

Ministeriële verantwoordelijkheid

Auteur: mr. Machiel B.F.D. de Vries

De ministeriële verantwoordelijkheid staat eigenlijk permanent in de schijnwerpers. De verantwoordelijkheid voor de leden van de koninklijke familie, de verantwoordelijkheid voor ambtenaren, de verantwoordelijkheid van en voor staatssecretarissen – en dan spreken we nog niet over de bijzondere verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie (minister Donner) en voor zelfstandige bestuursorganen als het UWV (minister De Geus) enzovoort enzovoort. Kortom, een onderwerp waar wel iets over te vertellen valt...

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is één van de meest lastige staatsrechtelijke dossiers van onze tijd. De wortels hiervan liggen in de eerste helft van de 19^{de} eeuw. Na de nederlaag van Napoleon wordt Nederland in de jaren 1813-1815 een constitutionele, parlementaire monarchie maar met een koning (Willem I) die desondanks behoorlijk absolutistisch regeert. Dit leidt er uiteindelijk toe dat de bekende staatsman Thorbecke een nieuwe Grondwet ontwerpt die in 1848 onder Willem II in werking treedt. De kern van deze nieuwe constitutie ligt besloten in één enkele bepaling, het huidige artikel 42:

Art. 42 van de Grondwet

- 1. DE REGERING WORDT GEVORMD DOOR DE KONING EN DE MINISTERS.
- 2. DE KONING IS ONSCHENDBAAR; DE MINISTERS ZIJN VERANTWOORDELIJK.

Met deze bepaling kwam een einde aan de zogenaamde "Koninklijke kabinetten" die ons land tot dan toe gekend had.¹ Immers, met deze bepaling lag het zwaartepunt van het landsbestuur – voortaan – bij de ministers. Dat volgt met name uit dat tweede lid. Dát ene zinnetje, een geniale vondst van Thorbecke: bekoorlijk, poëtisch eigenlijk, mythisch en gelijktijdig een aantrekkelijke schijn van simpliciteit. Maar wat staat daar nou eigenlijk? Ik beperk mij daarbij voor dit moment tot twee aspecten van artikel 42, 2^{de} lid, van de Grondwet. Ten eerste: wat betekent "onschendbaar", en ten tweede: welke betekenis moet worden toegekend aan het gebruik van juist de puntkomma in deze bepaling?

Het woord "onschendbaar" heeft in het maatschappelijke verkeer verschillende betekenissen. Het kan betekenen dat iets of iemand feitelijk onaantastbaar of ongenaakbaar is en als zodanig dus niet "geschonden" kan worden of gewoon onverwoestbaar is.

¹ Het duurde overigens nog wel even voordat de staatsrechtelijke praktijk zich echt naar deze nieuwe Grondwet had ingesteld. Ik wijs hierbij bijvoorbeeld naar het Meerenberg-arrest van de Hoge Raad (1879) over de bevoegdheid van de Kroon om zelfstandige algemene maatregelen van bestuur te geven, en naar de crisis rond de begroting van het toenmalige ministerie van Koloniën tussen de Tweede Kamer en Koning Willem III (ca. 1860) wat uiteindelijk resulteerde in de totstandkoming van de vertrouwensregel, een belangrijke aanvulling op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een betekenis die ook aan dit woord wordt toegedicht luidt dat een persoon onschendbaar is als hij of zij zich niets van de orde der zaken en de bevoegdheden en belangen van anderen hoeft aan te trekken.

Vaak wordt het begrip ook verward met immuniteit, bijvoorbeeld de strafrechtelijke immuniteit van een kroongetuige. De overlevering wil dat het ook de latere Koning Willem III niet helemaal helder was wat nu precies de betekenis was van het feit dat hij door de inwerkingtreding van de Grondwet van Thorbecke "onschendbaar" was geworden.² Toch is hierover in de rechtswetenschap in de loop van de 2^{de} helft van de 19^{de} eeuw betrekkelijk vlot duidelijkheid ontstaan.³ In onze grondwet betekent "onschendbaar" dat de Koning wel degelijk is gebonden aan het recht en de wet, hij staat dus niet "boven de wet",⁴ maar er is geen enkel ander orgaan binnen de staat dat dwingend gezag aan de Koning kan opleggen. Volgens de doctrine is dat laatste ook niet nodig, omdat de Koning geacht wordt niet in staat te zijn om onrechtmatig te handelen, met andere woorden: de Koning kan alleen maar rechtmatig en wetmatig handelen. Bovendien is zijn onschendbaarheid (en strafrechtelijke immuniteit) ook in overeenstemming met het feit dat de Koning de belichaming is van de onafhankelijkheid van de natie.⁵ Zo bezien doet een en ander denken aan het Britse adagium "The King can do no wrong": het systeem voorziet er eenvoudig niet in dat de koning als Koning onwettig handelt. Een aantal auteurs meent overigens dat de onschendbaarheid en immuniteit niet geldt voor daden en handelingen die de persoon van de koning in de particuliere sfeer verricht, dus niet als staatshoofd of lid van de regering,⁶ maar dit onderscheid is niet van praktische betekenis.

Aldus is de Koning onschendbaar. Op zichzelf kan gesteld worden dat dit op gespannen voet staat met een systeem waarin het landsbestuur – de regering – verantwoording verschuldigd is aan een gekozen parlement. Om beide elementen toch in één systeem te verbinden zijn de ministers jegens de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk gemaakt voor al het handelen van de Koning – ook voor het handelen in de privé-sfeer van de persoon van de koning voor zover dit handelen de publieke zaak raakt. Dit heeft twee belangrijke consequenties.

² Blijkens spotprenten uit tijd heeft de koning kennelijk enige tijd in de opvatting geleefd dat de nieuwe grondwet hem inderdaad onbeperkte bevoegdheden zou opleveren.

³ Zie bijvoorbeeld het proefschrift van P.F. Hubrecht te Leiden uit 1866.

⁴ Met de Grondwet van 1848 werd in die zin dus de basis gelegd voor de invoering van de "Rule of Law" in ons land. Zeker is dat met de Grondwet van 1848 de idee van de "geoctrooierde grondwet" ("de grondwet als een geschenk van de vorst – zelf boven de wet – aan zijn volk") definitief is verlaten. De status van eerdere grondwetten was dienaangaande minder helder.

⁵ De Koning als belichaming van onze soevereiniteit. Dit was aan het begin van de 19^{de} eeuw zó vanzelfsprekend dat de alleroudste grondwetten en staatsregelingen het woord "onschendbaarheid" niet eens noemen: dit werd volkomen logisch verbonden met de verpersoonlijking van de soevereiniteit. Dat onze huidige vorstin nog altijd de soevereiniteit en onafhankelijkheid van ons land belichaamt is thans overigens in de rechtswetenschap omstreden – velen menen dat de soevereiniteit bij het Nederlandse volk ligt. Ikzelf neem hier een genuanceerd standpunt in en meen dat het eerste het tweede niet bijt.

⁶ Zoals Buys in zijn beroemd driedelig commentaar op de Grondwet uit 1887.

Ten eerste betekent dit dat de ministers sinds 1848 eigenlijk geen verantwoordelijkheid meer verschuldigd zijn aan de Koning – ze zijn als het ware een halve slag gedraaid en staan met hun gezicht richting de Staten-Generaal. In de praktijk is dit minder eenvoudig: formeel hebben de ministers nog altijd enige verantwoordelijkheid aan de kroon – ze worden immers door de Koning benoemd en ontslagen (artikel 43 van de Grondwet) al gebeurd dat ook onder ministeriële verantwoordelijkheid, en daarnaast heeft de koning als monarch (en vaak ook als persoon zo blijkt uit de geschiedenis) zo een natuurlijk en imponerend gezag en zo een bijzondere positie dat ministers, ongeacht het recht, nog altijd een bepaalde verantwoordelijkheid jegens de majesteit eenvoudig *voelen*.⁷

Dit brengt mij bij de tweede consequentie: voor iedere handeling of uitspraak van de Koning moet ten minste één minister verantwoordelijkheid willen nemen. Onder ieder koninklijk besluit staat – een enkele uitzondering daargelaten – naast de handtekening van de Koning de handtekening van in ieder geval één minister: het zogenaamde “contraseign”.⁸ Een handeling of uitspraak van de Koning die niet gedekt wordt door de ministeriële verantwoordelijkheid kan leiden tot een constitutionele crisis – hetgeen zeker zal gebeuren als de betreffende uitspraak of handeling als “omstreden” kan worden aangemerkt. Dit is de reden waarom het overleg tussen ministers en staatshoofd – zoals het wekelijks beraad tussen minister-president Balkenende en koningin Beatrix iedere maandag op paleis Noordeinde te Den Haag – geheim is. Er mag geen licht zitten tussen de opvattingen van het kabinet en de koningin, de “Eenheid van de Kroon” dient altijd bewaard te worden. Tijdens de kabinetsformatie gelden, zoals bekend, volgens het ongeschreven staatsrecht overigens enige andere regels. Ik zal deze hier echter niet uitwerken.

Artikel 42, 2^{de} lid, van de Grondwet bestaat, zoals we lazen, uit één zin. Deze valt uiteen in twee delen, gescheiden door een puntkomma. Moet nu het 2^{de} zinsdeel uitsluitend worden begrepen in het licht van het 1^{ste} zinsdeel? Met andere woorden: betekent dit nu dat de ministeriële verantwoordelijkheid uitsluitend geldt voor hetgeen de Koning doet en zegt? Het antwoord is heel eenvoudig: neen. De ministers zijn integraal verantwoordelijk voor hun eigen handelen en voor hun gezamenlijke handelen als regering; de verantwoordelijkheid voor de Koning maakt daar deel van uit. Ook werd reeds in de 19^{de} eeuw al aangenomen dat deze verantwoordelijkheid ook geldt voor de onder de minister ressorterende departementen en ambtenaren.⁹ Aan artikel 42, 2^{de} lid, laatste zinsdeel moet dus een zelfstandige betekenis worden toegekend.

⁷ Hierbij speelt tevens het feit dat de koning vaak veel langer in functie is dan een minister of zelfs een minister-president en dus veel meer ervaring heeft dan de andere leden van de regering. Bovendien worden de kinderen van de Oranjes die daadwerkelijk in aanmerking komen voor de troon vanaf hun jeugd al voorbereid op hun taak. Op een enkele uitzondering na geldt dit vrijwel nooit voor politici.

⁸ Artikel 47 van de Grondwet. Overigens mag ook een staatssecretaris zijn of haar contraseign plaatsen.

⁹ Zie noot 3. Zie ook artikel 44 van de Grondwet. Op de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen en de bijzondere positie van het Openbaar Ministerie kan ik, gelet op de beperkte omvang van dit artikel, verder niet ingaan.

Een minister is voorts verantwoordelijk voor de aan zijn of haar departement toegevoegde staatssecretarissen. Het merkwaardige is dat de staatssecretaris *zélf ook* verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Dat leidt er toe dat de staatssecretaris naar twee kanten verantwoordelijkheid is. Immers, de betreffende *minister* zal diens verantwoordelijkheid voor zijn of haar staatssecretaris tegenover de Kamer alleen inhoud kunnen geven als die staatssecretaris ook jegens zijn of haar minister verantwoordelijk is. Een en ander is vastgelegd in artikel 46, 2^{de} lid, van de Grondwet. De parlementaire geschiedenis leert dat de affaires die we gehad hebben met staatssecretarissen vrijwel altijd speelden rond deze dubbele verantwoordelijkheid van de staatssecretaris. Als er in de richting van het parlement licht zit tussen de opvattingen van de minister en zijn of haar staatssecretaris of als het parlement er op een andere wijze in slaagt een wig tussen die twee te drijven dan zal de staatssecretaris al snel moeten wijken. Dit speelde ook bij de recente affaire rond staatssecretaris Nijs van Onderwijs.

Dit is in een paar grote stappen de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁰ Daarmee is dit verhaal nog lang niet af. Ik wijs bijvoorbeeld op de artikelen 68 en 69 van de Grondwet, die het voor het parlement mogelijk maken alle informatie te verlangen van het kabinet die het maar wenst en daarnaast van ministers en staatssecretarissen te eisen dat zij in persoon in de Kamer tekst en uitleg geven.¹¹ Dit zijn de essentiële instrumenten voor het parlement om aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven.

En dan is er nog de vertrouwensregel: een minister die niet langer het vertrouwen van de Kamer geniet *moet* zijn ontslag indienen. De vertrouwensregel – een stuk ongeschreven staatsrecht – is, alhoewel het een afzonderlijk, op zichzelf staand leerstuk vormt, in de praktijk vaak het sluitstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Immers, zonder de vertrouwensregel zou er geen sanctie bestaan die de Kamer kan toepassen als blijkt dat een minister iets heeft gedaan of nagelaten in strijd met zijn verantwoordelijkheid.

¹⁰ Ik wijs er in dit verband op dat de Wet Ministeriële Verantwoordelijkheid uit 1855 die in uw wettenbundel is opgenomen eigenlijk niets met de politieke verantwoordelijkheid zoals besproken in deze bijdrage te maken heeft! Trap tijdens een tentamen dus niet in die valkuil. De Wet Ministeriële Verantwoordelijkheid – die nog nooit is toegepast – geeft regels voor het geval een zittende minister met het strafrecht in aanraking komt.

¹¹ Artikel 69 van de Grondwet spreekt van een uitnodiging de vergadering (in de Kamer) bij te wonen, maar uit het ongeschreven staatsrecht blijkt dat zo een uitnodiging niet geweigerd kan worden.

Met de vertrouwensregel belandt men op het snijvlak van het staatsrecht en de politieke werkelijkheid. De toepassing van deze regel is immers niet aan regels of strakke criteria gebonden. Wanneer moet een schending van de ministeriële verantwoordelijkheid nu leiden tot personele consequenties? Volgens de zogenaamde *Carrington-doctrine*, de meest rigide opvatting, eigenlijk altijd. Ook als het gaat om een situatie waar de betreffende minister er persoonlijk helemaal niets aan kan doen (bijvoorbeeld als het gaat om een of andere *faux pas* van een anonieme ambtenaar waar de minister verantwoordelijk voor was) **moet** de vertrouwensregel strikt worden toegepast.¹² Aan de andere kant van het spectrum bestaat daarentegen juist de opvatting dat de vertrouwensregel alleen moet worden toegepast als de minister zelf, en willens en wetens (opzettelijk) zijn verantwoordelijkheid geschonden heeft. Als het gaat om iets waar de betreffende minister niet in persoon bij betrokken was, en hij of zij daarnaast berouw jegens de Kamer toont en vooral beterschap belooft, dan zal volgens deze doctrine het vertrouwen niet snel worden opgezegd. Deze laatste leer, soms wat smalend als de "sorry democratie" aangeduid, heeft in ons land vrij lang toepassing gevonden. Tussen beide opvattingen zijn verder alle gradaties mogelijk.

Veel is in deze bijdrage onbesproken gebleven. Zo is er bijvoorbeeld nog de zogenaamde *afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid* voor de andere leden van het Koninklijk Huis en de koninklijke familie, hetgeen speelde bij de affaire rond Margarita en verschillende uitspraken van Prins Bernhard die de aandacht trokken. Maar daarover kunt u te zijner tijd meer lezen in mijn proefschrift.

De auteur is alumnus van de Erasmus Universiteit Rotterdam en thans docent bij de sectie Staats- en Bestuursrecht bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van dezelfde universiteit en beschermheer van Ius Mobilé, het dispuut voor staatsrecht, bestuursrecht en internationaal recht van de Juridische Faculteitsvereniging Rotterdam. Zie: www.frg.eur.nl/personal/m.devries en www.geocities.com/iusmobile

¹² Sterker, Lord Carrington, Britse minister van Buitenlandse Zaken ("Foreign Secretary") ten tijde van de Falklands oorlog en naar wie deze doctrine genoemd is, wachtte het debat in de Commons niet eens af en nam zelf ontslag, ofschoon vriend en vijand wisten dat het hem persoonlijk onmogelijk te verwijten viel dat zijn ambtenaren bepaalde signalen in de Argentijnse politiek niet doorzien hadden.