

VVD

1978

15



# ZWARTBOEK JUSTITIE



JONGEREN ORGANISATIE  
VRIJHEID EN DEMOCRATIE

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>blz.</u>
VOORWOORD	2
EMANCIPATIE VAN DE VROUW	3
ONGEHUWDE DISCRIMINATIE	5
MOTIES	8
RECHTSPOSITIE VAN PSYCHIATRISCHE PATIENTEN IN NEDERLAND	12
PORNO ARTIKEL, W.v.Str. 240	14
PEDOFILIE	16
PRIVACYBESCHERMING	17
HET MILITAIRE TUCHTRECHT	20
ABORTUS	25
RECHTEN VOOR MINDERJARIGEN	26
STAKINGSRECHT VOOR AMBTENAREN	30
VREEMDELINGENBELEID	32
GEVANGENISWEZEN	44
SLOTBESCHOUWING	48





VOORWOORD

Het "Justitiebeleid heeft zich eigenlijk altijd al mogen verheugen in een grote belangstelling van de zijde van de J.O.V.D. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de J.O.V.D. vele malen heeft geprobeerd om het "Justitiebeleid in liberale zin te beïnvloeden.

Bij de jongste kabinetsformatie nog heeft de J.O.V.D. een uitgebreide open brief geschreven aan de "formateur" Den Uil. In deze brief gaf de J.O.V.D. te kennen ernstig verontrust te zijn over het feit dat de formateur geen tijd had uitgetrokken om afspraken te maken op het gebied van de persoonlijke vrijheid. Verschillende onderwerpen werden onder de aandacht van de formateur gebracht.

Nu ruim een jaar later ligt er een zwartboek over het "Justitiebeleid voor u. In dit zwartboek heeft de J.O.V.D. getracht iets van de verschillende meningen op de verschillende terreinen van het "Justitiebeleid" weer te geven.

Dit zwartboek pretendeert geenszins volledig te zijn. Het feit echter dat verschillende onderwerpen niet en andere onderwerpen nauwelijks aan de orde komen wil niet zeggen dat wij die onderwerpen minder belangrijk vinden. Het is louter een kwestie van geld- en tijdgebrek. Niettemin dachten wij met de wel opgenomen bijdragen een degelijke bijdrage te hebben geleverd aan het denken in liberale zin over het "Justitiebeleid"

Veel dank is verschuldigd aan de mensen die de verschillende bijdragen hebben geschreven en aan degenen die de bijdragen hebben uitgetypt.

Meegewerkt aan dit Zwartboek hebben:

Ariëtta Blok, Monique Bouman, Reinout van Bruggen, Jan den Dekker Frank de Grave, Conny Guldemont, Robin Linschoten, Norbert Klein Rino Schreuder, Bert van der Stoel, en Gijs de Vries.

Het Hoofdbestuur.

Algemeen Secretariaat  
Jongeren Organisatie Vrijheid & Democratie  
N.Z. Voorburgwal 288  
1012 RT Amsterdam  
020-242000



EMANCIPATIE VAN DE VROUW

knelpunten en eventuele oplossingen.

DE HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Reeds in de eerste levensjaren van kinderen toont de behandeling van hen systematische verschillen naar gelang het jongens of meisjes betreft. Hoewel kinderen in de allereerste jaren nog geen besef hebben van hun geslachtsidentiteit, worden zij verschillend tegemoet getreden op basis van de verschillende verwachtingen die anderen ten aanzien van hen hebben; deze verwachtingen berusten op de wijze waarop de begrippen 'mannelijk' en 'vrouwelijk' wordt bevestigd door de wijze waarop speelgoed aan kinderen wordt aangeboden en de inhoud van veel kinderboeken. Dit patroon zet zich voort op de basisschool waar de kinderen buiten gezinsverband het traditionele beeld van mannen- en vrouwenrollen aangeboden krijgen.

De schoolkeuzen die na de basisschool worden gedaan weerspiegelen de socialisatie volgens de traditionele rolpatronen: meisjes kiezen het huishoudelijk, jongens het technische onderwijs; meisjes gaan op dit niveau op jongere leeftijd werken dan jongens. Als meisjes een hoger type vervolgonderwijs kiezen, geven zij daarbinnen de voorkeur aan vakken en richtingen die volgens de traditie in de vrouwelijke rol passen. Na het behalen van het eindexamen houden ze vaker op met het volgen van dagonderwijs met als gevolg dat ze over geringere beroepsmogelijkheden beschikken. Ten gevolge van deze geringere mogelijkheden en hun 'vrouwelijke' rol kijken ze op een andere manier tegen werk aan dan jongens: ze hechten meer belang aan sociale aspecten, minder belang aan financiële aspecten en toekomstperspectieven. Deze houding heeft weer tot gevolg dat een laag loon betaald wordt en er geen of geringe opleidingsmogelijkheden en promotiekansen zijn. In de beroepsoriëntering wordt bovendien de indruk gewekt als zouden bepaalde beroepen typisch vrouwelijk en andere typisch mannelijk zijn. Behalve de bovengenoemde factoren die meespelen in de positiebepaling van de vrouw op de arbeidsmarkt is ook de nog steeds geldende norm van belang dat de vrouw haar maatschappelijke status ontleent aan de positie van haar man; dientengevolge stellen zij minder eisen aan de kwaliteit van de arbeid. Het is gebleken dat bij een te maken keuze tussen eigen opleiding en beroep of het slagen via de keuze van een man die meer zal kunnen presteren in de maatschappij, deze laatste mogelijkheid verreweg de voorkeur geniet. Als een vrouw besluit buiten haar huwelijk te gaan werken leidt dit tot een zwaardere belasting omdat haar huishoudelijke taken gelijk blijven. Bovendien is de arbeidsparticipatie van de man in vele gevallen zodanig dat hij bijvoorbeeld geen rol van betekenis kan spelen bij de opvang van eventuele kinderen.

PERSPECTIEVEN VOOR DE TOEKOMSTIGE ARBEIDSPOSITIE VAN DE VROUW

- een vermindering van de economische groei zal kunnen leiden tot een verminderde expansie in juist die bedrijfstakken en beroepen waar de vrouwen vooral op aan zijn geweest: de, vooral niet-commerciële-dienstverlening.

- de veronderstelde lagere economische groei zou het verschijnsel overeducatie kunnen bevorderen. Hierbij kunnen mannen en vrouwen in een concurrentiepositie terecht komen als mannen genoodzaakt zijn minder gekwalificeerd werk te zoeken (=vrouwenwerk!)

*kopie,  
(met dank aan Min. v Justitie, ons ex. miste pag. 3)*



1 het groeiende potentieel aan vrouwen dat geen jongere kinderen meer heeft en dus fulltime kan werken, zal de mogelijkheid voor parttime werk beperken, omdat werkgevers nog altijd de voorkeur geven aan fulltime werknemers.

- de vooruitzichten op de arbeidsmarkt op langere termijn lijken vooral gunstig voor de lagere functieniveaux, met name voor beroepen in de handel en de administratieve beroepen.

#### OPLOSSINGEN DIE VAN DE OVERHEID UIT KUNNEN GAAN

Aangezien de Overheid het uitgesproken orgaan is om technische oplossingen aan te dragen om aldus de positie van de vrouw te verbeteren, haar bewustzijn te maken van haar mogelijkheden en het heersende waardepatroon dat leeft binnen onze maatschappij te veranderen, zou deze Overheid vooruitlopend op genoemde maatschappelijke ontwikkelingen de volgende maatregelen kunnen nemen:

- het instellen van een wettelijke verplichting tot het aanhouden van een bepaald percentage parttime krachten.
- het dragen van meerkosten die aan parttime arbeid verbonden zijn.
- het vinden van nieuwe en bevorderen van bestaande vormen van arbeidsallocatie die tevens een herverdeling van de arbeid inhouden.
- het afschaffen van het begrip kostwinnerschap en het wettelijk vastleggen van het recht op gelijk behandeling van man en vrouw in het arbeidsproces. (Dit had volgens de EEG-norm trouwens al voor 1 augustus moeten gebeuren)
- het mogelijk maken van parttime werk en gedifferentieerde arbeidsdagen bij de Overheid zelf. (voorbeeldfunctie)
- het wettelijk vastleggen van een gegarandeerd basisinkomen aan elk individu zodat man en vrouw geen relatie meer hebben die gebaseerd is op economische afhankelijkheid, maar waar de rechten van het individu centraal staan.
- herziening van de ongelijkheden in het Burgerlijk Wetboek, zoals )het gelijktrekken van de huwelijksleeftijd tot 18 jaar, )aanpassing van art. 83 in die zin dat de man niet het laatste woord heeft maar waar nodig een uitspraak van de rechter gevraagd kan worden, )schrapping van art. 85, lid 2 over huishoudgeld, )aanpassing van art. 245 in die zin dat de rechter het laatste woord moet krijgen en niet de vader, )aanpassing van art. 247, lid 1 in die zin dat de ouders gezamenlijk optreden en niet de vader alleen.
- wettelijke eisen t.a.v. het eindexamenpakket.
- instellen van compensatieprogramma voor meisjes.
- integratie van het lager beroepsonderwijs.
- het mogelijk maken van positieve discriminatie.
- het vereenvoudigen en/of overnemen van de gezinsfuncties bijvoorbeeld in de vorm van meer kinderdagverblijven, het ondersteunen van woongemeenschappen en het verstrekken van huisvestingsfaciliteiten.
- het instellen en bevorderen van instellingen die vrouwen opvangen bij hun eerste stappen buitenshuis om zodoende de sociale isolatie van vrouwen te doorbreken.
- algemene voorlichtende maatregelen op het maatschappelijk vlak.

Al deze maatregelen zouden bij kunnen dragen tot een verdere bewustwording van de vrouw en van de man, en een aanzet kunnen betekenen tot een herwaardering van 'vrouwelijke' waarden.



### ONGEHUWENDISCRIMINATIE

Het gezin heeft in de samenleving (in mindere mate) en in de wetgeving een absoluut primaat.

Min of meer in samenhang met wat als taak van de overheid ziet, kan men de positie van de niet-gehuwden op twee wijzen benaderen. De eerste wijze van benaderingen is een theoretische, waarbij morele en ethische aspecten dikwijls de boventoon voeren. Een tweede benadering is een praktische nl. het op steeds groter schaal voorkomen van personen, die men alleenstaanden kan noemen en van personen, die samenleven in een buiten-huwelijks verband. Wie de overheid ziet in de rol van waker over-al of niet vermeende-goede zeden, staat anders tegenover de genoemde categorieën dan zij, die de overheid zien als de aangewezenen om wetgeving aan te passen aan de vragen van de samenleving.

Geconstateerd dient te worden, dat het primaat van het gezin heeft geleid tot ongerechtvaardigde verschillen tussen alleenstaanden (A) en gehuwden en buitenhuwelijkse relaties (B).

#### A) ALLEENSTAANDEN

Nog steeds bestaat er geen voldoende inzicht in het budget van alleenstaanden. In de studie van het CPB, wordt in ESB van 1-5-1963 terecht de kritiek geleverd, dat een ongehuwde vrouw niet vergeleken mag worden met de echtgenote in een huwelijk. In die studie werd de materiële bevredigingsbehoefte van beide categorieën gelijk gesteld. Genoemde studie lag ten grondslag aan een S.E.R.-advies inzake de positie van de gehuwde en de ongehuwde in de sociale verzekeringen

Het eindadvies van de Interdepartementale Werkgroep Alleenstaanden constateert (mei 1978) het volgende: formeel wordt uitgegaan van dezelfde mogelijkheden voor een alleenstaande v.w.b. het aanbod van diensten, voorzieningen en aandacht, terwijl deze zijn afgestemd op leven in gezinsverband.

Voortdurend wordt voorbijgegaan den de hoge, vaste kosten van een alleenstaande t.o.v. die van een echtpaar. De extra-kosten van alleenstaanden (zeker van hen, die een volledige werkkring hebben) worden meestal genegeerd of te laag geschat.

De verzorgingsmogelijkheden voor een alleenstaande zijn bijvoorbeeld minimaal. Een schrijnend voorbeeld is het weigeren van de erkenning van het recht van een verzorg(st)er op het zgn.

#### zusterpensioen.

Dat alleenstaanden premies betalen voor sociale verzekeringen, waarvan zij nooit zullen kunnen genieten, kan niet uitsluitend met een beroep op de solidariteitsgedachte worden verdedigd.

Het verwijt van verkapte belasting lijkt hier niet onterecht.

In Engeland kan een premieplichtige een begunstigde aanwijzen voor zijn pensioenrechten. Positief moet het bevestigende antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken beoordeeld worden om een onderzoek in te stellen en te bezien of het onderscheid tussen gehuwde en niet-gehuwde ambtenaren kan worden weggenomen.

Het Openbaar Lichaam Rijnmond heeft zulks reeds gerealiseerd -voorzoover dat haar mogelijk was - bij een besluit van 28-11-1977.

Bij de belastingheffing - die in nauwe relatie met de premieheffing dient te worden bezien - valt op, dat aan de lagere belastingvrije voet voor alleenstaanden geen kwantitatieve fundering ten grondslag ligt.

Het huwelijk kan toch niet anders gezien worden dan een bewuste keuze. Waarom moeten alleenstaanden daarvoor - met een beroep op solidariteit - het gelag betalen? Bovendien dient daarbij onderstreept te worden, dat de positie van alleenstaande niet



altijd een vrijwillige is, die van het huwelijk wel.  
 Exact hetzelfde doet zich voor bij de toewijzing van woonruimte.  
 Waarom gaan gehuwden per definitie voor? Een criterium van het  
 aantal te huisvesten personen verdient sterk de voorkeur uit gelijk-  
 heidsoverwegingen, boven het criterium van de relatievorm. De  
 alleenstaande betaalt bovendien veel meer huur voor zijn woon-  
 ruimte, dan de gehuwden. Daar geldt ineens geen solidariteit.  
 Dat het woonrecht voor alleenstaanden dikwijls pas op 30-jarige  
 leeftijd gerealiseerd kan worden door de huursubsidieregeling  
 is dan nog geen detail. Dat tegen 1980 65% van de nederlandse  
 huishoudens uit 1 of 2 personen zal bestaan, is bij lange na niet  
 terug te vinden in het bouwbeleid.  
 Van de premie A.W.W. zal een alleenstaande vrijwel nooit profijt  
 kunnen hebben. In het defensiebeleid wordt de alleenstaande  
 militair (dienstplichtige en bijv. artsen) een grotere mobiliteit  
 toegedacht dan een gehuwde militair.  
 Diverse verlofregelingen gaan ervan uit, dat een gehuwde meer  
 recht heeft op huiselijk verkeer of anderszins, dan de niet-gehuwde.  
 Op het gebied van de successierechten, wordt de niet-gehuwde op-  
 vallend gediscrimineerd. Waarom mag een alleenstaande niet zelf uit-  
 maken, of hij/zij iemand wil steunen, al of niet naar aanleiding  
 van een verzorgingsplicht?

#### B) RELATIES BUITEN HET HUWELIJK

REGERINGSVERKLARING van het Kabinet Van Agt-Wiegel: "Ongerech-  
 vaardigde verschillen in rechtspositie tussen de verschillende  
 samenlevingsvormen zullen worden weggenomen".

POLITIEK KERNPROGRAMMA J.O.V.D.: Er dienen wettelijke regelingen  
 te komen naast het huwelijk, die aansluiten bij in de maatschappij  
 levende opvattingen in de richting van andere vormen van samen-  
 leving.

In de wetgeving kennen wij één persoonlijke relatievorm: het huwe-  
 lijk. Dat het simpele onderscheid tussen gehuwd en ongehuwd te grof  
 is, bewijst de praktijk. Tallozen geven er, om hen moverende rede-  
 nen, de voorkeur aan, hun relatie niet de huwelijksvorm te geven.  
 Het negeren van deze situatie door de overheid doet twee problemen  
 rijzen: A) hoe kan een overheid het verantwoorden de mening van zo-  
 velen van haar burgers te negeren? en B) niet-optreden van de over-  
 heid doet de chaos (met name ook voor de overheid) toenemen.  
 Overigens dient wel vermeld te worden, dat er mensen zijn, die hun  
 relatie principieel niet wettelijk ingekaderd willen zien. Voor  
 hen, die zulks wel op prijs stellen, dient er een diversiteit te  
 bestaan aan relatievormen.

Voorts is opvallend, dat de overheid in enkele gevallen wel een  
 buiten-huwelijkse relatievorm erkent:

- In de Algemene Bijstandswet worden 2 samenwonenden gezien als een  
 economische eenheid, te vergelijken met een huwelijk;
- een rechterlijke uitspraak in een alimentatieprocedure leerde,  
 dat een "lesbisch concubinaat" een concubinaat in de zin der wet  
 is.

Het is een ietwat navrante constatering, dat op andere terreinen  
 andere relaties dan het huwelijk niet erkend worden.

#### - Op fiscaal gebied:

vrijstelling en tarieven zijn ongelijk  
 gehuwden hebben een hogere belastingvrije som  
 het percentage van de belastingheffing (successierechten) voor  
 echtgen(o)t(e) en kinderen varieert van 3-17%. Bij anderen dan  
 gehuwden geldt een percentage van 36-54% (zonder vrijstelling).



- Op het gebied van de woonruimtetoewijzing:

Bij vele gemeenten (en woningbouwverenigingen) vormt de relatievorm het criterium. Het is veelal niet mogelijk contracten op naam van meerderen te zetten. Bij gehuwden hoeft normaliter alleen een der partners een economische binding te hebben. Bij andere relatievormen vraagt men van alle partners die gebondenheid.

- Op het gebied der sociale verzekeringen:

wie voor zichzelf de kost verdient, is geen kostwinner, wie dat voor een ander doet wèl. Genoemd is reeds de uitzondering bij de A.B.W. Onder A is reeds gereleveerd, dat dikwijls premie betaald wordt, waarbij een uitkering onmogelijk is.

- Een begunstigde pensioen dient mogelijk gemaakt te worden.

- Samenwonenden krijgen een lagere uitkering A.A.W.

- Bij de verplichte ziekenfondsverzekering wordt door gehuwden en ongehuwden dezelfde premie betaald en is de uitkering minder.

Het lijkt ons toe, dat uitspraken van de Staatssecretaris van Sociale Zaken (Mertens) en van de huidige Minister-President, als uitingen van de overheid niet op een lijn liggen. De Staatssecretaris meldde (hetgeen door het Kabinet niet herroepen is), dat gelijk pensioenrechten voor gehuwden en ongehuwden pas kunnen gelden als andere samenlevingsvormen dan huwelijk maatschappelijk en juridisch herkenbare eigenschappen vertonen. De Minister-President sprak voor de Hogeschool te Antwerpen (17-4-1978) zijn twijfels uit om mee te moeten werken als christen-democraat aan het tot stand brengen van gelijke voorzieningen voor gehuwden en ongehuwden en wettelijke regelingen voor andere samenlevingsvormen. Als we deze uitspraken voegen bij de geconstateerde grote verschillen (uitgezonderd bij de A.B.W. en het genoemde alimentatie-arrest), dan vraagt dat om wettelijke oplossingen.

Het is duidelijk dat ook een zgn. Leids contract gebieden als sociale verzekeringen, pensioen en huisvesting onverlet laat. De Koninklijke Broederschap van Notarissen stipuleerden zulks ook in zijn vergadering van 23-9-1977.

In een pre-advies stelde men dat financiële vrijstellingen en tarieven en de successierechten om gelijkstelling vroegen.

Gezien de ernst van de feiten en de rechtvaardigheidseis en het aantal mensen dat er bij betrokken is, dient de wetgeving gewijzigd te worden. Een overheid verzaakt haar taak, als ze de roep uit de maatschappij negeert om andere relatievormen dan het huwelijk te erkennen.



## AANGENOMEN MOTIE

De J.O.V.D. in vergadering bijeen op 5 en 6 november 1977  
te Staphorst,

Overwegende

- dat elk individu een zo groot mogelijke persoonlijke vrijheid moet worden gelaten
- dat deze persoonlijke vrijheid beperkt wordt door de eigen verantwoordelijkheid en onderlinge verdraagzaamheid.
- dat het tot ieders persoonlijke vrijheid behoort om al dan niet voor het huwelijk als samenlevingsvorm te kiezen
- dat deze vrijheid door de wetgever gerespecteerd dient te worden

Constaateert

- dat vele sociale verzekeringswetten discrimineren ten opzichte van ongehuwden
- dat de ongehuwde in de hoogste tariefgroep zit wat betreft de loon- en inkomstenbelasting
- dat de ongehuwde op het gebied van de successiebelasting en de schenkingsrechten achtergesteld wordt bij de gehuwde
- dat op het gebied van de woningbouw en huisvesting met name door de gemeentelijke overheid nog onvoldoende aandacht wordt besteed aan woningen voor alleenstaanden
- dat ook op andere gebieden de ongehuwde in een nadeliger positie verkeert (bv Verdeling huwelijk, ambtenaren pensioen)

Spreekt als haar mening uit

- dat de positie van de ongehuwde vergelijkbaar dient te zijn met die van een echtpaar zonder kinderen.
- dat deze positie heden ten dage nog niet bestaat
- dat de wetgever maatregelen dient te nemen om bovenstaande positie te bevorderen.
- dat de volgende punten hierbij centraal dienen te staan:
  1. verlaging van de sociale premies voor alle ongehuwden
  2. invoering van het zg. zuster of verzorgsterpensioen
  3. afschaffing van de lagere belastingvrije voet voor ongehuwden in vergelijking met die van gehuwden
  4. De vrijstelling bij schenkingen aan ongehuwde kinderen dient gelijk gesteld te worden aan die van gehuwden
  5. bevorderen van de bouw van woningen voor alleenstaanden

## TOELICHTING OP DE MOTIE "DISCRIMINATIE VAN DE ONGEHUWDE"EN

Ten aanzien van de constateringen

ad 1

- Gehuwden en ongehuwden betalen eenzelfde bedrag aan premie A.O.W./A.W.W. doch gehuwden ontvangen een hogere uitkering. Bovendien zijn tegen dezelfde premie de weduwe en wezen van de gehuwden meeverzekerd.
- Bij de verplichte ziekenfondsverzekering betalen gehuwden en ongehuwden eenzelfde premie, doch bij de gehuwden zijn de gezinsleden meeverzekerd. Bovendien wordt door de werkgever betaalde premie bij het inkomen van de verzekerde geteld zodat de ongehuwde daarover nog eens het hogere ongehuwden-tarief moet betalen.
- De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet kent een hogere uitkering toe aan gehuwden dan aan ongehuwden.

ad 2

De belastingvrije som per 1 januari 1977 bedroeg voor:

tariefgroep 1 (werkende gehuwde vrouw die zelfstandig in de Inkomsten Belasting wordt betrokken) f 1.818,--

tariefgroep 2 (ongehuwden die niet gehuwd zijn geweest, geen kinderaftrek genieten en jonger zijn dan 35 jaar) f 5.270,--

tariefgroep 3 (alle overige ongehuwden) f 7.085,--

tariefgroep 4 (ongehuwde mannen) f 9.083,--

Doordat de gehuwde een hogere belastingvrije som heeft, hoeft hij over een lager bedrag belasting te betalen dan de ongehuwde. Dit weegt des te sterker wanneer men bedenkt dat de tarieven progressief werken.

ad 3

#### Successiebelasting

- De vrijstelling die een overblijvende echtgenoot geniet bedraagt f 250.000,-- en kan aanzienlijk hoger uitvallen in verband met vrijgestelden pensioenen.
- Over het bedrag dat boven de f 250.000,-- wordt verkregen moet een tarief variërend van 3 % tot 17 % worden betaald.
- Bloedverwanten in de rechtlijn, anders dan ouders, kinderen en grootouders genieten een vrijstelling van f 6000,--. Over het meerdere moet een tarief van 10 % tot 28 % betaald worden.
- Overigen genieten een vrijstelling van f 500,-- met dien verstande dat wanneer meer dan f 500,-- wordt nagelaten, het hele bedrag wordt belast met een tarief variërend van 36 % tot 54 %.

Wanneer de ongehuwde bijvoorbeeld een bedrag nalaat aan zijn huishoudster die haar hele bestaan aan hem gewijd heeft, moet zij 36 %-54 % belasting betalen.

#### Schenkingsrechten ( door anderen aan kinderen)

Algemeen geldt een vrijstelling van f 2000,-- per kind en per kalenderjaar. In het jaar waarin het kind in het huwelijk treedt geldt voor dat kind een vrijstelling van f 10.000,--. Als het kind ten tijde van de schenking reeds gehuwd is, geldt een vrijstelling die afhankelijk is van het inkomen van de ouders, doch maximaal f 5000,-- bedraagt. Onnodig te zeggen dat een ongehuwd kind slechts f 2000,-- belastingvrij kan ontvangen.

#### ad 4.1

Vrijgestelde sommen in de vermogensbelasting: (1977)

jongere ongehuwde	: f 43.000,--
ongehuwde vanaf 35 jaar	: f 59.000,--
echtpaar zonder kinderen	: f 59.000,--

Ten aanzien van het "spreekt als haar mening uit"

#### ad 4.2

Met het zogenaamde zusters- of verzorgsterspensioen wordt een pensioen bedoeld dat toegekend zou moeten worden aan die mensen die hun leven lang voor een ander gezorgd hebben.



## AANGENOMEN MOTIE 2

De J.O.V.D. in vergadering bijeen op 5 en 6 november 1977  
te Staphorst,

## Overwegende

- dat elk inidividu een zo groot mogelijke vrijheid moet worden gelaten
- dat deze vrijheid beperkt wordt door de eigen verantwoordelijkheid en de onderlinge verdraagzaamheid
- dat het kiezen van een samenlevingsvorm behoort tot de persoonlijke vrijheid
- dat het niet de taak van de wetgever is om op dit punt de persoonlijke vrijheid te beknotten.

## Constaateert

- dat er bij verbreking van een samenlevingsvorm moeilijkheden ontstaan t.a.v. de eigendom en beschikkingsrechten
- dat bij samenwonenden een wederzijdse onderhoudsplicht ontbreekt
- dat geen recht bestaat op een uitkering o.g.v. de A.W.W.
- dat samenwonenden in bepaalde omstandigheden minder belasting betalen dan gehuwden
- dat kinderen uit een buitenechtelijke samenlevingsvorm onder voogdij staan
- dat de echtgeno(o)t(e) meeverzekerd is bij het ziekenfonds i.t.t. de samenwonende partner
- dat diegenen die gehuwd zijn en kostwinner zijn vrijstelling van de eerste oefening genieten
- dat de samenwonenden een lagere uitkering uit de A.W.W. krijgen dan gehuwden
- dat samenwonenden een hogere A.O.W. uitkering krijgen dan gehuwden
- dat de A.B.W. wel redelijk aansluit bij de realiteit doordat een gezinsuitkering voor samenlevenden kent.

## Spreekt als haar mening uit:

- dat er een wettelijke regeling dient te komen die samenlevingsvormen buiten het huwelijk erkent
- dat de bestaande wetten zodanig dienen te worden gewijzigd dat materieel geenonderscheid meer bestaat tussen het huwelijk en andere contractuele samenlevingsvormen.

OVER DE RECHTSPOSITIE VAN PSYCHIATRISCHE PATIENTEN IN NEDERLANDINLEIDING

Dat de rechtspositie van psychiatrische patiënten in ons land, zoals vastgelegd in de Krankzinnigenwet van 1884, niet meer voldoet aan de normen die daarvoor in onze huidige tijd worden aangelegd is thans al velen duidelijk. Bij de concrete verbetering hiervan, nl. de wettelijke invulling van een nieuw voorstel, blijken vaak voorzichtigheid en terughoudendheid de boventoon te voeren in plaats van de werkelijke wil om een in bepaalde opzichten minder bedeed medemens een zoveel mogelijk volwaardig meedraaien in de samenleving te garanderen - juist voor de liberaal een wezenlijk uitgangspunt.

De wijzigingen zoals die in de wet Bijzondere Opneming in Psychiatrische Ziekenhuizen worden voorgesteld zijn althans bijzonder schamel en pakken de kern van de problematiek onvoldoende aan.

OPNAME

Bij de opname van patiënten zijn er enige hindernissen te nemen, die het gevaar van onzorgvuldigheden meebrengen.

Zo mag een krankzinnigheidsverklaring slechts worden afgegeven door een zenuwarts, maar in geval van nood door iedere arts. Een niet duidelijk omschreven begrip, waardoor soms gebrekkige verklaringen ontstaan.

Bij inbewaringstelling dient de patiënt automatisch een raadsman toegewezen te krijgen; in voorkomende gevallen, bv. wanneer bij de rechter verzocht wordt iemand met een voorlopige machtiging op te nemen moet hiertegen appèl mogelijk zijn met schorsende werking.

De patiënt heeft het recht te weten waarom hij wordt opgenomen en welke behandeling zal worden toegepast. Wanneer hij vrijwillig is opgenomen mag bij problemen nooit gedreigd worden met een rechterlijke machtiging. Vrijwillige opname dient ook niet in het bevolkingsregister te worden opgenomen, terwijl onvrijwillige opname hieruit na ontslag verwijderd moet worden. Gegevens over psychiatrische patiënten mogen niet aan derden worden verstrekt. In de bijdrage over privacy-bescherming wordt hierop nader ingegaan.

BEHANDELING

Bij de behandeling zal duidelijk moeten zijn wie de eindverantwoordelijkheid draagt. Duidelijk omschreven dwangmaatregelen dienen nauwgezet geregistreerd te worden. De patiënt heeft in principe het recht op weigering van een behandeling, op ontvangen van bezoek en op burgerlijke vrijheden als briefgeheim.

Patiëntenraden met inspraakmogelijkheden zijn van belang om ook deze patiënten de kans op meedenken met het beleid in de inrichting te geven en om contact en begrip tussen staf en patiënten te verbeteren. Bij conflicten zal dan een onafhankelijke ombudsman, die duidelijke bevoegdheden heeft, goede diensten kunnen bewijzen. Het is wel raadzaam om zo iemand niet van inrichtingswege te honoreren of slechts in één inrichting te laten werken, maar bv. regionaal te laten opereren.

De patiënt moet zich met klachten altijd tot de rechter kunnen



wenden zonder censurerende tussenstations als de Officier van Justitie. Een multidisciplinaire commissie zal de rechter dan bij zijn uitspraak adviseren. Tevens is een eenvoudiger beroepsmogelijkheid zeer gewenst. Het kan hierbij gaan zowel om klachten die specifiek de behandeling betreffen als om bv. huisvesting, bewegingsvrijheid of privacy. Verbetering van e.e.a. kan bereikt worden door een nauwgezette registratie en intercollegiale toetsing van de medicatie en, nogmaals, duidelijkheid over het dragen van eindverantwoordelijkheid voor de behandeling.

#### NAZORG

Tenslotte laat de nazorg - waar de patiënt recht op heeft - wel eens te wensen over. De resocialisatie kan met meer kracht aangepakt worden, bv. door een niet zo snel via het arbeidsbureau verwijzen naar sociale werkplaatsen. Voor een dergelijke waarborg van de rechtspositie van psychiatrische patiënten is overigens meer nodig dan het bedenken van reglementen en structuren. Een goede instelling van behandelende artsen en verplegers is hierbij van zeer groot belang. Nadruk hierop bij het onderwijs en de verdere begeleiding van de medewerkers is dan ook noodzaak.

#### SLOTWOORD

Uit bovenstaande schets van problemen en wenselijkheden zal duidelijk zijn dat men er niet komt met het huidige wetsontwerp B.O.P.Z.. Een beleid, gericht op wezenlijke en reële verbeteringen is dringend gewenst in plaats van gesleutel in de marge. Dat hierbij op tegengas van gevestigde krachten gerekend mag worden ligt voor de hand; dat juist ook wanneer het onze geestelijk minder bedeelde medemens betreft principieel gehandeld moet worden echter evenzeer.



PORNO ARTIKEL , WETBOEK v Sr 240.

Toen de minister van justitie, uit het kabinet den Uil, vertelde dat het zijn taak was om toe te zien op naleving van de wet, i.c. van het porno artikel (240 Sr), negeerde hij het deel van zijn taak als bewindsman, dat respect voorschrijft voor een duidelijke wils-uitdrukking van het parlement (Contempt of Parliament).

Het letterlijk uitvoeren van artikel 240 Sr begon voor de minister interessant te worden, na afschaffing van de verplichte filmkeuring voor volwassenen. Het initiatief wetsvoorstel van dhr. Voogd en mevr. Haas-Berger, waarbij de verplichte filmkeuring werd afgeschaft is de minister blijkbaar in het verkeerde keelgat geschoten. De minister was blijkbaar bang dat vele mensen aanstoot zouden nemen aan een zgn. onkuise vertoning in Nederlandse bioscopen.

Het draaien van, aanstotelijk voor de eerbaarheid zijnde, films werd de laatste jaren door het O.M. al niet meer gezien als grond voor een strafrechtelijke vervolging op grond van art. 240 Sr, zoals de ervaring had geleerd. De porno bioscoopjes in de grote en kleinere plaatsen floreerden, en er was van de kant van het O.M. niet meer tegen opgetreden de laatste jaren. Toen als gevolg van het afschaffen van de filmkeuring ook grote bioscopen dergelijke films gingen vertonen vond de minister dit een ongewenste nieuwe ontwikkeling waartegen opgetreden moest worden.

De hamvraag was, of deze filmvertoningen inderdaad konden worden gezien als zijnde aanstotelijk voor de eerbaarheid. De Hoge Raad had zich in het Chic-Arrest uit gesproken over het begrip aanstotelijk voor de eerbaarheid. Dit begrip moest, aldus de Hoge Raad, worden opgevat naar de hier te lande heersende zeden, welke worden bepaald door een bij de belangrijke meerderheid van het Nederlandse volk levende opvatting op dit punt. Het is maar zeer de vraag of een belangrijke meerderheid in deze tijd dergelijke filmvertoningen nog aanstotelijk voor de eerbaarheid vindt.

Het was bovendien volstrekt duidelijk dat op grond van het gevoerde beleid door het O.M., en de veranderde maatschappelijke opvatting, het delict als geformuleerd in art. 240 Sr de noodzakelijke materiële wederrechtelijkheid absoluut mist.

Deze opvatting is door de motie Wiegelin in de tweede kamer, en de motie Schwarz in de eerste kamer nog eens duidelijk onderstreept.

Procesrechtelijk is dit allemaal interessant, politiek zijn m.n. de beide moties relevant.

Het kernprobleem in de discussie over zulke wettelijke verboden, is dat tegenstanders van het verbod nog geen voorstander van het gedrag behoeven te zijn. Men kan beter spreken van weg nemen van de illegaliteit, dan van legalisering. Het strafrecht beschouwt thans zaken als pornografie illegaal; Ook zij die in hun persoonlijke leven terughoudend staan tegen pornografie kunnen zeerwel tegenstander zijn van het strafrechtelijk verbieden hiervan. Zij beogen slechts het wegnemen van de illegaliteit rondom dit verschijnsel.

Deze liberale benaderingswijze is van essentieel belang. Het is verstandig het aan de verantwoordelijkheid van individuen over te laten of zij al dan niet een bepaalde film willen zien. Waarom moeten volwassen burgers in de beleving van hun verantwoordelijkheid door anderen worden beperkt. Mensen die de aanstoot willen vermijden dienen niet naar een bioscoop te gaan, althans niet naar een film die niet is vrijgegeven voor vertoning aan jeugdigen.

Het is hard nodig dat het porno artikel in onze wetgeving veranderd gaat worden. Er zal een volstrekt nieuwe delictomschrijving moeten komen waarin de onduidelijke en relatieve term "aanstotelijk voor de eerbaarheid" wordt gemeden. Het nieuwe artikel zal in die zin geredigeerd moeten worden dat alleen ongevraagde confrontatie met pornografie strafbaar blijft, zoals ook voor gesteld door de Commissie Melai.

(Commissie zedelijkheidswetgeving 1973).



## PEDOFILIE.

Zoals jarenlang de vrouw bezit is geweest van de man, zijn de kindere nog steeds bezit van hen die de ouderlijke macht over de kinderen uitoefenen. En in die sfeer wordt ontkend dat het kind sexuele gevoelens heeft en het recht die te uiten. Het wetboek van strafrecht bevat een aantal artikelen die betrekking hebben op sexuele contact tussen meerderjarigen en kinderen.

Hierbij duiken twee leeftijds grensen op; 12 en 16 jaar. Schrappen van beide grensen is politiek een onhaalbare zaak, maar in ieder geval is heden duidelijk dat het handhaven van de grens van 16 jaar een onrechtvaardige zaak is. Mensen onder de 16 jaar wordt onrecht aangedaan door er bij voorbaat van uit te gaan dat zij als willoze slachtoffer fungeren, zoals de wetgever van 1886 aannam.

Ook de grens van 12 jaar zal de komende jaren moeten worden bekeken. In een duidelijk onderzoek zal moeten worden aangetoond of het laten vallen van de grens van 12 jaar al dan niet aanvaardbaar is.

Het is bovendien een zeer vreemde zaak dat er in de artikelen 245 en 247 van het wetboek van strafrecht een onderscheid bestaat tussen jongens en meisjes. Het plegen van ontuchtige handelingen met meisjes onder de leeftijds grens van 16 jaar is volgens ons wetboek van strafrecht een klachtdelict en kan derhalve slechts op klachte worden vervolgd. Het plegen van ontuchtige handelingen met jongens onder de 16 jaar is een delict zondermeer. Een onnodige onrechtvaardigheid naar in 1978 geldende normen.

Beide bovengenoemde artikelen zullen moeten worden herzien. De leeftijds grens van 16 jaar zal uit het wetboek van strafrecht moeten verdwijnen, en het al dan niet handhaven van de grens van 12 jaar zal serieus moeten worden bekeken.

De nieuwe delictsomschrijving zal duidelijk moeten stellen dat de strafbaarheid begint, waar de vrijwilligheid tot het ondergaan van dergelijke handelingen ophoud.

Niet de leeftijds grens maar dwang moet het belangrijkste criterium zijn voor strafbaarheid van sexueel verkeer tussen meerderjarigen en kinderen.



PRIVACYBESCHERMING

De wetgeving moet de technologie inhalen

Het gebruik van computers tesamen met telecommunicatie apparatuur neemt hand over hand toe. Deze stormachtige technologische ontwikkeling op het gebied van de informatieverwerking stelt informatieverwerkende instellingen steeds meer instaat optimale (nauwkeurige en volledige) informatie te verzamelen en te verstrekken. Dit heeft verregaande consequenties voor de persoonlijke levenssfeer van het individu. Hoeveel gegevens zijn er niet van iedere Nederlander opgeslagen bij overheid, banken, verenigingen, medische instellingen, bedrijven enz. enz.?

Al deze gegevens worden voor verschillende doelstellingen opgeslagen en gebruikt: De computer maakt het echter mogelijk de verschillende soorten informatie te koppelen en zij maakt de informatie makkelijk toegankelijk. Die laatste twee feiten vragen om een wettelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy). Fout gebruik en misbruik van persoonlijke gegevens moet worden voorkomen en het individu moet tot op zekere hoogte kunnen beslissen welke informatie over hem wordt opgeslagen en wat er daarna mee wordt gedaan. Verder moet de individuele burger juridische middelen hebben om van instanties of personen die zijn privacy aantasten door het gebruik van persoonlijke gegevens, genoegdoening te krijgen.

STAATSCOMMISSIE KOOPMANS

Op 21 februari 1972 werd de staatscommissie Koopmans geïnstalleerd met de opdracht om de regering over deze nieuwe wetgeving te adviseren. Bijna vijf jaar later kwam dit advies en nu, zes en een half jaar later, is er nog steeds geen wet.

Ondertussen is er een bloeiende bedrijfstak ontstaan die zich bezig houdt met het verzamelen en verhandelen van persoonlijke gegevens. De suggesties van de commissie Koopmans worden hier en daar op vrijwillige basis overgenomen, maar dat is ook alles wat er bereikt is. De J.O.V.D. is van mening dat nu ten spoedigste een wet op de privacybescherming tot stand moet komen. In deze wet moeten achtereenvolgens de volgende drie zaken grondig worden geregeld:

1. de rechten van geregistreeerde personen
2. de plichten van registratiehouders
3. de rol van de overheid bij coördinatie en toezicht

RECHTEN VAN GEREGISTREEERDE PERSONEN

Een eerste grondrecht dat de commissie Koopmans formuleerde is het recht op inzage. Tegen betaling van de kosten moet iedereen ook een afschrift van de gegevens over zichzelf kunnen krijgen. Het recht op correctie van foutief geregistreeerde gegevens vloeit hieruit voort. Bij weigering van correctie moet er een beroepsmogelijkheid zijn. Vervolgens het recht op schadevergoeding bij onzorgvuldig of foutief gebruik of misbruik. Koopmans stelt terecht dat ook niet-materiele schade voor vergoeding in aanmerking moet komen.

Het recht om te weigeren bepaalde gegevens ter registratie te verstrekken is essentieel als men bedenkt dat vele instanties een drang hebben om alles te registreren dat ooit van pas kan komen.

Deze vier fundamentele rechten moeten het individu in staat stellen zich te weren tegen inbreuken op zijn privacy.

Wat tot die persoonlijke levenssfeer behoort en wat niet, wordt subjectief bepaald: de wet behoort echter ruimte te laten aan het individu om zelf in vrijheid en verantwoordelijkheid te bepalen wat daar toe behoort en welke gegevens uit die persoonlijke levenssfeer in handen van derden worden gesteld.



## PLICHTEN VAN REGISTRATIEHOUDERS

De houders van informatiebestanden met persoonlijke gegevens zullen een aantal nauw omschreven richtlijnen moeten krijgen. De staatscommissie heeft de houders ingedeeld in meldingsplichtigen, reglementsplichtigen en vergunningsplichtigen, al naar gelang de mate van vertrouwelijkheid van de door hun opgeslagen gegevens. Deze indeling is niet erg doelmatig als men bedenkt, dat b.v. de combinatie van twee meldingsplichtige en een reglementsplichtig systeem een vergunningsplichtig systeem oplevert zonder dat die vergunning inderdaad nodig is.

Naar het zweedse model zou de J.O.V.D. willen pleiten voor een vergunningsplicht voor alle bestanden met persoonlijke informatie. 90% van deze vergunningen blijken in de zweedse praktijk met een vereenvoudigde procedure te kunnen worden afgegeven, maar iedereen heeft zich dan aan dezelfde regels gehouden.

Bij het afgeven van een vergunning zou de houder van een informatiebestand met persoonlijke gegevens zich moeten houden aan de volgende regels:

- het doorgeven van de informatie aan derden is verboden, behoudens gevallen die expliciet in de vergunning worden genoemd. Het doorgeven van de informatie in die gevallen moet bekend zijn aan de geregistreerde personen en zij moeten daarmee accoord gaan;
  - er moet een zgn. schoningstermijn in acht worden genomen waarbinnen verouderde gegevens moeten worden verwijderd;
  - de houder moet binnen een bepaalde termijn (b.v. twee weken) op verzoek van de geregistreerden gegevens corrigeren als deze na inzage foutief blijken te zijn. Foutief moet hier ruim worden geïnterpreteerd zodat ook onvolledige en overbodige gegevens hier onder vallen;
  - beveiliging van het bestand tegen diefstal en tegen registratiefouten;
  - voorzover de vergunning het doorgeven van informatie toelaat, moeten er regels zijn die aangeven wat die derde er wel en niet mee mag doen. De houder van het bestand moet er voor zorgen dat deze regels bekend zijn aan degene die hij de gegevens verstrekt;
  - de vergunning zal moeten omschrijven welke gegevens in het bestand mogen worden opgeslagen. Nieuwe gegevens mogen pas worden opgenomen na wijziging van de vergunning;
- de J.O.V.D. zou willen pleiten voor een beroepscode voor degenen die toegang hebben tot informatiebestanden met persoonlijke gegevens. Zo'n beroepscode zou een zwijgplicht over die informatie en een verbod tot het koppelen van verschillende bestanden moeten inhouden. Deze code zou voor indiensttreding moeten worden onderschreven door o.a. computerteknici.

## ROL VAN DE OVERHEID

De commissie Koopmans heeft voorgesteld de afgifte van vergunningen en het toezicht op de naleving te laten verzorgen door een zgn. Registratiekamer. De leden van dit overheidsorgaan moeten onafhankelijk kunnen opereren en de kamer als geheel hoeft geen verantwoording af te leggen over haar beslissingen. Tegen die beslissingen zou beroep mogelijk moeten zijn bij een gerechtshof. De J.O.V.D. is het hiermee eens, maar zou de registratiekamer een ruimere taakomschrijving willen geven als de staatscommissie. Geen passief, afwachtende houding, maar een actief controlerend beleid waarin gevraagd en ongevraagd richtlijnen kunnen worden gegeven. Haar taak zou moeten zijn een overzicht te krijgen over alle bestaande registraties met persoonlijke gegevens. Dit overzicht wordt dan een openbaar register. Op grond van dat overzicht kan dan een gefundeerd beleid gevoerd worden t.a.v. de normen voor en voorwaarden aan bestaande en nieuwe registraties.



PERSOONSNUMMER

In vier gemeenten (Zoetermeer, Leidschendam, Amersfoort en Dordrecht) wordt al enige tijd geëxperimenteerd met een Centrale Personen Administratie (CPA). Kenmerkend voor deze overheidsregistratie is een persoonsnummer. Deze bestanden zijn erg privacygevoelig.

Als zij echter gaan vallen onder de nieuwe privacywetgeving en als zij geen overlapping betekenen van overheidsregistraties op tussen-gemeentelijk, provinciaal of nationaal niveau, dan kan daartegen moeilijk bezwaar zijn. Ze verhogen immers wel de doelmatigheid van het functioneren van de overheid.

OPSPORING

Het opsporingswerk van de politie is een vanzelfsprekende inbreuk op de privacy van de opgespoorden. Dat doet echter niets af aan de eis dat ook de politie haar verschillende registraties zorgvuldig gescheiden moet bewaren en gebruiken. Met name pleit de J.O.V.D. voor een strikte scheiding in gebruik van registraties van de herkenningdiensten en de antecedentenregisters.

De registers van de BVD en de inlichtingendienst zullen moeten gaan vallen onder speciale wetten. Zolang deze er nog niet zijn moeten zij vallen onder de algemene privacywetgeving.

WETENSCHAPPELIJK GEBRUIK

Statistische analyse van bevolkingsgegevens wordt zeer regelmatig uitgevoerd. Deze onderzoeken maken gebruik van dezelfde persoonlijke gegevens die juist moeten worden bewaakt tegen ongewenste verspreiding. Bij de volkstelling van 1971 is dat probleem fel bediscussieerd. De J.O.V.D. zou de suggestie van prof. Zoutendijk willen overnemen om de cijfercodes, namen en adressen van te onderzoeken registraties te verwijderen en te vervangen door een nieuwe cijfercode alvorens de gegevens voor het onderzoek af te geven. In dit geval is het niet nodig dat het verstrekken van persoonlijke gegevens voor wetenschappelijk onderzoek valt onder de andere beperkende bepalingen in de nieuwe privacywetgeving.

SLOT

Met bovengenoemde maatregelen kan, zonder al te gecompliceerde procedures, afdoende worden tegengegaan dat de greep van de overheid, en andere instellingen in het bezit van persoonlijke gegevens, op de individuele burger, een klemmende greep wordt. De bedreiging op grote schaal van de persoonlijke levenssfeer zoals die nu door de voortgaande computerisatie van alle mogelijke informatiebestanden wordt uitgeoefend, kan dan affectief worden afgewend.

Twee voorwaarden zijn daaraan wel verbonden: de nieuwe wetgeving moet op korte termijn tot stand komen; anders neemt de technologie een beslissende voorsprong. En verder moet tegelijkertijd met de nationale aanpak van dit probleem, op het internationale vlak worden aangestuurd op het voorkomen van het ontstaan van zgn. dataparadijzen. De privacybescherming van de nederlandse burger wordt er immers niet beter op als allerlei informatiebestanden worden overgebracht naar landen met een minder strenge wetgeving. Moderne telecommunicatieapparatuur draait daarvoor de hand al niet meer om.



HET MILITAIRE TUCHTRECHTI: Inleiding

Op 27 januari 1971 heeft de toenmalige minister De Koster de Nota inzake de herziening van het militaire tuchtrecht ingediend. Op zich is het treurig vast te stellen dat nu, anno 1978, de nota, die brede ondersteuning in de Kamer ondervond, nog niet heeft geleid tot voorstellen tot wetswijziging. Op deze wijze blijft de wetgever wel op zeer trage wijze achter maatschappelijke ontwikkelingen aanlopen. In deze bijdrage aan het Zwartboek Justitie zal de J.O.V.D. commentaar geven op bovenvermelde regeringsnota en tevens aangeven wat in haar opinie functie en inhoud van het militaire tuchtrecht is, overigens binnen de beperkte functie van dit Zwartboek.

II: Heeft het militaire tuchtrecht nog een functie?

Volgens de voorlopige regeringsvoorstellen zal het tuchtrecht blijven bestaan, met als voornaamste kenmerkt een beoordeling en bestraffing door de commandant. De vraag dringt zich op wat de argumenten kunnen zijn voor het bestaan van tuchtrecht binnen de militaire samenleving.

Principieel verschilt het militaire tuchtrecht aanzienlijk van het tuchtrecht in andere sectoren van de samenleving zoals b.v. de medische. Het tuchtrecht heeft in het algemeen het karakter van een geformaliseerde groepscode, door middeld waarvan de interne orde in stand wordt gehouden. Kenmerk van het tuchtrecht is een relatief hoge mate van begrip voor de zin van de groepsregels en een toepassing door de leden en een grote mate van instemming met de inhoud van die regels. Het militaire tuchtrecht heeft een geheel ander karakter. Het gaat uit van het ontbreken van verantwoordelijkheidsbesef bij de (dienstplichtige) leden van de groep. Discipline komt in de plaats voor het zich vrijwillig naar eigen regels schikken, het uitgangspunt van het "normale" tuchtrecht.

Ter verdediging van het militaire tuchtrecht wordt vaak aangevoerd dat het van belang zou zijn ter voorbereiding op een oorlogssituatie. Kernpunt van deze redenering is, dat gewenning aan de militaire tucht (ondersteund door toepassing van het militaire tuchtrecht) in vredetijd essentieel is voor de handhaving van de gevechtsorganisatie in oorlogstijd. De J.O.V.D. verwerpt deze stelling. Naar onze mening heeft het tuchtrecht eenvoudigweg de sancties niet, die effectief kunnen werken in een gespannen en intensief beleefde situatie als een gevechtssituatie. In tegenstelling tot het tuchtrecht kent het militaire strafrecht een aantal sancties, die door de zwaarte ervan en de snelheid van voltrekking bepaalde situaties wel effectief kunnen werken. Niet voor niets ook dient voor de toepassing van deze sancties een speciale status, de oorlogstoestand, te worden uitgeroepen. Een ander argument voor de handhaving van een apart militair tuchtrecht is het argument van de orde en de effectiviteit van de organisatie in vredetijd. Deze stelling snijdt, naar mening van de J.O.V.D., wel hout. Elk organisatorisch verband heeft sanctie nodig om de effectiviteit van de organisatie te garanderen. Zo heeft het bedrijf de mogelijkheid van ontslag, promotie, geldelijke beloningen en dergelijke, om ervoor zorg te dragen, dat de interne bedrijfsorde gehandhaafd blijft. In de militaire organisatie missen dergelijke sancties hun doel. Enerzijds door het



feit dat dienstplichtigen veelal onvrijwillig tot de militaire organisatie zijn toegetreden, anderzijds omdat hun maatschappelijke stages niet van hun functioneren in de militaire organisatie afhankelijk is. Een militair tuchtrecht als orde handhavend middel kan derhalve niet gemist worden. In het oog dient gehouden te worden dat bovenstaande argumentatie naar de mening van de J.O.V.D. de bestaansgrond van het militaire tuchtrecht is. In het volgende hoofdstuk zal worden nagegaan of het huidige tuchtrecht een aanvaardbaar middel is ter realisering van haar doelstelling.

### III: Is het huidige militaire tuchtrecht aanvaardbaar?

In het vorige hoofdstuk heeft de J.O.V.D. geconcludeerd dat de functie van het militaire tuchtrecht is het zorgdragen voor de effectiviteit van en de interne orde in de militaire organisatie. Op basis hiervan zou de J.O.V.D. de stelling willen formuleren dat het militaire tuchtrecht slechts in zoverre van in de burgermaatschappij algemeen aanvaarde rechtsbeginselen mag afwijken als voor het vervullen van haar functie absoluut noodzakelijk is. Vanuit deze positie wil de J.O.V.D. het huidige tuchtrecht en de voorstellen van de regering neergelegd in de regeringsnota Herziening militair straf- en tuchtrecht, op de belangrijkste punten toetsen.

a) De positie van de commandant als strafoplegger van tuchtrechterlijke straffen

Duidelijk moge zijn dat de militaire commandant als strafoplegger niet voldoet aan een aantal in het communerecht vastgelegde rechtsbeginselen, zoals onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het feit dat hij zowel regelgever als strafoplegger, zowel aanklager als rechter is, maakt de positie van de militaire commandant zeer gecompliceerd. Ook voor hemzelf.

De vraag of de effectiviteit en de interne orde van de militaire organisatie absoluut vergt, dat straffen door de militaire commandant moeten worden opgelegd, dient naar de mening van de J.O.V. ontkennend te worden beantwoord.

In de regeringsnota verdedigt de regering de strafbevoegdheid van de commandant uitsluitend op grond van praktische overwegingen. Zo noemt de regering de omstandigheid dat de krijgsmacht bestaat uit zoveel verschillende kleine organisatieverbanden, dat het onmogelijk is daarvoor een adequate disciplinaire justitie in het leven te roepen. Bovendien wijst de regering erop dat waar het tuchtrecht ziet op regels van interne orde, militaire commandanten beter dan een onafhankelijke tuchtrechter in staat is tot een juiste beoordeling van het gewicht, dat inbreuken op de orde in de militaire samenleving hebben.

De J.O.V.D. wil niet ontkennen dat de door de regering genoemde praktische argumenten waarde hebben. Doch naar haar mening zou het juister zijn principieel het beginsel van de militaire commandant als strafoplegger los te laten en het nieuwe systeem van tuchtrechterlijke strafoplegging zodanig in te richten, dat met de functie van het militaire tuchtrecht in al zijn aspecten zoveel mogelijk rekening wordt gehouden.

De J.O.V.D. zou het volgende systeem willen bepleiten: de "verdachte" krijgt de keuze tussen rechtspraak door de commandant of de onafhankelijke militaire tuchtrechter. De militaire tuchtrechter dient naar de mening van de J.O.V.D. een militair te



zijn, die voldoet aan alle eisen die aan de leden van de rechterlijke macht gesteld worden. Hij zou een aantal legerplaatsen als regent moeten krijgen en frequent in elke legerplaats zitting dienen te houden. De onafhankelijke tuchtrechter zou naar de mening van de J.O.V.D. een militair moeten zijn om tegemoet te komen aan de terechtstelling van de regering dat - waar het tuchtrecht ziet op de interne orde van de organisatie - een militair beter in staat is tot een juiste beoordeling van het gewicht dat inbreuken op de militaire orde kunnen hebben. De J.O.V.D. denkt aan het keuzesysteem voor de "verdachte" om bij de talloze lichte vergrijpen tegen de militaire orde, waar geen verschil van inzicht bestaat over de onjuistheid van de handelswijze, niet de relatief zware procedure van een rechtsgang bij de onafhankelijke tuchtrechter nodig te hebben.

#### b) Rechtsmiddelen.

Zou het systeem zoals dat onder IIIa door de J.O.V.D. is bepleit worden aangenomen, dan zou naar de mening van de J.O.V.D. de rechtsmiddelen van hoger beroep en cassatie moeten worden beperkt tot uitspraken van de militaire tuchtrechter.

Kiest de "verdachte" voor strafoplegging door de commandant, dan dient geen rechtsmiddel mogelijk te zijn. Dit vloeit logisch voort uit de gedachte dat de "verdachte" voor rechtspleging door de commandant zal kiezen als geen verschil van mening bestaat over de onjuistheid van de handelswijze.

Mocht de regering bij haar voorstel blijven de tuchtrechtelijke strafbevoegdheid bij de militaire commandant te laten, dan dient een generaal beroep mogelijk te zijn bij de onafhankelijke militaire rechter.

De J.O.V.D. is voorstander van de mogelijkheid van cassatie in militaire zaken bij de Hoge Raad der Nederlanden. Wel zou zij er voor willen pleiten, dat deze cassatiemogelijkheid alleen toe te laten bij een zekere substantiële straf b.v. boete boven een bepaald bedrag.

Een moeilijk punt voor de J.O.V.D. is de opschortende werking van beroep. Enerzijds is het volstrekt juist te stellen dat het een elementaire procesregel is, dat de straf pas ten uitvoer gelegd mag worden, nadat de beroepstermijn is verstreken, of nadat de verdachte afstand heeft gedaan van instantie.

Anderzijds valt te stellen dat de commandant een middel moet hebben om onmiddellijk op te treden tegen normschending en daarmee een generaal preventief effect te bereiken dat de goede gang van zaken waarvoor hij verantwoordelijk is, kan bevorderen.

De J.O.V.D. zou ervoor willen pleiten ook hier een systeem in te voeren waarbij alleen bij straffen van een zekere substantialiteit de opschortende werking wordt erkend. De belangen van de "verdachte" wegen dan zó zwaar dat het ontbreken van opschortende werking met een beroep op het generaal-preventief effect van de maatregel niet kan worden verdedigd.

#### c) Open normen

In haar interim-nota militair straf en tuchtrecht herzien breekt de V.V.D.M. een lans voor het invullen van de "open" tuchtrechtelijke normen.



Zo duidde de voorlopige regeringsvoorstellen tuchtfeiten aan als "die feiten en gedragingen, die de organisatie aantasten". De V.V.D.M. wijst erop, dat pas na voorafgaande duidelijke normstelling ten aanzien van de inhoud van de gedragingen en ten aanzien van de straf(maat) strafbaarheid mag worden aangenomen. De J.O.V.D. is van oordeel dat in principe het werken met "open" normen zoveel mogelijk dient te worden beperkt, ook in het militaire tuchtrecht. Wel is de J.O.V.D. van oordeel dat het militaire tuchtrecht een "kapstokartikel" nodig heeft. Immers het militaire tuchtrecht heeft als functie regulerend op te treden op het gehele gebied van de militaire organisatie. Of een bepaald optreden zich niet verdraagt met het effectief functioneren van de militaire organisatie is dermate afhankelijk van de omstandigheden dat voorafgaande wettelijke vaststelling niet volledig mogelijk. Een vergelijking met het bekende kapstokartikel in de Wegenverkeerswet (art. 25), is hier op zijn plaats. Dit bestaan van "open" normen in het tuchtrecht is naar de mening van de J.O.V.D. overigens wel een extra argument om te komen tot de instelling van een onafhankelijke militaire rechter in tuchtrechtzaken.

#### d) Het sanctiestelsel.

In de voorlopige regeringsvoorstellen worden licht arrest, arrest en de strafdienst als tuchtrechtelijke sancties gehandhaafd. Daarnaast wordt de geldboete als nieuwe sanctie ingevoerd. Met deze laatste ontwikkeling is de J.O.V.D. bijzonder gelukkig. Zij oordeelt de functie van het tuchtrecht een zodanige, dat vrijheidsbenemende straafen, die normaliter verbonden zijn aan daden met een zeer duidelijk crimineel karakter, er niet in thuis horen. De J.O.V.D. zou er voor willen pleiten vrijheidsbenemende maatregelen uit het tuchtrecht te schrappen en feiten, waarvoor naar de mening van de regering dergelijke sancties nodig zijn, over te brengen naar het militaire strafrecht. Een sanctie als licht arrest zal dan, als afwijking van deze principiële regel, in het tuchtrecht gehandhaafd kunnen blijven als uiterste middel, als blijkt dat de geldboete zijn functie niet vervuld. Dit zou bij voorbeeld het geval kunnen zijn bij recidive. Overigens is de J.O.V.D. van mening, dat het element van recidive ook bij het bepalen van de hoogte van de boete een belangrijke rol dient te spelen.

#### IV Slot.

Samenvattend zou de J.O.V.D. willen stellen, dat de regeringsvoorstellen van 1971 om te komen tot herziening van het militaire tuchtrecht stappen in de goede richting bevatten. Wel is de J.O.V.D. van mening dat de voorstellen nog te weinig rekening houden met wat de functie van het militaire tuchtrecht in de militaire organisatie behoort te zijn. Voegt men daaraan toe het feit dat het maatschappelijk denken over



de krijgsmacht in de periode van 1971 tot nu sterk is veranderd, d  
lijkt het onvermijdelijk dat de Regering met een vervolgnota komt  
op haar nota van 1971.

Gezien het slepende karakter van deze zaak is spoed wel zeer wen-  
selijk te achten, daar het verouderd tuchtrecht een bron van  
fricties in de militaire organisatie vormt.

En hoewel vallend buiten het onderwerp "Herziening militair tucht-  
recht", wil de J.O.V.D. hier wel opmerken het een schandalige  
zaak te vinden dat de doodstraf in Nederland nog steeds bestaat,  
namelijk krachtens het militair strafrecht in oorlogstijd.

Wij verwachten en eisen dat deze a-liberale straf nog in de  
regeringsperiode van dit Kabinet zal worden geschrapt.

ABORTUS

Met verbazing hebben wij moeten constateren dat er in de Troonrede met geen woord gerept werd over de "abortus provocatus". Dit bevreemdt ons te meer, omdat het kabinet in het regeerakkoord heeft aangekondigd voor 1 januari 1979 met een wetsontwerp te zullen komen.

Het standpunt van de J.O.V.D. inzake abortus mag als bekend worden verondersteld. Omwille van de volledigheid willen wij het in het kader van dit zwartboek nog eens herhalen.

De J.O.V.D. is van mening dat de strafbaarheid van de abortus provocatus moet worden afgeschaft. Na medisch en sociaal advies moet de beslissing door de betrokken vrouw zelf worden genomen. De ingreep dient verricht te worden door bevoegde artsen, waarbij een goede psychische nazorg gewaarborgd dient te zijn.

De J.O.V.D. heeft met verontwaardiging en teleurstelling kennis genomen van het stemgedrag van de Eerste Kamerfractie van de V.V.D. inzake het ontwerp Veder-Geurtsen/Lamberts-Roethof. De wijze waarop deze fractie haar collega's uit de Tweede Kamer, inclusief de beide liberale indieners van het initiatief-ontwerp, heeft laten vallen, achtten wij onbegrijpelijk.

Met grote aandacht zien wij dan ook uit naar de voorstellen van het huidige kabinet. De V.V.D. heeft meegewerkt aan het ontwerp Stuyt-Van Agt (CDA), kwam na publicatie van het PvdA-ontwerp met een eigen initiatief, en werkte vervolgens mee aan de totstandkoming van het P.v.d.A.-V.V.D.-ontwerp. Een nieuw compromis, thans opnieuw met het CDA, zou de indruk kunnen wekken van een weinig consequent beleid. In de abortusparagraaf van haar verkiezingsprogram heeft de V.V.D. al water in de wijn gedaan t.o.v. het P.v.d.A.-V.V.D.-ontwerp. Nieuwe concessies zouden de geloofwaardigheid van de V.V.D. geen goed doen.

Een wetsontwerp dat op principiële punten afwijkt van het ontwerp Veder-Geurtsen/Lamberts-Roethof is voor de J.O.V.D. onaanvaardbaar. Wij doen dan ook een dringend beroep op de V.V.D. om aan een dergelijk ontwerp haar medewerking niet te geven, en voldoende gewicht toe te kennen aan het eigen program.



MEER RECHTEN VOOR MINDERJARIGEN

"De opvattingen over de maatschappelijke positie van man en vrouw en de plaats van het gezin in de samenleving zijn de laatste jaren in toenemende mate aan verandering onderhevig. De traditionele rolpatronen van man en vrouw worden steeds minder als vanzelfsprekend ervaren; het gezin is voor velen niet langer de hoeksteen van de samenleving. Hoewel de stroom literatuur over de relatie tussen man en vrouw en tussen ouders en kinderen gestaag groeit, hebben de gewijzigde opvattingen nog nauwelijks hun weerslag gevonden in wetgeving. Voor een aantal reeds lang als schrijnend ervaren problemen is dan ook nog altijd geen wettelijke oplossing tot stand gekomen."

Aldus G.M. de Vries in een recent artikel in *Liberaal Reveil* (1). Met De Vries zijn wij van mening dat met name de problematiek van de weggelopen minderjarigen vraagt om een oplossing op korte termijn. Wij verwerpen dan ook het afwachtende beleid dat de minister van Justitie blijkens zijn Memorie van Toelichting (2) voor ogen staat. Naar de mening van de J.O.V.D. verdient een spoedige wijziging van art. 280 Sr. verre de voorkeur boven het nastreven van afspraken tussen justitiële en politionele autoriteiten en hulpverleners op plaatselijk niveau, en een opsporings- en vervolgingsbeleid dat met dergelijke afspraken rekening houdt. Dergelijke afspraken bestaan immers niet in alle gemeenten, en werden waar zij wel bestonden in het verleden niet steeds nageleefd (3). Aan de onzekerheid, die thans de problematiek van de weggelopen minderjarigen kenmerkt, moet zo snel mogelijk een einde komen.

In de Open Brief inzake geestelijke vrijheid, die het Hoofdbestuur van de J.O.V.D. op 17 augustus 1977 aan de toenmalige kabinetsformateur drs. J. den Uyl zond, bepleitten wij reeds een spoedige oplossing voor het probleem van de weggelopen minderjarigen. Zoals wij toen al stelden, achten wij de aanvulling van art. 280 Sr., zoals bepleit door de PvdA-Kamerleden Roethof en Haas-Berger, "globaal een nuttige bijdrage, die snelle afhandeling door de Kamer verdient".

Wel zijn wij met De Vries e.a. (4) van mening, dat aan de kinderrechter in een nieuwe regeling een centrale plaats dient te worden toegekend, zoals ook wordt voorgestaan in een amendement van V.V.D.-Kamerlid Nijpels c.s. (5). Met hen zijn wij tevens van mening, dat zorgvuldige hulpverlening aan jongeren beneden 14 jaar, onder controle van de kinderrechter, mogelijk moet zijn.

In onze Open Brief hebben wij er op gewezen, dat het vraagstuk van de weggelopen minderjarigen niet kan worden losgezien van het huidige kindbeschermingsrecht. Wijziging van art. 280 Sr. lost immers vooral de problemen van de (alternatieve) hulpverlener op; de minderjarige zelf is veel meer gebaat bij een herziening van het jeugdbeschermingsrecht, met name ten aanzien van de rechtspositie van minderjarigen. Wij juichen dan ook toe dat de Tweede Kamer bij motie van het lid Nijpels c.s. de regering heeft verzocht "op zo kort mogelijke termijn te komen met initiatieven ten aanzien van de rechtspositie van minderjarigen" (6).



De J.O.V.D. is aanzienlijk minder te spreken over de aankondiging van minister De Ruiters, dat ten departemente een wetsontwerp zijn voltooiing nadert, "waarbij zal worden voorgesteld, dat minderjarigen van twaalf jaar en ouder in alle zaken betreffende het gezag over hen in de gelegenheid zullen worden gesteld hun mening kenbaar te maken" (7).

Wij vrezen dat dit wetsontwerp het karakter van een zoethoudertje krijgt. Immers, het kenbaar mogen maken van een mening is als maatregel ter verbetering van de positie van minderjarigen volstrekt onvoldoende.

Als deze bepaling het enige voorstel met betrekking tot het ouderlijk gezag en de minderjarigheid is dat wij van dit kabinet te verwachten hebben, en dat moet op grond van de tekst van de Memorie van Toelichting worden gevreesd, dan betekent dit dat de liberale inbreng in dit kabinet op een uiterst belangrijk immaterieel punt ernstig tekort schiet.

Dit kan bovendien betekenen, dat de huidige minister van Justitie is teruggekomen op het standpunt dat hij in 1975, samen met zes andere jeugdrechtspecialisten, innam. In een bekend artikel in het Nederlands Juristen Blad (8) deden deze specialisten een gedetailleerd voorstel ter vervanging van het huidige art. 246 B.W. (ouderlijke macht), opdat, zoals zij schreven, "de wetgever uit zijn lethargie wordt gewekt".

De J.O.V.D. acht het dringend noodzakelijk dat opheldering wordt verkregen over de vraag of de minister nog steeds achter de in dit NJB-artikel bepleite wijziging van de ouderlijke macht staat, en of hij voornemens is terzake initiatieven te nemen. De J.O.V.D. doet daarom een beroep op de Tweede Kamer om de minister over deze, voor liberalen van principieel belang zijnde, zaak tijdens de debatten over de Justitiebegroting aan de tand te voelen.

Inzake de rechtspositie van minderjarigen gaat onze voorkeur met Kraan en Rutten-Roos (9) uit naar een regeling waarbij het principiële zelfbeschikkingsrecht van ieder individu, ongeacht zijn leeftijd, uitgangspunt is. "Wij kiezen derhalve voor een regeling waarbij voorop wordt gesteld dat aan iedere natuurlijke persoon, ook aan een minderjarige, het recht toekomt om zich vrij te ontplooien. Deze vrijheid impliceert het recht en de plicht om zelf besluiten te nemen omtrent de eigen persoonlijke en zakelijke belangen. De beslissingsbevoegdheid vindt haar grens in het bestaan van voldoende inzicht in de draagwijdte van die besluiten. Ouders zijn mede verantwoordelijk voor de persoon en het vermogen van hun kinderen, hetgeen onder meer inhoudt dat zij gerechtigd en verplicht zijn om beslissingen voor hun kinderen te nemen voorzover het kind zelf, door gebrek aan voldoende inzicht deze niet kan nemen.

Ouders zijn tevens verplicht om hun kinderen naar draagkracht, behoefte en redelijkheid zowel materieel als immaterieel bij te staan, ter verwerkelijking van het recht van het kind op vrije ontplooiing. Deze inhoudelijke begrenzing van de ouderlijke macht, waarbij dus duidelijk tot uitdrukking komt dat de ouderlijke macht een doelgebonden bevoegdheid is, behoort in de wet te worden uitgedrukt".



Wij willen er geen onduidelijkheid over laten bestaan, dat wij voorstellen tot formulering van een rechtspositie van minderjarigen een toetssteen achten voor het liberale gehalte van het kabinetsbeleid.

Nauw verbonden met de vraag naar de reikwijdte van het ouderlijk gezag is de kwestie van de handelingsonbekwaamheid van minderjarigen. Heeft het eerste vraagstuk vooral betrekking op de relatie tussen ouders en kinderen, het tweede onderwerp ziet in het bijzonder op de verhouding tot derden, die met de minderjarige hebben gehandeld (10).

Uitgaande van de op handen zijnde verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 tot 18 jaar, en in aansluiting op wat wij bovenstaand bepleit hebben, achten wij een regeling gewenst die de handelingsbekwaamheid van de minderjarige afhankelijk stelt van diens persoonlijk inzicht en de aard van de te verrichten rechtshandeling. Onze voorkeur gaat daarbij uit naar een systeem, waarbij behoudens tegenbewijs de minderjarige geacht wordt te handelen met inzicht in de betekenis en de gevolgen van de rechtshandeling, en de betrokken belangen te kunnen afwegen (11). In geval van een conflict dient de rechter de vrijheid te hebben de rechtshandeling te vernietigen.

Mede met het oog op de eisen van het rechtsverkeer, verdient het o.i. aanbeveling deze regeling te laten gelden voor jongeren ouder dan 12 jaar. Voor minderjarigen jonger dan 12 jaar zou de regeling slechts moeten gelden voorzover zij op hun leeftijd gebruikelijke rechtshandelingen verrichten.

Het zal op grond van het bovenstaande duidelijk zijn, dat wij de in de Memorie van Toelichting aangekondigde spoedige indiening van een tweetal wetsontwerpen betreffende de verlaging van de leeftijd van de meerderjarigheid, verwelkomen.

Wij achten echter bovendien verlaging van de leeftijd van het passief kiesrecht tot 18 jaar gewenst. De huidige grenzen van het passief kiesrecht achten wij arbitrair en verouderd.

Bij de kandidaatstelling voor gemeenteraden, provinciale staten enz. dienen de politieke partijen te bepalen door welke personen zij zich vertegenwoordigd wensen te zien. De leeftijd van de betrokken kandidaten is één van de factoren die zij daarbij kunnen meewegen. De vraag of een bepaalde kandidaat geschikt geacht kan worden dient o.i. van geval tot geval te worden beantwoord. De huidige grenzen voor het passief kiesrecht behoeven daarbij niet als maatgevend te gelden.

#### NOTEN

- 1) G.M. de Vries, Weggelopen minderjarigen en het jeugdrecht, Liberaal Reveil, 20e jaargang nr. 1, 1978, blz. a
- 2) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 300 hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 11
- 3) Vgl. P.J.P. Tak, De hulpverlener en art. 280 Sr., Delikt en Delinkwent 1977, afl. 3, blz. 118

- 4) De Vries, t.a.p., blz. 4. Zie ook de daar genoemde literatuur
- 5) Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 13 538, nr. 10
- 6) Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 13 538, nr. 11
- 7) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 300 hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 5
- 8) Zeven jeugdrechtspecialisten, Rechten van jeugdigen en het gezag van ouders, NJB 25 jan. 1975, afl. 4, blz. 97 e.v.
- 9) K.J. Kraan en A. Rutten-Roos, Sociologisch onderzoek en de rechtspositie van minderjarigen, NJB 29 april 1978, afl. 17, blz. 332
- 10) Vgl. Zeven jeugdrechtspecialisten, t.a.p. blz. 100
- 11) Vgl. J.A.C. Bartels, Reflecties over rechten van jeugdigen en handelingsbekwaamheid, NJB 23 april 1977, afl. 17, blz. 431 e.



## STAKINGSRECHT VOOR AMBTENAREN

In de artikelen 358 bis, ter en quater van het wetboek van strafrecht is een stakingsverbod voor ambtenaren neergelegd. Dit verbod is opgenomen naar aanleiding van de spoorwegstaking van 1903. Er is sinds 1903 wel het één en ander veranderd in onze samenleving. Het mag dan ook niemand verwonderen dat de vraag over het al dan niet invoeren van een stakingsrecht voor ambtenaren juist in deze tijd weer actueel is. Het is juist nu weer actueel omdat deze kwestie bij de discussie over de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest weer naar boven is gekomen.

In het regeerakkoord tussen V.V.D. en C.D.A. werd nog geschreven: "Het kabinet zal bevorderen dat het Europees Sociaal Handvest zo spoedig mogelijk wordt geratificeerd. Bij gelegenheid van die ratificatie zal wetsontwerp 10.1.1.1. betreffende de werkstaking worden ingetrokken. Na afsluiting van het lopende overleg met de ambtenarenorganisaties terzake, zal het kabinet voortzetting mogelijk maken van de parlementaire behandeling van wetsontwerp 11.0.0.1. tot opheffing van het strafrechterlijk stakingsverbod voor ambtenaren. Het kabinet zal zich erover beraden aan de in het nabije verleden bij herhaling geuite wens wijziging te brengen in de rechtspraak in stakingszaken. Hierover zal advies worden ingewonnen bij de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie"

Bij de discussie over de ratificatie van het "Handvest maakte de regering een voorbehoud op het punt van het stakingsrecht voor ambtenaren. In het "Handvest wordt nl. het beginsel erkend dat de werknemer het recht heeft om te staken (Hieronder valt dus ook de ambtenaar).

In een motie werd de regering gevraagd om uiterlijk op 1 januari 1981 nadere voorstellen te doen tot wettelijke regeling van het stakingsrecht van ambtenaren. Minister de Ruiter heeft namens de regering de toezegging gedaan dat de regering dit zal proberen.

Het voorbehoud dat de regering gemaakt heeft m.b.t. het stakingsrecht is gebaseerd op de volgende argumenten:

a. De statuspositie van de ambtenaar;

Ons recht kent niet het systeem dat ambtenaren behoren heen te gaan wanneer het kabinet van politieke kleur veranderd. Ambtenaren worden gezien als dienaren van de staat en niet als dienaren van de politiek. Politiek mag bij de aanstelling en bevordering geen rol spelen. Deze reden heeft ertoe geleid dat de ambtenaren beschermd worden tegen willekeur van boven af en dat hun rechtspositie bij algemene voorschriften wordt geregeld waarbij geen ruimte is voor onderhandelingen. Deze ontwikkeling heeft meegebracht, dat de ambtenaarspositie een statuskarakter draagt.

b. De positie van de overheid als werkgever;

De overheid stelt, weliswaar na overleg met de ambtenarenorganisaties, eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaar vast. Men wordt aangesteld in een bepaalde rang, met een bepaalde functie en de rechten en plichten die daardoor ontstaan liggen van tevoren vast. Een ambtenaar kan alleen op bepaalde, bij algemeen voorschrift opgesomde gronden worden ontslagen of gestraft. Een ambtenaar ontvangt een uit vaste tabellen voortvloeiend salaris en heeft recht op een objectief berekend pensioen. Soms zelfs is de bevordering min of meer geregeld.

Uit deze "eenzijdige vaststelling bij wet van de arbeidsvoorwaarden



heeft men wel geconcludeerd dat wanneer ambtenaren zouden mogen staken, ze aldus verlossing zouden krijgen om in strijd met wettelijke voorschriften te handelen.

Deze argumenten zijn heden ten dage niet goed houdbaar meer. Immers waarom zou een particuliere werknemer wiens arbeidsvoorwaarden bij collectieve arbeidsovereenkomst worden vastgelegd wel mogen staken en een ambtenaar wiens arbeidsvoorwaarden bij wet worden vastgelegd niet mogen staken.

Het feit dat de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaar bij wet worden vastgelegd is immers gekomen doordat de ambtenaarspositie tegen de invloed van de politiek beschermd moest worden en niet om te voorkomen dat ambtenaren voor betere arbeidsvoorwaarden zouden gaan staken. Het is in onze ogen dan ook niet juist om deze reden aan te voeren tegen het toekennen van het stakingsrecht aan ambtenaren.

Ook het argument dat ambtenaren een grotere zekerheid genieten dan andere werknemers en dat hen daarom het stakingsrecht niet toe zou komen is niet meer ten volle vol te houden. De zekerheid van de particuliere werknemer is immers in de loop der jaren aanzienlijk verbeterd zodat dit argument behoorlijk aan kracht heeft ingeboet.

De J.O.V.D. is dan ook principieel een voorstander van het erkennen van het stakingsrecht voor ambtenaren.

Met deze erkenning zijn we er echter niet. Er rijzen namelijk talrijke problemen. Hoe kan voorkomen worden dat het stakingsrecht voor ambtenaren bij elke gelegenheid gebruikt gaat worden. Immers wanneer in een particulier bedrijf het stakingsrecht voor iedere zaak gebruikt gaat worden zal dat bedrijf failliet gaan zodat het doel van de staking (het verkrijgen van betere arbeidsvoorwaarden) niet bereikt wordt.

De overheid, producent van diensten, kan niet failliet gaan in de zin dat zij gedwongen kan worden haar diensten te staken. Haar inkomsten worden immers betrokken uit de belastingen en niet uit de "verkoop" van diensten.

Bovendien zou op deze wijze gemakkelijk getreden kunnen worden in de rechten van de wetgever. Aangezien de overheid niet kan ophouden haar diensten te leveren zal zij door een langdurige staking gedwongen worden om meer geld uit te trekken voor de "stakende dienst". Dit echter is de bevoegdheid van de wetgever. Hoe kan geregeld worden dat bepaalde essentiële diensten zoals politie, brandweer, volksgezondheid door kunnen draaien.

Het zal niemand verwonderen dat ook wij op deze problemen geen pas-klaar antwoord klaar hebben.

Was de regering daar in 1961 (ondertekening van het "Handvest") over na gaan denken dan hadden er nu waarschijnlijk antwoorden op tafel gelegen.

Nu de regering heeft aangekondigd te zullen proberen om voor 1 januari 1981 met een wettelijke regeling van het stakingsrecht te zullen komen mogen we verwachten dat er met grote prioriteit naar de oplossingen voor de problemen zal worden gezocht.

De J.O.V.D. is van mening dat nu zeer spoedig in elk geval het algemene strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren moet worden opgeheven. Voor bepaalde essentiële diensten kan in afwachting van de wettelijke regeling een uitzondering worden gemaakt.

De jongste ontwikkelingen geven daar alleen maar meer reden toe. Wanneer de strafwet op dit punt niet uitgevoerd wordt wanneer er grote groepen ambtenaren bij betrokken zijn dan is er geen enkele reden om de betreffende artikelen in het wetboek van strafrecht te handhaven. Slechts rechtsongelijkheid kan hiervan het gevolg zijn.



EEN KLEIN LANDJE N E D E R L A N D

Om uitvoering te geven aan het traditionele streven van het nederlandse volk gastvrijheid te bieden aan vervolgte personen met nadruk op humanitaire overwegingen, die zij hoog in het vaandel voert, en rekening houdend met door Nederland aangegane internationale verplichtingen zijn tovenaarschanden vereist! Want nog elk jaar is er sprake van een immigratieoverschot, met name van buitenlandse werknemers en diens gezinsleden.

Tot voor 2 jaar was het beleid erop gericht de tewerkstelling van de buitenlandse werknemers uitsluitend te doen verlopen langs de kanalen van de werving in landen waarmee wervingsovereenkomsten waren gesloten. Het beleid werd in dit opzicht steeds stringenter, noodzakelijk zowel in 't belang van de buitenlandse werknemers zelf, als voor onze samenleving. Verantwoorde huisvesting, opvang en begeleiding, juiste en doeltreffende voorlichting en selectie, medische keuring, zekerheid van tewerkstelling gedurende een bepaalde tijd en vaststaande goede arbeidsvoorwaarden zijn slechts langs deze weg te bereiken, aldus de Memorie van Toelichting op de justitiebegroting 1972. Dit beleid vond toen dan ook ruime instemming.

Uit de M.v.T. van de begroting over 1977-'78 leest men, dat in '76/'77 de werving van buitenlandse arbeidskrachten vrijwel is stopgezet.

Het immigratieoverschot wordt nu niet meer door economische overwegingen bepaald, maar door humanitaire. Immigranten zijn hoofdzakelijk gezinsleden van reeds toegelaten buitenlandse werknemers en andere vreemdelingen die om sociale/humane redenen worden toegelaten, zoals vluchtelingen en buitenlandse pleegkinderen.

Tegenover deze legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, staat een grote groep met geregistreerde illegalen, die juist op grond van economische overwegingen Nederland zijn binnengekomen.

In het kader van de regularisatieregeling werden in '76 14.500 illegaal hier verblijvende vreemdelingen alsnog toegelaten. Hun rechtspositie is als die van een vogelvrije, terwijl die van de legaal hier vertoevende vreemdelingen ook nogal veel te wensen overlaat. Op papier ziet de rechtsbescherming er aardig uit, maar er zijn nogal wat leemtes.

In het hiernavolgende wordt getracht hierop nader in te gaan, zonder de pretentie uitputtend te zijn en in de wetenschap dat er nog veel onbesproken zal blijven.

ALGEMEEN

Hoewel al in de jaren dertig een nieuwe vreemdelingenwet noodzakelijk gevonden werd, heeft het tot 1965 geduurd, voordat het zover was.

De wet is een uitvloeisel van art. 4, lid 2 van de grondwet, dat bepaald: "de wet regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen en de algemene voorwaarden, op welke ten aanzien van hun uitlevering verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten."

De grondwet laat de regeling van het verblijfsrecht van vreemdelingen geheel over aan de wet - de vreemdelingenwet (Vw) -. Men heeft volledig afgezien van een grondwettelijke fundering voor het verblijfsrecht van vreemdelingen. De wens tot beveiliging van de autonomie van de eigen samenleving maakte dit legitiem.



### TOELATING VAN VREEMDELINGEN

De Vw gaat ervan uit dat de vreemdeling geen recht van toegang en verblijf in Nederland heeft. Wel kan daar toestemming voor verleend worden, als men voldoet aan de bij of krachtens a.m.v.b.vastgestelde vereisten. Dit houdt in dat die vereisten staan in het vreemdelingenbesluit (Vb) of vreemdelingenvoorschrift (Vv)- Vormen van gedelegeerde wetgeving.

Dit geheel van nationale regels wordt nog eens beïnvloed door de vele verdragen en regelingen van volkenrechtelijke organisaties. Voorzover deze een ieder verbindende bepaling bevatten, doorbreken zij het nationale recht o.g.v. art. 66 en art. 67 grondwet. Voor het overige zijn internationale regelingen krachtens art. 49 V veelal in afwijking van de wet uitgevoerd in het vB. Dit geldt met name voor EEG-onderdanen.

Door de omvangrijke delegatiewetgeving en de interferentie van internationale regelingen is het vreemdelingenrecht zeer onoverzichtelijk. Mede door de grote beleidsvrijheid die aan de administratie wordt gelaten. N.l. door een aantal bevoegdheden als discretionaire (de administratie kán) te formuleren.

Toch is de wet in haar systeem logisch en doorzichtig. Dit geldt m.n. voor het stelsel van de verblijfstitels.

Wij kunnen de volgende onderscheiding maken.

- a) vreemdelingen aan wie het is toegestaan gedurende de zogeheten vrije termijn (dus zonder dat zij in het bezit behoeven te zijn van een vergunning) in Nederland te verblijven,
- b) houders van een vergunning tot verblijf,
- c) houders van een vergunning tot vestiging,
- d) vreemdelingen toegelaten als vluchteling,
- e)
- f) N.v.t. voor deze nota.

#### Ad A:

Verreweg de meeste vreemdelingen, die hier verblijven, doen dat op de voet van art. 8 Vw de vrije termijn van ten hoogste 3 maanden. Economische en niet in het minst toeristische belangen vereisen, dat het toelatingsbeleid t.a.v. de kortverblijvers zo geliberaliseerd mogelijk is. Daarom behoeft deze groep geen vergunning en is een groot deel ervan tevens vrijgesteld van een geldig paspoort of visum. In veel gevallen kan volstaan worden met andere documenten voor grensoverschrijding. De grensbewakingsautoriteiten beslissen over hun toelating. Het algemeen belang kan geen grond zijn tot weigering van toelating. Wel moet de vreemdeling desgevraagd kunnen aantonen dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorzien in de kosten van het door hem beoogde verblijf in Nederland en voor de terugreis. Hij kan daarentegen elk moment worden uitgezet zonder dat daartegen een rechtsmiddel is aan te wenden, als er sprake is van groot gevaar voor openbare orde, openbare rust en nationale veiligheid.

Eveneens is het deze vreemdeling niet toegestaan arbeid te gaan zoeken of te verrichten. Doet hij dit wel, dan wordt de vreemdeling geacht de intentie te hebben hier langer dan 3 maanden te willen blijven en dan duurt de vrije termijn maximaal 8 dagen en na deze 8 dagen moet de vreemdeling eruit.



Echter voor E.E.G.-onderdanen gelden versoepelde regels. Zij mogen bijvoorbeeld wel in deze 3 maanden arbeid zoeken - en dus geldt de regeling van 8 dagen niet. Tevens bestaat er geen aanmeldingsplicht binnen 8 dagen bij de vreemdelingendienst als hij niet in een hotel cq. pension, camping verblijft.

ad B:

Wil een vreemdeling voor langer dan 3 maanden naar Nederland komen, om werk te zoeken, dan moet hij in het algemeen eerst bij een nederlandse diplomaat of consulaire vertegenwoordiger in het buitenland een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen, dat als vereist grenspapier geldt, waar artikel 6 Vw van spreekt om toegang tot Nederland te verkrijgen.

Het document is meer dan alleen een document waaruit de identiteit en de nationaliteit van de vreemdeling blijkt, wat een oppervlakkige lezing van art. 6 Vw zou vermoeden. Art. 41 Vb maakt duidelijk dat het om veel meer gaat. Het bezit van dit document impliceert in vele gevallen dat een beleidsbeslissing is opgenomen m.b.t. de vraag of de vreemdeling tot Nederland kan worden toegelaten.

Een beleidsbeslissing die wordt genomen door andere autoriteiten, dan die welke met de uitvoering van de Vw zijn belast. Eén van de belangrijkste functies van het document is, dat het de beoordeling van de vraag of de vreemdeling in Nederland mag verblijven voor langer dan 3 maanden beoogt te verleggen naar een moment waarop de vreemdeling zich nog niet op weg naar Nederland heeft begeven. En hierdoor ook geen beroepsmogelijkheid kent. Het is om deze reden dat m.i. art. 41 Vb wel een plaats in de Vw zelf verdiend zou hebben. Temeer daar volgens de wet het verblijfsrecht afhankelijk is van een beslissing op een aanvraag van de vergunning tot verblijf.

De vreemdeling die zich voor een verblijf van langer dan 3 maanden naar Nederland begeeft zonder machtiging tot voorlopig verblijf verkregen te hebben, wordt de toegang tot Nederland geweigerd. Hij heeft zelfs geen toegang voor een verblijf van korter dan drie maanden, waarvoor in vele gevallen geen visum vereist is. Het waarom van dit uitsluiten is mij nog steeds duister. De intentie kan m.i. tweeledig zijn. En de intentie van de vreemdeling op 't moment dat hij zich bij de doorlaatpost meldt, is bepalend voor de vraag of hij tot Nederland moet worden toegelaten.

Ook heeft de vreemdeling aan de grenspost niet de mogelijkheid een verzoek in te dienen tot verlenen van een vergunning tot verblijf. Dit kan wel rechtstreeks vanuit zijn thuisland. Een via omzwervingen aan de poort van Nederland komende vreemdeling, komt dus van een koude kermis thuis.

- Tracht de vreemdeling nu de machtiging te ontduiken door kort verblijf voor te wenden, dan zal de aanvraag die hij in Nederland doet, dus na binnenkomst, geweigerd worden o.g.v. het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf en de kans op uitzetting is bijzonder groot cq. 100% o.g.v. termijn van 8 dagen die geldt bij veranderde intentie zie ad A en òf o.g.v. algemeen belang.

- Na binnenkomst in Nederland moet de vreemdeling zich binnen 8 dagen melden bij de vreemdelingendienst, waarna hem in de regel een vergunning tot verblijf wordt verleend, die geldt voor 1 jaar en die afgegeven wordt als de vreemdeling een antecedentenverklaring naar waarheid heeft ingevuld en over passende woonruimte beschikt en vaak moet hij over een arbeidsvergunning beschikken.



Grond voor weigeren voor afgifte van een arbeidsvergunning door het Gewestelijk Arbeidsbureau is nu juist het niet hebben van een vergunning tot verblijf. De bekende vicieuze cirkel.

De vergunning tot verblijf kan i.t.t. de vrije termijn waar dit niet geldt, onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor verblijf is toegestaan worden afgegeven. Het gaat hier niet om beperkingen naar tijd en plaats.

Ook kan aan de vergunning voorschriften worden verbonden, hetzij in 't belang van de openbare orde, openbare rust en nationale veiligheid hetzij teneinde zoveel mogelijk te waarborgen dat de vreemdeling niet ten laste komt van de openbare kas. In dit laatste geval kan aan de vreemdeling de verplichting worden opgelegd een waarborgsom of een passagebiljet te deponeren, dan wel ervoor te zorgen dat iemand zich voor hem garant stelt. Zie art. 11, lid 2, 3 Vw; art. 48 Vb en art. 25 Vv.

Ook kan de vreemdeling beperkingen van vrijheid van bewegen opgelegd worden, te beschouwen als een maatregel van toezicht ingevolge art. 18 Vw. Ik vraag me wel eens af òf ook niet de vreemdeling beperkingen kan worden opgelegd t.a.v. recht van vrije meningsuiting en drukpers. Als dit gebeurt is dit wel zeer in strijd met de grondwet!

De beperkingen die houden dat de vreemdeling een verblijf in Nederland slechts voor een bepaald doel wordt toegestaan, vormen een zeer belangrijk instrument bij het voeren van een vreemdelingenbeleid. Gebruikelijk is dat in de vergunning een korte aanduiding wordt gegeven van het doel van het verblijf b.v. verrichten van arbeid in loondienst cq. als zelfstandige, studie, beroepsopleiding stage, verblijf bij familie- of gezinslid.

Voor iedere categorie gelden eigen criteria voor toelating tot Nederland, waarbij het algemeen belang als weigeringsgrond voor de vergunning een steeds andere rol speelt.

Het verblijf van de houder van een geclausuleerde vergunning gaat door dit alles gepaard met een verminderde bestaanszekerheid i.v.m. 't aflopend doel; vaak een doel meer in het/van het nut en rendement van de nederlandse samenleving dan van hem. Hij wordt, althans zo l het, rechtens niet beschouwd als een immigrant, ook al zou in werkelijkheid bij hem een animus manendi bestaan.

Zolang de vergunning tot verblijf geldig is, is het de houder daarvoor toegestaan in Nederland te verblijven. Zijn verwijdering is dus slechts mogelijk nadat de geldigheidsduur der vergunning verstreken is of nadat de vergunning is ingetrokken door de minister en in de door hem te bepaalde gevallen, bij hoofde van de plaatselijke politie met inachtneming van ministersaanwijzingen.

Helaas suggereert de wettelijke regeling van de vergunning tot verblijf een beeld, waarvan de wetstoepassing aanmerkelijk afwijkt. De wet stelt verlenen en verlenging van een vergunning op één lijn tegenover de intrekking voor wat betreft de voorwaarden (art. 11, lid 5 en art. Vw).

Verlenen en verlenging kan worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Over dit begrip algemeen belang bestaat veel literatuur en het zou in dit kader te ver voeren om uitvoerig hierop in te gaan. Wel kan gezegd worden dat binnen ruime grenzen het algemeen belang samenvalt met datgene wat naar het oordeel van de politieke verantwoordelijke bestuurder die het vertrouwen geniet van een vertegenwoordigend orgaan, door de overheid behoort te worden nagestreefd. Ruime discretionaire bevoegdheid voor de administratie bij afweging van het



individuele belang t.o.v. het nationale belang, dat door de rechter slechts marginaal getoets kan worden i.v.m. de beleidsvrijheid van de administratie.

Intrekking van een verblijfsvergunning geschiedt aldus art. 12 Vw o.g.v. een aantal voor velerlei invulling vatbare redenen, o.a. de geijkte "trits": openbare orde, openbare rust en nationale veiligheid. Deze begrippen zijn beperkter dan "algemeen belang". Meer in het bijzonder vallen er onder: goede zeden, goede buitenlandse betrekkingen, de volksgezondheid en het niet plegen van strafbare feiten of andere gedragingen die een orderlijke gang van zaken in in de nederlandse samenleving verstoren. Het zou ook hier aan te raden zijn m.h.o. op de broodnodige duidelijkheid voor de vreemdelingen dat deze begrippen nader in de wet worden uitgewerkt.

Voor grote groepen vreemdelingen—de meeste onderdanen van landen van de E.E.G.—geldt in het voetspoor van Europese richtlijnen, een nogal van het wettelijke afwijkend regiem t.a.v. het verlenen/verlengen en intrekking van de vergunning, waarbij in tegenstelling tot hierboven vermeld, voor de E.E.G. de verlenging en intrekking op een lijn staan tegenover verlenen vgl. art. 95 lid 1,2 Vb.

Deze onregelmatigheid is een gevolg van het eerder genoemde art. 49 d stelt dat in 't Vb ten gunste van vreemdelingen in het algemeen of een bepaalde categorie vreemdelingen ter uitvoering van een voor nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie kan worden afgeweken van de wet. M.a.w. aan E.E.G. onderdanen wordt minder gauw een verblijfs vergunning geweigerd te verlengen/intrekken i.v.m. de geldende eisen van openbare orde, nationale veiligheid die dus minder ruim zijn en waar, zie art 95 lid 2 Vb, niet onder valt aantasting van economische belangen, wat wel een rol speelt bij het algemeen belang op grond waarvan de andere vreemdelingen wel een weigering van de verlenging kunnen krijgen.

Ten gunste van de meeste E.E.G. onderdanen zeer aan te bevelen in 't kader van de Europese eenwording, maar dit scheidt wel grote onduidelijkheid. De vreemdelingen brochure te verkrijgen bij de plaatselijke vreemdelingen diensten en grensposten en bij de diplomatieke- en consulaire nederlandse posten in 't buitenland spreekt in het geheel niet over het verschil vreemdelingen en begunstigde vreemdelingen, zoals E.E.G. onderdanen.

Tevens wekt de wet de indruk dat de vergunning in beginsel steeds wordt verleend en dat weigering uitzondering is o.g.v. algemeen belang.

Praktijk: 't algemeen belang fungeert niet als weigering maar als voorwaarde van het verblijfsrecht. En wel een positief nederlands belang. Het wettelijk uitgangspunt is dus verlegd. Uitgangspunt is de impliciete veronderstelling dat het algemeen belang er mee gedient is met niet toelating; de bewijslast dat zijn geval uitzondering is, rust op de vreemdeling; in art. 11 lid 5 Vw worden de zaken dus op z'n kop gezet, aldus van Duynstee en de kroon aanvaardt dit in K.B. 27-3-1974. Het is dan ook raadzaam bij de volgende herziening dit verlegde uitgangspunt in de wet te veranderen of het toelatingsbeleid juist op de woorden van de wet af te stemmen.

ad C,

Heeft de vreemdeling eenmaal een vergunning tot verblijf dan kan hij wanneer hij al 5 jaar in nederland zijn hoofdverblijf heeft, aanspraak doen gelden op vergunning tot vestiging, die nog slechts op zeer beperkte gronden—o.g.v. niet duurzaam kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan, of o.g.v. ernstige inbreuk op de "trit



openbare orde, rust en nationale veiligheid kan worden geweigerd. Hoe langer de vreemdeling hier te lande zijn hoofdverblijf heeft, des te moeilijker wordt het voor de minister hem een vestigingsvergunning te weigeren. In principie heeft de wetgever de mogelijkheid opengelaten, dat vergunningen tot vestiging worden verleend aan vreemdelingen die nog niet tenminste gedurende 5 jaar hun hoofdverblijf in Nederland hebben. Zij kan daarop geen aanspraak maken en de memorie van toelichting gaat er vanuit dat dit slechts bij hoge uitzondering wordt verleend en dat is dan ook regel geworden. Deze vergunning wordt i.t.t. de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd gegeven en kan alleen bij ernstig gevaar voor de nationale veiligheid en bij bij herhaling plegen van een strafbaar feit of bij veroordeling wegens het plegen van een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer kan worden geëist, of bij onjuiste invulling van zijn antecedenten verklaring, worden ingetrokken. De aanspraak die de wet de vreemdeling na 5 jaar lang verblijf verleent staat geheel los van de vraag of de vreemdeling zijn verblijf in Nederland als blijvend beschouwt en of deze duurzame vestiging door de met de uitvoering van de wet belaste autoriteiten al dan niet gewenst wordt gevonden.

De wetgever zelf heeft een duidelijk standpunt in genomen door te bepalen dat na afloop van een zekere tijd een recht op verblijf voor onbepaalde duur ontstaat, waarbij geen ruimte is voor afweging van het algemeen belang tegen het individuele belang van de vreemdeling. Op de wijze die art. 11 lid 5 Vw toelaat.

De vergunning is dan ook van groot belang voor de vreemdeling, op grond van het feit dat hieraan geen beperkingen kunnen worden verbonden, zoals aan de verblijfsvergunning en zodoende de vreemdeling een sterkere rechtspositie geeft. Tot op zekere hoogte vormt de vergunning tot vestiging de tegenhanger van de naturalisatie; maar het geeft hem nog geen absolute bescherming tegen verwijdering. Om een voorbeeld te geven:

Een vestigingsvergunning vervalt zodra de houder ervan zijn hoofdverblijf buiten Nederland vestigt en dit kan het geval zijn wanneer een vreemdeling vertrokken is naar zijn thuisland voor het vervullen van de militaire dienstplicht, voor het ondergaan van een medische behandeling of voor familie zaken.

Is in deze gevallen het hoofdverblijf in Nederland behouden, wanneer de vreemdeling ervan blijk geeft naar Nederland te willen terugkeren in zijn oude hoedanigheid? Misschien doet de wetgever er het beste aan inderdaad de intentie beslissend te laten zijn, tenzij het gedrag daarmee duidelijk niet in overeenstemming is. Gezien het feit dat de vreemdeling geen verzoek tot verlenging van de vestigingsvergunning kan doen, zou het aanbeveling verdienen bij de wet een recht van terugkeer te formuleren, zoals dat in andere Europese staten bekend is, en in het Nederlandse recht ook bestaat voor geprivilegieerde vreemdelingen zoals EEG-onderdanen.

Ad D,

Met de houder van een vestigingsvergunning komt vrijwel overeen de vluchteling. Ook aan hem is het toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven en intrekking van de toelating als vluchteling kan geschieden op dezelfde gronden als die, waarvoor een vergunning tot vestiging kan worden ingetrokken, en bovendien wegens gewijzigde omstandigheden op grond waarvan er geen sprake meer is van gevaar voor vervolging (b.v. door vestiging van een



democratisch regiem in het land van herkomst van de vluchteling).  
Maar wie kan zich nu vluchteling noemen?

De Vw verklaart in art 15 dat vreemdelingen afkomstig uit een land waarin zij gegronde redenen hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging óf hun nationaliteit, dan wel behoren tot een bepaald ras of tot een sociale groep, door de minister als vluchteling kunnen worden toegelaten. Een democratische bevoegdheid wederom.

Art 15 lid 2 Vw de toelating kan niet geweigerd worden dan om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend, indien de vreemdeling door de weigering genoopt zou worden zich onmiddellijk te begeven naar een land als bedoeld in het eerste lid." Dit artikel is enigszins gebaseerd op de definitie gehanteerd in het Vluchtelingenverdrag van 1951 en op art 33 dat bepaald dat het verboden is vluchtelingen te verwijderen naar een land waarin zij voor vervolging hebben te vrezen, het zgn non-refoulement beginsel.

Het verdrag stelde tot 1967 een datumtermijn voor vluchtelingen; alleen zij die gevlucht waren voor vervolging t.g.v. gebeurtenissen welke voor 1 jan. 1951 hebben plaatsgevonden, vielen eronder. De vluchtelingen die de ontwerpers van de tekst van de conventie voor ogen hadden waren vluchtelingen die zich kenmerkten door twee eigenschappen:

- a. zij vormden duidelijke groepen
- b. zij vertrokken t.g.v. duidelijk aanwijsbare politieke conflicten in de landen van herkomst

De toestanden waren in het opvangende land bekend en de vluchtelingen werden zonder meer erkend: er was sprake van "vervolging" en de vrees voor die vervolging werd aanvaard zijnde gegrond in zowel subjectieve als objectieve zin. Deze categorie personen wordt o.g.v. art 15 Vw in 9 van de 10 gevallen ook nu aangemerkt als de echte vluchtelingen in de zin van de conventie. Maar daarnaast ontstond een nieuw type vluchteling: zij verschilden van de eerstgenoemden hierin, dat zij niet in groepen komen, maar individueel, dat zij ook niet onmiddellijk na het plaatsvinden van omvangrijke en gewelddadige politieke conflicten hun vaderland verlaten, maar op het tijdstip van hun keuze. Is hun vrees wel gegrond? Niet alleen subjectief, maar ook objectief? Is in hun geval sprake van vervolging? In sommige gevallen zullen zij hun onbehagen geuit hebben in enigerlei vorm van verzet tegen het regime, b.v. door het voeren van een politieke oppositie. Indien dat in hun land strafbaar is gesteld en inderdaad (zware) bestraffing heeft plaatsgevonden, dan hoeft de beslissing niet moeilijk te zijn. Minder eenvoudig wordt het naarmate er tussen het gepleegde strafbare feit en het conflict met de autoriteit een minder duidelijk verband bestaat. Deze zgn. asielzoekers (niet vluchtelingen in de zin van de Conventie) kunnen o.g.v. art. 15 lid 1 Vw als vluchteling worden toegelaten maar de minister is daartoe geenszins verplicht. Door de toenemende stroom van dit soort vluchtelingen, is ook in Nederland een praktijk ontstaan, dat aan deze personen asiel verleend wordt o.g.v. de zogeheten B-status. Zij krijgen een verblijfsvergunning, die (aldus de vreemdelingen-circulaire van 21-2-1974) verleend wordt voor een half jaar, en na die tijd met een jaar verlengd wordt. Verlenging kan alleen geweigerd worden, als inmiddels is gebleken dat het asielverzoek kennelijk ongegrond was of als er sprake is van ernstige ontsporingen op crimineel c.q. maatschappelijk gebied.

Het verschil tussen de B-status en de vluchtelingenstatus is:



de B-status-persoon verblijft hier o.g.v. een verblijfsvergunning, weliswaar met voorrang bij huisvesting, opvang, begeleiding, arbeidsbemiddeling en zij ontvangen zodra zij werk hebben een arbeidsvergunning, waarbij de regel neergelegd in art. 4 Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen, dat een arbeidsvergunning kan worden geweigerd o.g.v. overwegingen betrekking hebbende op de stand en de ontwikkeling van de werkgelegenheid buiten toepassing blijft. Maar slaagt de betrokkene er niet in werk te vinden, dan wel geen gelegenheid ziet een opleiding of studie te volgen, dan kan in beginsel de vergunning tot verblijf worden ingetrokken. Het blijft een vergunning tot verblijf ; intrekking en verlenging zal dus ook dienovereenkomstig worden geregeld. De vluchteling heeft een vestigingsvergunning. Daarnaast wordt hij wat betreft onderwijsvoorzieningen gelijkgesteld met Nederlanders; beurzen kunnen ze b.v. krijgen.

Al met al is de B-status vreemdeling een minder sterke rechtspositie dan vluchteling. De staatssecretaris van Justitie sprak dit tegen in een interview met Driemaster van september 1978.

Zou het dan niet van belang zijn, dat deze B-status, zijn verhouding tot de werkelijke vluchtelingenstatus, nader wettelijk vastgelegd wordt of - als zij toch geenszins fundamenteel verschillend zijn - gelijk worden getrokken? Men heeft immers nog altijd de mogelijkheid bij gewijzigde omstandigheden de status van vluchteling op te heffen, aldus Vw art. 15 lid 3.

#### De Uitzetting

Art 4 lid 2 van de grondwet laat ook de regeling m.b.t. de uitzetting over aan de wet. In de Vw is dan ook de uitzetting van vreemdelingen geregeld. Onder uitzetting wordt verstaan: "Verwijdering met de sterke arm."

In sommige bepalingen van de Vw komt het begrip "verwijdering" voor. Verwijdering is ruimer dan uitzetting en omvat alle handelingen die er feitelijk op gericht zijn een vreemdeling aan wie geen verblijf of geen verder verblijf is of wordt toegestaan, uit ons land te doen vertrekken.

Uitzetting gebeurt in de meeste gevallen niet dan op last van de minister of een daartoe bevoegd verklaarde ambtenaar, belast met de grensbewaking of met toezicht op vreemdelingen; dit i.v.m. te overhaaste uitzetting. In een aantal gevallen is uitzetting niet onmiddellijk uitvoerbaar:

- a. de vreemdeling moet een redelijke termijn worden gegeven om zelf te vertrekken naar een plaats waar zijn toelating gewaarborgd is,
- b. in geval van gezondheidsredenen van hem of van zijn gezinsleden,
- c. wanneer zelfwerkende verdragsbepalingen dit verbieden; b.v. het vluchtelingenverdrag art 33 i.v.m. het non-refoulement beginsel,
- d. wanneer het instellen van beroep tegen een beschikking omtrent de verblijfstitel schorsende werking heeft.

#### ad a

Helaas kan de vreemdeling die geen EEG-onderdaan is niet uit



de wet aflezen hoe lang zo'n redelijke termijn is. Wij nemen aan dat de termijn van 14 dagen voor de EEG-onderdaan ook voor andere vreemdelingen geldt.

De vraag kan worden gesteld hoe de vreemdeling moet werkstelligen dat hij ergens anders wordt toegelaten dan in het land waarheen men hem wil uitzetten. Dat uitzetting moet plaatsvinden naar een land, waar toelating gewaarborgd is, vloeit voort uit geschreven en ongeschreven volkenrecht: de wettelijke eis is daarvan een neerslag.

Als uitzetting is gelast óf ernstige redenen bestaat te verwachten dat uitzetting zal worden gelast óf wanneer men in afwachting is van een beslissing omtrent een verblijftitel, kan de vreemdeling in bewaring worden gesteld o.g.v. art. 26 Vw.

Hoe kan nu van zo'n vreemdeling redelijkerwijze verwacht worden dat hij kan regelen dat hij terecht komt in een land van eigen keuze?

Dit wordt problematisch in gevallen, waarin een verzoek tot uitlevering is gedaan maar later weer is ingetrokken. Het kan voorkomen dat er toch uitgezet moet worden en dan kan zich de omstandigheid voordoen dat uitzetting in feite tot gevolg heeft dat de vreemdeling na verwijdering van het grondgebied van de staat waar hij verbleef in de macht komt van de staat waar hij wellicht strafvervolgning of ten uitvoerlegging van straf heeft te duchten. Dit komt neer op verkapte uitlevering.

Voor de duidelijkheid zij vermeldt dat als een vreemdeling wordt uitgeleverd o.g.v. een uitleveringsverzoek, dit meer rechtsbeschermingswaarborgen voor de vreemdeling biedt dan uitzetting o.g.v. de Vw.

Een geval als hierboven speelde zich af voor het Hof van Amsterdam dd 17-6-1976 (NJ 77309).

Het kan ook voorkomen dat een land een verzoek om uitlevering doet, dat hier wordt afgewezen, maar de overheid wel overgaat tot uitzetting van de vreemdeling i.v.m. redelijke noodzaak daartoe, en dat alleen het om uitlevering verzoekende land hem wil opnemen. Wat dan? Wordt er dan uitgezet?

De kamerstukken op de Uitleveringswet gaan er van uit dat de aandacht van de justitie niet op de komst van de betrokkene moet worden gevestigd. Een onuitvoerbare eis. De grensautoriteiten worden toch verwittigd?

Dit soort gevallen roepen de vraag op of de wetgever niet bij voorbaat kan vermijden dat de vreemdeling zich verkapt uitgeleverd voelt door in de wet dezelfde waarborgen voor uitzetting te hanteren als bij de uitlevering het geval is óf door in de wet op te nemen: dat een ieder ten aanzien van wie een uitleveringsverzoek is gedaan cq is gewijzigd cq is ingetrokken niet wordt uitgezet naar dat land, ook niet bij gebreke aan andere kandidaatlanden.



RECHTSMIDDELEN TEGEN BESLISSINGEN OMTRENT DE VERBLIJFS TITEL;

Centraal in het rechtsmiddelen stelsel van de Vw staan de rechtsmiddelen van herziening en beroep op de raad van state. Beide rechtsmiddelen hebben betrekking op het weigeren bepaalde verblijfstitels te verlenen of bij intrekking van de verblijfs titels en een aantal andere met name genoemde beslissingen zie art. 29 Vw.

Het beroep in herziening brengt de bestreden beslissing ter beoordeling bij de minister van justitie; het zelfde administratieve orgaan dat ook de beschikking heeft gegeven, behalve uitzonderingen krachtens delegatie aan hoofden van de plaatselijke politie.

Het beroep bij de Raad van State heeft betrekking op in herziening door de minister van justitie genomen beslissingen. Het beroep werd tot 1 juli 1976 door de kroon behandeld, sinds de inwerkingtreding van de wet A.R.O.B. berust deze taak bij de Raad van State.

Men kan zich afvragen waarom niet volstaan kan worden met van toelating verklaren van de wet B.A.B en later van de wet A.R.O.B. op beslissingen krachtens de Vw genomen. De vraag is relevant nu vanaf het in werking treden van de wet BAB in 1963 tot aan de inwerkingtreding van de Vw in 1967 beslissingen in zake de toelating en uitzetting van vreemdelingen door de kroon krachtens de wet BAB werden getoetst. Naast de wens om vreemdelingen meer waarborgen te verlenen dan de wet BAB zou kunnen doen, lijkt ook de behoefte bij de regering om de administratie meer vrijheid van handelen te geven, dan onder de wet BAB mogelijk zou zijn geweest, de doorslag te hebben gegeven, zie memorie van antwoord op de wet. En dit is geenszins veranderd bij inwerkingtreding van de wet AROB. Welke de verschillen in de beroepsgangen in de Vw en die van de wet AROB zijn, zal in het hier volgende nader blijken.

Herziening.

Art. 29 Vw geeft limitatief aan, wat de wet AROB doet, van welke beschikkingen herziening kan worden gevraagd. Belangrijk bij de behandeling van verzoeken om herziening is de advies commissie voor vreemdelingen zaken (ACV).

Het advies van de ACV moet bij een aantal zaken ingewonnen worden, nl. bij een herzieningsverzoek dat o.a. is gericht tegen;

- A) een beschikking tot weigering van een vestigingsvergunning aan iemand die hier al minstens 5 jaar hoofd verblijf heeft.
- B) een beschikking tot weigering van toelating als vluchteling, wanneer dit de vreemdeling zou nopen tot terug keer naar het ontvluchte land
- C) een beschikking tot wijziging van beperkingen/voorschriften van een vergunning
- D) een beschikking tot intrekking van vergunningen.

Er zijn ook gevallen waarbij het advies van de ACV niet verplicht is maar uiteraard wel kan worden gevraagd, nl. bij verzoeken om herziening tegen weigering van verlening/verlenging van een verblijfs vergunning alsook bij verlenen c.q. verlengen van een vergunning voor kortere dan gevraagd of onder voorschriften/beperkingen.

met dit nadeel dat de vreemdeling in zaken waar de ACV wel verplicht wordt gehoord, in deze zaken niet de gelegenheid krijgt zijn zaak toe te lichten, met alle gevolgen van dien. Dit onderscheid het wel of niet horen van de ACV is van belang bij het beroep op de afdeling rechtspraak van de Raad van State. Dit staat alleen open voor diegenen die al een jaar hoofdverblijf in Nederland houden en indien de beslissing op het herzienings verzoek is genomen in overeenstemming met het advies van de ACV (art 34 Vw)

Dit betekent een drastische beperking van de beroeps mogelijkheid



Zij maakt een volledige controle van de rechter op de rechtmatigheid van het vreemdelingen beleid onmogelijk. Erger nog, dat het handelen van de administratie bepalend kan zijn voor de mogelijkheid van beroep door een zeer voortvarende afhandeling van een herzieningsverzoek of het onverplicht horen van de ACV, kan de beroepsmogelijkheid van de vreemdeling worden getorpedeerd.

tenslotte stimuleert de eis van een jaar feitelijk-dus niet perse rechtmatig-verblijf het onderduiken. De De motivering van de regering dat pas gearriveerden of kort verblijvende vreemdelingen minder rechtsbescherming zouden verdienen, lijkt nogal betwistbaar.

Het is daarom verheugend dat het wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen deze beperking laat vallen, vooral omdat het effect van de beperking minder groot is gebleken, daar die commissie van de E.G. voor oordeel was, dat zij strijdig was met art. 8 van richtlijn 641221 en inmiddels voor begunstigde E.G. onderdanen is opgeheven.

Ook is verheugend dat iedere vreemdeling aldus het ontwerp bij beroep in herziening de gelegenheid moet worden geboden zich te doen horen, indien hij hangende dit beroep zich nog in Nederland bevindt.

Wat wil dat nu zeggen?

Kan een vreemdeling dan hangende de herziening of het beroep bij de Raad van State uitgewezen worden?

Art. 32 Vw bepaalt, dat zolang onze minister niet heeft beslist over de aanvraag tot herziening de uitzetting, van de vreemdeling ten aanzien van wie de aangevochten beschikking is gegeven, achterwege blijft, behalve in die gevallen waarin herziening is gevraagd van een beschikking strekkende tot weigering van verblijfs/cq. vestigingsvergunning, toelating als vluchteling dan wel weigering de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning te weigeren, dan kan hiervan worden afgeweken wanneer het verzoek is ingediend hetzij op een tijdstip waarop het de vreemdeling niet was toegestaan in Nederland te verblijven, hetzij binnen een maand voor einde van de termijn van het hem toegestane verblijf.

Hangende het beroep bij de Raad v. State is de mogelijkheid om uitgezet te worden groter door het bepaalde in art. 38 Vw dat wederom in principe uitgaat van een uitzettingsverbod maar hierop aan tweemaal ingrijpende uitzonderingen maakt:

- a. van het verbod kan worden afgeweken in gevallen waarin op het verzoek om herziening is beslist in overeenstemming met het advies van de ACV.
- b. in gevallen waarin, zo de uitspraak op het beroep zou worden afgewacht binnen afzienbare tijd geen gelegenheid tot uitzetting meer zou bestaan .

ad a:

Dit berust op de veronderstelling, dat het vrijwel uitgesloten zou zijn dat de Raad van State een beschikking zou vernietigen die werd genomen in overeenstemming met het advies. Een veronderstelling die niet geheel door de feiten wordt bevestigd, aldus A.H.J. Swart in zijn academisch proefschrift dd. 24.-2.78 te Leiden.

ad b:

heeft ook betrekking op gevallen wanneer de minister niet in overeenstemming met het advies heeft beslist.



In dit verband vraagt men zich af òf de vreemdeling dan de mogelijkheid heeft, die in de AROB-procedure in de wet op de Raad v. State is neergelegd, n.l. dat hangende het onderzoek het besluit dat onderwerp is van een door de Afdeling te beslechten geschil, op verzoek van de belanghebbenden kan worden geschorst door de voorzitter van de Afdeling, op grond dat de uitvoering van het besluit voor hem onevenredig nadeel met zich mee zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van het besluit te dienen belang.

De zogeheten schorsende werking.

Deze mogelijkheid is in de Vw uitdrukkelijk uitgesloten, tegelijk met de mogelijkheid van een spoedeisende procedure, wanneer het belang van de verzoeker een onverwijlde beslissing op diens verzoek om voorziening vordert.

Het uitdrukkelijk uitsluiten hiervan houdt in dat de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State niet nog meer overbelast raakt; hetgeen de Staatssecretaris van Justitie in een interview voor de Driemaster van september 1978 verklaarde liever te willen vermijden. Maar houdt dit een goede rechtsbescherming in??

Als men bang is voor nog grotere overbelasting bij de Raad van State, zou het misschien aan te bevelen zijn, tevens ter voorkoming van grotere werkloosheid bij afgestudeerde academici het ledental uit te breiden. Het mes snijdt dan aan twee kanten.

Bij de behandeling van het wetsontwerp rechtsbescherming en rechtsbijstand van vreemdelingen zal het m.i. van essentieel belang zijn eens nader de voor- en nadelen van de schorsende werking sec en in samenhang met de spoedeisende procedure te overwegen i.v.m. het wel c.q. niet humane effect ervan. Laat dan geenszins de problemen qua capaciteit de doorslag geven.



## GEVANGENISWEZEN.

### A. De straf in het algemeen

Gedurende vele eeuwen heeft men gedacht dat wetsovertreders gestraft moesten worden uit vergelding voor hetgeen ze hadden gedaan. Later begon men ook andere grondslagen en rechtvaardiging te zien. Zo zou de overheid straf op mogen leggen om haar burgers in het algemeen te weerhouden van het begaan van strafbare feiten (generale preventie). Door te straffen zal de dader van een bepaald strafbaar feit dit in de toekomst niet weer doen omdat hij geleerd heeft dat dit feit leed met zich meebrengt (speciale preventie). Bovendien zou de maatschappij beter kunnen worden beschermd wanneer daders van delicten zouden worden opgesloten.

### B. De gevangenisstraf

De gevangenisstraf is de belangrijkste vrijheidsstraf die we vandaag de dag kennen.

In de middeleeuwen kenden we straffen als levend verbranden, afhakken van lichaamsdelen enz. enz. De gevangenisstraf kwam toen nog niet als straf voor. De daders werden wel opgesloten maar dit was in afwachting van hun werkelijke straf.

Steeds meer kwam het besef naar voren dat deze straffen toch wel erg wreed waren en werd er gezocht naar andere wijzen van straffen. In Amsterdam kwam men op het idee om de daders van delicten te laten werken. Al in 1596 bestonden er in Amsterdam zgn. rasphuizen voor mannen en spinhuizen voor vrouwen.

In andere plaatsen bestonden in die tijd echter nog mensonterende toestanden. Zo is wel gezegd geworden dat de middeleeuwen iemands lichaam verminkte maar dat in de gevangenschappen iemands geest en gezondheid verminkt werden.

De gevangenen werden gemeenschappelijk opgesloten. Dit was ook in andere landen het geval. Steeds meer kwam men tot het besef dat dit niet het middel was om de gevangenen te verbeteren.

In Amerika had men enige ervaring met andere stelsel. In de toenmalige quakerstaat Pensylvanië hanteerde men een systeem van eenzame opsluiting, zonder arbeid, zonder bezoek, met als enig toeverlaat de bijbel waarvan men alle heil verwachtte.

Teleurstellende en averechtse resultaten hebben dit systeem later doen wijzigen.

Een ander systeem wat wel beproefd is, is een mengvorm tussen opsluiting in een cel en opsluiting in gemeenschap. S'nachts werd men afzonderlijk opgesloten, terwijl men overdag in gemeenschappelijke werkzalen moest werken. Er bestond echter wel een absoluut zwijgverbod.

In Nederland heeft men gekozen voor een systeem van opsluiting in een cel. Dit systeem werd gekozen op het argument dat op deze wijze verslechtering van de gevangenen werd voorkomen. Het was echter geen systeem van eenzame opsluiting omdat degenen van wie een goede invloed was te verwachten (bv. familie, directie, dominee enz.) wel toegang hadden.

De nadelen van dit systeem werden als steeds erger ervaren. De afstomping, de eenvormigheid van het celleven, de ontwenning aan het gewone leven, de onmogelijkheid tot het aanleren van vakbekwaamheid enz. enz. zijn maar enkele voorbeelden.

Men heeft op verschillende wijzen geprobeerd de nadelen te ondervangen. Zo heeft men een stelsel van voorrechten ingevoerd en heeft men getracht de "absoluutheid" van de cel te veranderen. Voor bepaalde doeleinden werd het systeem van de "gemeenschap mogelijk gemaakt.



Het sluitstuk van al deze pogingen vormt de "Beginselenwet Gevangen wezen.

### C. De Beginselenwet Gevangeniswezen

De hoofdbeginselen, die in de beginselenwet verder uitgewerkt worden staan in het wetboek van strafrecht.

Art. 11 bepaalt: Gevangenisstraf wordt naar gelang van de persoonlijkheid van de veroordeelde in algehele of in beperkte gemeenschap dan wel in afzondering ondergaan.

Art. 12 bepaalt: Iedere gevangene wordt voor zoveel mogelijk geplaatst in een gesticht welks regiem het meest met zijn persoonlijkheid strookt, waarbij zowel op de duur als op de reclasseringsmogelijkheid wordt gelet

De Beginselenwet stelt voorop dat de vrijheidsstraffen in gemeenschap moeten worden ondergaan. Alleen zij die daar ongeschikt voor worden acht of zij die blijk geven daar ongeschikt voor te zijn, zullen hun straf geheel of gedeeltelijk in een cel ondergaan.

De Beginselenwet probeert echter zo zorgvuldig mogelijk te selecteren. Dit zowel ten aanzien van de gevangenen als t.a.v. de gevangnissen. Deze differentiatie ondervindt grote moeilijkheden. De oorzaken hiervan zijn: een gebrek aan voldoende goed opgeleid personeel en een tekort aan voldoende gebouwen om tot een volledige differentiatie te komen.

Dit zijn vnl. oorzaken die vastzitten op de financiën en dus te maken hebben met het afwegen van prioriteiten.

De J.O.V.D. is van mening dat het bereiken van een zo optimaal mogelijke differentiatie een hoge prioriteit zou moeten hebben. Een hoge dan thans het geval is. Het is toch te gek dat drugpatiënten door gebrek aan een passende opvang als misdadigers beschouwd worden door ze op te sluiten in huizen van bewaring of in gevangnissen. (zie ook de motie die de J.O.V.D. heeft aangenomen t.a.v. Penitentiare inrichting voor vrouwen).

Het hele Nederlandse systeem probeert de gevangene niet slechter in de samenleving te laten terugkeren dan dat hij/zij haar verliet.

Zo bepaalt artikel 26 van de beginselenwet: Met handhaving van het karakter van de straf of maatregel wordt hun ten uitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerde in het maatschappelijk leven.

Andere belangrijke bepalingen in dit verband zijn de artikelen 46 en 47 van de Beginselenwet. Deze bepalingen geven de Minister van Justitie het recht om in bijzondere gevallen de executie voor ten Hoogste 3 maanden te onderbreken. En ook om een gedetineerde toe te staan het gesticht te verlaten onder door hem te stellen voorwaarden. Deze artikelen geven de minister een uitstekend handvat om te voldoen aan artikel 26.

Wij zijn van mening dat de minister veel vaker gebruik zou moeten maken van deze bevoegdheid.

Bij de debatten over wijziging van de Beginselenwet is uitgebreid gesproken over het wettelijk vast leggen van de rechten en plichten van de gedetineerde.

De J.O.V.D. doet een ernstig beroep op de minister om zo snel mogelijk met een wetsontwerp te komen waarin duidelijk de rechten en plichten van de gedetineerde zijn neergelegd.



#### D. DE ALTERNATIEVE STRAF

Langzamerhand raken reeds meer mensen overtuigd van het feit dat gevangenisstraf in veel gevallen niet werkt, en in andere gevallen dat de gedetineerde er veel slechter uitkomt dan dat hij/zij erin gegaan is. Hoe vaak komt het niet voor dat ex-gedetineerden moeilijkheden ondervinden bij het zoeken naar een werkkring. Ook de overheid zelf maakt zich hieraan schuldig.

Bovendien is er een grote achterstand in de uitvoering van de vonnissen. In de nota Beleidsvraagstukken Gevangeniswezen werd een achterstand van 3300 vonnissen geconstateerd.

Het is natuurlijk een onaanvaardbare zaak dat veroordeelden in veel gevallen meer dan jaar moeten wachten voordat zij hun straf kunnen uitzitten.

Wanneer de regering zegt deze achterstand binnen 1½ jaar te zullen wegwerken dan zetten wij daar onze vraagtekens bij.

Een vaker hanteren van de geldboete zou hier wellicht een oplossing kunnen bieden. Eén van de bezwaren die daar wel tegen ingebracht zijn is dat op deze wijze de straf overgedragen kan worden. Het is echter de vraag of dat bezwaar ernstiger is dan het bezwaar van de lange wachttijden. Een uitgebreid onderzoek is hier in elk geval wel op z'n plaats.

De J.O.V.D. is van mening dat de gevangenisstraf steeds meer vervangen kan en moet worden door andere straffen.

Hierbij kan gedacht worden aan de zgn. Community Service Order (een systeem dat in Engeland gehanteerd wordt en waarbij de veroordeelde veroordeeld wordt tot het verrichten van verschillende werkzaamheden ten dienst van de maatschappij).

Ook het experiment waarbij getracht wordt de overtreder buiten de strafrechterlijke molen te houden en waar goede resultaten van verwacht mogen worden (in Groningen wordt hiermee geëxperimenteerd) zou een middel kunnen zijn om de gevangenisstraf terug te dringen. Het zou niet reëel zijn te denken dat de gevangenisstraf op den duur geheel afgeschaft zal kunnen worden. In de praktijk zal dit een onmogelijkheid blijken.

Om het verblijf in de gevangenschappen meer gericht te laten zijn op de terugkeer in de maatschappij zullen er een aantal maatregelen genomen moeten worden.

-Genoemd is al de uitgebreidere toepassing van de verlofregeling.

-Meer en uitgebreidere bezoeksregelingen.

-Meer aandacht voor de problemen rond de vrouw/man van de gedetineerde

-Grotere mogelijkheden tot onderling contact.

-Het sterk bevorderen van zgn. praatgroepen (in sommige universiteitssteden zijn er groepen van studenten die de gedetineerde in de gevangenschappen opzoeken)

-Meer inspraak in het beleid dat in de verschillende inrichtingen gevoerd wordt ten aanzien van de gevangenen.

-Meer open- i.p.v. gesloten inrichtingen.

-Een zodanig bouwbeleid dat verschillende groepen gevangenen ook in verschillende gebouwen ondergebracht kunnen worden.

Dit zijn slechts voorbeelden. Van een aantal heeft de regering reeds toegezegd ze te zullen uitvoeren. Wij wachten af wat er tenslotte uit de bus zal komen. Hoofdzaak is dat er nu eindelijk wat gedaan gaat worden aan de liberalisering van het gevangeniswezen.



## AANGENOMEN MOTIE "VROUWENGEVANGENIS"

De J.O..V.D in vergadering bijeen op 4 en 5 maart 1978 te Dordrecht,

- Overwegende
- dat de J.O.V.D. meermalen heeft gepleit voor liberalisering van het gevangeniswezen
  - dat er voor veroordeelde vrouwen slechts één inrichting is
  - dat deze inrichting een gesloten inrichting is
  - dat er voor veroordeelde vrouwen geen varianten bestaan als half open inrichtingen, open inrichtingen en inrichtingen voor jeugdigen
  - dat een inrichting als de P.I.V. een op die situatie afgestemd beleid vergt
  - dat er in de P.I.V. weinig aan vorming gedaan wordt
  - dat de regels in de P.I.V. strak gehanteerd worden (geen planten in de cel, geen muziek enz.)
  - dat de bewaarsters onvoldoende zijn opgeleid voor hun taak
  - dat het ziekteverzuim onder de bewaarsters hoog is
  - dat de verhuizing van de P.I.V. het beleid onveranderd laat

Spreekt als haar mening uit

- dat het beleid t.a.v. de P.I.V. onvoldoende is
- dat er op korte termijn een commissie moet komen die onderzoekt op welke wijze er verbetering in het beleid t.a.v. de P.I.V. gebracht kan worden
- dat er in deze commissie in ieder geval een aantal bewaarsters zitting moeten hebben.

Dringt er bij de regering op aan:

Maatregelen te nemen ter oprichting van bovenbedoelde commissie en het rapport van deze commissie openbaar maken.

noot: P.I.V.: Penitentiare Inrichting voor Vrouwen



SLOTBESCHOUWING.

Het zwartboek is klaar. Niet minder dan 12 onderwerpen maken er deel van uit.

Wij dachten dat de J.O.V.D. hiermee wel te kennen heeft gegeven een grote belangstelling te hebben voor justitie-zaken.

Misschien zegt u na lezing van het zwartboek: "waarom is dit of dat onderwerp erbuiten gelaten". Welnu in de inleiding is reeds gezegd dat we slechts een greep hebben kunnen doen. Niettemin is het een vrij grote greep geworden.

Het pàst ons niet om een oordeel te geven over de kwaliteit van het zwartboek, maar we kunnen gerust stellen dat de J.O.V.D. met dit zwartboek heeft voldaan aan haar tweeledige functie; namelijk de studie en pressie-functie.

Het is mogelijk dat de lezer van dit zwartboek tot de conclusie komt dat de zaken die er in behandeld worden niet zo "zwart" zijn als de titel wel suggereerde.

Wij hebben echter gemeend dat er meer dan genoeg zaken in staan, die de titel van "zwartboek" kunnen rechtvaardigen.

Het Hoofdbestuur.