

Nieuwe ronde, nieuwe kansen

Roland Mans (RUL)

In de laatste maanden van 1993 kwam de Eerste Kamer regelmatig in het nieuws. Een aantal aanvragen met de regering vormden daar de aanleiding toe. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de sluimerende discussie rond de positie van de Eerste Kamer nieuw leven ingeblazen werd. Met het opblazen van die discussie, werd ook de studie naar mogelijke oplossingen van de Eerste Kamer-problematiek weer interessant

1 De Eerste Kamer-problematiek

Wat behelst deze problematiek nu eigenlijk? Het komt er kort gezegd op neer dat onze constitutie niet de voorwaarden schept, welke men op basis van de aan de Eerste Kamer toebedeachte taken zou mogen verwachten. Op een enkele uitzondering na zijn de betrokkenen het er over eens, dat het wetgevingsproces niet gebaat is bij een tweevoudige politieke heroverweging van wetsvoorstellen. Het politieke primaat komt de Tweede Kamer toe. Daarvoor zijn een aantal goede argumenten aan te dragen. Allereerst zou ik erop willen wijzen dat de Eerste Kamer in het wetgevingsproces een aantal belangrijke bevoegdheden mist, zoals het recht van amendement en het recht van initiatief. Ten tweede heeft de Eerste Kamer een minder sterke democratische legitimatie nu zij niet rechtstreeks verkozen wordt. Ten derde kent ons staatsbestel geen oplossingen voor gerezen geschillen tussen Eerste en Tweede Kamer.

De Eerste Kamer dient zich bij de uitoefening van haar taak te beperken tot de toetsing van de wetsvoorstellen aan de eisen van de rechtsstatelijkheid¹ en op hun verenigbaarheid met de

Grondwet, een ieder verbindende bepalingen van verdragen en andere wetgeving.² Tevens dient zij de uitvoeringsaspecten, de wetgevingstechniek en de wetgevingssystematiek van de beoogde wetgeving nader onder de loep te nemen.³ Het is echter geenszins uitgesloten dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen aan een politiek oordeel onderwerpt. Volgens sommigen behoort een marginale politieke heroverweging wel degelijk tot de taken van de Eerste Kamer. Zeker nu bij het grote publiek vaak pas na de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer de consequenties van aanvaarding duidelijk worden, fungeert de Eerste Kamer steeds meer als een laatste schans voor de opposerende burger.⁴ Wanneer men zich realiseert dat voor wetgeving een breed draagvlak in de samenleving dient te bestaan, valt voor deze redenering wel wat te zeggen.

De Eerste Kamer heeft een plicht tot terughoudendheid wanneer zij haar veto-recht uitoefent. Wenst zij een wetsvoorstel te verwerpen of dreigt zij daarmee, dan zou dit nooit louter en alleen op grond van politieke motieven mogen gebeuren. Gebeurt dit wel of veelvuldig, dan ontstaat de frictie in het staatsbestel die de rol van

1 M.C. Burkens, De huidige Eerste Kamer, *Regelmaat* 1987, p. 113. Tevens; H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer*, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Tjeenk Willink, Zwolle 1992, p. 25. Beide auteurs geven een aantal aardige voorbeelden van een dergelijke vorm van toetsing.

2 Dat de Eerste Kamer zich deze taak met enige nadruk toerekent, blijkt niet alleen uit de interpellatie van senator Schuurman van 20 februari 1990 (*EK* 1989-1990, 13 451). Ook de woorden van de Huishoudelijke Commissie van de Eerste Kamer onder leiding van Tjeenk Willink wijzen daarop (*EK* 1991-1992, nr. 275, p. 4).

3 Ondanks het werk van de departementale wetgevingsafdelingen, de adviescolleges en de Tweede Kamer, spoort de Eerste Kamer veel juridisch-technische fouten op. Reden voor Tjeenk Willink om in het *NRC* van 27 de-

cember 1988 op te merken dat deze taak meer een opgedrongen dan een eigenlijke taak is. Zijn woorden vonden onder andere bijval van Th.L.M. Thurlings in: De Eerste Kamer der Staten Generaal. Macht, gezag en invloed. Bespiegelingen van een oud-Voorzitter, uit: A. Postma e.a., *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Den Haag 1990.

4 J.J. Vis, *Wetgeving op de Valreep*, *Publiek Domein* 1988, p. 113. Vis stelt dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel primair op politieke gronden heroverweegt. Omdat de meerderheden in beide kamers tot nog toe bijna identiek zijn, zijn ook de politieke oordelen vaak identiek. De politieke heroverweging valt dus niet op. In een recent gesprek vertelde hij me overigens dat in de Eerste Kamer veelvuldig juridische argumenten worden gebruikt, om politieke bezwaren tegen wetsvoorstellen te camoufleren.

de Eerste Kamer tot onderwerp van discussie maakt of de roep om haar afschaffing versterkt. Uit alle gevoerde debatten over de positie van de Eerste Kamer in ons staatsbestel, blijkt steeds weer hoe naarstig men op zoek is naar constitutionele oplossingen die onze senaat de 'kamer van heroverweging' moeten maken die hij sinds 1887 hoort te zijn. Deze speurtocht zal voortgaan zolang als ons staatsrecht niet de waarborgen creëert voor terughoudende heroverweging. Op dit moment bestaat er geen enkele geschreven regel die de Eerste Kamer ervan weerhoudt op politieke gronden een wetsvoorstel te verwerpen. Van de Eerste Kamer gaat dus een zekere dreiging uit en men hoeft geen profet te zijn om, bijvoorbeeld in het geval van cohabitatie,⁵ een toename van het aantal incidenten in het wetgevingsproces te voorspellen.

In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 deed de regering Den Uyl een belangwekkende poging tot een definitieve regeling van de positie van de Eerste Kamer te komen.⁶ De uitgangspunten van de regering waren goed. Enerzijds erkende de regering het gevaar van een uiteenlopende politieke samenstelling van beide kamers. Anderzijds zag de regering in dat vooral waar het de niet-wetgevende taak betreft, de Eerste Kamer als een overbodige doublure⁷ van de Tweede Kamer gezien kon worden. Nadere regeling van de taken en bevoegdheden was dus gewenst.

De niet altijd even gelukkige voorstellen die de regering op grond van deze uitgangspunten formuleerde, waren een slecht lot beschoren. Tijdens het debat in de Tweede Kamer werd de motie-De Kwaadsteniet aangenomen⁸ die ook in de toekomst een obstakel van betekenis bleek te zijn voor elk zinnig voorstel met betrekking tot de re-

geling van de positie van de Eerste Kamer. De Kwaadsteniet c.s. waren van mening, dat de regering te zeer beoogde van de Eerste Kamer een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden te maken. Hierdoor werd de positie van de Eerste Kamer te zeer verzwakt; terwijl zij binnen het tweekamerstelsel een zinvolle functie voor de werking van het parlementaire stelsel vervulde. De motie had dan ook onder andere tot strekking, de Eerste Kamer de haar op dat moment toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar geschreven als ongeschreven recht te laten behouden. Het zou een stap in de goede richting zijn, wanneer de Tweede Kamer deze motie bij een volgende grondwetsherziening doorbrak.

Bij de grondwetsherziening van 1983 veranderde er al met al niet zo veel als aanvankelijk de bedoeling was. Wat dat betreft is er sprake van een gemiste kans. De grondwetswijziging resulteerde in de artikelen 52 en 55 Grondwet. Artikel 52 stelt de zittingsduur op vier jaar, waarna de Eerste Kamer in haar geheel aftreedt. De zittingsduur van zes jaar, waarbij de helft van de leden om de drie jaar aftrad, verdween dus. Artikel 55 bepaalt dat de leden van de Eerste Kamer binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van de Provinciale Staten, door die leden van de Provinciale Staten verkozen moeten worden.

Veelvuldig wordt beweerd dat de grondwetswijziging van 1983 een ommezwaai in de houding van de Eerste Kamer teweeg heeft gebracht. Zij zou zich in het wetgevingsproces aanmerkelijk actiever, zelfs activistischer zijn gaan opstellen.⁹ Er bestaat een verschil tussen de woorden activiteit en activisme. In mijn ogen wordt van activisme in de senaat gewag gemaakt, wanneer

5 Men spreekt van cohabitatie, wanneer het kabinet, gesteund door een meerderheid van de Tweede Kamer, zich in de Eerste Kamer geconfronteerd ziet met een oppositionele meerderheid.

6 TK 1973-1974, 12 944, nr. 2, Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

7 Het gebruik van het doublure-argument werkt verwarrend. Dat blijkt keer op keer. Het doublure-argument wordt namelijk in twee tegenstrijdige opzichten gebruikt. Meestal wordt daar de conclusie aan verbonden dat de Eerste Kamer overbodig is. Allereerst wordt de senaat als een doublure beschouwd als er met de daar ter heroverweging liggende wetgeving niets gebeurt. Waarom zou een ander politiek college zich nogmaals over de wetgeving moeten buigen, terwijl er slechts bij hoge uitzondering iets aan verandert? Dit argument duikt vooral op in periodes van betrekkelijke rust in en

rond de Eerste Kamer. Ten tweede doet men er mee op een situatie waarin de Eerste Kamer dezelfde arbeid verricht als de Tweede Kamer. Dat is het geval wanneer de Eerste Kamer haar terughoudendheid dreigt te verliezen en wetsvoorstellen met regelmaat op politieke gronden beoordeelt. Dit argument doet vooral opgang in periodes van grote activiteit in en rond de Eerste Kamer.

8 TK 1974-1975, 12 944, nr. 22. Nadat de motie door de Tweede Kamer was aangenomen, besloot de regering de meeste van haar voorstellen in te trekken. Daartoe behoorden onder andere: afschaffing van de werking van de vrouwensregel in de Eerste Kamer, afschaffing van het budgetrecht en rechtstreekse verkiezing van de senatoren.

9 Kummeling, a.w., p. 29. Ook: A. Postma, De Eerste Kamer timmert aan de weg, *Namens* 1987, pp. 90-92, afl. 4.

men doelt op een situatie waarin de Eerste Kamer haar politieke terughoudendheid verliest. Spreekt men slechts om verhoogde activiteit in en rond de Eerste Kamer, dan wordt daarmee nog geen waarde-oordeel gegeven maar meer een getalsmatig oordeel. Van verhoogde activiteit in en rond de Eerste Kamer is sprake, wanneer het aantal incidenten in het wetgevingsproces tussen regering en Tweede Kamer enerzijds en de Eerste Kamer anderzijds toeneemt.

Dat van verhoogde activiteit inderdaad sprake is, is niet moeilijk na te gaan. De vermeende redenen daarvoor laat ik hier buiten beschouwing. Ik zal me beperken tot het geven van twee voorbeelden van die verhoogde activiteit. Allereerst komt de invloed van de Eerste Kamer op het wetgevingsproces het beste tot uiting als de beoogde wetgeving niet tot stand komt. Dat is het geval, wanneer een wetsvoorstel verworpen wordt of, onder dreiging van een verwerping, wordt ingetrokken. Na WO II zijn er 36 wetsvoorstellen verworpen. Tot 1983 waren dat er 24 en daarna 12. Een stijging van het aantal verwerpingen is duidelijk waarneembaar. Het aantal intrekkingen bedroeg na WO II 25. Tot 1983 waren dat er 16 en daarna 9. Ook hier is er dus een duidelijke stijging constateerbaar.¹⁰ Ten tweede nam ook het aantal botsingen met de regering, waarbij het vertrouwensbeginsel een rol speelde, toe. Na de oorlog werd in de Eerste Kamer vijf maal het machtswoord uitgesproken. Twee maal gebeurde dit voor 1983. Na 1983 gebeurde dit drie maal.¹¹

Met het oordeel dat de senaat activistischer is, moet men opletten. Daarvoor moet gekeken worden naar de achtergronden van de verhoogde activiteit. Liggen daar vooral politieke redenen aan ten grondslag, dan kan gesteld worden dat de Eerste Kamer activistischer is. Zijn de redenen in de meeste gevallen niet van politieke aard, dan moet men het bij de constatering van verhoogde activiteit laten. Maar het een valt in dit geval niet goed van het ander te scheiden. Meet men in een relevante periode een verhoogde activiteit in en rond de Eerste Kamer, dan wordt daar vaak het oordeel aan verbonden dat de Eerste Kamer activistischer is geworden. Bovendien legt een verhoging van de activiteit de vinger op de zere plek. Zij toont namelijk aan, dat de Eerste Kamer een instituut is waar rekening mee gehouden moet worden in het wetge-

vingsproces. Wanneer zij het wil, bezit zij alle ruimte om ook politiek een rol van betekenis te spelen. De verhoogde activiteit doet de voornoemde dreiging dus toe nemen.

In dit artikel wil ik nader ingaan op drie mogelijke oplossingen van de Eerste Kamer-problematiek. Deze zijn achtereenvolgens het al zo vaak als 'deus ex machina' opgevoerde terugzendingrecht, de codificatie van het vertrouwensbeginsel en het opnemen van toetsingscriteria in de Grondwet.

2 Het terugzendingrecht

Het terugzendingrecht is uit de discussies rond de positie van de Eerste Kamer niet weg te denken. Velen zien in de invoering van het terugzendingrecht de oplossing voor de problematiek rond de senaat. In feite zijn er twee gedachten over de invoering van het terugzendingrecht voor de Eerste Kamer te onderscheiden, binnen welke variaties mogelijk zijn en ook voorkomen.

2.1 De Eerste Kamer krijgt een terugzendingrecht en verliest het veto-recht

Bij de invoering van het terugzendingrecht op deze wijze, wordt de Eerste Kamer het recht ontnomen wetsvoorstellen te verwerpen. Dat houdt dus een inperking van de positie van de senaat in.

Het was het PvdA-kamerlid Van Thijn die bij de grondwetsherziening van 1983 voorstelde de Eerste Kamer het veto-recht te ontnemen en haar in plaats daarvan een suspensief veto-recht toe te kennen.¹² Een wetsvoorstel zou voortaan binnen drie maanden nadat het door de Tweede Kamer is aangenomen, kracht van wet moeten verkrijgen. Mocht de Eerste Kamer het niet met het wetsvoorstel eens zijn, dan zou zij het met op- en aanmerkingen naar de Tweede Kamer terug kunnen zenden. De Tweede Kamer zou het wetsontwerp dan opnieuw moeten behandelen en, al dan niet gewijzigd, aannemen. Van Thijn was van mening dat het politieke primaat van de Tweede Kamer vereiste dat deze kamer te allen tijde het laatste woord in wetgevingskwesties behoorde te behouden. De motie van Van Thijn zou het niet halen. De Kwaadsteniet betoogde dat het plan van Van Thijn tegen zijn motie uit 1974 indruiste. Het aannemen van een terugzen-

10 Bron: cijfermatig overzicht verstrekt door de voorlichtingsafdeling van de Eerste Kamer.

11 Zie paragraaf 3.

12 TK 1979-1980, 16 I31, nr. 17.

dingsrecht in deze vorm zou inderdaad een inperking van de bevoegdheden van de Eerste Kamer inhouden; het veto-recht zou immers verloren gaan.

In 1989 pleitte ook Jurgens voor deze vorm van het terugzendingsrecht. Hij gaf het de naam 'recht van renvooi', hoewel de benaming 'recht van referete' in zijn ogen meer in aanmerking kwam.¹³ Naast het veelgehoorde argument dat het veto-recht niet past bij het doel van heroverweging, brengt hij nog twee andere argumenten naar voren.¹⁴ Allereerst heeft ook de House of Lords sinds 1911 slechts dit recht van terugzending. En dat tot ieders tevredenheid. Ten tweede vindt hij dat de kwaliteitsbewaking van de wetgeving binnen de Staten-Generaal dient plaats te vinden. Het renvooi-recht dient dat doel. Deze laatste redenering van Jurgens is op zijn minst vreemd te noemen. Als Jurgens het over kwaliteitsbewaking binnen de Staten-Generaal heeft, bedoelt hij kennelijk kwaliteitsbewaking binnen de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft in zijn voorstel immers niets meer in de melk te brokkelen. Behalve dat zij geen veto-recht meer heeft, is zij na terugzending overgeleverd aan de goede wil van de Tweede Kamer ten aanzien van de door haar voorgestelde wijzigingen.

2.2 De Eerste Kamer krijgt een terugzendingsrecht en behoudt het veto-recht

Bij dit tweede idee over de invoering van het terugzendingsrecht, behoudt de Eerste Kamer het veto-recht. Dit impliceert een uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Deze vorm van het terugzendingsrecht is door de regering in 1913, na een advies van de Staatscommissie in 1910, al eens ten tonele gevoerd als het recht van regres.¹⁵ Uitgangspunt is hier dat de Eerste Kamer de mogelijkheid zou moeten hebben zwaar bekritiseerde wetsvoorstellen terug te zenden naar de Tweede Kamer, zonder ze meteen te verwerpen. Wanneer de Tweede Kamer tegemoet komt aan de wensen van de Eerste Kamer, krijgt de Eerste Kamer het wetsvoorstel terug waarna zij alsnog over het wetsvoorstel stemt. Is de Tweede Kamer niet of slechts ten dele van zins op de wensen van de Eerste Kamer in te gaan, dan wordt het wetsvoorstel geacht te zijn verworpen.

In 1975 stelde De Kwaadsteniet in de Tweede Kamer voor de Eerste Kamer het recht toe te kennen met steun van twee-derde van haar leden een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer terug te zenden.¹⁶ Naast voornoemde voordelen zag hij als voordeel dat aan de staatsrechtelijk omstreden novelle-praktijk op die manier een einde zou worden gemaakt. De Kwaadsteniet trok zijn motie echter in, omdat hij moest onderkennen dat de steun voor zijn voorstel te gering was.

Kummeling pleit eveneens voor deze vorm van het terugzendingsrecht.¹⁷ Ongeacht hetgeen in de Tweede Kamer met de voorstellen van de Eerste Kamer zou gebeuren, zou de Eerste Kamer vervolgens nogmaals over het al dan niet gewijzigde voorstel moeten stemmen. Zou de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwerpen, dan zou een verenigde vergadering van de Staten-Generaal het voorstel alsnog met twee-derde meerderheid moeten kunnen aannemen. Kummeling stelt zich op het standpunt dat een kamer die niet het politieke primaat bezit, niet de besluitvorming definitief moet kunnen blokkeren. Anderzijds mag de belangrijke heroverwegingstaak van die kamer niet zomaar worden 'overruled'. Vandaar zijn voorstel tot deze zware procedure.

Ook in het rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten, beter bekend als de Commissie-Deetman, wordt voorgesteld de toekenning van het terugzendingsrecht opnieuw onderwerp van parlementaire discussie te maken.¹⁸ Wanneer de Eerste Kamer het wetsvoorstel terugzendt, zou voor dat geval het veto-recht moeten vervallen. Met terugzending van het wetsvoorstel, is de rol van de Eerste Kamer uitgespeeld. Wanneer de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet terugzendt, zou het veto-recht onverkort gehandhaafd moeten blijven. De Commissie-De Koning die in haar rapport 'Het Bestel Bijgesteld' nader inging op deze materie, koos voor

'een eenmalig terugzendingsrecht waarbij het eindoordeel aan de Eerste Kamer blijft voorbehouden. Het voordeel daarvan is dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet hoeft te verwerpen en evenmin onder druk hoeft te aanvaarden, maar zij de regering en de Tweede Kamer wel tot een openbare heroverweging dwingt door gebruik te maken van een dergelijk recht.'¹⁹

13 E. Jurgens, Eerste Kamer: een recht van renvooi, *Namens* 1989, afl. 8, p. 27.

14 Het argument dat het veto-recht indruist tegen de taak van heroverweging, werd ook naar voren gebracht door Van Thijn in zijn besproken motie. Ook Vis lijkt zich op dit standpunt te stellen (J.J. Vis, *a.w.*, p. 113).

15 De toenmalige Staatscommissie stelde voor de Eerste Kamer dit recht toe te kennen.

16 *TK* 1974-1975, 12 944, nr. 23, p. 540.

17 H.R.B.M. Kummeling, *a.w.*, p. 38.

18 *TK* 1990-1991, 21 427, nr. 3, p. 24.

19 *TK* 1992-1993, 21 427, nrs. 36 en 37, p. 66.

Het terugzendingrecht werd ook door minister-president Lubbers begroet als de reddende engel. Bij alle consternatie rond de positie van de senaat in de laatste maanden van 1993 omhelsde hij het idee van het D'66 Tweede Kamer-lid Wolffensperger om de senaat het terugzendingrecht toe te kennen. Wolffensperger kwam met een variant op het plan van de Commissie-Deetman. Bij technisch-juridische kwesties zou de senaat nadat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer was teruggezonden, alsnog het laatste woord moeten hebben. Bij zware politieke kwesties zou de Tweede Kamer, na de terugzending door de Eerste Kamer, het definitieve oordeel moeten vellen. De Eerste Kamer zou dan geen rol meer mogen spelen.²⁰

Uit het geschrevene blijkt hoe creatief wetenschappers en politici zijn in het bedenken van variaties op hetzelfde thema. Van de argumenten voor het toekennen van een terugzendingrecht aan de Eerste Kamer springen er twee het meest in het oog. Allereerst is er de stelling dat het terugzendingrecht meer dan het veto-recht past bij de heroverwegingstaak van de Eerste Kamer. In de beide hoofdvarianten komt naar voren, dat zo een einde komt aan het probleem van de verwerving van gehele wetsvoorstellen die toch ook sterke punten bevatten. De voordelen zijn evident. Het zou minder aanleiding tot politieke conflicten met de Eerste Kamer geven, het primaat van de Tweede Kamer zou extra bevestigd worden, en het wetgevingsproces zou in belangrijke, voor regeling in aanmerking komende gevallen niet zomaar stil komen te liggen. Ten tweede is er het argument, dat een halt toegevoerd wordt aan de meer dan eens als onverkwikkelijk ervaren novelle-praktijk. Velen beschouwen het afdwingen van een nieuw wetsvoorstel door te dreigen met verwerping van het voorliggende voorstel immers als een verkapt recht van amendement. Zij zijn van mening dat de novelle-praktijk strijdt met de bedoelingen van de Grondwet, nu deze de Eerste Kamer het recht van amendement heeft onthouden.

De variant waarbij de Eerste Kamer in plaats van het veto-recht een terugzendingrecht verkrijgt, lijkt mij uit den boze. Zij is mij iets teveel doordrenkt van een heilig geloof in het functioneren van de Tweede Kamer. De politieke belangen die daar spelen, zouden de Tweede Ka-

mer veelvuldig kunnen doen besluiten de kritiek van de Eerste Kamer naast zich neer te leggen. Het gevaar dreigt dat de wil, de zin en de tijd in de Tweede Kamer regelmatig ontbreken om de wetsvoorstellen, die haar al een maal gepasseerd zijn, nogmaals aan een parlementaire behandeling te onderwerpen. Daarbij is het in mijn ogen strijdig met het systeem van 'checks and balances' als een orgaan een eigen handeling aan heroverweging moet onderwerpen. Controle van buitenaf is in dit geval gezonder dan interne controle.

De variant waarbij de Eerste Kamer naast het veto-recht de mogelijkheid heeft een wetsvoorstel terug te zenden (de Commissie-De Koning), ziet er wat dat betreft beter uit. Er kleeft echter een groot nadeel aan. Het betekent een rigoureuze uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Ik zou de keuze om de positie van de Eerste Kamer te versterken niet willen maken. De variant van de Commissie-Deetman lijkt in dit opzicht minder op een uitbreiding van de bevoegdheden. Kiest de Eerste Kamer ervoor het wetsvoorstel terug te zenden, dan vervalt het veto-recht. Gebruikt zij het veto-recht, dan is daarmee automatisch de optie van het terugzendingrecht vervallen. Wanneer de Eerste Kamer in deze variant het wetsvoorstel terugzendt, dan is zij echter toch weer afhankelijk van de goede wil van de Tweede Kamer. De situatie waarin de Eerste Kamer als heroverwegende instantie het initiatief verliest, blijf ik ten enenmale afkeuren.

Resteert nog het plan van Wolffensperger. Zijn idee lijkt aantrekkelijk. Er kleeft echter een groot nadeel aan. Wie bepaalt of iets een politieke kwestie of een technisch-juridische kwestie is? Als de Tweede Kamer en de ministers dat zouden moeten doen, dan bestempelen zij elke terugzending waarschijnlijk als een politieke. In dat geval hoeft het wetsvoorstel immers niet meer aan de Eerste Kamer voorgelegd te worden. Als de Eerste Kamer moet bepalen wat de aard is van de terugzending, dan zal zij er altijd een technisch-juridische terugzending van maken. Op die manier krijgt zij het wetsvoorstel nogmaals te zien en is haar invloed het grootst. Ik voorspel dus een gigantische touwtrekkerij als het voorstel van Wolffensperger praktijk wordt. Daar komt nog bij dat een wetsvoorstel om redenen van verschillende aard aan kritiek van de Eerste Kamer onderhevig kan zijn. En zelfs als het slechts om één reden gaat, kan dat voor de

20 *Volkscrant* 3 december 1993.

Eerste Kamer een juridische en voor de Tweede Kamer en de regering een politieke kwestie zijn. Als voorbeeld zou ik hier de gang van zaken rond de Vreemdelingenwet van minister Hirsch-Ballin aan willen halen. Het ontbreken van een vorm van hoger beroep voor asielzoekers was voor de Eerste Kamer een juridisch probleem. Voor de minister was het echter een politiek probleem. Het ontbreken van de mogelijkheid tot hoger beroep voor asielzoekers in die wet was immers een politieke keuze.

In de door mij voorgestelde gang van zaken, zou het veto-recht voldoen. Het terugzenden van een wetsvoorstel kost waarschijnlijk minder tijd dan het verwerpen van een wetsvoorstel. Maar dat laatste argument voor het terugzendingsrecht weegt niet op tegen de door mij genoemde bezwaren. Wanneer een enkele keer een wetsvoorstel verworpen wordt, weet een minister in ieder geval precies waar de knelpunten liggen. Een nieuw wetsvoorstel zou er dus vrij snel moeten kunnen zijn. En als de minister vermoedt dat zijn wetsvoorstel om politieke redenen verworpen zal worden, dan resteert hem nog altijd het machtswoord. Bovendien vermoed ik dat door de invoering van enigerlei vorm van het terugzendingsrecht inderdaad heel wat wetsvoorstellen terug naar de Tweede Kamer gestuurd zouden worden. Omdat een verwerping maar een enkele keer voorkomt, denk ik dat het aantal terugzendingen zo groot zou worden dat de behandeling ervan meer tijd zou kosten dan die enkele verwerping. Dat betekent overwerk voor de Tweede Kamer, en irritatie. De ongeschreven novellepraktijk lijkt mij niet strijdig met de Grondwet, mits de Eerste Kamer er geen misbruik van maakt door politiek te bedrijven. Het veto-recht zoals het nu functioneert, lijkt mij al met al helemaal niet zo verkeerd. Bovendien is het een steviger stok achter de deur dan het terugzendingsrecht. Wellicht wordt de Tweede Kamer wat minder waakzaam als ze weet dat er altijd nog een tweede kans komt om fouten te herstellen. Het een en ander tegen elkaar afwegend, pleit ik ervoor de Eerste Kamer geen terugzendingsrecht toe te kennen.

3 Codificatie van de vertrouwensregel

Het vertrouwensbeginsel is in de tweede helft van de vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen. Uit de botsingen tussen regering en Tweede Kamer in 1866 (Indische kwestie) en 1868 (Luxemburgse

kwestie), werd de ongeschreven regel geboren, dat een staatssecretaris, een minister of zelfs een geheel kabinet, het ontslag aan de koning dient aan te bieden indien een van de beide kamers het vertrouwen in hen verloren heeft. Meestal wordt de vertrouwensregel negatief geformuleerd: een bewindspersoon of een regering worden geacht het vertrouwen te hebben van de kamermeerderheid, totdat het tegendeel blijkt.

De vertrouwensregel is een medaille met twee kanten. Enerzijds kan hij geactiveerd worden door de kamer, anderzijds door een minister of regering. De kamer kan expliciet in een motie van wantrouwen te kennen geven geen vertrouwen meer te hebben in een bewindspersoon of kabinet. In de praktijk blijkt echter veel vaker uit andere handelingen van de kamer dat zij het vertrouwen verloren heeft. Zo kan de verwerping van een begroting voor een bewindspersoon of een kabinet aanleiding zijn om op te stappen. Anderzijds kan een minister of regering de vertrouwensregel activeren door te kennen te geven dat bepaalde handelingen van de kamer, zoals de verwerping van een belangrijk wetsvoorstel, als een blijk van wantrouwen beschouwd zullen worden. Bewindslieden spreken in een dergelijk geval 'het machtswoord' uit, meer dan eens aangehaald als 'het onaantvaardbaar.'

Veelal wordt de vraag opgeworpen of de vertrouwensregel in de Eerste Kamer werking heeft. Het antwoord kan alleen al gevonden worden in de geschiedenis van de Eerste Kamer na WO II. In 1949 werd de kabinetskwestie door de minister van Buitenlandse Zaken Stikker gesteld om de aanvaarding van de Grenscorrectiewet veilig te stellen. In 1972 werd 'het onaantvaardbaar' door minister de Brauw namens het kabinet in de Eerste Kamer uitgesproken om een dreigende verwerping van een wetsvoorstel ter verhoging van de collegegelden te voorkomen. Na 1983 werd het machtswoord slechts een maal uitdrukkelijk in de Eerste Kamer uitgesproken. Minister Kok sprak in 1989 namens het pas aangetreden derde kabinet Lubbers 'het onaantvaardbaar' uit om verwerping van de AAW-wijzigingsvoorstellen te voorkomen. Twee maal werd het machtswoord niet expliciet uitgesproken, maar bleek uit alles dat de kabinetskwestie wel werd gesteld. Zo liet minister Deetman in 1988 de regeringsfracties van de Eerste Kamer tijdens een schorsing van het debat weten dat het kabinet bij verwerping van de Harmonisatiewet zou aftreden. In 1991 deelde Lubbers in de Eerste Kamer mee dat hij het kabinet zou vragen consequen-

ties te verbinden aan de eventuele verwerping van een wetsvoorstel betreffende het huurwaardeforfeit. Omdat Lubbers geweten moet hebben dat een tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer geen enkele zin heeft, stelde hij in mijn ogen wel degelijk de kabinetskwestie. Hoewel er door menigeen aan wordt getwijfeld, heeft het vertrouwensbeginsel in de Eerste Kamer dus wel degelijk werking.

Er bestaat echter voldoende reden aan te nemen dat het vertrouwensbeginsel in de Eerste Kamer een andere werking heeft dan in de Tweede Kamer. Beziet men de praktijk, dan kan men constateren dat het na de oorlog slechts een maal is voorgekomen, dat een bewindspersoon in het oordeel van de Eerste Kamer reden tot aftreden zag.²¹ Wel werd dus vijf maal het machtswoord uitgesproken. De vertrouwensregel wordt in de Eerste Kamer eigenlijk alleen nog van regeringszijde geactiveerd.²²

Ook in theorie is deze werking heel wel verdeelbaar. Allereerst valt activering van het vertrouwensbeginsel door de senaat niet te rijmen met het politieke primaat van de Tweede Kamer en de daaruit voortvloeiende terughoudendheidsplicht van de Eerste Kamer. Nu ons staatsrecht geen conflictregeling kent welke een geschil tussen de Eerste en Tweede Kamer zou kunnen oplossen, wordt dit argument versterkt. Wat zou er immers met ministers en kabinetten moeten gebeuren die wel het vertrouwen van de Tweede Kamer genieten, maar in de Eerste Kamer met wantrouwensvota geconfronteerd worden? In mijn ogen moet het oordeel dan luiden dat zij aan kunnen blijven.

Ten tweede zou ik willen wijzen op het feit dat de eenzijdige activering van het vertrouwensbeginsel door de regering het systeem van 'checks and balances' weer enigszins in evenwicht brengt. Een tussentijdse kamerontbinding is na de grondwetswijziging van 1983 immers nutteloos geworden. Wanneer de senaat tussentijds ontbonden wordt, moeten de leden van de Provinciale Staten een nieuwe Eerste Kamer samenstellen. Omdat de Provinciale Staten niet ont-

bonden worden, zou de nieuwe Eerste Kamer exact dezelfde politieke samenstelling hebben. Veel lost een tussentijdse ontbinding dus niet op.²³ Ook is het zo dat het ontbindingsrecht als de staatsrechtelijke tegenhanger van het vertrouwensbeginsel fungeert. In geval van een conflict tussen de regering en de Kamer, zijn er namelijk twee oplossingen denkbaar: of de regering vervoegt zich bij het staatshoofd, nu op enigerlei wijze is gebleken dat zij niet het vertrouwen van de kamermeerderheid geniet, of de regering ontbindt de Kamer in de hoop dat een tussentijdse verkiezingsronde een kamer in het zadel helpt, die de plannen van de regering wel gunstig gezind is. Nu de regering onthand is door de uitholling van het ontbindingsrecht, hoort dit gecompenseerd te worden door met meer nadruk dan voorheen de Eerste Kamer het recht op activering van de vertrouwensregel te onthouden. De eenzijdige activering van het vertrouwensbeginsel door de regering gaat dan functioneren als tegenhanger van het veto-recht van de senaat: het machtswoord tegenover de verwerping. Zo ontstaat er weer een zeker evenwicht tussen regering en Eerste Kamer. De beschreven gebeurtenissen in 1988, 1989 en 1991 ondersteunen deze these. In alle drie de gevallen gebruikte de regering het machtswoord tegen een door haar ongewenste verwerping.

Wel moet ik hierbij aantekenen dat in 1988, 1989 en 1991 de redenen om te dreigen met verwerping van het wetsvoorstel alle gebaseerd waren op juridische beginselen.²⁴ De Eerste Kamer maakte in die gevallen dus een terughoudend gebruik van haar veto-recht. In dergelijke gevallen moet de regering zich dan ook terughoudend opstellen. Een machtswoord lijkt mij alleen op zijn plaats tegenover een inhoudelijk-politieke verwerping. Ook in dit opzicht is de gang van zaken rond de Vreemdelingenwet van minister van Justitie Hirsch Ballin interessant. De minister had de bedoeling het machtswoord uit te spreken om het zware verzet in de Eerste Kamer te breken. Veel senatoren konden niet instemmen met de afwezigheid van hoger beroep voor asiël-

21 Staatssecretaris Kranenburg trad in 1958 af na een storm van kritiek over de aanschaf van ondeugdelijke helmen.

22 H.R.B.M. Kummeling, a.w., p. 23. Zie in dit verband tevens: J.H.C. van Zanen, De Eerste kamer en de vertrouwensregel, of: je weet maar nooit hoe een koe een haas vangt, AA 1985, pp. 372-377.

23 De oorlogszuchtige oproep van de heer Wöltgens aan het einde van 1993 (NRC 9 december 1993) om de Eer-

ste Kamer te ontbinden als zij lastig zou blijven doen, was staatsrechtelijk gezien dan ook volstrekt irrelevant. De door sommigen gekoesterde overtuiging, dat na een tussentijdse ontbinding de personele samenstelling van de Eerste Kamer enigszins verandert en dus ook haar houding, lijkt mij wat ver gezocht.

24 De kritiek betrof in 1988 het gevaar van de terugwerkende kracht voor de rechtszekerheid, in 1989 de rechtsongelijkheid en in 1991 de rechtsongelijkheid.

zoekers in de wet vanwege de rechtsongelijkheid die dit teweeg brengt. Het betrof hier dus een zeer sterk juridisch, niet-politiek argument. Het machtswoord zou in mijn ogen dan ook onterecht gesteld zijn. Wellicht waren de collega's van de minister die mening ook toegedaan. De minister kreeg van het kabinet in ieder geval niet de benodigde steun om dit zware politieke presiemiddel te gebruiken.

Bij de volgende grondwetsherziening staan er mijns inziens twee mogelijkheden open om tot een nadere regulering van de werking van het vertrouwensbeginsel in de Eerste Kamer te komen. De eerste mogelijkheid bestaat erin de vertrouwensregel te codificeren en daarin een nadrukkelijk onderscheid te maken tussen de werking van het beginsel in de Eerste en de Tweede Kamer. De gedachte aan codificatie van het vertrouwensbeginsel is niet nieuw. Ook Kortmann vraagt zich af waarom een voor de werking van het parlementaire stelsel zo belangrijke regel nooit is gecodificeerd.²⁵ De gedachte aan codificatie van het vertrouwensbeginsel speelde ook, zij het in een ander verband, bij de grondwetsherziening van 1983. Er werd toen gedacht aan de invoering van de gekozen formateur. Een minderheid van de staatscommissie zag in de gekozen formateur een gekozen minister-president. Zij vreesde voor afkalving van het parlementaire stelsel. De regering stelde daarom codificatie van het vertrouwensbeginsel ter discussie. Codificatie van het beginsel zou de onverkorte handhaving van het parlementaire stelsel accentueren. Maar de regering had tegelijkertijd grote bezwaren tegen de codificatie van de vertrouwensregel.

“Veel dient op dit terrein aan het ongeschreven recht te worden overgelaten. (...) Vastlegging van regels kan leiden tot verstarring van een staatsrechtelijk kader dat om goed te kunnen functioneren juist soepelheid en mogelijkheid tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden nodig heeft.”²⁶

Tijdens de discussie die daar later in de Tweede Kamer over gevoerd werd, stelde de regering zich dan ook op het standpunt dat de vertrouwensregel niet gecodificeerd moest worden. Zij

voegde daar het argument aan toe dat de vertrouwensnorm dusdanig in het staatsrechtelijk bewustzijn was verankerd, dat zij er niet meer uit zou verdwijnen.²⁷ Kortmann acht deze argumenten niet overtuigend. Hij stelt dat codificatie van het vertrouwensbeginsel wel degelijk tot de mogelijkheden behoort. Allereerst kan men de vertrouwensregel zeer wel formuleren zonder aan te geven op welke wijzen de afwezigheid van vertrouwen blijkt. De Grondwet bevat meer open normen en begrippen. Ten tweede zou de Grondwet sinds 1814 nooit meer veranderd zijn, als men zich bij iedere ontwikkeling met succes op het staatsrechtelijk bewustzijn had kunnen beroepen.

Ik ben het met Kortmann eens. Het idee om het vertrouwensbeginsel te codificeren, zou bij een volgende grondwetswijziging nogmaals ter sprake moeten komen. Behalve de door Kortmann genoemde redenen, zou ik daar nog twee argumenten voor aan willen dragen. Allereerst wijs ik erop dat het vertrouwensbeginsel niet alleen in het Nederlandse staatsrecht voorkomt. In diverse andere Europese landen geldt de vertrouwensregel ook en is daar wel gecodificeerd. Dit is bijvoorbeeld het geval in Frankrijk en Duitsland. In die landen heeft men het recht om een regering tot aftreden te dwingen uitdrukkelijk alleen aan de volkskamer toegekend.²⁸ Ten tweede kan ten aanzien van het door de regering aangedragen argument dat vastlegging van de vertrouwensregel tot verstarring van het parlementaire stelsel kan leiden, zonder veel moeite een a-contrario redenering gevolgd worden. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer zijn eindeloze debatten gevoerd over de vraag of de vertrouwensregel in de Eerste Kamer werking heeft en zo ja, in hoeverre. Uit de onduidelijkheid rond de werking van het vertrouwensbeginsel in de Eerste Kamer blijkt dan ook dat het parlementaire stelsel bij codificatie van het vertrouwensbeginsel heel wel gebaat zou kunnen zijn.

Ik neig er dan ook naar om mij voor codificatie van het vertrouwensbeginsel uit te spreken. En dan natuurlijk een dusdanige codificatie dat de Eerste Kamer nadrukkelijk het recht wordt onthouden bewindslieden en regeringen op eigen initiatief naar huis te sturen. Dit omdat ik van

25 C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Kluwer, Deventer 1987, 2e druk, p. 175.

26 TK 1973-1974, 12 944, nr. 2, p. 5, Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

27 TK 16 035, nr. 11, p. 2.

28 Artikel 49 van de Franse Grondwet (*motion de censure*)

en artikel 67 van de Duitse Grondwet (*Misstrauensvotum*). In de teksten van beide artikelen wordt het recht een wantrouwensvotum uit te spreken alleen aan de volkskamers voorbehouden. De *Sénat* en de *Bundesrat* spelen geen enkele rol.

mening ben dat codificatie bijdraagt aan een betere constitutionele waarborging van de positie van de Eerste Kamer. Maar ik moet tegelijkertijd bekennen, dat ik met een uitspraak van de grondwetgever met die strekking ook al heel blij zou zijn. Want wellicht zal codificatie een onhaalbare zaak blijken.

Zo komen we bij de tweede mogelijkheid. Zij zou dus het gevolg zijn van eventuele onwil in de Staten-Generaal om tot codificatie over te gaan. Het vertrouwensbeginsel zou in dat geval tot het ongeschreven constitutionele gewoonterecht blijven behoren. Bij de te voeren debatten over de grondwetsherziening zou de werking van het vertrouwensbeginsel in de senaat dan opnieuw ter discussie moeten worden gesteld. Het debat zou, in tegenstelling tot de debatten rond de grondwetswijziging van 1983, een duidelijke uitkomst moeten opleveren. Deze uitkomst zou erkenning van de eenzijdige werking van de vertrouwensregel in de Eerste Kamer moeten behelzen.

4 Het opnemen van toetsingscriteria in de grondwet

Duidelijk is dat de senaat wetsvoorstellen moet heroverwegen. Duidelijk is ook dat de Eerste Kamer deze wetsvoorstellen in de praktijk aan een aantal ongeschreven criteria toetst. Daarbij wordt een puur politieke heroverweging in strijd met de, ook weer ongeschreven, terughoudendheidsplicht geacht.

Is het dan een goed idee de ongeschreven praktijk te codificeren? Het opnemen van toetsingscriteria in de Grondwet zou een heel simpele methode zijn om de positie van de senaat nader te omlijnen.

Men zou er bijvoorbeeld toe kunnen besluiten een artikel op te nemen met de strekking dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen onderzoekt op hun samenhang met de Grondwet, de verdragen, andere wetten en de algemene rechtsbeginselen. Bovendien toetsing aan deze vier criteria, zou men de senaat ook bevoegd kunnen maken de wetgeving op de uitvoeringsmogelijkheden en wetgevings-systematiek en -techniek te onderzoeken. Ook daarin heeft de Eerste Kamer haar nut in de praktijk bewezen.

Maar ook het omgekeerde is mogelijk. Men kan de senaat ook een toetsingsverbod opleggen. Gedacht kan worden aan een artikel met de strekking dat de senaat geacht wordt wetsvoorstellen niet op politieke gronden te beoordelen.

Het problematische van een dergelijk verbod is dat nooit duidelijk valt te omlijnen, wat nu precies onder politieke motieven verstaan moet worden en op welke momenten zij een rol spelen. Een dergelijk toetsingsverbod lijkt mij dan ook geen goede keuze.

Het is echter zeer de vraag of het opnemen van toetsingscriteria in de Grondwet een zinvolle of doeltreffende oplossing is. Met een beroep op een juridisch beginsel kan immers (zie noot 4) zonder veel moeite een politiek bezwaar gecamoufleerd worden. In de parlementaire praktijk zouden hierover regelmatig wrijvingen kunnen ontstaan tussen ministers en regering enerzijds en de Kamer anderzijds die bij gebrek aan een constitutioneel arbitrair orgaan moeilijk op te lossen zijn.

Desondanks lijkt het mij geenszins een slecht idee om eens nader te onderzoeken of het opnemen van toetsingscriteria in de Grondwet een zinvolle optie zou kunnen zijn.

5 Conclusie

Het is al vaker gezegd: de kracht van de Eerste Kamer ligt in haar zwakte. Noch het wetgevingsproces noch het landsbestuur is gebaat met een tweevoudige politieke afweging van wetsvoorstellen. Wanneer de Eerste Kamer zich politiek even actief toont als de Tweede Kamer loopt zij het gevaar een doublure van de Tweede Kamer te worden. Haar voortbestaan zou daarmee onder druk komen te staan. Mijns inziens heeft de Eerste Kamer nog alle bestaansrecht, zolang als het rechterlijk toetsingsverbod niet opgeheven is, de kwaliteit van de wetgeving mager blijft en er geen antwoord is gevonden op het toenemende monisme tussen regering en Tweede Kamer-meerderheid.

Helaas komt de huidige grondwettelijke regeling niet overeen met de aan de Eerste Kamer toebedachte taak. Zij laat te veel ruimte voor een zich niet terughoudend opstellende Eerste Kamer.

In dit artikel behandelde ik slechts drie mogelijke oplossingen van de Eerste Kamer-problematiek. Duidelijk werd dat het terugzendingsrecht teveel als de reddende engel wordt beschouwd. Ook in de senaat is men deze mening toegedaan. De andere oplossingen, met name de codificatie van de vertrouwensregel, bieden mijns inziens meer mogelijkheden.

Laat ik eindigen met het uitspreken van de

hoop dat men er bij een volgende grondwetsherziening in slaagt de juiste constitutionele voorwaarden te creëren voor een kamer van terughoudende heroverweging. Lukt dat niet dan

houdt men aan het Binnenhof in Den Haag een abonnement op regelmatig terugkerende consternatie. We zullen zien: nieuwe ronde, nieuwe kansen!

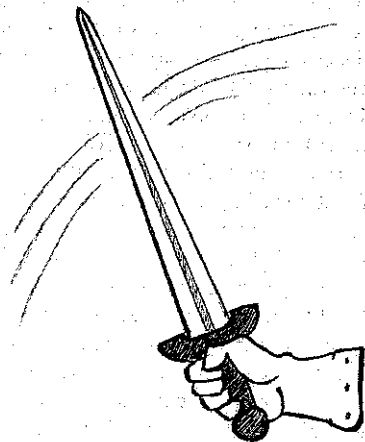
De zorgen van een functionele vader

A.M. van Woensel*

1 Inleiding

Het materiële strafrecht is in beweging of zou dat moeten zijn. Die gedachte voert de boventoon in recente literatuur over strafrechtelijke aansprakelijkheid. Herijking van het strafrecht zou nodig zijn omdat 'de samenleving op verschillende terreinen intensief met de activiteiten van de mensen achter de schermen wordt geconfronteerd (...). Er is sprake van een georganiseerde criminaliteit waarvan de bestrijding nieuwe eisen stelt aan het strafrecht', aldus Th.W. van Veen.¹ In beschouwingen over het materiële strafrecht wordt vaak gewezen op enkele 'modernisering' die het strafrecht de afgelopen decennia heeft ondergaan: de invoering van de strafbaarheid van rechtspersonen (thans artikel 51 Sr), de jurisprudentiële verruiming van de deelnemingsvormen, het leerstuk van het functionele daderschap, de ontwikkeling in de aansprakelijkheid van de kentekhouder ex artikel 40 WWV, de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen en de voorstellen tot uitbreiding van de artikelen 140 en 141 Sr. Veel van deze modernisering kunnen onder de noemer worden gebracht van de aansprakelijkheid voor gedragingen van anderen (men gebruikt soms ook wel de wat vage term *collectieve aansprakelijkheid*). De vraag hoe ze moeten worden beoordeeld is mede actueel geworden door de opkomst van de zorgplichttheorie, volgens welke theorie strafbaarheid is (of zou moeten worden) gebaseerd op schending van een zorgplicht. Ook op het functionele daderschap, dat in deze bijdrage centraal staat, wordt de zorgplichttheorie van toepassing geacht. Dat

Rode draad 'Materieel strafrecht in beweging'



roept enkele vragen op die in het navolgende zullen worden besproken. Na een korte uitweiding over de voorgeschiedenis van het functionele daderschap, bespreek ik wat het bezwaar is van de combinatie functioneel daderschap — zorgplichten in het licht van het schuldbeginself. Daarna zal ik bezien of een minder moderne benadering dan die van de zorgplichttheorie niet de voorkeur verdient.

2 Voorgeschiedenis

Het leerstuk van het functionele daderschap is bijna zo oud als het Wetboek van Strafrecht zelf. Weliswaar is het pas vanaf de jaren dertig echt in de belangstelling komen te staan,² maar al in 1887 oordeelde de HR dat 'hetgeen iemand door

* A.M. van Woensel is werkzaam bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad.

1 Th.W. van Veen, Inleiding Materieel strafrecht in beweging, *AA* 43 (1994), p. 11.

2 Enkele oudere commentaren daargelaten: zie L.Ch. Be-

sier, Strafbare feiten, door ondergeschikten gepleegd, *TvS* 1917, pp. 34-36; J.L. de Leão Laguna, Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor derden, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1888, pp. 249-254; P.M. Trapman, *Preadvies NJV; Handelingen 1924*, deel I, tweede stuk, pp. 10-17.