est puni de trois ans d’emprisonnement et de 300 000 F d’amende, même si la subornation n’est pas suivie d’effet. – *Sécur. Soc.* L. 471-4.

Parlementair onderzoek in het Verenigd Koninkrijk: de Select Committees van de House of Commons

Prof. mr. L.F.M. Verhey

Inleiding

Deze bijdrage geeft een overzicht van de inhoud en positie van het parlementaire onderzoek in het Verenigd Koninkrijk. Het betreft een veel bediscussieerd thema. Om de positie van de House of Commons tegenover de regering te versterken zijn in 1979 de zogenaamde Departmental Select Committees geïntroduceerd. Deze permanente parlementaire commissies hebben tot taak het doen en laten van de regering te controleren. Door velen in het Verenigd Koninkrijk wordt dit beschouwd als de belangrijkste parlementaire hervorming van de afgelopen decennia. Sindsdien is het publieke debat over parlementair onderzoek niet gestopt. Het functioneren van de Select Committees is zowel in het Britse parlement als daarbuiten een continue bron van discussie.

Om een beeld te geven van de wijze waarop het parlementaire onderzoek in de House of Commons gestalte heeft gekregen, begin ik mijn betoog met enkele summiere opmerkingen over het Britse staatsbestel (par. 2). Zij beogen een globale indruk te geven van de context waarin het parlementaire onderzoek wordt verricht. Vervolgens bespreek ik eerst de positie van de Select Committees (par. 3) om daarna in te gaan op enkele specifieke aspecten, met name betrekking hebbend op de rechtspositie van getuigen en de behandeling van vertrouwelijke informatie (par. 4). Mijn betoog sluit ik af met enkele rechtsvergelijkende beschouwingen en conclusies (par. 5).

Het onderhavige onderzoek is primair gebaseerd op bestudering van schriftelijk materiaal². Dit betreft met name boeken en artikelen van Britse constitutionele experts en een groot aantal parlementaire stukken. Daarnaast heb ik een aantal gesprekken gevoerd met deskundigen ter plaatse³. Een en ander heeft geleid tot het nu volgende rapport. Het betreft een rapportage op hoofdlijnen. Zij is bovendien beperkt tot parlementair onderzoek door de House of Commons; de rol van de House of Lords blijft in beginsel buiten beschouwing⁴. Ten slotte komen ook de ontwikkelingen in Schotland, Wales en Noord-Ierland hier niet aan de orde.

De bijdrage is afgesloten in juni 2005.

² Zie bijlage 1.

³ Zie bijlage 2. Ik ben veel dank verschuldigd aan deze (en een beperkt aantal andere) personen voor de deskundige hulp die zij mij hebben verschaft bij het verkrijgen van inzicht in het onderzoeksthema. Voorts dank ik mijn student-assistent Camiel Buschgens voor de verzameling van het schriftelijke materiaal. De tekst van deze bijdrage blijft uiteraard volledig voor mijn rekening.

⁴ Hoewel de House of Lords beschikt over actieve parlementaire commissies. Een zeer goede reputatie heeft de European Communities Committee.

2. Kenmerken van het Britse staatsbestel

Vanzelfsprekend is dit niet de plaats om al te diep in te gaan op de bijzondere kenmerken van het Britse staatsbestel. Toch sta ik bij enkele aspecten daarvan kort stil omdat zij van belang zijn voor een goed begrip van de betekenis van parlementair onderzoek door de House of Commons en de context waarbinnen dergelijk onderzoek wordt verricht. Deze context verschilt van de Nederlandse hetgeen er mede toe leidt dat parlementair onderzoek in een aantal opzichten op een andere wijze functioneert.

Om te beginnen is het bijzonder lastig om te bepalen waaruit de constitutie van het Verenigd Koninkrijk bestaat en wat deze inhoudt. Zoals bekend heeft het Verenigd Koninkrijk geen geschreven grondwet. In plaats daarvan is er een lappendeken van harde en minder harde constitutionele regels en beginselen die relatief gemakkelijk kunnen worden aangepast en in de praktijk ook regelmatig en soms ingrijpend worden gewijzigd⁵. De onderlinge verhouding tussen die regels en beginselen is bovendien vaak onduidelijk. Een en ander leidt er toe dat niet zelden moeilijk kan worden vastgesteld welke regels van toepassing zijn en wat deze in concreto inhouden⁶. Dit geldt ook voor de regels die van toepassing zijn op parlementair onderzoek.

In de tweede plaats speelt het beginsel van de parlementaire suprematie, ook wel aangeduid als de 'sovereignty of Parliament', in het Britse staatsbestel nog steeds⁷ een belangrijke rol. In beginsel zijn er geen grenzen aan de wetgevende bevoegdheid van het parlement en mag de rechter de rechtmatigheid van een door het parlement goedgekeurde wet niet toetsen. Met het beginsel van parlementaire soevereiniteit hangen andere constitutionele beginselen samen die de centrale rol van het parlement in het Britse staatsbestel accentueren, zoals de beginselen van 'parliamentary privilege' en van 'parliamentary self-regulation'. Hieruit volgt dat de werkwijze van het parlement in beginsel niet bij wet is vastgelegd, maar veelal door middel van de 'Practice of the House', interne reglementen (Standing Orders) en besluiten van de voorzitter gestalte krijgt⁸. De belangrijkste rechtsbron van parlementaire procedures is ongetwijfeld de praktijk en de precedents die zich gedurende vele eeuwen hebben ontwikkeld⁹. Al deze elementen spelen ook een rol bij het bepalen van de constitutionele regels inzake parlementair onderzoek.

⁵ Voor een overzicht van belangrijke ontwikkelingen: Jeffrey Jowell, Dawn Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford 2004.

⁶ Vergelijk S.E. Finer, V. Bogdanor, B. Rudden, *Comparing Constitutions*, Oxford 1995, p. 40: 'Its (de Britse, LV) constitution is marked by three striking features: it is indeterminate, indistinct, and untrenched'.

⁷ Hoewel dit beginsel met name door Europese ontwikkelingen aan betekenis heeft ingeboet. Zie A. Bradley, *The sovereignty of Parliament – form or substance?*, in: Jowell, Oliver, a.w., p. 26 e.v.

⁸ Griffith & Ryle on *Parliament, Functions, Practice and Procedures*, Second edition by Robert Blackburn & Andrew Kennon, London 2003, p. 247 e.v.

⁹ Het meest uitgebreid beschreven in Erskine May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23 ed., London 2004.

In de derde plaats moet worden gewezen op de in het algemeen sterke overheersing van het parlement door de regering. De 659 leden van de House of Commons worden gekozen via een meerderheidsstelsel in districten ('constituencies') hetgeen tot gevolg heeft dat de regering in de Commons doorgaans over een absolute meerderheid beschikt. De werkelijke confrontatie gaat hierdoor niet tussen regering en parlement, maar tussen regering (inclusief parlementaire meerderheid) en oppositie. Zeker in politiek gevoelige zaken is deze tegenstelling vrijwel allesbepalend. Het belang van deze factor voor de mogelijke betekenis van controle van de regering door middel van parlementair onderzoek, kan nauwelijks worden overschat¹⁰.

Het voorgaande laat onverlet dat er ook belangrijke overeenkomsten zijn tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Beide landen hebben een parlementair stelsel waarin de ministeriële verantwoordelijkheid een centrale rol speelt. Daarnaast is in het Verenigd Koninkrijk een diepgaande discussie gevoerd over versterking van het parlementair onderzoek en andere vormen van controle van de regering. De vele recente onderzoeken naar de oorlog in Irak en de wijze waarop de Engelse regering in dat kader is omgegaan met informatie van de veiligheidsdiensten, hebben deze discussie verder geïntensiveerd. Het is nuttig om nader te bezien wat wij met het oog op de Nederlandse situatie van de Britse ervaringen kunnen leren.

3. Select Committees: algemene ontwikkelingen

3.1 Ontstaan

Parlementaire commissies die de regering controleren, in het Verenigd Koninkrijk aangeduid als 'select committees', gaan terug tot in de zestiende eeuw. Dergelijke commissies werden op tijdelijke basis opgericht om een bepaald onderdeel van het overheidsbeleid of een politiek schandaal te onderzoeken¹¹. Van systematische controle van de regering was evenwel tot in 20e eeuw geen sprake. Een uitzondering daarop vormt de nog steeds bestaande Public Accounts Committee die vanaf 1861 de publieke financiën controleert.

In de loop van de vorige eeuw is geleidelijk het gevoel gaan overheersen dat als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen het parlement ten opzichte van de uitvoerende macht te veel terrein had prijsgegeven. De parlementaire controle van het doen en laten van de uitvoerende macht was naar de heersende overtuiging te zwak en te ongestructureerd. Dit heeft uiteindelijk in 1979 geleid tot wat door velen wordt gezien als de belangrijkste parlementaire hervorming van de afgelopen decennia: de instelling van parlementaire commissies die tot taak hebben de regering te controleren¹².

¹⁰ Illustratief: Dawn Oliver, *The challenge of Parliament*, Public Law 2001, p. 666 e.v.

¹¹ Robert Rodgers, Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Harlow (UK) 2004, p. 311-312.

¹² Zie Priscilla Baines, *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in: Gavin Drewry (ed.), *The New Select Committees. A Study of the 1979 reforms*, Oxford 1989, p. 13 e.v.

Zij verschillen in ten minste twee opzichten van hun voorgangers. Zij zijn permanent en zij dekken een groot deel van het werkterrein van de uitvoerende macht. Zij bestrijken in beginsel één departement. Zij worden algemeen dan ook aangeduid als ‘Departmental Select Committees’¹³.

De hoofdlijnen van het systeem van Select Committees zijn vastgelegd in de reglementen van de House of Commons, de reeds genoemde Standing Orders. Het systeem is overigens voortdurend in beweging. De organisatie en werkwijze van de commissies zijn sinds de belangrijke hervorming van 1979 enkele keren gewijzigd, ook recent nog. Ik kom hier nog op terug.

3.2 Organisatiestructuur

Het parlementair onderzoek in de House of Commons is inmiddels uitgegroeid tot een uitgebreid stelsel van verschillende soorten Select Committees. In de eerste plaats zijn er de al genoemde ‘Departmental Select Committees’¹⁴. Zij volgen in principe de departementale structuur. Dit betekent dat als een departementale herindeling plaatsvindt, in beginsel ook de structuur van de Select Committees wijzigt. In 2004 waren er 18 Departmental Select Committees¹⁵.

Naast deze commissies bestaan er nog vier andere soorten Select Committees. Het betreft:

- ‘cross-cutting’ commissies;
- interne commissies;
- tijdelijke commissies;
- wetgevingscommissies.

De ‘cross-cutting’ commissies hebben departementsoverschrijdende thema’s als werkterrein. Voorbeelden zijn de European Scrutiny Committee¹⁶ en de Public Administration Committee¹⁷. Hieronder wordt ook de al genoemde Public Accounts Committee geschaard¹⁸.

¹³ Deze commissies hebben zich ontwikkeld naast de reeds bestaande Standing Committees die zich uitsluitend bezighouden met de behandeling van bij het parlement ingediende wetsvoorstellen. Naast ‘departmental select committees’ bestaan ook andere select committees. Ik kom hier nog op terug.

¹⁴ Standing Order No. 152.

¹⁵ Dit betreft de Select Committees on Culture, Media en Sport, Defence, Education and Skills, Environment, Food en Rural Affairs, Foreign Affairs, Health, Home Affairs, International Development, Constitutional Affairs, Northern Ireland Affairs, Office of Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government and the Regions, Science and Technology, Scottish Affairs, Trade and Industry, Transport, Welsh Affairs en Work and Pensions.

¹⁶ Standing Order No. 143. Deze commissie houdt zich bezig met allerhande EU-aangelegenheden. Zowel EU-wetgeving als institutionele vraagstukken worden in deze commissie behandeld.

¹⁷ Standing Order No. 146. Deze commissie houdt zich bezig met aangelegenheden die de regering of het openbaar bestuur als geheel aangaan.

¹⁸ Standing Order No. 148.

Daarnaast zijn er de zogenaamde 'interne' commissies die zich bezighouden met de wijze waarop de House of Commons en zijn leden functioneren. Hieronder vallen de nog te bespreken Liaison Committee, de Committee of Selection en de Committee on Standards and Privileges¹⁹. Een aparte categorie vormen verder de tijdelijke commissies. Een voorbeeld hiervan is de Select Committee on Modernisation of the House of Commons die, zoals de naamgeving reeds suggereert, zich heeft beziggehouden met de vraag in hoeverre de werkwijze van de House of Commons zou moeten worden hervormd. In dat kader heeft de commissie onder meer gerapporteerd over het functioneren van Select Committees²⁰. Een betrekkelijk nieuw verschijnsel vormen de zogenaamde 'legislative' committees. Hoewel wetsvoorstellen doorgaans door andere commissies van de House of Commons, de Standing Committees, worden behandeld, houden in toenemende mate ook Select Committees zich met wetgeving bezig. Deze commissies richten zich op specifieke wetgevingsaspecten of toetsen wetsvoorstellen met een bepaalde invalshoek. Een voorbeeld van de laatste categorie is de in 2001 opgerichte Joint Committee on Human Rights, een gezamenlijke commissie van beide huizen, die wetgeving toetsen op overeenstemming met het EVRM en andere mensenrechtenverdragen²¹. Daarnaast komt het de laatste tijd regelmatig voor dat tijdelijke commissies worden ingesteld om een concept-wetsvoorstel in een vroeg stadium op een aantal aspecten te beoordelen ('pre-legislative scrutiny'). Het betreft hier de fase waarin een wetsvoorstel nog niet officieel bij het parlement aanhangig is en het voorstel derhalve ook nog niet door een Standing Committee van de House of Commons in procedure is genomen.

Afzonderlijke vermelding verdient nog de al genoemde Liaison Committee²². Deze commissie bestaat uit de voorzitters van alle permanente Select Committees en is speciaal belast met het volgen en evalueren van de werking van deze commissies. Zij brengt jaarlijks²³ verslag uit over hoe het systeem van Select Committees heeft gefunctioneerd, schetst nieuwe ontwikkelingen en knelpunten en formuleert voorstellen tot verbetering. Vanaf 2000 heeft zij een aantal kritische rapporten gepubliceerd. Mede als gevolg van haar inspanningen bestaat sinds 2002 de afspraak dat de minister-president tweemaal per jaar voor de Liaison Committee verschijnt om over uiteenlopende thema's te worden ondervraagd.

¹⁹ Standing Order No. 149.

²⁰ Modernisation of the House of Commons Committee, Select Committees, HC 224-II, 6 februari 2002.

²¹ Standing Order No. 152B.

²² Standing Order No. 145.

²³ Zie recent Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, 3 maart 2005.

3.3 Samenstelling en ondersteuning

Select Committees bestaan vrijwel uitsluitend uit ‘backbenchers’. De leden worden benoemd voor de gehele parlementaire zittingsperiode. Het aantal leden verschilt per commissie. Departmental Select Committees bestaan doorgaans uit elf leden. Sommige commissies hebben meer leden vanwege de mogelijkheid om sub-commissies in te stellen. De interne commissies hebben meestal minder dan elf leden (7 tot 9). Het aantal leden van de andere Select Committees varieert sterk en is mede afhankelijk van de door de commissie bestreken materie. De samenstelling vormt in de regel een weerspiegeling van de politieke verhoudingen in de House of Commons. Dat laatste geldt ook als het gaat om de voorzitters van de diverse Select Committees²⁴.

De wijze van benoeming van de leden is een veel bediscussieerd thema²⁵. De kandidaten worden voorgedragen voor benoeming door een speciale commissie, de Committee of Selection. Algemeen bekend is echter dat de kandidaatstelling via de ‘whips’ onder sterke controle staat van de politieke partijen hetgeen twijfels oproept over de onafhankelijkheid van de leden. Verondersteld wordt wel dat veel ‘backbenchers’ voor het verdere verloop van hun carrière afhankelijk zijn van hun partij en zich dientengevolge als lid van een Select Committee niet voldoende onafhankelijk van hun partij zullen opstellen.

Uit de recente geschiedenis blijkt echter dat er grenzen zijn aan de macht van de partijtop. Toen na de verkiezingen in 2001 de Committee of Selection twee Labour backbenchers niet voordroeg voor herbenoeming als voorzitter van een tweetal Select Committees, naar verluidt omdat zij zich als voorzitter in de voorgaande periode te onafhankelijk hadden opgesteld, ontstond een politieke rel en werd de voordracht uiteindelijk door de House of Commons afgewezen. De betrokken parlementsleden werden vervolgens alsnog herbenoemd. Voorstellen tot structurele wijziging van de benoemingsprocedure die de invloed van de ‘whips’ zouden moeten terugdringen, hebben het tot dusverre echter niet gehaald²⁶. Departmental Select Committees beschikken op dit moment gemiddeld over vijf á zes full-time stafleden²⁷. Zij worden geleid door een griffier (‘clerk of the committee’). Naast de vaste staf worden de commissies vaak door meerdere ‘specialist advisers’ ondersteund. Het betreft hier deskundigen uit bijvoorbeeld de wetenschap die op part time basis de commissie assisteren. Recentelijk is er in aanvulling op deze bestaande een centrale ‘Scrutiny Unit’

²⁴ Tenzij de House of Commons anders beslist mag een lid niet meer dan twee zittingsperiodes als voorzitter van dezelfde Select Committee optreden dan wel niet meer dan een aangesloten periode van acht jaar. Zie Standing Order No. 122A.

²⁵ Standing Order No. 121. Zie Blackburn & Kennon, a.w., p. 574 e.v.

²⁶ Op 14 mei 2002 werd een daartoe strekkend voorstel van de eerder genoemde Modernisation Committee (gesteund door de Liaison Committee in haar rapport van 14 maart 2002, HC 692) nipt door de House of Commons verworpen. Zie eerder Liaison Committee, *Shifting the Balance: Select committees and the Executive*, HC 300, par. 10 e.v. alsook Commission to Strengthen Parliament (Norton Commission), *Strengthening Parliament*, Conservative Party, July 2000, p. 21.

²⁷ Rogers, Walters, a.w. p. 327-328, Lucinda Maer, Mark Sandford, *Select Committees under Scrutiny*, The Constitutional Unit, London 2004, p. 27 e.v.

opgericht die de Select Committees ondersteunt met het verrichten van onderzoek op onder meer financieel gebied²⁸.

3.4 Taken en bevoegdheden

De taken en bevoegdheden van de Departmental Select Committees zijn zeer ruim omschreven. Op grond van Standing Order No. 152 dienen deze commissies onderzoek te doen naar 'the expenditure, administration and policy' van de departementen en de daarmee verbonden publieke instellingen. Blijkens deze omschrijving kan de commissie haar activiteiten zowel op het beleid richten als op uitvoeringskwesties. In de praktijk zijn deze aspecten overigens niet gemakkelijk van elkaar te onderscheiden.

In het algemeen gaat de aandacht van de commissies niet uit naar politieke incidenten, maar naar algemene maatschappelijke thema's of problemen en het beleid dat dienaangaande door de regering wordt gevoerd. Recente voorbeelden²⁹ zijn de onderzoeken van de Health Select Committee naar de bestrijding van overgewicht, van de Environmental Audit Committee naar klimaatverandering en van de Education and Skills Committee naar de aanpak van leesproblemen bij jonge kinderen³⁰. Soms gaat het mede om reacties op beleidsvoorstellen van de regering, in andere gevallen echter richten de commissies zich op maatschappelijke problemen waaraan de regering naar de mening van de betreffende commissie te weinig aandacht besteedt.

Binnen de taakomschrijving als omschreven in Standing Order No. 152 zijn de commissies vrij om zelf te bepalen waarop het onderzoek zich dient te richten. Aan het begin van de parlementaire zittingsperiode wordt een werkprogramma vastgesteld met onderwerpen die de commissie wil aanpakken³¹. Niettemin is recentelijk de kritiek te beluisteren geweest dat de keuzes van de Departmental Select Committees vaak ad hoc en op willekeurige wijze totstandkomen³². Ook wordt wel gesteld dat zij geneigd zijn om politiek controversele thema's te vermijden om de kans op een unanieme eindrapportage te vergroten³³.

Om het werk van Departmental Select Committees beter te systematiseren is in 2002 een tiental kerntaken ('core tasks') voor deze commissies geformuleerd. Het gaat om:

1. Onderzoek naar beleidsvoorstellen van de regering.
2. Identificatie van en onderzoek naar beleidsterreinen waar de beleidsvorming nog in een pril stadium verkeert of lacuneus is.
3. Onderzoek naar concept-wetgeving.
4. Onderzoek naar regeringsbeslissingen, circulaire, richtlijnen etc.
5. Onderzoek naar de departementale bestedingsplannen.

²⁸ Op dit moment (2005) bestaat deze eenheid uit 18 stafleden.

²⁹ Zie voor meer voorbeelden Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, p. 5 e.v.

³⁰ Vermeld op de voorpagina van de Times, 7 april 2005.

³¹ Rogers, Walters, a.w., p. 328.

³² Maer, Sandford, a.w. p. 20-21.

³³ Blackburn & Kennon, a.w. p. 587.

6. Onderzoek naar convenanten (Public Service Agreements) en beleidsdoelen.
7. Toezicht op het functioneren van agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (NDPB's) en andere publieke instellingen.
8. Onderzoek naar belangrijke benoemingen bij de overheid.
9. Onderzoek naar de implementatie van wetgeving en beleidsbeslissingen.
10. Het voeren van debatten over rapporten in de House of Commons.

De uitvoering van deze kerntaken wordt sindsdien jaarlijks door de Liaison Committee geëvalueerd. Uit het laatste jaarverslag van de Liaison Committee³⁴ blijkt dat aan sommige taken van oudsher reeds veel aandacht wordt besteed (zoals de taken 1 en 2), maar dat de uitvoering van andere taken nog in de kinderschoenen staat. Het onderzoek naar departementale bestedingsplannen (taak 5) en naar belangrijke overheidsbenoemingen (taak 8) zijn daarvan voorbeelden.

De bevoegdheden van de Select Committees worden summier in de Standing Orders omschreven³⁵. Van belang is met name de bevoegdheid om schriftelijk en mondeling informatie in te winnen. Daartoe kunnen personen worden opgeroepen om voor de commissie te getuigen en kunnen documenten door de commissie worden opgevraagd ('to send for persons, papers and records')³⁶. Opvallenderwijs kunnen Select Committees in de regel³⁷ leden van de House of Commons en van de House of Lords niet dwingen om mee te werken. Dit betekent dat ministers kunnen weigeren om voor Select Committees te verschijnen en om aan hen informatie te verstrekken. Hoewel ministers normaal gesproken hun medewerking verlenen, hebben zich op dit terrein in een aantal gevallen problemen voorgedaan. Op het verkrijgen van informatie door Select Committees kom ik nog terug.

3.5 Werkwijze

Hoewel elke commissie zijn eigen werkwijze bepaalt en niet elke commissie steeds op dezelfde wijze opereert, is wel sprake van een standaardprocedure die vaak wordt gevolgd³⁸. Na de keuze en een eventueel nadere afbakening van het onderzoeksthema³⁹, wordt in een openbare aankondiging een ieder uitgenodigd om aan de commissie schriftelijke informatie

³⁴ Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, p. 5 e.v.

³⁵ Voor een opsomming van andere bevoegdheden Blackburn & Kennon, a.w., p. 577. Het betreft onder meer de bevoegdheid om speciale adviseurs aan te stellen, informatie uit te wisselen met andere parlementaire commissies, zelf te bepalen wanneer men bijeenkomt, gezamenlijk met andere commissies van de Commons en van de Lords bijeen te komen, subcommissies in te stellen en naar eigen inzicht te rapporteren.

³⁶ Standing Order No. 152 (4a). Andere Select Committees beschikken doorgaans over dezelfde bevoegdheid.

³⁷ De Committee on Standards and Privileges vormt hierop een uitzondering. Zie Standing Order No. 149 (6).

³⁸ Zie het schema bij Blackburn & Kennon, a.w., p. 585.

³⁹ Soms wordt in de voorbereidingsfase door de commissie een seminar georganiseerd waarin de leden door deskundigen worden voorgelicht en geadviseerd over de wijze waarop de commissie haar onderzoek zou moeten inrichten. Zie Maer, Sandford, a.w., p. 21-22.

(‘written evidence’) te verstrekken. Soms worden bepaalde personen en groeperingen uitdrukkelijk om informatie verzocht. Na bestudering van de ingestuurde informatie wordt een beperkt aantal personen door de commissie gehoord (‘oral evidence’). Dit vindt in de regel in het openbaar plaats. Getuigen kunnen desgewenst onder ede worden gehoord, maar dit komt in de praktijk slechts zeer zelden voor⁴⁰. Er vinden voorafgaande aan het officiële verhoor geen voorgesprekken plaats. Wel kan de griffier met toestemming van de commissie getuigen in het belang van een goede voorbereiding een indicatie geven van de mogelijke inhoud van het verhoor (‘possible lines of inquiry’)⁴¹. De commissie is hier echter niet aan gebonden.

Nadat alle relevante informatie is verkregen⁴² beraadslaagt de commissie achter gesloten deuren over de hoofdpunten van het op te stellen rapport⁴³. Normaal gesproken formuleert de griffier van de commissie mede op basis van de eerste oriënterende beraadslagingen het concept-rapport. Dit concept wordt door de commissie besproken en na aanpassing formeel goedgekeurd. In veel gevallen wordt in het rapport de meest relevante informatie samengevat en op basis daarvan een standpunt ingenomen en aanbevelingen gedaan. Hoewel het niet uitgesloten is dat commissieleden een eigen opvatting aan het rapport toevoegen, wordt het rapport doorgaans unaniem aanvaard. Unanimiteit wordt ook uitdrukkelijk nagestreefd omdat dat uiteraard bijdraagt aan de effectiviteit van het rapport. De ‘backbenchers’ van de regeringspartij vervullen in dat opzicht een sleutelpositie.

Het rapport wordt na goedkeuring gepubliceerd, met inbegrip van de verslagen van alle publieke verhoren en van schriftelijk verkregen informatie. Voor zover er formele amendementen door een of meer leden zijn ingediend op een eerder concept van het rapport of wanneer er over het concept als geheel is gestemd, komt dit in de notulen (‘formal minutes’) van de besluitvormende vergadering van de commissie tot uitdrukking. Veel betekenis wordt doorgaans toegekend aan de door de commissie gepubliceerde verhoren. Zij kunnen veel relevante gegevens bevatten die soms, los van de aanbevelingen van de commissie, een eigen leven gaan leiden.

Er geldt de afspraak dat de regering binnen twee maanden na de publicatie van het rapport officieel reageert. Deze termijn wordt in de praktijk niet altijd gehaald. Ook is er wel kritiek

⁴⁰ Deze bevoegdheid is gebaseerd op de Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871, ondersteund door de Perjury Act 1911. Zie ook Standing Order No. 132. Sinds 1980 is het driemaal voorgekomen dat een getuige door een Select Committee onder ede is gehoord.

⁴¹ House of Commons Select Committees, Guide for Witnesses, www.parliament.uk (par. 17). Zie hierover ook Rodgers, Walters, a.w., p. 330-331.

⁴² Daartoe kan ook behoren dat de commissie een of meerdere werkbezoeken aflegt. De bevoegdheid daartoe voor Departmental Select Committees is gebaseerd op Standing Order No. 152 (4).

⁴³ Het komt echter ook voor dat de commissie niet overgaat tot het opstellen van een rapport. In bepaalde situaties wordt alleen de verzameling en eventuele publicatie van informatie voldoende geacht.

op de kwaliteit van de regeringsreactie. Deze wordt soms als te summier en onvolledig aangemerkt⁴⁴. Een punt van kritiek is verder dat er onvoldoende ruimte wordt geboden om in de House of Commons over rapporten van Select Committees te debatteren. De beschikbare tijd voor debat is in de loop der jaren wel toegenomen, maar het is nog steeds zo dat slechts aan een relatief gering aantal rapporten een parlementair debat wordt gewijd. In het zittingsjaar 2003-2004 zijn in totaal 28 rapporten in de House of Commons besproken⁴⁵. Het geheel overziend is de activiteit van de Select Committees omvangrijk en ook nog steeds groeiende. Uit becijferingen van Blackburn en Kennon blijkt dat de ongeveer 35 Select Committees tussen 1997 en 2000 gemiddeld 271 rapporten per jaar hebben gepubliceerd⁴⁶. In 2004 werden in totaal 365 rapporten uitgebracht⁴⁷. Departmental Select Committees nemen een substantieel deel daarvan voor hun rekening. De aard van de rapporten varieert daarbij van zeer kort tot zeer uitgebreid. Ter voorbereiding van de rapporten worden per commissie enkele tientallen getuigen per jaar gehoord. Ook ministers en topambtenaren worden frequent mondeling door de diverse commissies ondervraagd.

3.6 Public inquiries: algemeen

Een verschijnsel dat strikt genomen los staat van het werk van de Select Committees maar dat materieel gesproken daarmee nauw samenhangt, is dat van de zogenaamde openbare onderzoeken ('public inquiries'). Van regeringszijde wordt incidenteel een onderzoek ingesteld naar gebeurtenissen die maatschappelijke commotie hebben veroorzaakt. Niet zelden hangt deze commotie samen met veronderstelde blunders van ministers en ambtenaren waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid nadrukkelijk in het geding is. De discussie over de status en de inhoud van dergelijke onderzoeken is onlangs opgelaaid naar aanleiding van de rapportages van onder meer Lord Hutton naar de dood van dr. Kelly en van Lord Butler naar het functioneren van de Britse inlichtingendiensten bij de opsporing van massavernietigingswapens in Irak. De rol van de Select Committees is in dat debat uitdrukkelijk aan de orde geweest.

Onderzoeken naar 'matters of public concern' werden tot het begin van de twintigste eeuw door parlementaire commissies verricht⁴⁸. Deze werden op tijdelijke basis ingesteld om onderzoek te doen naar bijvoorbeeld beschuldigingen van corruptie in het ambtenarenapparaat of naar vermeende misdragingen van individuele ministers. Na het Marconi-onderzoek van 1913 waarin de betreffende parlementaire commissie in een onderzoek naar vermeende corruptie wegens partijpolitieke verdeeldheid niet tot een unanieme rapportage kon komen, is deze praktijk aangepast. De heersende mening was dat dergelijke onderzoeken in het vervolg door onpartijdige derden moesten worden verricht. In de Tribunals of

⁴⁴ Maer, Sandford, a.w., p. 35-36.

⁴⁵ Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, p. 34 e.v.

⁴⁶ Blackburn & Kennon, a.w., p. 591.

⁴⁷ Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, p. 53.

⁴⁸ A.W. Bradley, K.D. Ewing, Constitutional and Administrative Law, Harlow (UK) 2003, p. 682.

Inquiry (Evidence) Act 1921 werd vastgelegd dat een onderzoek naar een aangelegenheid van 'urgent public importance' na aanneming van een parlementaire resolutie kon worden opgedragen aan een onpartijdig onderzoeksgerecht ('Tribunal of Inquiry'). Als het gaat om het horen van getuigen en het opvragen van documenten beschikte dit gerecht krachtens deze wet over dezelfde bevoegdheden als een rechterlijke instantie.

Sindsdien zijn slechts relatief weinig onderzoeken (24) onder het regime van deze wet uitgevoerd. Dit werd mede gewijkt aan de slechte werking van de wet van 1921. Er is steeds kritiek geweest op deze wet, maar deze kritiek is in de loop der jaren sterk van karakter gewijzigd. Eerst was de kritiek vooral dat de wet onvoldoende juridische waarborgen kende waardoor de reputatie van minister en parlamentsleden die aan een onderzoek werden onderworpen, te gemakkelijk kon worden aangetast. In een latere fase, toen de wet met het oog op de rechtswaarborgen strikter werd geïnterpreteerd, werd deze door velen juist als te zwaar en te procedureel aangemerkt⁴⁹.

Wellicht is mede als gevolg van deze kritiek de tendens steeds sterker geworden om onderzoeken naar 'matters of public concern' te laten verrichten buiten de Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921 om. Dergelijke onderzoeken werden in toenemende mate ad hoc en zonder wettelijke grondslag of onder het regime van bijzondere wetgeving (zoals bijvoorbeeld op grond van de politiewetgeving) verricht. De recente rapporten van Lord Hutton en van Lord Butler behoren tot de eerste categorie: zij zijn niet gebaseerd op de wet maar op het ministeriële prerogatief ('ministerial prerogative'). Ook dergelijke onderzoeken zijn soms aan kritiek onderhevig. Naar aanleiding van het Hutton-rapport is onder meer discussie ontstaan over de vraag in hoeverre dergelijke onderzoeken aan leden van de rechterlijke macht zouden moeten worden toevertrouwd.

Het recente debat heeft mede geleid tot het initiatief van de regering om de Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921 te vervangen door een geheel nieuwe wet. Deze wet, de Inquiries Act 2005, is op 7 april 2005 door het parlement goedgekeurd⁵⁰. Doelstelling van deze wet is om de wettelijke procedure voor openbare onderzoeken sneller en effectiever te maken. De nieuwe wet kent de verantwoordelijke minister de bevoegdheid toe een onpartijdige commissie in te stellen om onderzoek te doen indien hij van oordeel is dat:

'particular events have caused, or are capable of causing, public concern or there is public concern that particular events may have occurred.'

De wet bevat uitgebreide bepalingen inzake de procedure voor dergelijke onderzoeken en de bevoegdheden waarover de onderzoekscommissie beschikt.

⁴⁹ Zie voor een schets van de ontwikkelingen Public Administration Select Committee, Government by Inquiry, HC 51-I (incorporating HC 606), 3 februari 2005, p. 12 e.v.

⁵⁰ Het wetsvoorstel is met een toelichting op 25 november 2004 bij de House of Lords ingediend. Zie Inquiries Bill (HL Bill 7). Een overzicht van de hoofdlijnen van deze wet is te vinden in The Inquiries Bill (HL) 2004-2005, House of Commons Library, Research paper 05/21.

Het voert te ver om hierop thans dieper in te gaan. Van belang is echter dat in samenhang met deze nieuwe wetgeving de rol van het parlement bij dergelijke onderzoeken aan de orde is geweest en in het bijzonder ook de vraag of dergelijke onderzoeken ook verricht zouden kunnen worden door de Select Committees.

3.7 Public inquiries en Select Committees

Het laatstgenoemde aspect heeft veel aandacht gekregen in een gedegen rapport dat de Public Administration Select Committee van de House of Commons begin 2005 over openbare onderzoeken heeft uitgebracht. De commissie signaleert een afnemende parlementaire betrokkenheid bij dergelijke onderzoeken⁵¹. Vóór 1921 werden onderzoeken naar ‘matters of public concern’ nog door het parlement zelf uitgevoerd. Krachtens de Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921 zou een dergelijk onderzoek voortaan worden verricht door derden op grond van een parlementaire resolutie. De inbreng van het parlement werd vervolgens nog verder gereduceerd doordat ministers steeds vaker hun toevlucht hebben gezocht naar buitenwettelijke onderzoeken waarvoor geen parlementaire goedkeuring is vereist. Deze tendens wordt ten slotte bevestigd in de Inquiries Act 2005 op grond waarvan de minister het parlement alleen hoeft te informeren over een door hem ingesteld onderzoek⁵².

De Public Administration Select Committee spreekt in haar rapport haar afkeuring uit over deze ontwikkeling en pleit voor een sterkere parlementaire betrokkenheid. Interessant is dat de commissie in dat verband uitgebreid ingaat op de beperkingen van het systeem van Select Committees en de bedenkingen die verschillende getuigen tijdens hun verhoor voor de commissie hebben geuit tegen onderzoek naar ‘matters of public concern’ door Select Committees. Deze bedenkingen hangen samen met het feit dat het bijna altijd gaat om aangelegenheden die politiek zeer gevoelig liggen, mede omdat de rol van ministers en ambtenaren vaak nadrukkelijk in het geding zijn. Om drie redenen zouden Select Committees volgens die getuigen niet geschikt zijn om in dergelijke gevallen een onderzoek in te stellen⁵³:

- De ervaring heeft geleerd dat de regering bij politiek gevoelige aangelegenheden regelmatig weigert om aan een onderzoek van een Select Committee mee te werken.
- Select Committees zouden tijdens politiek gevoelige onderzoeken toch weer geneigd zijn langs partijpolitieke lijnen te opereren, hetgeen kan leiden tot het verwijt van partijdigheid.
- De leden van Select Committees hebben te weinig ervaring met bewijsvergaring en met het scherp ondervragen (‘cross-examining’) van getuigen.

⁵¹ Public Administration Select Committee, *Government by Inquiry*, HC 51-I (incorporating HC 606), 3 februari 2005, p. 12.

⁵² Inquiries Act 2005 (section 6)

⁵³ *Government by Inquiry*, a.w., p. 71 e.v.

Deze bezwaren zijn volgens de Public Administration Select Committee echter niet onoverkomelijk. Zij stelt vast dat in het verleden verschillende soorten onderzoeken zijn verricht waarbij parlementariërs in meerdere of mindere mate direct betrokken waren. Een onderzoek door of in opdracht van een Select Committee ziet de Public Administration Select Committee daarom, anders dan sommige getuigen, als een van de mogelijkheden.

Desgewenst kunnen in voorkomende gevallen bijzondere voorzieningen worden getroffen door bijvoorbeeld externen de opdracht te geven om namens een Select Committee bepaalde zaken nader te onderzoeken. De Public Administration Committee komt uiteindelijk tot de aanbeveling om in toekomstige gevallen waarin onderzoek moet worden gedaan naar de handelwijze van de regering en individuele leden daarvan, een parlementaire commissie van onderzoek in te stellen die, afhankelijk van de omstandigheden, kan worden samengesteld uit parlementsleden en onafhankelijke derden⁵⁴. De Liaison Committee zou op dit terrein een initiërende rol kunnen vervullen.

De regering heeft op deze aanbevelingen niet afwijzend gereageerd⁵⁵. Zij laat een verdere beoordeling aan het parlement over. Wel wijst de regering er op dat in het verleden dergelijke constructies van parlementair onderzoek zeer controversieel zijn gebleken en diverse politieke obstakels in de debatten daarover zijn opgeworpen. In dat licht bezien is het zeer de vraag in hoeverre het parlement naast of in plaats van door de regering ingestelde onderzoekscommissies, een rol van betekenis zal kunnen spelen.

⁵⁴ Uitdrukkelijk wordt de mogelijkheid genoemd van een gemengd samengestelde commissie van leden van House of Commons en de House of Lords met een Law Lord als voorzitter. Zie *Government by Inquiry*, a.w., p. 75.

⁵⁵ *Government Response to the Public Administration Select Committee's First Report of the 2004-5 Session: 'Government by Inquiry*, Cm 6481, March 2005, p. 28-29.

3.8 Evaluatie

Het is tijd voor een korte tussenbalans. Over de vraag in hoeverre, nu ruim vijftientig jaar na de belangrijke hervorming van 1979, het functioneren van Select Committees als een succes moet worden beschouwd, zijn de meningen enigszins verdeeld. De heersende overtuiging is dat het een belangrijke verbetering is in vergelijking tot de situatie daarvoor. De Liaison Committee van de House of Commons verwoordde het in 2000 als volgt:

'The 1979 select committee system has been a success. We have no doubt of that. At a bargain price, it has provided independent scrutiny of government. It has enabled the questioning of Ministers and civil servants, and forced them to explain policies. On occasion, it has exposed mistaken and short-sighted policies and, from time to time, wrong-doing both in high places and low. It has been a source of unbiased information, rationale debate, and constructive ideas. It has made the political process less remote, and more accessible to the citizen who is affected by the process – and who pays the bill. Its very existence has been a constant reminder to Ministers and officials, and many others in positions of power and influence, of the spotlight that may swing their way when at least welcome'⁵⁶.

Naar algemene opvatting echter kan het systeem effectiever functioneren dan op dit moment het geval is. Het belangrijkste probleem dat gesignaleerd wordt, is en blijft de overheersende positie van de regering die, als het er echt om gaat, een effectieve controle door de House of Commons ernstig kan belemmeren⁵⁷. Dit uit zich onder meer door een gebrek aan medewerking van de regering aan politiek controversiële onderzoeken, door te weigeren bepaalde informatie te verstrekken of door geen toestemming te geven voor het horen van bepaalde ambtenaren. Ook bleek al uit het voorgaande dat de regering veel invloed heeft op de benoeming van de leden van Select Committees en dat onderzoeken over 'matters of public concern' in de regel niet door Select Committees worden verricht maar door onafhankelijke derden die door de regering worden aangesteld.

Het zou echter te simpel zijn om hieruit te concluderen dat het werk van Select Committees slechts van beperkte betekenis is. Omdat de regering dominant is in de House of Commons moeten rapporten van Select Committees het met name hebben van hun kwaliteit en overtuigingskracht⁵⁸. De praktijk laat dan ook vaak zien dat commissies met ondersteuning van

⁵⁶ Liaison Committee, *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*, HC 3000, 1999-2000, par. 4. Een samenvatting van de reacties is te vinden in *Departmental Select Committees*, House of Commons Library, Research Paper 02/35, p. 54 e.v.

⁵⁷ Kritisch onder meer Philip Giddings, *What has been achieved?*, in: Gavin Drewry (ed.), *The New Select Committees. A study of the 1979 reforms*, Oxford 1989, p. 367 e.v., David Judge, *The 'Effectiveness' of the post-1979 select committee system: the verdict of the 1990 procedure committee*, *The Political Quarterly* 1992, p. 1991, Stuart Weir, David Beetham, *Political Power and Democratic Control*, London/New York 1999, p. 408 e.v., Dawn Oliver, *The challenge for Parliament*, *Public Law* 2001, p. 666 e.v. en van dezelfde auteur *The Modernization of the United Kingdom Parliament*, in: Jeffrey Jowell, Dawn Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford 2004, p. 264 e.v.

⁵⁸ Zie ook hierover Nevil Johnson, *Departmental Select Committees*, in: Michael Ryle, Peter G. Richards (eds.), *The Commons under scrutiny*, London 1988, p. 157 e.v.

een deskundige staf, zeer zorgvuldig te werk gaan, langs verschillende wegen waardevolle informatie boven tafel krijgen en op basis daarvan tot goed onderbouwde en afgewogen conclusies komen. Deze kunnen zeker op termijn wel degelijk invloedrijk zijn. Ook in het geval de regering in eerste instantie de conclusies van de commissie van de hand wijst, kan een rapport in de media de nodige publiciteit krijgen. Ook kan een rapportage van een Select Committee (en niet in de laatste plaats de informatie die naar voren komt in de gepubliceerde getuigenverhoren) door andere overheden en belangengroeperingen worden gebruikt om de druk op de regering op te voeren. De betreffende Select Committee zelf kan hieraan bijdragen door het betreffende thema op de agenda te houden, door het uitbrengen van aanvullende rapportages of door een parlementair debat uit te lokken met de regering. Sommigen wijzen er op dat door een dergelijk subtiel proces van krachten en tegenkrachten het werk van Select Committees met enige vertraging wel degelijk effect ('delayed drop effect') kan sorteren⁵⁹.

Het werk van Select Committees laat bovendien zien dat zelfs in een zo partijpolitiek gepolariseerde omgeving als de House of Commons het mogelijk is om over partijgrenzen heen tot consensus te komen. Rapporten komen vrijwel altijd met unanimitieit tot stand. Rodgers en Walters wijzen daarvoor drie oorzaken aan. Buiten de gevallen waarin zij getuigen horen, komen Select Committees bijeen achter gesloten deuren, hetgeen een vrijere gedachtewisseling mogelijk maakt. Bovendien gaat het om permanente commissies waarvan de leden elkaar na verloop van tijd goed leren kennen. Ten slotte is van groot belang dat Select Committees tot besluitvorming komen op grond van een zorgvuldig proces van informatieverzameling. Aanbevelingen die stevig door de feiten zijn onderbouwd en bovendien worden ondersteund door de 'communis opinio' onder deskundigen, zijn niet alleen moeilijker door de regering onderuit te halen maar dragen ook bij aan het bereiken van eenstemmigheid in de commissie⁶⁰.

⁵⁹ Rodgers, Walters, a.w. p. 335. Zie ook Maer, Sandford, a.w., p. 35. Zij merken op: 'Often, recommendations are rejected in a government response but might later be adopted by the government who then give no credit to the committee'.

⁶⁰ Rodgers, Walters, a.w. p. 336.

4. Select Committees: bijzondere thema's

4.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik in op enkele bijzondere juridische aspecten van het werk van Select Committees. Het gaat om:

- De rechtspositie van getuigen.
- De samenloop tussen onderzoek van Select Committees en andere vormen van onderzoek.
- Het horen van ambtenaren door Select Committees.
- De verstrekking van vertrouwelijke informatie aan Select Committees.

Deze aspecten moeten worden gezien in de context van algemene beginselen van Brits parlementsrecht. Om die reden begin ik hieronder met een korte beschouwing over het beginsel van 'parliamentary privilege' dat voor een aantal van de hieronder genoemde aspecten van belang is.

4.2 Parliamentary privilege

De rechtspositie van getuigen die verschijnen voor Select Committees wordt in belangrijke mate bepaald door het beginsel van 'parliamentary privilege'. Dit beginsel verschaft de leden van het Britse parlement een bepaalde immuniteit⁶¹ ten einde hen in staat te stellen zonder enige belemmering hun parlementaire functie te vervullen. Het beginsel vormt van oudsher een belangrijk onderdeel van de 'law and custom of Parliament', maar de precieze inhoud van de hieruit voortvloeiende rechten is soms onduidelijk⁶². Het voorstel van een parlementaire commissie, samengesteld uit leden van de House of Commons en van de House of Lords, om te komen tot specifieke wetgeving ('Parliamentary Privilege Act') is tot dusverre nog niet tot uitvoering gebracht⁶³.

In de huidige tijd wordt de nadruk gelegd op twee basiselementen van 'parliamentary privilege'⁶⁴. Dat is in de eerste plaats de 'freedom of speech'. Zij voert terug tot artikel 9 van de Bill of Rights 1689 dat bepaalt:

'That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament'.

⁶¹ Het beginsel is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de in Nederland geldende parlementaire immuniteit ex artikel 71 Grondwet. Zoals hierna echter nog zal blijken heeft het beginsel in het Verenigd Koninkrijk een ruimere strekking.

⁶² A.W. Bradley, K.D. Ewing, a.w., p. 214 e.v.

⁶³ Joint Committee on Parliamentary Privilege, First Report (ook wel het Nicholls report genoemd), HL 43-I, HC 214-I, 1998-99, 30 maart 1999, par. 376 e.v.

⁶⁴ Blackburn & Kennon, a.w., p. 124.

Parlementariërs moeten in het parlement vrijuit kunnen spreken zonder angst voor mogelijke nadelige gevolgen. Het tweede basiselement heeft betrekking op het recht van beide huizen om autonoom hun eigen zaken te regelen zonder inmenging van de regering of de rechterlijke macht. Dit laatste komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat de sanctiëring van overtredingen van het beginsel van 'parliamentary privilege' geschiedt door het parlement zelf en niet door de rechter. Het is onder de huidige omstandigheden ook niet mogelijk dat het parlement of een parlementaire commissie uit eigen beweging de rechter inschakelt indien parlementaire regels worden overtreden.

Een overtreding van het beginsel van 'parliamentary privilege' is een 'contempt of parliament'. Zij kan bestraft worden door het parlement zelf via een special daarvoor gecreëerde procedure⁶⁵. Kort gezegd komt deze er op neer dat klachten over eventuele overtredingen kunnen worden voorgelegd aan de parlamentsvoorzitter (de Speaker) die na toetsing of mogelijk sprake is van een 'serious breach of privilege or contempt', besluit of de zaak geschikt is om te worden voorgelegd aan de Committee of Standards and Privileges. Deze bijzondere Select Committee onderzoekt de klacht grondig, hoort getuigen en rapporteert uiteindelijk aan de House of Commons. Deze beslist uiteindelijk of de klacht gegrond is en zo ja, of de overtreder moet worden bestraft.

De formele sanctiebevoegdheden die in het kader van deze procedure kunnen worden toegepast, zijn beperkt⁶⁶. In theorie kan een gevangenisstraf worden opgelegd, maar dit wordt algemeen als onwaarschijnlijk geacht. Wel kan de overtreder berispt worden. Indien het een parlamentslid betreft kunnen bepaalde disciplinaire sancties worden opgelegd. Het parlement kan echter geen boetes opleggen⁶⁷.

Derhalve is de vraag of de overtreder indien het tot een veroordeling zou komen, veel van het parlement te vrezen heeft. Dit zal afhangen van het concrete geval. Een willekeurige burger die niet aan een parlementair onderzoek mee wenst te werken, kan niet, zo lijkt het, op een effectieve manier worden aangepakt⁶⁸. Een parlementaire journalist loopt in geval van 'contempt' echter het risico dat hem de toegang tot het gebouw wordt ontzegd. Ook tegen parlamentsleden kan disciplinair worden opgetreden. Het sterkste effect gaat in het laatste geval misschien nog uit van de publiciteit die met een procedure gepaard gaat. Indien een parlamentslid terecht staat wegens 'contempt of parliament', zijn politieke consequenties niet uitgesloten.

⁶⁵ Blackburn & Kennon, a.w., p. 140 e.v. Sinds 1978 gaat het grofweg om gemiddeld één klacht per jaar.

⁶⁶ Blackburn & Kennon, a.w., p. 133 e.v.

⁶⁷ Wel aanbevolen door de eerder genoemde Joint Committee on Parliamentary Privilege. Zie het eerder genoemde rapport, par. 279 en 303.

⁶⁸ Zie verder par. 4.3.

4.3 Rechtspositie van getuigen

Hoewel het ‘parliamentary privilege’ in eerste instantie betekenis heeft voor leden van het parlement, is het ook van belang voor de rechtspositie van getuigen die voor een Select Committee verschijnen. Het gaat om twee aspecten. Enerzijds zijn getuigen verplicht om mee te werken aan een onderzoek dat door een Select Committee wordt verricht.

Anderzijds worden verklaringen die getuigen voor een Select Committee hebben afgelegd, door het beginsel van ‘parliamentary privilege’ beschermd⁶⁹. Op beide aspecten ga ik hier nader in.

Zoals hiervoor reeds vermeld hebben Select Committees de bevoegdheid om getuigen op te roepen en informatie te verzamelen: de zogenaamde ‘power to send for persons, papers and records’⁷⁰. Deze bevoegdheid is in beginsel⁷¹ onbeperkt. Dat wil zeggen dat burgers verplicht zijn desgevraagd als getuige voor een Select Committee te verschijnen, alle door de commissie gestelde vragen te beantwoorden en ook overigens de commissie alle gevraagde medewerking te verlenen. Er bestaat dus geen enkel verschoningsrecht voor getuigen, ook niet als het gaat om bedrijfsgeheimen of mogelijk belastende strafrechtelijke informatie. Wel bestaat er voor een Select Committee de mogelijkheid om al dan niet op verzoek een getuige achter gesloten deuren te horen⁷². Ook kan de commissie besluiten het verslag van het betreffende getuigenverhoor niet of slechts gedeeltelijk te publiceren. Enige verplichting zulks te doen hebben Select Committees echter niet.

Aldus bezien lijkt de rechtspositie van getuigen die verschijnen voor een Select Committee, zwak. Dit beeld dient echter om verschillende redenen te worden genuanceerd. In de eerste plaats is het praktisch gezien maar de vraag of in het geval een getuige weigert mee te werken, hij daadwerkelijk daarvoor gestraft zal worden. Een voorbeeld waarin sancties zijn uitgebleven is de Maxwell-zaak. In deze zaak weigerde de gebroeders Ian en Kevin Maxwell⁷³ om mee te werken aan een onderzoek van de toenmalige Social Security Committee naar de werking van pensioenfondsen. Via hun advocaten lieten zij de commissie weten geen vragen te zullen beantwoorden over hun bedrijfspensioenfondsen uit vrees voor een mogelijke strafvervolgning. Hoewel de commissie in een speciaal daartoe uitgebracht rapport⁷⁴ de handelwijze van de Maxwell’s scherp veroordeelde en expliciet tot uitdrukking bracht dat getuigen geen zwijgrecht hebben tegenover een Select Committee, kwam het niet tot een veroordeling.

⁶⁹ Zie de opsomming bij Blackburn & Kennon, a.w. p. 137-138.

⁷⁰ Voor Departmental Select Committees vastgelegd in Standing Order No. 152.

⁷¹ Erskine May, a.w., p. 758. Niet onbeperkt als het gaat om ministers en ambtenaren. Zie hierna par. 4.3. en 4.4.

⁷² Erskine May, a.w., p. 761.

⁷³ Beiden waren directeur geworden van enkele concerns die in het bezit waren van hun toen net overleden vader, de persmagnaat Robert Maxwell.

⁷⁴ Social Security Committee, *The Conduct of Mr Ian Maxwell and Mr Kevin Maxwell*, HC 353 1991-92, par. 9. Het uitblijven van een vervolg in deze zaak hing mogelijkkerwijs samen met het feit dat het rapport werd uitgebracht vlak voor de parlamentsverkiezingen van 1992.

De weigering van de getuigen bleef derhalve zonder gevolgen⁷⁵.

Omdat dit soort zaken betrekkelijk weinig voorkomt is moeilijk te zeggen hoe de House of Commons zich in toekomstige gevallen zal opstellen. Feit is echter wel dat tegenover gewone burgers er weinig reële sanctiemogelijkheden bestaan.

Buiten de lichte straf van een berisping en het paardenmiddel van gevangenneming, beschikt het parlement niet over instrumenten om de medewerking van burgers daadwerkelijk af te dwingen. Hoewel een officiële dagvaarding en een eventuele berisping in bepaalde gevallen wellicht voldoende zal zijn om getuigen te bewegen tot medewerking, heeft de eerder genoemde Joint Committee on Parliamentary Privilege in 1999 voorgesteld om de rechter de bevoegdheid toe te kennen om in geval van 'contempt of Parliament' een boete op te leggen⁷⁶. Dit voorstel is echter nog niet ten uitvoer gebracht. In de huidige situatie blijft de rechter derhalve geheel buiten schot.

Een tweede element dat van belang is voor de rechtspositie van getuigen is dat zij ook door het beginsel van 'parliamentary privilege' worden beschermd. De keerzijde van de medewerkingsplicht is dat getuigen op grond van datzelfde beginsel niet door derden ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hetgeen zij ten overstaan van een Select Committee hebben verklaard. Deze conclusie kan niet alleen worden getrokken op grond van enkele historische precedents⁷⁷, maar vloeit tevens voort uit de Witnesses (Public Inquiries) Protection Act 1892⁷⁸ die tot stand is gebracht om de rechtspositie van getuigen te versterken. Op grond van deze wet is een persoon strafbaar die:

'threatens, or in any way punishes, damnifies, or injures, or attempts to punish, damnify, or injure, any person for having given evidence upon any inquiry, or on account of the evidence which he has given upon any inquiry, unless such evidence was given in bad faith'.

⁷⁵ Een recenter voorbeeld betreft de weigering van de BBC-journalist Andrew Gilligan om de Foreign Affairs Committee te informeren over de bron van bepaalde informatie inzake de voorbereiding van het regeringsbesluit om een oorlog te beginnen in Irak. Zie Foreign Affairs Committee, Evidence from Mr Andrew Gilligan to the Committee's Inquiry into The Decision to go to War in Iraq, HC 1044, 2002-03.

⁷⁶ Joint Committee on Parliamentary Privilege, a.w., par. 303 en 310.

⁷⁷ Blackburn & Kennon, a.w., p. 137.

⁷⁸ Wet van 28 juni 1892. Te vinden bij Halsbury' Statutes of England and Wales, Fourth Edition, Volume 12, 1997 Reissue (Criminal Law), London 1997, p. 154-155.

Mede in het licht van deze wetgeving wordt onder meer⁷⁹ aangenomen dat het Openbaar Ministerie een persoon niet strafrechtelijk mag vervolgen op grond van hetgeen hij tegenover een Select Committee heeft verklaard of op grond van schriftelijke stukken die hij aan een Select Committee heeft verstrekt en die als officieel bewijs door de commissie zijn geaccepteerd⁸⁰. Deze bescherming mag echter niet worden misbruikt⁸¹. Het staat het Openbaar Ministerie wel vrij om op grond van bewijs dat op een andere wijze is verkregen, vervolging tegen een getuige in te stellen.

4.4 Samenloop met andere onderzoeken

Ten slotte is voor de bescherming van getuigen van belang om in te gaan op de situatie waarin naast het onderzoek dat verricht wordt door een Select Committee, ook andere onderzoeken lopen, die geheel of gedeeltelijk op hetzelfde onderwerp betrekking hebben. In die situatie gelden bijzondere regels die nauw samenhangen met de zogenaamde ‘sub judge’-regel⁸².

De ‘sub judge’-regel kan worden beschouwd als een uitwerking van het beginsel van de scheiding der machten. Zij houdt in dat aangelegenheden die aanhangig zijn bij de rechter (‘onder de rechter’ zijn), in beginsel geen onderwerp mogen zijn van parlementair debat. De regel kan in zeker opzicht worden gezien als het spiegelbeeld van het beginsel van ‘parliamentary privilege’. Daar waar de rechter niet mag treden in parlementaire aangelegenheden en zich bijvoorbeeld niet zal mogen uitspreken over de vraag of een Select Committee jegens een getuige rechtmatig heeft gehandeld, dient het parlement op zijn beurt zich te onthouden van zaken die aan de rechter ter beoordeling zijn of worden voorgelegd. Kortom, beide staatsmachten dienen in beginsel elkaars domein te respecteren. De laatste jaren staat de ‘sub judge’-regel in toenemende mate onder druk. De gedachte dat het parlement zelf moet kunnen bepalen over welke zaken het debatteert, heeft geleidelijk terrein gewonnen. Dit heeft in 2001 geleid tot een herformulering van de regel door middel van een parlementaire resolutie⁸³. Op grond daarvan mag in ‘any motion, debate or question’ in de House of Commons niet gerefereerd worden aan zaken ‘in which proceedings are active in United Kingdom courts’. De regel geldt voor strafrechtelijke en civiel-

⁷⁹ Het gaat echter niet alleen om strafrechtelijke vervolging. Ook andere sanctionering van getuigen is nadrukkelijk uitgesloten, zoals bijvoorbeeld de civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling en de oplegging van tuchtrechtelijke sancties.

⁸⁰ Recentelijk heeft een discussie plaatsgevonden over de vraag of de bescherming van getuigen op grond van ‘parliamentary privilege’ moest worden beperkt in gevallen van vermeende corruptie in het kader van de Draft Corruption Bill. Uiteindelijk is afgezien van de aanvankelijk door de regering voorgestelde beperking. Zie voor uitvoerige beschouwingen het rapport van de Joint Committee on the Draft Corruption Bill, HL Paper 157, HC 705, 31 juli 2003, p. 37 e.v.

⁸¹ House of Commons Select Committees, Guide for Witnesses, www.parliament.uk (par. 21).

⁸² Blackburn & Kennon, a.w., p. 287-288.

⁸³ Sub Judge Resolution 15 november 2001, onder te vinden als bijlage in Procedure Committee, The Sub Judge Rule of the House of Commons, HC 125 2004-05, p. 19. De wijze waarop de regel in deze resolutie is geherformuleerd, is gebaseerd op het rapport van de Joint Committee on Parliamentary Privilege, a.w., par. 202.

rechtelijke procedures in eerste aanleg en in hoger beroep. Een strafrechtelijke procedure is pas 'active' als een tenlastelegging is opgesteld of een dagvaarding is uitgebracht. Derhalve is de regel nog niet van toepassing in de fase dat er nog geen tenlastelegging of dagvaarding is maar het Openbaar Ministerie wel een strafrechtelijk onderzoek is gestart⁸⁴.

Op de 'sub judice'-regel gelden blijkens de genoemde resolutie een aantal belangrijke uitzonderingen. Allereerst is de regel niet van toepassing indien de House of Commons wetgeving behandelt en ook niet wanneer een ministeriële beslissing ter discussie wordt gesteld. Toepassing van de 'sub judice'-regel in deze situaties zou het parlement te zeer belemmeren in zijn functioneren. Voorts kan de regel buiten werking worden gesteld in zaken die betrekking hebben op 'issues of national importance such as the economy, public order or the essential services'. De beoordeling of deze belangen de opheffing van de 'sub judice'-regel in concreto rechtvaardigen, is een discretionaire bevoegdheid van de parlamentsvoorzitter. Er zijn daarnaast belangrijke gevallen waarin de 'sub judice'-regel überhaupt niet van toepassing is. Dit geldt in de eerste plaats voor bestuursrechtelijke procedures ('judicial review of administrative action')⁸⁵ en voor procedures bij de zogenaamde Tribunals. Een recent voorstel om de regel zich ook tot de Tribunals te laten uitstrekken omdat deze evenals strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures vaak onder de reikwijdte vallen van artikel 6 EVRM⁸⁶, is onlangs door een parlementaire commissie van de hand gewezen⁸⁷. Verder vallen ook de eerder behandelde Public Inquiries buiten het toepassingsbereik van de regel, met inbegrip van niet op wetgeving gebaseerde onderzoeken als de Hutton Inquiry. Het voorgaande betekent dat deze procedures en de uitkomsten daarvan vrijelijk in het parlement kunnen worden bediscussieerd.

Hoewel de parlementaire resolutie van 2001 onderzoeken van Select Committees niet expliciet noemt en strikt genomen niet zeker is dat zij onder de 'sub judice'-regel vallen, wordt er toch van uitgegaan dat de regel ook in die gevallen geldt⁸⁸. Dit betekent derhalve dat Select Committees zich in beginsel niet mogen uitspreken over een zaak die onder de rechter is als hiervoor bedoeld. Ook mag die zaak niet in een openbaar getuigenverhoor ter sprake worden gebracht, noch door de commissie, noch door de getuige zelf⁸⁹.

⁸⁴ De optie om de regel op een eerder moment te laten gelden is wel overwogen maar stuitte op praktische bezwaren. Zie Joint Committee on Parliamentary Privilege, a.w., par. 195.

⁸⁵ Dit dient in samenhang moeten worden gezien met de reeds genoemde uitzondering dat het parlement vrijuit moeten kunnen spreken indien een ministeriële beslissing aan de orde is, ook in het geval diezelfde beslissing tegelijkertijd voorwerp is van een bestuursrechtelijke procedure.

⁸⁶ Submission from A.W. Bradley, Ev 47, bijlage bij Procedure Committee, The Sub Judice Rule of the House of Commons, HC 125 2004-05.

⁸⁷ Procedure Committee, The Sub Judice Rule of the House of Commons, HC 125 2004-05, p. 14. Deze afwijzing is niet gemotiveerd. Deze commissie stelt overigens geen wijzigingen voor van de 'sub-judice'-regel zoals deze in 2001 is geformuleerd.

⁸⁸ Procedure Committee, The Sub Judice Rule of the House of Commons, HC 125 2004-05, p. 6 en 15.

⁸⁹ House of Commons Select Committees, Guide for Witnesses, www.parliament.uk (par. 23).

Dit betekent in zekere zin dat in geval van een mogelijke samenloop met een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure, deze laatste voorrang heeft en de Select Committee derhalve in beginsel dient terug te treden. Deze situatie duurt voort totdat de betreffende procedure is geëindigd. In de tussentijd lijkt de bevoegdheid van een Select Committee om een getuige achter gesloten deuren te horen, uitkomst te kunnen bieden. Vervolgens kan in verband met de 'sub judice'-regel nader worden bezien welke delen van het verhoor kunnen worden gepubliceerd in de fase waarin de rechterlijke procedure nog niet is afgerond⁹⁰.

4.5 Het horen van ambtenaren

Een controversieel thema betreft de vraag in hoeverre ambtenaren moeten meewerken aan een onderzoek van een Select Committee. De bevoegdheid om getuigen op te roepen ('the power to send for persons') is volgens Erskine May onbeperkt:

'except to the extent that it conflicts with the privileges of the Crown and of Members of the House of Lords, or with the rights of Members of the House of Commons'⁹¹.

Het recht van een minister om te bepalen of en zo ja, wie namens hem het parlement te woord staat, wordt wel als een uitvloeisel van de 'privileges of the Crown' gezien. Die bevoegdheid ligt bovendien in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid die zoals eerder vermeld, ook in het Britse stelsel een centrale rol speelt. De spanning tussen enerzijds de bevoegdheid van Select Committees om getuigen op te roepen en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid heeft vanaf de introductie van de Departmental Select Committees in 1979 regelmatig tot hevige botsingen geleid tussen regering en (delen van) de House of Commons als het gaat om de vraag of een bepaalde ambtenaar voor een Select Committee zou moeten getuigen.

De voorbeelden van dergelijke botsingen zijn talrijk. Het meest berucht is de zogenaamde Westland-affaire van 1985 waarin een conflict binnen het kabinet Thatcher over de Britse helikopterfabriek Westland zo hoog opliep dat uiteindelijk twee ministers (Brittan en Heseltine) het veld moesten ruimen⁹². De Defence Committee die de zaak onderzocht wenste vijf met naam en toenaam genoemde ambtenaren over de gang van zaken te onderwerpen. Dit verzoek werd bij herhaling door de regering geweigerd omdat deze ambtenaren ook al hadden deelgenomen aan een intern onderzoek en het om die reden niet redelijk werd geacht van hen te verlangen opnieuw voorwerp te zijn van onderzoek⁹³. Uiteindelijk heeft de Defence Committee in deze zaak niet doorgezet omdat zij zag aanko-

⁹⁰ Procedure Committee, The Sub Judice Rule of the House of Commons, HC 125 2004-05, p. 15.

⁹¹ Erskine May, a.w., p. 758.

⁹² Peter Hennessy, The Westland Affair, in: G. Marshall (ed.), Ministerial responsibility, Oxford 1989, p. 80 e.v. Zie ook M.E. Tuurenhout, Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid, Arnhem 1992, p. 71 e.v. alsook De zwoegers uit het vooronder, Deventer 2001, p. 20 e.v.

⁹³ A.W. Bradley, K.D. Ewing, a.w., p. 276.

men dat de betreffende ambtenaren in het geval zij voor de commissie zouden verschijnen, de ministeriële instructie zouden krijgen om cruciale vragen niet te beantwoorden. De affaire heeft geleid tot vele publicaties en parlementaire rapporten waarin uitgebreid werd ingegaan op de relatie tussen ministers, ambtenaren en het parlement⁹⁴.

Het debat over de Westland-zaak heeft mede tot gevolg gehad dat de regering⁹⁵ uitvoerige richtlijnen heeft opgesteld voor ambtenaren die voor Select Committees verschijnen⁹⁶. Deze richtlijnen, ook wel de Osmotherly rules genoemd, hanteren als uitgangspunt dat een ambtenaar die getuigt voor een Select Committee, zulks doet namens zijn minister. Hij heeft zich derhalve te houden aan diens instructies. Dit kan tot gevolg hebben dat hij bepaalde vragen van de commissie niet zal beantwoorden⁹⁷. In de regel zal hij echter wel medewerking verlenen. Het horen van ambtenaren behoort in de praktijk inmiddels tot een algemeen geaccepteerd onderdeel van het onderzoek door Select Committees. Daarbij gaat het in de meeste gevallen om ambtenaren die behoren tot de top van de departementen.

In de verdere uitwerking van de Osmotherly Rules is een duidelijk onderscheid te signaleren tussen regeringsbeleid enerzijds en ambtelijk handelen anderzijds. Indien het onderzoek van een Select Committee zich toespitst op het gevoerde of te voeren regeringsbeleid is de assiterende rol van de ambtenaar relatief ruimhartig geformuleerd. Deze rol blijft nadrukkelijk niet beperkt tot het geven van feitelijke inlichtingen. Ambtenaren zijn in beginsel ook gehouden om de commissie uitleg te geven over de inhoud van het beleid en toe te lichten welke overwegingen en keuzes aan het beleid ten grondslag liggen. Voorts mogen zij vanuit hun professionele deskundigheid hun visie geven op het beleid, mits zij zich daarbij houden aan het in het Verenigd Koninkrijk geldende beginsel van de politieke onpartijdigheid van de ambtelijke dienst. Ambtenaren mogen zich volgens de richtlijnen echter niet laten verleiden tot een inhoudelijke discussie met de commissie over politiek controversiële thema's⁹⁸.

Aanmerkelijk terughoudender zijn de Osmotherly Rules als het gaat om parlementair onderzoek naar ambtelijk handelen⁹⁹. Volgens de regering is het niet de taak van Select Committees om als tuchtrechter te fungeren. Indien een onderzoek van een Select

⁹⁴ Een korte schets van de belangrijkste gebeurtenissen geven Blackburn & Kennon, a.w., p. 43-44.

⁹⁵ Steeds wordt benadrukt dat het richtlijnen van de regering betreft die nooit door de House of Commons zijn geaccordeerd.

⁹⁶ Departmental Evidence and Response to Select Committees, Cabinet Office 1997, te vinden bij www.cabinet-office.gov.uk. Zie voor een bondige samenvatting van de ontwikkeling en de inhoud van deze regels House of Commons Library, The Osmotherly Rules, SN/PC/2671, 21 januari 2004.

⁹⁷ Strikt genomen zou een Select Committee op grond van Standing Order No. 152 met instemming van de House een ambtenaar kunnen dwingen om te verschijnen, maar dit heeft uiteraard weinig zin als hij ingevolge ministeriële instructies geen vragen mag beantwoorden. Zie Osmotherly Rules, par. 42.

⁹⁸ Osmotherly Rules, par. 38 jo. 48. Zie ook par. 41-42.

⁹⁹ Osmotherly Rules, par. 38, 41 en 70-74.

Committee zich zou dreigen te gaan richten op gedrag van ambtenaren ‘with the implication of allocating individual criticism and blame’, is het volgens de Osmotherly Rules aan de regering om een formeel onderzoek in te stellen en de Select Committee over de uitkomsten daarvan zonodig vertrouwelijk te informeren. In een dergelijk geval wordt onderzoek door de Select Committee zelf minder geschikt geacht omdat de openbaarheid die met een dergelijk onderzoek gepaard gaat, ‘may damage an individual’s reputation without that individual having the same ‘natural justice’ right of response which is recognised by other forms of tribunal or inquiry’¹⁰⁰. Indien een Select Committee in een dergelijk geval toch informatie wil hebben, acht de regering het gepaster indien de minister zelf of een door de minister aangewezen topambtenaar voor de commissie verschijnt en niet de ambtenaar wiens gedrag onderwerp is van discussie.

Hoe de situatie ligt indien een ambtenaar zich niet houdt aan de Osmotherly Rules en tegen de zin van zijn minister een Select Committee van bepaalde informatie voorziet¹⁰¹, is onduidelijk. Wellicht kan verdedigd worden dat de minister jegens de ambtenaar geen sancties kan opleggen omdat dat in strijd is met het beginsel van ‘parliamentary privilege’. Enige steun voor dit standpunt is te vinden in de recente Weleminsky-zaak waarin een bestuurslid van de Children and Family Court Advisory and Support Service (CAFCASS), een instelling die vergelijkbaar is met een Nederlands zelfstandig bestuursorgaan, ontslag werd aangezegd door de Lord Chancellor. De brief van de Lord Chancellor waarin het ontslag werd aangekondigd, was mede gebaseerd op een tweetal bijlagen waarin Weleminsky onder meer werd verweten dat zij op eigen initiatief informatie over CAFCASS had verstrekt aan de Constitutional Affairs Committee zonder vooraf haar medebestuurders hierin te kennen. De Committee on Standards and Privileges kwam in een zeer kritisch rapport¹⁰² tot de conclusie dat de brief van de Lord Chancellor moet worden aangemerkt als een ‘contempt of Parliament’, omdat deze kon worden geïnterpreteerd als een sanctie op de verstrekking van informatie aan een Select Committee van de House of Commons. In hoeverre dit ook zou gelden indien een departementsambtenaar de informatie zou hebben verstrekt, zal de toekomst moeten leren. Het wordt algemeen niet erg waarschijnlijk geacht dat zich dergelijke gevallen snel zullen voordoen.

¹⁰⁰ Par. 72. Vergelijk hetgeen hiervoor (par. 3.6) is opgemerkt over ‘public inquiries’ die worden ingesteld in gevallen waarvoor het instrument van de Select Committees door sommigen eveneens minder geschikt wordt geacht. Het openbare verhoor op 15 juli 2003 door de Foreign Affairs Committee van dr. David Kelly, die drie dagen later zelfmoord pleegde, wordt door sommigen gezien als een pijnlijke illustratie daarvan.

¹⁰¹ Een klokkenluidersregeling is opgenomen in de Civil Service Code. Zie hierover Blackburn & Kennon, a.w., p. 40 e.v.

¹⁰² Committee on Standards and Privileges, Privilege: Protection of a Witness, HC 447, 2003-04, p. 16. Erkend werd overigens dat de toevoeging van de bijlagen een ambtelijke vergissing betrof en dat de Lord Chancellor niet de intentie had gehad om Weleminsky om die specifieke reden te ontslaan. De regering heeft zich overigens met de kritiek van de commissie verenigd. Zie Government Response, HC 1055, 2003-04.

4.6 De omgang met vertrouwelijke informatie

Een heikel punt dat verband houdt met het voorgaande betreft de omgang met vertrouwelijke informatie. In het algemeen zijn de verhoren van Select Committees openbaar en hebben schrijvende pers, radio en TV onbeperkt toegang. Select Committees zijn echter bevoegd om een verhoor achter gesloten deuren te laten plaatsvinden ('meeting in private'). Daar kan aanleiding toe zijn indien bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer, bedrijfsgeheimen of de nationale veiligheid in het geding is¹⁰³. In die situaties wordt het verslag van het verhoor niet of slechts beperkt gepubliceerd. In het laatste geval wordt 'sidelining' toegepast: de plaatsen waar de vertrouwelijke passages uit het verslag zijn verwijderd, worden gemarkeerd met sterretjes (asterisken)¹⁰⁴. Of in concreto informatie vertrouwelijk wordt behandeld, is in beginsel een zaak van de betreffende Select Committee. In de Standing Orders van de House of Commons zijn daaromtrent geen regels te vinden.

De grootste problemen doen zich in de praktijk voor bij de verstrekking van informatie door de departementen. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de algemene politieke situatie. Er bestaat in het Verenigd Koninkrijk zeker geen sterke traditie van openbaarheid van bestuur. De regering behield (en behoudt) zich ruime bevoegdheden voor om informatie aan de openbaarheid te onttrekken. Sinds korte tijd lijkt daar enige verandering in te komen. De verwachting is dat als gevolg van de nieuwe Freedom Information Act¹⁰⁵ op ruimere schaal overheidsinformatie openbaar zal worden gemaakt dan voorheen het geval was, hoewel sommige critici menen dat deze wet uit democratisch oogpunt ernstig tekortschiet¹⁰⁶.

De terughoudende positie van de regering om informatie openbaar te maken, vindt ook zijn weerslag in haar houding jegens Select Committees. In de Osmotherly Rules relateert de regering de, naar de letter ongeclausuleerde, bevoegdheid van Select Committees om informatie in te winnen ('to send for papers'). Op grond van 'long-standing conventions' behoudt zij zich het recht voor om indien het openbaar belang ('the public interest') dat noodzakelijk maakt, geen informatie aan een Select Committee te verstrekken of alleen op vertrouwelijke basis. In het laatste geval kan een Select Committee de betreffende minister of ambtenaar alleen horen achter gesloten deuren en kan zij de langs deze weg verkregen informatie niet publiceren¹⁰⁷.

¹⁰³ Rodgers, Walters, a.w., p. 331.

¹⁰⁴ Blackburn & Kennon, a.w., p. 584, 590.

¹⁰⁵ Freedom Information Act 2000. De wet is per 1 januari 2005 in werking getreden. Zie voor een overzicht House of Commons Library, Freedom of Information implementation, Research Paper 04/04.

¹⁰⁶ Rodney Austin, The Freedom of Information Act 2000 – A Sheep in Wolf's Clothing?, in: Jeffrey Jowell, Dawn Oliver, The Changing Constitution, Oxford 2004, p. 401 e.v.

¹⁰⁷ Osmotherly Rules, par. 46, 61-64, 80-87. In par. 87 wordt gedetailleerd geregeld welke informatie verstrekt en aan welke personen.

In een bijlage van de thans¹⁰⁸ geldende Osmotherly Rules wordt bepaald in welke gevallen overheidsinformatie niet hoeft te worden verstrekt. Het uitgangspunt is dat informatie openbaar wordt gemaakt 'unless the harm likely to arise from disclosure would outweigh the public interest in making the information available'¹⁰⁹. Daarna volgt een lange opsomming van categorieën gegevens die onder omstandigheden vertrouwelijk mogen blijven, zoals bijvoorbeeld gegevens betreffende:

- defensie, nationale veiligheid en internationale betrekkingen;
- intern beraad, zoals kabinetsnotulen en ambtelijke adviezen;
- de communicatie met het Koninklijk Huis;
- rechtshandhaving en juridische procedures;
- immigratie;
- publieke aanstellingen en benoemingen;
- de persoonlijke levenssfeer van individuele personen;
- bedrijfsgeheimen.

Onder de nieuwe Freedom of Information Act 2000 bestaan vergelijkbare uitzonderingsgronden¹¹⁰.

Gezien dit restrictieve regime is het wellicht niet verwonderlijk dat zich in het verleden regelmatig conflicten hebben voorgedaan tussen Select Committees en de regering over het al dan niet verstrekken van documenten. Omdat de regering over een parlementaire meerderheid beschikt kan zij in de regel ongestraft persisteren in haar weigering. Dit kan slechts anders uitpakken indien er publicitaire en maatschappelijke druk ontstaat om meer openheid van zaken te geven. De recente Irak-crisis is daarvan een voorbeeld. Onder druk van de omstandigheden heeft de regering ten behoeve van de onderzoeken die naar de besluitvorming rond deze crisis zijn verricht, grote hoeveelheden vertrouwelijke informatie ter beschikking gesteld. Opvallend is echter dat juist hier de Select Committees een zeer bescheiden rol hebben gespeeld.

4.7 Recente ontwikkelingen

De Irak-crisis heeft vanaf najaar 2003 geleid tot een hernieuwd debat over de informatiepositie van de Select Committees en tot voorstellen van de regering om de Osmotherly Rules op onderdelen aan te passen. De Liaison Committee heeft, mede gebaseerd op ervaringen

¹⁰⁸ De tekst dient nog te worden aangepast aan de inwerkingtreding van de Freedom of Information Act 2000. Deze aanpassing wordt naar verwachting in de loop van 2005 gerealiseerd. Zie hierna par. 4.7.

¹⁰⁹ Osmotherly Rules, Annex A (Code of Practice on Access to Government Information), Part II.

¹¹⁰ De Code of Practice on Access to Government Information is met de inwerkingtreding van de Freedom of Information Act per 1 januari 2005 komen te vervallen. De in voorbereiding zijnde aanpassing van de Osmotherly Rules aan de genoemde wet zal geen wezenlijke veranderingen te weeg brengen.

van diverse andere Select Committees¹¹¹, zware kritiek geuit op het feit dat Select Committees veel minder informatie hebben gekregen over de besluitvorming inzake Irak dan Lord Hutton in zijn reeds genoemde onderzoek¹¹². Onder druk van de omstandigheden zegde de minister-president tijdens een verhoor voor de Liaison Committee begin 2004 een aanpassing van de Osmotherly Rules toe.

In de loop van 2004 zijn wijzigingsvoorstellen door de regering gepubliceerd¹¹³. De belangrijkste wijziging¹¹⁴ is dat nu expliciet wordt uitgegaan van de regel (geformuleerd als 'assumption') dat een verzoek om informatie door een Select Committee zal worden gehonoreerd. Indien een minister toch meent dat hij de gevraagde informatie niet kan geven, zal hij voortaan expliciet de redenen moeten aangeven waarom dat niet mogelijk is met een verwijzing naar de toepasselijke uitzonderingsgrond van de Freedom of Information Act 2000. In dat geval zal de minister bovendien nadrukkelijk overwegen of de gevraagde informatie op vertrouwelijke basis kan worden verstrekt. Deze uitgangspunten betreffen zowel het overleggen van schriftelijke documenten als het verstrekken van mondelinge informatie via ambtenaren.

Hoewel er derhalve nog steeds ruime mogelijkheden blijven bestaan om informatie te weigeren, is de voorgestelde wijziging niet zonder betekenis. Zij wordt beschouwd als een verzwarende van de bewijslast voor de regering: zij zal meer moeite moeten doen om aan te tonen dat een uitzondering op de openbaarheidsregel nodig is. De Liaison Committee heeft zich in haar jongste jaarverslag positief over deze wijziging uitgelaten, maar heeft daaraan toegevoegd¹¹⁵:

'The test will be in delivery, as always'.

Met andere woorden: eerst zien, dan geloven. We zullen derhalve moeten afwachten of de positie van de Select Committees na het Hutton-rapport op dit punt daadwerkelijk is versterkt.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld Foreign Affairs Committee, First Special Report, HC 440, 2003-04, p. 4 e.v.

¹¹² Liaison Committee, Annual Report of Session 2003-04, HC 446, p. 41 e.v. Daaraan vooraf ging een opvallende nota van de hand van het secretariaat van de Liaison Committee, gepubliceerd op 16 oktober 2003, waarin uitvoering op de problematiek wordt ingegaan en waar onder meer een reeks van recente gevallen wordt opgesomd waarin de regering heeft geweigerd documenten aan Select Committees ter hand te stellen. Zie Liaison Committee, Scrutiny of Government: Select Committees after Hutton, Note by the Clerks, www.publications.parliament.uk.

¹¹³ Liaison Committee, Evidence to Committees, 19 oktober 2004, HC 1180-i, ook te vinden op www.publications.parliament.uk.

¹¹⁴ Een andere relevante wijziging is dat nu de politieke adviseurs van de regering uitdrukkelijk worden genoemd als personen die door Select Committees kunnen worden gehoord.

¹¹⁵ Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, 2004-05, p. 57.

4.8 Resumeé

De voorgaande paragrafen kunnen als volgt worden samengevat. Allereerst is van belang dat de bevoegdheden van het Britse parlement sterk worden beïnvloed door het idee van de machtscheiding. Enerzijds is het parlement heer en meester als het gaat om de uitoefening van de parlementaire functie en kunnen anderen daarin niet interveniëren. Anderzijds dient het parlement zich in beginsel te onthouden van bemoeienis met zaken die aan de rechter zijn voorgelegd.

Beide elementen beïnvloeden de positie van getuigen voor Select Committees. Zo stelt het beginsel van ‘parliamentary privilege’ duidelijke grenzen aan de mogelijkheden van derden om consequenties te verbinden aan onderzoeken van Select Committees en aan de informatie die door Select Committees is verzameld. Het is om die reden uitdrukkelijk verboden om juridische stappen te ondernemen tegen getuigen of getuigen te straffen voor hetgeen zij tijdens een verhoor tegenover een Select Committee hebben verklaard. De achterliggende gedachte is dat Select Committees onbelemmerd hun werk moeten kunnen doen en dus ter uitvoering van hun onderzoek zoveel mogelijk informatie moeten kunnen verzamelen. Daarin past niet dat getuigen zich terughoudend zouden gaan opstellen vanwege mogelijke repercussies.

Het beginsel van ‘parliamentary privilege’ impliceert tegelijkertijd dat getuigen een onbeperkte spreekplicht hebben. Zij hebben dus niet het recht om vragen niet te beantwoorden of anderszins door de commissie gevraagde informatie te weigeren. Wel kan de commissie op verzoek van een getuige besluiten om het verhoor achter gesloten deuren te laten plaatsvinden of om bepaalde informatie geheel of gedeeltelijk niet te publiceren. Dit alles is ter beoordeling van de Select Committee; de getuige kan geen recht daarop claimen.

De onderzoeksbevoegdheden van Select Committees zijn niet van toepassing op zaken die voorwerp zijn van een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure. De ‘sub judice’-regel laat in beginsel niet toe dat Select Committees zich met dergelijke zaken bezighoudt en dus ook niet dat een commissie een getuige daarover ondervraagt. Deze regel staat echter de laatste jaren enigszins onder druk. De voorzitter van de House of Commons kan de regel buiten werking stellen als het gaat om ‘issues of national importance’.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat zich in de praktijk van de Select Committees relatief weinig problemen voordoen met getuigen. Dit ligt anders met het horen van ambtenaren. Hoewel ook hier het aantal probleemgevallen beperkt is, hebben zich sinds de oprichting van de Departmental Select Committees regelmatig conflicten voorgedaan tussen de regering en Select Committees over de vraag of bepaalde ambtenaren moesten verschijnen om te getuigen en of zij gerechtigd waren om bepaalde vragen te beantwoorden. Steeds opnieuw blijkt dat als het er op aankomt Select Committees het onderspit delven. Deze incidenten hebben er wel toe geleid dat richtlijnen zijn opgesteld die de positie van ambtenaren in relatie tot het parlement hebben verduidelijkt. Deze richtlijnen gaan er van uit dat de regering in beginsel alle medewerking verleent en in beginsel alle informatie verstrekt. Tegelijkertijd gelden er de nodige restricties. De politiek verantwoordelijke minister heeft uiteindelijk het laatste woord. Ondanks het feit dat de formele positie van Select

Committees hier dus zwak blijft en na de opstelling van de richtlijnen nieuwe incidenten niet zijn uitgebleven, is er in de loop der jaren wel een praktijk ontstaan waarin topambtenaren op relatief grote schaal door Select Committees worden gehoord. Met name als het onderzoek zich richt op algemene beleidsvraagstukken, geven de genoemde richtlijnen de nodige ruimte voor Select Committees om met ambtenaren van gedachten te wisselen.

5. Slotbeschouwing

5.1 Inleiding

Tot slot wil ik een korte beschouwing wijden aan de vraag in hoeverre de geschetste ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk iets zouden kunnen betekenen voor het parlementair onderzoek in Nederland. In een eerdere publicatie¹¹⁶ heb ik er al op gewezen dat de Britse en Nederlandse situatie op dit terrein om verschillende redenen niet goed met elkaar te vergelijken zijn. Dat wil echter niet zeggen dat we niets van de Britse ervaringen kunnen leren.

5.2 De systematische werkwijze van Select Committees

Het is moeilijk denkbaar en ook niet nodig dat in Nederland met het oog op de controle van de regering een nieuw stelsel van permanente parlementaire commissies wordt gecreëerd naar Brits model. Moeilijk denkbaar omdat de Tweede Kamer een aanzienlijk geringer aantal leden (150) kent dan de House of Commons (659) en ook beschikt over een aanzienlijk geringere ambtelijke ondersteuning. Onder de huidige omstandigheden is de Tweede Kamer dan ook niet in staat om een commissiestelsel te laten functioneren vergelijkbaar met dat van de Select Committees. Daarnaast is een geheel nieuw commissiestelsel niet nodig, omdat bepaalde functies van de Select Committees reeds door de bestaande Kamercommissies of door externe instanties (Raad van State, Algemene Rekenkamer) worden vervuld. Het zonder meer overnemen van het Britse model is naar mijn mening dan ook niet aan de orde.

Dat laat echter onverlet dat het toepassen van de werkwijze van de Select Committees of in elk geval bepaalde onderdelen daarvan in de Nederlandse situatie de moeite van het overwegen waard zijn. In de eerste plaats laat de Britse ervaring zien dat het mogelijk is door een goede organisatie van de parlementaire werkzaamheden meer structuur en continuïteit te brengen in de controle van de regering. De overgang in de House of Commons naar permanente commissies die het regeringsbeleid op een systematische wijze volgen, hebben naar algemene opvatting de parlementaire controle sterk verbeterd ten opzichte van de situatie van vóór 1979 toen slechts sprake was van een korte termijn aanpak met tijdelijke commissies. In de tweede plaats blijkt uit de Britse ervaring dat het zelfs in een partijpolitiek sterk gepolariseerde omgeving als de House of Commons, mogelijk is om in commissieverband tot unanieme besluitvorming te komen. De bijzondere werkwijze van Select Committees levert daaraan een belangrijke bijdrage. Essentieel is dat zij op een zeer gedegen wijze eigen onderzoek uitvoert. Zij zamelen zelfstandig informatie in, horen een groot aantal onafhankelijke experts en komen vervolgens tot feitelijk goed onderbouwde en afgewogen conclusies. Door deze objectieve aanpak verdwijnen partijpolitieke tegenstellingen enigszins naar de achtergrond.

¹¹⁶ L.F.M. Verhey, *Parlementaire controle en scrutiny of administration: de betekenis van de Britse select committees*, in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren, H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht (Kortmann-bundel)*, Deventer 2001, p. 299 e.v., m.n. p. 318 e.v.

Ten slotte is in het Britse stelsel de onderwerpkeuze een belangrijke succesfactor. Select Committees bepalen hun eigen onderzoeksagenda en laten hun activiteit derhalve niet afhangen van hetgeen de regering aandraagt. Van essentieel belang is voorts dat zij zich in het algemeen richten op onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken en niet op politieke incidenten waarbij vragen van individuele verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid de boventoon voeren. Voor onderzoek naar mogelijke fouten of blunders van ambtenaren worden Select Committees doorgaans minder geschikt geacht. Dat wil niet zeggen dat Select Committees zich niet kritisch opstellen. Integendeel, het komt regelmatig voor dat Select Committees zich zeer kritisch over het regeringsbeleid uitlaten en op tal van punten aanbevelingen doen tot beleids- of wetswijziging.

Een belangrijk neveneffect van deze werkwijze is dat bepaalde problemen waar wij in Nederland in het bijzonder mee geconfronteerd zijn, zich minder snel voordoen. Door weg te blijven van vragen van individuele aansprakelijkheid en verwijtbaarheid is in de praktijk van de Select Committees vrijwel nooit sprake van mogelijke aantasting van de rechten van getuigen of samenloop met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke onderzoeken. Select Committees worden zelden of nooit met dergelijke problemen geconfronteerd. Voorts is in dit verband opvallend dat zo lang het onderzoek betrekking heeft op algemene beleidsthema's ministers en ambtenaren in het algemeen ruimhartig met Select Committees samenwerken. Ambtenaren worden op relatief grote schaal door Select Committees gehoord. De Britse richtlijnen (de hiervoor besproken Osmotherly Rules) staan ambtenaren in dat soort situaties uitdrukkelijk toe verder te gaan dan alleen het geven van feitelijke inlichtingen.

5.3 Bruikbaarheid Britse ervaring in Nederland

Het is niet gezegd dat elementen van de hier geschetste werkwijze in Nederland geheel onbekend zijn. In het verleden hebben tijdelijke commissies van de Tweede Kamer soms op een min of meer vergelijkbare wijze onderzoek verricht¹¹⁷. Gezien de Britse ervaringen zou het naar mijn mening echter te overwegen zijn indien de Tweede Kamer deze werkwijze op een systematischere wijze zou gaan hanteren. Dat zou in beginsel¹¹⁸ kunnen geschieden binnen het kader van de bestaande commissies van de Tweede Kamer. De basisregels van de te hanteren werkwijze kunnen in een Wet op het parlementair onderzoek worden vastgelegd. De Britse regels en de daarop gebaseerde praktijk, kunnen daarbij mede als inspiratiebron dienen.

Vanwege het geringere aantal leden van de Tweede Kamer zal dergelijk onderzoek uiteraard niet kunnen plaatsvinden op de schaal zoals dat gebruikelijk is in de House of Commons. Het lijkt echter wel mogelijk dat een vaste Kamercommissie bij het begin van een regerings-

¹¹⁷ Een voorbeeld is het onderzoek naar klimaatverandering. Zie ook E.R. Muller, N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag 2002

¹¹⁸ Daarnaast moet het uiteraard mogelijk blijven om tijdelijke onderzoekscommissies in te stellen.

periode een bescheiden programma vaststelt op grond waarvan enkele onderzoeken volgens deze werkwijze worden verricht. De onderzoeken kunnen net als in het Verenigd Koninkrijk verschillen naar aard en diepgang. Een belangrijke voorwaarde is wel de aanstelling van voldoende deskundige ondersteuning. Deze is voor het werk van de Select Committees cruciaal gebleken.

Indien deze werkwijze wordt gevolgd en de aandacht zich vooral richt op algemene beleidsvraagstukken, wordt de rechtspositie van getuigen vanzelf een minder groot knelpunt.

Parlementaire commissies doen er verstandig aan het werkterrein van andere overheidsinstanties te respecteren en zich bijvoorbeeld niet te richten op aspecten die doorgaans beoordeeld worden door de strafrechter, de bestuursrechter of de ambtenarenrechter. Indien deze gedragslijn zou worden gevolgd, is er voor getuigen ook minder reden om medewerking te weigeren en bestaat er ook een geringer risico op samenloop met andere soorten onderzoek. Het laatste geldt ook voor medewerking van ministers en ambtenaren.

Gegeven deze werkwijze geven de Britse ervaringen geen aanleiding om te overwegen om de parlementaire bevoegdheden met het oog op de bescherming van getuigen, te beperken.

Een onbelemmerde uitoefening van de parlementaire controlefunctie staat in het Verenigd Koninkrijk voorop. Een beperking van de parlementaire bevoegdheid om getuigen te onderwerpen of via getuigen informatie te verkrijgen, wordt in het algemeen daarmee onverenigbaar geacht¹¹⁹. Indien zich in een incidenteel geval toch problemen voordoen, zoekt men zijn toevlucht tot praktische oplossingen, zoals het horen van een getuige achter gesloten deuren. Duidelijke regels bestaan op dat terrein echter niet. Van een behoefte aan aanvullende regels in het Verenigd Koninkrijk is mij echter niet gebleken.

Dit ligt anders als het gaat om het horen van ambtenaren en het verkrijgen van vertrouwelijke overheidsinformatie. Vastgesteld kan worden dat, mede in verband met de dominante positie van de Britse regering ten opzichte van de House of Commons, de positie van Select Committees op dit terrein juridisch gezien aanmerkelijk zwakker is dan die van de Nederlandse parlementaire enquetecommissie. Anders dan bij de Nederlandse enquetecommissie zijn ambtenaren niet verplicht om vragen van Select Committees te beantwoorden. Ook de juridische mogelijkheden voor de regering om het parlement informatie te onthouden, zijn ruimer. Op het eerste gezicht lijken de Select Committees hier dus niet als inspiratiebron te kunnen dienen.

Toch kunnen we ook op dit terrein wellicht nog iets van de Britse ervaringen leren. In de eerste plaats zijn in het Verenigd Koninkrijk de gedachten over de verhouding tussen departementsambtenaren en Select Committees veel verder uitgekristalliseerd. Dit heeft geleid tot richtlijnen waarin relatief gedetailleerd is omschreven tot hoever een ambtenaar tijdens een parlementair verhoor mag gaan. Anders dan men wellicht zou verwachten hebben ambtenaren op grond van deze richtlijnen in bepaalde opzichten meer vrijheid dan in Nederland het geval is. Bovendien laat de Britse ervaring zien dat, ondanks de soms terughoudende opstel-

¹¹⁹ Doet zich in een incidenteel geval toch een probleem voor dan kan een getuige indien deze daarvoor plausibele redenen aanvoert, achter gesloten deuren worden gehoord

ling van de Britse regering en het op zichzelf strikte regime van de al genoemde richtlijnen, zich sinds 1979 geleidelijk een praktijk heeft ontwikkeld waarin ambtenaren op relatief grote schaal door parlementaire commissies worden gehoord. Ook daarin verschilt het Verenigd Koninkrijk van Nederland.

In de tweede plaats zijn de situaties waarin de regering het parlement informatie mag ophouden, in het Verenigd Koninkrijk veel concreter omschreven. Daar waar wij in Nederland volstaan met de (grond)wettelijke weigeringsgrond van 'het belang van de staat' en de summier overwegingen die daaraan in de parlementaire stukken zijn gewijd, zijn de Britse regels aanmerkelijk duidelijker hieromtrent. Hoewel het Nederlandse systeem vanwege de daaraan inherente flexibiliteit belangrijke pluspunten biedt, hebben de Britse regels het voordeel van een grotere rechtszekerheid. De vraag rijst hoe deze belangen moeten worden afgewogen en of in dat licht gezien de Britse situatie zou kunnen inspireren tot een zekere begrenzing van het 'belang van de staat'-criterium zoals het thans in artikel 68 Grondwet en in de Wet op de parlementaire enquête wordt gehanteerd.

5.4 Slot

Uit het voorgaande is genoegzaam gebleken dat er grote verschillen zijn tussen het Britse en het Nederlandse parlementaire stelsel. Dat noopt tot behoedzaamheid. Regels en praktijken die in de House of Commons zijn ontwikkeld, kunnen niet zonder meer naar de Nederlandse situatie worden overgeplant. De pretentie van rechtsvergelijkend onderzoek als het onderhavige kan dan ook niet verder gaan dan het leveren van een bijdrage aan de gedachtevorming over mogelijke verbeteringen van het eigen stelsel. In deze laatste paragraaf is getracht om tegen de achtergrond van de Britse ervaringen enkele bouwstenen daarvoor aan te dragen.

Bijlage 1

Literatuurlijst

1. Boeken, rapporten en artikelen

Rodney Austin, The Freedom of Information Act 2000 – A Sheep in Wolf’s Clothing?, in: Jeffrey Jowell, Dawn Oliver, The Changing Constitution, Oxford 2004, p. 401 e.v.

Priscilla Baines, History and Rationale of the 1979 Reforms, in: Gavin Drewry (ed.), The New Select Committees. A Study of the 1979 reforms, Oxford 1989, p. 13 e.v.

A.W. Bradley, K.D. Ewing, Constitutional and Administrative Law, Harlow (UK) 2003.

Commission to Strengthen Parliament (Norton Commission), Strengthening Parliament, Conservative Party, July 2000.

House of Commons Library, Departmental Select Committees, Research Paper 02/35.

House of Commons Library, Freedom of Information implementation, Research Paper 04/84.

House of Commons Library, The Inquiries Bill (HL) 2004-2005, Research Paper 05/21.

House of Commons Library, The Osmotherly Rules, Standard Note SN/PC/2671 (2004).

Erskine May, The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22 ed., London 1997.

Erskine May, The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 23 ed., London 2004.

S.E. Finer, V. Bogdanor, B. Rudden, Comparing Constitutions, Oxford 1995.

Philip Giddings, What has been achieved?, in: Gavin Drewry (ed.), The New Select Committees. A study of the 1979 reforms, Oxford 1989, p. 367 e.v.

Griffith & Ryle on Parliament, Functions, Practice and Procedures, Second edition by Robert Blackburn & Andrew Kennon, London 2003.

Peter Hennessy, The Westland Affair, in: G. Marshall (ed.), Ministerial responsibility, Oxford 1989, p. 80 e.v.

Nevil Johnson, Departmental Select Committees, in: Michael Ryle, Peter G. Richards (eds.), The Commons under scrutiny, London 1988, p. 157 e.v.

David Judge, The 'Effectiveness' of the post-1979 select committee system: the verdict of the 1990 procedure committee, The Political Quarterly 1992, p. 1991.

Lucinda Maer, Mark Sandford, Select Committees under Scrutiny, The Constitutional Unit, London 2004.

E.R. Muller, N.J.P. Coenen, Parlementair onderzoek in Nederland, Den Haag 2002.

Dawn Oliver, The challenge of Parliament, Public Law 2001, p. 666 e.v.

Dawn Oliver, The Modernization of the United Kingdom Parliament, in: Jeffrey Jowell, Dawn Oliver (eds.), The Changing Constitution, Oxford 2004, p. 264 e.v.

Robert Rodgers, Rhodri Walters, How Parliament Works, Harlow (UK) 2004.

M.E. Tuurenhout, Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid, Arnhem 1992, p. 71 e.v.

L.F.M. Verhey, De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, oratie UM, Deventer 2001.

L.F.M. Verhey, Parlementaire controle en scrutiny of administration: de betekenis van de Britse select committees, in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren, H.R.B.M. Kummeling (red.), Grensverleggend staatsrecht (Kortmann-bundel), Deventer 2001, p. 299 e.v.

Stuart Weir, David Beetham, Political Power and Democratic Control, London/New York 1999.

2. Parlementaire en regeringsstukken

Departmental Evidence and Response to Select Committees, Cabinet Office 1997 (Osmotherly Rules), te vinden bij www.cabinet-office.gov.uk.

Government Response to the Public Administration Select Committee's First Report of the 2004-5 Session: 'Government by Inquiry, Cm 6481, March 2005.

House of Commons, Committee on Standards and Privileges, Privilege: Protection of a Witness, HC 447, 2003-04.

House of Commons, Committee on Standards and Privileges, Privilege: Protection of a Witness (Government Response), HC 1055, 2003-04.

House of Commons, Foreign Affairs Committee, Evidence from Mr Andrew Gilligan to the Committee's Inquiry into The Decision to go to War in Raq, HC 1044, 2002-03.

House of Commons, Foreign Affairs Committee, First Special Report, HC 440, 2003-04.

House of Commons, Liaison Committee, Shifting the Balance: Select committees and the Executive, HC 300, 1999-2000.

House of Commons, Liaison Committee, Scrutiny of Government: Select Committees after Hutton, Note by the Clerks, www.publications.parliament.uk.

House of Commons, Liaison Committee, Annual Report for 2003, HC 446, March 2004.

House of Commons, Liaison Committee, Evidence to Committees, HC 1180-i, Oktober 2004.

House of Commons, Liaison Committee, Annual Report for 2004, HC 419, March 2005.

House of Commons, Modernisation of the House of Commons Committee, Select Committees, HC 224-II, Februari 2002.

House of Commons, Procedure Committee, The Sub Judice Rule of the House of Commons, HC 125, 2004-05.

House of Commons, Public Administration Select Committee, Government by Inquiry, HC 51-I (incorporating HC 606), Februari 2005.

House of Commons, Social Security Committee, The Conduct of Mr Ian Maxwell and Mr Kevin Maxwell, HC 353 1991-92.

House of Commons Select Committees, Guide for Witnesses, www.parliament.uk.

Joint Committee on the Draft Corruption Bill, HL Paper 157, HC 705, July 2003.

Joint Committee on Parliamentary Privilege, First Report (Nicholls Report), HL 43-I, HC 214-I, 1998-99, March 1999.

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Lord Norton of Louth, Professor of Government, University of Hull.

Philipp Aylett, Clerk of the Public Administration Select Committee, House of Commons.

Robert Blackburn, Professor of Constitutional Law, King's College London.

Philippa Helme, Parliamentary Adviser, Cabinet Office.

Andrew Kennon, Principal Clerk of Select Committees, House of Commons.

Lucinda Maer, Committee Specialist of the Public Administration Committee, House of Commons.

Dawn Oliver, Professor of Constitutional Law, University College London.

Robert Rogers, Clerk of the Journals, House of Commons.

www.tweedekamer.nl of www.minbzk.nl

BEKIJK DEZE SITES VOOR MEER INFORMATIE

