

**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 enquêtetwet, 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 voortdurende 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 geduid. 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-toezichthoudende of rechterlijke functie vervuld. 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 uitbundige 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 Untersuchungsausschussgesetz (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 voorpleiding. 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 enquêtemissie de getuigen aan te manen de waarheid te spreken. Opmerkelijk is dat de eedaflegging wel gevraagd kan worden, maar dat enquêtemissies 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 enquêtemissie beslist de enquêtemissie 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 enquêtemissie 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 enquêtemissie 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 in 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 enquêterecht 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