

## 17A Wetgeving

### *De wetgevende taken van het ministerie van Justitie*

Wetgeving behoort zozeer tot de taken van een minister van Justitie, dat het niet alleen ondoenlijk, maar voor de lezer ook niet interessant zou zijn, als ik een poging zou wagen tot een enigszins gedetailleerde beschrijving. Het gaat dus om een keuze. Daarbij stonden mij aanvankelijk enkele wetgevingsprojecten voor ogen waarbij zich in de publiciteit controverses voordeden en ik gaf daaraan de werktitel 'controversiële wetgeving'. Het gaat achteraf in de te beschrijven gevallen echter om meer dan alleen de controverses die in de publiciteit kwamen.

Het terrein wetgeving is uitgebreid. Dat blijkt al uit het feit dat het ministerie vier stafafdelingen wetgeving kende: Privaatrecht, Publiekrecht, Nieuw Burgerlijk Wetboek en Harmonisatie wetgeving. Privaatrecht omvat niet alleen het burgerlijk recht, het handelsrecht en het burgerlijk procesrecht, zoals in de desbetreffende wetboeken neergelegd, maar ook bijzondere wetten, zoals de Auteurswet en andere wetten betreffende de intellectuele eigendom. Onder publiekrecht vallen het grote terrein van strafrecht en strafvordering, de Wet economische delicten en talrijke regelingen die betrekking hebben op de verhouding overheid en samenleving, van Wet wapens en munitie en Politiewet tot Advocatenwet en Deurwaarderswet en van de organisatie van de rechtspraak tot de Vreemdelingen wet en de Opiumwet.

Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet, Kieswet daarentegen vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en onderwijswetten en sociale wetgeving onder respectievelijk de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daar kijkt het ministerie van Justitie wel naar om onderlinge verbanden in het oog te houden. Dat behoorde tot de taak van de stafafdeling Harmonisatie wetgeving.

Het nieuwe burgerlijk wetboek was in grote trekken gereed. De boeken 1 en 2 – personen- en familierecht en rechtspersonen (vennootschappen, stichtingen, verenigingen e.d.) waren al ingevoerd. In mijn ministerstijd ging het om de invoeringswetten van de boeken 3, 5 en 6, die het goederenrecht en de verbintenissen regelen, en om een nieuw erfrecht, dat in boek 4 moest worden neergelegd, maar waarover de meningen van het ministerie en mij botsten met die van het notariaat. Het is duidelijk dat met deze projecten de stafafdeling Wetgeving Nieuw Burgerlijk Wetboek was belast alsmede ook een regeringscommissaris. Een andere regeringscommissaris hield zich met een kleine staf bezig met het ontwerpen van boek 8, over verkeer en vervoer.

Naast dit alles was er nog een groot nieuw project, waarvoor de grondslag was gelegd in de nieuwe Grondwet die op 17 februari 1983 werd afgekondigd: de codificatie van het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht. Deze codificatie leidde tot de Algemene bestuurswet (Awb), waarvan de eerste gedeelten nog in mijn ministerstijd tot stand kwamen. Ook met

deze codificering werd een regeringscommissaris belast die door de stafafdeling Wetgeving publiekrecht ter zijde werd gestaan.

Ik kreeg in de loop van de jaren met een viertal regeringscommissarissen van doen, geleerden van aanzien. De regeringscommissaris voor de boeken 3, 5 en 6 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, Wouter Snijders, vicepresident van de Hoge Raad, die ik bij de eerste kennismaking al voor het hoofd stootte,<sup>1</sup> noemde ik al. Ook noemde ik professor H. Schadee, die boek 8 ontwierp en mij jaarlijks met een bezoek vereerde om mij in zijn 'state of the union' zijn vorderingen toe te lichten.<sup>2</sup> Als regeringscommissaris voor de codificatie van het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht droeg ik in september 1983 Michiel Scheltema voor, voormalig plaatsvervangend hoofd van de stafafdeling Wetgeving publiekrecht en staatssecretaris van Justitie tijdens de twee kortstondige kabinetten-van Agt II en III. In het kader van de deregulering werd tijdens het tweede kabinet-Lubbers besloten tot gedetailleerde toetsing aan de hand van specifieke criteria van nieuwe wetgeving door het ministerie van Justitie, werd ten slotte Ernst Hirsch Ballin, ook voormalig wetgevingsjurist bij Wetgeving publiekrecht, regeringscommissaris voor de toetsing van wetgeving. Daarmee beschikte ik sinds 1987 over een kwartet regeringscommissarissen.

Der wetgevingsjuristen die aan de stafafdelingen wetgeving waren verbonden, waren juristen die, vergelijkbaar met rechters, officieren van justitie en advocaten, hun juridisch vakmanschap beoefenden met inzicht in maatschappelijke verhoudingen en ontwikkelingen en zich bewust van de noodzaak dat het resultaat op draagvlak moest kunnen rekenen. De regelgeving die berust op rechtswetenschap normeert individuele en maatschappelijke verhoudingen, gericht op een samenleving die voldoet aan de hoge criteria van een democratische rechtsstaat waarin individuele vrijheid en solidariteit zich evenwichtig ontwikkelen.

### *Nieuw Burgerlijk Wetboek*

Ik beschreef in hoofdstuk 6 al de moeizame strijd over het erfrecht. De invoering van de boeken 3, 5 en 6 waren soms juridisch ingewikkeld, vooral in verband met overgangsrecht, maar politiek zelden controversieel. Ik herinner mij eigenlijk maar één politiek getint onderwerp en dat betrof de positie van de huurder in geval een met hypotheek belast woonhuis door de geldschieter wordt executoriaal wordt verkocht. Het gaat daarbij om de belangenafweging tussen de huurder tegenover de geldschieter met wiens geld het huis is gefinancierd.

Bij de regeling van de productaansprakelijkheid – een betrekkelijk nieuw leerstuk in die tijd – deed zich wel in Brussel een probleem voor. Daarbij trok ik helaas aan het kortste eind. De Europese Economische Gemeenschap (EEG) – voorloper van de Europese Unie – had het onderwerp productaansprakelijkheid aan zich getrokken om de begrijpelijke reden dat op dat gebied harmonisatie van wetgeving in de lidstaten wenselijk was in verband met de gemeenschappelijke markt. De Raad van de EEG gaf op 25 juli 1985 een richtlijn uit, die noopte tot

regeling van productaansprakelijkheid in de nationale wetgeving.

Productaansprakelijkheid beoogt de consument te beschermen tegen producten die gebreken vertonen of schade kunnen veroorzaken. De fabrikant is dan aansprakelijk. Sinds de invoering van deze aansprakelijkheid, is het terugroepen van producten met gebreken of schadelijke werking een gebruikelijk fenomeen geworden dat voordien onbekend was. Tijdens de onderhandelingen over de ontwerprichtlijn was met het erover eens dat in geval van schade aan een product dat wordt gebruikt in de privésfeer geschillen over kleine schadebedragen voorkomen moesten worden en dat dus alleen vergoeding van schade gevorderd kon worden boven een bepaald minimumbedrag. Daarom werd voorgesteld dat er een franchise zou gelden. Die franchise zou worden bepaald op 500 Ecu, de vóór de invoering van de euro in 2001 gebruikte theoretische Europese munt. De latere waarde van de euro was gelijk aan één Ecu. De vraag was nu of bij een hogere schade de eerste 500 Ecu in het geheel niet betaald hoefde te worden of dat de schade wel volledig, met inbegrip van de eerste 500 Ecu, moest worden vergoed. Met andere woorden zou dit bedrag alleen maar een drempel zijn om geschillen over kleine bedragen te voorkomen, of zou de eerste 500 Ecu altijd voor rekening van de consument zijn.

Ik voelde voor de drempel, omdat dan niet geprocedeerd zou worden over kleine vorderingen. De Romeinen zeiden al: de *minimis non curat praetor* – de rechter houdt zich niet bezig met kleinigheden. Een franchise echter, zoals in het ontwerp stond, houdt in dat de producent de eerste 500 Ecu nooit hoefde te betalen, ook niet als de schade hoger was. Ik zag – en zie – niet in waarom de producent bij grote schade een *douceurtje* van 500 Ecu zou moeten krijgen en de gedupeerde consument met een eigen risico zou moeten blijven zitten.

De onderhandelingen werden echter gevoerd door de ministers van Economische Zaken, in casu staatssecretaris Piet van Zeil. Hij kreeg van mijn ministerie instructies mee om te bepleiten dat het om een drempel moest gaan, niet om een eigen risico. Helaas kwam hij onverrichter zake terug en de richtlijn van 25 juli 1985 bepaalt in artikel 9 dat het om een franchise moet gaan. Dientengevolge luidt nu artikel 190, eerste lid, van boek 6 van ons Burgerlijk Wetboek:

De aansprakelijkheid, bedoeld in artikel 185, eerste lid, bestaat voor

- a. schade door dood of lichamelijk letsel;
- b. schade door het produkt toegebracht aan een andere zaak die gewoonlijk voor gebruik of verbruik in de privésfeer is bestemd en door de benadeelde ook hoofdzakelijk in de privésfeer is gebruikt of verbruikt, met toepassing van een franchise ten belope van € 500.

### *Misbruik van vennootschappen*

De al ingevoerde boeken 1 en 2 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek behoorden na de

inwerkingtreding weer tot het werkterrein van Wetgeving privaatrecht. Het vennootschapsrecht, staat, hoewel bij de invoering van boek 2 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek op 26 juli 1976 geheel nieuw geregeld, nooit stil. Er waren dus de nodige wijzigingen, zoals de juridische fusie, de oprichting van vennootschappen door één persoon en de verplichte tussenkomst van de notaris daarbij, en de misbruikwetgeving. In kringen van juristen was de kort voor mijn aantreden als minister ingediende misbruikwetgeving geruchtmakend.

Er werd van besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid nogal eens misbruik gemaakt doordat directeuren-aandeelhouders zichzelf verrijkten en de vennootschap met schulden overladen failliet lieten gaan. Een vennootschap beperkt de aansprakelijkheid van de ondernemer, doordat niet de ondernemer zelf het risico draagt van zijn handelen als ondernemer, maar de vennootschap die de onderneming drijft. Om misbruik van deze aansprakelijkheidsbeperking tegen te gaan, beoogden enige wetsvoorstellen de bestuurders toch aansprakelijk te laten zijn als bij faillissement zou blijken dat de bestuurder zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld en aannemelijk is dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Indien de bestuurder niet heeft voldaan aan bepaalde, in de wet omschreven verplichtingen wordt zowel de onbehoorlijkheid van zijn bestuur als het feit dat dit de oorzaak was van het faillissement, vermoed. Deze formulering houdt in dat de bestuurder in die gevallen aansprakelijk is, tenzij hij bewijst dat het faillissement niet aan zijn nalatigheid te wijten is. In de Verenigde Staten waren al voorbeelden bekend van de opheffing van de beperkte aansprakelijkheid. Piercing the corporate veil wordt dit genoemd.

Onder vennootschapsjuristen bestond uiteraard veel belangstelling voor de in ons land nog ongekende doorbreking van de aansprakelijkheidsbeperking. Zo ook bij mijn vroegere kantoorgenoot, Peter van Schilfgaarde, aan wie voor de fusie tussen mijn oude kantoor met de kantoren Dutilh c.s. en Slager c.s. een compagnonstoezegging was gedaan, die kwam te vervallen toen hij nog vóór de fusie besloot een hoogleraarschap aan de Rijksuniversiteit Groningen te aanvaarden. Daar – in Groningen – organiseerde hij belangrijke congressen over vennootschapsrecht. Ik ging daar in 1986 naartoe en kritiek werd mij niet bespaard.

Van Schilfgaarde vertelde mij jaren later een anekdote die een licht werpt op de verhoudingen binnen het ministerie. Het Tweede Kamerlid, Alida Wessel-Tuinstra van D66, had in overleg met haar politieke geestverwant, Peter van Schilfgaarde, een amendement ingediend dat zijns inziens tot verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel leidde. Tot hun teleurstelling had ik dit afgewezen. Peter had Elida aangeraden mij te vragen om een onderhoud in de hoop dat ik dan mijn mening over het amendement zou herzien. Hij kende mij, zo had hij haar gezegd, als een redelijk man en ik zou zeker ontvankelijk zijn voor haar, naar zijn mening redelijke argumenten. Bij mij op met ministerie had ik haar samen met de raadadviseur Jaap van Rijn van Alkemade, bekwaam vennootschapsjurist, ontvangen. Jaap had geen krimp gegeven en ik had hem gesteund. Bij mijn bezoek in Groningen – zo nog altijd het verhaal van Peter – had Peter mij gevraagd waarom ik toch zo halsstarrig aan de oorspronkelijke tekst had vastgehouden en het alleszins redelijke amendement niet had willen

overnemen. Ik had Van Rijn toch best kunnen overrulen. Mijn antwoord zou volgens Peter geweest zijn dat ik een zo loyale en capabele ambtenaar niet in de kou liet staan voor een tekst die ook gemist kon worden. Herinneren doe ik het mij niet, maar het klopt wel met mijn opvatting dat loyaliteit van twee kanten komt. Voor een minister is loyaliteit van de ambtenaren die hem terzijde staan een kostbaar goed, omdat hij vertrouwen in hen kan stellen. Het laten blijken van vertrouwen onderhoudt de loyaliteit. Jaap van Rijn van Alkemade had ik tijdens mijn groentijd in Leiden een keer ontmoet, maar ik meen dat hij toen al zijn doctoraal examen had gedaan. Hij behoorde dus tot de al enigszins vergrijsde wetgevingsjuristen en kon op grote ervaring bogen. Die ervaring dient de kwaliteit van ons democratisch bestuur en was mijn vertrouwen waard.

Dat neemt niet weg dat een minister, die altijd verantwoordelijk is en de politieke richting bepaalt, wel op zijn *qui vive* moet zijn bij de beoordeling van nieuwe voorstellen. Dat lukte mij vaak wel, maar ook wel eens niet, naar ik later zal beschrijven.

### *Het nieuwe naamrecht*

Staatssecretaris Virginie Korte-van Hemel en ik waren wel op onze hoede toen de wetgevingsambtenaren – in dit geval bekwame jonge vrouwelijke juristen van Wetgeving privaatrecht onder leiding van Erik Lukács – met voorstellen voor een nieuw naamrecht kwamen. In ons land bestond al lang een traditie dat kinderen de achternaam van de vader kregen en aanvankelijk zelfs werden aangeduid als zoon of dochter van de voorafgaande voornaam van de vader. Sinds de invoering van de burgerlijke stand en de Code Napoleon ten tijde dat ons land deel uitmaakte van het Franse keizerrijk, zijn achternamen verplicht en droegen wettige kinderen de familienaam van de vader. Onwettig geboren kinderen daarentegen ontvingen in hun geboorteakte de familienaam van hun moeder. Er is allerlei kritiek op dit systeem denkbaar. Deze kritiek werd sterker naarmate aan het Verdrag van de Verenigde Naties inzake burgerlijke en politieke rechten het argument kon worden ontleend dat het bestaande naamrecht discrimineerde.

Er moest dus wat aan het naamrecht worden veranderd waardoor de positie van man en vrouw ook wat betreft de door echtparen en kinderen te dragen familienamen gelijk en in elk geval gelijkwaardig zou zijn. Dat betekende een keuzemogelijkheid voor de ouders. Maar daarin zijn ook weer variaties denkbaar. Zouden alle kinderen uit een huwelijk dezelfde achternaam – van de moeder of van de vader – moeten dragen of konden de ouders daarin ook afwisseling brengen. Dan weet niemand meer wie wel of geen bloedverwant is.

Toen Virginie Korte-van Hemel, de staatssecretaris van wie ik vanwege de mogelijkheid van beperking van de alimentatieduur na echtscheiding medeverantwoordelijkheid voor familie- en personenrecht had verlangd, en ik het wetsvoorstel naamrecht onder ogen kregen, bleek dat de wetgevingsjuristen zich hadden uitgeput in een zo ‘liberale’ regeling dat er een maximale keuzemogelijkheid zou komen met tegelijkertijd een zo grote mate van bescher-

ming van de vrouw als ‘zwakkere’ echtgenoot, dat het op wantrouwen ging lijken. Bij de geboorteaangifte zou de man gewapend moeten zijn met een schriftelijke verklaring van de zojuist bevallen moeder waarin zij verklaarde in te stemmen met de in die verklaring vermelde voornamen en achternaam van het kind. Bij een volgend kind kon de achternaam van de andere ouder worden gekozen.

De staatssecretaris en ik waren het als mensen die de praktijk kenden, al gauw erover eens dat dit systeem niet zou werken. Het werd voor de wetgevingsjuristen, zo vrees ik achteraf, een wat onthutsend gesprek. Ik stelde hun de praktijk voor van een jonge vader, die, ondanks de nood van onze tijd, wél werk had en maar één dag vrij, wat toen niet ongebruikelijk was. In de hectiek van de bevalling had hij vergeten de jonge moeder een verklaring te laten ondertekenen, waarna de ambtenaar van de burgerlijke stand hem onverrichter zake naar huis had gestuurd. Intussen was het te laat geworden voor een tweede gang naar het raadhuis en de aangifte bleef achterwege. Wie heeft er nu belang bij een aangifte? Dat is toch primair de overheid die moet zorgen voor een betrouwbare bevolkingsadministratie. Dus moet het doen van aangifte zo laagdrempelig mogelijk zijn. Misschien was het wel daarom dat er geen leges verschuldigd waren bij een geboorteaangifte, maar wel bij een huwelijk.

Ik vroeg ook of al die verklaringen door de burgerlijke stand bewaard moesten worden om als bewijs te kunnen dienen als er later onenigheid over de naamgeving ontstond en waar dat allemaal gearchiveerd moest worden. Dat zou echter pas bij de redactie van de uitvoeringsbesluiten aan de orde komen, luidde het antwoord. Het leek Virginie Korte en mij beter met het oog op de bestrijding van bureaucratie en het streven naar deregulering om al bij de wetgeving zelf stil te staan bij de administratieve gevolgen ervan.

Onze kritiek ging verder. Op school zou verwarring ontstaan over welke kinderen nu bij welke ouders hoorden, als kinderen uit één gezin verschillende achternamen dragen. Het systeem zou er na verloop van tijd toe moeten leiden dat aan iedereen een soort stamboeknummer toegekend zou moeten worden om te kunnen nagaan wie bloed- en aanverwanten van elkaar waren, want vaststelling van afstamming wordt met wisselende namen praktisch ondoenlijk. Dat is toch een ontwikkeling die niemand wil. Het burgerservicenummer bestond nog niet en is er bovendien om geheel andere redenen gekomen. Ik voeg aan het bovenstaande toe dat het wetgevingsproject gelukkig in een prille fase verkeerde en er nog geen uitvoerige toelichtingen waren geschreven.

Wij besloten het project verder te laten rusten. Dit werd aan de Tweede Kamer bekend en bij de begrotingsbehandeling werd gevraagd waar het nieuwe naamrecht bleef. Ik antwoordde dat dit geen prioriteit had – het gebruikelijke jargon als aan iets voorlopig geen aandacht en tijd meer werd besteed. Dit kwam mij later op een soort terechtwijzing door de Hoge Raad te staan, die in een ingewikkelde naamkwestie niet zelf tot een oplossing van het probleem kwam omdat het wachten was op de wetgever. De staatssecretaris en ik besloten toen eerst het afstammingsrecht opnieuw te regelen om een eind te maken aan de discriminerende behandeling van buiten het huwelijk geboren kinderen.<sup>3</sup> Dit wetsvoorstel is door mijn

opvolger Ernst Hirsch Ballin ingetrokken omdat hij door verdere ontwikkelingen, mede op het gebied van verschillende samenlevingsvormen, een gecombineerde regeling van afstammings- naam- en adoptierecht wenselijk achtte. Vervolgens werden door zijn opvolger, Winnie Sorgdrager, naam-, afstammings- en adoptierecht geregeld op een wijze die het verwijt van discriminatie niet langer gegrond doet zijn.<sup>4</sup> Maar toen leefden wij allang in de jaren negentig. Wetgevingsjuristen moeten een lange adem en veel zitvlees hebben

### *Auteursrecht*

Naar mijn indruk bestond er een krachtige lobby om de rechten van auteurs en scheppers en uitvoerders van andere kunstvormen, zoals muziek, aan hun rechtmatige inkomsten te helpen. Het ging daarbij om onder andere de zogenoemde naburige rechten, die ook uitvoerende kunstenaars aanspraak op vergoedingen gaven, het reprorecht, waarover ik in hoofdstuk 6 al sprak in verband met de fotokopieën die geteld zouden moeten worden, en nog veel meer. Controversieel lag de in te voeren verplichting dat betaald zou moeten worden voor het afspelen van achtergrondmuziek. Het was sinds kort in zwang gekomen om in winkels en horecagelegenheden achtergrondmuziek ten gehore te brengen. Daarvoor werd niets betaald aan de auteurs en de uitvoerende kunstenaars. Een wetsvoorstel beoogde daarin verandering te brengen. Dit viel bijzonder slecht bij de betrokkenen en middenstandsorganisaties maakten bezwaar. Bij de openbare behandeling van het wetsvoorstel was de publieke tribune van de Tweede Kamer goed bezet met bezwaarde middenstanders. Ik besloot met een ook voor hen duidelijk voorbeeld uit te leggen dat het een alleszins redelijk voorstel was. Ik maakte mij daarmee bij hen verre van populair, maar leidde daaruit af dat ik op gevoelige wijze doel getroffen had. Ik zei dat gebruik van de producten van scheppende en uitvoerende kunstenaars zonder ervoor te betalen voor hen net zo schadelijk was als winkeldiefstal voor de winkelier. De publieke tribune was verontwaardigd maar de Kamer nam het voorstel aan, en daar ging het om.

Meer moeite kostte het belanghebbenden en Kamerleden ervan te overtuigen dat er geen enkel middel – zelfs niet dat van wetwijziging – was om op te komen tegen een tweetal beslissingen van de Hoge Raad van 30 oktober 1981 die inhielden dat ook secundaire uitzending van televisieprogramma's vielen onder auteursrechtelijke bescherming. Men vond het niet redelijk dat als een omroep al auteursrechten had betaald voor uitzending van een beschermd werk via de ether, de exploitant van kabeltelevisie nogmaals auteursrechten moet betalen, omdat dit moest worden aangemerkt als een nieuwe uitvoering van het werk. Eigenlijk was er – op details na – niets nieuws onder de zon, want de Hoge Raad had op 27 juni 1958<sup>5</sup> ten aanzien van draadomroep in gelijke zin beslist, en daarvoor zelfs al in 1938<sup>6</sup> voor het via en luidspreker ten gehore brengen van een door de radio uitgezonden werk in een publieke ruimte.

De toepasselijke bepalingen in de Auteurswet berustten op internationale verdragen, de

Berner Conventie van 9 september 1886 en wijzigingen daarvan. De Auteurswet moest aan dit verdrag blijven voldoen en kon Nederland niet wijzigen. Opzegging was niet aan de orde. Berusting in het recht van scheppers en uitvoerders van kunstwerken was het enige wat de bewaarden restte. Voor hen gold *lex dura sed lex* – de wet is hard maar wet – voor de rechthebbenden de vreugde van rechtsbescherming.

### *Beperking van de alimentatieduur*

Hoewel ik meende bij mijn aantreden als minister alle zorgvuldigheid in acht te hebben genomen om te voorkomen dat ik in problemen zou komen als de beperking van de alimentatieduur voor de gescheiden echtgenoot aan de orde kwam, gebeurde dat op onvoorziene wijze toch. De kwestie was al geruime tijd actueel en in 1981 had een werkgroep onder voorzitterschap van Erik Lukács een rapport *Grenzen aan de alimentatieduur* uitgebracht. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie had onderzoek gedaan naar de maatschappelijke opvattingen over de duur van alimentatieverplichtingen. Bij de taakverdeling tussen de staatssecretaris en mij had ik aanvankelijk voorgesteld dat alleen de staatssecretaris belast zou zijn met familierechtelijke wetgeving. Op aandrang van Leo Oranje had ik erin toegestemd dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid zou zijn. De staatssecretaris zou zich echter belasten met de behandeling van een eventueel in te dienen voorstel tot begrenzing van de periode gedurende welke de ene echtgenoot na echtscheiding moet voorzien in het levensonderhoud van de andere. Dit voorstel kwam er in 1985.

Nadat de ministerraad het om advies had toegezonden aan de Raad van State, kwam deze met een afwijzend advies<sup>7</sup> en in een dergelijk geval moet de ministerraad besluiten of het wetsvoorstel al dan niet ter behandeling aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De ministerraad beraadslaagde hierover in de geruchtmakende vergadering van 1 november 1985, waarin ook het definitieve besluit tot de plaatsing van 48 kruisvluchtwapens werd genomen. De stafafdeling Wetgeving privaatrecht had naar aanleiding van het advies van de Raad van State een nader rapport opgesteld, waarin op de kritiek was ingegaan. De conclusie was dat de raad onvoldoende rekening had gehouden met de maatschappelijke en sociale ontwikkelingen die begrenzing geboden maakten. Het wetsvoorstel moest na aanpassing van de memorie van toelichting op onderdelen worden ingediend.

De Raad van State had bezwaren geopperd tegen de uitgangspunten voor limitering van de alimentatieduur. Dit was volgens de twee ministers die in de ministerraad het woord voerden, Jan de Koning en Onno Ruding, een politieke kwestie en daar ging de Raad van State niet over. De raad was ook van oordeel dat in enkele gevallen het voorgestelde maximum van 12 jaren te kort was. Hier tilden Ruding en De Koning niet zwaar aan. In mijn reactie kon ik vermelden dat de Hoge Raad in een recent arrest had overwogen dat de rechter niet in elk afzonderlijk geval over de duur van de onderhoudsverplichting kon beslissen. Dit was een aanwijzing dat hier een taak lag voor de wetgever en in beide Kamers was op een



wettelijke limitering aangedrongen.

Besloten werd het wetsvoorstel met het nader rapport en de op enkele punten aangepaste memorie van toelichting aanhangig te maken. Precies een week later werd het ingediend.<sup>8</sup> De schriftelijke voorbereiding in de Tweede kamer heeft veel voeten in de aarde en duurt lang. Er blijkt aanleiding tot niet minder dan drie nota's van wijziging en twee nota's van verbetering. De plenaire behandeling in de Tweede Kamer zal op 9 september 1987 – bijna twee jaar na de indiening – plaatsvinden. Op 8 september heeft *de Volkskrant* er lucht van gekregen dat de staatssecretaris het wetsvoorstel zal verdedigen en niet de minister zelf. Onder het kopje 'boosaardig' schrijft Jan Tromp dat ik de staatssecretaris voor de behandeling laat opdraaien om daardoor de CDA-fractie, die bij de schriftelijke voorbereiding nogal wat bezwaren tegen de voorgestelde beperking heeft opgeworpen, onder druk te zetten.

Op dinsdag 8 september 1987 vraagt de fractievoorzitter van de PPR, Ria Beckers-de Bruijn, bij de regeling van werkzaamheden of de voorzitter wil navragen of de minister van Justitie als eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel over de alimentatie ook als eerste woordvoerder het wetsvoorstel zal verdedigen. Mocht dat niet zo zijn, dan wil haar fractie de argumenten vernemen en daarover met de minister-president een discussie voeren voordat het wetsvoorstel aan de orde komt. De reden die zij opgeeft is dat belangenverstrengeling actueel is. De mogelijkheid dat op die manier ongemerkt een informeel verschoningsrecht binnensluipt, heeft volgens haar zodanige consequenties, dat een discussie vereist is. Zij weet kennelijk al dat ik het wetsvoorstel niet zal verdedigen en kent blijkbaar ook de reden.

Op dat moment treedt Theo Joekes op als Kamervoorzitter. Hij reageert met de mededeling dat ik door een gelukkig toeval in de zaal aanwezig ben en desgewenst kan reageren. Ik ben helemaal niet door een of ander toeval in de Kamer, maar omdat direct na de regeling der werkzaamheden over de Wet persoonsregistratie gestemd zal worden en het een goede gewoonte is dat de ministers die verantwoordelijk zijn voor een wetsvoorstel bij de stemming aanwezig zijn. En of ik nu wel of niet wil, het 'desgewenst' is niet meer dan een beleefdheidsfrase en ik moet reageren. Ik zeg te begrijpen dat mevrouw Beckers reageert op een artikel in de *Volkskrant* met de titel 'boosaardig' en dat dit woord wel op het artikel slaat, maar ten onrechte met mijn persoon in verband wordt gebracht. Ik zet uiteen van het begin van mijn ministerschap, van het moment waarop ik door mijn partij en vervolgens door de formateur werd gepolst, op het standpunt heb gestaan dat ik de schijn moet vermijden in de Kamer een wetsvoorstel te verdedigen waarbij ik een persoonlijk belang zou kunnen hebben. Ik vermeld de taakverdeling tussen de staatssecretaris en mij op het gebied van het personen- en familierecht. De taakomschrijving van november 1982 is in juli 1986 bij het aantreden van het tweede kabinet-Lubbers ongewijzigd gebleven. Ten slotte vermeld ik ook dat ik, toen ik bij voorzitter Dolman in november 1982 mijn opwachting maakte heb aangemeld dat ik, indien beperking van de alimentatieduur aan de orde zou komen, de behandeling daarvan aan de staatssecretaris zou overlaten.

Ria Beckers meent in haar repliek dat van een individueel verschoningsrecht sprake is en

dat daarover een voorafgaande discussie met de minister-president nodig is. Ik reageer dan boos dat ik het bijzonder onaangenaam vindt in een discussie te worden betrokken die ik juist door strikt te handelen had willen voorkomen. Ik noem het een smoezelige discussie. De staatssecretaris is ten volle bevoegd de openbare behandeling in beide Kamers alleen voor haar rekening te nemen, zij is daartoe ook ten volle bereid en heeft dat van het begin af aan geweten en staat geheel achter de inhoud van het wetsvoorstel en de van de regering zijde ingediende memories.

Het feit dat ik de discussie smoezelig heb genoemd, komt mij op een reprimande van de fungerend voorzitter te staan, waardoor ik nog meer betreurd dat Dolman, die ik tijdig had ingelicht over de reden waarom ik niet bij de behandeling betrokken wilde zijn, er deze keer niet zelf is.

Ria Beckers wil stemming over haar ordevoorstel. Het duurt even voordat daarvoor voldoende steun – vier medestanders – is, maar dan volgt de stemming waarbij zij alleen steun van haar eigen fractie krijgt. Einde incident. Wat de Kamer betreft. Jan Tromp belt mij 's avonds op en biedt zijn excuses aan voor het artikeltje, waarin hij mij ongegrond van boosaardigheid had beticht. Ik waardeer dat zeer. Het is een weinig voorkomend verschijnsel dat journalisten zo openlijk en sportief excuses maken. Het is mij maar een keer bij een andere gelegenheid overkomen.

De plenaire behandeling vindt dan volgens de voorgenomen agenda plaats op 9 en 10 september. Pas op 29 oktober wordt er gestemd. Dit uitstel vindt zijn oorzaak in een vraag of de alimentatie fiscaal aftrekbaar blijft als deze voortvloeit uit een overeengekomen verlenging van de termijn. De staatssecretaris beantwoordt de vraag per brief op 16 september, maar dan is weer een mondeling overleg met haar en de staatssecretaris van Financiën, Henk Koning, gewenst, die de verlangde toezegging doet. Op 27 oktober worden de algemene beraadslagingen voor korte tijd heropend. Bij de stemming op 29 oktober worden de ingediende amendementen verworpen en het wetsvoorstel aangenomen met de stemmen van PvdA, VVD, D66 en PSP. De gehele klassieke rechterzijde en de PPR zijn tegen.

In de Eerste Kamer zijn wederom vele beren op de weg. Er moet zelfs een novelle worden ingediend.<sup>9</sup> Uiteindelijk komt het daar op 26 april 1994 – ik ben dan Eerste Kamerlid – aan de orde, verdedigd, nog steeds door de staatssecretaris van Justitie, dan Aad Kosto. Tegelijkertijd worden behandeld de al vermelde novelle en de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding.<sup>10</sup> Bij scheiding had de gescheiden echtgenoot al recht op nabestaandenpensioen, maar nu wordt ook het ouderdomspensioen tussen scheidende echtgenoten verdeeld.

De novelle bevatte enkele bepalingen die het mogelijk zouden maken dat de rechter in enkele schrijnende gevallen de alimentatieduur toch kon verlengen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel beperkte in alle gevallen de alimentatieduur bij kinderloze huwelijken die korter dan vijf jaren hadden geduurd op maximaal de duur van het ontbonden huwelijk. Hierop kwamen als uitzonderingen het geval dat de ene echtgenoot al AOW-gerechtigd is en dan de andere nog niet en een huwelijk dat op hoge leeftijd is gesloten en korter dan vijf jaren heeft

geduurd. Een novelle is wetsvoorstel dat wijziging beoogt van een in de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel of een door de Eerste Kamer onder de voorwaarde van indiening van een novelle aanvaard wetsvoorstel. In de Tweede Kamer kunnen wijzigingen in aanhangige wetsvoorstellen gebracht door aanvaarding van een door een of meer Kamerleden ingediende amendementen of een door de regering bij nota van wijziging aangebrachte verandering, maar na aanvaarding door de Tweede Kamer kan de tekst niet meer gewijzigd worden. Wenst de Eerste Kamer – of de regering bij nader inzien – toch een wijziging, dan is daarvoor een wet nodig opdat de Tweede Kamer zich over doe wijziging kan beraden en beslissen.

Hoe moeizaam de weg naar limitering van de alimentatieduur was, blijkt wel uit het beschreven verloop. En dan heb ik nog niet eens vermeld dat ook de novelle nog tot vier nota's van wijziging heeft geleid, waarvan er één alleen maar strekte tot aanpassing aan de intussen gewijzigde echtscheidingsprocedure, die tot 1 juni 1993 een dagvaardingsprocedure was en nadien met een verzoekschrift kon worden gevraagd. Aan het draagvlak hebben de wijzigingen en de samenloop met de regeling van de pensioenaanspraken na scheiding wel bijgedragen: in de Eerste Kamer stemden alleen nog maar SGP, RPF, GPV en het VVD-lid Ton van Boven tegen. Mogelijk heeft ook invloed gehad dat niet alleen hardheidsclausules zijn aangebracht, maar ook steeds duidelijker werd dat de jongere generatie gehuwde vrouwen tijdens het huwelijk bleef werken of door betere opleiding en vroegere werkzaamheden gemakkelijker opnieuw in eigen levensonderhoud kon voorzien dan voorheen het geval was. De gebleken controversialiteit rechtvaardigt naar mijn mening nog meer mijn beslissing mij van deelneming aan het debat met de Staten-Generaal te onthouden en de verantwoordelijkheid bij de staatssecretaris te leggen. In het liber amicorum *Afscheid van Ruud Lubbers* vindt Arendo Joustra dat ik het goede voorbeeld had gegeven door de verdediging van het wetsvoorstel aan de staatssecretaris over te laten.<sup>11</sup>

### *De Wet-Mulder*

Onder deze benaming gaat voor die tijd revolutionaire wetgeving schuil. Het betreft de handhaving van verkeersvoorschriften. Bij mijn aantreden als minister in november 1982 vielen overtredingen van het Wegenverkeersreglement, dat de in het wegverkeer in acht te nemen gedragingen en vooral de in dat verkeer verboden gedragingen bevat, onder het strafrecht, zoals alle gedragingen die strafbaar zijn gesteld, ongeacht of dit is bepaald in het Wetboek van Strafrecht, een andere wet, een algemene maatregel van bestuur of verordening van een gemeente of een provincie. De strafrechtelijke handhaving legde een zo groot beslag op de tijd van politie, Openbaar Ministerie, kantonrechters en rechtbanken dat het wenselijk werd om naar andere mogelijkheden van rechtshandhaving uit te zien. Duitsland kende al de Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), die autoriteiten de bevoegdheid geeft boetes op te leggen in geval van overtreding van bepaalde ordeningsregels (Ordnungswidrigkeiten).

Die wet gold daar onder andere bij overtreding van verkeersregels. In ons land waren er

die er wel oren naar hadden om bij verkeersovertredingen een dergelijke administratiefrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving door oplegging van boetes mogelijk te maken. Het voornaamste verschil met het klassieke strafrecht zou erin gelegen zijn dat er niet eerst een rechtsgang plaatsvindt, die kan eindigen in strafoplegging door de rechter in de vorm van een boete, maar dat het bestuur of het Openbaar Ministerie de boete oplegt, waartegen degene die de boete moet betalen kan protesteren door alsnog een beroep op de rechter te doen, die dan achteraf oordeelt.

Er bestond sinds 1959 al een praktijk waarbij niet alleen het Openbaar Ministerie maar ook de politie bij wege van transactie een boete kon opleggen, maar daarbij had de gestrafte zelf de gelegenheid te beslissen of hij deze al dan niet betaalde. Deed hij dat niet, dan moest de politie alsnog proces-verbaal opmaken en als de overtreder vervolgens de door het Openbaar Ministerie opgelegde transactieboete ook niet betaalde, moest het Openbaar Ministerie hem dagvaarden. Velen betaalden een transactie niet, in de hoop dat zij door de veelheid van zaken en administratieve handelingen door de mazen van het net zouden glippen. De overbelasting van de rechter, Openbaar Ministerie en politie hield aan. Tot de voorstanders om in ons land een regeling als in Duitsland in te voeren, behoorde Ed Nijpels, de voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Mij leek het, toen ik eenmaal tot het ministerschap was geroepen, ook een uitstekend idee. Er was evenwel een probleem. Uiteraard was er onder mijn voorganger ook al over nagedacht. Omdat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg een zaak aanhangig was van een Turkse staatsburger, Öztürk, die in Duitsland voor een verkeersovertreding beboet was volgens de OWiG, vroeg men zich af of de administratiefrechtelijke procedure wel stand zou houden in het licht van het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Naar aanleiding daarvan had het ministerie advies ingewonnen bij Pieter van Dijk, hoogleraar in het recht der internationale organisaties aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Dit advies achtte oplegging van een boete door het bestuur met beroep achteraf op de rechter in strijd met artikel 6 van het EHRM.<sup>12</sup>

Albert Mulder, gewezen secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en voordien hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden, beoordeelde de kansen anders. Tijdens een uitgebreide commissievergadering op 14 maart 1983 drong de VVD-fractie bij monde van Frank de Grave aan toch te komen met administratiefrechtelijke handhaving van verkeersovertredingen. Ik voelde daar ook veel voor en met mij ook ambtenaren van het ministerie. Ik verklaarde binnenskamers niet onder de indruk te zijn van het hooggeleerde advies uit Utrecht, omdat Duitsland toch gewoon doorging met toepassing van de OWiG. Spanje stond op het punt te volgen. Kon trouwens de keuze tussen een Leidse en een Utrechtse (oud-)hoogleraar anders uitvallen?

Dit leidde op 30 november 1983 tot de instelling van de commissie Vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften onder voorzitterschap van, uiteraard, Albert Mulder. Het EHRM oordeelde in februari 1984 dat ook administratieve

afdoening van lichte overtredingen onder de werking van artikel 6 van het EVRM viel.<sup>13</sup> Daarmee kon de commissie-Mulder dus rekening houden.

Het rapport van de commissie verscheen op 29 mei 1985. De commissie had geconcludeerd dat administratiefrechtelijke oplegging van boetes wegens verkeersovertreding mogelijk was, mits aan bepaalde door artikel 6 EVRM gestelde garanties voor een goede rechtsgang achteraf zou worden voldaan. Daarmee was de weg vrij voor wetgeving, waarvoor de commissie al een voorontwerp had opgesteld. De door het Openbaar Ministerie op te leggen boete zou meteen betaald moeten worden en bij niet-betaling zouden dwangmaatregelen volgen, maar de beboete persoon kon wel bezwaar maken en bij afwijzing daarvan in beroep gaan bij de rechter.

De op het rapport gebaseerde wetgeving kwam er, met actieve medewerking van Mulder. Er kwam natuurlijk ook kritiek op de voorstellen van de commissie. Niet alleen artikel 6 EVRM zou geschonden worden, maar ook artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.<sup>14</sup> Ik bleef de totstandkoming van het wetsvoorstel nauwlettend volgen, omdat ik er veel van verwachtte, vooral op het punt van efficiënte en effectieve handhaving van verkeersregels, van groot belang voor de verkeersveiligheid. Later zou trouwens het milieubelang – beperking van uitstoot van schadelijke gassen en stoffen – ook gebaat blijken bij effectievere handhaving van de maximumsnelheid.

Ik heb op enkele punten ook een eigen stempel gedrukt. De wetgevingsambtenaren waren er uiteraard op gespist vooral te voldoen aan de normen van artikel 6 EVRM en meenden dat daarom niet tot inning van de administratieve boetes mocht worden overgegaan als de betrokkenen bezwaar maakte en in beroep ging. Ik was echter van mening dat wij dan het paard weer achter de spanden en stelde voor dat de ontvankelijkheid van beroep zelfs afhankelijk zou worden gesteld van voorafgaande betaling. Eerst betalen en dan pas in beroep mogen gaan, leek mij een goede rem op kansloze beroepszaken. Dit vond de wetgevingsambtenaar met wie ik sprak, ongehoord, maar ik wees op het waterschapsrecht waarin bezwaar tegen heffingen pas worden behandeld na betaling. Het werd dus conform mijn verlangen geregeld.<sup>15</sup>

Uit voorzichtigheid had met ook de administratieve sanctie beperkt tot maximaal 250 gulden. Dit bedrag verdubbelde ik vlak voor dat de wet zou worden ingediend. Ik kreeg de vraag of dat wel verstandig was, want de Tweede Kamer zou misschien vallen over een hoog maximum. Anders dan nu, was de Tweede Kamer in die tijd nogal terughoudend als het op strafmaxima aankwam. Er gebeurde echter niets. Misschien mede door het feit dat in de bijbehorende lijst van boetes per gedraging een boete van de vierde (hoogste) categorie op 140 gulden was vastgesteld. Er was dus nog wat ruimte voordat het door mij verhoogde maximum zou worden bereikt.

Op 23 november 1987 kon ik het wetsvoorstel administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften indienen.<sup>16</sup> Op 27 juni 1989 – ik ben dan al demissionair, maar het wetsvoorstel is niet controversieel – wordt het na een korte mondelinge behandeling in de

Eerste Kamer zonder stemming aanvaard.

Voor de invoering moest er nog een belangrijke beslissing worden genomen. Er zou een incassobureau worden opgericht, dat onder supervisie van het Openbaar Ministerie met de oplegging en incassering van de administratieve sancties zou worden belast. Hoewel te voorzien was dat automatisering daarbij een grote rol zou spelen, zouden er toch nogal wat mensen bij dat bureau gaan werken. Nu deed zich het probleem voor dat in het kader van spreiding van werkgelegenheid, bevordering van werkgelegenheid in de noordelijke provincies en Limburg en vermindering van de drukte in de randstad, bindende afspraken waren gemaakt over vestiging van nieuwe rijksdiensten. In dat kader was besloten dat de Registratiekamer, een orgaan dat belast werd met toezicht op grond van de Wet persoonsregistraties, in Leeuwarden gevestigd zou worden. Ik vond dit geen goed idee. Ik verwachtte dat het bedrijfsleven veel contact met de Registratiekamer zou gaan zoeken over uitvoeringsproblemen bij geautomatiseerde persoonsregistraties en wilde de Registratiekamer daarom in het westen gevestigd zien. Daarvoor kreeg ik geen toestemming van de ministerraad en ik moest mij aan de afspraak – waarbij ik niet rechtsreeks betrokken was geweest – houden.

Over de vestiging van een incassobureau was niets afgesproken, omdat dit bureau toen nog niet werd voorzien. De Registratiekamer zou in mijn gedachtegang klein blijven, het incassobureau zou groeien. Ik telefoneerde met Hans Wiegel, die ook wel in de groei van het incassobureau geloofde en ik ruilde dat bureau tegen de Registratiekamer. De ministerraad ging akkoord. Ik denk dat ik ongelijk had met mijn verwachting over de vele contacten tussen bedrijfsleven en Registratiekamer – thans na eerdere naamsveranderingen Autoriteit persoonsgegevens geheten – maar zij werd gevestigd in Rijswijk en houdt nu kantoor in Den Haag. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) werd in Leeuwarden gevestigd en bevindt zich daar nog. Het is in de loop de jaren sterk gegroeid en een bron van werkgelegenheid. Maar dat was allemaal na mijn tijd, evenals de invoering zelf.

De naam van Mulder is aan de wet verbonden gebleven. En dat niet alleen. De verkeersvoorschriften – die voorheen als verkeersovertredingen strafrechtelijk werden gehandhaafd – kregen in de wandeling de benaming Mulderfeiten. Tijdens mijn ministersperiode waren de veelvoorkomende ‘kleine’ criminaliteit al Roethofcriminaliteit genoemd, naar de voorzitter van de commissie die voorstellen had gedaan over de bestrijding daarvan<sup>17</sup>, en de zware criminaliteit Gonsalvescriminaliteit, vernoemd naar procureur-generaal Rolf Gonsalves, die de bestrijding ervan in zijn portefeuille had.

De administratiefrechtelijke handhaving werd een succes. Het betekende verlichting voor politie, Openbaar Ministerie en rechter. Na mijn aftreden heb ik bij enkele gelegenheden de uitbreiding van deze vorm van rechtshandhaving bepleit, onder andere in mijn bijdrage *Economie bij de rechtshandhaving* in het al genoemde liber amicorum *Afscheid van Ruud Lubbers*<sup>18</sup>, en met de commissie Heroverweging instrumentarium rechtshandhaving in ons rapport *Het recht ten uitvoer gelegd*.<sup>19</sup> Het heeft even geduurd maar de handhaving door middel van bestuurlijke boetes, zoals de administratiefrechtelijke sancties inmiddels heten,

heeft een grote vlucht genomen en de Algemene wet bestuursrecht regelt op uniforme wijze bezwaar en beroep achteraf tegen door bestuursorganen opgelegde boetes. De maximale hoogte waartoe ik besloot – vijfhonderd gulden ofwel ruim € 226 – is allang losgelaten. Duizenden euro's boete zijn geen uitzondering, ook niet voor particulieren. Ik ben van mening dat het bestuur wel wat al te gretig naar hoge bestuurlijke boetes grijpt, die veelal niet voor matiging vatbaar zijn, ook niet door de rechter. Ik voorzie dat dit de achilleshiel zal blijken te worden. De rechter zal op zeker ogenblik een te grote discrepantie tussen strafrechtelijke en bestuurlijke geldboetes niet aanvaarden.

### *Zedelijkheidswetgeving*

Minder fortuinlijk ben ik geweest op het delicate pad der zedelijkheidswetgeving. Ik waag mij niet aan speculaties of dit met mijn karakter of persoonlijkheid te maken heeft.

Bij de bestrijding van kinderpornografie was het praktisch onmogelijk het in de ogen van anderen goed te doen. Ik deed echter overtuigde pogingen om deze vorm van pornografie te bestrijden. Daartoe moest eerst de wet worden aangescherpt. De voorgeschiedenis is lang. Dat is vaak zo bij wetsvoorstellen van het ministerie van Justitie. In het licht van de in de loop van de jaren zestig ontstane denkbeelden over een vrije samenleving, ook op seksueel gebied, is op 1 mei 1970 door de ministers van Justitie en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Carel Polak (VVD) en Marga Klompé (KVP), en de staatssecretaris van Sociale Zaken, Roelof Kruisinga (CHU), de adviescommissie zedelijkheidswetgeving ingesteld, aanvankelijk onder voorzitterschap van de raadsheer in de Hoge Raad J. Peters, maar van 12 mei 1972, na het terugtreden van Peters, onder voorzitterschap professor Alfred Melai, naar wie de commissie verder zou worden genoemd. De commissie bestaat voor een klein deel uit juristen, de wereld van scheppende en uitvoerende kunstenaars, van schrijvers, filmmakers, uitgevers, toneel en omroep is ruim vertegenwoordigd.

De commissie bracht al op 17 juni 1970 haar eerste interim-rapport uit. Dit betreft de leeftijdsgrenzen voor de filmkeuring, waarover de regering al voor 1 juli 1970 advies wenste. Dat advies wordt snel opgevolgd. Onder andere werden leeftijdsgrenzen voor toelating bij vertoning van films verlaagd.

Een tweede interim-rapport verscheen in juli 1973 en betrof de strafbaarstelling van ongevraagde openbaarmaking van pornografie. Aanvankelijk verklaarde minister van Justitie Van Agt zich na de verschijning bereid voor september 1974 een wetsvoorstel in te dienen, maar in februari 1975 was dat niet gebeurd en verklaarde hij 'een groeiende weerzin te ervaren tegen het geven van prioritaire aandacht aan het slopen van strafrechtelijke belemmeringen tegen de negotie in wansmakelijke blaadjes en het houden van de mens ontluisterende voorstellingen.'

Het betrof hier een bepaling die in 1911 was aangescherpt. Toen het Wetboek van Strafrecht in de jaren tachtig van de negentiende eeuw werd ontworpen, was de opvatting dat de

overheid zich niet moest bemoeien met wat achter de voordeur gebeurde. De wetgeving was terughoudend. Daarin kwam in 1911 verandering. Op 20 mei 1911 was onder verantwoordelijkheid van minister van Justitie Robert Regout de Wet tot wijziging en aanvulling der bepalingen van het Wetboek van Strafrecht tot bestrijding van zedeloosheid (op 7 mei 1909 onder verantwoordelijkheid van zijn voorganger, Anton Nelissen, ingediend) van kracht geworden.<sup>20</sup>

Van Agts opvolger, Job de Ruiter, diende op 5 oktober 1979 het wetsvoorstel Wijziging van artikel 240 van het Wetboek van Strafrecht en van enige andere bepalingen in.<sup>21</sup> De essentie is dat alleen aanbidding van pornografisch materiaal in het openbaar en aan minderjarigen beneden 16 jaar strafbaar blijft. Bij de schriftelijke voorbereiding die volgde, zond de Tweede Kamer op 12 maart 1981 haar eindverslag in.

In de loop van 1981 komt er ernstige kritiek op het voorstel, vooral afkomstig uit vrouwenorganisaties. Er was door de commissie-Melai geen aandacht besteed aan de productiekant van pornografie, in het bijzonder niet aan de sindsdien toegenomen gewelddadige kant ervan, en veel pornografie was discriminerend ten opzichte van vrouwen. Deze kritiek was voor De Ruiter aanleiding geweest om op 23 november 1981 advies te vragen aan de eerder dat jaar opgerichte Emancipatieraad. Deze had op 2 februari 1982 meegedeeld niet de mogelijkheid te hebben zich over het wetsvoorstel uit te spreken, maar drong er wel op aan het voorstel niet verder te behandelen. Als reden daartoe beriep de raad zich onder andere op het tijdsverloop en de verdere ontwikkelingen sinds het interim-advies van juli 1973, de met geweld tot stand gebrachte pornografie en de kinderpornografie. Dit was de stand van zaken toen ik op 4 november 1982 Job de Ruiter opvolgde.

Na ambtelijk overleg besluit ik met aarzeling het wetsvoorstel door te zetten. Ik vraag mij af of de wetgever zich niet ook rekenschap hoort te geven of bij de totstandkoming van pornografisch materiaal geen misdrijven zijn gepleegd. Het van ambtelijke zijde in het voetspoor van de commissie-Melai aangevoerde argument dat het om vrijheid van meningsuiting zou gaan, spreekt mij niet aan, omdat plaatjes, en zeker dit soort plaatjes, geen mening plegen te bevatten. Een cartoon doet dat veelal wel en een nieuwsfoto kan onder omstandigheden ook een mening – statement – uitbeelden, maar een pornografische afbeelding meestal niet. Het gaat om het prikkelen van de zinnen, niet om een beroep op de geest. Als er al van een mening sprake is, dan is het dat de maker en de verspreider kennelijk van mening zijn dat zij zich uit winstbejag geen morele beperkingen hoeven op te leggen. Ik stel voor in dit verband over vrijheid van drukpers te spreken.

Het oordeel van staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Annelien Kappeyne van de Coppello, die met het emancipatiebeleid is belast, wordt ingewonnen. Zij ziet geen bezwaar tegen verdere voortgang op de ingeslagen weg. Dienovereenkomstig concludeer ik uiteindelijk dan ook maar in de nota naar aanleiding van het eindverslag van 6 juli 1984.

Nog geen drie maanden later, op 2 oktober, kom ik alsnog met een nota van wijziging,



die in een nieuw toe te voegen artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht pornografische afbeeldingen van kinderen onder de zestien jaar strafbaar stelt.<sup>22</sup> Het onderwerp kinderpornografie is opnieuw actueel geworden als gevolg van door de politie in Amsterdam in beslag genomen kinderpornografie. Ook internationaal neemt de druk toe om kinderpornografie te vervolgen. Vooral de Verenigde Staten laten van zich horen. Nederland staat daar te boek als land van herkomst. Ik wijs erop dat ons land met de grootste Europese haven en intensief luchtverkeer naar de hele wereld goederen exporteert die overal vandaan komen en dus als transitoland niet het land van oorsprong of productie hoeft te zijn. Met legale goederen worden ook illegale verhandeld. Ter verdediging van de morele standaard van ons land voer ik aan dat ook bij kinderpornografie de vraag bepalend is bij de afweging of naar de Verenigde Staten zal worden geëxporteerd of niet. Op het ministerie en bij de CRI wordt onderzoek gedaan of aan achtergronden of de weinige kledingstukken te zien is of materiaal in ons land of elders tot stand is gekomen.

Voorafgaande aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer worden naast amendementen ook moties ingediend, één amendement met de strekking om de afbeelding van een seksuele gedraging strafbaar te stellen als deze met behulp van misdrijf tot stand is gekomen en enkele andere om discriminerende afbeeldingen strafbaar te stellen bij de artikelen betreffende discriminatie. De behandeling wordt in een aantal termijnen gevoerd op 17 en 18 oktober 1985. Op 6 november worden na een korte heropening van de beraadslagingen de amendementen verworpen en het voorstel met algemene stemmen aangenomen.

Aangenomen moties leiden wel tot een vervolg. Uit nader onderzoek door het ministerie blijkt dat met misdrijf vervaardigd materiaal al strafbaar is als heling.<sup>23</sup> Heling wordt meestal slechts uitgelegd als het voorhanden hebben of verhandelen van uit diefstal verkregen goederen, maar de omschrijving in artikel 416 en 417bis van het Wetboek van Strafrecht is ruimer en 'door misdrijf verkregen' beperkt volgens de vakliteratuur en de jurisprudentie de werking van de helingsbepalingen niet tot vermogensdelicten. Daarmee zijn mijn zorgen over de vraag of niet nader gekeken moet worden naar strafbaarstelling van misdrijven bij de vervaardiging weggenomen. Wel wordt de strafbaarstelling van discriminatie uitgebreid.

In de Eerste Kamer wordt het voorstel na debat op 2 juli 1985 zonder stemming aangenomen. Daarmee werd kinderpornografie strafbaar.

Vervolgens blijkt dat het met de derde nota van wijziging geïntroduceerde begrip 'seksuele gedraging' tot interpretatieproblemen leidt. Gevallen van vervolging, onder andere van in Amsterdam tentoongesteld werk van de Amerikaanse fotograaf Don Mader leidt tot commotie, ook in de wetenschappelijke pers. Achteraf gezien vermoedelijk naweeën van de seksuele revolutie van de jaren zestig, waarvan volgelingen zien dat de nieuwe denkbeelden minder bestendig blijken dan zij hadden gedacht.

Nadat hiermee de voorstellen uit het tweede interim-rapport waren uitgevoerd, met toevoeging dus van de strafbaarheid van kinderpornografie, kwam de uitvoering van het eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving aan de orde. Dit zou aanmerke-

lijk meer hoofdbrekens opleveren. De adviescommissie-Melai heeft niet alleen voorstellen gedaan om de terminologie uit de jaren tachtig van de negentiende eeuw aan te passen aan die van honderd jaar later, maar volgt ook de in de jaren zestig veranderde moraal. Die verandering zal minder bestendig blijken dan de commissie heeft verondersteld.

Na rijp braad en nog allerlei consultaties kwam een wetsvoorstel op 1 november 1985 – alweer tijdens de geruchtmakende vergadering over de plaatsing van 48 kruisvluchtwapens – in de ministerraad aan de orde.<sup>24</sup> Deze besteedt er kort enige aandacht aan. Alleen minister Deetman stipuleert dat het voorgestelde wetsvoorstel niet eerder in werking treedt dan een aanhangig wetsvoorstel over het verlies van onderwijsbevoegdheid, onder andere in het geval van veroordeling wegens een bepaald zedenmisdrijf. Dit wordt vastgelegd en de ministerraad gaat akkoord met indiening. Het ministerie geeft een perscommuniqué over het wetsvoorstel uit. Naar aanleiding daarvan breekt korte tijd later een stortvloed van kritiek los.

Ik moet toegeven de risico's van het wetsvoorstel zwaar onderschat te hebben. De opwinding van de seksuele revolutie van de jaren zestig, was goeddeels langs mij heen gegaan, en dus ook dat er intussen weer een kentering was opgetreden. De adviescommissie zedelijkheidswetgeving had niet alleen voorgesteld de negentiende-eeuwse terminologie los te laten, maar ook meer ruimte te geven aan wilsvrijheid. Zij meende ook dat de bescherming van het strafrecht zich voornamelijk moest richten op slachtoffers, in het bijzonder vrouwen. Uitgangspunt was dat elk individu wordt vermoed te beschikken over het vermogen helder te communiceren over diens wilsbesluit inzake seksuele contacten. Dit zou ook gelden voor jeugdigen. Een gevolg van deze inzichten was dat de adviescommissie wel had geadviseerd om het plegen van seksuele handelingen met iemand beneden de zestien jaar, die als kind, pleegkind of stiefkind, leerling of ondergeschikte, dan wel anderszins aan iemands zorg, opleiding of waakzaamheid is toevertrouwd strafbaar te laten blijven, maar in andere gevallen achtte zij het voldoende als alleen het *bewegen tot* het dulden of plegen van seksuele handelingen met kinderen beneden de zestien jaar strafbaar zou zijn. Bij vrijwilligheid zouden seksuele gedragingen met kinderen beneden zestien jaar niet strafbaar zijn.

Het voorstel berustte op het rapport van de commissie-Melai van 2 juli 1980. Dit rapport was toen openbaar gemaakt en was op verzoek van het ministerie becommentarieerd door vele instanties en organisaties, die over het algemeen hun instemming betuigden met de voorstellen om jeugdigen alleen nog bescherming te geven tegen het overwicht van een oudere. Ook de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie was van mening dat alleen seksueel misbruik van kinderen strafbaar moest blijven, waarbij een volwassene op enigerlei wijze gebruik of misbruik had gemaakt van zijn of haar overwicht. Volgens onder andere de Coornhertliga, het Humanistisch Verbond, de Protestantse stichting voor verantwoorde gezinsvorming, de Belangenvereniging minderjarigen en de Nederlandse vereniging voor jeugd- en gezinswerk zou de leeftijdsgrens van zestien jaar zelfs nog lager moeten zijn.

Het Openbaar Ministerie was het eens met het uitgangspunt, maar wilde om bewijstechnische redenen wel een nadere verduidelijking van 'bewegen' tot het dulden of plegen door

toevoeging van middelen waarmee was bewogen, zoals giften, beloften van geld of goed, misbruik van overwicht of misleiding. In het conceptwetsvoorstel dat vervolgens om advies aan bepaalde instanties werd voorgelegd werd bovendien een ondergrens van twaalf jaar opgenomen, een ondergrens die in de voorstellen van de adviescommissie niet voorkwam. Dit concept was ook voorgelegd aan de Emancipatieraad, die het uitgangspunt onderschreef. In het uiteindelijke wetsvoorstel dat op 1 november 1985 in de ministerraad werd besproken, was 'bewegen tot' vervangen door 'indien de handelingen zijn voorbereid of bevorderd door giften, beloften van geld of goed, door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding'. Dit maakte de bewijsvoering eenvoudiger. Het ministerie was dus bepaald niet over één nacht ijs gegaan en ik dacht alle voorzorgen te hebben genomen die van mij verwacht konden worden. Niets bleek minder waar.

Het perscommuniqué is uiteraard beperkt van aard en daardoor komt de nadruk niet te liggen op de beperkingen, maar op de 'toelaatbaarheid' van seksuele handelingen met minderjarigen tussen twaalf en zestien. Alsof niemand ooit van de bevindingen van Melai en de zijnen had gehoord, vraagt men zich af wat mij bezielde heeft dit voorstel in te dienen. Op 30 november schrijft *Vrij Nederland* onder de kop 'De onzedelijke ommezwaai van de VVD':

Ergens tussen de zevenenveertigste en achtenveertigste kruisraket glipte de nieuwe zedelijkheidswetgeving door de ministerraad. Vrijwillige seks was voortaan toegestaan, vanaf zestien jaar, [...].

In het algemeen waren de commentaren minder grappig en ik zat met het wetsvoorstel in mijn maag, en met mij de Tweede Kamerfractie van de VVD. Uiteraard ook de ministerraad. Deze besloot om na ontvangst van het advies van de Raad van State opnieuw te beraadslagen over de al dan niet indiening bij de Tweede Kamer. Hier was ik het graag mee eens.

Voordat de Raad van State advies uitbrengt doet zich nog een gevoelig incident voor. Op 19 november – precies een week nadat het wetsvoorstel aan de Raad van State is aangeboden – word ik naar aanleiding van de ontstane commotie geïnterviewd door Kees Gravendaal. Van het vraaggesprek worden gedeelten uitgezonden in het radioprogramma Den Haag vandaag. Daarin zeg ik bereid te zijn als de mensen dat willen de bepaling te herzien. Op de vraag of dat praktisch gesproken betekent dat ik bereid ben mijn voornemens in een bureaula weg te bergen, antwoord ik dat het op dit punt gewijzigd wordt. Later nuanceer ik dit in een interview in het partijorgaan *Vrijheid en Democratie* van 17 december. Ik verklaar dat er nog geen beslissing tot wijziging is genomen, maar dat dit mede afhangt van het advies dat de Raad van State zal uitbrengen. Een en ander komt mij op 2 februari 1986 te staan op een brief van de vice-president van de Raad van State, die schrijft dat de Raad het – teneinde overbodige werkzaamheden bij zijn advisering te voorkomen – zou waarderen van mij te vernemen welke voornemens ter zake bij het kabinet bestaan. Een ambtelijk voorbereid antwoord van

20 maart, waarin de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel met de ontvangen adviezen nog eens uitvoerig wordt toegelicht, eindigt met een slot van mijn hand waarin ik schrijf dat het vraaggesprek met de NOS lang had geduurd, waarbij telkens nagenoeg dezelfde vraag werd gesteld en dat juist de gedeelten waren uitgezonden waarin mijn irritatie over het verloop van het gesprek al in hoge mate was gaande gemaakt. Ik had echter niet anders op het oog gehad dan dat het voorstel op het genoemde punt aan de hand van het advies van de Raad van State opnieuw door de ministerraad zou worden bekeken.

Vervolgens komt het advies van de Raad van State op 19 juni 1986. Daarna duurt het nog minstens een halfjaar voordat de nadere behandeling in de ministerraad is voorbereid. Ik leg er het voorstel voor het wetsontwerp niet in te dienen. Hiermee komt echter ook te vervallen dat verkrachting binnen het huwelijk strafbaar wordt gesteld. Dit is meer dan een bijkomstigheid, want de wens de wet op dit punt aan te vullen, leeft vrij algemeen. Tot nog toe had de wetgever het begrip verkrachting gekoppeld aan een situatie buiten het huwelijk, onder andere om de plausibele reden dat er anders te grote bewijsmoeilijkheden zouden optreden. Dit argument werd honderd jaar later niet meer geaccepteerd.

Het kan dus niet blijven bij afzien van een wetsvoorstel op basis van de voorstellen van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving. Ik besluit dan de nieuwe terminologieën, die intussen in het geval van seksuele gedraging al tot veel discussie aanleiding hebben gegeven, te laten varen. Hoezeer ook de terminologie van het Wetboek van Strafrecht verouderd moge zijn, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak kunnen er nog steeds mee uit de voeten. Er komt dus een wetsvoorstel met beperkte wijzigingen, waarbij ik tegemoetkom aan de dringende behoefte tot schrapping van het vereiste dat alleen buiten het huwelijk van verkrachting sprake zou kunnen zijn. Ook worden onvrijwillige andere vormen van penetratie onder de omschrijving van verkrachting gebracht. Dit wetsvoorstel bereikt de Tweede Kamer op 22 november 1988.<sup>25</sup> Deze keer komen mijn voorstellen me op vlijmscherpe kritiek in de strafrechtelijke vakpers te staan. In het eerste nummer van *Nemesis* in 1989 veegt Heikelien Verrijn Stuart in een redactioneel van vier-en-een-halve bladzijde de vloer met mij en mijn voorstellen aan. In de Tweede Kamer zijn het PvdA en D66 die teleurgesteld zijn dat de wijzigingen zich beperken tot de overigens door hen toegejuichte wijzigingen van de bestaande wettelijke regeling.

Na een memorie van antwoord met een nota van wijziging, die ik indien op 13 juli 1989, sluit ik mijn werk aan deze voor mij onfortuinlijk verlopen wetgeving af. Mijn opvolger, Ernst Hirsch Ballin, is fortuinlijker en wijzigt het wetsvoorstel grondig met de op 1 en 6 november 1990 ingediende vierde en vijfde nota van wijziging. Het drastisch gewijzigde herzien voorstel van wet wordt op 13 november 1990 door de Tweede Kamer aanvaard met alleen de stemmen van SGP, RPF en Centrumdemocraten tegen. De Eerste Kamer aanvaardt het zonder stemming na een kort debat op 8 oktober 1991. Daarna kan de rechtspraak zich buigen over de betekenis van de nu wel aangepaste terminologie. Ook dat zal weer af en toe tot discussie en verbazing leiden.

*Een wet die er beter niet had kunnen komen*

In februari 1984 doet zich de kans voor op een opmerkelijke reis. Op dinsdag 14 februari 1984 belt het ministerie van Buitenlandse Zaken mij op met de vraag of ik in de gelegenheid ben om op 23 en 24 februari de regering te vertegenwoordigen bij de viering van de onafhankelijkheid van het sultanaat Brunei. Het voormalige Britse protectoraat op noordwest Borneo was op 1 januari 1984 onafhankelijk geworden. Volgens mijn agenda kon ik de week van 20 tot 25 februari wel weg, maar het leek mij alleen verantwoord een dergelijke tijdrovende reis te maken, als ik die kon combineren met een belang van mijn ministerie. Ik pleegde overleg met Leo Oranje en Hans Grosheide over de vraag of een bezoek aan de twee politieattachés die voor de CRI in Bangkok waren gedetacheerd, nuttig zou zijn. Het leek hun in hoge mate gewenst dat ik, nu de gelegenheid zich voordeed, via Bangkok zou reizen en mij daar zou verdiepen in hun belangrijke werk ter bestrijding van de heroïnehandel uit Thailand. Ondanks het nut van een dergelijk bezoek, was het niet eerder overwogen vanwege de hoge reiskosten. Maar nu die voor rekening van Buitenlandse Zaken zouden komen...

Buitenlandse Zaken kreeg dus gunstig antwoord en op 17 januari bevestigde het Kabinet der Koningin aan de minister van Buitenlandse Zaken dat de koningin zich had verenigd met diens voorstel het koninkrijk te doen vertegenwoordigen door een Bijzonder Missie, die zou bestaan uit haar minister van Justitie, haar ambassadeur te Koeala Loempoer, drs. J.B.E.Ph. van Hoeve, en de honorair consul der Nederlanden te Seria, de heer H. Joubert, die dan de tijdelijke rang van ambassaderaad zou krijgen. Uit de stukken bleek mij dat de uitnodiging van de sultan van Brunei aan de koningin gericht was. Ter verklaring van de korte termijn waarop Buitenlandse Zaken mij had gevraagd, had de betrokken ambtenaar mij meegedeeld dat lang gearzeld was of de regering wel op ministerieel niveau gevolg moest geven aan de uitnodiging en of niet kon worden volstaan met een delegatie die bestond uit de ambassadeur in Maleisië en de honorair consul. Shell had grote belangen in Brunei en dit kon eventueel een reden zijn tot opschaling. Toen bleek dat Frankrijk had besloten een grote delegatie – ik meen van 12 personen – te sturen onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken Gaston Defferre, was het besluit gevallen dat ons land ook een minister moest afvaardigen en volgens het protocollaire lijstje was ik na de minister-president, de viceminister-president en de minister van Buitenlandse Zaken zelf, als eerste aan de beurt.

Zo vertrok ik op zondag 19 februari per KLM naar Bangkok. Ik had voor onderweg enkele lijvige dossiers meegenomen. Op grote hoogte las ik een lange nota over de lotgevallen van de voorlopige invrijheidstelling, meestal afgekort tot VI. Het Wetboek van Strafrecht kende al sinds vele jaren de voorwaardelijke invrijheidstelling. Na veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar, kan de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld zodra twee derde van de straf is ondergaan. Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling is de algemene voorwaarde verbonden dat geen strafbare feiten worden begaan. Er kunnen ook

bijzondere voorwaarden aan de invrijheidstelling worden verbonden. De proeftijd waarin deze voorwaarden gelden, loopt een jaar langer dan het resterende deel van de straf. Aan de regeling is in de loop der jaren veel gesleuteld. Intussen was de situatie ontstaan dat praktisch alle veroordeelden die een gevangenisstraf van meer dan een jaar ondergingen, voorwaardelijk in vrijheid werden gesteld. Wat bedoeld was als gunstbetoon bij goed gedrag, was praktisch een automatisme geworden. Tegen beslissingen om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of deze te schorsen (wegens niet-naleving van de voorwaarden) stond beroep open op bij het gerechtshof te Arnhem. Dit hof had als gevolg van de vele uitspraken ten gunste van de gedetineerde de bijnaam hof van Barmhartigheid verworven. Aan de administratie van de voorwaardelijk in vrijheid gestelden zat nogal wat ambtelijk werk vast.

In 1982 had de Commissie voorwaardelijke invrijheidstelling onder voorzitterschap van Thijs van Veen, oud-hoogleraar strafrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, een rapport aan minister De Ruiters uitgebracht met de naam 'VI tenzij'. Dit rapport had geen algemene instemming gekregen.

In de lange nota van de hand van Julian Schutte, raadadviseur bij de stafafdeling Wetgeving publiekrecht, las ik alle lotgevallen van de VI, de voorstellen in het rapport-Van Veen, de kritiek daarop en uiteindelijk zijn voorstel om radicaal te breken met het begrip voorwaardelijke invrijheidstelling en over te gaan naar een stelsel van vervroegde invrijheidstelling. Het automatisme zou daarin regel worden en herroeping uitzonderlijk. Het kwam eigenlijk neer op VI tenzij, maar dan met een onverhulde betekenis van de V – vervroegd in plaats van voorwaardelijk. Wat eigenlijk allang vervroegde invrijheidstelling was geworden, ging nu ook zo heten. Het zou ook tot ambtelijke tijdbesparing leiden. Zou het Openbaar Ministerie willen besluiten de vervroegde invrijheidstelling achterwege te laten, uit te stellen of te herroepen, dan moest het daartoe een vordering instellen bij het gerechtshof te Arnhem. Ik was na lezing niet lang overtuigd dat dit de juiste aanpak zou zijn en was van plan na terugkeer mijn twijfels te uiten. Daarna las ik bovenaan de voorzijde van het dossier het commentaar van Leo Oranje. De oplossing van Schutte was briljant en eindelijk zou er nu een einde komen aan de lange lijdensweg die de VI had doorgemaakt sinds deze was ingevoerd. Het deskundig oordeel van Leo overtuigde mij en ik parafeerde het dossier voor akkoord.

In Bangkok hadden de politiemensen van de CRI mij ondergebracht in het luxueuze Oriental Hotel, waar ik in 1970 ook al eens vertoefd had. De ambassadeur, Piet Hein Houben, die mij heel gastvrij ontving, was over het eigenmachtig optreden van de politiemannen niet te spreken. De volgende dag gingen wij aan het werk: een van de politieattachés – de ander was in Koala Loempoer aan het werk – de ambassadeur, diens zoon, Thaise politieofficieren en ik vlogen naar Chiang Mai en vervolgens met een helikopter naar het grensgebied met Birma, zoals Myanmar toen nog werd genoemd. Daar was het centrum van de papaverteelt, de bron van opium, waaruit heroïne wordt vervaardigd. De oogst was in volle gang en de Thaise politie keek ernaar. Vrouwen verzamelen de stroperige vloeistof die langs de stengel was gedropen uit een de avond tevoren aangebracht sneetje in de bol onder de bloem. De

laboratoria waar de heroïne wordt gemaakt, zouden over de grens in Birma liggen. De Thaise politie verzekerde me dat dit het laatste jaar was dat teelt en oogst weden gedoogd. Volgend jaar zouden overal koffiestruiken staan. Toen ik even later een proefproject van de Verenigde Naties zag, leek mij dit onwaarschijnlijk. Op de hoogte waar wij ons bevonden groeiden slechts armetierige struiken, die de staatarme bevolking nog minder zou opleveren dan de grondstof van door anderen verkochte peperdure verdovende middelen. Ik voorzag dat er voor onze CRI-mensen nog vele jaren werk zou zijn om samen met andere westerse landen de transporten van verdovende middelen op te sporen, te volgen en te gelegener tijd in beslag te laten nemen.

De volgende dag vertrok ik via Koala Loempoer, waar ik de andere politieattaché op de luchthaven sprak, naar Bandar Seri Begawan, de hoofdstad van Brunei Darussalam. Hier wachtten een vrijheidsspel in het stadion, waar inderdaad de grote Franse delegatie aanwezig was en een Indonesische van veertig man onder leiding van president Soeharto zelf en een galadiner, met seven up en coca cola in de kristallen wijnkaraffen, want het land is streng islamitisch. Daags daarna een militaire parade van Britse makelij en met Aziatische precisie uitgevoerd.

Terug in Nederland begon Julian Schutte aan het wetsvoorstel, dat op 28 november 1984 kon worden ingediend. Daarin werd ook de regeling van de voorwaardelijke straf herzien, maar dit was niet controversieel.<sup>26</sup> De behandeling in de Tweede Kamer liep voorspoedig. Op 29 januari en 12 februari 1986 vindt de plenaire behandeling plaats, een kleine twee jaar nadat ik de nota van Schutte had gelezen. Op 18 februari aanvaardt de Kamer het met alleen de stemmen van SGP, RPF en GPV tegen.

In de Eerste Kamer loopt het anders. De mondelinge behandeling vindt daar plaats op 18 november 1986. De VVD-fractie steunt wel de voorstellen die op de voorwaardelijke straf betrekking hebben, maar heeft ernstige bedenkingen tegen de voorgestelde vervroegde invrijheidstelling. Zij is ontevreden over de koppeling in één wetsvoorstel, die weliswaar beide met het Wetboek van Strafrecht te maken hebben, maar niet met elkaar.<sup>27</sup> De CDA-fractie is nog kritischer en ziet de voordelen van het voorstel niet opwegen tegen de nadelen. Ik slaag er niet in hen te overtuigen. Bij de stemming op 25 november blijkt uit de stemverklaringen dat de VVD-fractie verdeeld zal stemmen en de fracties van CDA, SGP en RPF tegen te zijn.<sup>28</sup> Het is de vraag of het voorstel het wel zal halen. Het wordt met 31 tegen 30 aangenomen. Onder de voorstemmers acht leden van de VVD-fractie en onder de tegenstemmers vier. De CDA-fractie is boos op haar voorzitter, die bij de stemming ontbrak. Hij werd voor de televisie geïnterviewd en had daaraan, ondanks het dringend beroep van zijn fractie om bij de stemming aanwezig te zijn, toch voorrang verleend. Zou hij er wel geweest zijn, dan hadden de stemmen gestaakt en zou het voorstel in de volgende vergadering opnieuw in stemming komen. Over de afloop daarvan valt niets te zeggen. Maar nu was het voorstel dankzij de aantrekkingskracht van de televisiecamera aanvaard.

De kritiek waarvan in de Eerste Kamer blijkt was gegeven, zal de nieuwe regeling blijven

vergezellen en in 2008 keert de wetgever terug tot de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook deze roept van tijd tot tijd kritiek op.

### *Beveiliging burgerluchtvaart – Schiphol*

Heel veel hoofdbreken hebben me gekost de Wet wijziging Luchtvaartwet (Regels beveiliging luchthavens), die Neelie Kroes en ik na veel interne strijd uiteindelijk op 5 november 1987 indienden<sup>29</sup> en dat een roemloos einde zal vinden als mijn opvolger, Ernst Hirsch Ballin, bij de plenaire behandeling in de Eerste Kamer aan het slot van zijn eerste termijn vraagt om schorsing van de beraadslaging, nadat hem duidelijk is geworden dat de Kamer zich niet zal laten overtuigen van wenselijkheid en noodzaak van het wetsvoorstel.<sup>30</sup>

De voorgeschiedenis is lang en taai en beschrijf ik kort. Bij de begroting van 1985 of 1986, dat kan ik helaas niet meer nauwkeurig nagaan, zag ik mij genoodzaakt een door het ministerie van Financiën voorgestelde bezuinigingsmaatregel ter grootte van veertig miljoen gulden te aanvaarden. De totale bezuiniging voor dat jaar was hoger, maar daarvan zou een bedrag van veertig miljoen gevonden kunnen worden door de kosten van de beveiliging van het burgerluchtvaartverkeer op Schiphol niet langer ten laste van de begroting van Justitie te laten komen. De beveiliging, met inbegrip van de fouillering van de passagiers, geschiedde onder verantwoordelijkheid van de rijkspolitie, die met de beveiliging van de burgerluchthavens was belast. Het fouilleren zelf geschiedde ook toen al door beveiligingsbedrijven, die op contractbasis werkten, onder toezicht van de rijkspolitie. Om aan die kosten te ontkomen, zouden deze aan de luchthavenexploitanten moeten worden opgelegd, want de beveiliging moest natuurlijk blijven plaatsvinden. Die plicht was bovendien internationaal vastgelegd.

Overleg met de luchthavens en de Rijksluchtvaartdienst leidden uiteraard niet tot resultaat. Dus werd een wetsvoorstel voorbereid. Dat deed de stafafdeling Wetgeving publiekrecht in overleg met de directie Politie met bekwame spoed. Deze spoed bleek niet goed. De verplichting die aan de luchthavens zou worden opgelegd, moest worden neergelegd in de Luchtvaartwet en dat is een wet van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit was niet bereid zijn minister voor te stellen het wetsvoorstel klakkeloos voor haar rekening te nemen. Het overleg duurde eindeloos, waardoor het wetsvoorstel pas in juli 1986 in de ministerraad aan de orde komt en op 1 augustus om advies aan de Raad van State wordt aangeboden. Deze brengt op 18 december een kritisch, om niet te zeggen vernietigend, advies uit, dat eindigt met de woorden:

De Raad van State heeft mitsdien blijkens het vorenstaande bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>31</sup>

Intussen betaalt het ministerie uit de politiebegroting jaarlijks nog altijd veertig miljoen, waarvoor geen aparte dekking meer bestaat. Opvolgen van het advies van de Raad van State zou betekenen dat dit bedrag structureel aan andere politietaken onttrokken moet worden. Dat



is hoogst onwenselijk. Ten langen leste besluit ik in het najaar van 1987 dat het wetsvoorstel moet worden ingediend. Dus moet ook getracht worden het vernietigende advies te weerleggen. Wel zal het wetsvoorstel op bepaalde punten worden bijgesteld, evenals de memorie van toelichting. De wetgevingsambtenaar die deze taak uitermate verdienstelijk verricht, is Piet Hein Donner, raadadviseur bij de stafafdeling Wetgeving publiekrecht. Verkeer en Waterstaat is niet meer echt geïnteresseerd en laat het werk over aan Justitie, dat in feite aan overheidszijde de enige belanghebbende is. Het karwei is op 26 oktober geklaard en na de voorgeschreven hernieuwde behandeling in de ministerraad, wordt het gewijzigde wetsvoorstel op 5 november 1987 ingediend.

De behandeling in de Tweede Kamer loopt niet onfortuinlijk. Op 29 maart 1988 brengt de Kamer voorlopig verslag uit.<sup>32</sup> Het is kritisch, maar het ziet ernaar uit dat de regeringspartijen het wel zullen steunen. Precies een maand later dien ik de memorie van antwoord in.<sup>33</sup> Het is nu zaak haast te maken, en dat doet Piet Hein Donner. Het eindverslag van de Kamer volgt op 9 juni en dit wordt al 20 juni beantwoord.<sup>34</sup> Tien dagen later, nog voor het zomerreces, volgt de plenaire behandeling. Het wetsvoorstel wordt na aanvaarding van een amendement van Ali Doelman-Pel, dat voorschrijft dat in de niet voor het algemeen publiek toegankelijke gedeelten van een luchtvaartterrein het identiteitsbewijs van hen die daar zonder reisbiljet toegang hebben, zichtbaar gedragen moet worden, aangenomen met alleen de stemmen van CDA, VVD, RPF en GPV voor.<sup>35</sup>

Met het oog op de behandeling in de Eerste Kamer, waar het voorstel op 11 juli 1988 aanhangig wordt gemaakt, mobiliseert Schiphol geduchte tegenkracht. Op 11 augustus brengen de hoogleraren Peter van Buuren, Pieter van Dijk en Wim van der Grinten op verzoek van de Luchthaven Schiphol een advies uit waarin zij concluderen dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel moet verwerpen. Dit advies is een gevoelige tegenslag. Van Buuren was tot 1986 verbonden geweest aan de stafafdeling Harmonisatie wetgeving, eerst als administrateur en later als raadadviseur. Op 11 maart 1986 was hij benoemd tot hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Van der Grinten, die als informateur aan de wieg had gestaan van het kabinet-Van Agt-Wiegel, was voorzitter van de staatscommissie inzake herziening van de burgerlijke wetgeving en, al vele jaren, van de Commissie vennootschapsrecht. Beide heren hadden behoord of hoorden nog tot de inner circle van het ministerie. Van Dijk had mijn voorganger nog over de mogelijkheid van administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften geadviseerd.

Het advies is brisant en bevat ammunities voor het voorlopig verslag dat de Eerste Kamer moet uitbrengen. In dit verslag, van 18 oktober, formuleert de fractie van het CDA – de partij die het sterkst vertegenwoordigd is in het kabinet – in ruim zes pagina's fundamentele kritiek.<sup>36</sup> De andere partijen sluiten zich daarbij aan, maar komen daarnaast ook met eigen kritische vragen. De VVD heeft ernstige bedenkingen. Het ziet er niet hoopvol uit en in de begroting voor 1989 is uiteraard geen post opgenomen voor de beveiliging van de Luchthaven Schiphol, die nog steeds ten laste van Justitie komt.

Op 8 december weerleg ik –lees Piet Hein Donner – de argumentatie tegen het wetsvoorstel.<sup>37</sup> Die argumentatie richt zich mede tegen het door de drie hoogleraren uitgebrachte advies, dat volledigheidshalve als bijlage aan de memorie van antwoord is toegevoegd. De drie hoogleraren brengen op 4 januari 1989 een nader advies uit en de Eerste Kamer op 31 januari een nader voorlopig verslag.<sup>38</sup> De kritiek is niet verminderd. Op 31 maart volgt de nadere memorie van antwoord, 31 bladzijden lang, vier bladzijden meer dan de memorie van antwoord.<sup>39</sup> Donner is uitpuittend ingegaan op de argumenten waarmee senatoren en hoogleraren ons de voet dwars zetten. Ik hoop dat daarna de openbare beraadslaging over het voorstel spoedig zal kunnen plaatsvinden, opdat de begroting voor 1990 niet opnieuw met een ongedekte post van veertig miljoen gulden wordt geconfronteerd. Het kabinet valt echter op 2 mei 1989 en het is niet voor ontkenning vatbaar dat het om een controversieel wetsvoorstel gaat. Het volgende kabinet moet eerst beslissen of dit het voorstel voor zijn rekening neemt. De voortgang wordt dus door de Eerste Kamer stilgelegd.

Pas op 3 juli 1990 neemt de Kamer de draad weer op met een verslag waarin nog op enkele punten opheldering wordt gevraagd.<sup>40</sup> Hanja May-Weggen – minister van Verkeer en Waterstaat in het derde kabinet-Lubbers en nog steeds eerste ondertekenaar – en Ernst Hirsch Ballin antwoorden op 24 augustus.<sup>41</sup> Het roemloos einde van het wetsvoorstel op 13 november 1990 beschreef ik al.

Na mijn terugkeer in de advocatuur is mijn oude kantoor Dutilh, Van der Hoeven & Slager gefuseerd met Nauta Van Haersolte. Ik verneem dan van de Amsterdamse partner van dat kantoor, Willem Wiarda, hoe hij als advocaat van Schiphol mij met behulp van Peter van Buuren, vaste adviseur van het Amsterdamse kantoor, en de hoogleraren Van der Grinten en Van Dijk met succes heeft bestreden. Wie het laatst lacht, lacht het best: als minister van Justitie ziet Piet Hein Donner kans de beveiligingskosten ten laste van de luchthavens te brengen.

-----

<sup>1</sup> Zie hoofdstuk 6.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 7A.

<sup>3</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988 20 626 nr. 2 van 4 juli 1988, ingetrokken bij brief vergaderjaar 1993-1994 20626 nr. 9 van 19 oktober 1993.

<sup>4</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996 24 24 649 Herziening van het afstammingsrecht alsmede van de regeling van adoptie van 20 maart 1995. Wet van 24 december 1997 staatsblad 772 in werking getreden op 1 april 1998.

<sup>5</sup> Hoge Raad 27 juni 1958, *Nederlandse Jurisprudentie* 1958, 405

<sup>6</sup> Hoge Raad 6 mei 1938, *Nederlandse Jurisprudentie* 1938, 636, met noot van E.M.M.

<sup>7</sup> De afwijzing luidt: De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>8</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1985-1986 19 295 nr. 1 en 2 Wijziging van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met de regeling van de limitering van alimentatie na scheiding.

<sup>9</sup> Wetsvoorstel Wijziging van enige bepalingen van het voorstel van wet houdende wijziging van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met de regeling van de limitering van alimentatie na scheiding (22 170) op 27 juni 1991 ingediend onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris van Justitie mr. A. Kosto.

<sup>10</sup> Wetsvoorstel Vaststelling van regels met betrekking tot de verevening van pensioenrechten bij echtscheiding of scheiding van tafel en bed (Wet verevening pensioenrechten bij scheiding) en daarmee verband houdende wijzigingen in andere wetten (21 893) was op 13 november 1990 onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris van Justitie mr. A. Kosto ingediend.

<sup>11</sup> *Afscheid van Ruud Lubbers* onder redactie van Robbert Ammerlaan (Uitgeverij Anthos 1994), blz. 131.

<sup>12</sup> Artikel 6 EVRM: Recht op een eerlijk proces

1 Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de grondigheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

2 Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

3 Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

a. onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;

b. te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;

c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;

d. de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;

e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

<sup>13</sup> EHRM 21 februari 1984.

<sup>14</sup> Artikel 14, vijfde lid, IVBPR.

Een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.

<sup>15</sup> Bij de indiening van het wetsvoorstel luidde artikel 11, eerste lid:

Het beroepschrift wordt door de kantonrechter niet in behandeling genomen, dan nadat degene die het beroep heeft ingesteld, zekerheid heeft gesteld voor de betaling van die sanctie. De zekerheidstelling door de betrokkene geschiedt ter griffie van het kantongerecht door middel van beschikbaarstelling van geldswaarden tot het beloop van de administratieve sanctie. Blijft zekerheidstelling binnen veertien dagen na de dag van ontvangst van het in artikel 9, eerste lid, bedoelde beroepschrift achterwege, dan wordt het beroep niet ontvankelijk verklaard.

Het vereiste van zekerheidstelling als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het beroep is in gewijzigde vorm nog steeds van kracht.

<sup>16</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988 20 329 Administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften).

<sup>17</sup> Zie hoofdstuk 17.

<sup>18</sup> *Afscheid van Ruud Lubbers*, blz. 171 e.v.

<sup>19</sup> Zie hoofdstuk 26A.

<sup>20</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1908-1909, 293 1 en 2 van 7 mei 1909 en 28

<sup>21</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1979-1980, 15 836, nr. 1 en 2.

<sup>22</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1984-1985, 15 836 nr. 17,

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die een afbeelding - of een informatiedrager, bevattende een afbeelding - van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken, hetzij verspreidt of openlijk tentoonstelt, hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in voorraad heeft.

<sup>23</sup> Brief van de minister van Justitie van 2 mei 1985, Tweede Kamer vergaderjaar 1984-1985 15 836 nr. 29.

<sup>24</sup> Notulen ministerraad 1 november 1985 nr. 11523, blz. 15.

<sup>25</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20 930 nrs. 1 en 2.

<sup>26</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1984-1985, 18 764 nrs. 1 en 2 Herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

<sup>27</sup> Handelingen Eerste Kamer 18 november 1986 blz. 367 rechter kolom e.v.

<sup>28</sup> Handelingen Eerste Kamer 25 november 1986 blz. 390.

<sup>29</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20 306 nrs. 1 en 2.

<sup>30</sup> Handelingen Eerste Kamer 13 november 1990 blz. 4-88 middelste kolom.

<sup>31</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20 306 B.

<sup>32</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20 306 nr. 6.

<sup>33</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20 306 nr. 7.

<sup>34</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20 306 nrs. 9 en 10.

<sup>35</sup> Handelingen Tweede Kamer 30 juni 1988 blz. 96-5399 middelste kolom.

<sup>36</sup> Eerste Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20 306 nr. 41.

<sup>37</sup> Eerste Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20 306 nr. 41a.

<sup>38</sup> Eerste Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20 306 nr. 41b.

<sup>39</sup> Eerste Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20 306 nr. 41c.

<sup>40</sup> Eerste Kamer vergaderjaar 1989-1990, 20 306 nr. 247.

<sup>41</sup> Eerste Kamer vergaderjaar 1989-1990, 20 306 nr. 247a.