

Recht en geschiedenis

onder redactie van:
C.J.H. Jansen
M. van de Vrugt

Ars Aequi Libri

Het Openbaar Ministerie in zijn historische ontwikkeling

P.B. Cliteur

in: Jansen, C.J.H. en Vrugt, M. van der, red.,
Recht en geschiedenis, Ars Aequi,
Nijmegen 1999, pp. 63-77.

1 Inleiding

'Topmanager verschilt niet van mafiabaas', luidt de opmerkelijke kop van een artikel in het dagblad *Trouw* (20 maart 1998). Het blijkt om een artikel te gaan over een lezing van de criminoloog Bovenkerk waarin enkele saillante punten van overeenkomst tussen het psychologisch profiel van topmanagers en dat van mafiabazen wordt geanalyseerd. *NRC Handelsblad* (21 maart 1998) publiceerde één dag later een verkorte weergave van de lezing van Bovenkerk.¹ In het betreffende artikel werd dan geconstateerd dat tussen leidinggevendenden in de legale wereld, 'topmanagers', en de leiders van criminele organisaties overeenkomsten zouden zijn te signaleren. Bovenkerk constateert overigens niet alleen overeenkomsten tussen de psychologische profielen van topmanagers en legale leiders, maar hij signaleert ook overeenkomsten tussen de organisatie van een mafiabende en de organisatie van de overheid. Dit punt krijgt in zijn lezing niet dezelfde aandacht als die ik het nu zal geven, maar zijn lezing biedt ook voor de organisatiesociologie en – zoals hierna duidelijk zal worden – voor het staatsrecht interessant materiaal. Zo schrijft Bovenkerk dat een criminele organisatie in werkelijkheid niet werkt volgens de principes die in de populaire voorstelling daaraan worden toegeschreven. Wie *The Godfather* van Mario Puzo leest (of de film van Francis Coppola ziet) denkt dat een mafiaorganisatie een sterk hiërarchische structuur heeft waarin van boven naar beneden bepaalde bevelen worden gegeven. Dat klopt niet, aldus Bovenkerk. 'De onderwereld wordt veeleer gevormd door een netwerk van patroons, baasjes en helpers, ieder met zijn eigen kennis en kunde, die in groepen van wisselende samenstelling samenwerken en die zich snel aan gewijzigde omstandigheden aanpassen door zich anders te groeperen' (NRC 21 maart 1998). De bevindingen van de groep criminologen die onder leiding van C. Fijnaut voor de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden onderzoek heeft gedaan, zouden hebben uitgewezen dat de 'voorstelling van een grote en centraal gecoördineerde octopus-achtige organisatie expliciet naar de prullenbak wordt verwezen'. Intern zou namelijk in zo'n organisatie een zekere 'rommeligheid' heersen. Aldus Bovenkerk.

2 Het staatsrechtelijk poldermodel

Wat hieraan zo opvallend is, is dat de wijze waarop Bovenkerk de mafiaorganisatie beschrijft naadloos lijkt aan te sluiten bij de wijze waarop hedendaagse politicologen en bestuurskundigen de overheidsorganisatie beschrijven. Sinds de jaren zestig van deze eeuw is het gebruikelijk om afstand te nemen van het beeld van de overheidsorganisatie als een volgens Hobbesiaanse of Kelseniaanse principes gestructu-

1 F. Bovenkerk, 'Gezocht, topcrimineel', in: *NRC Handelsblad*, 21 maart 1998.

reerde gezagspyramide. Zo werkt het helemaal niet, zeggen velen. De overheidsorganisatie zit veel 'rommeliger' in elkaar. Er is op allerlei niveaus 'overleg'. Er bestaan allerlei netwerken. Vooral in Nederland werkt het niet strak-hiërarchisch. Wij hebben in Nederland een 'poldermodel' met daarin allerlei dualiteiten, krachten en tegenkrachten. De term 'poldermodel' is ook daarom zo mooi omdat de vlakheid, het niet-verticaal-hiërarchische, zo mooi tot uiting komt.

Wie de *Burgemeesterslezing* leest van de voormalige voorzitter van het College van PG's, mr. A.W. Docters van Leeuwen, kan constateren dat hierin het staatsrechtelijk poldermodel niet alleen als een feitelijkheid wordt beschreven, maar tevens als een norm wordt voorgehouden.² Maar ook anderen, onder andere Willem Breedveld,³ lijken een voorstander te zijn van dat 'staatsrechtelijk poldermodel'. Zonder een pretentie hoog te willen houden het model hiermee uitputtend te hebben beschreven kan men wel zeggen dat voor het staatsrechtelijk poldermodel de volgende zaken kenmerkend zijn.

- Geen duidelijke hiërarchische lijnen;
- nadruk op overleg;
- geen eenhoofdig leiderschap, maar collectieve verantwoordelijkheden.

3 Het poldermodel en de arena-cultuur

De stelling die ik in dit artikel zou willen verdedigen, is dat dit staatsrechtelijke poldermodel lange tijd min of meer bevredigend heeft gewerkt maar dat we op het ogenblik met de schaduwzijden daarvan geconfronteerd worden. Die schaduwzijden treden aan het licht in het moeizaam functionerend driehoeksoverleg tussen burgemeester, hoofdofficier en korpschef, maar misschien nog wel het duidelijkste in de verhouding tussen de minister van justitie en het Openbaar Ministerie.

De maatschappelijke kosten en kosten in termen van 'individueel leed' die het staatsrechtelijk poldermodel de laatste jaren heeft veroorzaakt, zijn aanzienlijk. Van hoog tot laag zijn ambtenaren van het OM berispt of ontslagen wegens competentieconflicten.⁴ Wat is namelijk het gevolg wanneer niet duidelijk is wie als laatste verantwoordelijk is en zeggenschap heeft over een organisatie? Dan ontstaat een soort van 'arena-cultuur': telkens moeten nieuwe mensen in een organisatie hun plaats bevechten. Eigenlijk net als in de mafia-organisatie. Wie de 'baas' is, is een feitelijk-sociaal gegeven dat snel kan veranderen al naar gelang van de feitelijke krachtsverhoudingen tussen personen. De functionele rollen van mensen staan zeer ten dele vast, het is de kunst om te zorgen de eigen rol en 'bevoegdheden' te herdefiniëren. De functionele relaties waarin mensen tot elkaar staan zijn dan sterk aan verandering onderhevig. Telkens wanneer de personele invulling van een rol

2 A.W.H. Docters van Leeuwen, *Er is geen reden tot tevredenheid*, Burgemeesterslezing, gehouden op 3 september 1997 in het Atrium, Stadhuis Den Haag.

3 W. Breedveld, *De minister is geen baas*, in: *Trouw*, 4 februari 1998.

4 Officier Drenth werd berispt. Vgl. Rob Siebelink, *In ben niet ingehuurd door de politiek*. Interview met Roel Drenth, in: *Leeuwarder Courant*, 6 januari 1996; Martin Sommer, *Berispt door het leven* (Interview met R. Drenth), in: *De Volkskrant*, 30 maart 1996. De hoogste ambtenaar van het OM, mr. Docters van Leeuwen, werd ontslagen.

verandert, verandert ook de rol. Wie een ethologische metafoor niet schuwt: de pikorde is niet vastgesteld. Enigszins ontluisterend wordt in de media de strijd tussen departement en OM ook consequent aangeduid als een 'machtsstrijd'.

De huidige 'justitie-crisis' lijkt mij een crisis van het gezag. De oplossing hiervoor lijkt een herintroductie van heldere bevoegdheidslijnen en dat betekent onvermijdelijk: een afstand van het staatsrechtelijk poldermodel. Dit is de lijn van mijn betoog. Daarin betrek ik de volgende drie stellingen.

- Allereerst dat de verhouding tussen de minister van justitie en het Openbaar ministerie betrekkelijk duidelijk in de wet geregeld is.
- Als tweede dat die heldere regeling ook een goede regeling is in het licht van bepaalde eisen die we tegenwoordig aan een politiek systeem stellen (democratie).
- Als derde dat vanaf 1827 tot aan de jaren zestig het model dat we wettelijk in Nederland hebben ook in de literatuur is voorgestaan. Het staatsrechtelijk poldermodel dat ons in de justitiecrisis heeft gebracht in een product van de jaren zestig.

4 Hoe is de verhouding van de minister tot het OM wettelijk geregeld?

Sinds 1827 kan over de hiërarchische verhouding tussen minister en OM weinig verschil van mening bestaan. Art. 5 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie verwoordt het als volgt: 'De ambtenaren bij het openbaar ministerie zijn verplicht de bevelen na te komen, welke hun in hun ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht, vanwege de Koning, zullen worden gegeven'. Deze passage dateert uit 1827, toen de Wet op de Rechterlijke Organisatie tot stand kwam. Dat was dus nog vóór de ministeriële verantwoordelijkheid (1848) en de koning (als persoon) werd nog gezien als het hoofd van de uitvoerende macht. Sinds de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat anders. De 'bevoegde macht' die in art. 5 RO wordt aangeduid kan men dan ook het beste zien als de macht die als het ware de koning staatsrechtelijk is 'opgevolgd': de minister.⁵

In art. 5 RO wordt niet gesproken van enige beperking van de bevelsmacht. Er wordt bijvoorbeeld niet gesteld dat ambtenaren bij het OM geen gehoor zouden behoeven te geven aan concrete bevelen, aan bevelen tot niet-vervolgung of welke andere beperkingsmodaliteit men maar kan bedenken. Het Nederlandse positieve recht biedt geen aanknopingspunt voor een andere theorie dan een theorie die uitgaat van een volledige bevelsmacht van de uitvoerende macht over het Openbaar Ministerie. In de terminologie die gebruikelijk is in het staatsrecht kan men het als volgt formuleren: het OM is *afhankelijk* van de uitvoerende macht.

Zo is het niet alleen geregeld in de Wet op de Rechterlijke Organisatie, maar ook in de grondwet. Art. 117 lid 1 Gw stelt: 'De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd'. De staatsrechtsgeleerde Kranenburg schetst in 1925

5 Of het hierbij gaat om de verantwoordelijkheid van de minister van justitie of om een collectieve verantwoordelijkheid laten we hier buiten beschouwing. Vgl. daarover: H.Th.J.F. Maarseveen, *Ministeriële verantwoordelijkheid en Openbaar Ministerie na 1976*, in: NJB, 1977, pp. 209-215.

in het tweede deel van zijn handboek hoe we deze bepaling hebben te interpreteren in relatie tot het OM. De grondwet onderscheidt (i) leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast van (ii) leden die niet met rechtspraak zijn belast. Voor de 'met rechtspraak belaste leden' gelden bepaalde waarborgen voor hun onafhankelijkheid: benoeming voor het leven.⁶ Deze waarborgen gelden ook voor één lid van de 'staande magistratuur': de PG bij de Hoge Raad voor wie de onafhankelijkheid 'behouden' is gebleven, schrijft Kranenburg. Dat woord 'behouden' is interessant. De grondwet van 1815 en de staatscommissie van 1848 hadden namelijk voorgesteld om voor alle hoofden van het OM dezelfde onafhankelijkheid te vestigen als die was geregeld voor de leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast. Maar daarin is de regering niet meegegaan. Alleen voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft men de onafzetbaarheid willen regelen in verband met de bijzondere plichten die deze heeft. Hij moet leden van de staten-generaal, ministers en andere ambtenaren kunnen vervolgen. Voor de rest van het OM geldt: 'De ambtenaren van de staande magistratuur staan dus in hiërarchisch verband met het hoofd der executieve'. Aldus vat Kranenburg het grondwettelijk systeem samen.

Zowel de Wet op de Rechterlijke Organisatie als de grondwet laten dus geen enkele ruimte voor een sinds de jaren zestig gekoesterde opvatting over een 'bijzondere status' van het OM waarmee een zekere mate van onafhankelijkheid zou zijn verbonden. Het enig 'bijzondere' is wel dat het OM door de wet haar taken omschreven heeft gekregen.⁷ Art. 4 RO formuleert die taken als volgt: 'Het openbaar ministerie is bijzonderlijk belast met de handhaving der wetten, met de vervolging van alle strafbare feiten en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen. Hetzelve moet worden gehoord voor zover de wet zulks voorschrijft'. Dit artikel geeft aan dat de minister van justitie bijvoorbeeld niet bevoegd zou zijn het OM andere taken op te dragen dan hier omschreven staan. Ook maakt het duidelijk dat de minister als eindverantwoordelijke voor het vervolgingsbeleid zich niet van een andere organisatie dan het OM zou mogen bedienen om aan dat beleid uitvoering te geven. Maar dat alles maakt van het OM geen onafhankelijke instantie, zelfs niet in beperkte mate.

5 Waarom is het wettelijk model dat we hebben bevredigend?

Het model dat we in Nederland hebben heeft tot halverwege de jaren zestig goed gefunctioneerd. Er zijn geen 'crises' bekend. Het is pas verkeerd gegaan toen in de jaren zestig en zeventig twee tendenzen zich deden gevoelen:

- een toenemende erosie van heldere bevoegdheidsverhoudingen onder invloed van het staatsrechtelijk poldermodel;
- het toenemende belang van strafrechtelijk vervolgingsbeleid.

⁶ R. Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht*, Twee delen, Haarlem 1924/1925, II, p. 27.

⁷ De enige 'oudere' auteur die daaraan gevolgen verbindt is: Hingst, S.J., 'Rechterlijke organisatie', in: *Nieuwe bijdragen voor regtsgeleerdheid en wetgeving*, verzameld en uitgegeven door B.J.L. de Geer en Van Boneval Faure, 20e deel, Amsterdam 1870. Hij meent dat art. 5 RO en art. 4 RO eigenlijk tegenstrijdig zijn.

Voor een onafhankelijk OM zou nog een zekere argumentatie te geven zijn in een systeem dat functioneert onder een strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. In Nederland geldt *de facto* al sinds het eind van de vorige eeuw⁸ en *de iure* sinds het begin van deze eeuw het opportuniteitsbeginsel. Dat houdt in dat de 'handhaving der wetten' onlosmakelijk verbonden is geraakt met beleid. Sinds de jaren zestig komt dit beleidsmatig karakter van de strafvordering steeds meer op de voorgrond.⁹ De toepassing van het strafrecht wordt daarmee een voorwerp van maatschappelijke contestatie en van politieke keuzes. Op zichzelf is dat geen probleem, maar wel geldt dat overal waar beleid wordt gemaakt een vorm van democratische controle mogelijk moet zijn. Dit nu, brengt ons terug bij de grondslagen van ons wettelijk systeem: het primaat van de vertegenwoordigende organen boven de ambtelijke organen. Wij kennen in Nederland geen andere vorm van democratische controle dan via de ministeriële verantwoordelijkheid.

Op dit punt is de grondwet helaas minder duidelijk dan over de afhankelijkheid van het OM. Art. 42, lid 2 Gw formuleert het als volgt: 'De koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk'. Dit is een zeer summiere en naar de letterlijke bewoordingen zelfs cryptische bepaling waarachter een wereld schuil gaat. Het belangrijkste punt dat we uit onze staatsrechtelijke geschiedenis misschien kunnen leren, is dat de minister volledig verantwoordelijk wordt gehouden tegenover de volksvertegenwoordiging voor het doen en laten van de koning. Nu is die verantwoordelijkheid voor het optreden van de koning tegenwoordig veel minder belangrijk dan het optreden van de voormalige dienaren van de koning: de ambtenaren. De vraag is of die ambtenaren nog bepaalde 'ambtelijke prerogatieven' zouden kunnen doen gelden: terreinen van beleid waar de ambtenaren het laatste woord hebben en niet de door representatieve organen gecontroleerde politici. De kern van de theorievorming zoals deze sinds de jaren zestig opgang heeft gemaakt, is dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord: men proclameert een zekere beperking van de bevoegdheid van de minister ten aanzien van het OM. Wat die beperking van de bevoegdheid zou moeten inhouden, is veel minder duidelijk. Meestal laat men het bij het formuleren van een bepaalde aansporing.¹⁰ Men zegt bijvoorbeeld: dat de minister terughoudend van zijn bevoegdheid gebruik zou moeten maken. Maar om twee redenen is dat een weinig zinvolle opmerking. De eerste is dat het geen enkel juridisch aanknopingspunt biedt om te bepalen welke beperking men voorstelt. En dat is toch de taak van een jurist. Een jurist zou niet *achteraf* moeten constateren dat bepaalde conflicten zijn gerezen, maar zoveel mogelijk moeten proberen om *vooraf* de zaken in heldere regels voor bevoegdheidsverhoudingen vast te leggen. De tweede reden

8 Reeds goed beschreven door: B. de Bosch Kemper, *De strafvordering in hare hoofdtrekken beschouwd*, Johannes Müller, Amsterdam 1865 en W. Boot, *De afhankelijkheid van het openbaar ministerie ten opzichte van het instellen der strafvordering*, Diss. Amsterdam, Amsterdam 1885. Vgl. daarover: Roel Pieterman, *Opportuniteit; een uniek kenmerk van de strafvolgving in Nederland*, in: Sociologisch tijdschrift, jg. 12, nr. 2, 1985, pp. 339-367 en E. van Ketwich Verschuur, *Legaliteits- of opportuniteitsbeginsel?*, in: TvS, 1910, pp. 28-39.

9 Vgl. daarover: J.P. Hustinx, *De ontwikkeling van het Openbaar Ministerie tot beleidsvoerend orgaan*, in: W.C. van Binsbergen e.a., red., *Handhaving van de rechtsorde*, Bundel aangeboden aan Albert Mulder, Zwolle 1988, pp. 95-112; A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem 1994; A.C. 't Hart, *Strafrecht en beleid*. Essays, Leuven 1983.

10 Onder andere: T.M. Schalken, *Het taboe van art. 5 RO. Over de bestuurlijke en magistratelijke niveaus in de rechtsbetrekking tussen minister en openbaar ministerie*, in: Trema, 1991, pp. 179-194; Tom Schalken, *Krediet Sorgdrager opgebruikt na het halen van haar gelijk*, in: De Volkskrant, 9 maart 1998.

waarom die aansporing weinig bevredigend is, is omdat zij niet alleen vaag is maar ook fout. Het volgende gedachtenexperiment kan dat duidelijk maken. Stel dat de minister in één maand met drie gevallen wordt geconfronteerd die een aanwijzing vergen. Zou het dan verstandig zijn dat de minister bij de derde keer verstek liet gaan omdat zich reeds twee gevallen hebben voorgedaan waarin een aanwijzing nodig werd geacht? Wat uit dit voorbeeld blijkt, is dat het hoogst onverstandig is om prescriptieve uitspraken te doen over de frequentie van ministeriële aanwijzingen aan het OM. Het enige dat men kan doen – en dat ook zeer vaak gedaan is – is constateren (descriptief) dat de minister niet veel gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid ex art. 5 RO.¹¹ Maar evenmin als men uit het feit dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad nog nooit een minister heeft vervolgd kan afleiden dat hij hoogst 'terughoudend' van zijn bevoegdheid gebruik moet maken, kan men ook uit de feitelijke frequentie van ministeriële aanwijzingen aan het OM niets normatief afleiden.

6 De rechtsgeleerde doctrine I: van Van Maanen tot Boot

Het model dat in Nederland wettelijk geldt, is tot aan de jaren zestig van deze eeuw dominant geweest in de theorievorming. Sinds de jaren zestig wordt echter het staatsrechtelijk poldermodel verdedigd.

Minister C.F. van Maanen (1769-1849) is verantwoordelijk voor het huidige systeem waarin de uitvoerende macht het primaat heeft boven de ambtelijke machten. Volgens Van Maanen behoort het OM niet tot de rechterlijke macht, maar tot de uitvoerende macht.¹² Op zijn standpunt werd overigens wel kritiek uitgeoefend. Donker Curtius wilde geen officieren als *gens du roi* en anderen spraken van de degradatie van officieren tot 'misérables mannequins'.¹³ Maar na enige discussie werd het wetsvoorstel op 18 april 1827 tot wet.

Over het algemeen werd het bestaande systeem door de commentatoren gebillijkt. J. de Bosch Kemper schrijft in 1838 over de 'nuttigheid der eenheid van het openbaar ministerie'. Hij voert dan drie punten aan:

- door eensgezindheid wordt de zedelijke kracht van het OM versterkt;
- gelijkvormige toepassing van wetgeving wordt verzekerd en;
- misdaad en misdadiger kunnen op die manier effectiever bestreden worden.¹⁴

Ook volgens A. de Pinto kan over de status van het OM geen misverstand bestaan. In 1844 schrijft hij dat naar zijn idee de ambtenaar van het OM de dienaar en de

11 Dat deed zelfs Kranenburg. 'De ambtenaren van de staande magistratuur staan (...) in hiërarchisch verband met het hoofd der executieve', zegt hij, en vervolgt: 'Practijk is, dat zij wel een belangrijke mate van onafhankelijkheid genieten in de uitoefening van hun gewichtige en verantwoordelijke functie'. Vgl. R. Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht*, Twee delen, Haarlem 1924/1925, II, p. 27. Het is een gevaarlijke opmerking die vele misverstanden heeft gegeven in de geschiedenis van de doctrine van het OM.

12 Vgl. de rede van Van Maanen bij de verdediging van de Wet RO, zoals weergegeven bij: J. de Bosch Kemper, *Wetboek van strafvordering*. Eerste deel, Amsterdam 1838, p. 148.

13 Handelingen II 1826-1827, p. 312. Vgl. ook: A.A.L.F. van Dullemen, *Positie en taak van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, in: *Jaarboek 1958-1959*, Zwolle 1958/1959, pp. 138-166.

14 De Bosch Kemper, zie nt. 12, p. 150.

vertegenwoordiger van de koning is.¹⁵ 'Een ambtenaar van het openbaar ministerie is derhalve geen regter'. In 1851 constateert hij tevreden dat 'alle droomerijen van een onafhankelijkheid en zelfstandigheid van het openbaar ministerie' tot het verleden behoren.¹⁶ In de grondwet van 1815 werden namelijk naast de rechters ook hoofdofficieren nog voor het leven benoemd. In 1848 is dat verdwenen.

Onder die 'dromers' bevond zich overigens de gezaghebbende staatsman J.R. Thorbecke. In het jaar 1848 presenteert Thorbecke een interpretatie van art. 5 RO waarin hij ingaat op de 'bevelen' die de ambtenaren van het OM zouden moeten navolgen. Wat kan daarmee bedoeld zijn? Thorbecke schrijft dat art. 5 RO 'geene andere gehoorzaamheid kan willen, dan aan bevelen, met de wet overeenkomstig'.¹⁷ Hij is zich er echter van bewust dat een 'andere meening gezegevierd' heeft, zij het, naar zijn oordeel, op zwakke gronden.

Twee punten zijn hier van belang. Uit de bewoordingen van Thorbecke blijkt allereerst dat hij zich ervan bewust is een opvatting te ventileren over het *ius constituendum*. Het positieve recht leert dat Nederland een *afhankelijk* OM heeft. Een tweede punt dat van belang is, is dat Thorbecke zijn opvatting over het wenselijke recht ventileert onder een bepaalde vooronderstelling, de vooronderstelling namelijk die wij tegenwoordig aanduiden als het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel.

Tegen het afhankelijk OM werd verder in de literatuur nauwelijks protest geventileerd. Met grote onbeyangenheden behandelt Van den Wall Bake het tegenwoordig zo heikele punt van een bevel om niet te vervolgen. Het kan niet moeilijk zijn om te beoordelen of de minister de macht heeft om 'den loop des regts te stremmen' schrijft Van den Wall Bake.¹⁸ Natuurlijk heeft een minister die macht. Ook C.F.Th. van Maanen (niet te verwarren met de hiervoor genoemde minister) steunt de leer van het afhankelijk OM. De 'tegenkanting' die art. 5 RO heeft ondervonden wijst Van Maanen van de hand. Men vergeet dat een OM moeilijk denkbaar is 'wanneer het geheel aan zich zelf wordt overgelaten en niet verplicht is instructieën te volgen, welke aan zijne ambtenaren door de *bevoegde* magt worden gegeven'.¹⁹ Veel tegenpraak ondervond Van Maanen niet in zijn tijd.²⁰

Een tweede belangrijke monografie waarin de positie van het OM uitvoerig geschetst wordt, is die van Barend de Bosch Kemper uit 1865. Ook hierin wordt de heersende leer in hoofdlijnen voor de juiste gehouden.²¹ Rechtspraak en vervolging dienen volgens De Bosch Kemper goed van elkaar te worden gescheiden.

7. De rechtsgeleerde doctrine II: Van Boot tot aan de jaren zestig

15 A. de Pinto, *Handleiding tot de wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie*, J. Belinfante, 's-Gravenhage 1844, p. 62.

16 A. de Pinto, *Regterlijke organisatie*, 's-Gravenhage 1851, p. 71.

17 J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*. Nieuwe uitgave met notitie en bijlagen van C.W. de Vries, 's-Gravenhage 1948 (1948), p. 94.

18 W.A. van den Wall Bake, *Specimen historico-juridicum inaugurale de Remotione officialium ministerii publici*, J. de Kruyff, Trajecti ad Rhenum 1859, p. 36.

19 C.F.Th. van Maanen, *Het Openbaar Ministerie in Nederland*, Eerste gedeelte, J. Visser, 's-Gravenhage 1860, p. 21.

20 C.J. van Nispen tot Pannerden, *Bespreking van 'Het Openbaar Ministerie in Nederland' van C.F. Th. van Maanen*, in: *Themis*, 1860, pp. 106-123 en 316-330, p. 108.

21 Barend de Bosch Kemper, *De strafvordering in hare hoofdtrekken beschouwd*. Amsterdam 1865.

Tot aan het grote werk van Boot uit 1885 waarin de afhankelijke status voor het eerst uitvoerig van een rechtvaardiging zal worden voorzien gebeurt niet veel belangwekkends in de doctrine. J.F.H. Lommen weet ondanks de veelbelovende titel niets nieuws over de positie van het OM te vermelden.²² Veel belangrijker is eigenlijk een lang artikel van S.J. Hingst.²³ Ook Hingst erkent in 1870 de afhankelijke status van het OM, een standpunt dat hij beargumenteert door te verwijzen naar art. 5 RO. Maar Hingst is de eerste schrijver die ook gewag maakt van een zekere ambivalentie in de positie van het OM. Naar zijn idee bestaat een gespannen verhouding tussen art. 4 en art. 5 RO. In art. 5 wordt een wettelijke verplichting tot gehoorzaamheid aan de boven hen gestelde ambtenaren van het OM en aan de minister van justitie gevestigd. In art. 4 RO wordt gesproken van de verplichting tot handhaving van de wetten, de vervolging van alle misdrijven en de uitvoering van de strafvonnisen. Dat betekent: 'Het O.M. heeft dus twee heeren, de Koning en de wet, zij zijn gens du Roi en de la loi tegelijk. De vraag was dus zoo heel vreemd niet, wat hun wettelijk te doen zou staan indien zij van 's Konings wege bevelen ontvingen in strijd met de wet?'.²⁴ Latere schrijvers lijken van dit punt niet erg onder de indruk. Zoals gezegd, zeer krachtig in zijn verdediging van de heersende leer die uitgaat van een afhankelijk OM is W. Boot.²⁵ Boot is een duidelijke protagonist van art. 5 RO: 'Afwijking van de duidelijke bewoordingen van art. 5 is mijns inziens niet geoorloofd', schrijft Boot. 'In *alles* wat hunne ambtsbetrekking betreft, zijn in Nederland de ambtenaren dus gehoorzaamheid aan de bevelen van den minister verschuldigd', vervolgt hij. De minister is verplicht de tucht te handhaven over de officieren en hij kan hun in ieder bijzonder geval vervolging gelasten of juist nalaten. Ook van een vrij requisitoir waarover sommige schrijvers repten wil Boot niets weten. Toch blijkt ook in 1886 het standpunt van het afhankelijk OM niet geheel onomstreden te zijn geweest. L.G. Greeve plaatst daarbij enkele kritische aantekeningen in zijn bespreking van het boek van Boot.²⁶ Hij heeft bezwaar tegen de hiërarchische verhouding tussen minister en OM, want de 'rechten o.a. van den procureur-generaal bij den Hoogen Raad' zouden hiermee wel eens in het gedrang kunnen komen. En dan vervolgt Greeve met woorden die nog talloze keren zullen worden herhaald in de geschiedenis van het OM: 'Daarom meen ik dan ook, dat de Minister van Justitie niet dan hoogst zeldzaam van zijn recht moet gebruik maken, vooral van het geven van een bevel tot vervolging, waar, na nauwgezeten onderzoek, de Ambtenaar van het O.M. een vervolging nòch noodig nòch wenschelijk acht'. Kennelijk ziet Greeve vooral een probleem waar het gaat om een bevel tot vervolging. Hij heeft het niet over een bevel tot niet-vervolging. Als redenen voor zijn bezwaren geeft hij op dat het gevaar voor misbruik bestaat bij gewone delicten, maar dat het 'zoveel te meer bestaat waar van politieke vergripen

²² J.F.H. Lommen, *De onafhankelijkheid der regterlijke magt en het openbaar ministerie met eene inleiding over de geschiedenis van het regt*, 's-Hertogenbosch 1867.

²³ S.J. Hingst, *Regterlijke organisatie*, in: Nieuwe bijdragen voor rechtsgeleerdheid en wetgeving, verzameld en uitgegeven door B.J.L. de Geer en Van Boneval Faure, 20e deel, Amsterdam 1870. Hingst, zie nt. 23, p. 91.

²⁴ Boot, W., *De afhankelijkheid van het openbaar ministerie ten opzichte van het instellen der strafvoordering*, Diss. Amsterdam, Amsterdam 1885, p. 61.

²⁵ L.G. Greeve, *Bespreking van Boot*, in: *Themis*, 1886, pp. 116-123.

sprakè is'. Immers: 'óók voor een Minister van Justitie geldt, en vooral in politics, het *Homo sum* van Terentius'. De minister zou van de bevoegdheid 'niet dan in uitersten nood' gebruik moeten maken.

Naast deze eerste voorwaarde waaraan voldaan zou moeten zijn opdat de minister een aanwijzing kan geven, voert Greeve nog een tweede op: 'de minister houde zich strikt binnen de grenzen van zijn bevoegdheid. Aan de Ambtenaren van het O.M. geve hij bevelen, en aan hen alléén en uitsluitend'. Nu lijkt dit een oorverdovende vanzelsprekendheid. Wat zou de minister anders kunnen doen? Wat hij anders had kunnen doen, blijkt even verder wanneer Greeve stelt dat de minister geen bevelen mag geven *aan de rechter*. Kennelijk ziet Greeve een gevaar in de ministeriële bevoegdheid omdat deze een opstapje zou kunnen vormen om ook aan de rechter bevelen te gaan geven. De verbindende schakel van het één naar het ander zou dan kunnen zijn dat de minister zijn bevelsmacht over het OM zou kunnen misbruiken om aan de rechter voor te schrijven hoe deze een wet zal hebben uit te leggen en toe te passen.

In een verder uitgewerkte vorm vinden we de kritiek op het afhankelijk OM bij A.J. Blok.²⁷ Blok heeft een zeer verheven opvatting over het ambt van de officier.²⁸ Hij schrijft dat hij zich er nooit mee heeft kunnen verenigen dat de ambtenaar van het OM, in tegenstelling tot de voor het leven aangestelde rechter, een afhankelijke positie heeft. Hij vraagt voor het Openbaar Ministerie 'onafhankelijkheid van de Reegering ten aanzien van zijne bevoegdheid om te vervolgen of niet te vervolgen'.²⁹ De controle op het OM zou moeten worden uitgeoefend door de rechter, schrijft Blok, een opvatting die men in strafrechtelijke kringen keer op keer tegenkomt zonder dat men zich rekenschap geeft van het feit dat met een actief seponeringsbeleid vele feiten niet bij de rechter komen.

Zijn betoog maakte echter geen enkele indruk want pas zestig jaar na verschijning van zijn verhaal wordt de theorie van het onafhankelijk OM in strafrechtelijke kringen opgepakt. Ook het begin van de twintigste eeuw staat nog geheel in het teken van het afhankelijk OM. Dat vinden we bijvoorbeeld bij J.P.H. Mulder in 1919.³⁰ In hetzelfde jaar waarin het boek van Mulder verscheen werd ook door O.E.G. van Limburg Stirum een monografie over het OM gepresenteerd.³¹ Ook hij stelt zich weer op het standpunt van het afhankelijk OM. Van Limburg Stirum meent dat het niet gewenst is dat het OM 'aan zichzelf wordt overgelaten' en niet verplicht is instructies op te volgen die door de bevoegde macht gegeven worden. Wel erkent Van Limburg Stirum vrijheid van requisitoir.³²

Ook aan het begin van de jaren dertig van deze eeuw ging men over het algemeen uit van een afhankelijk OM. De typering van de positie van het OM door Minkenhof in 1936 onderscheidt zich niet van die van Kranenburg in 1925. 'Juist in

27 A.J. Blok, *Positie en taak van het openbaar ministerie*, Oratie Leiden, E.J. Brill, Leiden 1908.

28 Even later ook verwoord door: A.A. Cnopius, *De positie van den Officier van Justitie in het Strafproces*, in: Tijdschrift voor Strafrecht, Deel XXII (1910), pp. 91-109.

29 Blok, zie nt. 27, p. 7 en 25.

30 J.P.H. Mulder, *De vervolgingstaak van het Openbaar Ministerie*, Diss. VU, Rotterdam 1919.

31 O.E.G. van Limburg Stirum, *De positie van het Openbaar Ministerie voornamelijk in verband met het ontwerp-wetboek van strafvoordering*, Diss. VU, Utrecht 1919.

32 Van Limburg Stirum, noot 31, p. 16.

tegenstelling tot de rechters zijn de ambtenaren van het O.M. afhankelijk van de regering en afzetbaar, behalve de procureur-generaal bij den Hoogen Raad', schrijft Minkenhof.³³ Ook J.H.P. Bellefroid en L.J. Van Apeldoorn gaan uit van een afhankelijk OM. Zij geven daarvoor tevens een rechtvaardiging. Bellefroid typeert in 1937 het OM als een hiërarchisch instituut dat niet onafhankelijk van de uitvoerende macht kan bestaan.³⁴ Net als Van Apeldoorn³⁵ later ziet Bellefroid art. 5 RO als nauw samenhangend met het opportuniteitsbeginsel en hetzelfde lijkt te gelden voor L.H.K.C. van Asch van Wijck. Deze laatste ziet het afhankelijk OM bovendien als een onontbeerlijke voorwaarde voor een waarlijk onafhankelijke rechter.³⁶ Dan breekt de Tweede Wereldoorlog uit. Heeft de na-oorlogse periode een andere visie te zien gegeven over het OM? Men zou zich iets dergelijks hebben kunnen voorstellen. Het ligt voor de hand dat wanneer de hoogste organen binnen de staat gecorrumpeerd raken een theorie over decentraal gezag opgeld doet. Dat bleek echter niet het geval. Het enige probleem dat de oud-officier F. Couvée in 1952 constateert met een ministeriële opdracht is dat het OM *nooit weet* of de minister zelf hiervan iets weet of dat het een opdracht is van een ambtenaar van het departement van justitie die de brief waarin de opdracht staat vermeld tekent met de naam van de minister.³⁷ Wel op de lijn van Blok zit Hazewinkel-Suringa in een beschouwing in 1953. Zij bespreekt 'de zaak Oss' naar aanleiding waarvan zij ontkent dat de minister ieder opsporingsonderzoek zou kunnen verbieden. De opsporingsambtenaren hebben een *plicht* tot opsporen en zij kunnen daarvan niet worden afgehouden door de minister of door een hoger geplaatste ambtenaar binnen het OM. 'De opsporing zelf is gelegd in handen van de Officier van Justitie, die geen hulpambtenaar is van de P.G., maar een zelfstandige dignitaris, wiens taak door de wet is omschreven, welke niet van hogerhand kan worden vergroot of beperkt'.³⁸ In hetzelfde jaar als de publicatie van Hazewinkel-Suringa verschijnt echter ook het handboek van het staatsrecht van J.R. Stellinga. Stellinga verwoordt opnieuw de opvatting van De Pinto dat geen sprake kan zijn van enige mate van onafhankelijkheid van het OM. Uit art. 5 RO kunnen we opmaken dat het OM in wezen niet anders is dan een rijksdienst, ressorterende onder de minister, die aan de ambtenaren van het OM bevelen kan geven.³⁹ Daarmee hangt uiteraard samen dat de minister verantwoordelijk is voor het functioneren van het OM. Uit deze periode dateert ook een uitstekend preadvies over de positie van het OM geschreven door A.A.L.F. van Dullemen. Ook Van Dullemen verdedigt het dominante paradigma van een afhankelijk OM. Over art. 5 RO merkt Van Dullemen op: 'In dit artikel is dus vastgesteld het principe der *volkomen ondergeschiktheid aan en afhankelijkheid van* de leden van het O.M. aan het

33 A. Minkenhof, *De Nederlandsche Strafvordering*, Haarlem 1936, p. 17 e.v.

34 J.H.P. Bellefroid, *Inleiding tot de rechtswetenschap in Nederland*, Nijmegen/Utrecht 1937, p. 143.

35 L.J. van Apeldoorn, *Inleiding tot de studie van het Nederlandsche Recht*, Tweede, herziene druk, Zwolle 1934, p. 209.

36 L.H.K.C. van Asch van Wijck, *De onafhankelijkheid van den rechter I*, in: NJB, 1939, pp. 515-522; *De onafhankelijkheid van den rechter II*, in: NJB, 1939, pp. 545-555.

37 F. Couvée, *Ik heb de eer te requireren...* Belevissen van een Officier van Justitie, Arnhem 1952, p. 47.

38 D. Hazewinkel-Suringa, *Enige beschouwingen over de macht van het Openbaar Ministerie en haar grenzen*, in: Tijdschrift voor Strafrecht, Deel LXII, 1953, pp. 143-163.

39 J.R. Stellinga, *Grondtrekken van het Nederlands staatsrecht*, Algemeen gedeelte, en bevoegdheden en verplichtingen der overheidsorganen, Zwolle, 1953, p. 418.

uitvoerend gezag'.⁴⁰ Opvallend is dat Van Dulleme n nadrukkelijk spreekt van de minister als 'hoofd' van het OM. Vóór hem vonden we dat ook bij Bellefroid.

8 De omslag in de doctrine in de jaren zestig

Wat uit het hiervoor gepresenteerde overzicht blijkt, is dat in de doctrine het onafhankelijk OM weinig aanhang heeft gehad, zelfs niet in de meest voorzichtige variant. De enige uitzonderingen zijn Blok en Hazewinkel-Suringa, waarbij dan met name Blok zich ervan bewust blijkt te zijn dat hij opvattingen over ius constituentium formuleert en dat zijn persoonlijke wensen beslist niet samenvallen met het positieve recht op dit punt. Dit verandert in de tweede helft van de jaren zestig van deze eeuw. Interessant is overigens niet alleen de verandering op zich, maar de radicaliteit daarvan. In 1965 hield Duisterwinkel nog een oratie waarin hij schrijft: 'Het kan mijns inziens nimmer op de weg van het openbaar ministerie liggen om naar buiten tegen het politieke beleid van de Regering in te gaan; dit is binnen het raam van onze staatsrechtelijke organisatie (waarbinnen het O.M. is geëncadreerd) eventueel de taak van de volksvertegenwoordiging'.⁴¹ Maar in zijn preadvies voor de NJV drie jaar later verdedigt Duisterwinkel dan een van de uitvoerende macht onafhankelijk OM.⁴² Curieus is dat het standpunt van Duisterwinkel, waarin wordt voorgesteld om de PG bij de Hoge Raad aan te wijzen als hoofd van het OM, geen enkele bijval vond in 1968 – dit in tegenstelling tot het standpunt van zijn medepredviseur, P. Mostert. Mostert's verhaal is op centrale punten echter volkomen onduidelijk. Het zwengelt heen en weer tussen managementachtige beschouwingen en opmerkingen over positief recht en geeft nergens houvast over hoe de schrijver meent dat de bevoegdheidsverhoudingen rond het OM in elkaar steken. De positie van het OM, aldus Mostert, valt te typeren als: 'gelieerd aan het bestuur, maar geaccrediteerd bij de rechter'. Hij stelt dat zal moeten worden gezocht naar een organisatorische vorm 'die zowel waarborgen geeft voor een 'eigen gelaat' van het O.M. als voor voldoende inspraak van de landsregering'.⁴³ Zonder overigens dat hij duidelijk maakt waaruit dat eigen gelaat zou bestaan of de vraag op te werpen hoe de 'landsregering' invloed kan uitoefenen op een orgaan dat zijn eigen gelaat mag vaststellen.

Vele bekende strafrechtsgeleerden hebben zich over de positie van het OM uitgelaten sinds 1968, maar bijna nooit heeft dit tot de helderheid geleid die in de doctrine bij respectievelijk Boot (afhankelijk) en Blok (onafhankelijk) tot zulke duidelijke standpunten had geleid. Zo meent Enschedé dat in een democratische

40 A.A.L.F. van Dulleme n, *Positie en Taak van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Preadvies voor de Vereniging voor de Vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, in: Jaarboek 1958-1959, VII, Zwolle/Antwerpen 1958, pp. 138-166.

41 G. Duisterwinkel, *Enige facetten van de taak van het openbaar ministerie naar Nederlands recht*, Oratie Leiden, Deventer 1965, p. 29.

42 G. Duisterwinkel, *Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?*, Preadvies NJV, Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging 1968, 38e jg., dl. I, Zwolle 1968, pp. 195-251.

43 P. Mostert, *Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?*, Preadvies NJV, Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging, 38e jg., dl I, Zwolle 1968, pp. 253-376.

rechtsstaat het OM 'onder een zeker gezag' van de zijde van de regering dient te staan.⁴⁴ Maar nergens wordt uiteengezet wat dit 'zeker gezag' betekent.

Typierend voor de wijze waarop de teneur in de doctrine was omgeslagen in de jaren zestig is ook een bijdrage van J. Rummelink uit 1968. Rummelink meent dat de PG's van de hoven de eigenlijke hoofden van het OM zijn. De invloed van de minister op dit beleid duidt hij aan als 'een zekere invloed'. Rummelink meent dat het huidige stelsel in de praktijk 'voortreffelijk werkt', zij het dan wel dat het in roerige tijden 'met dubieuze bewindslieden zekere gevaren inhoudt'.⁴⁵ Waarop Rummelink doelt blijft echter onduidelijk. Er zijn geen dubieuze ministeriële interventies bekend, wel discussies met bewindslieden over interventies die in alle openbaarheid besproken zijn.⁴⁶ Bij Rummelink vinden we alle elementen van het nieuwe strafrechtelijke paradigma verwoord: scepsis ten aanzien van 'de politiek', de suggestie dat het OM niet tot een 'buitendienst' van het ministerie mag onttaarden en het relativeren van de zeggenschap van de minister over het OM. Tot een heldere en consistente visie op de bevoegdheidsverhoudingen is de doctrine echter niet meer in staat, want ook Rummelink realiseert zich ondanks zijn kritische opmerkingen over dubieuze politici dat de minister de eindverantwoordelijke is voor het justitie-beleid.

Deze tweeslachtigheid kenmerkt ook de theorievorming over het OM door Th. W. van Veen. Hij *noemt* de positie van het OM zelfs expliciet 'tweeslachtig' zonder dat hij daarin enig probleem lijkt te zien.⁴⁷

Het meest positief over het afhankelijk OM en daarmee in zekere zin atypisch voor de dominante teneur sinds de jaren zestig waarin de bevoegdheid van de minister over het OM wordt gerelativeerd (bij Mostert heeft de landsregering slecht 'inspraak'), is de dissertatie van Corstens. Opvallend is dat Corstens het vervolgingsbeleid duidelijk typeert als regeringsbeleid. 'Naar men algemeen aanneemt is de minister van justitie krachtens art. 5 RO bevoegd bevelen aan het openbaar ministerie te geven. Het openbaar ministerie staat, voor wat de vervolgingstaak betreft, uiteindelijk onder gezag van de regering'. In dat principe, aldus nog steeds Corstens, komt tot uiting dat het openbaar ministerie een deel van het staatsbestuur is en als zodanig zijn beleid niet in volledige (!) zelfstandigheid kan bepalen. De regering heeft een belang bij het vervolgingsbeleid. De wijze waarop het openbaar ministerie selecteert, beïnvloedt de ordening van de samenleving. Het is uiteindelijk de minister van justitie die verantwoording moet afleggen over de wijze waarop hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid van art. 5 RO. Er vindt dan ook een permanente communicatie van het openbaar ministerie met de minister plaats. Maar zelfs Corstens die nog het meest lijkt aan te sluiten bij de doctrine van vóór de jaren zestig zet uiteen dat het OM temidden van 'verschillende aanspraken' een 'zeker evenwicht' moet vinden om niet 'eenzijdig' door bepaalde belangen geregeerd te worden. Onder die verschillende aanspraken rekent hij dan die van de wetgever, politie, belangengroepen en 'natuurlijk' de regering. Het is tekenend dat deze

44 Enschedé, *Interventie NJV 1968*, p. 79.

45 J. Rummelink, *Het Openbaar Ministerie ter discussie*, in: *Verkeersrecht*, 1968, pp. 169-174, 193-197.

46 Vgl. *Bijl. Hand II 1974-1975*, 13 100 hoofdstuk VI, nr. 2, pp. 28-29 (Van Agt); *Hand. II 1968-1969*, pp. 1235-1289 (discussie tussen minister Polak en kamerlid Goudsmit over de positie van het OM).

47 Th. W. van Veen, *Het gezag van het Openbaar Ministerie*, in: *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1968, pp. 1-18.

verschillende groepen, ook de wetgever en de regering, nevenschikkend naast elkaar worden geplaatst. In overeenstemming hiermee is ook dat Corstens de vraag opwerpt 'hoe ver' de bevelsbevoegdheid van de minister ex art. 5 RO gaat. Kennelijk is hij van mening dat daaraan bepaalde grenzen gesteld moeten worden en hij voert art. 4 RO op als argument voor dat vermoeden. 'Hieruit zou men een zekere zelfstandigheid kunnen afleiden', schrijft Corstens, net als Hingst honderd jaar tevoren, voorzichtig.⁴⁸ In later werk constateert Corstens echter weer dat de bevoegdheid van de minister zo ver gaat als het parlement hem op zijn verantwoordelijkheden aanspreekt.⁴⁹ Zo sterk was sinds de jaren zestig de lijn ingezet van een semi-onafhankelijk OM dat het bepaald als een schok werd ervaren⁵⁰ toen minister Korthals Altes op 15 oktober 1988 in een voordracht voor de NVvR⁵¹ de staatsrechtsgeleerde Lubberdink citeerde dat 'op geen enkele wijze kan staande gehouden worden, dat het OM juridisch gezien een zekere zelfstandigheid bezit ten opzichte van de minister van justitie', bewoordingen die enigszins doen denken aan die van Stellinga in 1953 en die van De Pinto in 1851.⁵² Enorm populair waren beschouwingen over een 'dubbele leiding' van het OM of een 'dualistisch statuut'.⁵³ Een geheel onafhankelijk OM in de zin van Blok wordt niet bepleit, want men realiseert zich kennelijk dat een beleidvoerend orgaan, wat het OM geworden is, verantwoording dient af te leggen. Maar nadat men heeft geconstateerd dat een geheel onafhankelijk OM niet kan bestaan wordt die verantwoordingsplicht weer gerelativeerd, want democratie wordt al snel afgeschilderd als 'waan van de dag'. De vraag waarom het draait bij dat dualistisch statuut is natuurlijk welke dualiteit uiteindelijk prevaleert bij tegenstrijdigheden. Daarover zwijgen deze auteurs echter.

Deze ambivalentie zal de hoofdstroom in de doctrine sinds de jaren zestig kenmerken. Navrant maar uiterst illustratief is het grapje dat J.M. van Bemmelen maakte in 1968. 'Men kan de verhouding tussen de Minister en het O.M. nog het best beschrijven met de woorden van de Groningse boer over de relatie tussen hem en zijn vrouw: 'Ik ben de baas, zegt de boer, maar als het kniept is de vrouw de baas, maar als het kniept en nog 'ns kniept ben ik weer de baas'. Zo is het ook tussen minister en O.M., schrijft Van Bemmelen.⁵⁴

48 G.J.M. Corstens, *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid*, IJmuiden 1974, zie pp. 41, 42 en 51.

49 Ik meen dit te kunnen opmaken uit Corstens, G.J.M., *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Tweede druk, Gouda Quint, Arnhem 1995. Vgl. ook Lebesque, Victor, 'Mannetjesputters of mannequins du roi?', (Interview met Corstens en Schalken), in: *De Volkskrant*, 9 november 1996. Daarin verdedigt Corstens tegenover Schalken een afhankelijk OM. In dat interview wordt door hem geen grens aan de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid gesteld.

50 H. de Doelder, *De ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM*, in: *Trema*, 1988, pp. 373-377, heeft de aan Lubberdink ontleende bewoordingen van de minister ervaren als 'een enkele uitlating over het openbaar ministerie uit de wereld van het bestuursrecht'.

51 F. Korthals Altes, *De verhouding tussen de minister van justitie en het openbaar ministerie*, in: *Trema*, 1988, pp. 367-373.

52 H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Deventer 1982, p. 70.

53 W.A. Baron van der Feltz, en J.M.A.V. Moons, *De ambtelijke verhouding in het Nederlandse Openbaar Ministerie*, Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle 1969.

54 J.M. Bemmelen, *De functies van het Openbaar Ministerie*, in: *Nederlands Juristenblad*, 1968, pp. 605-615, p. 608, p. 698.

Het was geestig bedoeld. Kennelijk was het voor juristen niet meer vanzelfsprekend dat zij een taak en roeping hebben om op consistente wijze aan te geven wie, wanneer en ten aanzien van welke zaken bevelen en richtlijnen mag uitvaardigen. Daarom moest de strijd over het OM plaatsvinden in de arena. De juristen konden hun taak, het voorkomen van conflicten, niet meer naar behoren vervullen. Het gevolg daarvan is de malaise waarin we op dit ogenblik verkeren.