

Euthanasie: de wetgever buitenspel

Bernard Steunenberg

Prof.dr. Bernard Steunenberg is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich vooral op de werking van het openbaar bestuur in het licht van politiek-bestuurlijke instituties en beleidspreferenties. Voorbeelden van recent werk zijn 'Strategic power in the European Union: Evaluating the distribution of power in policy games', verschenen in *Journal of Theoretical Politics* (1999) 11: 339-366 (met Dieter Schmidtchen en Christian Koboldt) en *Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making*, 1997, Dordrecht: Kluwer (met Frans van Vught).

Adres: Universiteit Leiden
Departement Bestuurskunde
Postbus 9555
2300 RB Leiden
T (071) 527 38 19
E-mail: steunenberg@fsw.leidenuniv.nl.

Samenvatting

Al meer dan twintig jaar wordt in de Nederlandse politiek gesproken over 'legalisering' van euthanasie, terwijl nog steeds geen wettelijke regeling door het parlement is vastgesteld. In deze bijdrage wordt ingegaan op de vraag waarom de wetgever niet in staat is gebleken om een meer actief beleid te voeren en zelf dit vraagstuk te regelen. Met behulp van een model, waarin de interactie tussen de rechterlijke macht en de wetgever centraal staat, wordt de besluitvorming ten aanzien van euthanasie geanalyseerd. Deze analyse laat, in de eerste plaats, zien dat de rechterlijke macht in het euthanasiedebat zich als beleidsactor heeft geprofileerd. Vervolgens leidt dit gedrag ertoe dat het voor de politiek moeilijk, zo niet onmogelijk is een nieuw initiatief in de vorm van wetgeving te introduceren.

1 Inleiding

Onlangs heeft het tweede paarse kabinet een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd met het doel euthanasie in Nederland niet langer meer strafbaar te stellen. Het voorstel beoogt onder meer artikel 293 van het Wetboek van Strafrecht te wijzigen. Dat artikel geeft nog steeds aan dat degene

'die opzettelijk het leven van een ander op diens uitdrukkelijk en ernstig verlangen beëindigt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of een geldboete van de vijfde categorie.'

De bedoeling van het nieuwe wetsontwerp is dat een arts die daarbij de nodige zorgvuldigheidseisen in het oog houdt, niet langer strafbaar wordt gesteld.

Dit voorstel volgt na een lange periode van touwtrekken over de toelaatbaarheid van euthanasie, dat aan het eind van de jaren zeventig begon. In november 1978 werd de regering door de Tweede Kamer, in de vorm van een motie van het vvd-Kamerlid Dees, uitgenodigd een staatscommissie in te stellen om advies te geven ten aanzien van het te voeren

euthanasiebeleid.¹ In april 1992 heeft het derde kabinet-Lubbers een eerste stap gezet met de wettelijke verankering van de meldingsprocedure voor artsen die euthanasie hebben gepleegd.² Niettemin bleef euthanasie, dat wil zeggen levensbeëindiging op verzoek van de betrokkene, strafbaar. Wel zou een arts in bepaalde gevallen niet worden vervolgd. Nu, 22 jaar na de motie-Dees, ligt opnieuw een voorstel bij de Tweede Kamer op tafel voor een wettelijke regeling van euthanasie.

De jarenlange schroom en het onvermogen van de wetgever om het euthanasievraagstuk te regelen staat in schril contrast met de daadkracht van de rechter. Vanaf 1980 is op basis van verschillende rechterlijke uitspraken een jurisprudentie tot ontwikkeling gekomen waarmee het verbod op euthanasie, zoals dat in het Wetboek van Strafrecht is neergelegd, is versoepeld.³ Deze interpretaties maken het in beginsel mogelijk dat een arts die euthanasie pleegt, geen straf wordt opgelegd. In de meeste zaken die in de beginperiode aan de rechter werden voorgelegd, werd de arts wel veroordeeld. Dit omdat sommige rechters geen uitzonderingen accepteerden op het wettelijke verbod op euthanasie, of omdat men van oordeel was dat de betrokken arts onvoldoende zorgvuldig was geweest ten aanzien van de wijze waarop hij of zij hulp meende te kunnen geven. In één geval accepteerde een rechtbank de verdediging door een arts en deze zaak werd in 1984 aan de Hoge Raad voorgelegd.

In het eerste euthanasiearrest stelt de Hoge Raad zich op het standpunt, dat een arts ook een plicht heeft ten aanzien van de patiënt die om euthanasie vraagt.⁴ Men oordeelde dat een arts daarom onder zeer specifieke omstandigheden tegemoet mag komen aan een verzoek om levensbeëindiging waarbij een beroep kan worden gedaan op overmacht in de zin van noodtoestand. De Hoge Raad concludeerde dat de betreffende arts, alhoewel hij wel euthanasie had gepleegd, niet strafbaar was. Met deze uitspraak gaf de Hoge Raad een interpretatie van het wettelijke verbod dat niet door alle politieke partijen in de kamer werd gedeeld. Bovendien was dit standpunt tot dusverre ook niet neergelegd in nieuwe wetgeving. Ons hoogste rechtscollege heeft langs deze weg zeer nadrukkelijk een stempel gezet op het overheidsbeleid ten aanzien van euthanasie. Na dit arrest ontwikkelde zich een nieuwe jurisprudentie, waarin algemene

zorgvuldigheidseisen werden geformuleerd die artsen in acht zouden moeten nemen in het geval dat zij tegemoet willen komen aan een verzoek tot levensbeëindiging.⁵

Terwijl de rechterlijke macht euthanasie onder bepaalde omstandigheden toeliet, waren de politieke partijen in de kamer sterk verdeeld. Ondanks de debatten en de verschillende voorstellen die op tafel kwamen, slaagde men er niet in om een compromis te vinden. De instemming met het wetsvoorstel van het kabinet-Lubbers ten aanzien van de meldingsprocedure betekende in feite, dat zowel de regering als de kamer zich aansloten bij de bestaande jurisprudentie. De onmacht van de wetgever om enerzijds het bestaande verbod op euthanasie te handhaven en anderzijds zelf een nieuwe oplossing te introduceren, leidt tot vragen ten aanzien van de rol van de rechter in het politieke proces. Waarom was de rechterlijke macht in staat om een nieuwe interpretatie ten aanzien van euthanasie te ontwikkelen gedurende de jaren tachtig? En waarom is de wetgever niet in staat gebleken een actief beleid te voeren door zelf met voorstellen te komen? In deze bijdrage wil ik een antwoord op deze vragen geven op basis van een theorie over de interactie tussen de wetgever en de rechter. Voordat ik deze theorie presenteer, wil ik eerst kort ingaan op de Nederlandse euthanasiepolitiek in de afgelopen jaren.

2 De Nederlandse euthanasiepolitiek

Zoals is aangegeven, is euthanasie in het midden van de jaren zeventig op de politieke agenda gekomen. Ter voorbereiding op de Tweede-Kamerverkiezingen in 1977 presenteerden de meeste grote partijen een standpunt in hun partijprogramma. Daarbij valt op dat men met de term euthanasie zeer uiteenlopende zaken bedoelde. Naast actieve levensbeëindiging rekenden sommigen, waaronder het CDA, ook het nalaten van een verdere behandeling tot euthanasie. Dat laatste wijkt sterk af van de gangbare definitie waarbij euthanasie wordt opgevat als *het opzettelijk levensbeëindigende handelen door een ander op verzoek van de betrokkene* (Staatscommissie euthanasie 1985, 26). In de daaropvolgende jaren neemt het politieke belang van euthanasie toe. Slechts een beperkt deel van de Nederlandse kiezers vond euthanasie niet toelaatbaar. Hoewel in 1966 nog bijna 50% van de kiezers tegen euthanasie was, is dat aandeel in 1975 geslonken tot

24%. Dat blijkt uit de cijfers die in tabel 1 zijn opgenomen. In 1991 is het aantal tegenstanders van euthanasie verder verminderd tot slechts 9%. Met andere woorden, vanaf het midden van de jaren zeventig vond een meerderheid van de kiezers dat euthanasie toegestaan zou moeten worden.

indien het lijden niet ondraaglijk is, niet het gevolg is van een ziekte of aandoening, of niet leidt tot een spoedig overlijden van de patiënt.

Het voorstel van het kabinet kwam kort voor de verkiezingen in 1986. Na deze verkiezingen werd de coalitie tussen CDA en VVD voortgezet in de vorm

Tabel 1: Kiezersvoorkeuren ten aanzien van euthanasie 1966-91 (in %)

V: moet euthanasie worden toegestaan?	1966	1975	1980	1985	1991
- ja	40	52	52	55	58
- ja, onder voorwaarden	11	24	36	33	33
- nee	49	24	12	12	9
(aantal respondenten)	(1703)	(1851)	(1708)	(1728)	(1714)

Bron: Gegevens voor de periode 1966-83, zie: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1988, *Sociaal en cultureel rapport 1988*, Alphen aan den Rijn: Samsom (hoofdstuk 11). Voor de periode 1985-91, zie: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1992, *Sociaal en cultureel rapport 1992*, Den Haag: Vuga (hoofdstuk 11).

Ondanks het toenemende politieke belang, is euthanasie nog steeds niet wettelijke geregeld. Het onlangs ingediende wetsvoorstel van het tweede paarse kabinet vormt de meest recente poging een wettelijke regeling tot stand te brengen. Daaraan zijn vele pogingen voorafgegaan. In 1984, net vóór het eerste euthanasiearrest van de Hoge Raad, had D66 een initiatiefvoorstel bij de kamer ingediend, waarin werd geprobeerd om het Wetboek van Strafrecht te wijzigen (voorstel Wessel-Tuinstra).⁶ Pas in 1986, nadat de Staatscommissie euthanasie het kabinet had geadviseerd, kwam het kabinet-Lubbers op dit voorstel terug. De opmerkelijke conclusie bleek dat wetgeving volgens het kabinet niet nodig was. Indien de kamer toch een regeling wenste, dan gaf het kabinet de voorkeur aan een 'proeve' van een wetsontwerp dat was meegestuurd.⁷ Dit voorstel, dat ook het Wetboek van Strafrecht beoogde te wijzigen, ging minder ver dan het D66-voorstel. In de eerste plaats zou euthanasie een strafbaar feit blijven, maar een arts zou in bepaalde gevallen geen schuld worden verweten en dus niet worden gestraft. In de tweede plaats wordt euthanasie beperkt tot gevallen waarbij de patiënt ondraaglijk lijdt, terwijl 'tevens naar heersend medisch inzicht als gevolg van ziekte of aandoening een concrete doodsverwachting bestaat'. Dit betekent dat euthanasie niet toelaatbaar wordt geacht

van het tweede kabinet-Lubbers. Bij de coalitiebesprekingen werd door beide partijen ten aanzien van euthanasie geconstateerd dat 'tussen hen bestaande verschillen van opvatting thans nog niet kunnen worden overbrugd'.⁸

Niettemin werd in december 1987 een nieuw voorstel door het kabinet aan de kamer gestuurd. Daarin werd voorgesteld om de in de jurisprudentie ontwikkelde zorgvuldigheidseisen vast te leggen in de *Wet regelende de uitoefening der geneeskunst*.⁹ In tegenstelling tot het eerdere voorstel werd het Wetboek van Strafrecht niet gewijzigd, waardoor een arts nog steeds gestraft kan worden voor het uitvoeren van euthanasie. De gedachte was dat de rechter een geval van euthanasie zou moeten kunnen blijven toetsen. Met dit voorstel werd het zoeken naar een wettelijke regeling van euthanasie voorlopig verlaten.

In 1989 leidden strubbelingen over het reiskostenforfait tot de val van het kabinet-Lubbers II. Na de verkiezingen werd het derde kabinet-Lubbers gevormd op basis van een coalitie tussen CDA en dit keer PvdA. In het kader van de formatie spraken de partijen af om in het geval van euthanasie vooralsnog van wetgeving af te zien. De behandeling van het voorstel dat onder het vorige kabinet naar de kamer was gestuurd, werd uitgesteld. Het kabinet werd het eens om een commissie in te stellen die

de medische praktijk ten aanzien van euthanasie zou gaan onderzoeken. Naar aanleiding van de rapportage van deze commissie in 1991 (Van der Maas e.a. 1991), stelde het kabinet voor om de toetsing van euthanasie door de rechter te versterken door een formele meldingsprocedure in te voeren. Na het kamerdebat over dit voornemen, introduceerde het kabinet in het voorjaar van 1992 een voorstel om de *Wet op de lijkbezorging* te wijzigen.¹⁰ Tegelijkertijd werd het nog liggende voorstel van het vorige kabinet, dat een wettelijke verankering zocht voor de zorgvuldigheidseisen, ingetrokken. Het nieuwe voorstel bood de ministers van Justitie en Volksgezondheid de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan te geven op welke wijze een arts een geval van euthanasie zou moeten rapporteren. Eind 1993 heeft de kamer met dit voorstel ingestemd. De nieuwe regeling beoogde de toetsbaarheid van het handelen door artsen te vergroten – zoals door minister Hirsch Balling werd benadrukt – terwijl de strafbaarheid van euthanasie onveranderd bleef.

Met het aantreden van het tweede paarse kabinet, waarin PVDA, VVD en D66 zitting hebben, is ingestemd met het voornemen om euthanasie wettelijk te verankeren en niet langer strafbaar te stellen. Het huidige voorstel, dat thans bij de kamer is ingediend, stelt voor om het Wetboek van Strafrecht te wijzigen en euthanasie door een arts niet langer strafbaar te stellen.¹¹ Op dat punt wordt aansluiting gezocht bij het initiatiefvoorstel dat vijftien jaar eerder, op 12 april 1984, door het D66-kamerlid Wessel-Tuinstra aan de kamer werd voorgelegd. Waarom is de kamer niet in staat gebleken om euthanasie te regelen?

3 Naar een verklaringsmodel

In verschillende recente bijdragen aan de verklaring van beleid, zoals die binnen de rationele-keuzebenadering tot ontwikkeling zijn gekomen, wordt aandacht geschonken aan de rol van de rechter. Volgens deze literatuur is overheidsbeleid niet alleen het resultaat van de interactie tussen de wetgever en de uitvoerende macht in de vorm van de bureaucratie. Ook de rechterlijke macht heeft invloed op beleid. Die invloed is het gevolg van het feit, dat de rechter de mogelijkheid heeft om beslissingen die in het kader van het beleidsproces worden genomen, te toetsen. Een belangrijke veron-

derstelling die in deze literatuur wordt gemaakt, is dat de rechter niet langer als een 'neutrale' actor wordt opgevat, die boven alle partijen staat, maar zelf één van de politieke actoren is. Modellen waarin de invloed van de rechter op het overheidsbeleid wordt geanalyseerd zijn te vinden bij Gely en Spiller (1990), Ferejohn en Shipan (1990), Spiller en Gely (1992), Spiller en Spitzer (1992), Eskridge en Ferejohn (1992), Ferejohn en Weingast (1992), Gely en Spiller (1992), en Cohen en Spitzer (1994). Een belangrijk nadeel van deze modellen is dat zij betrekking hebben op de situatie in de Verenigde Staten, die afwijkt van het parlementaire systeem zoals wij dat in Nederland kennen. Het gevolg is dat deze modellen niet zonder meer op de Nederlandse situatie toepasbaar zijn.

In een eerdere bijdrage heb ik een model ontwikkeld dat zich juist op de Nederlandse context richt (zie Steunenbergh 1997). Uitgangspunt daarbij is de *ruimtelijke theorie van politieke voorkeuren* ('spatial theory of voting'), die ervan uitgaat dat politieke actoren voorkeuren hebben ten aanzien van een *issue*, in dit geval euthanasie.¹² Euthanasie wordt opgevat als een vraagstuk dat door middel van één beleidsdimensie kan worden weergegeven. Deze dimensie varieert van een absolute bescherming van het eigen leven, waarbij geen persoonlijke keuze voor levensbeëindiging is toegestaan, tot een absolute bescherming van een ieders persoonlijke keuze, ook wanneer dat een keuze inhoudt voor levensbeëindiging onder welke omstandigheden dan ook. Deze opvattingen zijn nauw gerelateerd aan de beoogde strafbaarstelling van euthanasie: aan de ene kant wordt levensbeëindiging op verzoek, ongeacht de omstandigheden, strafbaar geacht, terwijl aan de andere kant van het continuüm euthanasie niet strafbaar is. Euthanasie is dan een persoonlijke keuze die wordt gerespecteerd en waaraan geen strafrechtelijke consequenties zijn verbonden.

Ten aanzien van de *aard* van de voorkeuren wordt aangenomen dat deze ééntoppig zijn. Dat betekent dat elke actor een unieke positie kent ten aanzien van euthanasie, welke hij/zij preferereert boven alle andere mogelijke posities. Zo'n punt wordt het *voorkeurspunt* ('ideal point') van de actor genoemd. Verder wordt verondersteld dat de waardering voor een alternatieve oplossing afneemt naarmate deze oplossing verder van het voorkeurspunt van de actor is verwijderd.¹³

Met mijn analyse beoog ik inzicht te bieden in de wijze waarop de rechterlijke macht, dat wil zeggen de Hoge Raad, invloed kan uitoefenen op beleid. Met dat doel voor ogen onderscheid ik de volgende actoren: (1) het kabinet, (2) de coalitiepartners in de Kamer, en (3) de rechterlijke macht in de vorm van de Hoge Raad. Daarbij vragen twee punten om nadere toelichting, namelijk waarom alleen de coalitiepartners in de analyse worden meegenomen en waarom de rechterlijke macht als unitaire actor wordt opgevat.

Wat de coalitiepartners betreft, wordt aangesloten bij de gedachte dat in het Nederlandse parlementaire systeem beleidskeuzes in belangrijke mate worden bepaald door de politieke partijen die deel uitmaken van de regerende coalitie. Aangezien de steun van deze partijen noodzakelijk is voor de instandhouding en het voortbestaan van de coalitie, en dus het kabinet, zullen beleidskeuzes door de coalitiepartijen gedragen moeten worden. Is dat niet het geval, dan kan dat tot een kabinetscrisis en uiteindelijk de val van de regering leiden. Dat betekent dat de aandacht in de analyse tot deze partijen wordt beperkt. Verder betekent de noodzaak om tot overeenstemming te komen, dat elke van deze partijen, materieel genomen, een *veto* kent ten aanzien van beleidsvoorstellen (vergelijk ook Tsebelis 1995). Is één van de partners het niet eens met een wetsvoorstel, dan kan deze partner de vetomacht gebruiken om de verdere discussie over het voorstel te blokkeren.

Wat de rechterlijke macht betreft, kan natuurlijk onderscheid worden gemaakt tussen verschillende actoren, zoals rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad, die elk een eigen standpunt kunnen innemen. Niettemin wordt de rechterlijke macht in dit artikel als unitaire actor opgevat. Een reden hiervoor is de hiërarchische structuur die aan de rechterlijke macht ten grondslag ligt: op basis van beroep kan het hof een zaak in tweede instantie onderzoeken en beoordelen, onafhankelijk van de beoordeling door een rechtbank, waarna de Hoge Raad als cassatierechter nog een beoordeling kan geven omtrent de vraag of het hof bepaalde rechtsbeginselen heeft veronachtzaamd. In dit proces neemt de Hoge Raad, op basis van de door het hof onderzochte feiten, het beslissende standpunt in, dat niet meer kan worden betwist. Omwille van de eenvoud – zodat het te ontwikkelen model nog han-

teerbaar blijft – wordt in deze bijdrage de rechterlijke macht als één actor opgevat.

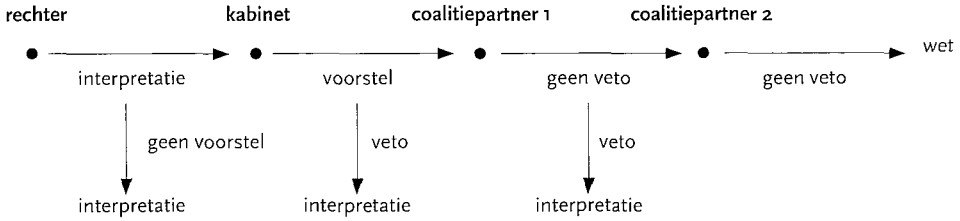
Ten slotte wordt gebruikgemaakt van de *niet-coöperatieve speltheorie*. De politieke actoren worden opgevat als *politiek-geraffineerde* spelers, die rekening houden met de consequenties van hun keuzes. Met andere woorden, zij gaan na, bij het bepalen van hun gedragsoptie, hoe hun keuzes beslissingen van andere actoren in het spel kunnen beïnvloeden. Verder wordt aangenomen dat spelers informatie hebben over de voorkeuren van de andere spelers en de structuur van het spel, en dat zij ervan uit kunnen gaan dat alle spelers rationeel handelen. Ook hebben de spelers er geen belang bij om een eerdere beslissing later in het besluitvormingsproces door een ander teruggedraaid te zien worden.

Het beleidsproces wordt opgevat als een *volgtijdelijke spel* waarmee nauw wordt aangesloten bij de wijze waarop het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt. De gedachte is dat wanneer de rechterlijke macht een nieuwe interpretatie van een wettelijke maatregel kiest, het kabinet de mogelijkheid heeft om reparatiewetgeving te introduceren, die de instemming moet hebben van de coalitiepartijen in het parlement. Het model kent daarom drie opeenvolgende fasen die de actoren moeten doorlopen.

In de eerste fase moet de rechter die met een zaak wordt geconfronteerd, een beslissing nemen om al dan niet een nieuwe interpretatie van een wettelijke regeling te geven. De wettelijke regeling wordt, zoals in het geval van euthanasie, als gegeven beschouwd. In de tweede fase kan de wetgever in de gedaante van het kabinet een wetsontwerp bij het parlement indienen als reactie op het oordeel van de rechter. Met dit ontwerp kan worden afgeweken van de interpretatie die de rechter heeft gekozen. In de derde en laatste fase komen de coalitiepartijen aan zet. Zij mogen, op basis van het eerdergenoemde veto, aangeven of zij instemmen met het wetsontwerp. Alleen wanneer alle partijen met het ontwerp instemmen, wordt het aangenomen. Indien slechts één van de partijen niet met het voorstel instemt, dat wil zeggen, gebruik maakt van het veto, wordt het voorstel afgewezen. Deze structuur van het spel is in figuur 1 weergegeven. Het aantal coalitiepartners is omwille van de overzichtelijkheid beperkt tot twee, maar dat aantal kan zonder meer worden uitgebreid.

Met de veronderstelling ten aanzien van de volg-

Figuur 1: De structuur van het beleidsproces met twee coalitiepartijen



tijdelijkheid van het besluitvormingsproces, is het model afgerond en kan het worden opgelost. Die oplossing bestaat uit een beschrijving van de gedragsopties – de strategieën in het jargon – die de actoren in een evenwichtssituatie zullen kiezen en de resulterende keuze van beleid.

4 Modeloplossing en onderzoekshypothesen

Voor het vinden van de modeloplossing – een evenwicht in de gedragsopties van de actoren in de zin dat géén van de actoren zijn of haar optie meer wil wijzigingen in het licht van de keuze door de anderen – wordt gebruikgemaakt van het principe van ‘backward induction’. Dat wil zeggen, uitgaande van de keuze van een gedragsoptie door de laatste speler in het spel, wordt de optimale optie voor de voorlaatste speler bepaald enzovoorts, enzovoorts.

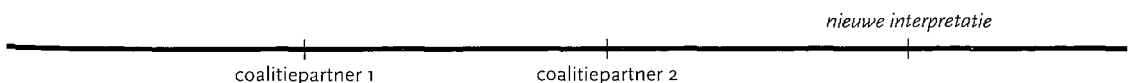
Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, vormen de coalitiepartners de laatste spelers in het spel. Uitgaande van een kabinetsvoorstel dienen deze spelers zich af te vragen of zij dit voorstel prefereren boven de interpretatie van de rechter. Is dat het geval, dan zullen zij het kabinetsvoorstel steunen. Zo niet, dan zal ten minste één van de partijen gebruikmaken van haar vetomacht en het voorstel blokkeren. Politiek haalbare voorstellen zijn dus alleen mogelijk wanneer de interpretatie van de rechter alternatieven toelaat die door alle coalitiepartners worden geprefereerd.¹⁴ Bijvoorbeeld doordat de rechter een interpretatie geeft die rechts van alle partijen wordt aangetroffen, zodat alle partijen ten

opzichte van die interpretatie een verschuiving naar links wensen. Zie, ter illustratie, de situatie zoals die is weergegeven in figuur 2. In dat geval kan het kabinet met succes een nieuw voorstel lanceren.

Op basis van dit gegeven moet het kabinet een keuze maken omtrent het al dan niet indienen van een wetsontwerp. Daarbij wordt aangenomen dat het voorkeurspunt van het kabinet tussen de voorkeurspunten van de meest extreme coalitiepartners wordt aangetroffen, aangezien het kabinetsbeleid de resultante is van de onderhandelingen tussen deze partijen. Mochten er politiek haalbare voorstellen bestaan, dan zal het kabinet met een voorstel komen dat zoveel mogelijk overeenkomt met het eigen voorkeurspunt. Zo'n voorstel kan dan rekenen op de steun van de coalitiepartners en zal zonder problemen door de kamer worden geloodst. Zijn er géén politiek haalbare voorstellen voorhanden, dan ziet het kabinet af van verdere wetgeving. Het heeft namelijk géén zin om met een voorstel te komen, wanneer één van de coalitiepartijen daar grote moeite mee zal hebben: het voorstel wordt niet gesteund.

De vraag is nu of er situaties bestaan waarin het voor het kabinet niet mogelijk is om tot wetgeving te komen. Dergelijke situaties bestaan. Het blijkt dat wanneer de interpretatie van de rechter zich *tussen de voorkeurspunten van beide extreme coalitiepartijen* bevindt, het voor het kabinet niet mogelijk is een voorstel te formuleren dat op de steun van alle coalitiepartners kan rekenen.¹⁵ De reden hiervoor

Figuur 2: De voorkeurspunten van twee coalitiepartners en een nieuwe interpretatie



is, dat in zo'n situatie het voorstel altijd slechter is voor ten minste één van de coalitiepartners dan de bestaande toestand. Deze voorwaarde zal in het verloop *de voorwaarde van politiek haalbare interpretaties* worden genoemd.¹⁶

In de eerste fase is het probleem voor de rechterlijke macht om een zodanige interpretatie te vinden, dat deze zoveel mogelijk overeenkomt met de eigen voorkeuren en bovendien niet wordt gewijzigd door de wetgever. Dat laatste betekent dat het voorstel moet voldoen aan de voorwaarde van politieke haalbaarheid. De vraag is nu door welke voorkeuren de rechter zich laat leiden bij de keuze van zo'n punt. Op grond van de huidige literatuur bestaan daarover ten minste twee opvattingen.

De eerste opvatting gaat ervan uit dat de rechterlijke macht zich als een *beleidsactor* gedraagt. Volgens deze opvatting, die in de meeste modellen wordt gehanteerd, heeft de Hoge Raad als representant duidelijke beleidspreferenties, die tot uitdrukking komen in de keuze van een interpretatie. Dat betekent dat wanneer de Hoge Raad een politiek haalbare interpretatie kiest, zij het alternatief selecteert dat het meest overeenkomt met *de eigen politieke voorkeur*. Op basis van deze voorkeuren van de Hoge Raad wordt het volgende verwacht:

- de uitkomst is het voorkeurspunt van één van beide extreme coalitiepartners, indien het voorkeurspunt van de Hoge Raad niet in de set van politiek haalbare interpretaties wordt aangetroffen, of
- de uitkomst is het *voorkeurspunt van de Hoge Raad*, indien het voorkeurspunt van de Hoge Raad wél in de set van politiek haalbare interpretaties wordt aangetroffen.¹⁷

Met andere woorden, de Hoge Raad zal in dit model een uitkomst selecteren die ligt tussen beide extreme coalitiepartijen en die zoveel mogelijk met de eigen voorkeur overeenkomt. Binnen de randvoorwaarden gesteld door de politiek, gaat de Hoge Raad haar eigen weg. Deze implicatie zullen we aanduiden als *de hypothese van de rechter als beleidsactor*.

De tweede opvatting stelt dat de rechterlijke macht zich richt op de oorspronkelijke tekst of bedoeling van de wettelijke regeling en een interpretatie daarvan geeft. De rechter zal dan niet zozeer eigen voorkeuren volgen, maar de bedoelingen

van de wetgever voorzover die nog politiek haalbaar blijken te zijn. Dat betekent dat de Hoge Raad volgens deze opvatting een politiek haalbare interpretatie kiest die het meest overeenkomt met *de huidige wettelijk vastgelegde regeling*. Dat levert nu het volgende op in termen van de uitkomst van besluitvorming:

- de uitkomst is het voorkeurspunt van één van beide extreme coalitiepartners, indien het voorkeurspunt van de Hoge Raad niet in de set van politiek haalbare interpretaties wordt aangetroffen, of
- de uitkomst is de *bestaande regeling* zoals neergelegd in de wet, indien het voorkeurspunt van de Hoge Raad wél in de set van politiek haalbare interpretaties wordt aangetroffen.¹⁸

Zolang de coalitiepartners geen wijziging van de regeling wensen, neemt de Hoge Raad géén initiatief tot een nieuwe interpretatie. Deze implicatie, die gebaseerd wordt op een afwijkend beeld van de voorkeuren van de Hoge Raad, zal worden aangeduid als *de hypothese van de rechter als tekstvaste actor*.

Beide hypothesen en het onderliggende model van juridisch-politieke interactie zullen nu worden geconfronteerd met de case van het euthanasiebeleid.

5 De beleidsposities en de status quo

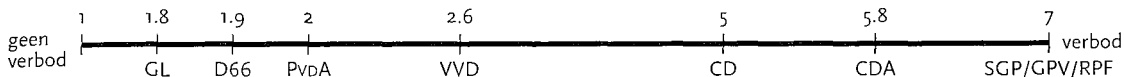
Politieke partijen

De eerste stap is om de voorkeuren van de verschillende politieke partijen in de Kamer en het kabinet te bezien. Daarbij is gebruikgemaakt van de verschillende verkiezingsprogramma's en een enquête onder Kamerleden.¹⁹

Wat betreft de verschillende verkiezingsprogramma's stellen CDA en de kleine christelijke partijen zich op het standpunt, dat euthanasie strafbaar moet blijven en voelen dus niets voor wijziging van het Wetboek van Strafrecht. Verder moet volgens deze partijen de bescherming van het leven, dat 'een geschenk van God is', worden gewaarborgd. De enige reden voor wetgeving, volgens deze partijen, zou een nadere verheldering van het bestaande verbod op euthanasie kunnen zijn. Het CDA bijvoorbeeld, gaf in zijn programma voor de verkiezingen in 1986 aan dat wetgeving noodzakelijk was om de

Figuur 3: Beleidsposities van politieke partijen ten aanzien van euthanasie: gemiddelde score op een 7-puntsschaal*

a. beleidsposities in de Tweede Kamer



b. beleidsposities in de Eerste Kamer



CD = Centrum Partij GL = Groen Links

* De gegevens over de beleidsposities zijn – met dank hiervoor – beschikbaar gesteld door Jacques Thomassen, Universiteit Twente, en zijn gebaseerd op de enquête onder leden van het Nederlandse parlement in 1990. De relevante variabelen zijn opnieuw geschaald, zodat de meest rechtse (hoogste) positie overeenkomt met een voorkeur voor het blijven strafbaar stellen van euthanasie.

definitie van euthanasie te verhelderen. De weigering van een patiënt een behandeling te ondergaan, of een medische behandeling die tot doel heeft pijn te verzachten maar die niettemin onbedoeld de levensverwachting van de patiënt vermindert, zouden niet tot euthanasie moeten worden gerekend, aldus het CDA. Aan de andere kant staan PvdA, VVD, D66 en Groen Links op het standpunt dat een wettelijke regeling van euthanasie juist zeer gewenst is. Hoewel de standpunten tussen deze partijen niet veel verschillen, neemt D66 een meer liberale positie in dan de PvdA en de VVD door juist het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt te benadrukken en minder het accent te leggen op de zorgvuldigheids-eisen waaraan een arts moet voldoen.

Dit beeld komt overeen met de opvattingen die kamerleden hebben ten aanzien van euthanasie. Op basis van een in 1990 gehouden enquête, waarin kamerleden zich op een zevenpuntsschaal konden plaatsen, komt eenzelfde beeld terug. De christelijke partijen hebben een voorkeur voor het behoud van de strafbaarstelling van euthanasie, terwijl PvdA, D66, VVD en Groen Links een wettelijke regeling van een recht op euthanasie wenselijk achten. Zie hiervoor figuur 3, waarin de gemiddelde scores voor de verschillende Kamerleden per partij zijn weergegeven. Hoewel de scores zijn verdeeld naar de Kamerleden in de Eerste en Tweede Kamer, blijkt dat dit geen noemenswaardig effect heeft op de ordening van de verschillende partijen.

Hoge Raad

Een belangrijk probleem ten aanzien van het bepalen van de beleidspositie van de Hoge Raad is dat daarover niets bekend is. De maatschappelijke inbedding, of wellicht wat preciezer, de politieke voorkeuren van de leden van de Hoge Raad is één van de best bewaarde geheimen. De leden van dit college worden op voordracht van het kabinet door de Kamer benoemd. In deze procedure stelt de Hoge Raad zelf een advies op over de personen die zij graag zou willen hebben. Dat advies wordt aan het kabinet gestuurd, dat daarvan mag afwijken.

In het algemeen wordt aangenomen dat de leden van de Hoge Raad evenredig over de verschillende grotere partijen zijn gespreid. Het ligt voor de hand dat de Hoge Raad in het euthanasiedebat een positie inneemt links van het CDA. Zeer onwaarschijnlijk is het dat de Hoge Raad een positie kent die identiek is aan die van het CDA of rechts daarvan. Tegelijkertijd wordt niet verwacht dat de Hoge Raad aan de andere extreme zijde van het politieke spectrum wordt aangetroffen, aangezien het CDA gedurende langere tijd in de regering heeft gedeporteerd. Een beleidspositie in de buurt van die van D66, PvdA, of VVD wordt daarom ook niet verwacht. Dat betekent dat de Hoge Raad tussen CDA en VVD – de beide coalitiepartners ten tijde van de eerste euthanasiearresten – kan worden gepositioneerd. Deze configuratie van voorkeuren is weergegeven in figuur 4.

Figuur 4: De beleidsposities van de actoren in de periode 1982-1989



Status quo

De vraag is nu waar de status quo – de bestaande situatie op het punt van euthanasie – wordt aange troffen. Op dat punt zijn twee mogelijke interpretaties denkbaar, met name gelet op de beleidspositie van het CDA. In de eerste plaats is het mogelijk dat de status quo overeenkomt met de positie van het CDA. Dit is weergegeven met q_1 . Het CDA wenst dan géén nieuwe regeling. Het alternatief is dat het CDA, zoals onder meer in het verkiezingsprogramma 1986 is aangegeven, verduidelijkende wetgeving wenst. Daarbij zou het, volgens het CDA, met name moeten gaan om een duidelijker afbakening van wat wel en wat niet onder euthanasie wordt verstaan. Het overlijden als onbedoeld effect van pijnbestrijding of als gevolg van het staken van een behandeling als de patiënt onomkeerbaar het bewustzijn heeft verloren, zouden dan niet tot euthanasie gerekend moeten worden. In dat geval is het CDA voor een beperkte aanpassing van de bestaande toestand, zodat zijn beleidspositie niet volledig gelijk is aan de status quo. Die situatie is weergegeven met een status quo gelijk aan q_2 .

6 Voorspellingen en toetsing

Met het bepalen van de beleidsposities van de verschillende actoren en de plaats van de status quo, zoals is weergegeven in figuur 4, kan op basis van de ontwikkelde theorie een uitspraak worden gedaan over de vraag welke interpretatie de Hoge Raad kiest. Die uitkomst wordt vervolgens vergeleken met de werkelijke uitkomst van het euthanasiedebat.

Indien de Hoge Raad zich gedraagt als een *tekst-vaste actor*, zoals het uitgangspunt is van de eerste hypothese in paragraaf 4, dan kiest het college voor een interpretatie die precies overeenkomt met de beleidspositie van het CDA. Die positie is een politiek haalbare interpretatie die zo dicht mogelijk ligt bij de bestaande toestand. Deze interpretatie bestaat dan uit het vasthouden aan de huidige regeling, indien q_1 het uitgangspunt is, of een herinter-

pretatie wanneer we uitgaan van q_2 . In dit laatste geval zal slechts sprake zijn van een marginale wijziging van de jurisprudentie, bijvoorbeeld in de zin dat het stoppen van een behandeling niet tot euthanasie wordt gerekend.

Beide voorspellingen zijn echter niet in overeenstemming met dat wat feitelijk in Nederland is gebeurd. Het CDA hield vast aan het principe dat euthanasie strafbaar moest blijven en dat artsen die euthanasie plegen, moeten worden vervolgd. De jurisprudentie, daarentegen, die zich in de jaren tachtig ontwikkelde, bestond eruit dat euthanasie toelaatbaar werd geacht, indien de arts aan bepaalde zorgvuldigheidseisen voldeed. Deze oplossing zou dus rechts van de beleidspositie van het CDA geplaatst moeten worden. Met andere woorden, de feitelijke uitkomst – het toelaatbaar achten van euthanasie onder bepaalde omstandigheden – komt *niet* overeen met de uitkomsten die op basis van de hypothese van de ‘rechter als tekstvaste actor’ worden verwacht.

De hypothese van *de rechter als beleidsactor* voorspelt een geheel andere uitkomst. Deze uitkomst bestaat uit een politiek haalbare oplossing die zo dicht mogelijk bij de beleidspositie van de Hoge Raad moeten worden gezocht. Politiek haalbare oplossingen komen overeen met de punten die tussen de beleidsposities van het CDA en de VVD worden aangetroffen. Daarnaast heeft de Hoge Raad een beleidsvoorkeur die in deze verzameling van punten wordt aangetroffen, zodat men een interpretatie kan kiezen die zoveel mogelijk met die voorkeur overeenkomt. Met andere woorden, deze hypothese voorspelt een substantiële verandering in de jurisprudentie, waarvan de uitkomst tussen de beleidsposities van CDA en VVD wordt verwacht.

De veranderingen die zich in de jaren tachtig hebben voltrokken, lijken met deze voorspelling overeen te stemmen. In het eerste euthanasiearrest verschuift de Hoge Raad de heersende interpretatie ten aanzien van euthanasie naar een ander punt. Een punt dat sterk afwijkt van de behoudende posi-

tie die het CDA inneemt, maar tegelijkertijd niet alle wensen die met name aan de kant van D66 leven, honoreert. Euthanasie wordt onder bepaalde omstandigheden toelaatbaar geacht, maar tegelijkertijd wordt benadrukt dat deze omstandigheden per geval sterk kunnen verschillen, zodat zeker geen sprake is van een algemeen recht voor een patiënt. Met ander woorden, een punt dat tussen de beleidsposities van de verschillende partijen wordt aangetroffen. Daarmee blijkt de feitelijke interpretatie van de Hoge Raad overeen te komen met de voorspelling die gebaseerd is op 'de rechter als beleidsactor'-hypothese.

De ontwikkelde theorie geeft tevens aan dat met een nieuwe uitspraak door de Hoge Raad het niet meer mogelijk is een politieke oplossing voor het euthanasievraagstuk te vinden. Aangezien de Hoge Raad een politiek haalbare interpretatie selecteert, is het kabinet niet meer in staat een voorstel te formuleren dat tegemoetkomt aan de voorkeuren van alle coalitiepartners. Een nieuw voorstel zal immers altijd door ten minste één van de partners minder gewaardeerd worden dan de bestaande situatie op basis van de nieuwe jurisprudentie. Die partner zal dan verdere besluitvorming over het voorstel blokkeren. Tijdens het euthanasiedebat heeft met name het CDA deze rol gespeeld. Deze partij, die sterk gekant was tegen een versoepeling van de wettelijke regeling van euthanasie, heeft aan alle kabinetten tot 1994 deelgenomen. In deze periode gaf het CDA meermalen aan geen behoefte te hebben aan nadere wetgeving en het heeft dit laten opnemen in de regeerakkoorden met respectievelijk de VVD (kabinet-Lubbers II) en de PvdA (kabinet-Lubbers III). Na de verkiezingen in 1986, waarbij CDA en VVD in het tweede kabinet-Lubbers zitting nemen, wordt afgesproken dat de fracties in het kader van het debat ten aanzien van de eerder ingediende 'proeve' en het initiatief voorstel Wessel-Tuinstra zich 'in de eerste plaats zullen laten leiden door de wenselijkheid van voortzetting van de coalitie'.²⁰ Bij de installatie van het derde kabinet-Lubbers in november 1989 geeft de premier aan dat 'wat betreft euthanasie ziet de regering vooralsnog af van wetgeving'.²¹ Opnieuw zag het CDA niets in een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en hield het de boot af door gebruik te maken van zijn vetomacht als één van de coalitiepartners.

De vraag is nu hoe de voorstellen van de kabinet-

ten Lubbers III (de procedurele regeling) en Kok II (voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht) in dit licht moeten worden bezien. Het voorstel van het derde kabinet-Lubbers bestond louter uit een wijziging van de procedure die artsen moeten volgen nadat zij euthanasie hebben gepleegd. Een verandering van de strafbaarstelling van euthanasie was in dat voorstel niet aan de orde. Het recente voorstel van het tweede paarse kabinet richt zich wel op de strafbaarstelling van euthanasie, maar tracht uitsluitend de bestaande situatie zoals die in de jurisprudentie is neergelegd, in wetgeving om te zetten. Beide politieke voorstellen zijn geen nieuwe initiatieven, maar volgen in feite de rechter. Daarmee legt de wetgever zich neer bij de huidige situatie zoals die op basis van jurisprudentie is ontstaan. In die zin heeft de rechter in het geval van euthanasie de wetgever buitenspel gezet.

7 Conclusies

De analyse in deze bijdrage werpt in de eerste plaats licht op de rol van de rechter in het Nederlandse bestuursbestel. Sommigen menen dat de rechter zich zoveel mogelijk een neutrale houding aanmeet en zich vooral richt op de inhoud en bedoeling van een wettelijke regeling op het moment dat daarover onduidelijkheid bestaat. Deze rol, die in het onderzoek is verwoord als de hypothese van *de rechter als tekstvaste actor*, blijkt in het geval van euthanasie niet op te gaan. De rechter, in de vorm van de Hoge Raad, gedraagt zich niet volgens die hypothese. De uiteindelijke keuze voor een politiek haalbare interpretatie die substantieel afwijkt van de beleidspositie van het CDA, duidt op een ander gedragshypothese. Die hypothese gaat ervan uit dat de rechter als iedere andere politieke actor zich laat leiden door inhoudelijke voorkeuren. Dat is weergegeven met de hypothese van *de rechter als beleidsactor*, die een juiste voorspelling heeft opgeleverd voor de wijziging die zich in de jurisprudentie heeft voorgedaan. De conclusie is dan ook dat de voorkeuren van de rechter een rol lijken te spelen bij de interpretatie van wetgeving en daarmee richting geven aan het uiteindelijke overheidsbeleid.

Interessant is dat deze hypothese, die nu voor de besluitvorming ten aanzien van euthanasie in Nederland is geanalyseerd, ook elders lijkt op te gaan. Gely en Spiller (1990) laten op basis van twee casestudies zien dat ook het Amerikaanse Supreme

Court zich op deze wijze lijkt te gedragen. Binnen de door de politieke verhoudingen gestelde randvoorwaarden blijken de geanalyseerde vonnissen 'consistent with a Court pursuing its own self-interest, as long as its preferences are not at either extreme of the political spectrum' (Gely en Spiller 1990, 296). In een andere analyse van jurisprudentie ten aanzien van arbeidsverhoudingen concluderen Spiller en Gely (1992) dat het Supreme Court 'seems to make its decisions so as to maximize its (ideologically based) preferences, taking into account the relevant political constraints.' Kortom, niet alleen in Nederland, maar ook in de Verenigde Staten, lijkt de rechter zich vooral als beleidsactor te gedragen.

De analyse laat verder zien hoe de Hoge Raad politieke besluitvorming door de wetgever kan bemoeilijken. Met de keuze van een politiek haalbare interpretatie is het tegelijkertijd niet meer mogelijk om een wetsvoorstel door de Kamer te loodsen dat de steun heeft van de coalitiepartners. De uitspraak van de Hoge Raad vormt immers een nieuw 'status quo'-punt, dat het uitgangspunt is voor de voorstellen tot verandering. Als dat punt tussen beide coalitiepartners in ligt – de eigenschap van politiek haalbare interpretaties – is een wijziging door middel van nieuwe wetgeving niet mogelijk. Met andere woorden, een hoge mate van activiteit aan de kant van de rechter kan het onbedoelde effect hebben dat de wetgever niet meer in staat is tot een politieke oplossing te komen. Een uitzondering treedt op wanneer de voorkeuren van de politieke partijen veranderen.

De mogelijkheid dat voorkeuren veranderen, brengt mij op een belangrijk punt: het momentum voor de politiek. De theorie die in deze bijdrage is ontwikkeld, gaat ervan uit dat de rechter een bepaalde zaak heeft op basis waarvan een interpretatie van een wettelijke bepaling kan worden gewijzigd. Zolang geen zaak voorligt en nog geen nieuwe jurisprudentie zich heeft ontwikkeld, is de wetgever in staat om een politieke oplossing voor een kwestie te vinden. In het geval van euthanasie hadden de regeringspartijen die mogelijkheid aan het begin van de jaren tachtig. Toen de eerste euthanasiezaken speelden en de Hoge Raad een nieuwe interpretatie lanceerde, werd het momentum verloren.

De gang van zaken rond euthanasie maakt duidelijk dat de rechter in het Nederlandse openbaar

bestuur een belangrijke rol kan spelen. Daarbij kan de rechter onbedoeld op de stoel van de wetgever terecht komen, omdat men gevraagd wordt om keuzes te maken ten aanzien van belangrijke maatschappelijke problemen. Daarmee kan de rechterlijke macht als een veiligheidsventiel van het politieke systeem fungeren, omdat de rechter vragen oppakt waar de politiek niet uitkomt. Tegelijkertijd kunnen keuzes van de rechter tot problemen in de politieke arena leiden. Problemen in die zin dat de politieke partijen niet (meer) in staat zijn een compromis uit te werken, omdat de keuze van de rechter juist de vorming van zo'n compromis blokkeert, vanwege het feit dat de rechter politiek haalbare interpretaties kiest. De interactie tussen de wetgever en de rechter kan dus belangrijke en soms onverwachte effecten hebben.

Op basis van de geformuleerde theorie wordt *niet* verwacht dat de keuze van de rechter inhoudelijk sterk zal afwijken van een politieke oplossing. Een politiek haalbare interpretatie wordt, zoals is aangegeven, aangetroffen in het gebied tussen de beleidsposities van de meest extreme coalitiepartners. Indien de coalitiepartners zelf tot een keuze zouden moeten komen, dan komen in principe dezelfde alternatieven in aanmerking. In dat opzicht zijn er nauwelijks verschillen. Zou de rechter verder een interpretatie kiezen die politiek niet-haalbaar is, dan kan de wetgever die oplossing zonder meer vervangen door een politieke oplossing. In die situatie levert de keuze van de rechter immers geen beletsel op voor politieke actie, aangezien er dan alternatieven bestaat die alle coalitiepartijen prefereren boven de interpretatie in de jurisprudentie.

Een belangrijk verschil tussen beide oplossingen – een politieke of juridische – is de rechtszekerheid. In het geval van een politieke oplossing, die uitmondt in nieuwe wetgeving, is de rechtszekerheid meer gewaarborgd dan in het geval van een juridische oplossing op grond van jurisprudentie. Bij euthanasie speelt dat een belangrijke rol, in het bijzonder voor artsen. Onder de huidige jurisprudentie is het de vraag of een arts voor zijn of haar hulp bij levensbeëindiging zal worden vervolgd, ook wanneer aan bepaalde zorgvuldigheidseisen is voldaan. Bij een wettelijke verankering van euthanasie zal daarvan geen sprake meer zijn en is vervolging alleen nog aan de orde wanneer aantoon-

baar van de algemeen geaccepteerde en wettelijk vastgelegde maatstaven wordt afgeweken. In dat

opzicht zou het voorstel van het huidige kabinet een belangrijke stap voorwaarts kunnen zijn.

Noten

- 1 Kamerstukken 11, 1978-1979, 15.300, hst. xviii, nr. 26.
- 2 Kamerstukken 11, 1991-1992, 22.572, nrs. 1-3.
- 3 Zie de volgende vonnissen: Rechtbank Rotterdam, 1 december 1981 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1982: 63); rechtbank Alkmaar, 10 mei 1983 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1983: 407); Hof Amsterdam, 17 november 1983 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1984: 43); Rechtbank Groningen, 1 maart 1984 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1984: 450); Hof Leeuwarden, 11 oktober 1984 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1985: 241). Eerdere zaken ten aanzien van euthanasie zijn onder meer: Rechtbank Utrecht, 11 maart 1952 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1952: 275); Rechtbank Leeuwarden, 21 februari 1973 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1973: 183).
- 4 Hoge Raad, 27 november 1984 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1985: 106).
- 5 Zie onder meer Hoge Raad, 21 oktober 1986 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1987: 607), en Hoge Raad, 23 juni 1987 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1988: 157). In de periode 1984-1993, gaf de Hoge Raad een oordeel ten aanzien van euthanasie in de volgende arresten: Hoge Raad, 15 december 1987 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1988: 811); Hoge Raad, 3 mei 1988 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1989: 391); Hoge Raad, 28 april 1989 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1990: 46, 47); en Hoge Raad, 28 mei 1991 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1991: 789).
- 6 Kamerstukken 11, 1983-1984, 18.331.
- 7 Kamerstukken 11, 1985-1986, 19.359, nrs. 1-2.
- 8 Regeerakkoord-Lubbers 11 in Staatscourant 1986, 131: 7.
- 9 Kamerstukken 11, 1987-1988, 1988-89, 1991-92, 20.383.
- 10 Kamerstukken 11, 1991-1992, 1992-1993, 22.572.
- 11 Kamerstukken 11, 1998-1999, 26.691, nrs. 1-2.
- 12 Zie Enelow en Hinich (1984) voor de ruimtelijke theorie van politieke voorkeuren.
- 13 Formeel betekent dit dat de voorkeur van een speler i ten aanzien van de 'euthanasie'-beleidsdimensie X wordt weergegeven met een functie $U_i = U(x)$, die ééntoppige voorkeuren definieert.
- 14 Definieer v_i als het voorkeurspunt van coalitiepartner i , die vetomacht heeft, $v_i \in V$, waarbij V de set met coalitiepartners (en dus vetospelers) is. Definieer γ als de interpretatie van de rechterlijke macht, $\gamma \in X$, die als uitgangspunt voor de besluitvorming geldt. Aangezien een vetospeler alleen van zijn of haar macht gebruik zal maken wanneer hij of zij het niet met een voorstel eens is, wordt de volgende zwakke pre-

ferentieset gedefinieerd voor een vetospeler i : $R_{v_i}(\gamma) = \{x \mid U_i(x) \geq U_i(\gamma), x \neq \gamma\}$. De verzameling van politiek haalbare voorstellen bestaat dan uit $R_V = \bigcap_i R_{v_i}(\gamma)$ voor alle $v_i \in V$.

15 Indien $R_V = \emptyset$, bestaan er geen politiek haalbare voorstellen (zie ook noot 14). Deze verzameling is leeg wanneer de preferentieset van één van de vetospelers leeg is, of wanneer de doorsnijding van deze preferentiesets leeg is, terwijl alle vetospelers over een niet-lege preferentieset beschikken. Definieer $v_l = \min\{v_i\}$ en $v_r = \max\{v_i\}$ voor alle $v_i \in V$. Indien $v_l \leq \gamma \leq v_r$, $R_V = \emptyset$, aangezien aan één van beide voorwaarden niet is voldaan (zie Steunenbergh 1994, 42-43, voor een bewijs). Indien $R_V \neq \emptyset$, bestaan er wél politiek haalbare voorstellen waaruit het kabinet een keuze kan maken.

16 In vervolg op noot 15 kan de verzameling van politiek haalbare interpretaties worden gedefinieerd als $S = \{\gamma \mid R_V = \emptyset\}$. Deze verzameling valt samen met het interval $[v_l, v_r]$ voor de beleidsdimensie X .

17 Definieer j als het voorkeurspunt van de Hoge Raad. De evenwichtsuitkomst kan dan als volgt worden beschreven: (i) $\gamma = v_l$ voor $j < v_l$; (ii) $\gamma = j$ voor $j \geq v_l$ en $j \leq v_r$; en (iii) $\gamma = v_r$ voor $j > v_r$. Het evenwicht bestaat uit de strategiecombinatie waarbij de Hoge Raad besluit een nieuwe interpretatie te kiezen en het kabinet besluit géén reparatiewetgeving te introduceren.

18 Definieer q als de bestaande regeling op basis van de wet. De evenwichtsuitkomst kan dan als volgt worden beschreven: (i) $\gamma = v_l$ voor $q < v_l$; (ii) $\gamma = q$ voor $q \geq v_l$ en $q \leq v_r$; en (iii) $\gamma = v_r$ voor $q > v_r$. Het evenwicht bestaat nu uit de strategiecombinatie waarbij de Hoge Raad wél (in de gevallen i en iii) of niet (in geval ii) besluit een nieuwe interpretatie te kiezen en het kabinet ervoor kiest géén reparatiewetgeving te introduceren.

19 De verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen in 1981, 1986 en 1989, zijn verzameld in I. Lipschits, 1981, *Verkiezingsprogramma's 1981*, Den Haag: Staatsuitgeverij; I. Lipschits, 1986, *Verkiezingsprogramma's 1986*, Den Haag: Staatsuitgeverij; en I. Lipschits, 1989, *Verkiezingsprogramma's 1989*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

20 Zie het Regeerakkoord voor het kabinet-Lubbers 11 (Staatscourant 1986, 131: 7).

21 Zie de Regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers 111 (Staatscourant 1989, 238: 8).

Literatuur

- Cohen, L. en M.L. Spitzer, 1994, 'Solving the Chevron Puzzle'. *Law and Contemporary Problems*, 62: 67-110.
 Enelow, J.N. en M.J. Hinich, 1984, *The spatial theory of voting: An introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Eskridge, W.N. en J. Ferejohn, 1992, 'Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the Modern Regulatory State'. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8: 165-189.

- Ferejohn, J. en C. Shipan, 1990, 'Congressional Influence on Bureaucracy'. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6 (Special Issue): S1-20.
- Ferejohn, J.A. en B.R. Weingast, 1992, 'A Positive Theory of Statutory Interpretation'. *International Review of Law and Economics*, 12: 263-279.
- Gely, R.enP.T. Spiller, 1990, 'A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the *State Farm and Grove City Cases*'. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6: 263-300.
- Gely, R.en P.T. Spiller, 1992, 'The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court-Packing Plan'. *International Review of Law and Economics*, 12: 45-67.
- Maas, P.J. van der, J.J.M. van Delden, L. Pijnenborg, 1991, *Medische beslissingen rond het levenseinde: Het onderzoek voor de Commissie onderzoek medische praktijk inzake euthanasie*, 's-Gravenhage: SDU.
- Staatscommissie euthanasie, 1985, *Rapport van de Staatscommissie euthanasie, deel 1: advies*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Spiller, P.T.en R. Gely, 1992, 'Congressional Control or Judicial Independence: The Determinants of us Supreme Court Labor-Relations Decisions, 1949-1988'. *Rand Journal of Economics*, 23: 463-492.
- Spiller, P.T. en M.L. Spitzer, 1992, 'Judicial Choice of Legal Doctrines'. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8: 8-46.
- Steunenberg, B., 1994, 'Regulatory policymaking in a parliamentary setting'. In: Ph. Herder-Dorneich, K.-E. Schenken, D. Schmidtchen (red.) *Jahrbuch für Neue Politischen Ökonomie*, Tübingen: Mohr, 36-57.
- Steunenberg, B., 1997, 'Courts, cabinet, and coalition parties: The politics of euthanasia in a parliamentary setting'. *British Journal of Political Science*, 27: 551-571.
- Tsebelis, G., 1995, 'Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism'. *British Journal of Political Science*, 25: 289-325.