

Reacties

VERANTWOORDELIJKHEID ZONDER ZEGGENSCHAP?

In *NJB* 1997, p. 1269-1273, keert R.E. de Winter zich tegen staatsrechtgeleerden die zich 'blind staren' op de koppeling tussen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ik ben geneigd mijzelf tot die categorie 'blindstaarders' te rekenen en daar bovendien enkele redenen voor te hebben. Vandaar deze reactie.

Verantwoordelijkheid impliceert volgens De Winter geen bevoegdheid. Zijn beschouwing loopt uit op de volgende veelzeggende passage: 'Politieke verantwoordelijkheid wil in de eerste plaats zeggen dat de minister op het matje kan worden geroepen. Dat is iets anders dan dat de minister moet voldoen aan datgene wat haar gevraagd wordt. Zij kan *nee* zeggen. Het enige is dat zij daarmee een politiek risico neemt: misschien kost zoiets – gezien haar verantwoordelijkheid – haar politieke hoofd. Maar – andere mogelijkheid – zij kan er ook in slagen haar belagers te overtuigen. Bijvoorbeeld door hun voor te houden (om ons weer even tot het OM te bepalen) dat er te respecteren – rechtsstatelijke – waarden in het geding zijn, die aan een ministeriële ingreep in de weg staan'. Ik heb geprobeerd, niet alleen naar aanleiding van de bijdrage van De Winter maar ook naar aanleiding van andere artikelen waarin hetzelfde wordt betoogd, mij iets voor te stellen bij de volledige ministeriële verantwoordelijkheid (die door De Winter, zo maak ik uit zijn stuk op, niet ter discussie wordt gesteld) gekoppeld aan een beperkte ministeriële bevoegdheid (al blijkt uit de bijdrage van De Winter niet *in welke zin* de ministeriële bevoegdheid beperkt zou moeten worden gedacht).

Natuurlijk kan het wel, wat De Winter voorstelt. Maar het is de vraag hoe de wereld er dan uitziet. Je zou in het model van De Winter de situatie krijgen dat een minister naar de Kamer wordt geroepen om zich te verantwoorden voor iets dat hij niet kan beïnvloeden. Nu is het al een gegeven dat een minister zich soms moet verantwoorden voor zaken waarop hij

feitelijk – gegeven zijn beperkte kennis – geen invloed heeft kunnen hebben. Maar in het model-De Winter gaat het nog verder. Dan zou namelijk ook vaststaan dat de minister juridisch *niet bevoegd* is tot ingrijpen, althans niet noodzakelijkerwijs zover als zijn verantwoordelijkheid reikt.

Laat ik nu eens voor de verandering niet beginnen over de *wenselijkheid* van een dergelijke constructie maar alleen de vraag stellen hoe zo'n constructie feitelijk zou functioneren. Naar mijn idee rijzen twee problemen. Het eerste probleem is dat je de vraag kan stellen of de gang van zaken zoals hierboven geschetst überhaupt 'verantwoorden' is te noemen. Vooronderstelt 'verantwoording' niet een zekere vrijheid en de mogelijkheid om iets te vermijden of te bewerkstelligen? Je kunt toch om alleen al semantische redenen een KNMI-man niet 'ter verantwoording' roepen over het regenachtige weer (wel over zijn falen om dit te voorspellen)? Elke vorm van verantwoordelijkheid gaat uit – als was het maar de fictie – van vrijheid en de macht of bevoegdheid ergens verandering in te brengen. Aansluitend bij het voorbeeld van De Winter: als de minister *niet anders* dan 'nee' kan zeggen, is geen sprake meer van 'verantwoording'. Volgens mij is dit meer dan een puur semantisch punt. Het raakt de kern van het concept 'verantwoordelijkheid'.

Het tweede probleem is dat ik mij afvraag of een minister überhaupt nog door de Kamer zal worden uitgenodigd om zich te verantwoorden als van tevoren al vaststaat dat hij geen invloed heeft op de gebeurtenis waarop de verantwoording betrekking heeft. Kamerleden willen praten met mensen die invloed hebben op processen. Zij gaan er tot nu toe vanuit dat de minister die heeft. Maar als komt vast te staan dat de minister die invloed *niet* heeft en dat – geheel conform het bestuurlijk-juridisch onvermogen zoals hiervoor aangegeven – de minister zal komen uitleggen waarom aan de wensen van de Kamer, wat ook de uit-

komst van het debat zal zijn, toch geen gehoor kan worden gegeven, dan zullen kamerleden helemaal niet met de minister willen spreken. Dat zou immers een vrijblijvend overleg worden, waartoe geen enkele noodzaak bestaat. Dan zullen kamerleden willen spreken met de secretaris-generaal of met de voorzitter van het college van PG's. En mogen voornoemde functionarissen eveneens te kampen hebben met de consequenties van het model dat De Winter ons voorhoudt, dan zullen die kamerleden willen spreken met hoofdofficieren of uiteindelijk met officieren zelf.

Er zijn dus, lijkt mij, enkele redenen om ons 'blind te staren' op een koppeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Ik zie eigenlijk maar drie levensvatbare mogelijkheden voor het regelen van de verhouding minister/OM:

- Volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM en volledige bevoegdheid (het model dat de huidige minister aan de Kamer voorstelt);
- Geen enkele ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM en geen enkele bevoegdheid (het model dat werd voorgesteld door A.J. Blok aan het begin van deze eeuw);¹
- Beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM en beperkte ministeriële bevoegdheid.

De derde optie (c), wordt sinds de jaren zeventig door het overgrote deel van de strafrechtsgeleerden gehuldigd,² maar men laat dan helaas na aan te geven *hoe* men die beperking in een werkbare juridische regel zou willen formuleren. Er wordt gezegd dat het 'verstandig zou' zijn dat de minister 'niet teveel', 'zelden', 'bij hoge uitzondering', 'soms' of alleen met 'fluwelen handschoen' enzovoorts zou interveniëren in de gang van zaken van het OM. Ik noem dat 'bedrijfsorganisatorische aanbevelingen' om het te onderscheiden van het produceren van voorstellen voor rechtsregels. Dergelijke opvattingen zijn niet zozeer fout alswel praktisch onbruikbaar, omdat er geen regel wordt ontwikkeld waarop men zich kan oriënteren (een vorm van rechtswetenschappelijk plichtsverzuim). Naar mijn idee zijn de volgende beperkingsmodaliteiten voor de bevoegdheid van de minister jegens het OM denkbaar. Niet dat ik er één wil bepleiten, het gaat mij nu alleen om een verheldering van de posities die mogelijk zouden zijn.

- De minister mag geen enkele op-

dracht aan het OM geven;

1. De minister mag zich alleen met algemene richtlijnen tot het OM wenden;
2. De minister mag ook opdrachten geven tot vervolging;
3. De minister mag ook opdrachten geven tot niet-vervolging;
4. De minister mag ook opdrachten geven tot het houden van een bepaald requisitoir;
5. De minister mag ook de officier verbieden zich te distantieren van het requisitoir dat hij namens de staat moet uitspreken;
6. De minister mag ook opdracht geven om een schorsing te vragen wanneer zich tijdens de zitting nieuwe feiten voordoen om overleg mogelijk te maken tussen OM en minister.

Als ik het goed zie, is positie zes die van een volledig afhankelijk OM en positie nul die van een volledig onafhankelijk OM. Van 1 t/m 6 is sprake van een toenemende mate van afhankelijkheid. De punten zijn cumulatief bedoeld. Dus als je vindt dat 6 geoorloofd is, dan committeer je je ook aan de voorgaande punten (1 t/m 5). Positie nul, die van het geheel onafhankelijk OM, voer ik alleen pro memorie op. Het lijkt mij niet dat positie nul een 'beperking van een bevoegdheid' genoemd kan worden. Er is gewoon helemaal geen sprake van een bevoegdheid. Positie zes is eigenlijk ook geen beperkingsmodaliteit, want de minister is hier volledig bevoegd. Er is een publiek belang bij gediend dat er een discussie plaatsvindt over deze modaliteiten. Daarbij dienen niet de voorstanders van de posities 2 t/m 6 in de politiek incorrecte hoek te worden geplaatst als mensen die snode plannen met de samenleving voorhebben (instrumentalisten, crimefighters, slaven van het departement enzovoorts) of rechtsstatelijke waarden verkanselen, zonder dat geëxpliciteerd wordt *wat* men zich dan precies voorstelt bij dat 'rechtsstatelijke'. Anders gezegd: de voorstanders van een bepaalde vorm van onafhankelijkheid voor het OM zouden zich uitgedaagd moeten voelen om aan te geven *welke vorm* van onafhankelijkheid zij voorstaan en *waarom*.

Mr P.B. Cliteur

(universitair hoofddocent
Encyclopedie van de rechtswetenschap in Leiden en bijzonder
hoogleraar filosofie in Delft)

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

2. Als omslagpunt kan men de NJV vergadering van 1968 opvoeren. Vgl. *Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?*, Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging, met preadviseurs Mostert en Duisterwinkel, W.E.J. Tjeenk Wilink, Zwolle 1968. Sindsdien is de verwarring over het onderwerp in de wereld gekomen.

Rechtspraak

