

Een bevoegdheid sui generis

Taco Groenewegen

Het ministerie dat van oudsher Justitie heette, is onder Rutte I veranderd in Veiligheid en Justitie. Een ongelukkig gekozen naam die associaties oproept met een ongunstig type bestuurders. Zo sprak ik ooit eens een Afghaanse voormalige Minister van Binnenlandse Veiligheid. Op oude foto's zag hij er inderdaad ook zo uit: een generaalspet met grote, rijkelijk versierde klep, en daaronder een pilotenbril met gespiegeld glas. Gelukkig hebben we Ivo Opstelten nooit zo uitgedost gezien. Inmiddels is de naam van het ministerie weer veranderd: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Een verbetering, maar ik geef de voorkeur aan het oude Ministerie van Justitie.

Heeft een dergelijke naamswijziging nog juridische gevolgen? Eigenlijk niet, ook al is daar wel over geprocedeerd. In de oude wet COA was geregeld dat de Minister van WVC bevoegd was regels te stellen voor opvang van asielzoekers. Toen het Ministerie van WVC verdween, werd bij Koninklijk Besluit, niet bij wet in formele zin, deze bevoegdheid overgeheveld naar de Minister van Justitie. Kan dat op die manier, ook als de wet expliciet zegt dat de Minister van WVC bevoegd is?

Ja, dat kan: De grondwettelijke bevoegdheid van de Kroon om ministeries in te stellen en taken tussen ministeries te verdelen en her te verdelen zou zinledig zijn, indien deze niet tevens betrekking heeft op het overbrengen zonder tussenkomst van de formele wetgever van bevoegdheden van een ministerie naar een ander of nieuw ingesteld ministerie. (ABRvS 10 oktober 2001, JV 2001, 323).

Inmiddels is de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd. De bevoegdheden worden echter uitgeoefend door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatscourant 2017 nr. 63955). Kan de minister zelf de bevoegdheden nog uitoefenen waarmee hij de staatssecretaris heeft belast? Dat kan blijkbaar, zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2292). De staatssecretaris had geweigerd om een uitkering te verstrekken aan een vreemdeling. Bij besluit van 25 april 2016 had de minister het bezwaar hiertegen ongegrond verklaard, waarschijnlijk omdat de nieuwe staatssecretaris pas per 6 oktober 2016 (Staatscourant 2016 nr. 52135) formeel belast werd met de taken van zijn voorganger.

De advocaat had in die zaak aangevoerd dat, nu de staatssecretaris belast was met de uitvoering van deze taken, de minister niet meer bevoegd was. Maar in artikel 46, tweede lid, van de Grondwet ligt besloten dat de staatssecretaris ondergeschikt is aan de minister, aldus de Afdeling. Deze ondergeschiktheid brengt mee dat de minister bevoegd was, in plaats van de staatssecretaris, om op het bezwaar van de vreemdeling te beslissen.

Als een orgaan een bevoegdheid niet direct aan de wet ontleent, kan het krachtens delegatie bevoegd zijn. De delegans (bijvoorbeeld de minister) kan de bevoegdheid dan niet meer uitoefenen. Dat is hier echter blijkbaar niet aan de orde. Daarnaast kan een bevoegdheid op grond van een mandaat worden uitgeoefend. Dat is hier ook niet het geval, want de staatssecretaris oefent de bevoegdheid zelf uit. In de literatuur wordt dan al snel gesproken van een bevoegdheid sui generis: een term die altijd handig is als een situatie op grond van de normale leerstukken niet goed te verklaren is.