www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

THE LIBRARY
OF
THE UNIVERSITY
OF CALIFORNIA

PRESENTED BY
PROF. CHARLES A. KOFOID AND
MRS. PRUDENCE W. KOFOID

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

1/4 BIND

www.libtool.com.cn

DE PRAKTIJK ONZER GROND

DOOR

Mr. J. HEEMSKERK Az.,

LID VAN DEN RAAD VAN STATE.

La liberté politique ne se trouv
les gouvernements modérés, mai
pas toujours dans les états modér
est que lorsqu'on n'abuse pas d
mais c'est une expérience éternell
homme qui a du pouvoir, est
abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve
MONTE

EERSTE DEEL.

UTRECHT
J. L. BEIJERS
1881

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

DE PRAKTIJK ONZER GRONDWET.

www.libtool.com.cn

Stoomdruk van J. VAN BOEKHOVEN, te Utrecht.

DE

www.libtool.com.cn

PRAKTIJK ONZER GRONDWET.

DOOR

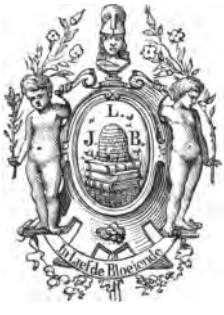
M^R. J. HEEMSKERK A^Z.,

LID VAN DEN RAAD VAN STATE.

La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés, mais elle n'est pas toujours dans les états modérés; elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir, est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.

MONTESQUIEU.

EERSTE DEEL.



UTRECHT.
J. L. BEIJERS.
1881.

www.libtool.com.cn

JN5801
H4

www.libtool.com.cn

VOORBERIGT.

In de XXIIe, XXIIIe en XXIVe deelen van de Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland, *gaf ik onder den titel:* de praktijk onzer Grondwet *zes studiën over de toepassing van een aantal bepalingen der hoogste Staatswet van Nederland ten beste. Het is mij gebleken, dat zij genoeg belangstelling hebben gewekt, om eene afzonderlijke uitgave wenschelijk te maken. Bij het bewerken daarvan heb ik zooveel mogelijk het onderwerp bijgehouden, en mij tevens de aanmerkingen ten nutte gemaakt, die door openbare geschriften of welwillende bijzondere mededeelingen tot mijne kennis waren gekomen. Hun, die mij met hunne kritiek hebben gerieſd, betuig ik daarvoor mijnen dank. Met citaten heb ik gemeend spaarzaam te moeten zijn, omdat vele verwijzingen naar andere boeken het lezen niet aangenaam maken, en er zeer weinig lezers zijn die de geciteerde plaatsen naslaan. Zij, die mogten verwachten, hunne werken in de navolgende bladzijden vermeld te zien, en zich daarin teleurgesteld vinden, moeten dus niet meenen, dat ik hun arbeid niet heb gekend of minder waardeer.*

DE SCHRIJVER.

'S GRAVENHAGE, Februarij 1881.

H
M329906

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

De Grondwet van Nederland heeft reeds 32 jaren in haren tegenwoordigen vorm gegolden, en de overgroote meerderheid van hen, die aan de Grondwetherziening van 1848 hebben deelgenomen, heeft voor jongere opvolgers in 's lands dienst plaats gemaakt. Meermalen deden zich in dit ruim dertigjarige tijdvak wenschen hooren naar eene nieuwe wijziging van de Grondwet; maar tot heden kan men niet zeggen, dat hetzij een levendige volkswensch, waarmede rekening moest worden gehouden, of een gebiedende drang van omstandigheden zoodanige herziening als noodzakelijk heeft doen erkennen. Wel heerscht er een zeker besef, dat aan de grondwettige regelen omtrent eenige onderwerpen iets ontbreekt, of dat er iets te veel is voorgeschreven, maar daartegenover staat de bezorgdheid, dat bij eene grondwetherziening een of ander beginsel, waarop teregt prijs wordt gesteld, gevaar zou kunnen loopen. Intusschen begint de overtuiging toch veld te winnen, dat een al te lang uitstel van eenige hervormingen ook zijne gevaarlijke zijde heeft.

Merkwaardig, uit dit oogpunt, zijn de beschouwingen van den Heer Kappeijne van de Coppello, als lid der Tweede Kamer, omdat deze, in verband met de destijds door hem ingenomen stelling, den 2 November 1877 als formateur van het Ministerie is opgetreden. Den 24 November 1874, een uitvoerig programma van regering en wetgeving voordragende, sprak de Heer Kappeijne (*Bijblad* II bl. 274) zijne overtuiging uit, dat Nederland eene parlementaire Regering behoorde te hebben, maar daarvan zou verstoken blijven omdat „ons kiesregt irrationneel" is. — „Ware derhalve het oogenblik er voor gekomen", aldus vervolgde hij, „dan zou ik voor mij niet zoo tegen eene degelijke en algemeene grondwetherziening opzien. — Thans, nadat de constitutionneele instellingen wortel

hebben geschoten en algemeene regtsovertuiging zijn geworden, zou de Grondwet zeer weinig behoeven in te houden, zoodat, vooral wanneer in de Grondwet kon geschreven worden: „het kiesregt wordt uitgeoefend door hen, die de vereischten bezitten, bij de wet gesteld", het veel gemakkelijker zou vallen om, in dit gewigtig onderdeel van staatsregt, progressief te werk te gaan. — Op dit oogenblik (1874) geloof ik niet, dat de tijd tot grondwetherziening geacht kan worden gekomen te zijn; op dit oogenblik laat onze staatsinrigting zeer zeker het tot stand komen van een parlementair Ministerie niet toe." [1]) Andermaal werd hetzelfde onderwerp ter sprake gebragt op den 7 April 1876 in het Verslag eener Commissie, die bestond uit de Heeren Kappeijne van de Coppello, Tak van Poortvliet, van Nispen tot Sevenaer, Bastert en Messchert van Vollenhoven, over de Inlichtingen door de Regering verstrekt betreffende een adres van den Gemeenteraad van Elst (*Bijlagen* 1875/6, 91).

Het Verslag betrof het feit, dat, ten einde eenige aftredende leden van den Raad van Elst door andere te doen vervangen, een aantal daglooners en bedeelden der diakonie tot kiezers waren gemaakt door aanslagen op hunne eigen aangifte in de personele- en patent-belastingen, waarvoor zij de grondslagen werkelijk niet bezaten. De Commissie achtte dat feit voldoende geconstateerd, en stemde met de Regering overeen, dat op die wijze eene laakbare handeling, strijdig met de bedoeling der Grondwet, plaats had gehad, en dat de bestaande wetten geen regtsmiddel daartegen aanboden. Uit deze praemissen

---

1) In de aangehaalde redevoering stelde de Heer Kappeijne voor zich en zijne politieke vrienden (zooals hij het uitdrukte: „thans controlerend, straks gouvernerend") behalve de aangehaalde voorzigtige uiting omtrent herziening der Grondwet, het volgende ministerieel programma: reorganisatie van de hierarchie en traktementen der ambtenaren; herziening van de burgerlijke procedure; inkrimping en betere bezoldiging van de regterlijke magt; staatszorg voor de openbare gezondheid; aanleg van wegen en kanalen deels van staatswege deels door particuliere ondernemingen (desnoods gesubsidieerd); verbetering der wet omtrent vennootschappen; onbekrompen voorziening in het openbaar onderwijs; invoering van den algemeenen dienstpligt maar niet dan nadat het leger zóó is ingerigt „dat het voor ieder eene eer en eene weldaad zal zijn, daarbij de wapenen te dragen;" een belastingstelsel waarvan de directe belastingen het hoofdbestanddeel zijn; zware grondbelasting maar onbelemmerde overdragt van grond; het land tot een portofranco gemaakt, maar toch met behoud van enkele indirecte belastingen en accijnsen.

Het militaire en het financieele gedeelte van dit programma zijn moeilijk te verwezenlijken; daaraan is ook sedert 1877 weinig of niets gedaan. Het overige was over het algemeen aannemelijk voor bijna ieder Ministerie, en grootendeels reeds lang door anderen ter hand genomen.

maakte de meerderheid der Commissie (tot welke meerderheid, blijkens de beraadslagingen in de Tweede Kamer van 24 Mei 1876, de Heeren Kappeijne en Tak, later Ministers, behoorden) de gevolgtrekking: „dat de bepaling onzer Grondwet, die *betaling in de belastingen* stellige voorwaarde van kiesbevoegdheid maakt, een der grootste gebreken van ons staats-organismus is."

„Het is hare stellige meening, dat alleen door *herziening der Grondwet* eene voldoende regeling van het kiesregt hier te lande kan worden verkregen, en ook de misbruiken, waartegen de Gemeenteraad van Elst is opgekomen, kunnen worden gekeerd."

Hoewel de Kamer zich in genoemde zitting met de conclusie van het verslag (mededeeling aan den betrokken Minister) heeft vereenigd, bleek evenwel uit de uitvoerige woordenwisseling (*Bijblad* II bl. 1575 tot 1584), dat verscheidene leden, met de minderheid der Commissie, eene aanvulling der kieswet dienstig achtten om bedriegelijke handelingen, zoo als te Elst zijn gepleegd, te keeren; terwijl anderen bezwaar maakten, het verlangen naar eene grondwetherziening, en wel in den zin van afschaffing van den census, als een wensch der Kamer uit te spreken. De meerderheid der Commissie gaf toe, dat de aanneming van de conclusie de Kamer niet zou binden, alsof zij eene grondwetherziening had geëischt. Maar die meerderheid handhaafde toch hare straks vermelde stellingen; en overeenkomstig haar advies werd een amendement van den Heer van Eck verworpen, strekkende om herziening der kieswet, en dus niet der Grondwet, op dit punt aan te bevelen.

Wanneer men nagaat, hoe grooten inbreuk op het stelsel van kiesregt met eenen census, op betaling van directe belasringen berustende, gemaakt wordt; wanneer straffeloos en met volkomen succès een groot aantal behoeftige en geheel afhankelijke menschen kiesbevoegd worden gemaakt door een bedriegelijk kunstmiddel, dan is de straks aangehaalde uitspraak van de Commissie allergewigtigst. Immers, indien het kiesregt niet voldoende kan worden geregeld en indien ongehinderd de kiezerslijsten verknoeid worden, tenzij men tot grondwetherziening overgaat, dan is deze herziening nu reeds pligt.

Dit is ook het gevoelen, door den Hr. van Houten geformuleerd en ontwikkeld bij eene nota *A*, die gehecht is aan

het voorloopig verslag d.d. 1 Augustus 1877 omtrent het wetsontwerp tot herziening der kieswet. Bij die nota is eene *Schets* gevoegd, bevattende eene gewijzigde redactie van art. 76 tot 79, 81, 91, 106, 123 en 139 der Grondwet; evenwel heeft de Hr. van Houten zijne schets niet tot een voorstel gemaakt (*Bijlagen* 1876/7, 146, bl. 96 tot 99); zij bleef buiten behandeling in de Kamer, te meer omdat het w. o. tot herziening der kieswet den 21 September 1877 werd ingetrokken.

Uit deze gegevens had men mogen afleiden, dat na de optreding van het Ministerie van 2 November 1877 eene herziening der Grondwet meer waarschijnlijk zou zijn dan ooit te voren.

Die gevolgtrekking ging echter mank, juist omdat de aan den dag gelegde voornemens tot die herziening in verband stonden met het kiesregt. Het ligten van den belastingcensus uit de Grondwet, komt al zeer nabij aan toekenning van het algemeen stemregt. En de groote meerderheid der Vertegenwoordigers is daarvan afkeerig, terwijl bij de thans heerschende staatspartij eene huivering blijkbaar is, zelfs tegen eene veel meer beperkte uitbreiding van het kiesregt, zoo als sedert 1869 is gebleken, zoo dikwijls een voorstel in die rigting werd gedaan. Die partij stelt zich levendig de mogelijkheid voor, dat de meerderheid, die haar de magt geeft, door eene uitbreiding van het z. g. *pays légal* zou verloren gaan. — De verklaring van den Minister Kappeijne in de zitting der Tweede Kamer van 23 Sept. 1878, dat in het toen aangevangen zittingjaar geene herziening van het kiesregt te wachten was, wekte dan ook wel eenige verwondering maar geen ongenoegen bij zijne politieke vrienden. In hare Memorie van antwoord omtrent het 1e Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1879 wees de Regering iederen aandrang tot zoodanige verbetering, in verband met grondwetherziening, af; en in de zitting van de Tweede Kamer van 4 December 1878 verklaarde de Minister Kappeijne het tijdstip voor grondwetherziening ongeschikt, en dat de Regering afkeerig was van het algemeen stemregt. Uit de brochure van den Heer den Beer Poortugael (*de noodzakelijkheid der grondwetherziening voor de defensie*, bl. 21) blijkt echter, en vindt zijne bevestiging in het gesprokene in de zitting der Tweede Kamer van 22 September 1879, dat de Minister Kappeijne den 27 Junij 1879 eene memorie, die in hoofdtrekken eene schets van grond-

www.libtool.com.cn

wetherziening bevatte, aan den Koning indiende; dat de Raad van Ministers daarover werd gehoord en bij meerderheid adviseerde om de gevraagde magtiging tot grondwetherziening te verleenen; dat de Ministers Gleichman en van Rees daarbij hunne adviezen in tegenovergestelden zin voegden, en dat Z. M. de Koning met eene weigering antwoordde, doch zonder zich stellig te verzetten tegen iedere herziening der Grondwet (14 Julij 1879). — In de zitting van 28 September 1880 toonde de meerderheid der Kamer zich ongezind om eenigen aandrang tegenover de Regering te gebruiken om verbetering der kieswet, hetzij met of zonder wijziging der Grondwet, te verkrijgen.

Het is mogelijk, dat eene nieuwe grondwetherziening haar ontstaan eenmaal zal te danken hebben aan moeijelijkheden, uit Hoofdstuk VIII der Grondwet voortvloeijende, bij het regelen van zaken die de defensie betreffen. Of wel de 1e Afd. van het IIe Hoofdstuk: *van de Troonopvolging* kan worden verbeterd, uit bedachtzaam overleg; om de mogelijkheid van geschillen over erfopvolging aftesnijden, vóór dat zij actueel oprijzen en van volkenregtelijken aard worden.

Zoo dit immer plaats heeft, is het wenschelijk dat tevens op andere leemten worde gelet.

Hetzij zoodanige maatregel weldra te wachten is, of de Grondwet nog lang onveranderd blijft, komt het mij voor, dat eene beknopte aanduiding van praktische vragen en bezwaren, waartoe tot heden de bepalingen der Grondwet aanleiding gaven, nuttig kan zijn. In een aantal van die bezwaren hebben de wetgevende en uitvoerende magten een uitweg gevonden, of is eene jurisprudentie verkregen; andere zijn nog onopgelost gebleven.

Het zij verre, dat dergelijke studie zou strekken om de auteurs der Grondwet van 1848 minder hoog te achten. Zij hadden het welzijn van Koning en volk bestendig en ernstig voor oogen; de geest, waarin zij werkten, was die van bezadigden vooruitgang en ware vrijheid; zij wisten menige klip te ontzeilen, al zijn er nog enkele in het vaarwater overgebleven.

Zoo de Grondwet herzien mogt worden, dunkt mij het behoud van hare hoofdbeginselen, en vooral van *het hoofdbeginsel:* het constitutionneele koningschap, niet slechts wenschelijk maar onmisbaar voor het Nederlandsche volk.

Wat ik aan mijne goedgunstige lezers wensch ten beste te geven, splitst zich als van zelf in twee deelen:

www.libtool.com.cn

Stoomdruk van J. VAN BOEKHOVEN, te Utrecht.

DE

www.libtool.com.cn

PRAKTIJK ONZER GRONDWET.

DOOR

MR. J. HEEMSKERK AZ.,

LID VAN DEN RAAD VAN STATE.

La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés, mais elle n'est pas toujours dans les états modérés; elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir, est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.

MONTESQUIEU.

EERSTE DEEL.

UTRECHT.
J. L. BEIJERS.
1881.

zonder verandering der Grondwet kan het getal leden der Eerste Kamer van de Staten-Generaal niet hooger dan 39 worden. Wel kan in de grondwettige verhouding der leden, binnen dat cijfer door de Staten der verschillende provinciën te kiezen, door den gewonen wetgever verandering worden gebragt „in geval van vereeniging of splitsing van provinciën," maar niet in geval van verkrijging eener nieuwe provincie buiten het grondgebied der tegenwoordige elf.

Aan de ingezetenen eener nieuwe provincie minder staatkundige regten toe te kennen dan aan de overige, is evenmin met de Grondwet bestaanbaar. Wenscht de Regering dus te eeniger tijd eene twaalfde provincie te vormen, b. v. uit drooggemaakte gronden in de Zuiderzee, dan zal daartoe m. i. eene grondwetherziening noodig zijn.

De laatste woorden van art. 1: „behoudens de betrekkingen „van het Hertogdom Limburg, met uitzondering der vestingen „Maastricht en Venlo en van hare kringen, tot het Duitsche „Verbond" — zijn geheel buiten toepassing, nadat bij art. 6 van het Traktaat van Londen van 11 Mei 1867 door tien daarbij betrokken Mogendheden is geconstateerd: „dat, vermits de ontbinding van den Duitschen Bond met zich heeft medegebragt de losmaking der banden, welke het Hertogdom Limburg gezamenlijk met het Groothertogdom Luxemburg aan gezegden Bond hebben verbonden, de betrekkingen, vermeld in art. 3, 4 en 5 van het Verdrag van 19 April 1839, tusschen het Groothertogdom en zekere grondgebiedsdeelen, behoorende tot het Hertogdom Limburg, hebben opgehouden te bestaan; blijvende gezegde grondgebiedsdeelen een integrerend deel uitmaken van het Koningrijk der Nederlanden."

De souvereiniteit des Konings is thans even onverdeeld en onverkort in Limburg als in de overige provinciën, en de verkiezingen voor een Duitsch parlement (van 1848) in de twee toenmalige kiesdistricten Roermond en Valkenburg, hebben voortaan alleen een historisch belang, even als de toetreding der Nederlandsche Regering voor het Hertogdom Limburg tot den hernieuwden Duitschen Bond in Mei 1851. In de bestaande wetgeving draagt alleen nog art. 121 alinea 2 der wet op de Nationale Militie het kenmerk van den, gelukkig verdwenen, abnormalen toestand die in Limburg van 1839 tot 1866 heeft bestaan. Maar ook die wetsbepaling levert geen praktisch bezwaar op, daar zij, even als art. 1 der Grondwet

zelf, slechts een voorbehoud bevat, waarvan het object (de Duitsche Bond) niet meer in wezen is. Om gelijke reden vindt België geen bezwaar in de laatste woorden van art. 1 zijner Constitutie: „sauf les relations du Luxembourg avec la Confé-„dération Germanique."

Niettemin zal het, bij eventueele herziening der Grondwet, raadzaam zijn, het laatste gedeelte van art. 1 uitdrukkelijk buiten werking te stellen; of de provincie Limburg dan nog den titel van *hertogdom* moet behouden, is eene vraag van ondergeschikt belang.

Maastricht en Venlo zijn geene *vestingen* meer, hoewel de Grondwet die steden zoo noemt. „De uitzondering ten aanzien van die vestingen en hare kringen" werd in 1840 in de Grondwet opgenomen tengevolge van het Besluit van de Duitsche Bondsvergadering van 5 September 1839, bij hetwelk genoegen werd genomen met het voorstel van den Koning der Nederlanden van 16 Augustus 1839, om, tot vergoeding wegens de uittreding uit den Bond van het aan België afgestane gedeelte van Luxemburg, *met het geheele Hertogdom Limburg in het Duitsche Verbond te treden*, „wogegen das Königreich der Niederlande im Besitz der beiden Städte und Festungen Maastricht und Venlo mit ihren Rayons verbleiben wird." In zijn werk: *de taal der Grondwet* (1844), maakte de hoogleeraar van Assen de opmerking, dat in art. 1 had moeten zijn geschreven: „de steden en vestingen Maastricht en Venlo," omdat het aangehaalde diplomatieke stuk *steden en vestingen* te zamen vermeldt, en omdat uit het artikel der Grondwet de vraag zou kunnen rijzen, of die beide steden, zoo te eeniger tijd de vestingwerken wierden geslecht, tot het Duitsche Verbond zouden gaan behooren. Opmerkelijk is daarbij, dat van Assen toen reeds de vesting Maastricht als schadelijk voor 's lands verdediging beschouwde. — Het blijkt niet dat in 1848 op zijne bedenking is gelet; wel, dat de Tweede Kamer destijds de Regering oplettend maakte op de uitzondering voor Maastricht en Venlo, die de Staatscommissie van grondwetherziening geheel over het hoofd had gezien. — Toen, op den 9 December 1863, in de Tweede Kamer een amendement op hoofdstuk VIII der Begrooting voor 1864 was voorgesteld, dat de strekking had om gelden te weigeren voor het onderhoud der vestingwerken Maastricht en Venlo, bragt de Hr. Wintgens daartegen een grondwettig bezwaar in, omdat, naar zijn oordeel,

de Grondwet zich tegen het slechten van die vestingwerken verzette. Deze bedenking werd bestreden door de Heeren Dullert en van Heukelom, die in de woorden: *de vestingen* slechts eene aanduiding van plaats zagen. Het amendement werd verworpen, waarschijnlijk omdat de Minister Blanken daarop eene quaestie van vertrouwen stelde. Bij de begrooting voor 1867 stelde de Minister van den Bosch de ontmanteling der beide steden in uitzigt, en hiertegen werd toen geen bezwaar hoegenaamd ingebragt, hoewel de beraadslaging over de definitieve vaststelling van Hoofdstuk VIII (in Maart 1867) zeer levendig en uitvoerig was. Na de vaststelling van die begrooting en na het Londensche traktaat van 11 Mei, werd bij Kon. Besluit van 29 Mei 1867 (*Stbl.* N°. 51) bepaald: „dat de vesting Maastricht en de vesting Venlo geene „vestingwerken meer zullen zijn." — Aan de wettigheid van dit Besluit is nooit getwijfeld; nadat het ten uitvoer is gelegd door de ontmanteling der beide steden, mag ook dit vraagstuk geacht worden tot de geschiedenis te behooren.

www.libtool.com.cn

ART. 2.

Alinea 1. *De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen.*

De kennelijke bedoeling van deze alinea is, de zelfstandigheid der elf provinciën niet meer onder den grondwettelijken waarborg te stellen. Blijkens de rede van den Minister Donker Curtius van 13 Mei 1848, was het tijdelijke Ministerie, dat de grondwetherziening tot stand bragt, ingenomen met het denkbeeld van het vereenigen van provinciën met een oogmerk van vereenvoudiging en bezuiniging. Gedurende den arbeid der herziening trad dat denkbeeld, hetwelk weinig in den smaak der Staten-Generaal viel, meer op den achtergrond, zoodat in het Rapport aan den Koning van 13 November 1848 het Ministerie zeide: „Later zal moeten worden overwogen, of het getal der provinciën zal kunnen worden verminderd; voor het oogenblik valt daaraan niet te denken."

Tot heden werd geen voorstel van dien aard gedaan; en bij de vaststelling der Provinciale wet is omtrent het voorbereiden van zoodanig voorstel niets bepaald, terwijl daarentegen art. 128 tot 132 der Gemeentewet blijk dragen van groote zorg des wetgevers voor de voorbereiding van wetsontwerpen tot het vereenigen en splitsen van gemeenten.

Het oprigten van nieuwe gemeenten is niet in de Grondwet genoemd; volgens de Mem. van Beantw. van Augustus 1848 is dit onderwerp verzwegen, omdat het „eene daadzaak is, die slechts administratief behoorde geregeld te worden." Latere regeringen zijn evenwel niet van die meening geweest, en hebben voorstellen van wet gedaan om nieuwe gemeenten op te rigten, met name: Haarlemmermeer en Anna-Paulowna.

www.libtool.com.cn

Het opheffen van bestaande gemeenten is ook niet afzonderlijk genoemd; het had meermalen plaats in onmiddellijk verband tot het vereenigen en splitsen van gemeenten bij de wet. Eenigzins buitengewoon is het geval van het opheffen van de gemeente Schokland, bij Kon. Besluit van 4 Julij 1859 (*Stbl.* n°. 76), krachtens eene bijzondere opdragt aan den Koning bij art. 2 der wet van 16 December 1858 (*Stbl.* n°. 84).

Alinea 2. De grenzen van den Staat, van de provinciën en gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.

Reeds merkten wij op, dat de toevoeging aan het Rijk van grondgebied, eene nieuwe provincie uitmakende, niet zonder grondwetherziening kan plaats hebben; evenmin is bij art. 1, 2 en 78 het geval voorzien, dat eene provincie aan een andere Mogendheid zou moeten worden afgestaan, zoo als geschiedde met het departement Brabant bij het rampspoedige traktaat van 16 Maart 1810 tusschen het koningrijk Holland en het Fransche keizerrijk.

Dat in deze alinea de woorden: *van den Staat*, alleen het Rijk in Europa betreffen, dunkt mij, met het oog op art. 118, niet twijfelachtig, hoewel de Memorie van Toelichting bij dit artikel der Grondwet ook van de overzeesche bezittingen spreekt.

Toen de wetsontwerpen van grondwetherziening werden voorgedragen (19 Junij 1848) luidde het nieuwe artikel, dat nu art. 118 is, anders dan thans, en was niet op de artikelen der Grondwet zelve toepasselijk. Later erlangde art. 118 de tegenwoordige redactie (1e nota van wijziging), maar werd art. 2 (ontwerp I) niet gewijzigd. Derhalve is het op de overzeesche bezittingen en koloniën niet toepasselijk.

Wat de grensscheidingen van provinciën en gemeenten betreft, spreekt de Grondwet alleen van het „veranderen" daarvan. Zij veronderstelt dus, dat die grenzen tusschen alle provinciën en gemeenten onderling in 1848 aangewezen waren. Wat het

watergebied betreft, was dit echter niet het geval. Voor eenige gedeelten van het Rijk moesten de grenzen nog voor het eerst worden *bepaald*. De wetgevende magt heeft deze bepaling hier en daar gemaakt, b.v. bij de wetten van 27 Mei 1869 (*Stbl.* n°. 90), van 18 Dec. 1876 (*Stbl.* n°. 245) en van 23 April 1880 (*Stbl.* N°. 66). Daarmede is zeker in den geest der Grondwet gehandeld.

www.libtool.com.cn

ART. 3.

Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.

De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen, en de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten.

Wanneer dit artikel uit de Grondwet verdween, zou deze daarbij zeer weinig verliezen. Blijkens de geschiedenis der Grondwet strekt art. 3 om getuigenis te geven van de aloude gastvrijheid van Nederland. Het is eene verbeterde redactie van art. 50 der Burgerlijke en Staatkundige grondregels, vóór de Staatsregeling van 1798 geplaatst, en van art. 4 der Grondwet van 1815.

De nationale deugd der gastvrijheid is hoog te waarderen; maar zij kan even zoo goed worden beoefend bij het maken van traktaten of wettelijke verordeningen, en behoort niet tot het eigenlijke Staatsverdrag. De praktijk van art. 3 is deze:

1°. dat het regt der Regering om toelating van vreemdelingen aan de grenzen of bij ontscheping aan de zeezijde te weigeren, onbetwist en onbeperkt is, hoewel het zeer zelden wordt gebruikt. De circulaire van den Minister van Justitie Olivier van 26 April 1862 verklaarde wel de vertooning van paspoorten daartoe onnoodig, maar handhaafde toch het vereischte van toelating der vreemdelingen, alvorens zij Nederland binnentreden.

2°. dat de formaliteit der toelating door het hoofd van de policie der plaats van aankomst (art. 5 wet 13 Augustus 1849 *Stbl.* n°. 39) veelal wordt nagelaten. De meeste in Nederland aanwezige vreemdelingen zijn regtens *niet-toegelatenen*. Dezen moeten, volgens art. 9 van genoemde wet, over de grenzen

worden gebragt, zoo zij geen reis- of verblijfpas kunnen bekomen. Of zij dit kunnen, hangt echter van de opvatting van het hoofd der policie of van diens chef af. Buitendien is er voor het „brengen over de grenzen" geen termijn voorgeschreven. Bijgevolg zijn de niet-toegelatene vreemdelingen, die zich binnen het Rijk bevinden, ten aanzien van hun verblijf regtloos en geheel afhankelijk van de uitvoerende magt. Deze kan hen waardig keuren, een reis- of verblijf-pas te ontvangen, of hen over de grenzen brengen, of eindelijk hen voor onbepaalden tijd in een précairen toestand laten. Een en ander werd duidelijk uiteengezet door den Minister Borret in de zitting der Tweede Kamer van 24 Junij 1867, bij gelegenheid van eene interpellatie over het verwijderen van een ontbonden corps Hannoveranen, dat door 's lands belang vereischt was.

3°. dat de toelating van vreemdelingen en de uitzetting van toegelatene vreemdelingen geregeld is bij de wet van 13 Aug. 1849, die, wat het policietoezigt en het voorkomen van armoede betreft, uitnemend werkt. Noch deze wet noch de Grondwet zelve vermeldt afzonderlijk de doorreizende of door het land trekkende vreemdelingen. Hieruit maakte de Minister Strens, bij circulaire van 28 April 1852, de gevolgtrekking, dat aan vreemde reizende muziekanten en jaarmarkt-bezoekers geen reis- en verblijf-pas moest worden uitgereikt, maar hunne buitenlandsche paspoorten of andere papieren, als voor doorreizenden, moesten worden geviseerd. Voor ééne klasse van doorreizende vreemdelingen, nl. voor landverhuizers, is integendeel bij art. 2 der wet van 1 Junij 1861 (*Stbl.* n°. 53) bepaald, dat hun een bewijs van doortogt, dat gelijk staat met een reis- en verblijf-pas, moet worden uitgereikt. De geheele onderscheiding tusschen hen, die zich in het land bevinden met het doel om doortereizen en die er met een ander doel zijn, ligt buiten de Grondwet. Deze kent geen ander onderscheid, dan tusschen toegelatenen en niet-toegelatenen; de vereischten en vormen van toelating regelt de wet.

4°. dat de *gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen* niet uitsluit het gebruik van bijzondere regtsmiddelen tegen vreemdelingen, die hier te lande geen vermogen bezittten of waarvan dit niet blijkt. Van dien aard zijn de zekerheidstelling van vreemdelingen, wanneer zij eischers in burgerlijke zaken zijn, de lijfsdwang voor elke soort van schulden van vreemdelingen aan Nederlanders, de voorloopige inbeslagneming

van goederen van vreemdelingen, en de voorloopige gijzeling van hunne personen (art. 152, 585, 764 en 768 W. v. B. R.). In het verslag der dubbele Tweede Kamer van 27 September 1848 werd hieromtrent eenige twijfel uitgedrukt, waarop de Regering antwoordde, dat de wetten die onder art. 4 der Grondwet (van 1815) waren ingevoerd *als voorzorg ten opzigte van vreemdelingen*, zeker van kracht zouden blijven onder het (meer beperkende) nieuwe art. 3; en dat, ten overvloede, art. 3 van de additionneele artikelen der Grondwet die wetten zou handhaven. Dit laatste is zeker niet tegen te spreken; maar daarop zoude men zich niet meer kunnen beroepen, zoodra het wetboek van burgerlijke regtsvordering wierd herzien.

5°. dat de algemeene voorwaarden voor het sluiten van verdragen van uitlevering van vreemdelingen thans zijn geregeld bij de wet van 6 April 1875 (*Stbl.* n°. 66). De strekking in het nieuwste internationale regt merkbaar, om de gevallen van uitlevering uittebreiden en de kansen op straffeloosheid van voortvlugtige misdadigers (bij de snelle middelen van gemeenschap) te verminderen, is in die wet gevolgd; tevens biedt zij waarborgen aan tegen afwijking van eene goede regtspleging en tegen vervolging wegens buiten 's lands gepleegde politieke misdrijven. Maar deze punten kunnen door een lateren wetgever anders worden geregeld; grondwettige waarborgen zijn er ten deze niet. Evenmin als tegen eene uitzetting van vreemdelingen, die, door eene te ver gedrevene *comitas* jegens eene vreemde regering, de werking van eene uitlevering zou hebben.

ART. 5.

Om eenig burgerschapsregt te hebben moet men Nederlander zijn.

Deze schijnbaar zeer onschuldige bepaling heeft tot praktisch bezwaar aanleiding gegeven. De vraag namelijk, reeds met veel zorg en uitvoerig in *de Bijdragen tot de kennis van het Staatsbestuur* enz. behandeld: of de hoedanigheid van Nederlander vereischt wordt om deel te nemen aan de vergadering van ingelanden van een Nederlandsch waterschap?

Ik zoude daaromtrent niet zoover durven gaan, als de Heer Mr. J. M. Hoog, die (*Bijdr.* 1876 bl. 211) tot de slotsom komt, dat art. 5 van de Grondwet met de quaestie der vreemde

grondeigenaren in Zeeuwsche polders niets heeft te maken. — Wel is waar heeft de Regering in hare Mem. van Toel. in 1848 het *burgerschapsregt* omschreven als het regt „om gemeente- provinciale- of staatsregten uitteoefenen." Maar het strookt niet met gezonde regelen van uitlegkunde, alleen daaruit afteleiden, dat de grondwetgever, zoo dikwijls hij het woord: *burgerschapsregten* bezigde, daaronder niets meer verstond, dan deze drie. Te meer, omdat in 1848 eene wettelijke bepaling van *burgerschapsregten* (droits civiques) aanwezig was, in art. 42 n°. 1 tot 4 *Code pénal*, en deze veel ruimer is dan de zoo even aangehaalde in de Mem. van Toel. Nader is de straf van „ontzetting van zekere regten" op eene andere wijze omschreven in art. 8 der wet van 29 Junij 1854 (*Stbl.* n°. 102), en hoezeer het woord: *burgerschapsregten* in dat artikel niet voorkomt, blijft toch de eerste alinea van art. 42 C. P. behouden, en moeten de regten, genoemd sub *a*, *b* en *f* van art. 8 der wet, niet onder de burgerlijke- en maagschaps-, maar onder de burgerschapsregten worden gerangschikt. In die strafwetten wordt in de eerste plaats genoemd: *het kiesregt*, daaronder begrepen de verkiesbaarheid. En buiten twijfel heeft de grondwetgever daaraan eerst en voornamelijk gedacht. Zie art. 76, 79, 123, 139, en voorloopig kiesreglement art. 13 en 14.

Bij art. 5 is dus voorzeker *kiesregt en stemregt* bedoeld. Maar welk kies- en stemregt? Natuurlijk niet hetgeen in eene bijzondere vereeniging, societeit of vennootschap wordt uitgeoefend; de bedoeling kan niet zijn, dat vreemdelingen van het gezellige of handels-verkeer in die vormen zouden zijn uitgesloten. Het hier aangeduide kies- en stemregt betreft alleen het uitoefenen van openbaar gezag of den onmiddellijken invloed daarop. Het is niet te ontkennen, dat in vergaderingen van ingelanden, hetzij door het nemen van beslissingen over dijkgeschot en omslag, hetzij door keuze of voordragt van dijks- en polderbesturen, die omslagen mogen heffen, dwangbevelen uitvaardigen en keuren met strafbepalingen maken, openbaar gezag wordt uitgeoefend. Al zijn er ook tevens burgerregtelijke gevolgen aan het grondbezit in een waterschap verbonden, al staat zelfs het waterschap ten halve op privaatregtelijken bodem, niettemin heeft elk waterschapsbestuur een publiekregtelijken grondslag en eene publieke bevoegdheid.

Politieke bevoegdheid, politieken invloed heeft het echter niet; en welligt mag men uit deze laatste bedenking de ge-

volgtrekking maken, dat de grondwetgever van 1848 niet aan die vergaderingen van ingelanden gedacht heeft, m. a. w. dat hij die over het hoofd heeft gezien. In het Alg. Reglement voor de waterschappen in Noordbrabant (art. 12) is bepaald, dat de leden van Waterschapsbesturen moeten zijn in het volle genot der burgerlijke regten, en dat zij hunne woonplaats moeten hebben in het Waterschap of binnen 3 uren van zijne grenzen. In art. 21 van het Geldersche rivierpolderreglement wordt het Nederlanderschap als vereischte gesteld om benoembaar te zijn tot dijkgraaf of heemraad.

www.libtool.com.cn

In 1872 droegen Gedeputeerde Staten van Zeeland aan Provinciale Staten een ontwerp van Algemeen polderreglement voor, waarin de bepaling voorkwam, dat men, om tot de benoeming van dijkgraaf of van gezworen te kunnen medewerken, Nederlander moet zijn; als motief voor die bepaling beriepen zij zich op het grondwettig verbod (art. 5) om vreemdelingen tot de uitoefening van staats-burgerlijke regten toe te laten. Bij het onderzoek in de afdeelingen verklaarde zich de groote meerderheid van de Staten tegen deze bepaling, en Gedeputeerde Staten stemden er vervolgens in toe, haar te doen vervallen.

Volgens art. 42 van het destijds vastgesteld Algemeen reglement (goedgekeurd bij Kon. besluit van 12 Februarij 1873 N°. 2) zijn de vereischten voor kies- en stem-regt van ingelanden: Het bezit van een zeker aantal hectaren in het waterschap, de meerderjarigheid en het volle genot der burgerlijke regten. Art. 55 van hetzelfde reglement verklaart uitdrukkelijk, dat vreemdelingen stembevoegd zijn. Niet alleen hechtte de Minister Geertsema (missive van 14 Februarij 1873) zijne goedkeuring aan deze bepalingen, op grond dat het kies- en stemregt in waterschappen op grondbezit steunt, maar die Minister gaf ook te kennen, dat zelfs voor het bekleeden van betrekkingen in dijksbestuur het Nederlanderschap geen vereischte behoeft te zijn. Art. 46 van het Alg. reglement vordert dit echter wel voor dijkgraven en gezworens; zoo als het mij toeschijnt, te regt; want in de wet van 4 Junij 1858 (*Stbl.* N°. 46), tot uitvoering van Art. 6 alinea 2 der Grondwet gemaakt, worden de voorzitters en leden van waterschapsbesturen niet genoemd onder de landsbedieningen, tot welke vreemdelingen kunnen worden benoemd. Wel zijn niet alle zoodanige ambten *landsbedieningen*, maar toch eenige daarvan, vermeld in het Kon. besluit van 26 Maart 1822 (*Stbl.* N°. 7). Zie ook art. 10

van het Regl. op de rivierpolders in Gelderland van 13 Maart 1846, en art. 16 van dat van 3 September 1856. Had dus de wetgever in 1858 die kathegorie vam ambten willen uitzonderen, hij zou die hebben genoemd. Welligt kan hiertegen worden opgemerkt, dat de betrekking van dijkgraaf of heemraad ook dan, als zij door Koninklijke benoeming is toegekend, niet onder de *bezoldigde Staatsambten* pleegt te worden gerekend, bedoeld in art. 91 alinea 4 der Grondwet. Zoo als echter nader zal blijken, is bij eene thans vaststaande jurisprudentie aangenomen, dat voor een *bezoldigd staatsambt* bij de toepassing van art. 91 alleen zoodanig ambt wordt gehouden, dat van staatswege bezoldigd wordt. Dus ook geen burgemeesters-ambt. Dit laatste is toch zeker eene bediening, van landswege opgedragen. De toepassing van art. 91 is dus niet beslissend voor die van art. 5.

Het is geen geheim, dat een aantal Belgische grondbezitters in Zeeuwsche polders, gedreven door zorg voor hunne eigendommen, in 1872 en 1873 veel moeite hebben gedaan om de beslissing over de aangehaalde artikelen van het Algemeen Reglement te doen uitvallen, zooals die genomen is. Zelfs keurde de Regering eene door de Staten aangenomen bepaling af, volgens welke althans de procuratiehouders (ter vergadering) voor afwezige ingelanden Nederlanders moesten zijn; en werd in Januarij 1873 eene buitengewone vergadering der Staten van Zeeland gehouden om die bepaling uit het Reglement te nemen. Die Belgische grondbezitters hadden in zóóver de billijkheid vóór zich, dat zij vóór 1872 in het genot van het stem- en kies-regt waren, wegens het stilzwijgen van vorige reglementen over dit punt.

Toen in 1875 enkele artikelen van het Algemeen Reglement moesten worden gewijzigd (waaronder ook art. 42), bleef het teedere vraagstuk omtrent het Nederlanderschap onaangeroerd.

Eene naauw daarmede verwante vraag, of n. l. iemand die, krachtens een veroordeelend vonnis, het *kiesregt* heeft verloren, toch als ingeland tot eene verkiezing kan medewerken, schijnt zich nog niet te hebben voorgedaan. Om haar bevestigend te beantwoorden, zou men moeten aannemen, dat ook de wetgever van 1854 niet aan de waterschappen gedacht heeft.

Er zijn eenige dijk- en polder-besturen, wier zorg zich aan deze en gene zijde der Pruissische en der Belgische grens uitstrekt. Op deze zijn, natuurlijk, noch art. 5 noch art. 6 alinea 2 der Grondwet toepasselijk, omdat zij onderwerpen

van internationale regeling zijn. Het Zeeuwsche Algemeen Reglement is (blijkens art. 128 *c*) niet op de polders toepasselijk, die gedeeltelijk in België liggen, tenzij voor zoover traktaten met dat Rijk gesloten, op dat reglement verwijzen. In het Geldersche Rivierpolder-reglement zijn de polders, die gedeeltelijk in Pruissen liggen, uitgesloten door art. 1 en de daarbij behoorende lijsten.

www.libtool.com.cn

ART. 6.

De 1e alinea: *Ieder Nederlander is tot elke landsbediening benoembaar*, wordt door Thorbecke op bl. 14 zijner *Bijdrage*, „een leugen" genoemd. Zij schijnt nagevolgd naar art. 3 der Fransche Charte: „Ils" (les Français) „sont tous également ad„missibles aux emplois civils et militaires;" dat ook geen volkomen waarheid bevatte. De opstellers der Belgische Constitutie, art. 6, waren ons met eene betere en meer bedachtzame redactie voorgegaan: „Les Belges sont égaux devant la loi; „seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf „les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des „cas particuliers."

Intusschen wordt de 1e alinea van ons art. 6 algemeen aldus opgevat, dat zij niet in den weg staat aan allerlei bepalingen omtrent de benoembaarheid tot ambten en bedieningen; het onderscheid dat gemaakt wordt naar sekse, leeftijd, bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid, de bepalingen omtrent cumulatie van ambten, en omtrent het uitoefenen van beroepen gelijktijdig met een ambt, sluiten aan zeer vele Nederlanders den weg tot vele landsbedieningen af. En in al deze bepalingen is tot heden geen grondwettig bezwaar gevonden. Zelfs is een van de gewigtigste punten, het gelijktijdig bekleeden van verschillende lands- en andere bedieningen, niet bij eene wet maar bij een besluit geregeld — Kon. Besl. 5 Nov. 1851 (*Stbl.* N°. 141) — zonder dat ook daartegen bedenking is gemaakt.

De vraag rijst, welke dan eigenlijk de zin der hier besproken zinsnede is? — Een waarborg tegen uitsluiting uithoofde van godsdienstige gezindheid wordt in art. 166 gevonden; hieraan is dus bij art. 6 niet gedacht.

Waarschijnlijk is op bevoorregting wegens rang of geboorte (zoo als het luidt in art. 10 der Grondwet van 1840) gedoeld. Maar ook deze is niet volstrekt door de Grondwet uitgesloten, blijkens

art. 35, alwaar aan *aanzienlijke Nederlanders* de voorkeur boven onaanzienlijke wordt gegeven. Ook vermeldt art. 63 den adeldom, zonder daarbij te voegen (zoo als in art. 75 der Belgische Constitutie) dat aan dezen geen voorregt kan worden verbonden. Zeker is het geen schending der Grondwet, wanneer adellijke personen tot eene of andere bediening telkens en bij voortduring worden benoemd, zoo als tot heden het geval is met de charges bij het Huis des Konings. — Ook is art. 5 der Wet van 6 April 1871 (*Stbl.* N°. 35), dat aan de Prinsen van het koninklijke Huis een privilegie verleent bij benoemingen tot officieren bij de zeemagt, niet ongrondwettig geoordeeld. Noch ook het Kon. Besl. van 15 April 1869 omtrent het aanstellen van militairen, die met eene medaille voor trouwe dienst vereerd zijn, tot de daarbij opgenoemde betrekkingen, die alle landsbedieningen zijn. Van gelijke strekking is art. 33 der wet op de schutterijen, hetwelk niet strijdig is geacht met art. 9 en 11 der Grondwet van 1815.

De 2e alinea van art. 6 levert geene moeijelijkheden op, sedert daaraan gevolg is gegeven bij de wet van 4 Junij 1858 (*Stbl.* N°. 46).

ART. 7.

Alinea 1. *De wet verklaart, wie Nederlanders zijn.*

Tallooze regtskundige en administratieve moeijelijkheden zijn ontstaan uit de verschillen tusschen het begrip van *Nederlander* volgens art. 5 Burg. Wetb. en volgens de wet van 28 Julij 1850 (*Stbl.* N°. 44), en uit de leemten in laatstgenoemde wet; daarmede hangt vooral de vraag te zamen, welke preciese beteekenis aan het woord: *Nederlander* in de artt. 15, 16 en 17 der wet op de nationale militie te hechten zij. Deze bezwaren zijn evenwel in geenen deele aan de Grondwet toe te schrijven, daar deze den gewonen wetgever niet verpligtte, het Nederlanderschap met het oog op de burgerschapsregten anders te omschrijven, dan ten aanzien van de burgerlijke regten. Aan art. 7 alinea 1 zou voldaan zijn geworden, zoo de wet eenvoudig bepaald had, dat Nederlanders in burgerregtelijken zin ook ten aanzien der burgerschapsregten Nederlanders zijn, zoo als in art. 4 der Belgische Constitutie omtrent de Belgen bepaald is. Dit wilde de Regering in 1850 niet, wegens de al te groote vrijgevigheid die zij vond in art. 5 N°. 1 B. W.

omtrent degenen die in de koloniën geboren zijn. De Minister Thorbecke sprak destijds van een *vol Nederlanderschap* dat ook de staatkundige regten omvatte, in tegenoverstelling van het zuiver burgerregtelijke. Maar ook dit denkbeeld is niet vastgehouden bij de zamenstelling der wet van 28 Julij 1850; art. 1, 4° en art. 10, 3° van die wet laten de mogelijkheid zelfs bestaan, dat iemand wel staatsregtelijk en niet burgerregtelijk Nederlander is. De bezwaren uit die tweeërlei regeling voortvloeijende zijn op scherpzinnige wijze ontwikkeld door den Heer Schreuder, *het dubbele Nederlanderschap*, in *Bijdragen* deel XXIII en XXIV.

ART. 8.

Niemand heeft voorafgaand verlof noodig, om door de drukpers gedachten en gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

Iedere voorafgaande censuur van drukwerken is bij dit artikel verboden. Is echter een verbod aan militairen of ambtenaren om over eenige zaak iets te laten drukken of om in tijdschriften of couranten stukken te plaatsen, bestaanbaar met deze grondwettige bepaling? In de zitting der Tweede Kamer van 29 November 1862 en in de Memorie van beantw. op het VIII^ste^ hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1864 stond de Minister van Oorlog Blanken dit gevoelen voor; wat officieren betreft, beriep hij zich daarbij op de krijgstucht en de pligten, die een officier op zich neemt en waardoor hij zelf zijne regten als staatsburger beperkt. Die Minister herinnerde de Kamer daarbij aan 's Konings bevoegdheid om officieren te ontslaan „wegens openbare geschriften, waardoor de waardigheid van „den officiersrang, de eerbied voor den persoon des Konings „en de grondwettige instellingen of de krijgstucht bepaaldelijk „worden aangerand." Art. 22 wet 28 Augustus 1851 (*Stbl.* N°. 126) en art. 27 wet 28 Augustus 1851 (*Stbl.* N°. 128).

Deze wetten zijn volkomen grondwettig, even als iedere, zij het strengere of mildere, strafwet tegen de misdrijven door middel der pers begaan, met de Grondwet overeenkomt, mits zij geen praeventief maar een zuiver repressief karakter hebbe. De Regering mag dus ook, bij wijze van voorzorg, tegenover officieren niet verder gaan dan eene waarschuwing, dat, ingeval hunne geschriften in de termen der wet vallen, streng zal

worden te werk gegaan. Maar een verbod a priori schijnt mij ongrondwettig.

www.libtool.com.cn

In 1874 meende de Gemeenteraad van Roermond in eene instructie voor onderwijzers aan openbare scholen in die gemeente de bepaling te moeten brengen, dat zij geene stukken voor uitgevers van couranten mogten schrijven of leveren.

Ware de Gemeenteraad daarop niet teruggekomen, bedoelde bepaling zou m. i. als ongrondwettig ter vernietiging aan den Koning moeten zijn voorgedragen; zij ging werkelijk verder dan ieders verantwoordelijkheid voor het gedrukte, die de Grondwet, met uitsluiting van alle voorbehoedmiddelen, wil handhaven.

Wel had men in genoemden Gemeenteraad zich beroepen op art. 24 alinea 2 der wet op het lager onderwijs, volgens welke het een onderwijzer niet vrijstond het beroep van uitgever of redacteur van een dagblad uit te oefenen.

Maar hieruit ontstonden slechts het regt en de pligt van den Raad om den onderwijzer te ontslaan, die in strijd daarmede heeft gehandeld.

Het schrijven of inzenden van een of meer stukken in deze of gene courant is echter geene uitoefening van een beroep.

Een besluit van B. en W. van Roermond om eenen hoofdonderwijzer aan eene openbare school aldaar voor drie maanden te schorsen wegens overtreding van zijne instructie door, in strijd daarmede, redacteur te zijn van een weekblad, werd echter vernietigd bij Kon. Besluit van 6 Augustus 1878 (*Stbl.* N°. 106); bij dit Kon. Besluit werd de hoofdvraag, of de onderwijzer zijne instructie had overtreden, onbeslist gelaten; het motief der vernietiging was, dat in het besluit van B. en W. art. 23 alinea 2 der wet op het lager onderwijs verkeerd zou zijn toegepast, omdat de onderwijzer aan eene openbare school zich alleen *in de school* behoeft te onthouden van het kwetsen der godsdienstige gevoelens van andersdenkenden; en daartoe niet gehouden is, als hij iets door door de pers openbaar maakt.

De woorden: *door de drukpers* in artikel 8 hebben een beperkenden zin. Daarom is bij de behandeling der Gemeentewet de praeventieve tooneel-censuur zonder tegenspraak aangenomen (art. 188 van die wet); het éénige verschil van gevoelen over die bepaling, in de Tweede Kamer, was: of die censuur moest worden uitgeoefend door den Burgemeester of door den Raad? (Belgische gemeentewet, art. 97).

Ook bij herziening der Grondwet zal het behoud van art. 8 zeker nuttig en wenschelijk worden geoordeeld.

www.libtool.com.cn

Art. 9.

Ieder ingezeten heeft het regt om verzoeken aan de bevoegde magt schriftelijk in te dienen, mits die persoonlijk en niet uit naam van meer worden onderteekend, welk laatste alleen kan geschieden door of van wege ligchamen, wettelijk zamengesteld of als zoodanig erkend, en in dat geval niet anders dan over onderwerpen, tot hunne bepaalde werkzaamheden behoorende.

Evenmin schijnt eenige wijziging in art. 9 te kunnen worden verlangd, behoudens dat de taal en stijl van dat artikel verbeterd konden worden. De bewering, die van tijd tot tijd door sommige verzoekers wordt geopperd, als of het regt van petitie ook de verpligting der overheid medebragt om op ieder verzoekschrift te beschikken, verdient te weinig aandacht om uit dien hoofde eene verduidelijking van de Grondwet noodig te achten. Zoo de Reglementen van Orde der beide Kamers van de Staten-Generaal niet mede bragten, dat over ieder verzoekschrift een rappprt wierd uitgebragt, dan zoude, uit een grondwettig oogpunt, eene bloote aanneming voor kennisgeving bij de Kamers voldoende zijn. In andere landen, met name Grootbrittannië, wordt zelfs dáárvoor vereischt, dat een lid van het Huis de petitie ter tafel brengt, zoodat een verzoek, waarvan geen enkel lid het peetschap wil aanvaarden, zelfs niet ter kennis van het Parlement komt.

Art. 9 geeft alleen dezen waarborg, dat een ingezeten, die met inachtneming van den eenvoudigen voorgeschreven vorm, een verzoek schriftelijk (en wel, volgens art. 12 der zegelwet, op een formaatzegel) indient bij de bevoegde staatsmagt, de kans heeft op eene gunstige beschikking. Tevens ligt in het regt van petitie opgesloten, dat deze wijze van openbaring zijner gevoelens; evenmin als die door de pers, door verbod of censuur mag worden belemmerd; behoudens de verantwoordelijkheid van den verzoeker, wanneer die openbaring een misdrijf daarstelt of iemands regten krenkt, b.v. zoo de petitie eene lasterlijke aantijging bevat [1]).

---

[1]) Deze punten zijn duidelijk uiteengezet in een verslag eener Commissie uit de Tweede Kamer, d. d. 5 Januarij 1816 (*Bijlage N°. XVII tot de Handelingen der Staten-Generaal* 1815/16).

Het strijdt dus met den geest der Grondwet, een ambtenaar te ontslaan, omdat hij een verzoekschrift heeft ingediend; maar daartoe kunnen wel termen zijn, zoo er iets onbehoorlijks in het verzoekschrift voorkomt.

Het regt van petitie wordt niet aan ieder, maar aan *ieder ingezeten* verleend; daar eene ruime toekenning in den geest van den grondwetgever ligt, komt het mij voor, dat het begrip van *ingezeten* met het oog op art. 9 niet door eene latere wet behoefde te worden bepaald, maar dat daaronder ieder, die in het Rijk in Europa woont, moest worden verstaan. Maar bij art. 3 der wet van 28 Julij 1850 (*Stbl.* n°. 44) is aan het woord: *ingezeten* eene beperkende uitlegging gegeven, die toepasselijk is op alle onderwerpen, waarvoor niet in bijzondere wetten eene andere bepaling is gegeven. Indien dus het ingezetenschap van eenen petitionaris wordt betwist, zal het naar die wet moeten worden beoordeeld.

Niets belet, dat het regt van petitie aan de ingezetenen der koloniën en overzeesche bezittingen wordt toegekend, zoo als ook geschied is in het Regeringsreglement voor Nederlandsch Indië (art. 112); in het Reglement voor Suriname (art. 9) en voor Curaçao (art. 9) is het regt van petitie aan *ieder* toegekend.

Voor zoover het niet bij bijzondere verordeningen verboden is, dat autoriteiten verzoekschriften van niet-ingezetenen in behandeling nemen, schijnt dit niet met de Grondwet te strijden [1]).

Opmerkelijk is het, dat, terwijl de handteekening, volgens het grondwettige voorschrift, een essentieel bestanddeel van ieder verzoekschrift is, uitermate zelden naar de legalisatie of het bewijs van echtheid van die handteekening wordt gevraagd. Dit kan echter altijd worden geëischt. — Verzoekers, die hunnen naam niet kunnen teekenen, kunnen, volgens art. 30 der wet op het notarisambt, bij notarieele acte requestreren; ook kunnen zij bij notarieele acte iemand magtigen om een request te onderteekenen.

ART. 10.

Het regt der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend.

---

1) De Kamers der Staten-Generaal deden het meermalen. Zie de Geer, *antecedenten*, bl. 88 en 245.

De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat regt in het belang der openbare orde.

www.hbtool.com.cn

In de beide Kamers werden in 1848 vele bezwaren tegen dit artikel gemaakt en vele misbruiken van het regt van vereeniging en vergadering verwacht. De Regering gaf aan die bezwaren alleen in zóóver toe, dat zij in de 2e alinea, na het woord: *regelt*, de woorden: *en beperkt* invoegde, welke woorden dus ook worden beheerscht door de bepaling: *in het belang der openbare orde.* Na het mislukken van twee wetsontwerpen (in 1849 en 1851) werd aan alinea 2 uitvoering gegeven door de wet van 22 April 1855 (*Stbl.* n°. 32), die van het repressieve beginsel uitgaat en zoo weinig mogelijk praeventieve bepalingen bevat. Die wet regtvaardigde dus de bezorgdheid, welke van behoudende zijde in 1848 werd geuit voor de toepassing van dit artikel der grondwet. Bij zeer veelvuldig gebruik is dan ook voorzeker misbruik voorgekomen van de uitermate ruime vrijheid tot het oprigten van staatkundige en andere gezelschappen en het houden van vergaderingen; opruijende en storende elementen zijn daarbij somtijds op den voorgrond getreden, en pressie is beproefd en uitgeoefend op het wettig gezag, ook zonder dat materieele stoornis der openbare orde plaats had, waaruit (art. 22 der aangehaalde wet) de policie het regt kon ontleenen om de vergadering te doen uiteengaan. Daartegenover staan de bezwaren, die uit een tegenovergesteld, en dus praeventief, stelsel van toezigt zouden voortvloeijen, inzonderheid de vermenigvuldiging van geheime genootschappen en besloten vergaderingen van gelijke soort. Ook is er menige nuttige vereeniging opgerigt en vergadering gehouden, en het is een trek van onzen landaard, gaarne te vergaderen. Niettemin zijn praeventieve bepalingen bij dit onderwerp niet door de Grondwet uitgesloten, zoo als ten aanzien van de misdrijven door middel der pers en het indienen van verzoekschriften.

Hoe dit zij, buiten het geval van een grooten maatschappelijken of staatkundigen schok, zal de wetgever de zoo mild verleende regten van vereeniging en vergadering waarschijnlijk nooit terugnemen, zoodat eene wijziging der Grondwet ten deze niet ligt kan worden verwacht.

Intusschen zijn ook deze regten, even als het regt van petitie, alleen aan *ingezetenen* toegekend, en betreffen alleen vereenigingen die in het Rijk in Europa zijn opgerigt en vergade-

ringen die in dat Rijk worden gehouden. Het woord: *ingezetenen* kan ook bij dit onderwerp niet anders worden verklaard dan volgens art. 3 der wet van 28 Julij 1850; daar evenwel de speciale wet van 1855 geene strafbepaling of uitzondering bevat omtrent Nederlanders, die geen ingezetenen zijn en toch aan vereenigingen en vergaderingen deelnemen, zoo komt de zaak praktisch hierop neder, dat het regt van V. en V. ten volle bestaat voor alle Nederlanders en voor alle ingezetenen, die geen Nederlanders zijn. Omtrent vreemdelingen en buitenlandsche vereenigingen en vergaderingen was de wetgever grondwettelijk volkomen vrij, maar maakte geen gebruik van zijne bevoegdheid. De éénige bestaande wetsbepaling omtrent vreemdelingen die geen ingezetenen zijn (art. 16 der wet van 1855), is ten eenenmale onvoldoende, vooral tegenover gevaarlijke staatkundige vereenigingen, die zich over verschillende landen uitstrekken, met name de „Internationale." Niet alleen toch staat het vrij aan vreemdelingen, die tegelijk ingezetenen zijn, aan staatkundige vereenigingen, zelfs kiesvereenigingen, in Nederland deel te nemen; maar er is geen verbod voor ingezetenen van Nederland om deel te nemen aan buitenlandsche vereenigingen van welken aard ook, zelfs om filiaal-vereenigingen van buitenlandsche genootschappen in Nederland op te rigten en vergaderingen daarvan op te roepen. Deze leemten in de wet werden besproken in de Tweede Kamer op den 20 November 1871, den 6 Maart en den 23 September 1872, en voor het grootste gedeelte in laatstgemelde zitting door den Minister van Justitie de Vries erkend. Deze beweerde toen (*Bijblad* II bl. 41) dat de Regering niet bij magte was, de bijeenkomst der Internationale te 's Gravenhage, in September 1872 (onder voorzitting van den in Frankrijk wegens brandstichting ter dood veroordeelden G. Ranvier) gehouden, te beletten; onder bijvoeging evenwel, dat de vreemdelingen-wet (van 1849) wel het middel zou hebben gegeven om eenige beruchte buitenlandsche leden van die vergadering te weren, maar dat de Regering geenerlei praeventieve maatregelen in die zaak nuttig had geacht.

Zij het ook dat deze zienswijze juist ware; het geval kan zich toch zeer zeker voordoen, dat voorbehoedmaatregelen nuttig en noodig zijn; eene leemte in de toepassing van art. 10 der Grondwet is dus niet te miskennen. Ook behoorde het regt van vereeniging en vergadering te worden geschorst

in plaatsen die in staat van beleg of oorlog zijn, of waar oproer is.

www.libtool.com.cn

Het is opmerkelijk, dat bij de vrijheden in het Ie Hoofdstuk der Grondwet erkend (waarbij, aan het andere einde der Grondwet, de vrijheid van onderwijs komt), geene plaats is verleend aan de *vrijheid van nering en bedrijf* behoudens de beperkingen die het algemeen belang vordert. Deze vrijheid, uitvoerig omschreven in art. 52 tot 55 der Burgerlijke en Staatkundige Grondregels, voorafgaande aan de Staatsregeling van 1798, is thans slechts betrekkelijk en niet volkomen duidelijk, noch algemeen, gewaarborgd door art. 2 der Patentwet van 21 Mei 1819 (*Stbl.* N°. 34). Daarop alleen is het Kon. Besluit van 14 October 1862 (*Stbl.* N°. 184) gegrond, waarbij vernietigd werd eene verordening der gemeente Rossum tot wering van het tappersbedrijf uit de buurtschap Romen; alsmede het Kon. Besl. van 6 Junij 1880 (*Stbl.* n°. 105) houdende vernietiging van eene verordening van Breukelen-Nijenrode, tot bepaling van het getal herbergen in die gemeente.

Een groot gedeelte van het onderwerp is wijders geregeld bij de wet van 2 Junij 1875 (*Stbl.* N°. 95) over de inrigtingen die gevaar, schade of hinder veroorzaken; maar eene algemeene bepaling tot verzekering der vrijheid van bedrijf, en om aan den wetgever het weder oprigten van gilden of het verleenen van monopoliën te beletten, blijft ontbreken. Zij zou wenschelijk zijn bij de van tijd tot tijd aanwakkerende socialistische neigingen. Wat in het bijzonder de tapperijen, slijterijen en andere inrigtingen tot het debiteren van sterken drank betreft, is den 8 Junij 1880 bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ingediend waarbij als beginselen zijn aangenomen: het vereischte van eene voorafgaande vergunning, en de bevoegdheid der gemeenteraden om het getal vergunningen in iedere gemeente naar zekeren maatstaf te beperken.

Daarentegen is het vereischte van eene voorafgaande vergunning vervallen voor alle openbare middelen van vervoer, behalve spoorwegdiensten, volgens art. 1 en 12 der wet van 23 April 1880 (*Stbl.* N°. 67).

ART. 11, 12.

De redenen, waarom de 1e afdeeling van het IIe Hoofdstuk: *van de troonopvolging*, althans de artikelen 11 tot 22, in 1848

niet zakelijk maar alleen taalkundig gewijzigd werden, zijn bekend. Zelfs die taalkundige wijzigingen zijn niet volledig, blijkens art. 21, waar men de woorden: *deszelfs* en *dezelve* leest, het laatste nog wel ten koste der duidelijkheid.

De schroomvalligheid van den grondwetgever omtrent dit onderwerp mag worden betreurd. Hoewel op den 28 Maart 1814 de redenaar der Regering in de Vergadering der Aanzienlijken, Mr. C. F. van Maanen, zeide: „dat de regelen der erfopvolging zijn ingerigt achtervolgens de bepalingen, welke, bevorens, omtrent de erfopvolging in het Stadhouderschap waren vastgesteld;" komen toch art. 2 tot 7 der Grondwet van 1814 zakelijk niet geheel overeen met de Resolutie der Staten van Holland van 16 November 1747. Deze stelde de mannelijke erfopvolging in het Erfstadhouderschap als regel, waarop alleen eene uitzondering werd gemaakt ten gunste van Prinses Carolina ot andere dochters van Prins Willem IV en hare mannelijke nakomelingschap; de Grondwet van 1814 gaat verder en maakt de kroon tot een majoraat, dat onbepaald in de nederdalende mannelijke en, bij gebreke van deze, in de vrouwelijke linie wordt geërfd.

In art. 65 der Weener Congres-acte (9 Junij 1815) leest men: „Les anciennes Provinces-Unies des Pays-Bas et les cidevant provinces Belgiques, — formeront — sous la souveraineté de S. A. R. le Prince d'Orange-Nassau, Prince Souverain des Provinces-Unies, *le Royaume des Pays-Bas, héréditaire dans l'ordre de succession déjà établi par l'acte de Constitution des dites Provinces-Unies.*" Naar aanleiding daarvan zeide de Commissie van grondwetherziening in hare Memorie van 13 Julij 1815: „De overdragt der kroon in Uwer Majesteits aanzienlijk geslacht, zoo als zij bij de eerste Grondwet geregeld was, is bij de traktaten, welke Europa bevredigd hebben, bevestigd. Wij hebben aan de gelegde gronden alleenlijk die nadere ontwikkeling gegeven, welke vereischt scheen, om in alle gevallen twijfelingen en uitleggingen voor te komen, welke aan de volken dikwijls zooveel onheil hebben berokkend. (Art. 13—19)."

Niettegenstaande deze toelichting zijn toch de betrekkelijke artikelen der Grondwet van 1815 in vele opzigten ongelijk aan die van 1814; de erfopvolging van en door vrouwen is ook tot de zijdlinie van een zonder nakomelingschap overleden Koning uitgestrekt, en er zijn nieuwe bepalingen omtrent de

huwelijken van prinsen en prinsessen gemaakt; zoodat in sommige eventualiteiten onder de Grondwet van 1815 anders dan onder die van 1814 zou moeten worden beslist; b. v. art. 5 in verband met art. 3 en 4 van de Grondwet van 1814 roept tot de troonopvolging de dochters van den overleden Vorst, bij geheele ontstentenis van mannelijk oir uit dien Vorst; art. 16 der Grondwet van 1815 roept de dochters van den Koning bij geheele ontstentenis van mannelijk oir uit het huis van Oranje-Nassau. — Volgens art. 2 der Grondwet van 1814 kunnen alleen die nakomelingen opvolgen, die gesproten zijn uit een huwelijk aangegaan met goedvinden van den Vorst en de Staten-Generaal; volgens de Grondwet van 1815 geldt dezelfde regel, maar verliest bovendien (art. 21) eene Prinses hare persoonlijke aanspraak op den troon, indien zij zonder gelijke toestemming een huwelijk aangaat. — Het was dus in 1848 niet volstrekt noodzakelijk, elke herziening van de artikelen omtrent de Troonopvolging te vermijden. Men had niet met eene onwrikbare *lex imperii* te doen, maar met eene geheel staatkundige regeling, waarbij de éénige vaste grondregel moest blijven de innige band tusschen Nederland en het Huis van Oranje; m. a. w. de erfelijke koninklijke waardigheid in dat roemruchte Huis. De anachronismen, die nu in art. 11, 12 en 21 voorkomen, leveren geen praktisch bezwaar, hoe ongerijmd het ook zij, dat in die artikelen „de regerende Koning" Willem Frederik, en in art. 27 Koning Willem II evenzeer als regerend Koning wordt vermeld; maar er heerscht duisterheid en verschil van gevoelen omtrent de erfopvolging in eenige onverhoopte maar toch altijd mogelijke gevallen; en men zou daardoor eenmaal op het onverwachtst voor wezenlijke moeijelijkheden kunnen staan.

Art. 11 en 12 stellen twee voorwaarden om de kroon der Nederlanden erfelijk[1]) te verkrijgen: 1°. de afstamming van Koning Willem Frederik; 2°. de geboorte uit een wettig huwelijk door den Koning aangegaan of toegestemd, met goedkeuring der Staten-Generaal. Op deze vereischten zijn echter uitzonderingen toegelaten in de gevallen bij art. 19, 21, 22 en 24 uitdrukkelijk omschreven. Dat de woorden: *of toegestemd* in art. 12 niet moeten worden verstaan van eene latere

1) Bij art. 97 is ingewikkeld beslist, dat de afstand van de kroon door eenen regerenden Koning dezelfde werking op de troonopvolging heeft, als zijn overlijden.

ratificatie, maar van 's Konings voorafgaande toestemming tot het huwelijk van een Prins of eene Prinses, zal wel niet meer worden betwijfeld. Van Assen vond noodig het te betoogen in *de Taal der Grondwet*, bl. 27. Ook de Fransche text: *contracté ou consenti par le Roi* is ondubbelzinnig. Vraagt men of de koningen en eventueele troonopvolgers dan tweeërlei huwelijk kunnen sluiten, één dat slechts burgerregtelijk geldig is, en één, dat èn burgerregtelijk èn naar staatsregt gevolgen heeft? dan komt de toestemmende beantwoording mij juist voor. Het bestaan van een huwelijk, zonder toestemming van de Staten-Generaal gesloten, wordt in art. 12 stilzwijgend als mogelijk voorondersteld; in art. 20 wordt zoodanig huwelijk uitdrukkelijk aangeduid.

De Grondwet moet geacht worden, omtrent alle huwelijken onzer Vorsten naar het gewone Nederlandsche burgerlijke regt te verwijzen; en dit kent geen huwelijk met de linkerhand, geen *disparagium*, en is voor het Koninklijke Huis hetzelfde als voor des Konings onderdanen in het algemeen. Maar de Grondwet bepaalt de vereischten van een staatsregtelijk geldig huwelijk, waaruit een erfgenaam van den Troon kan worden geboren.

Omtrent de waardigheid van *Koningin*, als gemalin des Konings, zou de Grondwet duidelijker kunnen zijn dan zij is. Hare bedoeling schijnt evenwel, dat die waardigheid niet anders dan door een staatsregtelijk wettig huwelijk kan worden verkregen. Wel is waar heeft het woord: *Koningin* in art. 20 eene andere beteekenis, namelijk de vrouw die uit eigen hoofde tot de kroon komt; maar in art. 12 valt op te merken de titel van *Hare Majesteit* die aan Frederika Louisa Wilhelmina, Prinses van Pruissen, gemalin van Koning Willem Frederik, wordt gegeven (en welken zij sedert 16 Maart 1815 voerde); en daar genoemd artikel alle huwelijken van Koningen, met goedvinden der Staten-Generaal gesloten, gelijk stelt met dat van dit eerste Hooge echtpaar (hetwelk onder de z.g. oude Constitutie van vóór 1795 gehuwd was), zoo ligt de gevolgtrekking niet verre, dat zoodanig huwelijk, en alléén zoodanig huwelijk, den rang van Koningin en den titel van Hare Majesteit verleent. Zoo kan ook met: *eene Koningin-weduwe* in art. 31 niemand anders bedoeld zijn, dan eene Koningin, weduwe van een Koning.

ART. 13, 14, 15, 16.

www.libtool.com.cn

De redactie van deze artikelen laat eenigen twijfel over, of de woorden: *den Koning* in art. 13, 15 en 16 betrekking hebben op Koning Willem Frederik persoonlijk, dan wel op iederen Koning over wiens opvolging moet worden beslist. Vooral de redactie van art. 16, alwaar men leest: *den Koning* en: *den laatsten Koning*, als of deze twee verschillende personen waren, zou tot de eerste opvatting doen overhellen. Men zou dan evenwel tot deze vreemde gevolgtrekkingen komen, dat:

1°. ook in art. 12 het aangaan van een huwelijk en het toestemmen in een huwelijk alleen aan Koning Willem Frederik wierd toegeschreven, hetgeen toch de bedoeling niet kan zijn;

2°. in art. 15 en 16 de dochter van een lateren Koning, die zonder mannelijke nakomelingen mogt overlijden, zoude worden uitgesloten door zijne kleindochter zelfs uit de vrouwelijke lijn (art. 17); want de *dochters* in art. 15 en in den eersten regel van art. 16 bedoeld, zouden dan dochters van Koning Willem Frederik moeten zijn;

3°. dat art. 15 alleen het erfregt zou toekennen aan de dochters van Koning Willem Frederik persoonlijk, maar niet, bij haar vooroverlijden, aan hare nakomelingen bij repraesentatie, hetgeen ten eenen male in strijd zou zijn met de andere voorschriften omtrent de vrouwelijke erfopvolging.

Teregt schijnen dus de Heer Roest, die opzettelijk over dit onderwerp heeft geschreven in de *N. Bijdr. voor Regtsgeleerdheid* XI bl. 730 en vv., en de Hoogl. de Bosch Kemper (*Handleiding* bl. 256) aantenemen, dat met de woorden: *den Koning* in de genoemde artikelen bedoeld wordt *de Koning aan wien moet worden opgevolgd* of *de laatste Koning*, zoo als in art. 16 en 17 uitdrukkelijk staat, terwijl in art. 18, 23, 24 en 26 de woorden: *de Koning* en *des Konings* buiten twijfel dezelfde beteekenis hebben. De opvatting van den Heer van Bell (*de Grondwet* 3e uitg. bl. 32, 33) als of in de artt. 13 en volgende de woorden: *de Koning* en *den Koning* te gelijk den persoon van Koning Willem Frederik en iederen lateren Koning moesten aanduiden, komt mij zeer gewrongen voor. Van zulk eene dilogie zal men weinig voorbeelden in wetten kunnen aanwijzen.

Naar de juiste uitlegging van den Heer Roest stuit men evenwel op eene opmerkelijke leemte. Volgens art. 14 gaat bij ontstentenis van den eerstgeboren zoon of diens mannelijk oir (de Fransche text heeft duidelijker: *descendance mâle par mâle du fils aîné*) de kroon over op *diens broeders of hun mannelijk oir* enz. Deze *broeders* zijn de jongere zonen, en *hun mannelijk oir* zijn de kleinzonen of achterkleinzonen van den laatsten Koning. — Maar voor het geval dat dezen ontbreken, wordt geen opvolger bepaald aangewezen. Toch moet het de bedoeling der Grondwet zijn, dat de broeders, oomen of neven des Konings (gesproten uit Koning Willem Frederik) hem opvolgen bij voorkeur boven zijne dochters; want de dochters worden bij art. 15 pas geroepen: *bij geheele ontstentenis van mannelijk oir uit het huis van Oranje-Nassau.* Zoodra dus het onverhoopte geval voorkomt van overlijden van een Koning zonder zonen of mannelijke afstammelingen in de mannelijke lijn, laat de text der Grondwet ons in verlegenheid, en schiet er niets anders over dan, bij analogie, de erfopvolging bij eerstgeboorte en repraesentatie toetepassen op 's Konings broeders en verdere bloedverwanten. Het ware zeer nuttig, een artikel in dien zin tusschen art. 14 en 15 te voegen.

Dat artikel zou moeten bepalen dat de oudere broeder van den laatsten Koning of diens mannelijk oir vóór den jongere, de broeder of diens mannelijk oir vóór den oom, de oom of diens mannelijk oir vóór den oudoom enz. gaan. Hierover zal weinig verschil zijn; maar bovendien valt te beslissen of ook de zusterszoon vóór den oom, en de zoon van eene moei vóór den oudoom gaat.

ART. 15, 16, 17, 18.

In deze artikelen is de erfopvolging door vrouwen en afstammelingen van vrouwen geregeld. Indien de woorden: *mannelijk oir* in art. 15 alle afstammelingen, die van het mannelijke geslacht zijn, aanduiden, dan zal de dochter van den Koning eerst dan Koningin uit eigen hoofde worden, wanneer er in 't geheel geen mannelijke afstammelingen uit het Huis van Oranje zijn. Eene dochter van een overleden Koning zal dus b. v. door haar eigen zoon of wel door een neef, die de zoon van eene moei of nicht van haren vader is, worden uitgesloten. Naar den Franschen text van art. 16 der Grondwet van 1815 is dit evenwel

zoo niet; de dochter wordt aldaar geroepen *„à défaut total de „descendance mâle par mâle de la maison d'Orange-Nassau."* Daarenboven, zooals de Heer Keppel Hesselink (in zijn proefschrift: *de Troonopvolging in Nederland*, Utrecht 1880) teregt doet opmerken, de woorden: *mannelijk oir* kunnen in art. 18 geen goeden zin geven, tenzij men ze opvat, zooals ook de Fransche text van art. 19 der Grondwet van 1815 luidt: *descendance mâle par mâle;* anders toch zouden de mannelijke afstammelingen van de naaste bloedverwante des Konings vóór hunne moeder of grootmoeder gaan, en dan waren het die afstammelingen, en niet de naaste vrouwelijke bloedverwante zelve, die de kroon volgens art. 16, 18 en 19 in een ander Huis zouden overbrengen. Zoo de Fransche text voor den waren wordt gehouden, beklimt de dochter of kleindochter van den overleden Koning den troon, zoodra er geen mannelijke afstammelingen van zonen, kleinzonen of achterkleinzonen van Koning Willem Frederik zijn. De uitdrukking, dat de in art. 16 bedoelde Prinses de koninklijke waardigheid *in haar Huis overbrengt*, schijnt te vooronderstellen, dat zij huwt en nakomelingen krijgt; in het tegenovergestelde geval erft zij de kroon alleen voor zich, en gaat die na haar overlijden welligt op andere afstammelingen van den aan haar voorafgeganen Koning over; zeker niet op hare aangehuwde familie.

Ware deze opvatting niet juist, dan kon de kroon overgaan op personen, die tot Nederland of het regerende stamhuis nooit in eenige betrekking hadden gestaan.

Het spreekt overigens van zelf, dat alle vorsten en vorstinnen, die krachtens art. 15 tot 18 aanspraak op den troon mogten maken, moeten zijn geboren uit een huwelijk dat door de Staten-Generaal is goedgekeurd, en zoo die vorstinnen zelve gehuwd zijn, dat ook haar huwelijk met het voorschrift van art. 12 overeenstemt. (Arg. art. 11, 12, 20, 21, 25.) — Niettemin hebben verscheidene mannelijke en vrouwelijke afstammelingen van Prinsessen uit het Nederlandsche koninklijke Huis tot heden de bepalingen van art. 12 bij hunne huwelijken niet in acht genomen. Hierdoor kan zich het geval voordoen, dat het getal eventueele erfopvolgers tot de kroon zeer aanmerkelijk wordt beperkt.

Gaat de kroon in een ander Huis dan dat van Oranje-Nassau over, dan kan, volgens art. 19, de eerste Koning of Koningin uit dat Huis de stichter eener nieuwe dynastie

worden; van dat oogenblik af is dan het tweede gedeelte van art. 12 op zijn of haar later huwelijk en op ieder huwelijk van leden van zijn of haar geslacht toepasselijk.

www.libtool.com.cn

ART. 22.

Indien ook de wettige nakomelingschap van deze Vorstin ontbreekt, gaat het erfregt over op het wettig mannelijk oir van Prinses Carolina van Oranje, zuster van wijlen Prins Willem den Vijfden, en gemalin van wijten den Prins van Nassau-Weilburg, insgelijks door regt van eerstgeboorte en repraesentatie.

Er is eene schijnbare antinomie tusschen de woorden: *mannelijk oir* in dit artikel, en de bepaling van art. 25, dat in het geval bij art. 22 omschreven de artikelen 12 tot 19, en dus ook de vrouwelijke erfopvolging moet worden toegepast. — Thorbecke wees in zijne *Aanteekeningen op de Grondwet* op deze leemte, en oordeelde dat de woorden: *mannelijk oir* bij verzuim in art. 22 waren blijven staan. Men kan evenwel die woorden niet wegdenken; de grondwetgevers van 1814 en 1815 riepen tot de eventueele opvolging wel Prinses Louisa, de dochter, maar niet Prinses Carolina, de zuster van Prins Willem V; van deze vorstin werd alleen de mannelijke nakomelingschap (uit het Huis van Nassau-Weilburg) eventueel tot den troon geroepen. Maar mogt eenmaal een vorst uit dat Huis Koning der Nederlanden zijn geworden, dan ware voor diens nazaten weder de mannelijke en vrouwelijke erfopvolging toegelaten. — Althans op deze wijze zijn de beide artikelen niet met elkander in strijd. En als motief kan in 1814 en 1815 hebben gegolden, dat de vrouwelijke afstammelingen van Prinses Carolina nooit eenige verwachting konden hebben ontleend aan de Resolutie van 1747 over het erfstadhouderschap. Intusschen is het geval niet aannemelijk, en art. 21 en 22 zouden gerust uit de Grondwet kunnen verdwijnen; immers de Prinses Louisa, douairière van den Erfprins van Brunswijk-Lunenburg, is zonder nakomelingschap gestorven, en de nakomelingen van Prinses Carolina zijn gesproten uit huwelijken en hebben huwelijken gesloten zonder inachtneming van art. 12. Hierdoor is art. 22 eene doode letter geworden.

Het is niet te ontkennen, dat er groote bezwaren zijn verbonden aan de overbrenging der aanspraken op de kroon in vreemde dynastiën, en dat op den duur de naleving van art. 12 voor een aantal buitenlandsche Prinsen en Prinsessen, die

onder andere wetten dan de onze leven, bijna ondoenlijk wordt en werkelijk wordt nagelaten. Deze redenen pleiten zeer voor eene herziening van dit gedeelte der Grondwet, met beperking der vrouwelijke erfopvolging, alléén tot de dochter (of kleindochter uit een zoon) van een Koning die noch mannelijke nakomelingen noch mannelijke bloedverwanten uit het Huis van Oranje-Nassau nalaat.

Uit eerbied voor verkregene aanspraken en als hulde aan Hare vaderlandsliefde en edele hoedanigheden, zou dan altoos eene persoonlijke uitzondering kunnen worden gemaakt voor de thans levende Nederlandsche Prinsessen.

Er is ook een praktisch verschil tusschen het geval dat eene Prinses van het regerende stamhuis werkelijk Koningin wordt en alsdan door haar huwelijk de kroon in een ander Huis overbrengt (zoo als koningin Victoria, wier kinderen prinsen van Saxen-Coburg maar toch Britsche prinsen zijn), en dat geheel vreemde vorsten of vorstinnen tot den troon worden geroepen als vertegenwoordigers van de aanspraken eener sedert lang overledene Prinses.

De Grondwet zelve voorziet bij art. 23 eene wijziging in de orde van troonopvolging, en eischt daartoe dezelfde wettelijke vormen als voor iedere verandering der Grondwet, zoodat tegelijk art. 18 en 25 zouden kunnen worden gewijzigd, art. 21 en 22 geschrapt, en de boven aangeduide verduidelijkingen aangebragt. Zoodanige herziening van de 1e afdeeling van Hoofdstuk II der Grondwet zoude geen enkel regt of aanspraak van een thans levenden Vorst of Vorstin krenken, en kan dus geene buitenlandsche moeijelijkheden veroorzaken.

ART. 24.

Hetzelfde vindt plaats, wanneer er geen bevoegde opvolger naar deze Grondwet bestaat.

Is de opvolger niet benoemd of ontbreekt hij bij overlijden des Konings, dan geschiedt de benoeming door de Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen, in vereenigde zitting.

Volgens alinea 1 zijn de vormen van grondwetverandering ook noodig tot het aanwijzen van een troonopvolger op voorstel van den regerenden Koning, ingeval er geen bevoegd opvolger naar de Grondwet bestaat. Volgens art. 197 kan dat voorstel niet bij eenvoudige meerderheid door de Kamers

worden aangenomen. Deze bepaling zou te eeniger tijd tot groot bezwaar kunnen zijn.

www.libtool.com.cn

Voorondersteld, dat een candidaat tot de troonopvolging de volstrekte meerderheid van stemmen heeft, maar in eene der Kamers geen $^2/_3$ van de stemmen kan bereiken, dan zal het niet gemakkelijk zijn, hem te vervangen door een ander candidaat en voor dezen de meerderheid van $^2/_3$ in de beide Kamers te verkrijgen.

De bijeenroeping der Staten-Generaal in dubbelen getale, in alinea 2 vermeld, werd in Junij 1848 voorgesteld, tegelijk met het XIe wetsontwerp, hetwelk voor veranderingen in de Grondwet ook een dubbeltal der beide Kamers voorschreef. Op verlangen der Tweede Kamer werd in Augustus 1848 dit laatste voorschrift weggelaten. Maar de dubbele Kamers bleven niettemin bestaan in art. 24, even als in art. 42 en 43. Deze vergadering der dubbele Staten-Generaal in vereenigde zitting zal niet met $^2/_3$ der stemmen, maar bij volstrekte meerderheid moeten beslissen. Immers de benoeming die zij doet, is niet de aanneming van een voorstel der Regering, maar eene regtstreeksche keuze door vertegenwoordigers van het volk. De vormen eener grondwetherziening zijn dus niet toepasselijk; ook schijnt de bedoeling te zijn, dat er in deze gevallen geen ontbinding der Kamers plaats grijpt, dat dus de gekozene dubbelleden, na verrigte werkzaamheid, naar huis gaan, en de vorige Kamers vervolgens in functie blijven.

ART. 25.

In de gevallen in art. 21, 22, 23 *en* 24 *omschreven, wordt de troonopvolging geregeld naar de bepalingen van art.* 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 *en* 19.

Zoo als reeds is opgemerkt, heeft de vermelding van de artikelen 21 en 22 geen praktisch belang meer, want de daarin vermelde gevallen kunnen niet voorkomen. De strekking van art. 25 is dus deze, dat, wanneer op de wijze in art. 23 bedoeld de troonopvolger, of op die van art. 24 de Koning door de volksvertegenwoordiging benoemd is, alsdan geen nieuwe wijze van opvolging voor het vervolg wordt ingevoerd, veelmin een electief koningschap voor het erfelijke in de plaats treedt, maar de éénmaal afgebroken schakel weder wordt aangeknoopt en de oude regelen herleven. Door zijne kortheid is het artikel

evenwel onduidelijk. De troonopvolger, naar luid van art. 23 aangewezen, behoeft geen nakomeling van Koning Willem Frederik noch ook lid van het Huis van Oranje te zijn; de Koning volgens art. 24 gekozen, zou zeer waarschijnlijk geen lid van dat Huis zijn, want hij wordt eerst benoemd wanneer er geen troonopvolger uit erfelijk regt is. Hoe kunnen dan het eerste gedeelte van art. 12, en art. 15 en 18 op de verdere opvolging toepasselijk zijn? Dit blijft eene onduidelijkheid. De uitlegging die met den geest der Grondwet het meest schijnt overeen te komen, is deze, dat, voor het geval van art. 25, de vermelding van Koning Willem Frederik als zuiver historisch wordt beschouwd en niet meer toepasselijk geoordeeld; dat dus alleen het tweede gedeelte van art. 12 omtrent de huwelijken van Koningen voortaan zal gelden, en dat hetgeen van het Huis van Oranje-Nassau in art. 15 en 18 wordt gezegd, toepasselijk wordt op het Huis, waartoe de nieuwe Koning behoort, even als art. 19 dit bepaalt voor een ander geval van verandering in de troonopvolging.

ART. 26.

Alinea 1: *De Koning kan geene vreemde kroon dragen, met uitzondering van die van Luxemburg.*

In de zitting der Tweede Kamer van den 29 April 1880, bij de behandeling van de conventie met Luxemburg over wederzijdsche schuldvorderingen, zeide de Minister van Lijnden van Sandenburg, dat het, „bij latere herziening der Grondwet, een „afzonderlijk punt van overweging zou kunnen uitmaken, na „te gaan in hoever het raadzaam is om in de Grondwet de „bepaling op te nemen, dat de Kroon door den Koning der „Nederlanden niet te gelijk met die van een ander land kan „worden gedragen." Dan zoude dus de uitzondering voor de Groothertogelijke Luxemburgsche Kroon moeten vervallen. Dit zou intusschen niet zonder nieuwe schikkingen van volkenregtelijken aard kunnen geschieden. Want omtrent het Groothertogdom is art. 71 der Weener Congres-acte nog van kracht, luidende: „Le droit et l'ordre de succession établi entre les „deux branches de la Maison de Nassau par l'acte de 1783, „dit *Nassauischer Erbverein*, est maintenu et transféré des „quatre Principautés d'Orange-Nassau au Grand-Duché de Luxem„bourg." Daarop verwijzen art. 1 van het traktaat van Londen

van 11 Mei 1867 en art. 3 der Luxemburgsche Constitutie (herzien in 1868). Voor zoover dus de troonopvolging in Luxemburg naar die traktaten overeenstemt met die van Nederland, kan de scheiding der beide kroonen niet éénzijdig worden voorgeschreven. Het zou groote stof tot verwondering geven, zoo zij van Nederlandsche zijde aan andere Mogendheden wierd vóórgesteld.

www.libtool.com.cn

ART. 27.

Behalve het inkomen uit de domeinen, door de wet van den 26sten Augustus 1822 afgestaan en in 1848 door den Koning tot kroondomeinen aan den Staat teruggegeven, geniet Koning Willem II een jaarlijksch inkomen van één millioen gulden uit 's lands kas.

Bij elke nieuwe troonsbeklimming wordt het inkomen der Kroon door de wet geregeld.

Het is onbegrijpelijk, dat de Regering in 1848 zich heeft laten bewegen, af te wijken van haar eerste voorstel, volgens hetwelk het jaarlijksch inkomen des Konings voor goed op *f* 1000000.—, behalve de inkomsten der domeinen, die thans het kroondomein uitmaken, was bepaald. De edelmoedigheid van Koning Willem II was gebleken, èn bij de gemakkelijke en onbaatzuchtige wijze, waarop hij afstand had gedaan van zijne bezittingen in België, èn bij het prijs geven gedurende zes jaren van een derde van het inkomen (*f* 1500000.—) dat de Grondwet van 1840 hem toekende, èn bij de in 1848 tot stand gebragte conversie van patrimonieele eigendommen in kroondomein; de Staten-Generaal beantwoordden die handelingen des Konings, noch zeer dankbaar noch zeer verstandig, met een sterken aandrang om de bepaling van het inkomen den Kroon voor het vervolg in handen te houden.

Het scheen wel, als hadden vele leden der Tweede Kamer een voorgevoel, dat de éénige duurzame en noemenswaardige bezuiniging, uit de grondwetherziening voortvloeijende, juist die op het inkomen der Kroon zoude zijn.

Aan dezen aandrang is men alinea 2 van dit artikel verschuldigd. Hieraan werd uitvoering gegeven door de wet van 10 Augustus 1849 (*Stbl.* N°. 32), die voor de regering van Z. M. Koning Willem III het inkomen der Kroon op *f* 600000.— bepaalt.

Het zou m. i., ingeval van nieuwe grondwetherziening,

wenschelijk zijn, tot de vroegere wijze van regeling der zaak terug te keeren. De bepaling van het inkomen der Kroon bij elke troonsbeklimming geeft aanleiding tot eene ongepaste en misschien hatelijke onderhandeling tusschen den nieuwen Koning en zijne Ministers of de Staten-Generaal. De gegevens voor de wettelijke regeling zijn bij het begin eener regering ten eenenmale onzeker, althans wanneer de Koning op jeugdigen of middelbaren leeftijd den troon beklimt. Ook kan eene vaag van populariteit van den nieuwen vorst, of omgekeerd een ongunstige volkswaan over zijn persoon, invloed hebben op de bepaling van het cijfer, waaraan dan naderhand niet meer te veranderen is.

www.libtool.com.cn

Wanneer daarentegen het inkomen der Kroon grondwettig bepaald is. zoowel wat de vaste som uit de schatkist als het kapitaal van het kroondomein betreft, weten de Koningen en hunne raadslieden eens voor al, met welke middelen de luister der Kroon kan worden opgehouden. Het is een landsbelang, dat het Hoofd van den Staat uiterlijk gezien en met luister omringd zij, alsmede dat ieder geldelijk debat tusschen de Kroon en de volksvertegenwoordiging zij afgesneden.

Keerde men voor goed terug tot het cijfer van *f* 1000000, in art. 27 alinea 1 genoemd, dan zoude tevens art. 28 kunnen worden gewijzigd, zoodat „het onderhoud der zomer- en winterverblijven" ten laste van de inkomsten der Kroon kwam.

Het maximum van *f* 50000.—, thans in dat artikel genoemd, is ten eenenmale willekeurig, en deze uitgaven behooren eigenaardig, even als in andere monarchiën, tot de lasten der z. g. *liste civile.*

Hoewel Art. 27 blijkbaar bedoelde, van den aanvang af een onveranderlijk kapitaal, eene *universitas rerum*, omschreven in de wet van 26 Augustus 1822 (*Stbl.* N°. 40), als het kroondomein aan te wijzen, is dit doel niet spoedig en eerst na tusschenkomst der wetgevende magt bereikt. Bij Kon. Besl. van 1 Mei 1856 (*Stbl. van* 1857, N°. 2) is, in overeenstemming met de hooge erfgenamen van Koning Willem II, specifiek aangewezen, welke goederen het kroondomein uitmaakten.

Vervolgens is een geschil ontstaan over de vraag, of onder „al de domaniale tienden in de provinciën Gelderland, Zuidholland, Zeeland en Utrecht" (in de wet van 1822) de *nova novalia* waren begrepen. De Regering achtte in 1849 den gewonen wetgever onbevoegd om dit punt, als van grond-

wettigen aard, uit te maken. Tegen haar gevoelen nam de Tweede Kamer den 25 Julij 1849 een amendement van den Heer van Zuylen van Nijevelt op een wetsontwerp „houdende voorziening omtrent de kroondomeinen" aan, dat de strekking had om aan het kroondomein de tienden op nieuw ontgonnen gronden te ontzeggen; maar de Regering verkreeg de verwerping van dat w. o. door de Eerste Kamer den 11 Augustus 1849. De zaak werd herhaaldelijk aan het oordeel der regterlijke magt onderworpen, en bij arresten van 3 Februarij en 23 November 1860 besliste de Hooge Raad, dat de *nova novalia* onbeperkt aan het kroondomein behoorden. Daarna heeft de wetgever de zaak toch geregeld, door het tiendregt van het kroondomein te beperken tot het dusver genotene, en de *nova novalia* aan het staatsdomein terug te geven; tot vergoeding hiervoor is het kroondomein, zoowel in vast goed als in inschrijving op het Grootboek, uitgebreid bij de wet van 1 Mei 1863 (*Stbl.* N°. 42). De vastheid en bestendigheid van het Kroondomein zijn voor het vervolg gewaarborgd door de wet van dezelfde dagteekening (*Stbl.* N°. 43), die de goederen, het kroondomein uitmakende, tot onvervreemdbare goederen *in de doode hand* heeft gemaakt, des echter dat eene wet hare vervreemding kan veroorloven en dat zij ten algemeenen nutte kunnen worden onteigend. Weder is op de onvervreemdbaarheid eene uitzondering gemaakt bij de wet van 22 December 1865 (*Stbl.* N°. 143) omtrent den afkoop van tienden van het kroondomein. De letter van art. 27 der Grondwet is dus in de praktijk zeer ruim opgevat.

ART. 34.

De Koning is meerderjarig als zijn achttiende jaar vervuld is.

Deze bepaling heeft ongetwijfeld ten doel, langdurige voogdijen en regentschappen te voorkomen. De vroege meerderjarigheid is dan ook alleen aan den Koning (ook aan de regerende Koningin) toegekend; niet aan de leden van het Koninklijke Huis, ook niet aan den Prins van Oranje. Wanneer deze evenwel, volgens art. 46, geroepen wordt om als Regent het koninklijk gezag uit te oefenen op 18-jarigen of hoogeren leeftijd, moet hij met een Koning in dit opzigt worden gelijkgesteld (art. 40) en kan niet onder voogdij staan.

ART. 35.

www.libtool.com.cn

Zoolang de Koning minderjarig is, staat hij onder de voogdij van eenige leden van het koninklijk Huis en eenige aanzienlijke Nederlanders.

Art. 35 en 36 wijken niet alleen van art. 386 B. W. af, omdat zij de benoeming van meer dan één voogd bevelen, maar zij laten ook geene plaats voor de voogdij van den langstlevende der ouders, noch voor de bij testament opgedragen voogdij. Eene Koningin-weduwe kan evenwel tot voogdes (met andere voogden) benoemd worden, daar art. 35 haar niet uitsluit.

De Staten-Generaal in vereenigde zitting hebben geen initiatief van wetten. Derhalve brengt art. 36 mede, dat alleen aan den Koning het regt toekomt, een voorstel van wet tot benoeming van voogden van den troonopvolger te doen. Nadat in Mei 1850 een wetsontwerp van dien aard door de Vereenigde Kamers was verworpen, werd geen verder initiatief daartoe genomen, ofschoon de Prins van Oranje toen slechts 9 jaar oud was.

ART. 37.

Deze wet wordt nog bij het leven van den Koning, voor het geval der minderjarigheid zijns opvolgers, gemaakt. Mogt dit niet zijn geschied, zoo worden, is het doenlijk, eenige der naaste bloedverwanten van den minderjarigen Koning over de regeling der voogdij gehoord.

Voor het geval, dat de voogden van den minderjarigen Koning niet onder de regering van diens voorganger benoemd zijn, droeg art. 40 in verband met art. 50 der Grondwet van 1840 die benoeming aan de Staten-Generaal in vereenigde zitting op. Deze hadden dus voor dit geval èn het initiatief èn de beslissing, even als zij volgens art. 26, maar dan in dubbelen getale, beslisten over de keus van een Koning. Dit laatste is in art. 24 der tegenwoordige Grondwet behouden. Maar de benoeming van voogden moet, volgens art. 37, bij wet geschieden, derhalve door den Regent in overleg met de Staten-Generaal in vereenigde zitting. Ook zal het initiatief van den Regent noodig zijn, daar de Staten-

Generaal in vereenigde zitting dit regt missen. Er is dus meer kans dan onder de vorige Grondwet, dat de minderjarige Koning een tijd lang zonder wettige voogden is. Ook in het geval van curatele of *toezigt* over den Koning (art. 39) bestaat een gelijk verschil tusschen de nieuwe en de oude Grondwet.

www.lintool.com.cn

Het is evenwel van hoog belang, dat in zoodanig treurig geval iemand spoedig de wettelijke bevoegdheid hebbe om zorg te dragen voor den kranken Koning. In 1788, tijdens de eerste ziekte van Koning George III, werd het gemis aan zulk eene voorziening in Grootbrittannië levendig gevoeld, en moesten zijne naaste betrekkingen feitelijk de zorg voor zijn persoon aanvaarden en op eigen verantwoordelijkheid met den lijder handelen, terwijl het Parlement langen tijd beraadslaagde over de regentschapswet.

Het artikel beslist niet, wie de naaste bloedverwanten des Konings moet hooren. Waarschijnlijk is er bedoeld, dat dit door de Regering die het ontwerp van wet voordraagt moet geschieden; dus door den Regent of den Regeringsraad; het schriftelijk advies van ieder bloedverwant kan dan bij de indiening van het wetsontwerp worden overgelegd; want de bloedverwanten maken geen raad of collegie uit.

ART. 41.

Alinea 2 beveelt teregt: *De wet* (omtrent het Regentschap) *wordt nog bij het leven van den Koning, voor het geval der minderjarigheid zijns opvolgers gemaakt.* — Het kan evenwel buiten iemands schuld voorkomen, dat aan dit voorschrift niet voldaan is. Art. 47 alinea 2 bepaalt, dat alsdan het koninklijk gezag *ad interim* door den Regeringsraad, aldaar omschreven, wordt uitgeoefend. Maar hoe komt dan de benoeming van den Regent tot stand? Wie is bevoegd het voorstel tot eene zoodanige wet te doen?

De bedoeling schijnt wel te zijn, dat een voorstel van wet tot benoeming van een Regent, door den Regeringsraad aan de Staten-Generaal in vereenigde vergadering worde gedaan, en goedgekeurd zijnde, door den Regeringsraad voor den minderjarigen Koning worde bekrachtigd en afgekondigd, waarbij dan de handteekening van den president en de leden van dien Raad zoowel de handteekening des Konings als het ministerieele contreseign zullen moeten vervangen. Maar het ware beter, zoo de Grondwet de zaak regelde.

ART. 42—49.

www.libtool.com.cn

In het moeijelijke geval, bij deze artikelen voorzien, heeft de grondwetgever van 1848 meer waarborgen trachten te vinden dan de vorige Grondwet gaf; maar de tegenwoordige regeling is niet zonder praktisch bezwaar.

Ingeval de Koning buiten staat geraakt, de regering waar te nemen, moet eerst de Raad van State gezamenlijk met de Ministers, na onderzoek, uitmaken, of dit geval aanwezig is (art. 42). Hoe deze vergadering zamengeroepen en geconstitueerd wordt, bepaalt art. 27 der wet van 21 December 1861 (*Stbl.* N°. 129). Beslist deze vergadering, dat het geval haar gebleken is, dan roept zij de Staten-Generaal in dubbelen getale bijeen; aan dezen wordt in vereenigde zitting verslag gedaan van den toestand des Konings; zij raadplegen en beslissen over een voorstel van wet, waarbij verklaard wordt, dat de Koning buiten staat is geraakt, de regering waar te nemen (art. 43). [1]) Is deze wet aangenomen, bekrachtigd en plegtig afgekondigd, dan is de Prins van Oranje, meerderjarig zijnde, van regtswege Regent, en wordt als Regent beëedigd in eene vereenigde zitting der Staten-Generaal (niet in dubbelen getale). Art. 45, 46. — Is er geen meerderjarig Prins van Oranje, dan wordt een Regent benoemd. Art. 44. — Omtrent die benoeming geldt art. 41; daarbij bestaat dus hetzelfde bezwaar als bij dat artikel genoemd is. Het voorstel van wet tot benoeming van een Regent in dit geval moet niet door de Staten-Generaal in dubbelen getale, maar wel in vereenigde zitting worden behandeld.

Uit dit een en ander ontstaan echter de volgende bezwaren: Om de Staten-Generaal in dubbelen getale te doen verga-

---

1) Hoewel de Grondwetgever hier niet anders dan de onbepaalde uitdrukking bezigt: „buiten staat de regering waar te nemen", zoo is echter bij het opstellen van deze afdeeling hoofdzakelijk, zoo niet uitsluitend, aan het geval van zielsziekte gedacht. Dit blijkt, behalve uit de geschiedenis der Grondwet, uit het *naauwkeurig onderzoek* en het *verslag* in art. 42 en 43, en uit het *verslag van 's Konings toestand* in art. 49. Het geval kan ook voorkomen, dat de Koning buitenslands krank of dat hij krijgsgevangen wordt; in deze gevallen heeft de omslagtige en tijdrovende kiezing en oproeping der Staten-Generaal in dubbelen getale geen reden. Maar ook in 't beoogde geval van zielsziekte van den Koning heeft het mistrouwen op de gewone autoriteiten en volksvertegenwoordigers, dat uit deze artt. spreekt, geen gezonden zin.

deren, moeten algemeene verkiezingen plaats hebben; daarmede verloopen eenige weken. Wie voert in dien tusschentijd het koninklijk gezag? De wet, waarbij verklaard wordt: „dat de Koning buiten staat is geraakt de regering waar te nemen", bestaat dan nog niet. Het is niet onmogelijk, dat het voorstel tot die wet wordt afgestemd.

www.tibtool.com.cn

Is nu de Prins van Oranje toch van regtswege Regent, ook in dien tusschentijd? Ontneemt een besluit van de vergadering (Raad van State en Ministers) feitelijk het bestuur aan den Koning? Men moet haast denken dat dit laatste bedoeld is; maar het staat er niet.

Neemt men het echter aldus op, dan komt men tot de vreemde gevolgtrekking, dat de Prins den eed als Regent (art. 45) komt doen in eene vereenigde zitting der Staten-Generaal, vóórdat de Staten-Generaal in dubbelen getale hebben uitgemaakt dat er een Regentschap noodig is. Zoolang de Prins van Oranje of de anders te benoemen Regent het Regentschap niet heeft aanvaard, wordt, volgens art. 47 alinea 1, het koninklijk gezag door den Regeringsraad uitgeoefend. Maar kan deze optreden, en kunnen de voorzitter en de leden den ambtseed afleggen (de voorzitter doet dit in eene vereenigde zitting van de Staten-Generaal), vóórdat de Staten-Generaal in dubbelen getale de in art. 43 genoemde wet hebben aangenomen? Ook kunnen de (enkele) Staten-Generaal niet over de benoeming van een Regent beraadslagen, vóór dat de bijeenkomst der dubbele Staten-Generaal heeft plaats gehad.

Evenmin blijkt, wie de wet, in art. 43 genoemd, moet bekrachtigen en plechtig afkondigen?

Dit toch kan de Koning niet doen; en de Regent heeft alsdan den ambtseed nog niet afgelegd.

Deze laatste opmerking is, zoo men wil, slechts vormelijk hoezeer bij eene zoo gewigtige zaak niet zonder belang [1]); maar de andere vragen zijn geheel van praktischen aard. Immers de Prins of de staatsdienaar die, in zulk een geval, iets meer over zich neemt dan de letter der Grondwet medebrengt, kan zich daarmede hoogelijk compromitteren.

De éénige rationneele oplossing schijnt deze te zijn; de *eerste* woorden van art. 47: „Tot dat in het geval, bij art. 42 aan-

1) Art. 3 der wet van 4 Mei 1850 (*Staatsblad* N°. 21) vult de Grondwet aan met de bepaling, dat de eed, vermeld in art. 45, eerst schriftelijk en daarna mondeling wordt afgelegd.

„gewezen, de Prins van Oranje of de benoemde Regent het „Regentschap heeft aanvaard", aldus op te vatten, dat de taak van den Regeringsraad aanvangt, zoodra aan dien Raad is gebleken, dat „het geval" aanwezig is; de verklaring van den Raad daaromtrent heeft dan, naar die opvatting, denzelfden zin, als volgens art. 45 der vorige Grondwet, maar slechts voorloopig. Neemt men dit aan, dan moet de Raad van State met de Ministers zich terstond tot Regeringsraad constitueren; de leden van dien Raad leggen in handen van hun Voorzitter den eed af, vermeld in art. 47 alinea 3; de Voorzitter verzoekt den Voorzitter der Eerste Kamer onverwijld, de Staten-Generaal in eene vereenigde Vergadering op te roepen, in welke de Voorzitter van den Raad dan denzelfden ambtseed aflegt. Vervolgens is de eerste daad van den Raad het uitschrijven van verkiezingen en oproepen der Staten-Generaal in dubbelen getale. Daarna oefent die Raad de koninklijke magt uit, totdat de Vergadering der dubbele Staten-Generaal de wet, in art. 43 bedoeld, heeft aangenomen, en dientengevolge de Prins van Oranje als Regent is opgetreden of een ander Regent is benoemd en het Regentschap heeft aanvaard. Ook dan is nog niet voorzien in het geval, dat de Staten-Generaal in dubbelen getale de wet, bedoeld in art. 43, niet aannemen. Zoo dit mogt gebeuren, zou de Regeringsraad de reden van zijn bestaan verliezen; hij zou onmiddellijk zijne functiën moeten nederleggen, en de Koning de koninklijke magt hernemen. — Is er een Regent aan het hoofd van den Staat, dan is bij art. 49 aan den gewonen wetgever de beslissing overgelaten, of „de waarneming der regering" weder door den Koning zal worden hernomen.

Al deze bepalingen schijnen in doelmatigheid en duidelijkheid te worden overtroffen door art. 82 en 83 der Belgische Constitutie: „Si le roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les chambres réunies. La régence ne peut être conférée qu' à une seule personne. Le régent n'entre en fonctions qu' après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80." De geheele regeringskrisis kan aldus in enkele dagen afloopen; hier te lande zou het gezag weken lang in onzekerheid zijn.

www.libtool.com.cn

ART. 50.

De Koning, de regering aanvaard hebbende, wordt zoodra mogelijk, plegtig beëedigd en ingehuldigd binnen de stad Amsterdam, in eene openbare en vereenigde vergadering der beide Kamers van de Staten-Generaal.

Duidelijk leest men hier het tegendeel van art. 80 der Belgische constitutie: „Il ne prend possession du trône qu' après avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment suivant:" (etc.) Overeenkomstig dit artikel heeft Koning Leopold II geen staatsstuk onderteekend vóór zijne plegtige eedsaflegging op 17 December 1865, terwijl Nederlands Koning bij proclamatie van 21 Maart 1849 (*Stbl.* N°. 7) de regering aanvaardde, en van dien dag tot H. D. inhuldiging (op 12 Mei 1849) een aantal besluiten heeft genomen.

Naar ons staatsregt is, ook vóór en zonder het afleggen van den kroonings-eed, de Grondwet voor den Koning verbindend, en wordt de Kroon aanvaard krachtens persoonlijk, erfelijk regt van den nieuwen Koning. Hieruit ontstaat nog een gewigtig praktisch verschil tusschen de beide staatsregelingen. Indien in België de troonopvolger tegen eenige bepaling der Constitutie een overwegend bezwaar had, zoude hij van den troon afstand moeten doen. In Nederland zoude, in dat geval, voor den nieuwen Koning een weg open staan om zijn bezwaar te boven te komen. Hij zoude namelijk een voorstel kunnen doen om uit de Grondwet die bepalingen, waartegen hij bezwaar had, te verwijderen, ten einde, eerst na aanneming van dat voorstel, den eed op de Grondwet af te leggen.

Hangende de behandeling daarvan, zou dan, natuurlijk, de Grondwet onveranderd van kracht blijven, ook tegenover den Koning die haar niet had bezworen.

Onder alle officieren en ambtenaren, die in Maart 1849 werden opgeroepen om den eed van getrouwheid aan den Koning af te leggen, maakte alleen de luitenant Stieltjes daarin bezwaar, op grond van twijfel, of wel getrouwheid aan den *grondwettigen Koning* werd bedoeld. Teregt verklaarde de Minister van Oorlog Voet op den 18 Mei 1849 in de Tweede Kamer, dat aan niets anders kon worden gedacht, al had de Koning den eed nog niet afgelegd. Op den 25 Mei 1849 deelde de Minister Rijk in de Eerste Kamer mede, dat bij

eene volgende troonsverandering geen nieuwe eed van de zee- en land-magt behoefde te worden gevorderd, omdat, volgens de toen aangenomen redactie van den eed, voor het vervolg *trouw* werd gezworen *aan den Koning*, terwijl in 1840 was voorgeschreven geweest, *trouw* te zweren *aan Koning Willem II*, en uit dien hoofde in 1849 een nieuwe eed van *trouw aan Koning Willem III* was noodig geacht.

www.libtool.com.cn

ART. 53.

De Koning is onschendbaar. De geschiedenis van dit artikel bewijst, dat de bedoeling van den grondwetgever in 1848 geweest is, nog meer waarborg aan het monarchaal beginsel te geven, dan gelegen was in de aanvankelijk voorgestelde redactie: „De persoon van den Koning is onschendbaar."

Deze bewoordingen, uit andere staatsregelingen nagevolgd, kwamen aan de Tweede Kamer voor, eenig voorbehoud te bevatten omtrent de koninklijke waardigheid. En uit de handelingen van het Belgische Congres werd aangetoond, dat bij het vaststellen van art. 63 der Constitutie (*La personne du roi est inviolable*), werkelijk bedoeld is, eene achterdeur open te houden, om te eeniger tijd, als uiterst hulpmiddel, eenen Koning van den troon vervallen te kunnen verklaren. De Nederlandsche grondwetgever wilde dit niet, en sprak de onschendbaarheid, zoowel van 's Konings persoon als van zijne waardigheid uit. Deze eigenschap vindt uit den aard der zaak hare toepassing:

1°. in de bescherming van den Koning tegen misdadige aanslagen;

2°. in de onbestaanbaarheid van regtsvervolging of dwangmiddelen tegen den Koning;

3°. in de niet-verantwoordelijkheid van den Koning voor regerings-daden.

ad 1*m*. De Koning der Nederlanden heeft niet, zoo als de meeste hoofden van andere staten, eene lijfgarde. Men beschouwt die ten onzent als een voorwerp van weelde, en neemt de bekende spreuk, dat de liefde des volks de beste wacht is, naar de letter op. Inderdaad heeft nooit de lijfwacht van een vorst eene omwenteling kunnen verhoeden. Er zijn evenwel omstandigheden, waarin die te pas kan komen. Het heeft iets voor, wanneer een détachement lijfgarde beschikbaar is om dadelijk tegenover eene oneerbiedige manifestatie te

staan, terwijl anders buitengewone militaire maatregelen zouden moeten worden genomen.

www.fbtool.com.cn

Dat de aanslag op het leven des Konings de zwaarste staatsmisdaad is, spreekt van zelf. Alle oudere en nieuwere strafwetten komen dan ook overeen in het bedreigen van de straf, die in ieder land de zwaarste is, op moorddadigen aanslag tegen het hoofd van den Staat. Dit was ook in Nederland het geval volgens art. 86 *Code pénal*, en bleef dit, nadat de straf zelve in 1813 en 1854 was gewijzigd.

Maar bij de wet van 17 September 1870 (*Stbl.* N°. 162) art. 3, is de straf van koningsmoord veranderd in levenslange tuchthuisstraf, terwijl bij art. 2 derzelfde wet de doodstraf tegen andere, veel ligtere misdrijven, voorzien bij art. 85 tot 92 van het Crimineele wetboek voor het krijgsvolk te water, wordt bedreigd. Ik blijf nog zeer stellig de meening toegedaan die ik op den 16 Mei 1870 in de Tweede Kamer uitsprak, dat deze voorbeeldelooze anomalie in openbaren strijd is met het beginsel van 's Konings onschendbaarheid, en even ongrondwettig als onredelijk. De Heer de Brauw deed eene poging om bij amendement aan deze bedenking (tegelijk met andere) tegen het w. o. te gemoet te komen, maar de meerderheid oordeelde er anders over. Ook in de Eerste Kamer waarschuwde, op den 13 September 1870, de heer Schimmelpenninck van der Oye te vergeefs tegen die wanverhouding van straffen en misdrijven. Dezelfde anomalie is bestendigd bij de wetten van 14 November 1879 (*Stbl.* N°. 191 en 193), die de doodstraf voor een groot aantal militaire misdrijven handhaven, terwijl bij art. 92 van het ontwerp-strafwetboek niet alleen eene ligtere straf voor aanslag op het leven van den Koning is bedreigd, maar zelfs aan den regter is vrijgelaten, daarop de allerkleinste gevangenisstraf toe te passen. Met allen eerbied voor de goede trouw eener tegenovergestelde opvatting bij de Ministers en leden der Staten-Generaal bestaande, acht ik deze bepaling bespottelijk en in lijnregten strijd met de Grondwet. Zij maakt de onschendbaarheid van den persoon des Konings tot een ijdel woord.

ad 2m. De Koning kan, wat ook gebeure, niet in eene strafzaak worden betrokken; ook als getuige mag hij niet worden opgeroepen, omdat zoodanige oproeping de verpligting medebrengt om voor den regter te compareren.

Hetgeen in art. 311 *Wetboek van Strafvordering* is voorge-

schreven omtrent het getuigenis van Prinsen en Prinsessen van het koninklijk geslacht kan niet tot den Koning worden uitgestrekt. Onder de Grondwet van 1840 is het geval voorgekomen, dat een beschuldigde (D. B. Adrian) heeft verlangd den Koning als getuige à décharge te hooren, maar de Minister van Justitie van Maanen beschikte daarop den 16 Nov. 1841 namens den Koning, afwijzend. Buiten twijfel zoude hetzelfde onder de tegenwoordige Grondwet moeten gebeuren.

www.lijstool.com.cn

's Konings onschendbaarheid onttrekt Hem niet aan de burgerlijke regtspraak, blijkens art. 161 der Grondwet. Wel zorgt art. 4, 1°, W. v. Burg. Regtsv., dat exploiten nooit aan den persoon of de woonplaats des Konings worden beteekend; maar omtrent de wijze van executie van vonnissen in burgerlijke zaken gewezen, waarbij de Koning in het ongelijk wordt gesteld, ontbreken bijzondere bepalingen.

ad 3*m*. Ook dan wanneer door regeringsdaden de wet, zelfs de Grondwet, geschonden of wanneer in strijd met 's lands belang gehandeld ware, klimt de verantwoording daarvan niet tot den Koning op. Om dit te duidelijker te maken, is in art. 53 in denzelfden volzin bijgevoegd: *de ministers zijn verantwoordelijk*, hoewel de ministeriëele verantwoordelijkheid nog eens in art. 73 opzettelijk is geregeld.

Bij de persprocessen, die onder vigueur der Grondwet van 1840 werden gevoerd, beriepen zich meermalen de verdedigers op het (toen ongeschreven maar toch evenzeer erkende) beginsel der koninklijke onschendbaarheid, om te betoogen, dat de Koning niet kon beleedigd zijn en dus niet beleedigd was, zelfs door de scherpste hekeling van regeringsdaden, noch ook door het valschelijk aan de Regering ten laste leggen van slechte daden. Met die stelling vereenigde de Hooge Raad zich niet in zoovele woorden; maar hij nam toch bij arrest van 17 Maart 1847 de leer aan, dat de woorden: *de waardigheid van den Koning* in art. 1 der wet van 1 Junij 1830 (*Stbl.* N°. 15) moeten aanduiden: „die eigenschap, welke is het uitsluitend deel „van Hem die de kroon draagt, namelijk Hoogstdeszelfs on„schendbaarheid." Dit arrest, waarbij C. A. Thieme van regtsvervolging werd ontslagen, heeft grooten invloed gehad tot vermindering van het getal strafvervolgingen krachtens de wet van 1830, en is een vrijbrief voor vele scherpe courant-artikelen geweest. Bij arrest van 15 Januarij 1851 kwam de Hooge Raad (in raadkamer) wel niet op zijne leer terug, maar ver-

leende in zake van A. van Bevervoorde regtsingang, op grond dat smaad, hoon en laster omtrent den persoon des Konings, smaad, hoon en laster bleven, al had de schrijver van het beklaagde stuk 's Konings onschendbaarheid niet in twijfel getrokken. Naar de jurisprudentie van 1847 is het *aanranden van 's Konings waardigheid* in de pers niets anders, dan hetgeen de (in 1848 afgeschafte) Fransche wet van 9 September 1835 omschreef met de woorden: „faire remonter au roi le „blâme ou la responsabilité des actes de son gouvernement." En daar deze afdwaling zeer gemakkelijk te vermijden is, ook bij de felste aanvallen tegen 's Konings regering, is er, ten gevolge van die jurisprudentie, niet veel anders van de wet van 1 Junij 1830 overgebleven, dan de beteugeling van aanrandingen van het karakter of de persoonlijke handelingen des Konings en van de leden van het koninklijk geslacht.

De gevolgen der zeer geringe repressie, ja der bijna algeheele straffeloosheid, die de staatkundige pers in Nederland sedert dien tijd geniet, zijn niet bepaald ongunstig voor het monarchale beginsel geweest. De groote demokratische pers, die zich onder Koning Willem II veel tegen den Koning veroorloofde (in Mei 1845 dreigde de *Arnhemsche Courant* met het ter dood brengen van den Koning op een schavot te 's Gravenhage), heeft dit van lieverlede geheel aan de algemeen verachte, vuile blaadjes overgelaten, en heeft, in plaats daarvan, (buiten de zakelijke betoogen die zij leverde) tot taktiek gekozen het systematisch en voortdurend beschuldigen en in minachting brengen van alle Ministers en afgevaardigden, die niet van hare kleur zijn, en het geven van partijdig gekleurde overzigten en verslagen van het verhandelde in de Kamers der Staten-Generaal.

Het ontwerp-Strafwetboek stelt op opzettelijke beleediging van den Koning ten hoogste 5 jaren gevangenisstraf of ten hoogste *f* 300 geldboete. Art. 111. Het is alsnog onzeker, of de andere aanrandingen van 's Konings gezag of waardigheid, die in de wet van 1 Junij 1830 genoemd zijn, voortaan straffeloos worden. Immers het nieuwe wetboek bepaalt niets omtrent het afschaffen of van kracht blijven van vroegere strafwetten.

Wat de parlementaire behandeling van zaken betreft, is art. 53 steeds getrouw nageleefd, in zooverre, dat nooit in de Staten-Generaal verwijten aan den Koning persoonlijk over

regeringsdaden zijn gedaan. De Nederlandsche Kamers zijn hierop zelfs meer naauwgezet, dan het Britsche parlement zich meermalen heeft betoond. B. v. toen in 1853 en 1854 over den persoonlijken invloed van prins Albert op de Koningin in regeringszaken werd gedebatteerd.

www.libtool.com.cn

Bij eenige gelegenheden heeft men echter aan de *onschendbaarheid des Konings* eenen zin willen geven, als mogt er van geen initiatief des Konings, van geene beoordeeling van Ministers door den Koning, ja van geen koninklijken wil worden gesproken. Deze overdrijving van de z.g. constitutionneele fictie bleef echter nimmer zonder tegenspraak. 's Konings daad, zijne keuze, zijn vrij en eigen woord, mogen, zonder de parlementaire welvoegelijkheid te buiten te gaan, worden vermeld; maar geen Minister mag daaruit een vrijbrief ontleenen voor hetgeen buiten de wet gaat of met 's lands belang strijdt.

Onder vele voorbeelden van vermelding en erkenning van 's Konings individueelen wil, noem ik slechts enkele. In het adres van antwoord der Tweede Kamer, die de grondwetherziening had tot stand gebragt, van den 16 October 1848, werd tot den Koning gezegd: „Wij verblijden ons met Uwe „Majesteit, dat het veelomvattende en uit den aard der zaak „hoogst moeilijke werk der grondwetherziening, *nadat daartoe „van Uwe zijde de eerste stap was gedaan*, door het gemeen „overleg van de onderscheidene takken der wetgevende magt „gelukkig is ten einde gebragt." Deze woorden betroffen de eigene daden des Konings op 13 en 17 Maart 1848 zonder medewerking van eenigen minister gepleegd.

In het adres van antwoord van 14 Februarij 1849 riep de nieuwe Tweede Kamer, met duidelijke herinnering aan dat zelfde feit (er staat: *toen Uw Koninklijk woord de hervorming besliste*), den wil des Konings in, om „tusschen de natie en „hare Regering, meer dan immer, innige overeenstemming „te vestigen"; m. a. w. om een ander ministerie te benoemen. Thorbecke was de opsteller van dat adres en handhaafde, bij de discussie, tegenover den Minister Donker Curtius, de stelling, dat de Kamer het persoonlijk aandeel van den Koning aan de grondwetherziening mogt en moest erkennen.

Nadat het ministerie de Kempenaer-Donker Curtius in September 1849 zijn ontslag verzocht had, werd in het adres van antwoord der Tweede Kamer van den 26 dier maand bepaald en stellig de benoeming van nieuwe raadslieden der Kroon

verzocht, en daarbij werd tot drangreden gebezigd: „'s Konings „hooge volk- en vaderland-lievende bedoelingen," en een beroep gedaan op zijn „Koninklijk gevoel en oordeel."

www.libtool.com.cn

Op den 13 November 1849 leidde de Minister Thorbecke het nieuwe ministerie bij de Tweede Kamer in; hij gaf daarbij een verhaal van de krisis en de zamenstelling van dat ministerie, en deelde onbewimpeld mede, welke verlangens des Konings hem onaannemelijk waren voorgekomen, en hoe de overeenstemming met Z. M. was verkregen.

Op den 19 April 1850 zeide de Minister Nedermeyer van Rosenthal in zijne redevoering ter aanbieding van de wet op de voogdij aan de beide Kamers in vereenigde Vergadering, „dat de keuze was gevestigd op zoodanige personen die den „Koning persoonlijk bekend zijn." Den 20 April 1853 werd met magtiging van den Koning en van de toen afgetreden Ministers (Thorbecke, van Bosse, Strens en van Zuylen van Nijevelt) door den Minister Forstner van Dambenoy aan de Tweede Kamer medegedeeld de brief van het ministerie dd. 17 April 1853 aan den Koning en het daarop ontvangen kabinetschrijven, welke stukken het punt van verschil tusschen den Koning en zijne Ministers in duidelijke bewoordingen deden kennen. Nog meer geaccentueerd werd dat verschil uiteengezet in de Staatscourant van 27 April 1853, in de korte inleiding van Regeringswege gevoegd vóór de openbaarmaking der officieele stukken over de bisschoppelijke hierarchie.

Bij de sluiting der zitting van de Staten-Generaal op 5 Julij 1856 verhaalde de Minister Simons, welke persoonlijke wensch des Konings omtrent het wetsontwerp op het lager onderwijs aanleiding had gegeven tot de aftreding van de Ministers van Reenen en Donker Curtius, en hetzelfde onderwerp werd door den Minister van der Brugghen op 25 September 1856 in het breede toegelicht in de Tweede Kamer, en gaf aanleiding tot uitvoerige discussiën bij het adres van antwoord.

Eenmaal is in eene Koninklijke boodschap tot aanbieding van een ontwerp van wet, 's Konings verlangen, dat het wierd aangenomen, gemotiveerd uitgedrukt, namelijk op den 14 October 1863 bij het wetsontwerp tot stichting van een paleis voor de Staten-Generaal. Zeer dikwijls is in de beide Kamers aan vele Ministers nadrukkelijk voorgehouden, dat hunne verantwoordelijkheid tegenover de Kamers niet gedekt werd door de instemming van den Koning met zijne tijdelijke raads-

lieden, maar nooit was het tegendeel door eenig Nederlandsch Minister na 1848 beweerd.

www.dbnl.com.cn

Bij de breedvoerige debatten, waartoe in September 1866 en Februarij 1867 de bekende motie van den Heer Keuchenius aanleiding gaf, en in de geschriften, daarover uitgekomen, werd art. 53 meermalen aangehaald. M. i. had dit artikel echter met het toenmalige verschil niets te maken. Door den Heer Keuchenius en andere leden der Tweede Kamer was, bij de behandeling van 't adres van antwoord, de Regering beticht van eene onbehoorlijke overeenkomst met den Heer Myer, over de betrekking van Gouverneur-Generaal van Ned. Indië. Het ministerie ontweek de verantwoordelijkheid niet, maar verantwoordde zich door de beschuldiging (in parlementaire termen) als lasterlijk te qualificeeren en de beschuldigers in gebreke te stellen, haar te bewijzen, hetgeen zij, natuurlijk, nooit hebben kunnen doen. Ook gaf de Minister van Zuylen reden van het voordragen van den Heer Myer tot genoemde betrekking; hij ging daarbij zelfs iets verder, dan vroeger ooit in zake van benoemingen was gedaan. Immers met name de Minister Thorbecke had vroeger meermalen tegenover leden der Staten-Generaal volgehouden, dat wegens benoemingen en ontslag van ambtenaren de Regering geene motieven behoeft te geven. Na die verantwoording werd den 27 September 1866 de motie van orde (eigenlijk: resolutie) aangenomen, waarbij de Tweede Kamer de uittreding van den Heer Myer uit het kabinet afkeurde.

Deze woorden: *de uittreding uit het kabinet* beteekenden, volgens de uitgedrukte opvatting van voor- en tegenstanders der motie: zoowel het ontslag uit de betrekking van Minister van Koloniën als de benoeming tot Gouverneur-Generaal.

Blijkens de toelichting was onbetwistbaar het doel der motie: de aftreding van het ministerie, de intrekking der benoeming, en de benoeming van een anderen Gouverneur-Generaal te verkrijgen.

De Regering hield het er voor, dat de Kamer hare bevoegdheid was te buiten gegaan en op het gebied der uitvoerende magt was getreden, door die resolutie (waarvan geen enkel antecedent bestond) aan te nemen; zij ging over tot de ontbinding der Kamer op grond dezer constitutionneele questie; maar noch over 's Konings overeenstemming met de Ministers betreffende de ontbinding, noch over hunne verantwoorde-

lijkheid was verschil; beide stonden onbetwistbaar vast; het verschil liep alleen over de grenzen van de uitvoerende magt, waarvan de Koning volgens art. 54 het hoofd is, en de parlementaire bevoegdheden. Ook thans leeft bij mij de vaste overtuiging, dat de motie van den Hr. Keuchenius èn onregtvaardig èn ongrondwettig was, en dat de toenmalige Ministers aan hun eersten pligt zouden hebben tekort gedaan, zoo zij niet, op grond der aanneming van die motie, de ontbinding der Tweede Kamer aan den Koning hadden voorgesteld.

Thorbecke, als lid der Kamer, woonde de motie-Keuchenius niet bij. Als Minister handhaafde hij meermalen het grondwettige standpunt, dat overeenstemming tusschen den Koning en de Ministers, die in functie zijn, een noodzakelijk vereischte is, en boven twijfel moet staan. O. a. in de Eerste Kamer den 26 December 1862 (toen door een lid betwijfeld was, of de Koning zich vereenigd had met de opheffing van het gezantschap te Stockholm): „Zoo iemand, zelfs uit de verte, mogt „willen beweren of doen gevoelen in mijn bijzijn, dat de Mi„nisters in deze Kamer, gelijk in de andere, niet waren *de „organen, de vertegenwoordigers van den Koning*, Mijnheer de „President! ik zoû mij verpligt rekenen, hem te bejegenen „met het meest ernstige protest."

ART. 55.

De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen.

De bijzondere onderwerpen, in art. 56 en 57 genoemd, doen niets te kort aan de algemeenheid van dezen regel. De inrigting en regeling van al hetgeen aan het Ministerie van Buitenlandsche Zaken geschiedt en van de geheele Nederlandsche diplomatie is aan den Koning, en niet aan de wetgevende magt, opgedragen.

De diplomatieke dienst is dan ook altijd bij Kon. Besluiten geregeld, laatstelijk bij dat van 12 April 1877 (*Stbl.* N°. 82), en die der consulaire ambtenaren bij Kon. Besluit van 27 Junij 1874 (*Stbl.* N°. 74). Wel zijn de bevoegdheid der Nederlandsche consuls om burgerlijke acten op te maken en hunne regtsmagt geregeld bij de wet van 25 Julij 1871 (*Stbl.* N°. 91) aangevuld door de wet van 9 November 1875 (*Stbl.* N°. 201); maar hierbij was de tusschenkomst der wetgevende magt noodig, omdat het de uitoefening van regtsmagt en onderwerpen van burger-

lijk regt gold; dus op grond van art. 4 en 149 der Grondwet.

Meer dan ééns kwam het bij art. 55 gewaarborgde koninklijk praerogatief in botsing met het regt van amendement der Tweede Kamer, bij gelegenheid van het behandelen van Hoofdstuk III der staatsbegrooting. Zoo werd den 17 November 1862 door den Heer J. K. van Goltstein voorgesteld: art. 5 van dat hoofdstuk voor 1863 te verhoogen met *f* 9000.—, en eene gewijzigde specificatie van de bezoldiging der gezantschappen in den Toelichtenden Staat te brengen, ten einde de gezantschappen voor Zweden en Noorwegen en voor Portugal te behouden, welke de Regering met 1 Januarij 1863 wilde afschaffen; tevens zouden dan eenige verhoogingen, die aan andere gezanten waren toegedacht, vervallen. De Heer van Bosse stelde voor, het artikel met *f* 5500.— te verminderen, ten einde eenige verhoogingen te doen vervallen. Beide amendementen werden verworpen. Omtrent het eerste werd wel opgemerkt, dat de Toelichtende Staat niet door de Kamer kon worden gewijzigd; maar het werd toch onveranderd in stemming gebragt; eene handeling, die zeker niet als praecedent mag gelden; want over den Toelichtenden Staat eener begrooting wordt in het geheel geene beslissing genomen; dat stuk dient alleen tot informatie.

Ware het amendement van Goltstein aangenomen, de Regering zoude regtens toch de vrijheid hebben behouden om de gezantschappen te Stockholm en te Lissabon in te trekken. Ware het amendement van Bosse aangenomen, de voorgenomen traktements-verhooging had niet kunnen zijn toegekend.

Den 1 Maart 1867 stelde de Heer Dumbar op hetzelfde artikel der begrooting voor 1867 eene vermindering met *f* 9200.— en eene wijziging van den Toelichtenden Staat voor, strekkende om een gezantschap voor Beijeren en Baden te doen vervallen. Dat gezantschap was niet geheel nieuw; tijdens het bestaan van het Duitsche Verbond was het door den Nederlandschen Minister te Frankfort waargenomen; nu echter had de Regering te kennen gegeven, dat zij voortaan een gezant te Munchen wilde laten resideren. Ditmaal maakte de Voorzitter de Kamer opmerkzaam, dat eene wijziging van den Toelichtenden Staat niet in stemming kon gebragt worden. Het amendement tot verlaging van het artikel werd aangenomen en er kon geen gezant naar Munchen gaan.

De Regering bragt andermaal de noodige som voor het-

zelfde doel op de begrooting voor 1868. Maar op den 26 November 1867 werd, op voorstel van den Heer Dumbar, art. 5 met ƒ 8800.— verminderd, ten einde het gezantschap te Munchen onmogelijk te maken. De Heer Saaijmans Vader opperde toen de vraag, of dit amendement niet met art. 55 der Grondwet streed? Maar de Kamer stond bij die bedenking niet stil, en het gezantschap te Munchen kwam niet tot stand. — Veel verder ging een amendement van den Heer Dumbar, op den 15 November 1871 behandeld, om art. 5 der begrooting voor 1872 te verminderen met ƒ 8000.—, met de uitgedrukte bedoeling om de Regering te dwingen, het bestaande gezantschap bij den Paus in te trekken. Ook thans werd de ongrondwettigheid door den Heer Saaijmans Vader beweerd; zij werd tegengesproken op grond van het budgetregt dat de Kamers bezitten. Door de aanneming van dit amendement werd de Regering gedwongen, een gezantschap, dat sedert de oprigting van het Koningrijk der Nederlanden had bestaan, en waarvan zij, blijkens de rede van den Minister Gericke van Herwijnen, het voortbestaan nuttig oordeelde, te doen vervallen.

Het kan niet ontkend worden, dat, naar dit praecedent, er van art. 55 zeer weinig overblijft. Betreft het eene nieuwe instelling of regeling, die staatsuitgaven vordert, dan kan de Minister van Buitenlandsche Zaken het koninklijk praerogatief buiten spel houden, door alleen het voornemen tot de regeling aan de Staten-Generaal te doen kennen, daarvoor geld aan te vragen, en de regeling zelve uit te stellen tot na het vaststellen der begrootingswet. Zoo geschiedde het met betrekking tot het voorgenomen gezantschap te Munchen. Maar het weigeren van gelden voor een sedert lang bestaand gezantschap is een regtstreeksche greep in hetgeen grondwettig door den Koning beslist en geregeld is. In de zitting der Eerste Kamer van 28 December 1871 werd het bedenkelijke van het amendement Dumbar helder in het licht gesteld, en op parlementaire wijze aan den Minister Gericke van Herwijnen gevraagd, of de Regering gediend ware met eene verwerping van het IIIe Hoofdstuk. Die Minister wilde daartoe het advies niet geven; en uit een oogpunt van parlementaire taktiek handelde hij misschien zeer voorzigtig; want het amendement Dumbar vond ook warme voorstanders in de Eerste Kamer, en zoo deze, tegen het advies der Regering, het hoofdstuk had aangeno-

men, zoude een zeer vreemde toestand zijn ontstaan. Maar uit het streng grondwettige standpunt ware de verwerping wenschelijk geweest.

www.hotsol.com.cn

Dat in dit geval het behoud van het gezantschap te Rome niet volstrekt onmogelijk was, ook met het geamendeerde artikel, doet, in beginsel, niets ter zake; het geval laat zich denken, dat de vermindering grooter ware en het onmisbaar bedrag voor de diplomatieke dienst, zooals de Regering die behoeft, raakte. Ook zou art. 5 bij amendement gesplitst kunnen zijn. Voor het geval, dat de Staten-Generaal de uitgaven afstemmen voor de dienst, die de Koning in 's lands belang volstrekt noodig oordeelt, is er geen andere uitweg, dan eene (vreemde en voorbeeldelooze) weigering des Konings om het hoofdstuk der begrooting te bekrachtigen. Alsdan moet eene nieuwe begrooting worden ingediend, op hoop dat de Tweede Kamer tot inkeer kome. Gebeurt dit niet, dan zou er een conflict ontstaan, waaruit aftreding van den betrokken Minister of ontbinding der Kamer zou voortvloeijen. Blijft ten slotte het besluit der Kamer bestaan, dan is met der daad een grondwettig regt aan de Kroon ontnomen. [1])

ART. 56.

De Koning verklaart oorlog. In de vorige Grondwet (art. 56) staat: *De Koning verklaart oorlog en maakt vrede.* Door de

---

1) De Heer Lenting (*korte aanteekeningen op de Grondwet* bl. 46) vindt in het hier besproken geval niet de minste moeijelijkheid. Deze bestaat ook volstrekt niet voor hen, die de constitutionneele Regering opvatten als de Regering van de volksvertegenwoordiging. De Koning is dan niets anders dan de opperste uitvoerder der besluiten van eene vergadering, en er bestaat geen wezenlijk koninklijk praerogatief. Ik kan die leer echter in de Grondwet niet terugvinden; het opperbestuur, dat uitdrukkelijk en bij uitsluiting aan den Koning is opgedragen, mag of kan niet door een ander worden uitgeoefend; dus kan ook de Tweede Kamer niet beslissen, dat een gezant zal worden benoemd of teruggeroepen. In Grootbrittannië doet het Parlement dit ook nooit; het is ook daar een regt van de Kroon. Hoe zwak het koninklijk praerogatief, bij de bestaande verhouding, zelfs bij eene welwillend gezinde Kamer, gewaarborgd is, bleek op nieuw in de zitting der Tweede Kamer van 7 December 1880, in welke een amendement van den Heer Bergsma werd aangenomen tot schrapping van *f* 8000 voor traktement van een zaakgelastigde te Bucharest, die aangesteld was bij Kon. Besluit van 2 Februarij 1880. De Minister van Lijnden van Sandenburg bestreed dat amendement wel, maar verklaarde dat de Kamer niet stond voor een *fait accompli*, omdat de consul-generaal te Bucharest wel tot zaakgelastigde met den titel van Minister-resident was benoemd, maar geen aanspraak had op het hoogere traktement van een Minister-resident. Op *f* 8000 had hij wel aan spraak als zaakgelastigde, volgens art. 5 Kon. Besluit van 12 April 1877.

weglating van de drie laatste woorden is de bepaling verminkt. Dezelfde magt die tot het voeren van een oorlog kan besluiten, moet ook bevoegd zijn om aan den oorlog een einde te maken. De verantwoordelijkheid is even groot, want 's lands belang is gelijkelijk bij de daad betrokken. Daar alleen de Koning den Staat tegenover andere Staten vertegenwoordigt, spreekt het van zelf, dat eene oorlogsverklaring alleen door den Koning kan geschieden. Maar de Grondwet wil ook dat de Koning alleen beslisse, of er oorlog zal zijn. Opmerkelijk is het, dat in 1848 zelfs geene poging is gedaan om, in plaats van de voorgeschrevene mededeeling na de oorlogsverklaring, een voorafgaand overleg met de Staten-Generaal voor te schrijven. Zelfs geene raadpleging van den Raad van State is verlangd, die toch omtrent reglementaire bepalingen van betrekkelijk klein belang vereischt wordt. Meermalen is in de laatste jaren openlijk de wensch geuit naar beperking van dit koninklijke regt. O. a. op krachtige wijze door den Heer van Eck bij de algemeene beschouwingen over de Staatsbegrooting voor 1871, op den 24 en 28 April van dat jaar.

De Minister Thorbecke bestreed dat gevoelen op den 26 en 29 April. Opzettelijk werden de wederzijdsche argumenten ter toetste gebragt door Mr. G. van Oosterwijk (in de *Bijdragen tot het Staatsbestuur*, XVIIe deel, bl. 184) en in een Bundel stukken door het Ned. Vredebond in 1872 uitgegeven; laatstelijk is de bedoelde wijziging geformuleerd in de *Proeve van grondwetherziening* van den Heer Vredenrijk Engelenburg (Arnhem 1878).

Eene oorlogsverklaring kan zóó groote gevolgen hebben, dat er werkelijk iets buitensporigs in ligt, zelfs aan de beste Regering zoodanige beschikking over de toekomst van het land toe te vertrouwen, terwijl voor vele zaken van minder aanbelang wetten noodig zijn. Tegen dit bezwaar beroept men zich op de bevoegdheid der Staten-Generaal om de uitgaven te weigeren, op de ministerieele verantwoordelijkheid, en op den naauwen zamenhang van eene eventueele oorlogsverklaring met het geheele diplomatiek beleid, dat toch onbetwistbaar aan den Koning toekomt.

Deze gronden komen mij niet besiissend voor. Afstemming der uitgaven voor oorlogskosten zou dan alleen eene staatkundige daad der Staten-Generaal kunnen zijn, wanneer die uitgaven wierden aangevraagd, vóórdat de oorlog beslist of

begonnen is. Wordt de oorlog eenmaal gevoerd, dan is weigering van de noodige middelen eene soort van landverraad.

www.inbloei.com.cn

De wettelijke ministerieele verantwoordelijkheid is, zelfs bij een gevaarlijken en roekeloozen oorlog, niet betrokken; men vindt het geval niet vermeld in de wet van 22 April 1855 (*Stbl.* N°. 33). Toen Thorbecke zich in 1871 op het bestaan der ministerieele verantwoordelijkheid beriep, bedoelde hij welligt, dat een Minister, die tot een oorlog had medegewerkt, daarover afkeuring zou kunnen ondervinden en dien ten gevolge moeten aftreden.

Hiermede ware evenwel 's lands belang niet gebaat; want de opvolgende Minister zou hoogstwaarschijnlijk den oorlog toch moeten voortzetten. Zoo baatte de verandering van ministerie in Augustus 1870 niets aan het Fransche keizerrijk, nadat het door de handelingen van het Ministerie-Olivier in den Fransch-Duitschen oorlog gewikkeld was. Het zou kunnen gebeuren, dat de nieuwe Ministers er in slaagden om tot elken prijs, althans op bezwarende voorwaarden, uit den oorlogstoestand te geraken; maar op de gedane oorlogsverklaring terug te komen, is onmogelijk; zij zal altijd haren onvermijdelijken nasleep van kwade kansen hebben, die het land moet dragen.

De derde bedenking schijnt van meer gewigt. In de verwikkelingen, die aan een oorlogstoestand plegen vooraf te gaan moet de Koning zelfstandig de handelingen der diplomatie besturen, en niet de Staten-Generaal. Maar, al behoort dit, buiten twijfel, alzoo te blijven, zoo zou toch de wetenschap, dat eene oorlogsverklaring de goedkeuring der Kamers behoeft, zeker invloed hebben op het buitenlandsch beleid, even als nu de wetenschap, dat een traktaat bekrachtiging bij de wet behoeft, invloed heeft op de stappen en onderhandelingen, voorafgaande aan het sluiten van dat traktaat. Men behoeft niet aan te nemen, dat de Kamers, in kritieke omstandigheden, het beter zullen weten en beter oordeelen dan de Regering; maar de enkele bewustheid, dat tot een beslissenden stap de toestemming der Kamers noodig is, zoude de Regering nopen tot zekere mate van voorzorg en voorbereiding. En dit kan werkelijk van gunstigen invloed zijn. Ondersteld, dat de oorlog tegen het Rijk van Atjeh in 1873 niet had kunnen verklaard worden, dan in overleg met de Staten-Generaal; dan zoude

1°. de Regering het voorstel tot dien oorlog hoogstwaar-

schijnlijk van inlichtingen en opheldering hebben doen vergezeld gaan, volledige en juister dan de antwoorden, die op 22 Februarij en 4 April 1873 door den Minister Fransen van de Putte in de Tweede Kamer op gedane interpellatiën werden gegeven;

2°. de noodzakelijkheid zijn gevoeld, om het voorstel tot de oorlogsverklaring toe te lichten met duidelijk geformuleerde, welbewezene grieven tegen het Rijk van Atjeh, die men thans heeft te zoeken in de *Nota, houdende een geschiedkundig overzigt* (*Bijlagen* 1872/73, 141), en met eenige aanduiding van de strijdkrachten, die Nederland behoefde, en die het werkelijk bezat, tegenover dien vijand.

Wanneer men weet, in hoe groote mate de aanvang van dezen oorlog een sprong in het duister is geweest, mag men vermoeden, dat de bewustheid der behoefte aan de goedkeuring door de Staten-Generaal invloed zou hebben gehad, hetzij op het besluit zelf, of op de voorbereiding tot den oorlog, en dus op het tijdstip van zijnen aanvang.

Het komt mij voor, dat, in geval van grondwetherziening, eene wijziging van art. 56 in den zin als door den Heer van Eck in 1871 werd verlangd, aanbeveling verdient, opdat een ernstig beraad aan iederen oorlog vooraf ga, en de volksvertegenwoordiging de zedelijke verantwoordelijkheid wegens het voeren van oorlog met de Regering deele. Daar er somtijds haast bij de beslissing kan zijn, ware te bepalen, dat dit onderwerp in vereenigde zitting moet worden behandeld, en dat de Regering kan vorderen, dat de zitting met gesloten deuren plaats hebbe en het geheim over de beraadslagingen worde opgelegd.

Men make zich echter de illusie niet, als of in den regel meer afschrik van oorlog en verstandige liefde voor den vrede van eene parlementaire vergadering te verwachten zij, dan van eene monarchale regering. De ondervinding leert heden, even als in vroegere tijden, dat het zorgen voor het behoud van rust en vrede weinig populariteit geeft, terwijl de volken door den bloedigen oorlogsroem steeds worden verblind en aangetrokken. Ook in Nederland heeft de volksmeening, sedert 1859, toen het koningrijk Sardinië het tijdperk der veroveringsoorlogen in Europa heeft heropend, daarvan in beginsel geen afschuw; zij beschouwt een veroverings-oorlog niet als eene misdaad; zij is daarmede wel niet ingenomen, maar dit is alleen

omdat ons vaderland, wegens zijne kleine magt, er in Europa geen voordeel bij kan hebben en wel gevaar kan loopen. Niet alleen bij een verdedigingsoorlog, maar ook in geval van eene coalitie, is eene oorlogszuchtige volksmeening in Nederland zeer denkbaar. Maar ook dan als er een oorlogszuchtige wind mogt waaijen, is het een politiek belang, dat de volksvertegenwoordiging mede de verantwoordelijkheid van den oorlog en van hetgeen daaruit kan voortvloeijen, drage.

Eigenaardig is het verband tusschen art. 56 en 118 der Grondwet. De bepaling, dat alleen de Koning oorlog verklaart, is slechts *voor het Rijk in Europa* toepasselijk. Het spreekt evenwel van zelf, dat, wanneer dit Rijk in oorlog is, de oorlogstoestand en oorlogsdaden ook in de koloniën en overzeesche bezittingen zullen worden ondervonden. Maar kan ook het omgekeerde plaats hebben? kan het Rijk in een ander werelddeel in oorlog zijn, zonder dat het Rijk in Europa als oorlogvoerend wordt beschouwd? Deze vraag heeft de wetgever bevestigend beantwoord, door (bij art. 44 *Indisch regerings-reglement*) aan den Gouv. Generaal, na advies van den Raad van Indië, het verklaren van oorlog aan Indische vorsten en volken (met inachtneming van de bevelen des Konings) op te dragen; hierbij is zelfs geene mededeeling aan de Staten-Generaal voorgeschreven.

In de zitting der Tweede Kamer van den 26 Julij 1854 maakte de Heer van Nispen van Sevenaer op deze leemte opmerkzaam, en de Minister van Koloniën Pahud voegde aan de 1e alinea van het artikel eene tweede toe, waarin zoodanige mededeeling van oorlogsverklaringen werd voorgeschreven. Maar de Kamer vereenigde zich, bij groote meerderheid, met een amendement van den heer van Hoëvell, waarin dat voorschrift niet voorkwam. De mededeeling is dus niet verpligtend; en hetgeen de Staten-Generaal van de zaak vernemen, hangt af van het gebruik, dat al of niet van het regt van interpellatie wordt gemaakt, en van de welwillendheid des Ministers van Koloniën. Het is evenwel duidelijk, dat, wanneer Ned. Indië in oorlog is, Nederland dien oorlog moet voeren, en daarvoor menschen, schepen en geldmiddelen veil hebben, zoodat er zeer weinig reden is voor de niet-toepasselijkheid van art. 56 der Grondwet op het Rijk buiten Europa.

ART. 57, alinea 3.

www.libtool.com.cn

Verdragen, welke, hetzij afstand of ruiling van eenig grondgebied des rijks in Europa of in andere werelddeelen, hetzij eenige andere bepaling of verandering, wettelijke regten betreffende, inhouden, worden door den Koning niet bekrachtigd, dan nadat de Staten-Generaal die bepaling of verandering hebben goedgekeurd.

De woorden: *eenige andere bepaling of verandering, wettelijke regten betreffende*, werden reeds in de Mem. van Beantw. van Augustus 1848 in dien zin uitgelegd, dat de woorden: *wettelijke regten* beteekenen zoo wel regten, bij de wet gewaarborgd, als regten, waarover alleen de wetgever, in tegenoverstelling van de uitvoerende magt, te beschikken heeft. De vraag is gerezen, of onereuse verbindtenissen van den Staat, hetzij tot betaling van geld of tot bekostiging van openbare werken, onder deze rubriek behooren? Alle staatsuitgaven komen op eene of meer begrootingen voor, en zijn dus volgens art. 119 ter beslissing van de wetgevende magt. Hieruit zoude schijnen te volgen, dat voor iedere staatsuitgave een *wettelijk regt* moet bestaan. Dit is evenwel in het algemeen niet juist. De Staat kan geldelijk wettig verbonden zijn, zonder dat daarvoor een post op de begrooting is uitgetrokken; meermalen heeft de Hooge Raad den Staat tot betalingen veroordeeld, waarvoor dan later sommen op de begrooting zijn gebragt; omgekeerd, ontleent niemand aan een begrootings-artikel eene regtsvordering tegen den Staat. Zie arrest van 8 Junij 1877, *Nederl. Regtspraak* d. CXVI, bl. 186.

Dat de begrootingswet uitsluitend uit het oogpunt van comptabiliteit de uitgaven regelt, blijkt ook vooral daaruit, dat de uitgaven, die bij organieke wetten, en zelfs bij de Grondwet, uitdrukkelijk bevolen zijn, toch in de jaarlijksche begrootings-wetten voorkomen, en aan stemming onderworpen worden, b. v. het inkomen des Konings, de renten der nationale schuld, de traktementen der regterlijke magt. Andere uitgaven berusten op overeenkomsten, op koninklijke besluiten, op regterlijke beslissingen, die, van het bevoegde gezag uitgaande en dus verbindend zijnde, geene wettelijke sanctie behoeven. Zoo kunnen ook uitgaven ter uitvoering van traktaten verpligtend voor den Staat zijn, al vallen zij alsnog onder geen artikel der begrooting.

De vraag, of eene bij traktaat bedongen betaling, alleen omdat zij eene staatsuitgave zal worden, door de wetgevende magt moet worden goedgekeurd vóór de ratificatie, deed zich voor bij de zeer betwistbare zaak der Russische schuld. Bij overeenkomst van 30 Augustus 1850 erkende de Nederlandsche Regering aan Rusland schuldig te zijn *f* 1318750 wegens het aandeel van Nederland in de rentebetaling van 1 Januarij 1831 en de aflossing van 1 Julij 1831 der oude Hollandsche-Russische schuld; deze overeenkomst werd door den Koning, zonder goedkeuring der Staten-Generaal, geratificeerd den 20 October 1850. Daarna werd een wetsontwerp ingediend om de staatsbegrooting voor 1851 (hoofdstuk IX A) met dat bedrag te verhoogen. De Regering beschouwde dus de staatsuitgaven destijds niet als *wettelijke regten.* Wel beriep zij zich later op art. 3 der overeenkomst, luidende: „En exécution des „engagements reconnus et contractés par l'article précédent, „S. M. le roi des Pays-Bas *fera présenter* aux Etats-Généraux „un projet de loi, portant allocation des fonds nécessaires pour „satisfaire auxdits engagements." Maar het sprak van zelf, dat de enkele *aanbieding* van het w. o., indien het verworpen ware, den eisch van Rusland niet zou hebben bevredigd. Dit verklaarde de Minister van Buitenlandsche zaken van Sonsbeeck dan ook uitdrukkelijk bij de verdediging van het wetsontwerp.

De houding der Regering werd in de Tweede Kamer bestreden, zoowel wegens de ratificatie, die door eenige leden ongrondwettig werd geacht, als wegens den inhoud der overeenkomst, die vrij algemeen werd afgekeurd. In de zitting van den 26 Junij 1852 werden twee amendementen van de Heeren de Fremery en van Hoëvell aangenomen, strekkende om uit het éénig artikel en uit de considerans van het w. o. ieder verband met de overeenkomst van 30 Augustus 1850 te verwijderen. De Minister van Sonsbeeck had die amendementen bestreden, maar betoogde in de zitting der Eerste Kamer van 17 September 1852, dat zij slechts een verschil in vorm te weeg bragten. De wet is van 19 September 1852 (*Stbl.* N°. 179).

Hetzelfde ministerie, dat deze zaak behandelde, sloot den 15 Julij 1851 een traktaat met Pruissen, waarbij Nederland zich tot den aanleg op staatskosten van eenige telegraaflijnen verbond. Dit traktaat (*Stbl.* 1852 N°. 55) werd geratificeerd zonder voorafgaande goedkeuring der Staten-Generaal. Echter

www.libool.com.cn

was, vóór die ratificatie, de wet van 7 Maart 1852 (*Stbl.* N°. 48) tot stand gekomen, waarbij aanleg van rijkstelegrafen was bevolen, o. a. tot verbinding met Pruissen; maar het traktaat was daarbij niet vermeld.

Van hetzelfde beginsel is de Regering uitgegaan bij het sluiten en ratificeren van de overeenkomst met België over de indijking van het Zwin, van den 24 Mei 1872 (*Stbl.* 1873 N°. 24), welke niet aan de goedkeuring der Staten-Generaal is onderworpen, hoewel zij aan den Staat de bekostiging van onderscheidene werken oplegde. Het is waar, dat leden der Kamers zich, bij de behandeling der begrooting van het fonds van koopprijzen van domeinen voor 1872, gunstig hadden uitgelaten over zoodanige overeenkomst, en dat op die begrooting eene uitgave voor die indijking voorkwam; maar, indien de Regering iedere geldelijke verpligting van den Staat als een *wettelijk regt* had beschouwd, zou de goedkeuring der overeenkomst, zoo als zij daar lag, door de Staten-Generaal vereischt zijn geworden. Geene opmerking werd over deze zaak gemaakt. Zelfs werd de overeenkomst niet in handen eener commissie gesteld. Daarentegen werd de regtsvraag opzettelijk behandeld in een verslag eener commissie uit de Tweede Kamer over het traktaat met Pruissen omtrent de indijking van den Dollard van 23 September 1874 (*Stbl.* 1875 N°. 29), in welks artikel 2 de Staat zich verbond, eene nieuwe sluis te bouwen. Die commissie was van oordeel, dat bij dit traktaat de goedkeuring der Staten-Generaal had moeten zijn voorbehouden, alleen wegens de genoemde uitgave; maar zij adviseerde de Kamer, in het gebeurde te berusten, omdat bij wet van 4 April 1875 (*Stbl.* N°. 39) eene som gelds voor den bouw van die sluis op de Staatsbegrooting gebragt was (*Bijlagen* 1874/75, 136. 4).

In de zitting der Tweede Kamer van 20 Mei 1875 gaf de Minister van der Does de Willebois de stelling der commissie toe, evenwel onder bijvoeging, dat het voldoende is, wanneer slechts het regt der Staten-Generaal om de uitgave al of niet op de begrooting te brengen, in 't traktaat wordt gereserveerd. Overeenkomstig het gevoelen van de evengenoemde commissie is gehandeld bij het w. o. tot goedkeuring van eenige artikelen van het traktaat met België van 2 September 1874 omtrent het kanaal van Gend naar Terneuzen; de goedkeuring bij wet is gevraagd van al de artikelen, die eenige geldelijke

verpligting voor den Staat medebragten. (*Bijlagen* 1874/75, 152, en 1875/76, 19). Het w. o. is den 30 Mei 1876 ingetrokken, omdat de goedkeuring door de Kamer van Afgevaardigden in België was geweigerd, en dus de ratificatie onmogelijk geworden. Van het traktaat omtrent hetzelfde onderwerp en tevens omtrent de naasting van de spoorwegen Antwerpen-Moerdijk en Roosendaal-Breda, op den 31 October 1879 gesloten, zijn evenzeer alle artikelen, die geldelijke verpligtingen inhouden, bekrachtigd bij de wet van 22 April 1880 (*Stbl.* N°. 63).

www.hbtcol.com.cn

Bij de wet van 28 Maart 1877 (*Stbl.* N°. 34) is o. a. goedgekeurd art. 7 van het traktaat met Duitschland van 12 October 1876 omtrent eenige kanalen, omdat in dat artikel eene eventueele geldelijke verpligting voor den Staat was gelegen. Bij de uitvoerige behandeling van het ontwerp dezer wet, is de opvatting van art. 57 der Grondwet niet ter sprake gebragt.

Het is te vermoeden, dat voortaan op geldelijke verbindtenissen in traktaten de 3e alinea van dit artikel zal worden toegepast, omdat het gouvernementeel belang medebrengt, tegen eene eventueele verwerping van de uitgave op de begrooting gewaarborgd te zijn; al is het misschien niet noodig naar scherpheid van regt.

ART. 58, alinea 1 en 2.

De Koning heeft het oppergezag over zee- en landmagt. De militaire officieren worden door Hem benoemd.

Het spreekt m. i. van zelf dat *oppergezag* niet hetzelfde is als *opperbevel*. Niet ieder Koning kan veldheer of vlootvoogd, veelmin beide te gelijk zijn. Maar hij die het oppergezag heeft, kan het opperbevel zelf aanvaarden of het aan anderen opdragen, welke beide hoogstgewigtige handelingen, even als andere regeringsdaden, onder het schild der ministerieele verantwoordelijkheid plaats hebben. Door de Kerckhove de Denterghem (*de la responsabilité des ministres* p. 96) wordt aangetoond, dat, wanneer de Koning werkelijk het leger aanvoert, de ministerieele verantwoordelijkheid ophoudt, al staat dit niet uitdrukkelijk in de constitutie.

De benoeming van officieren staat in de tweede zinsnede eenigzins tegenover de bevordering, het ontslag en het verleenen van pensioen, welker regeling, volgens de derde zinsnede van het artikel, aan de wetgevende magt wordt op-

gedragen. Niettemin heeft de wetgever geen bezwaar gemaakt, enkele wetsbepalingen vast te stellen, die de benoeming van officieren betreffen. Deze bepalingen zijn te vinden in de wet van 4 Junij 1858 (*Stbl.* N°. 46) omtrent de benoembaarheid van vreemdelingen, ook tot militaire landsbedieningen, en in art. 10 der wetten van 17 Julij 1869 (*Stbl.* N°. 141) en van 30 Mei 1877 (*Stbl.* N°. 141) tot regeling van het onderwijs aan de Koninklijke Militaire Akademie. Daarbij is aan kadetten, die aan het eindexamen hebben voldaan, een regt op de koninklijke benoeming tot officier bij het leger toegekend. Ten aanzien van de officieren der schutterijen is in art. 29 der wet van 11 April 1827 (*Stbl.* N°. 17) bepaald, dat zij door den Koning worden benoemd „*na voordragt* van burgemeester en „wethouders met overleg van den commandant der schutterij.' De beperking, die in deze woorden ligt, werd niet in strijd geoordeeld met art. 59 der Grondwet van 1815, omdat art. 214 (nu art. 189) de geheele regeling van de schutterijen aan de wet opdroeg. Evenzoo staat de benoembaarheid van vreemdelingen tot officieren in verband met art. 6, en het militair onderwijs met art. 194 der Grondwet.

Verder is alles wat betreft verstrekkingen van goederen, die tot het legerbeheer behooren, bij de wet geregeld (zie de wet van 9 September 1853, *Stbl.* N°. 100), wegens het verband met de uitgaven der staatsbegrooting. Maar overigens is het *oppergezag over zee- en landmagt*, bij art. 58 bedoeld, tot nog toe zóó opgevat, dat het leger ingerigt, bestuurd en aangevoerd wordt krachtens koninklijke besluiten en beschikkingen.

In strijd daarmede is in de Staten-Generaal zeer dikwijls aangedrongen op eene wet, regelende de organisatie van het leger, welke eisch meermalen werd bestreden als ongrondwettig en niet praktisch; het laatste met beroep op het voorbeeld van België, alwaar zoodanige wet is gemaakt (8 Junij 1853), maar zonder de bestendigheid aan te brengen, die daarvan werd verwacht. Integendeel; herhaalde klagten, wijzigingen en omwerkingen zijn daar te lande het gevolg geweest van de legerwet.

Wat meer bepaald de constitutionneele vraag betreft, werd op den 23 Mei 1871 door den Minister van Oorlog Engelvaart in de Tweede Kamer verklaard, dat hij grondwettig bezwaar had tegen de organisatie van het leger bij wet. Op den 13 en 14 November 1871 bij de algemeene beschouwingen over

de staatsbegrooting voor 1872, deelde de Minister Thorbecke aan dezelfde Kamer mede, dat hij en zijne overige ambtgenooten zoodanige wet wenschten, en pogingen aanwendden om den Minister van Oorlog tot hun gevoelen over te halen; maar op den 7 December 1871 vernam de Kamer van dien Minister, dat hij bij zijn gevoelen was gebleven, en, wegens dit verschil met zijne ambtgenooten, zijn ontslag aan den Koning had verzocht. De Minister van Oorlog Delprat (in hetzelfde ministerie opgetreden) zeide den 11 Junij 1872 in de Eerste Kamer, dat hij geene herziening der Grondwet noodig achtte om eene wet op de leger-inrigting te verkrijgen, in welke meening hij ondersteund werd door den Heer Cremers, tegenover leden van twee afdeelingen dier Kamer, blijkens het Verslag over Hoofdstuk VIII der staatsbegrooting.

Aan dezelfde Kamer zeide de Minister van Limburg Stirum den 17 Januarij 1873, dat men z. i. „zonder herziening der „Grondwet moeijelijk zou kunnen geraken tot eene definitieve „regeling der strijdkrachten." Het is niet volkomen zeker, dat die Minister bij deze verklaring het oog had op het *oppergezag* in art. 58 genoemd; welligt doelde hij op bepalingen in het VIIIe Hoofdstuk der Grondwet voorkomende. Althans de Minister de Vries, als formateur van het toenmalige ministerie tot de Tweede Kamer sprekende, had den 23 September 1872 betuigd, dat dit ministerie geen grondwettig bezwaar had tegen legerorganisatie bij wet; zonder echter een voorstel daartoe bepaald te beloven. Dit is dan ook niet ingediend; daarentegen is, met mede-onderteekening van den Minister van Limburg Stirum, een Koninklijk Besluit van 26 Maart 1873 N^0^. 25 uitgevaardigd, waarbij een groot gedeelte van de bestaande legerorganisatie werd gewijzigd en op nieuw geregeld.

De Minister van Oorlog Weitzel had in een vóór zijn optreden uitgegeven geschrift eene legerorganisatie bij wet aangeprezen, en betuigde in de Memorie van Beantwoording op Hoofdstuk VIII der staatsbegrooting voor 1874, dat hij bij dit gevoelen bleef, maar oordeelde, dat dit onderwerp eerst na de wetten omtrent het vestingstelsel, de militie en schutterijen, in aanmerking kon komen. Bij de behandeling van diezelfde begrooting werd daarover geene bedenking gemaakt; ook over het Koninklijk Besluit van 26 Maart 1873 vernam men geene parlementaire aanmerking. Op eene vraag van den Heer de Roo van Aldewerelt bij de behandeling van het Ve Hoofd-

stuk der staatsbegrooting voor 1875 antwoordde schrijver dezes in de Tweede Kamer op den 2 December 1874: „dat het „kabinet eene wettelijke regeling van die zaak niet belooft;" waarover op den 16 en 17 December 1874 bij de algemeene beschouwingen over Hoofdstuk VIII eene woordenwisseling tusschen den Heer de Roo en den Minister Weitzel plaats had. Laatstelijk werd op het maken van zoodanige wet aangedrongen door de Heeren de Roo en Kappeijne op den 16 Junij 1876 bij de beraadslaging over het wetsontwerp tot herziening der militiewet. De Heer de Roo verlangde toen: „eene algemeene organisatie van de weerbare krachten der „natie." — Als Minister van Oorlog opgetreden, heeft de Heer de Roo op den 11 December 1877 in de Tweede Kamer zoodanige veel omvattende reorganisatie uitgesteld, maar drie wetsontwerpen toegezegd: „tot regeling van de organisatie „van den generalen staf, tot regeling van de territoriale in„deeling en van de garnizoens-indeeling, en tot het geven „van burgerlijke betrekkingen aan onderofficieren;" dus omtrent drie onderwerpen, die nu bij koninklijke besluiten zijn geregeld en waarvan de twee eerste in de legerorganisatie ingrijpen.

Bij Koninklijke Boodschap van den 23 Maart 1878 is een dezer ontwerpen bij de Staten-Generaal ingediend, tot regeling van de opleiding en bevordering der officieren van den generalen staf.

Het verlangen van den Minister om dit gedeelte der dienst bij wet te regelen, werd in de Memorie van Toelichting uiteengezet, evenwel onder bijvoeging, dat in allen gevalle twee bepalingen (art. 12 en 13) van het ontwerp, volgens art. 58 der Grondwet, bij wet moesten worden vastgesteld, omdat zij wijziging zouden brengen in de wet op de bevordering van officieren der landmagt van 28 Augustus 1851 (*Stbl.* N°. 128).

De parlementaire debatten en stukken over deze grondwettige vraag kunnen geen anderen indruk maken, dan dat men er langzaam en schoorvoetend toe naderde om de inrigting en het beheer van zee- en landmagt aan het koninklijk oppergezag te onttrekken en bij de parlementaire meerderheid over te brengen. Deze inbreuk is evenwel nog niet tot stand gekomen. Ook is het wetsontwerp omtrent den generalen staf ingetrokken in de zitting der Tweede Kamer van 18 September 1879. De Minister Reuther betrad bij de voordragt der Staatsbegrooting voor 1881 eenen nieuwen weg. Vasthoudende aan het stand-

punt, dat volgens de Grondwet wel de inrigting der militie en schutterijen, maar niet de inrigting en indeeling van het leger, bij de wet moeten worden vastgesteld, doet hij de cijfers en toelichting van Hoofdstuk VIII dezer begrooting rusten op eene voorgenomen legerorganisatie bij Kon. Besluit en op twee (hoezeer nog niet ingediende) ontwerpen van wet omtrent de militie en schutterijen; zoodat de Staten-Generaal, die deze begrooting hebben aangenomen, aan de daarin uitgewerkte beginselen evenzeer (zedelijk) zullen zijn gebonden, als hadden zij eene organisatie bij wet goedgekeurd.

ART. 59, alinea 1.

De Koning heeft het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen.

Omtrent de bijna gelijkluidende alinea 1 van art. 59 der Grondwet van 1840, werd door Thorbecke de vraag opgeworpen en meermalen behandeld, of zij eene regeling van koloniale onderwerpen bij wet toeliet, m. a. w. of het woord: *opperbestuur* alleen de uitvoerende, dan wel ook de wetgevende magt omvatte? In zijn gevoelen stond die staatsman bijna alleen; vóór 1848 gold het algemeen als een eisch der Grondwet, dat het bestuur en de wetgeving van de koloniën en overzeesche bezittingen uitsluitend bij koninklijke besluiten werden geregeld. Naar het tegenwoordige art. 59 is daaromtrent geen twijfel mogelijk. Blijkens de uitzonderingen, in de volgende alinea's genoemd, is het de regel, dat het opperbestuur des Konings èn de uitvoerende èn de wetgevende magt in het Rijk buiten Europa omvat.

Die uitzonderingen zelve zijn evenwel van het grootste gewigt, en geven voet, zelfs aan zeer ruime inmenging der Staten-Generaal in de koloniale wetgeving.

Immers de 4e alinea omvat alle *andere onderwerpen*, dan die in alinea 2 en 3 genoemd, en stelt dus geen grens aan de facultatieve tusschenkomst der wetgeving.

De laatste woorden: *zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan*, zouden wel zóó kunnen worden opgevat, alsof vooraf eene wet zou moeten verklaren, dat een onderwerp regeling door de wet vereischt, en daarna een voorstel tot zoodanige wet worden behandeld. In het eindverslag der Tweede Kamer, in Augustus 1848, werd gevraagd, of dit bedoeld werd? maar de Regering antwoordde niet bevestigend, slechts in

algemeene termen geruststellend. Eene voorafgaande wet wordt dan ook niet vereischt, en praktisch is de 4e alinea altijd zóó verstaan, dat het voorstel van wet tevens de verklaring der behoefte in zich sluit. Zelfs heeft de Koning niet bij uitsluiting het regt om koloniale wetten voor te dragen. Het voorstel kan evenzeer van het initiatief der Tweede Kamer uitgaan, zooals geschied is met de wet van 5 Julij 1864 (*Stbl.* N°. 83) betreffende de tegemoetkoming aan eigenaren van slaven op St. Martin.

www.inbook.com.cn

Het Indische Regerings-Reglement laat over het algemeen onbeslist, of de *algemeene verordeningen* voor Ned. Indië bij wet, besluit of koloniale ordonnantie zullen worden ingevoerd (zie art. 31 en 32 *Reg. Regl.*); bij uitzondering vereischt art. 129 eene wet voor de tarieven van in-, uit- en doorvoer. Naar het voorstel der Staatscommissie van 17 Maart 1848 zouden de regterlijke inrigting, het burgerlijke regt en het strafregt onderwerpen van wetgeving zijn geweest. De grondwetgever heeft dit echter niet willen bevelen; waarover Thorbecke zich in zijne *Bijdrage*, bl. 20 en volgende, heeft beklaagd. Bij de vaststelling van het Indische Regerings-Reglement had de Regering aanvankelijk de codificatie bij Kon. Besluit willen voorschrijven; maar blijkens de beraadslagingen heeft men zich eindelijk vereenigd met eene redactie, die hieromtrent niets besliste (Art. 75 alinea 1 *Reg. Regl.*).

Op het einde van 1865 ontstond in den boezem van het Ministerie een verschil omtrent de vraag, of er behoefte was aan vaststelling bij wet van een Wetboek van Strafregt voor Europeanen in Indië; dit verschil had de aftreding der Ministers Thorbecke en Olivier, die de vaststelling bij wet hadden verlangd, ten gevolge; het wetboek werd bij Kon. Besluit van 10 Februarij 1866, N°. 54 (*Indisch Staatsblad* N°. 55) vastgesteld; en, nadat verschillende rapporten over die zaak in de Staatscourant openbaar waren gemaakt, werd hare toedragt uitvoerig besproken in de zitting der Tweede Kamer van 27 Februarij 1866.

Tijdens het derde Ministerie Thorbecke is ook het Wetboek van Strafregt voor Inlanders tot stand gekomen; het is mij, bij onderzoek, niet gebleken, dat er destijds sprake is geweest van eene vaststelling bij wet. Dat wetboek is met aanhaling van art. 75 *Reg. Regl.* uitgevaardigd bij ordonnantie van den Gouverneur-Generaal van 6 Mei 1872 (*Indisch Staatsblad* N°. 85).

De algemeene politie-strafreglementen voor Europeanen en voor Inlanders, die de beide strafwetboeken aanvullen, zijn bij Ordonnantiën van 15 Junij 1872 (*Indisch Staatsblad* N°. 110 en 111) vastgesteld. Ten voordeele van eene Indische codificatie bij wet hebben zich destijds geene stemmen in de Staten-Generaal doen hooren. Geheel in strijd met deze antecedenten heeft echter de Tweede Kamer bij gelegenheid der behandeling van de Indische begrooting vóor 1877, eene § van het laatstgenoemde politie-strafreglement [N°. 27 van art. 2, straffen bepalende op het schenden van overeenkomsten van huur van arbeid] tot een afzonderlijk punt van beraadslaging gemaakt, en op den 26 Februarij 1877 heeft zij eene conclusie aangenomen, houdende: „dat, behoudens de verpligting der Rege„ring, om de regtsverhouding tusschen werkgevers en van „elders aangevoerde arbeiders bij afzonderlijke verordening te „regelen, het niet wenschelijk is, art. 2 N°. 27 van het politie„strafreglement voor Inlanders nog langer te laten bestaan."

Buiten twijfel was zoodanige uitspraak der Kamer onverbindend voor de Regering. Zij besliste *au fond* over eene zaak, die wel uit haren aard tot de onderwerpen van koloniale codificatie behoort, maar uitdrukkelijk door het opperbestuur, volgens zijne grondwettige magt, aan zich was gehouden en bij de wet in de eerste plaats aan den Landvoogd ter regeling opgedragen. [1]) Deze resolutie der Kamer komt mij dan ook volkomen ongrondwettig voor.

Hetzelfde kan niet worden gezegd van de motie van den Heer Wintgens, waarmede de Tweede Kamer zich den 12 Mei 1860 vereenigde: „dat er behoefte bestaat om de regels „voor de uitgifte van cultuurcontracten in Ned. Indië vast te

---

1) De bevoegdheid van strafwetgeving voor Inlanders is bij art. 75 alinea 2 Reg.-Reg. aan den Gouverneur-Generaal opgedragen. Deze opdragt sluit de tusschenkomst van den wetgever niet uit, zoodra er behoefte aan eene wet blijkt te bestaan, maar daartoe hadde de Tweede Kamer dan het initiatief kunnen nemen. De zaak, waarop de uitspraak der Tweede Kamer betrekking had, is geregeld bij Kon. Besluit van 12 Mei 1879 (*Indisch Staatsblad* No. 203), en wel met toepassing van art. 30 *Reg. Regl.*, dus als koninklijke beslissing omtrent een verschil van meening tusschen den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië. Intusschen was deze toepassing van art. 30 eigenaardig; immers de Gouverneur-Generaal en de Raad van Indië waren beide eenparig vóór het behoud van de gewraakte §; het verschil van gevoelen betrof alleen de vraag, of zij alleen voor werkboden, dan wel ook voor dienstboden moest in stand blijven. Bij het aangehaalde Kon. Besluit werd zij geheel ingetrokken, en in het Strafwetboek voor Inlanders een artikel gebragt tegen hen die, om zich wederregtelijk te bevoordeelen, voorschotten aannemen op werk, dat zij niet verrigten (art. 328*a*).

„stellen bij de wet." Hiermede toch werd alleen door een tak der wetgevende magt het verlangen uitgedrukt, dat een bepaald onderwerp, volgens alinea 4 van art. 59, bij wet zou worden geregeld. De regeling zelve werd aan het eventueel overleg tusschen de Regering en de Kamers voorbehouden.

In West-Indië is het vraagstuk der codificatie bij de Regeringsreglementen uitgemaakt in dien zin, dat de wetboeken en organieke reglementen bij Kon. Besluit worden vastgesteld, maar bij koloniale ordonnantie kunnen worden gewijzigd. [Art. 117, 138 en 168 *Suriname*; art. 138, 159 en 189 *Curaçao*].

Wat de uitvoerende magt betreft, evenmin onder de Regerings-Reglementen die in 1848 golden, als onder die, na 1848 ingevoerd, is aan *het opperbestuur* des Konings de beteekenis gegeven, dat de benoeming en het ontslag van alle ambtenaren en officieren buiten Europa van den Koning zouden moeten uitgaan.

De wetgever heeft integendeel zorgvuldig onderscheid gemaakt tusschen de z. g. koninklijke ambten, waarvan, in iedere kolonie of bezitting, het ambt van Landvoogd het eerste is, en die, waartoe de Gouverneur-Generaal (in West-Indië de Gouverneur) benoemt.

Deze opvatting schijnt volkomen juist; de Grondwet kan niet anders hebben bedoeld, dan dat de daden van uitvoerende magt niet alle door het opperbestuur zelf, maar meerendeels bij delegatie door het koloniaal bestuur worden uitgeoefend; en het ligt in den aard der zaak, dat het Regerings-Reglement de grenzen van die delegatie aanwijst. Met nadruk werd meermalen door Ministers de bevoegdheid der Staten-Generaal bestreden om over eene benoeming of een ontslag in de koloniën te oordeelen, tenzij eene wet ware overtreden; b. v. in de Tweede Kamer op den 22 September 1851 door den Minister Pahud, toen, bij de behandeling van het adres van antwoord, aanmerkingen waren gemaakt op het ontslag van den Heer Senn van Basel als ontvanger te Samarang; in dezelfde Kamer, op den 7 December 1852 door den Minister Thorbecke, toen, bij de behandeling van Hoofdstuk XI der staatsbegrooting voor 1853, vele leden bezwaar vonden in het ontslag van den Generaal van Raders, als Gouverneur van Suriname, in verband met de reclame van Oostenrijk wegens het verlaten schip Venezia; en op den 11 December 1863 door den Minister Fransen van de Putte, toen, bij de behandeling van Hoofd-

stuk IX der staatsbegrooting voor 1864, het ontslag van den Heer Stieltjes als adviseur werd besproken. Dit ontslag stond echter in verband met een adres van dien ambtenaar aan de Kamer over de onderzoekingen voor den aanleg van den spoorweg Samarang—Vorstenlanden, die een onderwerp van wetgeving was. Bij de behandeling van het rapport eener commissie over de stukken, daaromtrent door den Minister overgelegd, poogden op 14 October 1864 enkele leden der Kamer op het ontslag terug te komen, maar werden teregt gewezen, als buiten de orde zijnde. Omtrent de z. g. motie-Keuchenius van 27 September 1866 is bij art. 53 door mij het noodige gezegd. Die resolutie is tot heden éénig in hare soort gebleven, ook als daad van inmenging der Kamer in het opperbestuur buiten Europa.

ART. 60, alinea 2.

De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen.

Weinige grondwettige quaestiën zijn zoo langdurig en grondig behandeld, als die, of deze alinea aanleiding gaf om de vaststelling der jaarlijksche begrooting en rekening voor Indië bij de wetgevende magt over te brengen. Beiderzijds gevoelde men, dat dit vraagstuk uit den aard der zaak een grondwettig vraagstuk was. De negen voorstellers eener grondwetherziening in 1844 hadden het dan ook door den grondwetgever willen doen beslissen, in den zin van gelijkstelling der Indische met de Nederlandsche begrootingen.

De Staatscommissie van 17 Maart 1848 en het Ministerie Donker Curtius wilden het tegendeel, waarover Thorbecke zich beklaagde in zijne *Bijdrage*, bl. 36 vv.

Bij de grondwetherziening zelve kwam de zaak niet uitdrukkelijk ter sprake, maar bewoog de gedachtenwisseling zich alleen over de verantwoording der sloten van Indische rekeningen. Den 7 December 1852 werd eene opmerking van den Heer Jongstra, lid der Tweede Kamer, die verlangde dat de Staten-Generaal invloed zouden hebben op de Indische begrooting, teruggewezen door de Ministers Pahud en Thorbecke, op grond dat de Grondwet dit niet veroorloofde. In de vier verschillende ontwerpen van het Indische Reg. Regl., die van 1851 tot 1854 bij de Staten-Generaal werden onderzocht, kwam (even als in art. 28 en 50 van dat Reg. Regl. zoo als het is

www.libtool.com.cn

vastgesteld) de bepaling voor, dat de Gouverneur-Generaal de algemeene begrooting van ontvangsten en uitgaven vaststelt, na den Raad van Indië te hebben geraadpleegd, en dat die begrooting hoogere goedkeuring behoeft.

In zijne Mem. van Antwoord verklaarde de Minister Pahud, dat „de bepaalde aanwijzing, hoedanig en door welke magt „de begrooting van Ned. Indië zou worden vastgesteld, moest „worden voorbehouden aan de wet, bedoeld bij de 2e alinea „van art. 60 der Grondwet", en dat „in art. 53" (nu 50) „op- „zettelijk de vermelding is weggelaten van de magt, die hare „goedkeuring op de alzoo ontworpen begrooting zal verlee- „nen." Hierop werd geenerlei aanmerking bij de discussie gemaakt. Hetzelfde Ministerie, dat het Reg. Regl. tot stand bragt, diende den 3 Maart 1855 een ontwerp van wet omtrent het beheer en de verantwoording der Indische geldmiddelen in, waarbij de vaststelling der Indische begrooting en der Indische rekening aan den Koning werd opgedragen. In het voorloopig verslag over dat wetsontwerp (2 Julij 1855) werden wel vele aanmerkingen gemaakt, maar de aanneming scheen niet hopeloos. Niettemin bleef het rusten.

Den 30 November 1858 werd een wetsontwerp aangeboden, waarbij de Indische begrooting van uitgaven aan de wetgevende magt werd opgedragen (bij vijfjaarlijksche en tusschentijds bij suppletoire begrootingswetten); de middelen en de verantwoording der ontvangsten en uitgaven zouden administratief worden vastgesteld. In het voorloopig verslag der Tweede Kamer werd nu aangedrongen op jaarlijksche begrootings-wetten. Het wetsontwerp bleef weder buiten behandeling wegens de staatkundige bezwaren, die de Minister Rochussen tegen zoodanige jaarlijksche begrootingen had. Zijn opvolger, de Minister Loudon, weigerde uitdrukkelijk, tot de vaststelling der begrooting bij wet mede te werken, in de Tweede Kamer den 13 Mei en 30 November, in de Eerste den 30 Mei 1861.

Destijds was Thorbecke, als afgevaardigde, tot de meening overgegaan, die altijd met standvastigheid door den Heer van Bosse was beleden, dat de vaststelling der Indische begrooting bij wet wel met de Grondwet strookte. Het tweede Ministerie Thorbecke bragt de zaak dan ook op die wijze ter beslissing bij de wet van 23 April 1864 (*Stbl.* N°. 35). Het grondwettige vraagstuk behoort thans tot de geschiedenis. Noch bij herziening der wet, noch zelfs bij grondwetherziening laat het zich

verwachten, dat de Staten-Generaal, terugkomende op de aanwinst die voor de parlementaire magt verworven is, het hoofdpunt, art. 2 van de genoemde wet, zouden wijzigen.

www.libtool.com.cn

In de gevolgen heeft deze gewigtige aanvulling der Grondwet evenwel de verwachtingen harer bestrijders niet beschaamd. De ervaring heeft geleerd, dat

1°. de uitgaven der Indische begrootingen zeer aanmerkelijk zijn geklommen, zoowel gewone als buitengewone, en dat het evenwigt tusschen uitgaven en inkomsten in altijd toenemende mate afhangt van het meest wisselvallige gedeelte der middelen, den verkoop van koffij en tin;

2°. de bijdragen aan de Nederlandsche staatsbegrooting in 1876 en 1877 niet hebben kunnen worden uitgekeerd, en sedert 1878 zelfs geene bijdrage is geraamd, waarvan de reden is ontwikkeld in de Nota van Toelichting op de gewijzigde begrooting (November 1877) van den Minister van Bosse;

3°. de buitengewone credieten van vele millioenen telken jare door de Indische regering boven de begrooting aan zich zelve toegekend, door de wetgevende magt telkens, hoewel ongaarne, worden goedgekeurd (art. 31 der wet), omdat zij eenmaal gedaan zijn, en de afkeuring niets zoude baten; door welke inrigting de geheele raming bij de jaarlijksche begrootings-wetten slechts eene zaak van schijn en vorm is geworden; te meer omdat van andere posten soms groote sommen ongebruikt blijven; ook drukken dergelijke bezwaren de Regering thans zeer weinig, omdat de zedelijke verantwoordelijkheid wordt gedeeld door de Staten-Generaal, die de begrooting helpen maken;

4°. het beheer en de verantwoording in Indië zeer veel te wenschen overlaten, zooals blijkt uit de bezwaren door leden der Tweede Kamer geopperd en door den Minister van Bosse beaamd wegens de rekening over de dienst 1867, in de zitting van 15 Maart 1878, in welke een w. o. tot vaststelling van het slot van die rekening is afgestemd. [1])

---

1) Met lof zij hier vermeld, dat de Tweede Kamer in hare zitting van 23 September 1880 drie ontwerpen van wet ontving tot vaststelling der rekeningen van Ned. Indië over de diensten 1867, 1868 en 1869. — In zijn aangehaald werk, bl. 69, erkent de Heer Lenting het bestaan der vier door mij opgenoemde bezwaren, maar verwijt mij, dat ik die ten onregte aan de comptabiliteitswet van 1864 heb toegeschreven. Uit den aard der zaak is het onmogelijk te bepalen, wat er zou zijn geschied, indien de Indische comptabiliteitswet niet naar het aangenomen beginsel ware vastgesteld. Maar men mag hare werking toch

In de West-Indische Regerings-reglementen is het vraagstuk der begrooting en rekening op eene geheel andere wijze opgelost, dan voor Oost-Indië. De begrootingen van Suriname en Curaçao worden door den Gouverneur met de koloniale Staten (den kolonialen Raad) vastgesteld onder goedkeuring des Konings. Keurt de Koning die niet goed, of vereischen de geraamde uitgaven een subsidie ten laste der staatsbegrooting, dan is vaststelling der begrooting bij wet noodig. Tot nog toe had dit telken jare plaats sedert het dienstjaar 1867.

www.libtool.com.cn

ART. 61, alinea 3.

De Koning brengt de bezoldigingen op de begrooting der staatsbehoeften.

In verband met de alinea's 1 en 2 van dit artikel en met art. 120 der Grondwet, kan deze bepaling niet anders worden verstaan, dan dat de traktementen der regterlijke magt, die bij wet, en de traktementen van andere ambtenaren, die bij Kon. Besluit worden vastgesteld, na die vaststelling worden gebragt op de ontwerpen der jaarlijksche begrootingswetten, die aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Beiderlei traktementen, die op eene wet en die op een Kon. Besluit steunen, zijn evenzeer wettig geregeld. Niettemin bestaat, door de stemming over de afzonderlijke artikelen der begrootingen en door het regt van amendement, dat de Tweede Kamer op begrootingswetten uitoefent, de mogelijkheid om gelden tot uitvoering van hetgeen alzoo wettig bepaald is, te weigeren. De moeijelijkheid om deze beide bevoegdheden in overeenstemming te brengen, bleek o. a. in de zitting der Tweede Kamer van 30 November 1854, toen de Heer de Poorter een amendement voorstelde om art. 2 van Hoofdstuk IV der Staatsbegrooting voor 1855 met *f* 1000 te verminderen, ten einde de Regering te noodzaken het traktement van den Secretaris-Generaal van het departement van

---

naar de verkregen uitkomsten beoordeelen; toen het belangrijke geschil over de vaststelling der Indische begrooting bij de wet aanhangig was, werd deze door hare voorstanders aangeprezen omdat de Staten-Generaal de koorden der beurs in handen zouden hebben, m. a. w. tegen geldverspilling en ongeregeld beheer zouden waken; terwijl de tegenstanders het verdwijnen der batige sloten, als gevolg van den te grooten parlementairen invloed op het Indische bestuur, voorspelden. En wat heeft de uitkomst geleerd?

justitie, dat tot *f* 5000 was verhoogd, op *f* 4000 terug te brengen.

www.libtool.com.cn

De Heer van Bosse beweerde toen, dat de traktementen wel op de begrooting, d. i. in de wetsontwerpen der begrooting moeten worden gebragt, zoo als zij door den Koning zijn bepaald, maar dat de Kamer ieder traktement bij amendement kan verminderen; dit gevoelen werd door den Minister Donker Curtius bestreden, maar het amendement werd aangenomen. Een ander sprekend voorbeeld, ondanks den kleinen omvang der zaak, is de moeijelijkheid, die de Regering ondervond bij de vaststelling der bezoldiging van een rijks-commissaris bij de Amsterdamsche Kanaal-Maatschappij. In de zitting der Tweede Kamer van den 22 November 1865 werd het betreffend artikel, à *f* 3000 op de begrooting voor 1866 uitgetrokken, door aanneming van een amendement van den Heer van Bosse verminderd tot *f* 1000, waarop de Minister Thorbecke het artikel introk. De rijks-commissaris declareerde toen voor zijne kosten en werkzaamheden volgens tarief als advocaat. De Regering bragt een traktement van *f* 1500 op de begrooting voor 1867, maar werd genoodzaakt, het artikel voor *Memorie* uittetrekken, omdat het eene nieuwe uitgave gold en de Kamer wenschte, het Ve Hoofdstuk slechts voorloopig vasttestellen. Eerst bij de nadere definitieve vaststelling werd het artikel met het cijfer van *f* 1500 tot wet verheven, bij wet van 28 April 1867 (*Stbl.* N°. 37), bijna twee jaren nadat de Koning bevoegdelijk had beslist, dat het ambt noodig was.

Meestal wordt bij nieuwe ambten of nieuwe regelingen van traktementen, ten einde conflicten te voorkomen, de grondwettige orde omgekeerd, en de post op de staatsbegrooting gebragt, vóórdat die door den Koning is vastgesteld. In de Staten-Generaal is dikwijls aangedrongen op het volgen van deze methode, onder de leus, dat de Kamers niet behooren te worden gesteld voor een *fait accompli*. Naar die wijze van handelen wordt geene koninklijke beslissing ongedaan gemaakt, maar het belang der dienst en de éénheid van bestuur kunnen er in hooge mate onder lijden, en de grondwetgever heeft het niet zóó bedoeld. De beste weg tot verzoening van beide de constitutionneele beginselen, die hier ter sprake komen, is, wanneer geldsommen onder eene algemeene benaming op de begrooting van uitgaven worden gebragt, om uit dat crediet de Regering in de gelegenheid te stellen, de traktementen

van ambtenaren te regelen bij organiek besluit. Aldus werden op de begrooting voor 1875 artikel 2 van Hoofdstuk III, IV, V, VI, VII*b*, VIII en IX met zekere cijfers verhoogd, met het uitgedrukte doel om de traktementen der ambtenaren aan de departementen te verbeteren; die verhoogingen werden aangenomen, en daarna het Kon. Besluit van 31 December 1874 (*Stbl.* N°. 231) genomen omtrent de minima en maxima der traktementen van die ambtenaren. Maar als het een enkel traktement betreft, dan baat ook dit hulpmiddel niet. Zoo besliste de Tweede Kamer op 1 December 1876 tegen de verhooging van *f* 500 voor de Secretarissen-Generaal. Een Kon. Besluit was daarover niet genomen.

ART. 63, alinea 2.

Vreemde adeldom kan door geen Nederlander worden aangenomen.

Voor burgerlijke of militaire gepensioneerden en onderstand genietenden is eene straf gesteld op de overtreding van deze bepaling, namelijk verlies van het pensioen of den onderstand. Art. 2, 4 en 5 der Wet van 24 December 1863 (*Stbl.* N°. 166). Andere Nederlanders kunnen straffeloos vreemden adeldom aannemen. Ook in het ontwerp *Strafwetboek* is daarop geene straf bepaald, terwijl (art. 435) wel met geldboete strafbaar wordt gesteld hij die zonder 's Konings bijzonder verlof, en dus in strijd met art. 65 alinea 2 der Grondwet, een vreemd ordeteeken, titel, rang of waardigheid aanneemt.

ART. 66.

Alinea 1: *De Koning heeft het regt van gratie van straffen, door regterlijke vonnissen opgelegd.*

In de praktijk van het Nederlandsche staatsregt heeft het regt van gratie in groote mate het karakter verloren van eene eigenmagtige en geheel buitengewone tusschenkomst van den Souverein, hetzij uit een hoog staatsbelang of uit gunst, zoo als het in vorige eeuwen was. De overweging en beslissing van verzoeken om gratie zijn geregeld en worden behandeld als een deel der strafregtspleging, onder ministeriëele verantwoordelijkheid. Echter mag de uiting van's Konings persoonlijken wil bij de beslissing nooit ontbreken, hoe zeer het niet noodig is, dat voor iedere beslissing een koninklijk besluit wordt uitgevaardigd; bij marginale beschikking of apostille kan

de Minister evenzeer worden gemagtigd tot de beschikking.

Ook bepaalt art. 369 in verband met art. 367 Wetb. van Strafvord., dat de uitvoering van een vonnis in strafzaken slechts wordt geschorst, „zoolang de Koning over het verzoek „om gratie raadpleegt." Het is dus voldoende, wanneer de ambtenaar van het openbaar ministerie, met de tenuitvoerlegging belast, met zekerheid weet dat die raadpleging heeft opgehouden.

Aldus is teregt begrepen bij art. 13 van het Kon. Besl. van 21 October 1856 (*Stbl.* N°. 95), hetwelk de behandeling van alle verzoeken om gratie regelt. Bij ditzelfde besluit zijn een aantal vroegere besluiten uitdrukkelijk ingetrokken, maar daaronder is niet het Kon. Besluit van 26 Januarij 1841 N°. 133, waarbij het afwijzend beschikken over eenige kategorieën van verzoeken om gratie „aan het Departement van Justitie is „opgedragen en overgelaten." Er bestaat dientengevolge verschil van gevoelen, of dit besluit nog geldt. Het komt mij voor, niet bestaanbaar te zijn met art. 5 en 11 van dat van 1856, welke eene voordragt aan den Koning omtrent alle beschikkingen, hetzij gunstig of afwijzend, voorschrijven.

Afslag van straftijd en *ontslag* uit het tuchthuis of de gevangenis vóór den afloop van den straftijd zijn niet anders dan vormen van de uitoefening van het regt van gratie.

De bepaling van Art. 16 van het ontwerp *Strafwetboek* dat niet de Koning maar de Minister van Justitie de z. g. voorwaardelijke invrijheidstelling van gevangenen inwilligt, komt mij uit een grondwettig oogpunt bedenkelijk voor.

Van tijd tot tijd worden door veroordeelden verzoeken tot *rehabilitatie* aan den Koning ingediend.

Voor zoover hiermede herstelling van eer of verklaring van onschuld wordt bedoeld, schijnt de inwilliging daarvan de grondwettige magt des Konings te buiten te gaan, omdat zoodanige uitspraak in een bij de wet bepaald geval aan den Hoogen Raad is voorbehouden (art. 413 *W. v. Strafvord.*) en overigens niet in de wet bekend is.

Verstaat men door rehabilitatie alleen de opheffing van bijkomende straffen, zoo als eerloosheid en verlies van burgerlijke of burgerschaps-regten, dan kan zij onder de algemeene benaming van *gratie* worden begrepen.

In alle wettelijke verordeningen omtrent de uitoefening van het regt van gratie wordt te regt aangenomen, dat deze op

verzoek van den belanghebbende wordt verleend. Art. 371 *Wetb. v. Strafv.* beveelt dan ook de tenuitvoerlegging van het vonnis zoodra mogelijk, „indien de veroordeelde geen gratie „heeft verzocht, of zijn verzoek is afgewezen." Niettemin hebben enkele Ministers vrijheid gevonden om, in zeldzame gevallen, tot gratie te adviseren, zonder dat die was verzocht. Hiertoe gaf hun tegenzin tegen het ten uitvoerleggen der doodstraf aanleiding. Dit strijdt niet zoo zeer met de letter der Grondwet, als met den aard van het regt van gratie, hetwelk geen regtspraak ambtshalve omvat, en met de aangehaalde wetsbepalingen. Art. 79, 2° van het Reglement N°. 1 van 14 Sept. 1838 (*Stbl.* N°. 36) gaat van hetzelfde beginsel uit, daar het bepaalt dat de Kamer van strafzaken van den Hoogen Raad *op de verzoeken om gratie* adviseert.

Blijkens art. 118 der Grondwet is art. 66 niet toepasselijk op het Rijk buiten Europa; de Grondwet beslist dus niets over het regt van gratie in andere werelddeelen.

Daar evenwel moeijelijk is aantenemen, dat aldaar in het geheel geen gratie zou kunnen worden verleend, heeft de Regering (zoowel vóór als na 1848) als beginsel aangenomen, dat het regt van gratie wel tot het *opperbestuur des Konings* behoort (art. 59), maar aan de hoogste koloniale magt kan worden gedelegeerd.

Naar dit beginsel heeft de Koning zich, bij art. 7 van het Reglement van Bestuur der kust van Guinea (Kon. Besluit 2 Julij 1847, N°. 52), hetwelk tot 1871 heeft gegolden, het verleenen van gratie aan ter dood veroordeelden, op hun verzoek, voorbehouden; en is bij art. 52 *Indisch Reg. Regl.* wel het regt van gratie van straffen, door regters in Ned. Indië uitgesproken, aan den Gouverneur-Generaal toegekend, maar alleen zoolang de veroordeelden zich in Indië ophouden. Blijkens hetgeen in het Voorloopig Verslag en de Memorie van Beantwoording over dit artikel voorkomt, is de bedoeling, dat het de Koning is die gratie kan verleenen, wanneer de veroordeelden buiten Nederl. Indië zijn. In genoemde Mem. van Beantw. schreef de Minister Pahud: „Overigens komt het voor, dat de Koning „het regt van gratie krachtens art. 59 der Grondwet ook in „de koloniën en bezittingen des Rijks in andere werelddeelen „kan uitoefenen, wanneer in enkele gevallen zijne tusschen„komst mogt noodig zijn of zijne beslissing door den Gouv.„Gen. mogt worden ingeroepen." Maar hieromtrent bepaalt

het Reg. Regl. niets, en het schijnt zeer bedenkelijk, de geschrevene wet in dien zin aan te vullen zonder bepaalden regel. Indien toch de Koning nog een regt van gratie boven den Gouv.-Gen. uitoefent, dan kan ieder, wien gratie in Indië is geweigerd, in eene soort van hooger beroep komen bij den Koning; ja, wat meer zegt, de uitvoering van ieder vonnis in strafzaken kan dan worden belet door een verzoek aan den Koning. Die onbedachte zinsnede der Mem. van Beantw. komt mij voor, niet te mogen gelden tegen de letter van art. 52 R. R.

De Reglementen voor Suriname en Curaçao (art. 39 alinea 1) geven aan den Gouverneur de magt om gratie te verleenen aan alle burgerlijke of militaire veroordeelden, wegens straffen in de kolonie opgelegd. In de Mem. van Toel. verklaarde de Minister Fransen van dė Putte, dat, blijkens art. 29 *Regl.*, de Gouverneur gratie verleent of weigert *namens den Koning*. Hierin ligt intusschen geene reserve omtrent koninklijke goedkeuring of beschikking omtrent gratie; te minder ware deze aannemelijk, omdat art. 39 alinea 2 *Regl.* wel eene reserve behelst omtrent amnestie, abolitie en generaal pardon.

ART. 67.

Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven.

De oorsprong en bedoeling van dit artikel zijn voortreffelijk toegelicht door den Hoogl. Buijs in het XIX^de^ deel van de *Bijdragen*, bl. 154 vv.

Waarschijnlijk zoude een zoo eenvoudig beginsel van wetgeving niet in de Grondwet zijn opgenomen, zoo niet eene te algemeene en daardoor onduidelijke bepaling in de vorige Grondwet aanleiding tot verschil en klagten had gegeven. De grondwetgever van 1848 wilde blijkbaar uitmaken, dat het dispenseren van wetsbepalingen in het algemeen niet tot de bevoegdheden of praerogatieven der Kroon behoort; maar tevens achtte hij nuttig, uitdrukkelijk aan den gewonen wetgever voor te behouden, dat regt in bepaalde gevallen aan den Koning toe te kennen.

De dispensatiën die in bestaande wetten, b. v. art. 86, 88, 1506 *Burg. Wetb.*, voorkomen, wilde men behouden, en begreep, dat dergelijke ook in latere wetten noodig konden zijn.

Uit de laatste woorden van het artikel: *in de gevallen door de wet omschreven*, is somtijds (zoo als de Hoogl. Buijs aantoont)

verkeerdelijk het gevolg getrokken, als of de wetgever verpligt ware, behalve het geval waarvoor dispensatie kan worden verleend, ook nog de omstandigheden te omschrijven, die aanleiding kunnen geven om werkelijk dispensatie te verleenen. Dergelijke verpligting zou in strijd zijn met den aard der exceptionneele bevoegheid, waarover het artikel handelt. Zoo de wetgever voorziet, onder welke omstandigheden eene wetsbepaling niet toegepast zal moeten worden, maakt hij eene uitzondering; daarentegen is het juist voor onzekere en onvoorziene omstandigheden, dat het regt van dispensatie te pas komt. In art. 63 der Gemeentewet leest men, dat de Koning, „is het in het belang der gemeente noodig," den burgemeester kan veroorloven, eene of meer der aldaar genoemde betrekkingen gelijktijdig met het burgemeesterschap te bekleeden. Het is duidelijk, dat in de aangehaalde woorden slechts schijnbaar eenige beperking ligt. — Geheel zuiver vindt men het regt van dispensatie aan den Koning toegekend in art. 11 der wet op het lager onderwijs, voor de gevallen, dat een onderwijzer de bevoegdheid tot het geven van lager onderwijs heeft verloren volgens art. 29, 31 en 53 der wet. — Daarentegen kan aan gemeenten boven 10000 zielen dispensatie van de verpligting om eene burgerschool op te rigten slechts onder bepaalde voorwaarden worden verleend, volgens art. 14 der wet op het midd. ond. — In de wet op het begraven van lijken vindt men in art. 13 een onvoorwaardelijk regt van dispensatie ten behoeve van gemeenten, van de verpligting om eene algemeene begraafplaats te hebben; volgens art. 18 daarentegen kan de Koning alleen dan den eigenaar eener begraafplaats dispenseren van de voorgeschreven wijze van afsluiting, „wanneer op andere wijze behoorlijk in de afsluiting is voor„zien." — Bij art. 66 der wet van 9 April 1875 (*Stbl.* N°. 67) is aan den Koning het regt toegekend om spoorwegondernemers te dispenseren van de bepaling van art. 9, dat minstens één der bestuurders Nederlander en ingezeten moet zijn. Bij de behandeling van dit art. 66 in de Tweede Kamer op 6 Maart 1875 opperde de Heer van Kerkwijk de vraag, of art. 67 der Grondwet eene nog nadere aanduiding van het *geval* dezer dispensatie vereischte. Maar het artikel werd zonder stemming aangenomen.

Indien eene herziening der Grondwet plaats had, zoude het welligt overweging verdienen, artikel 67 aldus te lezen:

De Koning verleent dispensatie van wetten, voor zoover (of *wanneer*) *de wet dit bepaalt.*

www.libtool.com.cn

ART. 69, alinea 2.

Hij heeft het regt om de voorstellen, Hem door de Staten-Generaal gedaan, al of niet goed te keuren.

Naar de letter van deze alinea zou aan den Koning het zoogenaamd regt van *veto* alleen zijn toegekend omtrent voorstellen van wet of andere, waarvan de Staten-Generaal het initiatief nemen. In de Eerste Kamer van 1848 op het gebrekkige van deze redactie opmerkzaam gemaakt, zag de Regering, natuurlijk, op tegen eene terugneming en nieuwe behandeling van het wetsontwerp. Zij verklaarde, dat de bedoeling was, den Koning het regt voor te behouden om al of niet in ieder voorstel van wet te bewilligen, ook hetgeen Hij zelf aan de Staten-Generaal had toegezonden, en ook dan wanneer het zonder wijziging ware aangenomen.

Het is zonderling, dat art. 114 even onduidelijk is; terwijl het, wegens zijne plaatsing, ook zou kunnen geacht worden, alleen de voorstellen, van de Staten-Generaal uitgaande, te betreffen. Blijkbaar behoorde het te volgen op art. 109, hetwelk bepaalt hoe alle wetsontwerpen aan den Koning worden toegezonden. De praktijk is in deze zaak beter dan de gebrekkige letter der Grondwet; in de uitvoering is althans nog nimmer twijfel gerezen, of alle wetten worden door den Koning vastgesteld, nadat de ontwerpen de goedkeuring der Staten-Generaal hebben verkregen; en tot deze uitoefening der koninklijke magt doet het niets af, van wien het voorstel is uitgegaan, en of de Tweede Kamer amendementen in een voorstel heeft gebragt. Zoo werd in 1871 's Konings goedkeuring geweigerd aan een w. o. omtrent wijziging der concessie voor den spoorweg Samarang—Vorstenlanden; dat w. o. was een voorstel des Konings; wel was het in de Tweede Kamer geamendeerd op voorstel van den Heer Fransen van de Putte; maar in de Eerste Kamer had de Minister van Koloniën van Bosse op den 22 Julij 1871 verklaard, geen bezwaar in dat amendement te zien. — In 1872 viel gelijke weigering te beurt aan een w. o. betreffende onteigening voor den aanleg van een weg te Amsterdam, hetwelk door de Regering voorgesteld, en, zonder beraadslaging, onveranderd met algemeene

stemmen door de beide Kamers (door de Eerste Kamer den 9 April 1872) was aangenomen.

www.libtool.com.cn

Van Zijne weigering geeft de Koning geen motief, evenmin als van Zijne bewilliging; zij mag, volgens art. 114, zelfs niet gemotiveerd zijn. Luidens art. 73 alinea 4 behoeft de koninklijke beschikking in beide gevallen het ministerieel contreseign.

ART. 70, alinea 1.

De Koning heeft het regt, om de Kamers der Staten-Generaal, elke afzonderlijk of beide te zamen, te ontbinden.

Omtrent 's Konings bevoegdheid om de Kamers te ontbinden, is, bij de grondwetherziening in 1848, eenvoudig art. 71 der Belgische Constitutie gevolgd. Men mag twijfelen, of daarbij met genoeg oordeel des onderscheids is te werk gegaan; immers het artikel is onveranderd gelaten, zoo als het was voorgesteld in verband met het eerste voorstel der Regering omtrent de verkiezing van leden der Eerste Kamer. Nadat echter aangenomen was, dat dezen niet regtstreeks door de kiezers, maar door de Provinciale Staten zouden worden gekozen, had men behooren te bepalen, dat de Koning, wanneer hij een beroep op de kiezers noodig oordeelt, ook de Provinciale Staten kan ontbinden. Het was toch te voorzien, althans de ondervinding heeft het geleerd, dat de eigenschap van kiezers van leden der Eerste Kamer te zijn een voorname factor zou zijn bij de kiezing van leden der Provinciale Staten.

Verder is er niet aan gedacht, aan de Regering eenigen invloed te geven op het verdagen en weder bijeenkomen der Kamers. In België heeft de Koning daaromtrent eene, hoezeer beperkte, magt volgens art. 72 der Constitutie. Ook in Groot-brittannië is tweeërlei verdaging van het parlement bekend: die volgens eigen bepaling van ieder Huis (*adjournment*) en die van beide Huizen krachtens koninklijk bevel (*prorogation*). Dergelijke bepaling kan nuttig zijn; bij dreigende conflicten tusschen de Regering en volksvertegenwoordiging is het wenschelijk, dat niet te ligt tot ontbinding worde overgegaan; verdaging en hervatting der zittingen kunnen aanleiding geven tot overleg en het vinden van eenen uitweg om een conflict te doen eindigen of te voorkomen, zonder dat een beroep op de kiezers noodig wordt. Het is waar, dat de Koning, volgens

art. 98, in den regel bevoegd is de zitting te sluiten; maar behalve dat hiermede het gemeen overleg geheel wordt afgesneden, kan die sluiting zonder ontbinding niet plaats hebben in de eerste 20 dagen der zitting, en is zij feitelijk onmogelijk zoolang de Staatsbegrooting niet is goedgekeurd.

www.libtool.com.cn

Omtrent de strekking van art. 70 zeide de Minister Donker Curtius in de zitting der dubbele Tweede Kamer van 4 October 1848: „Het regt des Konings om de Kamers te ont-„binden: een hoogst belangrijk regt, waarvan de toekenning „eene groote uitbreiding van de magt des monarchs daarstelt. „Wat is de toestand des Konings onder de bestaande Grondwet? „Ik stel het geval, dat de Koning een voorstel aan de Kamers „doet, in overeenstemming met het eenparig gevoelen van al „zijne Ministers. Dat voorstel wordt, buiten de Regering, „van vele zijden ondersteund; maar nu beslist eene der Kamers „met eene meerderheid van ééne of twee stemmen anders, en „dan zal de Koning moeten bukken. Uitkomst is er niet. „Maar volgens de tegenwoordige voorstellen zal dat anders „wezen. Nu wordt de weg geopend om tot een goed einde „te geraken; nu zal er eene nieuwe vertegenwoordiging ge-„vraagd kunnen worden; men zal dan de natie inlichten omtrent „de redenen, waarom de Koning zijn voorstel deed, en die „redenen bij de nieuwe vertegenwoordiging nader kunnen „aandringen."

Hoe uitnemend aldus het artikel werd gemotiveerd, is evenwel, van de vier ontbindingen, die onder de tegenwoordige Grondwet plaats hadden, slechts ééne op die overwegingen gegrond geweest, welke de Minister Donker Curtius vooruit zag.

Nadat bij Kon. Besluit van 9 Augustus 1850 (*Stbl.* N°. 50) de ontbinding der beide Kamers was uitgesproken, verklaarde de Minister Thorbecke den 20 Augustus 1850 in de sluitingsrede: „De Kamers der Staten-Generaal worden ontbonden, „niet om eenig gebrek aan overeenstemming of vertrouwen, „maar om de natie aanstonds op de meest volledige wijze in „het genot van haar wettig kiesregt te brengen." Opmerkelijk is hierbij, dat de toenmalige Regering aanvankelijk bezwaar tegen dien maatregel had; art. 118 der Kieswet en de daarbij behoorende tabel hadden ten doel om die wet zonder ontbinding in te voeren; en in de zitting der Tweede Kamer van 14 Junij 1850 verklaarde de Minister Thorbecke, dat de ont-

binding der Kamers zóózeer een uitsluitend regt van de Kroon is, dat het hem als Minister zelfs niet vrijstond, daarover met de Staten-Generaal in overleg te treden. De Regering ging ten slotte over tot de ontbinding, omdat zeer vele leden der beide Kamers, wegens de groote verandering in het kiezers-personeel, gemoedelijk bezwaar maakten, hunne zetels te behouden.

Bij deze ontbinding had overigens het geval plaats, dat de termijn van twee maanden, in art. 70 alinea 2 der Grondwet genoemd, verder strekte dan tot den dag, in art. 95 voor den aanvang der gewone vergadering van de Staten-Generaal bepaald. Bij dezen strijd van twee grondwets-artikelen stapte de Regering over art. 95 heen, en bij Kon. Besluit van 12 September 1850 (*Stbl.* N°. 59) werd de opening van de gewone vergadering op 7 October gesteld.

Het Kon. Besluit tot ontbinding der Tweede Kamer van den 26 April 1853 (*Stbl.* N°. 22) werd voorafgegaan door een rapport van de gezamenlijke Ministers aan den Koning, waarin de beginselen van het Ministerie van Hall omtrent de wijze van uitvoering der Grondwet werden ontvouwd, en werd vermeld, „dat in de Tweede Kamer een aaneengesloten „aantal stemmen bestond tot ondersteuning eener meer tegen„overgestelde rigting." — „In dergelijke omstandigheden," zoo luidt het rapport, „wanneer de Regering oordeelt, dat de „vertegenwoordiging of een deel daarvan niet uitdrukt de „denkwijze en den zin der natie, moet het, door eene ontbin„ding van beide of van eene der Kamers, en door eene nieuwe „verkiezing blijken, of de afgevaardigden inderdaad de meening „der natie uitdrukken. Dit middel om eene duidelijke ver„klaring van de natie te vragen en te erlangen, moet, naar „onze overtuiging, in deze oogenblikken worden toegepast, „en wij stellen dan ook U. M. eerbiedig voor, om tot de ont„binding der Tweede Kamer te besluiten."

Onder den levendigen indruk der invoering van de bisschoppelijke hierarchie, welke de groote meerderheid der kiezers ten kwade duidde aan het afgetreden Ministerie Thorbecke, had deze ontbinding een zeer gewigtigen uitslag, en verschafte aan het Ministerie van Hall eene sterke meerderheid in de Tweede Kamer, waarvan dat Ministerie een hoogst bescheiden gebruik maakte.

Het Kon. Besluit van 28 September 1866 (*Stbl.* N°. 161) tot ontbinding der Tweede Kamer, berustte, blijkens het rapport

der gezamenlijke Ministers van 27 September en de sluitingsrede van den Minister Borret op 1 October, op de overweging der constitutionneele vraag, door de aanneming der motie Keuchenius in het leven geroepen. Ware dit besluit tot ontbinding niet genomen, dan had het Ministerie van Zuylen destijds moeten aftreden, en zoude dan het derde gevallen Ministerie binnen een tijdvak van 8 maanden zijn geweest. Het schadelijke van eene zóó snelle afwisseling van Ministeriën bewoog den Koning om bij proclamatie van 10 October 1866 de kiezers aan te manen tot eene getrouwe opkomst ter stembus, ten einde stabiliteit van regering mogelijk te maken.

Deze ontbinding bragt, zoo als destijds gezegd werd, nieuw bloed in de Kamer en versterkte het Ministerie; zij zoude de door den Koning gewenschte stabiliteit zeer waarschijnlijk hebben te weeg gebragt, zoo niet de leider der belangrijke antirevolutionnaire minderheid, de Heer Groen van Prinsterer, zijnen invloed had gebruikt om de demokratische rigting, die hij in de Kamer en in zijne geschriften dikwijls krachtig had bestreden, te ondersteunen bij de verkiezingen.

Alleen de ontbinding der Tweede Kamer bij Kon. Besluit van 3 Januarij 1868 (*Stbl.* N°. 3) had plaats onder de omstandigheden, in 1848 door den Minister Donker Curtius voorzien. Den 26 November 1867 was met 38 tegen 36 stemmen het IIIe Hoofdstuk der staatsbegrooting voor 1868 afgestemd, hoewel de Minister van Zuylen op bevredigende uitkomsten zijner buitenlandsche politiek kon wijzen, als het behoud van den vrede in de Duitsche krisis van 1866, de sluiting der Ooster-Schelde zonder stoornis der vriendschap met België, en het Londensche traktaat van 11 Mei 1867. Het gezamenlijke Ministerie verzocht zijn ontslag; de Koning hield dit verzoek ongeveer vier weken in overweging, gedurende welken tijd zich vele stemmen buiten de Kamer tegen de beslissing der meerderheid verhieven; daarna besliste Z. M. tot behoud van het Ministerie en ontbinding der Kamer. Het een en ander werd uiteengezet in de sluitingsrede door schrijver dezes op den 27 December 1867 uitgesproken en in het rapport der Ministers aan den Koning van 2 Januarij 1868.

Niettemin stelde juist deze ontbinding de verwachting der Regering te leur, daar zij eindelijk tot de negatieve uitkomst voerde, dat hetzelfde IIIe Hoofdstuk met 37 tegen 35 stemmen andermaal werd afgestemd op den 28 April 1868, en zulks

nadat de diplomatieke stukken over de Luxemburgsch-Limburgsche zaken (het z. g. Oranjeboek) waren overgelegd, omtrent welke de oppositie, na een lang debat, het niet waagde eene afkeurende conclusie voor te stellen.

www.jbtool.com.cn

Nu dat waarlijk moeilijke tijdsgewricht sedert zoo vele jaren voorbij is, komt het mij voor, dat de ontbinding van 1868, hoezeer volkomen en in alle opzigten constitutionneel, beter niet ware geschied.

Zeer zeker was de Minister van Zuylen op onregtvaardige wijze door de meerderheid bejegend, en de coalitie, die ééne stem boven de helft der Tweede Kamer wist te verkrijgen, bleek niet op eenig landsbelang noch op eenige ware grief te berusten. 's Konings verlangen, om dien Minister te behouden, was dus zeer natuurlijk, en er kon bij zijne ambtgenooten geen enkel oogenblik sprake zijn van in zijne aftreding te berusten en zonder hem in hunne betrekkingen te blijven. Ontbinden of gezamenlijk aftreden was het éénige alternatief. Maar tegen de ontbinding bestonden twee bedenkingen: vooreerst, dat de goede uitkomsten van het buitenlandsch beleid nu eenmaal waren verkregen en zelfs door een andersgezinden opvolger niet ligt konden verloren geraken; ten andere, dat de punten van verschil tusschen de Regering en de oppositie, hoe gewigtig ook, en hoe duidelijk uiteengezet in openbare stukken, toch voor den weinig ontwikkelden, politiek onrijpen geest van vele kiezers onbereikbaar waren.

Een gevolg hiervan was, dat de ongegronde beschuldiging veld kon winnen, als ware de eigenliefde van een of meer Ministers het motief der ontbinding geweest, en dat de kiezingen van 1868 inderdaad door sympathieën en vooroordeelen werden beheerscht, geheel vreemd aan de zaak, die de éénige aanleiding tot de ontbinding had gegeven. De kiezers stelden het Ministerie niet in het ongelijk omtrent het buitenlandsch beleid; maar zij stelden het in de minderheid.

Ware het Ministerie dadelijk afgetreden, het zou de vrucht, maar ook den blaam der overwinning van 26 November 1867 aan de oppositie hebben gelaten.

Afgezien van het toenmalige punt van geschil, is dit het bezwaar, dat aan het ontbinden der Kamers in het algemeen verbonden is: het parlementair overleg tusschen de Regering en de volksvertegenwoordiging wordt afgebroken, ten einde de beslissing over een hoog landsbelang, althans een kritiek

punt van regeringsbeleid, in handen te stellen van vele tienduizenden kiezers. Min of meer oordeelen dezen in hooger beroep over hetgeen de vertegenwoordigers hebben beslist, ten minste in zooverre zij uitmaken, of het mandaat der afgetredenen zal worden hernieuwd. Niet alleen is een zeer groot deel dezer regters in appel ongeleerd, opgewonden, bevooroordeeld; maar daarenboven vestigen velen onder hen hunne meening niet naar de zaak in geschil; zij nemen van die zaak zelfs geen de minste kennis, en letten òf alleen op de quaestie van personen, die bij iedere verkiezing in ieder district op den voorgrond komt, òf op godsdienstige verschillen, geheel vreemd aan de zaak in quaestie.

www.libtool.com.cn

Teregt wijst de Heer Olivier in zijn werk: *van de Staten-Generaal*, bl. 132—134, op de gevaren en op de demokratische strekking van het ontbindingsregt, dat de Koning bezit.

Niettemin kan in onze Grondwet het ontbindingsregt niet weder aan de Kroon worden ontnomen; het is een buitengewoon middel om ziekelijke toestanden in het staatkundige leven te genezen; het kan somtijds praeventief, maar ook enkele malen door de aanwending, heilzaam werken.

Wierd het weggenomen, eene der Kamers zou de geheele staatsmachine kunnen stremmen en een anarchischen toestand doen ontstaan tot aan de volgende periodieke verkiezingen, dus welligt voor twee jaren.

ART. 71, alinea 1.

Er is een Raad van State, welks zamenstelling en bevoegdheid worden geregeld door de wet.

De Raad van State heeft in 1848 zijne plaats in de Grondwet behouden, ondanks den onverholen tegenzin van de meerderheid der Staten-Generaal, althans van de Tweede en van de dubbele Tweede Kamer, tegen die instelling. Uit de schriftelijke en mondelinge behandeling blijkt ten duidelijkste, dat die meerderheid, alleen om de grondwetherziening geen schipbreuk te doen lijden, hare stem gaf aan de bepalingen omtrent den Raad van State, welke door het Ministerie herhaaldelijk en *con amore* werden verdedigd.

Geheel ongegrond waren de bezwaren der meerderheid niet; al is het inwinnen van de adviezen van den Raad van State zeer wel bestaanbaar met de ministerieele verantwoordelijk-

heid, en al heeft ieder Ministerie op zijne beurt van die adviezen dikwijls veel nut getrokken. Niet in de kosten, die de Raad van State veroorzaakt, noch in het oponthoud der zaken is m. i. in den regel eenig ernstig bezwaar gelegen; maar het bestaan van den Raad van State heeft deze schadelijke werking, dat hij voor eenige verdienstelijke en bekwame mannen eenen eervollen, onafhankelijken, staatkundigen werkkring opent zonder persoonlijke verantwoordelijkheid. Hij onttrekt dientengevolge meer krachten en bekwaamheden aan de actieve staatsdienst, dan hij ten behoeve daarvan doet aanwenden. De bekwaamste leden van den Raad van State, zij die het werk doen, zouden, indien die Raad niet bestond, waarschijnlijk, in den besten werktijd van hun leven, leden der Staten-Generaal of ambtenaren of Ministers zijn, en alsdan meer praesteren; of wel, zij hebben die betrekkingen reeds bekleed, en onttrekken zich daaraan al te gereedelijk voor het onbezorgde leven in het hooge staatscollegie. Wordt met iemands benoeming tot Staatsraad gewacht tot na den besten leef- en werktijd, dan verliest de Raad zelf zijne waarde en aanzien, terwijl er toch altijd, door hoogen leeftijd der leden en door enkele min gelukkige keuzen, eenige zwakke elementen in zullen voorkomen.

Juist omdat de verantwoordelijkheid der Regering noch wettelijk noch zedelijk gedekt wordt door de adviezen van den Raad van State, kan dat hooge collegie wel somtijds een onbedachten stap keeren, maar geen aanspraak maken op eigenlijken staatkundigen invloed. De diensten, die het bewijst, bepalen zich tot het uitoefenen van heilzame kritiek over ontwerpen van wetten en besluiten, en tot de administratieve regtspraak. Een meer actief aandeel aan de wetgeving, dan het uitoefenen van kritiek, heeft de Raad van State in Nederland nog niet gehad; om dit te hebben, zou er eene zeldzame overeenstemming en zamenwerking tusschen 's Raads afdeeling en den Minister, die de wet moet voorstellen en verdedigen, worden vereischt. [1])

---

1) Schrijver dezes, in September 1879 tot lid van den Raad van State benoemd (dus na de eerste uitgave van deze studie) en hoog ingenomen met de vruchtbare zamenwerking met zijne ambtgenooten, vindt hierin toch geen aanleiding om van het bovenstaande iets terug te nemen. Initiatief en dus politieke kracht kan de Raad van State niet uitoefenen, hoe ook zamengesteld; zelfs zijn wederstandsvermogen tegen eventueele gevaarlijke voornemens

Opmerkelijk is het verschil van inzigt over de oogmerken, waaruit de instelling van den Raad van State werd aanbevolen door de Staatscommissie van 17 Maart 1848, en door de Regering na Mei van dat jaar.

De Staatscommissie zag in den Raad van State eenen regeringsraad, die aan de gezamenlijke Ministers, en, door middel zijner afdeelingen, aan de afzonderlijke departementen, tot steun en voorlichting zou strekken „en eene vereeniging vor-„men van licht, kunde en bedrevenheid, die, ook bij afwisse-„ling der hoofden, blijft."

De Regering, haar voorstel verdedigende, liet de noodzakelijkheid van den Raad uit dit oogpunt los; maar legde den nadruk op het onpartijdige, niet politieke karakter van 's Raads adviezen; de Koning moest ook raad kunnen inwinnen buiten zijne Ministers om, ook in geval een ministerie zijn ontslag had gevraagd. Onzijdige raadslieden moesten den Koning ten dienste staan bij de moeijelijke keus tusschen ontslag van Ministers of ontbinding der Kamers.

De andere voordeelen, die de instelling aanbood (b. v. de administratieve regtspraak, de oefenschool voor aanstaande Ministers, die de Minister de Kempenaer er in zag, de koloniale raad, dien men er in zou vinden), werden slechts als bij-oogmerken vermeld; de zelfstandige werking, als Raad des Konings, trad steeds bij deze verdediging op den voorgrond.

Van deze opvatting is echter weinig of niets overgebleven; daarentegen is die der Staatscommissie weder geheel op den voorgrond getreden bij de vaststelling der organieke wet op den Raad van State in 1861.

De toenmalige Regering meende de volgende onderscheiding te moeten maken: het hooren van den Raad van State, voorzoover de Grondwet (art. 72 alinea 1) of de organieke wet dit voorschrijft, is eene daad, waarmede de ministerieele verantwoordelijkheid gemoeid is; omtrent andere onderwerpen adviseert de Raad wel altijd aan den Koning, als Hoofd der Regering, maar blijft het den Koning onverlet, die aan de

---

is zeer beperkt; maar door dat hij sedert 1814 alle grootere en kleinere landszaken heeft behandeld, bezit hij als collegie, gerugsteund door zijn belangrijk archief, eene hoeveelheid ervaring en kennis, die nergens anders te vinden is. Daaraan moet hij de voorstellen, die hem worden onderworpen, toetsen. Hij zegt te vrijer en onbevangener zijn oordeel, omdat hij niet in het openbaar spreekt.

orde te stellen in Zijne hoedanigheid als Voorzitter van den Raad, of wel door tusschenkomst van een Minister te doen inbrengen.

Aldus sprak de Minister Godefroi in zijne redevoeringen op 25 October 1861 in de Tweede Kamer gehouden. Hiermede overeenkomstig luidde art. 28 van het wetsontwerp: „In alle „gevallen, waarin de Raad moet worden gehoord, wordt de „overweging aanhangig gemaakt door de hoofden der ministe„rieele departementen, krachtens telkens door Ons te verleenen „magtiging." Bij een amendement, door Thorbecke geheel onverhoeds voorgesteld, en waarover zeer weinig werd beraadslaagd, veranderde de Tweede Kamer op den 31 October 1861 de woorden: *moet worden gehoord*, in: *wordt gehoord*, en maakte daardoor op eenmaal een einde aan het *motu proprio* inwinnen van adviezen van den Raad van State, hetwelk sedert 1814 in zwang was geweest.

Deze wijziging wekte in de Eerste Kamer zeer veel bezwaar; maar de Regering berustte er in, en eene meerderheid van 19 tegen 13 stemmen vereenigde zich met het wetsontwerp.

De bepaling van art. 28 der organieke wet laat geene uitzondering toe; zoodat zelfs in eene vergadering van den Raad van State, waarin de Koning zou goedvinden het praesidium te voeren (art. 71 alinea 2), geen onderwerp zou kunnen worden behandeld, dan hetgeen door een Minister was aanhangig gemaakt.

Ook heeft de Koning, volgens art. 30 der wet, niet meer de bevoegdheid, in art. 74 der Grondwet van 1840 vermeld, om een of meer Ministers op te roepen tot bijwoning der raadpleging van den Raad van State. Het reglement ter uitvoering van art. 46 der organieke wet, vastgesteld bij Kon. Besluit van 4 September 1862 (*Stbl.* N°. 174), vermeldt zelfs geene vergaderingen, waarin de Koning voorzit; ja, wanneer men art. 19 en 20 van dat Reglement leest, schijnt het, dat aan zoodanige vergaderingen niet gedacht is. Niettemin heeft de Koning altoos de grondwettige bevoegdheid om in persoon de werkzaamheden van den Raad van State te leiden, hoewel het te betwijfelen is, of de Grondwet zulk een alleen vormelijk koninklijk praesidium heeft bedoeld. [1])

1) Opmerkelijk is de opvatting van de grondwettige verhouding van den Raad van State tot den Koning bij het tweede ministerie Thorbecke, dat de wet van 21 December 1861 in werking bragt. In art. 4 der wet leest men dat de Staatsraden in buitengewone dienst „door

Eene andere vraag, uit art. 71 gerezen, is die, of zelfstandige administratieve regtspraak aan den Raad van State (of aan de afdeeling voor geschillen van bestuur) mag worden opgedragen. Het is algemeen erkend, dat art. 71 alinea 1 aan den wetgever vrijlaat, andere werkzaamheden, dan de in art. 72 genoemde, aan den Raad van State op te dragen; maar is ook op die andere werkzaamheden niet art. 72 alinea 4 toepasselijk: „De Koning alleen besluit."? Zoo dit al mogt worden betwijfeld, is dan toch niet de beslissing van geschillen van bestuur eene daad, bij uitsluiting eigen aan de uitvoerende magt, welke dus aan den Koning (onder ministerieele verantwoordelijkheid) toekomt? Op den 30 October 1861 was het dit laatste argument, waarmede Thorbecke en de Minister Godefroi een amendement van den Heer van Heukelom op art. 23 der organieke wet bestreden, dat de strekking had om aan de afdeeling voor geschillen van bestuur zelfstandige beslissing op te dragen. Slechts 9 leden verklaarden zich vóór dit amendement. Evenwel werd den 9 Februarij 1869 een wetsontwerp bij de Staten-Generaal ingediend, strekkende om aan den Raad van State de uitspraak in hooger beroep van beslissingen van Gedeputeerde Staten in belastingzaken toe te kennen, hetwelk den 23 Maart 1870 werd ingetrokken, nadat de Tweede Kamer art. 1 met 44 tegen 19 stemmen had verworpen. Dit geschiedde na eene uitvoerige behandeling van de grondwettige vraag. Deze beslissingen komen mij juist voor. De zelfstandige uitspraak over eenige administratieve zaken, b. v. aanslag van belasting en militiepligt betreffende, kan aan de regterlijke magt worden opgedragen, zoo de wet-

---

„Ons of van Onzentwege worden opgeroepen om deel te nemen aan bepaalde werkzaamhe-„den van den Raad". Bij de voordragt van het organieke besluit tot uitvoering der wet was art. 7 ontworpen ongeveer zoo als het thans luidt in het Kon. Besluit van 4 September 1862. De Raad van State merkte daarop aan, dat het artikel de oproeping van Staatsraden in buitengewone dienst regelt, waaneer die *van 's Koningswege* plaats heeft, maar niet voorziet in het geval dat de oproeping *door den Koning zelven* geschiedt. Hierop antwoordden de ministers Olivier en Thorbecke in een nader rapport aan den Koning: „De Raad vraagt, of ook niet in het geval behoorde voorzien te worden, wanneer de „oproeping *door den Koning zelven* geschiedt. De ondergeteekenden geloven dit niet. „De oproeping door den Koning is niets dan een gewoon besluit; die van 's Konings-„wege is eene magtiging op den Minister om die oproeping te doen; in het eerste geval „worden bij het besluit de personen gekozen; in het laatste geval magtigt de Koning „den Minister om de personen, door hem bij zijne voordragt genoemd, op te roepen. „Het is niets dan een verschil van vorm." — *Verz. van stukken betreffende den Raad van State.* 1863, bl. 33 en 125.

gever dit noodig vindt, even als hij dit omtrent geschillen over kiesregt heeft gedaan. Maar geschillen van bestuur behooren ter beslissing bij het Hoofd der uitvoerende magt; en de Raad van State kan zijn adviserend karakter niet afleggen om executoire uitspraken met eene voor de Regering bindende kracht te geven. Het spreekt van zelf, dat de Minister, voor de koninklijke beslissing verantwoordelijk, de door den Raad voorgestelde uitspraak aan eigen oordeel moet toetsen, en dat hij dus somtijds daarvan afwijkt, al is het wenschelijk, dat dit zoo min mogelijk gebeure. Sedert November 1862, toen de afdeeling voor de geschillen van bestuur hare zittingen begon, zijn er 36 afwijkende Kon. Besluiten genomen. In geval van grondwetherziening zoude het welligt de voorkeur verdienen, de regtspraak over geschillen van bestuur in 't algemeen in de Grondwet te regelen, welke nu in art. 68, 132, 150 en 175, als het ware ter loops, enkele onderwerpen van hooge administratieve beslissingen opnoemt. Art. 76 der Luxemburgsche Constitutie draagt aan den Raad van State op: „à régler les questions du contentieux administratif." Hiervan uitgaande bepaalt de organieke wet van 16 Januarij 1866, dat de Raad in een aantal gevallen, bij art. 35 en 36 opgenoemd, en die bij nadere wet kunnen worden vermeerderd, in het hoogste ressort beslist. In alle overige geschillen draagt hij de beslissing aan den Koning-Groothertog voor (art. 23). — Eene dergelijke regeling beoogt *in jure constituendo* de Heer W. A. C. de Jonge in zijn belangrijk stuk *over administratie en administratieve regtspraak* in de *Bijdragen* XXIV bl. 117.

ART. 72, alinea 1.

De Koning brengt ter overweging bij den Raad van State alle voorstellen, door Hem aan de Staten-Generaal te doen, of door deze aan Hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat en van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.

In de vorige Grondwet luidden de laatste woorden: *van deszelfs bezittingen in andere werelddeelen.* De alinea heeft dus in 1848 slechts eene kleine verbetering van redactie ondergaan. Maar de *algemeene maatregelen van inwendig bestuur* komen in de tegenwoordige Grondwet nog eenmaal voor, namelijk in art. 117, dat echter alleen op het Rijk in Europa toepasselijk is. Het was tot toelichting van dit laatste artikel, dat de Regering in Junij 1848

opmerkte: „De maatregelen van inwendig bestuur in Europa „berusten altijd op eene wet. Zij betreffen de uitvoering, „maar zijn daarom niet minder verbindend, kunnen des echter „niet straffeloos worden overtreden; het is dáárom, dat de „wijze van afkondiging er van, en het tijdstip, waarop zij „zullen moeten werken, door de wet moet worden bepaald." De stelling, dat iedere maatregel van inwendig bestuur op eene wet berust, was, naar de geschiedenis en praktijk der Grondwet van 1815, zeer betwistbaar; ook de jurisprudentie van den Hoogen Raad gaf daaraan geen voet, daar dit regterlijk collegie onderscheidene koninklijke besluiten over onderwerpen, niet bij wet geregeld, had gehandhaafd en bij voortduring handhaafde, b. v. de Besluiten van 31 Januarij 1824 (*Stbl.* N°. 19) en van 24 November 1829 (*Stbl.* N°. 73), welke besluiten evenzeer door de Belgische geregtshoven (na 1830), als geldig werden beschouwd.

Bij dit verschil ontstond het verlangen, in het Verslag der Tweede Kamer uitgesproken, om uitdrukkelijk in de Grondwet te bepalen, „dat de maatregelen van inwendig bestuur „uitsluitend het uitvloeisel zijn van de bij art. (54) aan den „Koning opgedragen uitvoerende magt." De Regering antwoordde, dat „met algemeene maatregelen van inwendig „bestuur van den Staat niets anders bedoeld werd, dan die „koninklijke besluiten en verordeningen van algemeene werking, „welke een uitvloeisel zijn van de in art. (54) aan den Koning „opgedragen uitvoerende magt."

De dubbele Tweede Kamer achtte dit antwoord niet geheel voldoende, en vroeg in haar Verslag eene definitie van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, ook in tegenoverstelling van andere koninklijke bevelen, besluiten en beschikkingen. De Regering gaf toen de volgende bepaling: „Alge„meene maatregelen van inwendig bestuur zijn alle koninklijke „besluiten, bevelen en beschikkingen, gegeven of genomen ter „uitvoering eener wet, *of behandelende onderwerpen niet vat„baar voor wettelijke regeling*, voor zoover die besluiten, be„velen of beschikkingen bestemd zijn algemeen te werken, of met „andere woorden: voor zoover ze zijn generaal, niet speciaal."

Het is duidelijk dat de zaak, na dit antwoord. in denzelfden regtstoestand bleef, als onder de vorige Grondwet, en dat de onderscheiding tusschen het gebied van den wetgever en dat van den Koning, bij het vaststellen van algemeene regle-

menten, aan de doctrine en de praktijk bleef overgelaten. Thorbecke gispte dit, op bl. 64 en 65 zijner *Bijdrage* (Augustus 1848) als een leemte in de ontwerp-grondwet, en verlangde een afzonderlijk artikel, luidende: „Elke algemeene „maatregel van bestuur rust op eene wet, die er het onder„werp en gebied van bepaalt." Aan dien wensch is niet voldaan. Het blijkt niet, dat tijdens de grondwetherziening over dit onderwerp zijn geraadpleegd de discussiën der Tweede Kamer van 17 Februarij 1818 over het wetsontwerp, dat de wet van 6 Maart 1818 (*Stbl.* N°. 12) is geworden, welke discussiën eerst in 1864 zijn uitgegeven. Onder hen, die over art. 1 van genoemde wet (houdende straffen op overtreding van algemeene reglementen van inwendig bestuur) het woord voerden, waren vijf leden der Staatscommissie, die de Grondwet van 1815 had ontworpen. Een hunner, de Heer Gendebien, adviseerde tot verwerping van het wetsontwerp, omdat art. 1 aan de regterlijke magt eene te groote ruimte liet in het bepalen der straffen; omtrent de koninklijke bevoegdheid zeide hij: „L'article „73 fait mention de mesures générales d'administration inté„rieure du royaume et de dispositions royales, que le roi porte „de son autorité, son conseil d'état entendu. Ces mesures et „ces dispositions peuvent ordonner et défendre. Nous recon„naissons ces points comme énoncés dans la loi fondamentale, „et comme résultant de la nature des choses. Nous ajoutons, „que la délimitation si délicate entre le domaine de la loi et „la sphère de la disposition royale n'est pas tracée directement „dans notre constitution."

De tweede, de Heer Dotrenge, maakte gelijke bedenking tegen het ontwerp als de Heer Gendebien, maar voegde er bij: „personne ne conteste la prérogative royale; mais certes „personne aussi ne voudra transporter dans le domaine du „pouvoir exécutif, ce qui appartient à celui de la puissance „législative." Hij verlangde in de strafwet niet alleen de bepaling van de straffen, maar ook de omschrijving van de strafbare feiten, zooals in het IVe boek van den Code pénal, hetwelk ook door andere redenaars ten voorbeelde was gesteld. De derde was de graaf van Hogendorp, die het wetsontwerp ongrondwettig noemde, omdat de algemeene reglementen van inwendig bestuur altijd tot uitvoering van wetten moesten strekken, en, zoodra zij een nieuw verbod voor de ingezetenen behelsden, de wet telkens moest tusschenbeide komen om de

straf op de overtreding daarvan te bepalen. De vierde en vijfde waren de Ministers de Coninck en van Maanen, die het w. o. verdedigden, als een noodzakelijk uitvloeisel der Grondwet, die niet kon bedoelen, dat overtredingen van algemeene, zoomin als van provinciale en plaatselijke reglementen ongestraft zouden blijven, en dus aan den gewonen wetgever tot pligt stelde, de straffen te bepalen.

www.infotool.com.cn

Onder de 10 stemmen tegen het wetsontwerp waren die van van Hogendorp, Gendebien en Dotrenge.

Het beginsel, dat alle straffen, door den regter uit te spreken, op eene wet moeten berusten (art. 172 der toenmalige, art. 156 der tegenwoordige Grondwet) is werkelijk bij de wet van 6 Maart 1818 gehandhaafd, maar haar 1e artikel laat aan den Koning over, bij maatregelen van inwendig bestuur te bepalen, welke overtredingen strafbaar zijn. Bij de algemeene maatregelen kan dus geene straf worden bepaald (zelfs niet binnen de in art. 1 genoemde maxima en minima), en elke bij algemeenen maatregel verboden handeling is met de in art. 1 genoemde straffen strafbaar Aldus oordeelde de Hooge Raad meermalen; laatstelijk den 23 October 1876; maar is bij arrest van 13 Januarij 1879 daarop teruggekomen. Over dat arrest en zijne gevolgen, zie hieronder bij art. 156.

Dat algemeene maatregelen van inwendig bestuur niet met eene wet in strijd mogen zijn, lijdt bij niemand tegenspraak. Op grond van strijd met de wet heeft de Hooge Raad enkele malen de toepassing van Kon. Besluiten geweigerd, zooals bij arrest van 8 September 1840 omtrent het Kon. Besluit van 2 Julij 1822 (*Stbl.* N°. 16) betreffende het staatscopijregt, hetwelk de Hooge Raad strijdig oordeelde met de wet van 25 Januarij 1817 (*Stbl.* N°. 5).

Dat de Koning niet bij Kon. Besluit die onderwerpen mag regelen, welke bij de Grondwet verklaard zijn tot het gebied der wetgeving te behooren, is in het algemeen ook onbetwist, hoewel de toepassing dikwijls twijfelachtig was. De strengste beslissing in dien zin is het arrest van den Hoogen Raad van 3 November 1863, waarbij onverbindend is verklaard het verbod in art. 4 van een reglement omtrent eenige militaire vaarten bij Kon. Besluit van 20 Februarij 1862 (*Stbl.* N°. 23) vastgesteld, waarin verboden werd, door zekere sluizen te varen zonder het, bij tarief tenzelfden dage (*Stbl.* N°. 24) vastgesteld, bepaalde schutgeld te voldoen, en wel op grond dat

sluisgelden, op rijkswateren geheven, belastingen zijn en volgens art. 171 der Grondwet op eene wet moeten rusten. Dit arrest is intusschen zwak gemotiveerd; het is in strijd met vroegere arresten; en het kan niet als jurisprudentie gelden, zoowel omdat de burgerlijke kamer van den Hoogen Raad bij arrest van 4 Mei 1866 [1]) de vordering van den pachter van diezelfde sluisgelden tot ontbinding van zijn pachtcontract heeft ontzegd, als omdat ook de kamer van strafzaken meermalen veroordeelingen wegens wanbetaling van tol- en bruggelden, die alleen op Kon. Besluiten berustten, heeft gehandhaafd, b. v. bij arresten van 4 April 1865, 21 Julij 1868, 27 December 1875 en 23 October 1876.

De leer, door Thorbecke en de Bosch Kemper in hunne geschriften voorgestaan, dat, ook bij het stilzwijgen der Grondwet omtrent dit punt, alle algemeene maatregelen van inwendig bestuur (in het Rijk in Europa) tot uitvoering van eene wet moeten strekken, is door geen Ministerie sedert 1848 tot rigtsnoer genomen. Uit de vijf eerste jaren noem ik slechts: de Kon. Besluiten van 23 October 1849 (*Stbl.* N°. 56) houdende voorschriften omtrent de 10jarige volkstelling; van 22 December 1849 (*Stbl.* N°. 64) omtrent de bevolkingsregisters; van 29 Januarij 1850 (*Stbl.* N°. 3), vervangen bij Kon. Besluit van 28 Junij 1858 (*Stbl.* N°. 54), dit weder bij die van 2 Mei 1863 (*Stbl.* N°. 51 en 52), en deze bij Kon. Besluiten van 13 Junij 1875 (*Stbl.* N°. 118 en 119), omtrent het voeren van seinlichten op stoomschepen; van 5 Mei 1850 (*Stbl.* N°. 23) omtrent tolheffing op wegen; van 1 Julij 1850 (*Stbl.* N°. 36), vervangen bij Kon. Besluit van 4 Augustus 1852 (*Stbl.* N°. 136) en dit weder bij dat van 4 Augustus 1853 (*Stbl.* N°. 31), omtrent de toelating van studenten op de Hoogescholen en Athenaea [2]); van 29 Junij 1851 (*Stbl.* N°. 86) houdende reglement op de stoomvaart op het Noord-Hollandsch kanaal en het Kanaal door Voorne; van 9 November 1851 (*Stbl.* N°. 142) betreffende Kamers van Koophandel en Fabrieken; van 17 December 1851

1) Vooraf ging eene zeer belangrijke conclusie van den Procureur-Generaal van Maanen; zie *Nederlandsche Regtspraak* d. LXXXIII bl. 18.

2) Toen de grondwettigheid van het Kon. Besluit van 1 Julij 1850 (*Stbl.* N°. 36) werd betwist, op grond dat art. 194 der Grondwet de regeling van het hooger onderwijs bij wet voorschrijft, betoogde de Minister Thorbecke, in de zitting der Tweede Kamer van 17 October 1850, dat, zoolang de organieke wetten op het onderwijs niet waren gemaakt; de geldende Kon. Besluiten bij besluit konden worden gewijzigd. Destijds en later hebben de Staten-Generaal in die leer berust.

(*Stbl.* N°. 166) betreffende de Algemeene- of Rijkspolitie; van 18 April 1852 (*Stbl.* N°. 58), vervangen bij Kon. Besluit van 15 Junij 1856 (*Stbl.* N°. 62) en dit weder bij dat van 21 April 1862 (*Stbl.* N°. 41) omtrent het baggeren, graven en visschen in de rivieren en kusten.

www.libtool.com.cn

Meermalen is de vraag ter sprake gebragt, of de gewone wetgever, aanvullende hetgeen de grondwetgever heeft nagelaten, eene omschrijving van het gebied, waarover algemeene maatregelen van inwendig bestuur zich mogen uitstrekken, zou geven.

Bij de behandeling der wet tot uitvoering van art. 117 der Grondwet werd hierop door onderscheidene leden der Tweede Kamer aangedrongen; maar de Minister Nedermeijer van Rosenthal sloot zich aan bij het gevoelen van andere leden, „welke meenden, dat het geven eener definitie van algemeene „maatregelen van inwendig bestuur zoude zijn eene taak des „grondwetgevers." De wet van 26 April 1852 (*Stbl.* N°. 92) kwam dan ook zonder zoodanige definitie tot stand. Op den 29 October 1861 werden bij art. 21 van de wet op den Raad van State twee amendementen voorgesteld, een van den Heer Thorbecke, om aan art. 21 toe te voegen de woorden: „door „Ons tot uitvoering der wetten te nemen" (dit zou dan ook op het bestuur der koloniën en overzeesche bezittingen toepasselijk zijn geweest), en een van den Heer van Eck, om een nieuw artikel te doen luiden: „Algemeene maatregelen „van inwendig bestuur zijn verordeningen des Konings door „de Grondwet of de wet gevorderd." Beide amendementen werden afgestemd.

Even als dit punt aan de wetenschap en praktijk is overgelaten, zoo vindt men ook in de Grondwet geen kenmerkend onderscheid aangewezen tusschen Kon. Besluiten die algemeene maatregelen van inwendig bestuur zijn, en andere. Wanneer de besluiten een verbod of gebod aan het publiek behelzen en tot de tusschenkomst van den strafregter aanleiding geven, hebben zij ontegenzeggelijk het karakter van algemeene maatregelen, en is het hooren van den Raad van State een vereischte voor hunne geldigheid.

Maar van een groot aantal Kon. Besluiten, die tot rigtsnoer van lagere autoriteiten en tot regeling van takken der publieke dienst strekken, is het betwistbaar, of zij onder de algemeene maatregelen van inwendig bestuur moeten worden gerekend.

In de zitting der Tweede Kamer van 23 Maart 1852 verlangden de Heeren Metman en van Goltstein eene wettelijke regeling van dit punt, maar de Minister Nedermeijer van Rosenthal bestreed dat verlangen; de jurisprudentie zou, naar zijn inzien, aanwijzen op welke besluiten alinea 1, op welke alinea 3 van art. 72 toepasselijk is.

De praktijk levert in dezen verschillende antecedenten; zoo is de Raad van State steeds gehoord over de organieke besluiten omtrent de dienst en het personeel van den waterstaat, en meestal niet over die van den rijks-telegraaf, de posterijen en de belastingen; de rangen en bezoldigingen der ambtenaren aan de ministeriëele departementen zijn grootendeels bij algemeene maatregelen van inwendig bestuur geregeld (laatstelijk bij Kon. Besluit van 31 December 1874, *Stbl.* N°. 231), maar voor een klein gedeelte, de hoogste ambtenaren betreffende, berusten zij op zoogenaamde gewone besluiten; over het vormen en opheffen van afdeelingen aan de ministerieele departementen werd de Raad van State niet gehoord.

Omtrent het oprigten, combineren en afschaffen van ministerieele departementen zelve bestaat verschil. Thorbecke zegt in zijne *Bijdrage* bl. 65: „De instelling en instructie van een „ministerieel departement is een algemeene maatregel van be„stuur, onmiddellijk voortvloeijende uit de Grondwet."

Daarbij doelde hij blijkbaar op art. 73, alinea 1, welke ook in de vorige Grondwet (art. 74) voorkwam; destijds echter was het hooren van den Raad van State over dit onderwerp niet gebruikelijk, en werden de woorden: *naar welgevallen*, in die alinea uitgelegd: bij gewoon besluit.

Over de Kon. Besluiten van 21 April 1862 (*Stbl.* N°. 42 en 43) tot opheffing van de twee departementen van Eerediensten is de Raad van State niet gehoord, hoewel Thorbecke destijds Voorzitter van den Raad van Ministers was, die dus van zijne stelling in de *Bijdrage* was teruggekomen. Gelijkerwijze gingen bij Kon. Besluit van 1 Junij 1866 (*Stbl.* N°. 85 en 86) de administratiën voor Eerediensten naar andere departementen over, en werden bij die van 2 Januarij 1868 (*Stbl.* N°. 1 en 2) de departementen van Eerediensten hersteld, en weder op gelijke wijze bij Kon. Besluit van 29 Julij 1868 (*Stbl.* N°. 115 en 116) afgeschaft en door administratiën vervangen. Daarentegen is de opheffing der afzonderlijke administratiën van Eerediensten en de verdeeling harer werkzaamheden onder verschillende

departementen bij Kon. Besluit van 29 October 1870 (*Stbl.* N°. 173) als een algemeene maatregel van inwendig bestuur behandeld. Echter was, onder hetzelfde Ministerie, bij Kon. Besluit van 2 Augustus 1869 N°. 189, zonder den Raad van State te hooren, het beheer der telegrafen van het departement van Binnenlandsche Zaken naar dat van Financiën overgebragt. Laatstgenoemd antecedent werd gevolgd bij het Kon. Besluit van 10 September 1874 N°. 14, waarbij het beheer der rijksgestichten van het departement van Binnenlandsche Zaken naar dat van Justitie overging. Ook werd de Raad van State niet gehoord over de instelling van een nieuw departement van Waterstaat Handel en Nijverheid bij Kon. Besluit van 6 November 1877 (*Stbl.* N°. 194).

De vorm van dit Besluit gaf aanleiding tot aanmerkingen in een voorloopig verslag der Tweede Kamer, waartegen de Regering aanvoerde, dat het hooren van den Raad van State alleen vereischt wordt voor die besluiten, welke verpligtingen aan de ingezetenen opleggen. In de zitting der Tweede Kamer van 6 December 1877 werd het punt door onderscheidene leden en door den Minister van Binnenlandsche Zaken, den Heer Kappeyne, besproken. Laatstgenoemde hield de stelling vol, dat de instelling van departementen van algemeen bestuur geen algemeene maatregel van inwendig bestuur is, en dat volgens art. 73 alinea 1 dit onderwerp „uitsluitend door den „Koning, naar welgevallen, d. i. zoo als Hij goed vindt", wordt uitgemaakt.

Vóór 1848 werd door den Hoogen Raad beslist, o. a. bij arresten van 10 October 1843 en 26 Mei 1846, dat aan Kon. Besluiten, waaromtrent de Raad van State had moeten worden gehoord, maar niet gehoord was, elke verbindende kracht moet worden ontzegd. Zie *Ned. R.* d. XVI bl. 31 en d. XXIII bl. 381.

Deze zelfde vraag, en die over de verantwoordelijkheid van den Minister in zoodanig geval, werden behandeld in een rapport eener Commissie van vijf leden der Tweede Kamer van den 18 Junij 1845, betreffende een Kon. Besluit van 6 November 1844 N°. 11, dat tijdelijke wijzigingen bragt in het toen vigerend Regerings-Reglement van Suriname. De Commissie oordeelde, dat de Grondwet het hooren van den Raad van State over dat Besluit voorschreef, en dat dit verkeerdelijk was nagelaten, maar dat in dit verzuim slechts eene dwaling te goeder trouw moest worden gezien, te meer omdat de

Koning toch niet het advies van den Raad behoefde te volgen. Dit laatste argument komt niet zeer afdoende voor.

www.liblool.com.cn

Op het adres aan den Koning, door de Commissie over de zaken van Suriname voorgesteld, poogden Thorbecke en eenige andere leden der Kamer een amendement te doen aannemen, strekkende om op de ongrondwettigheid van het Kon. Besluit te wijzen; maar dit werd den 25 Junij 1845 afgestemd.

Thans schijnt art. 3 *b* der wet op de ministerieele verantwoordelijkheid mede te brengen, dat een Minister, die medewerkt om bij gewoon besluit een maatregel van inwendig bestuur te veranderen of af te schaffen, strafbaar is; waaruit dan ook de ongeldigheid van zoodanig besluit volgt.

In de zitting der Tweede Kamer van 28 November 1872 opperde de Heer Godefroi de vraag: of bij gewoon Kon. Besluit dispensatie kan worden verleend van een algemeenen maatregel van inwendig bestuur? en beantwoordde die ontkennend, hetgeen door andere leden en den Minister Geertsema werd tegengesproken. De vraag is door de Kamer niet beslist, toen zij zich den 29 November 1872 vereenigde met eene conclusie tot afkeuring der dispensatiën van de vereischten van toelating tot de akademische examens. Reeds had de Eerste Kamer in hare zitting van 11 Junij 1872 zich vereenigd met eene conclusie voorgesteld door den Heer Messchert van Vollenhoven, waarin het voortdurend geven van dispensatiën omtrent datzelfde onderwerp *zeer bedenkelijk* werd genoemd. In eene nota van 15 Mei 1872 (*Bijblad* I, bl. 317) had de Minister Thorbecke de wettigheid van die dispensatiën uitdrukkelijk verdedigd. Maar dit regtspunt werd bij de openbare beraadslaging niet aangeroerd, en de Regering nam op 11 Junij, wegens de toen bestaande krisis, aan de beraadslaging geen deel.

Ook deze quaestie is dus praktisch nog onbeslist.

ART. 73, alinea 1.

De Koning stelt ministerieele departementen in, benoemt er de hoofden van, en ontslaat die naar welgevallen.

Het schijnt niet twijfelachtig, of de woorden: *naar welgevallen* betreffen niet alleen het ontslag van Ministers, maar al de handelingen des Konings, in deze alinea opgenoemd. Niet alleen zou de zinsnede eene ongerijmde strekking hebben, zoo men haar opvatte, als handelde de Koning *niet naar welgevallen* bij de instelling van ministerieele departementen en bij

de benoeming van Ministers; maar de geschiedenis dezer grondwettige bepaling wijst duidelijk hare bedoeling aan, om aan den Koning de volkomen vrije hand in dit onderwerp te laten.

www.libtool.com.cn

De Grondwet van 1815 ontleende deze zinsnede (art. 75) aan die van 1814 (art. 35); en deze nam haar over uit de Constitutie van 1806 (art. 27), welke, in tegenoverstelling van vorige Staatsregelingen en van de Constitutionneele wetten van datzelfde jaar (afd. III, art. 5), het getal en de benamingen der ministerieele departementen aan het Hoofd van den Staat overliet. Het is trouwens duidelijk, dat bij de zamenstelling van een Ministerie of bij de vervulling eener vacature van Minister, het verlangen of de noodzakelijkheid om departementen in te stellen of te wijzigen, in naauw verband kan staan met de keuze van personen.

De uitdrukking zelve: *naar welgevallen* (Fr. text: *à volonté*) beteekent zeer zeker, dat alleen de Koning over deze onderwerpen beslist, zonder het goedvinden der Staten-Generaal te behoeven. Zonder grondwetschennis (art. 73 in verband met art. 121) kunnen dus de Kamers der Staten-Generaal geen votum van afkeuring geven omtrent het oprigten van een nieuw departement of het afschaffen daarvan. Of de grondwetgever ook heeft willen te kennen geven, dat de Raad van State daarover niet moest worden gehoord, is zeer twijfelachtig. *In jure constituendo* schijnt het advies van dien Raad wel nuttig bij de instelling of afschaffing van ministerieele departementen, omdat die diep ingrijpt in het algemeen bestuur.

Ten onregte is wel eens beweerd, dat het ministerieel contreseign niet zou vereischt worden op de Kon. Besluiten, uit art. 73 alinea 1 voortvloeijende; met het oog op alinea 4 van hetzelfde artikel komt mij deze meening onhoudbaar voor.

Zuiver theoretisch beschouwd, ware er *in jure constituendo* veel te zeggen vóór zoodanige uitzondering; want de aanstelling en het ontslag van Ministers zijn eigene, persoonlijke daden des Konings. En een aftredend Minister kan veelal niet medewerken tot de keus van een opvolger, wiens optreding hij welligt in strijd met 's lands belang acht. Praktisch heeft het bezwaar zich echter nog niet voorgedaan, dat geen der in functie zijnde Ministers gezind was om een ontslag of eene benoeming te contrasigneren.

Ook geeft de behoefte aan ministerieele medeonderteekening den waarborg van eenig rijp beraad. Een ontslag en eene

benoeming van Ministers *ab irato* zouden gevaarlijk kunnen zijn.

Het spreekt echter van zelf, dat het beginsel van art. 53 der Grondwet hier uit den aard der zaak beperkt wordt; de Minister, die de benoeming van een opvolger of van een lid van een nieuw Ministerie mede onderteekent, kan in den regel niet worden beschouwd als 's Konings raadsman over die benoeming; hij is alleen verantwoordelijk, dat de benoemde legaal bevoegd is, m. a. w. dat hij Nederlander is.

www.libtool.com.cn

In hoeverre de Koning bij het ontslag en de keuze Zijner Ministers moet letten op de wenschen der meerderheid in de Kamers of van een groot deel des volks, laat zich niet onder wettelijke voorschriften brengen. De Grondwet moet daaromtrent niets bevatten; haar monarchaal karakter zou verloren gaan, zoodra een andere invloed dan die des Konings op die benoemingen erkend wierd. De Staten-Generaal mogen daarover ook geen votum uitbrengen.

Feitelijk zal niettemin de invloed der Staten-Generaal op het ontslaan en benoemen der Ministers altijd zeer groot blijven; want, zoo de Grondwet hun elk dwangmiddel tegenover den Koning ontzegt, staat het echter in hunne magt, de Ministers in het bestuur van 's lands zaken zóó te bemoeijelijken, dat dezen zich genoopt vinden, hun ontslag te verzoeken. Zij kunnen dit doen met of zonder grieven, aan den gang van zaken ontleend. Zij kunnen het doen, zoo lang en zoo dikwijls, totdat een door hen verlangd Ministerie optreedt. Zij kunnen daarbij in het wezen der zaak gelijk hebben en 's lands welzijn behartigen; maar zij kunnen ook onder den invloed van blinde partijschap, vooroordeel of bekrompene jaloezij handelen. Ja, er kan bederf in het parlement ontstaan, zoodat de leden der Kamers hunne betrekking beschouwen als een middel om hooge staatsambten of voordeelen te vermeesteren.

Deze toestanden en de gevaren, die zij na zich slepen, zijn hier te lande, zoowel als elders, onafscheidelijk van den constitutionneelen regeringsvorm.

Het kwaad, dat daarin steekt, wordt gewoonlijk *parlementarisme* genoemd. Om het te breidelen behoeft de Souverein vastheid van wil, indrukmakende en innemende vormen en voortdurende aandacht op de verschijnselen van het openbare leven; bovenal eenparigheid met zichzelf.

Vandaar, dat het karakter en de persoonlijke denkwijze van den Vorst in alle constitutionneel geregeerde landen altijd

van zeer grooten invloed op de werking der grondwettige instellingen zijn geweest. Merkwaardige bijdragen tot het gebruik der koninklijke magt in deze gewigtige zaken, ontleend aan het staatsleven van Engeland en België, vindt men in de *Mémoires* van den baron de Stockmar, den geneesheer en raadsman der Koningin van Grootbrittannië.

Omtrent de pligten der Ministers in kritieke oogenblikken zeide, tijdens het keizerrijk, Thiers in eene beroemde redevoering (26 Februarij 1866): „On n'a plus même besoin de „stipuler la responsabilité ministérielle. On a adopté en effet „la plus simple des formes. On place les dépositaires de „l'autorité souveraine en face des élus du pays. Une solem„nelle discussion s'engage entre les uns et les autres, sous les „yeux de la couronne, sous les yeux du pays, et si, à la „suite de cette discussion, une improbation, quelque légère „qu'elle soit, se manifeste, les réprésentants de la couronne „se retirent devant cette désapprobation, et, grâce à ce pro„cédé, on a substitué à des lois draconiennes quelque chose „de bien plus honorable, la susceptibilité d'honnêtes gens, qui „ne veulent gouverner le pays qu'avec son assentiment."

Deze voorstelling der zaak is over het algemeen juist; het is voor de Ministers zelve meestal wenschelijk en raadzaam aldus te handelen; maar zij is te optimistisch; er zijn uitzonderingen; het belang van Koning en land kunnen medebrengen, zelfs in zoodanig geval niet te zwichten, wanneer 's Konings vertrouwen aan de Ministers verblijft. Dit hangt eensdeels af van het gewigt der zaken, die het Ministerie ondernomen heeft of moet ondernemen; anderdeels van den stroom der volksmeening, waarop men moet letten.

De ministerieele ambtseed, door de vorige Grondwet (art 78) vermeld, schijnt verkeerdelijk in die van 1848 weggelaten; er is iets ongerijmds in, dat een der Ministers beëedigd zou kunnen werkzaam zijn, een ander zonder eed; of dat de ambtseed van tijd tot tijd naar willekeur zou worden veranderd. Tot heden hebben alle Ministers den ambtseed en den eed van zuivering in 's Konings handen afgelegd. Den ambtseed vindt men bij den Heer Lenting, *Korte Aant.* bl. 91.

Ook ontbreekt iedere grondwettige bepaling omtrent het ontslaan van Ministers op hun verzoek. De usantie brengt mede, dat een Minister moet werkzaam blijven, tot dat zijn verzoek om ontslag is ingewilligd, maar dat hij geen andere

dan zeer eenvoudige of spoedvereischende zaken behandelt, zoolang op dat verzoek niet beschikt is. Dit laatste berust echter op geen regtsbeginsel, en vloeit slechts uit de openbaarheid voort, die feitelijk aan het verzoek is gegeven.

www.libtool.com.cn

Alinea 3: *Hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet.*

Deze alinea, in verband met art. 5 alinea 3 der additionneele artikelen, heeft tot het dwaalbegrip aanleiding gegeven, dat de verantwoordelijkheid in regten van Ministers voor misdrijven in de uitoefening van hun ambt gepleegd, eerst dagteekent van het bestaan eener wet op de ministerieele verantwoordelijkheid, zijnde de wet van 22 April 1855 (*Stbl.* N°. 33).

Men vergete evenwel niet, dat Ministers ten allen tijde verantwoordelijk zijn geweest aan hun Souverein; en dat eenige ambtsmisdrijven, door Ministers als zoodanig gepleegd, zijn vermeld in den *Code pénal*, art. 80, 81, 115, 116, 117, 166, 188; ook schrijft art. 177 der Grondwet van 1815 voor, dat Ministers „wegens misdrijven in het uitoefenen van derzelver „functiën begaan," worden vervolgd voor den Hoogen Raad, na bekomen verlof van de Staten-Generaal. Deze bepaling leverde aan Mr. J. D. Meijer (1817) een gewigtig argument vóór zijn advies om, nog onder vigueur der Fransche wetboeken, *eenen provisionneelen Hoogen Raad* in te voeren. Wel is hieraan geen gehoor gegeven, maar in de Nederlandsche wetboeken, bestemd om in 1830 te worden ingevoerd, zoowel als die in 1838 zijn ingevoerd, werden bepalingen ter uitvoering van art. 177 der Grondwet opgenomen. Artikel 92 *Wet Regterl. organisatie;* art. 318 tot 325 *Wetb. van Strafvordering.*

Toen Koning Willem I in de bekende Kon. Boodschap van 11 December 1829 zijne afkeuring over „de zoogenaamde „ministerieele verantwoordelijkheid" uitdrukte, ging hij dan ook niet zóóver, de aansprakelijkheid der Ministers voor ambtsmisdrijven te ontkennen, maar wilde, onvoorzigtig en ondoordacht, de leer handhaven, dat de Ministers uitsluitend jegens den Koning, niet jegens de volksvertegenwoordiging, verantwoordelijk waren.

De tegenzin en wederstand tegen deze leer gaf het aanzijn aan art. 89, 90, 91 en 134 der Belgische Constitutie, en art. 75, 76 en 77 der Nederlandsche Grondwet van 1840.

De éénige zakelijke wijzigingen in 1848 in de toen bestaande regeling gebragt, zijn: 1°. het voorschrift, om eene speciale

wet over de verantwoordelijkheid der Ministers te maken; 2°. de bepaling, dat hetzij de Koning of de Tweede Kamer de vervolging van Ministers wegens ambtsmisdrijven kan gelasten. Art. 159. — Het is alleen in dit laatste opzigt, dat de Ministers van bedenkelijker conditie zijn geworden, dan onder de Grondwet van 1840, omdat destijds de beide Kamers verlof tot hunne vervolging konden verleenen of weigeren, maar niet ééne Kamer het initiatief der vervolging kon nemen.

www.libtool.com.cn

Sedert 1855 behoort Nederland tot de zeer weinige Staten, die eene strafwet bezitten, waarin de ambtsmisdrijven, uitsluitend aan het ministerambt eigen, zijn omschreven. In die wet zijn echter eenige gapingen. Bij de behandeling dier organieke wet stemden de Regering en de groote meerderheid der Kamers daarin overeen, dat geene staatkundige verantwoordelijkheid in de wet moest worden vermeld. Vandaar dat geen andere misdrijven worden opgenoemd, dan illegale handelingen en verzuimen; maar regeringsdaden, die de veiligheid van het land in gevaar brengen, die zelfs tot oorlog aanleiding geven; schadelijke overeenkomsten; grof verzuim van punten van verdediging tegen den vijand of tegen het water, enz. blijven buiten aanmerking. In de zitting der Tweede Kamer van 18 Februarij 1855 wees de Heer Mackay op die leemte; maar zijne stem vond geen weerklank.

Wat den vorm van procederen betreft, deze is bij de wet geregeld alleen voor de vervolging der misdrijven in die wet opgenoemd (art. 5); op andere ambtsmisdrijven van Ministers blijven wel de bepalingen van den *Code pénal* toepasselijk (art. 35); maar de vervolging van deze daden is alleen in den XIV^den^ Titel van het Wetboek van Strafvordering geregeld, welke in verband staat met art. 177 der Grondwet van 1815.

Er is dus nog eene wet noodig om genoemden Titel in overeenstemming te brengen met art. 159 der tegenwoordige Grondwet. In de zitting der Tweede Kamer van 21 Februarij 1855 hebben de Heeren Dullert en van Rappard zich over deze leemte beklaagd, die echter niet is aangevuld; ook niet later, wegens de bestaande voornemens om het Wetboek van Strafvordering geheel te herzien.

Het is opmerkelijk, dat noch de Grondwet, noch de wet van 1855 het geval vermeldt, dat degeen, tegen wien de ministerieele verantwoordelijkheid zal worden ingeroepen, reeds als Minister is afgetreden. In zijne eerste uitgave der *Aan-*

teekeningen op de Grondwet stelde Thorbecke bij art. 177 der Grondwet van 1815 de vraag: „*Worden zij nimmer in regten „betrokken: nimmer*, heet dat, ook na den afloop hunner func- „tiën niet? Waarschijnlijk is dit de meening, maar zij is niet „boven twijfel verheven. *Zij*, dat is, de leden van de Staten- „Generaal, en de ambtenaren in den voorgaanden volzin ge- „noemd. Maar dezen hebben, na den afloop hunner functiën, „opgehouden leden van de Staten-Generaal of die ambtenaren „te zijn. Waarom, zoo men dit heeft bedoeld, in stede van „*zij* niet gezegd *die personen*? Of aldus: *worden die personen, „ook na het einde hunner functiën, niet in regten betrokken*?" Terwijl de tusschenkomst der Staten-Generaal in de Grondwet van 1815 vereischt werd om Ministers, Leden der Kamers enz. tegen ligtvaardige vervolgingen te behoeden, komt in de tegenwoordige Grondwet de Tweede Kamer integendeel als aanklaagster voor, en heeft zij het regt, de vervolging te eischen (art. 159). Bij deze veranderde verhouding was er des te meer reden, om uitdrukkelijk te bepalen, of de buitengewone aanklagt en de buitengewone beregting ook op afgetreden Ministers toepasselijk zouden zijn. Dit is echter niet geschied; noch de Staatscommissie noch de grondwetgevers schijnen daaraan te hebben gedacht.

In de wet van 1855, art. 14, wordt het geval verondersteld, dat de Minister vóór of gedurende het onderzoek der Commissie uit de Tweede Kamer is afgetreden; en ingewikkeld beslist dit artikel, dat dit onderzoek, en de vervolging voor den Hoogen Raad in dat geval toch voortgang kunnen hebben. Maar de wet spreekt noch van een Kon. Besluit tot vervolging, noch van eene aanklagt bij de Tweede Kamer (art. 5, 6, 7) tegen afgetreden Ministers.

Bij het stilzwijgen der Grondwet schijnt dit met algemeene beginselen van strafwetgeving wel te strooken. Is eenmaal eene eerste daad van aanklagt of vervolging gesteld, dan moet het aan den beklaagden Minister niet vrijstaan, door het vragen van ontslag, zich aan veroordeeling te onttrekken; de aanklagt en het proces moeten dus haren loop hebben, en dan brengt tevens de billijkheid mede, dat de beklaagde het *forum privilegiatum* (den Hoogen Raad) behoude, waarop hij anders als privaat persoon geen regt meer zou hebben. Maar iets anders is het, het oordeel van de Hooge collegiën van Staat in te roepen tegenover een particulier

wegens hetgeen deze als Minister, vóór de aanklagt, mag hebben misdreven. Hiertoe kan men zonder uitdrukkelijke grondwettige bepaling niet overgaan.

www.nbtboek.com.cn

Het ware intusschen wenschelijk, dat de Grondwet zoodanige bepaling bevatte, zij het met een termijn van weinige jaren na de aftreding. Ook wanneer een van misdrijf verdacht Minister is afgetreden, kan het nuttig en noodig zijn, dat de hem ten laste gelegde daden geregtelijk worden onderzocht.

Het kan zelfs gebeuren, dat de bouwstoffen voor eene gegronde aanklagt eerst na de aftreding des Ministers kunnen worden verkregen. Dit punt is *in jure constituendo* goed uituiteengezet door van Kerckhove van Denterghem, *de la responsabilité des ministres*, p. 62 s. [1])

Behalve de strafregtelijke komt nog de financieele verantwoordelijkheid der Ministers in aanmerking. Misschien zou de wetgever, ter uitvoering van art. 73 alinea 3 der Grondwet, hebben kunnen volstaan met naar de algemeene regelen van het burgerlijk regt omtrent onregtmatige daden te verwijzen (art. 1401 B. W.).

Art. 36 der wet van 1855 gaat ook van dat beginsel uit, en behelst alleen eene bepaling omtrent het bewijsmiddel voor die actie. Maar art. 37 veronderstelt nog eene andere geldelijke verantwoordelijkheid, namelijk die van het beheer der begrooting, en verwijst daaromtrent naar eene nadere wet, die tot heden niet is gemaakt. Het is bekend, dat deze bepaling is ontstaan uit de vrees, om bij de regeling, die de Regering had voorgesteld, vooruit te loopen op de toekomstige wet op de comptabiliteit. Deze vrees was oorzaak, dat in de zitting der Tweede Kamer van 21 Februarij 1855 de Regering de hand reikte aan een amendement van den Heer van Rappard, om al de bepalingen van haar wetsontwerp over de geldelijke verantwoordelijkheid door het tegenwoordige artikel 37 te vervangen.

Door die betreurenswaardige beslissing is er een vreemde regtstoestand geboren. De Rekenkamer kan het beheer der Ministers in functie wel controleren volgens de wet van 5 October 1841 (*Stbl.* N°. 40), maar heeft geen bevoegdheid om hen persoonlijk geldelijk te bezwaren, omdat zij, volgens die-

1) De artikelen 355 en 356 van het ontwerp Wetboek van Strafregt vervangen art. 3 en 29 van de wet van 1855; welke van de overige artikelen dier wet van kracht zullen blijven bij de invoering van dat Wetboek, waag ik niet te beslissen.

zelfde wet, geen „rekenpligtige ambtenaren" zijn. En zoo de Staat eene gewone regtsvordering uit onregtmatige daad instelde tegen een Minister wegens overschrijding van een begrootingspost of het sluiten van een onwettig contract, kan hem worden tegengeworpen, dat die aansprakelijkheid op eene speciale wet moet rusten, en dus niet naar het gemeene regt kan worden geldend gemaakt.

www.jbtool.com.cn

Zelfs de hoofdbeginselen omtrent geldelijke aansprakelijkheid zijn niet uitgemaakt, namelijk: 1°. in hoever de Ministers overeenkomsten mogen sluiten omtrent sommen en onderwerpen, niet op de begrooting vermeld; en 2°. welke financieele verbindtenissen van den Staat eene voorafgaande wettelijke bekrachtiging behoeven. Over dit laatste punt nam de Tweede Kamer op den 17 December 1877 en den 6 Mei 1878 lijnregt tegenstrijdige beslissingen. Ik kom bij art. 122 der Grondwet hierop terug.

ART. 76.

De regtstreeksche volkskeuze van leden der Staten-Generaal werd in 1848 algemeen als eene proef beschouwd, waaraan men zich, bij de algemeene herziening der Grondwet, niet wel kon onttrekken, hoewel zeer velen er gevaar in zagen. De Staats-commissie en de Regering aarzelden niet, de noodzakelijkheid van deze diep ingrijpende hervorming te erkennen; de toenmalige Tweede Kamer ging er zeer noode toe over. Zij vreesde, blijkens de gewisselde stukken, hartstogt, kuiperij en wanorde bij de verkiezingen, overheersching der meerderheid door eene ondernemende minderheid, en overwigt van het demokratische beginsel ten nadeele van de koninklijke magt.

De meerderheid van de Kamers liet zich bewegen, de middelen tot bestrijding van de beide eerste bezwaren aan de te maken kieswet over te laten, welke (luidens art. 5 der additionneele artikelen) zou worden behandeld door de Staten-Generaal, gekozen overeenkomstig het voorloopige kies-reglement, en dus in enkele kiesdistricten en bij volstrekte meerderheid dergenen die toen volgens de oude reglementen kiesgeregtigd waren voor de provinciale en plaatselijke vertegenwoordiging. Maar uit bezorgdheid omtrent de verhouding van de nieuwe volksvertegenwoordiging tot de Kroon, hield de Tweede Kamer vast aan deze voorwaarde, dat de leden der Eerste Kamer niet regtstreeks door het volk zouden wor-

den gekozen. Toen aan dit verlangen, door eene aanmerkelijke wijziging van het eerste voorstel der Regering, was voldaan (art. 78), was het pleit der regtstreeksche verkiezingen voor de Tweede Kamer gewonnen. Op art. 76 viel wel o. a. de aanmerking, dat er te veel bijzonderheden in geregeld werden, en de aanstaande wetgever in deze nieuwe zaak te zeer aan banden werd gelegd; maar de tegenstanders onthielden zich van aan te wijzen, welke bepalingen dan zouden moeten vervallen. Intusschen komt die aanmerking, in het licht van onzen tijd, wel gegrond voor; er zijn hervormingen in het kiesstelsel, sommige met goed gevolg in andere landen beproefd die ook in Nederland voorstanders vinden, maar die ten onzent niet zonder nieuwe grondwetherziening in discussie kunnen komen; als daar zijn: het algemeene stemregt, de éénheid van census, het stemregt der zoogenaamde capaciteiten, de stelsels van Hare, van Naville en van den Heer Mr. Olivier, uiteengezet in zijn werk *over de Staten-Generaal.*

Daarentegen heeft weder de grondwetgever twijfel laten bestaan omtrent zijnen wil ten aanzien van de verdeeling van het land in enkele of meervoudige kiesdistricten.

De waarheid is, dat de Regering in 1848, het voetspoor van de Staats-commissie in hoofdzaak volgende, dezelfde punten grondwettig heeft willen regelen, die in de Belgische Constitutie waren geregeld. Men schreef de artt. 47, 48 en 49 van die Constitutie niet na; maar men volgde die, met zoodanige wijzigingen, als men meende noodig te zijn om blijk van Nederlandsche bedachtzaamheid te geven; ongelukkig verraden juist deze wijzigingen niet het helderste inzigt in de toekomstige werking van het grondwettige kiesstelsel.

Letten wij op de verschillende bepalingen van art. 76, ieder afzonderlijk.

De leden der Tweede Kamer worden in de kiesdistricten, waarin het Rijk verdeeld wordt, gekozen. In het voorstel der Staats-commissie en in de eerste redactie der Regering las men, dat *elke provincie* in kiesdistricten wordt verdeeld, even als in art. 48 der Belgische Constitutie; hetzelfde was aangenomen in het ontwerp Voorloopig Kiesreglement, en is aldaar blijven staan (art. 6). Op eene aanmerking in het Voorloopig Verslag zijn de woorden: *elke provincie* vervangen door: *het Rijk*, ten einde meer ruimte voor de nadere regeling te laten. Maar wie werd tot die allerbelangrijkste regeling geroepen?

Het Belgische artikel 48 roept daartoe den wetgever, terwijl het tevens, door de woorden: *par telles divisions de provinces et dans tels lieux que la loi détermine*, eenigermate perken stelt aan eene willekeurige en onbepaald veranderlijke indeeling der kiesdistricten en onderkiesdistricten.

Ten gevolge hiervan heeft België eene groote stabiliteit in zijne politieke indeeling verkregen. Nu nog, na menigvuldige wijzigingen in de kieswet en in het getal leden der beide Kamers, is de oorspronkelijke indeeling der kiesdistricten, vastgesteld bij de wet van 3 Maart 1831, van kracht; althans zij heeft geene andere wijziging ondergaan, dan die voor de provinciën Limburg en Luxemburg noodig was geworden in 1839, ten gevolge van het verlies van grondgebied. Die indeeling is op nieuw bekrachtigd bij den Code électoral van 1872, en onaangeroerd gelaten bij de latere wetten. — Deze bestendigheid in België steekt m. i. gunstig af bij de talrijke verschikkingen in de Nederlandsche kiesdistricten sedert 1848, waarvan het nut zeer betwistbaar is.

Ons art. 76 bepaalt niet, *wie* het Rijk in kiesdistricten zal verdeelen; maar blijkbaar is de bedoeling, hoewel slechts ten halve uitgedrukt, dat die indeeling administratief zal geschieden. Immers in het slot van het artikel wordt alleen voor den census, en in art. 77 alinea 2 voor *de verdere regels ten aanzien van het kiesregt*, naar de kieswet verwezen, dus niet voor de indeeling der districten, die ook in het Voorloopig Kiesreglement, art. 6, aan Gedeputeerde Staten is overgelaten. En, terwijl overigens op de eerste redactie van het Voorloopig Kiesreglement vele aanmerkingen werden gemaakt en wijzigingen verlangd, lokte juist die opdragt aan Gedeputeerde Staten geene aanmerking uit. — Geheel hiermede overeenkomstig was het ontwerp kieswet van de Minister de Kempenaer, dat den 21 Mei 1849 aan de Tweede Kamer werd toegezonden. Art. 30 bepaalde het getal kiesdistricten in iedere provincie en droeg de indeeling aan Gedeputeerde Staten op; en aan dit stelsel werd vastgehouden bij het gewijzigd ontwerp (22 Augustus 1849), hoewel, blijkens het Voorloopig Verslag, de meerderheid in de afdeelingen wenschte, dat de districten bij de wet zouden worden vastgesteld, zonder zich aan de grenzen der provinciën te storen, althans waar overschrijding van die grenzen dienen kon, om zielentallen tot 45000 vol te maken. De Regering hield vol, dat „naar de bedoeling

„van den grondwetgever, de indeeling eene zaak van uitvoe-
„ring, niet van wetgeving, was." — Bij de aanbieding der
www.libtool.com.cn
ontwerp-kieswet van 1850 (1 Mei) nam de Minister Thorbecke als uitgemaakt aan, dat de provinciale grenzen niet moesten worden in acht genomen, en dus de indeeling niet door Gedeputeerde Staten, maar òf door de Regering òf bij de wet zou moeten geschieden. In dit alternatief verkoos hij de indeeling bij de wet, hoewel niet door de Grondwet gevorderd, en wel op vaste tijdperken (om de vijf jaren volgens art. 100, thans art. 99). „Zij oefent op den geest en uitslag der verkie-
„zingen een te grooten invloed uit, om aan het goedvinden des
„Gouvernements te kunnen worden overgelaten." Deze opmerking in de Memorie van Toelichting was volkomen juist; eene Regering, die de kiesdistricten te verschikken had, zou van die magt gebruik en misbruik kunnen maken; maar voor dit gevaar is nu een ander in de plaats getreden, dat, namelijk, bij de telken 5 jaren voorkomende herziening, de schijn van politieken toeleg door geene Regering, hoe zij het ook aanlegge, wordt vermeden, en dat de leden der Tweede Kamer, d. i. de regtstreeks belanghebbenden, op iedere herziening een beslissenden invloed uitoefenen. Reeds bij de eerste wettelijke indeeling kwamen politieke bijoogmerken ter sprake, ondanks de groote voorzigtigheid, waarmede de Minister Thorbecke de zaak behandelde. De Regering had aan 4 commissiën van leden uit Gedeputeerde Staten opgedragen, zoowel den census als de indeeling der kiesdistricten voor te bereiden, eerst afzonderlijk, daarna gezamenlijk; zij week echter aanmerkelijk af van de ontwerpen dezer commissiën, en legde die, wat de indeeling betreft, zoo goed als ter zijde.

Ook trok het de aandacht, dat de Minister op den 14 Junij 1850 verklaarde, dat het voor hem *een beginsel* was, groote districten van 90000 zielen te vormen, maar evenwel 9 districten van 45000 zielen voordroeg, welk getal, ten gevolge van een amendement van den Heer van Nispen van Sevenaer, tot 11 aangroeide. Tegen dat ingrijpend amendement, hetwelk al de Geldersche districten wijzigde, maakte de Minister zeer weinig bezwaar, en de destijds sterke ministerieele meerderheid nam het aan, terwijl aan een geheel soortgelijk, maar minder omvattend amendement van den Heer Schiffer, om het district Gorinchem tot een dubbel district te maken, een volhardende tegenstand beschoren was. — Bij de herzieningen der tabel,

behoorende bij art. 99 der kieswet, in 1858, 1864, 1869 en 1878, trad ditzelfde verschijnsel telkens op den voorgrond; in 1858 het minst.

Over het verschikken van kiesdistricten tot bevordering van politieke en persoonlijke oogmerken, ook in het buitenland (in N.-Amerika noemt men het: *gerrymandering*), gaf de Heer Wintgens eene uitnemende beschouwing in de zitting der Tweede Kamer van 19 December 1877.

Deze zaak levert een ernstig bezwaar op, dat veel invloed heeft op de werking onzer constitutionneele instellingen; zijn eenmaal dergelijke praktijken aan de leiders of leden eener politieke partij gelukt, dan doen zij zich, natuurlijk, in steeds toenemende mate voor; en dan leidt dit zelfs tot een tweeden stap, namelijk om de uitvoering van de wettelijke herziening der kies-tabel te belemmeren en onmogelijk te maken, zoolang eene Regering aan het bestuur is, die tot die handelingen niet wil medewerken.

Het gevolg wordt dan, dat de kiezingen in haar geheel niet langer de meening van de meerderheid der kiesgeregtigden in het land uitdrukken; want eene kunstige groepering kan in verscheidene deelen des Rijks duizenden bij duizenden in de minderheid brengen, die bij eene andere groepering aanzienlijke districts-meerderheden zouden zijn geweest. Tot vermindering van het kwaad, aan de periodieke herzieningen der kiestabel verbonden, werd in het wetsontwerp tot herziening van de kieswet, den 10 Februarij 1877 ingediend, het voorstel gedaan, om het geheele Rijk in districten, elk van 45000 zielen, te verdeelen (behalve de 4 grootste gemeenten), welke indeeling veel minder gelegenheid tot willekeur bij verschikking overlaat, en om de herziening elke 10 jaren te doen plaats hebben, in verband met de 10jarige volkstellingen en met art. 81 der Grondwet, hetgeen een even getal jaren schijnt te vereischen. Beide deze geneesmiddelen zouden palliatieven zijn geweest; maar dergelijke middelen werken tegen zedelijke kwalen niet altijd slecht. In het Voorloopig Verslag, overigens zeer ongunstig voor het wetsontwerp, werd de laatstgenoemde wijziging (§ 42) eene verbetering genoemd.

Komt men eenmaal tot herziening van art. 76 der Grondwet, dan ware een meer afdoend middel te vinden. De grondwetgever kan zelf eene districts-verdeeling vaststellen. Wordt dan tevens het getal leden der Tweede Kamer eens voor goed

bepaald, dan is er in zeer langen tijd geen reden om wijziging te verlangen. Wil men het getal leden, zoo als nu, van tijd tot tijd vermeerderen in verband met het cijfer der bevolking, dan is ook hiermede de stabiliteit in de kiesdistricten overeen te brengen, zooals het voorbeeld van België leert, [1]) mits, in dat geval, de voorkeur wordt gegeven aan groote districten. De Grondwet zou b. v. kunnen bepalen, dat ieder der 23 arrondissementen, waarin thans het Rijk geregtelijk verdeeld is, een kiesdistrict zal uitmaken, en dat ieder kiesdistrict zoovele afgevaardigden benoemt, als het 45000-tallen van inwoners heeft, des dat bij wettelijk gebleken vermeerdering of vermindering van bevolking met volle 45000, het getal afgevaardigden uit het district met één vermeerdert of vermindert. In de *Schets van grondwetherziening*, den 22 April 1877 door den Heer van Houten ingediend (*Bijlagen* 1876/77, 140, 8, A), vindt men ditzelfde hoofddenkbeeld in een nieuw artikel 77 geformuleerd, echter zonder verwijzing naar de geregtelijke indeeling; ook wil de voorsteller het getal afgevaardigden uit ieder district met één vermeerderen, zoodra gebleken is, dat de bevolking van dat district met 30000 is toegenomen. Dit verlangen schijnt moeilijk overeen te brengen met de grondwettige verhouding van 1 : 45000, die de Heer van Houten toch wil behouden. Immers eene toeneming van 90000 zielen in een groot kiesdistrict zou, volgens het eene cijfer, eene nieuwe keuze van 2, volgens het andere, van 3 afgevaardigden te weeg brengen.

Art. 76 vervolgt: *door de meerderjarige ingezetenen, Nederlanders, in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsregten, en betalende in de directe belastingen eene som,*

Hoezeer het vreemd voorkomt, dat het *ingezetenschap* (boven en behalve het Nederlanderschap) als voorwaarde wordt gesteld van het kiesregt, en, blijkens art. 78 en 79, niet van de verkiesbaarheid (zie daartegenover het Belgische art. 50), zoo levert dit geen praktisch bezwaar op, evenmin als de min duidelijke uitdrukking: *de directe belastingen*, terwijl in art. 78 wordt gelezen: *de rijks directe belastingen.* Te regt

---

1) Van 1839 tot heden is het getal leden van de Kamer van vertegenwoordigers geklommen van 95 tot 132, en dat van den Senaat van 47 tot 66, terwijl de hoofdkiesdistricten onveranderd zijn gebleven.

heeft de kieswet, art. 2, beslist, dat geene andere dan de rijks directe belastingen bedoeld zijn.

www.dbook.com.cn

Door de aangehaalde woorden van art. 76 is het toekennen van het kiesregt aan vrouwen niet uitgesloten. Maar overigens beperken zij den gewonen wetgever in vele opzigten.

Het algemeene stemregt kan niet worden ingevoerd zonder grondwetherziening; men was in 1848 van dien maatregel afkeerig, en heeft een zoo gewigtig punt niet aan den gewonen wetgever willen overlaten.

Thans is de openbare meening meer gemeenzaam met een stelsel, dat sedert vele jaren in Frankrijk, Duitschland en Zwitserland heeft gegolden; en, zoo als ik op bl. 3 in dit opstel aanwees, deden zich reeds in 1876 zeer invloedrijke stemmen in de Staten-Generaal ten voordeele van de afschaffing van elken census hooren. Zooals dit denkbeeld in de *Schets* van den Heer van Houten wordt uitgewerkt, zouden alleen de bedeelden, zij die niet kunnen schrijven, de vrijwilligers in het leger beneden den rang van officier en de dienende miliciens van het kiesregt worden uitgesloten. Daargelaten, of juist deze uitzonderingen (in zijn stelsel) regtvaardig zijn, is de hoofdvraag deze, of, zoo als de Heer Kappeyne, als lid der Tweede Kamer, verkondigde, geen rationneele regeling van het kiesregt mogelijk zou zijn zonder afschaffing van den grondwettigen census. Zonder die stelling uitdrukkelijk terug te nemen, heeft hij echter als Minister, vóór de crisis in den zomer van 1879 geen stap in die rigting gedaan, maar betuigde in de boven (bl. 4) reeds vermelde zitting der Tweede Kamer van 4 December 1878 zijn afkeer van het algemeen stemregt, al ware het eenigzins gemitigeerd, en al wierd het slechts als een eisch der toekomst uitgesproken. Deze verklaring vond onvoorwaardelijke goedkeuring bij de leden der Eerste Kamer blijkens haar V. Verslag houdende algemeene beschouwingen over de Staatsbegrooting voor 1879, § 3. — Ook in de Tweede Kamer vond, bij de behandeling der begrooting vóór 1880, de Heer van Houten slechts bij twee zijner medeleden ondersteuning in den wensch naar het algemeen stemregt, en van vele zijden werd zijne rede tot aanbeveling daarvan tegengesproken. In de zitting van 27 November 1879 gaf de Heer van de Putte eene opmerkelijke waarschuwing (ook met het oog op de jongste voorstellen van het ministerie Kappeyne): dat zij die geen algemeen stemregt verlangen,

ook niet kunnen medewerken tot eene grondwetherziening, indien deze den slagboom van den census geheel zou opheffen. Alleen door eenige werkmansvereenigingen wordt in den laatsten tijd op algemeen stemregt aangedrongen en in dien zin gepetitionneerd. — Men kan nog niet zeggen, dat het algemeene stemregt in Nederland eene zaak van opportuniteit is, zoo als de regtstreeksche verkiezingen dit in 1848 waren.

Op de tijding, dat in Nederland het kiesregt tot het geheele volk wierd uitgebreid, zoude men van zeer vele nieuwe kiezers het antwoord vernemen: Maar daar hebben wij geen verstand van.

Natuurlijk zoude het niet lang aan voorlichters van die groote massa nieuwe kiezers ontbreken; zij toch zouden uitmaken wat men in N.-Amerika noemt: „een groot kiezerskapitaal;" maar men loopt daarbij, blijkens de ondervinding, het gevaar, dat die voorlichters meer tot de hartstogten en begeerten, dan tot de vaderlandsliefde en het gezond verstand der behoeftigen en min ontwikkelden zullen spreken. Vandaar ook elders, b. v. in Groot-Brittannië, de tegenzin van velen om het proletariaat (men zegt daar: *the unwashed*) in massa tot de stembus toe te laten.

In een goed leerboek der Britsche constitutie (uitg. 1877) zegt de liberale Londonsche hoogleeraar S. Amos: „There is „no doubt that the present franchise excludes a vast number „of persons, whose votes would be valuable to the community „and themselves. New devices will no doubt be suggested to „include these persons; and the spread of national education „will render any mode of lowering the franchise safe. But „it will probably always be well to take as an electoral test „some formal security for the genuine concern, which a voter „may properly be expected to have in the permanent welfare „of the country."

Iedere census dient om een waarborg te geven, dat de kiesgeregtigde een tastbaar medebelang heeft bij de orde en welvaart in de maatschappij, en dat hij „in hare lasten zijn „aandeel draagt" (zoo als men leest in art. 11 van de Staatsregeling der Bataafsche Republiek van 1798), terwijl de census bovendien althans eenig vermoeden geeft van geschiktheid voor eene staatkundige handeling, zoo als de uitoefening van het stemregt is. — De voorstanders van het algemeene stemregt voeren aan, dat ook de minvermogende altoos zijn deel aan de algemeene welvaart en de zegeningen van regt en

orde heeft, alsmede dat zijn stands- of klassenbelang ook wel eens invloed op 's lands bestuur mag uitoefenen, daar dat der meergegoeden dit al zeer lang heeft gedaan. Maar hierbij wordt voorbijgezien het geheel onevenredige aandeel, dat, bij opheffing van elken census, aan de nietbetalenden en minst ontwikkelden te beurt valt.

In België werd, na de algemeene verkiezingen van 1870 (die voor de behoudende partij gunstig waren geweest), door eene fractie der liberale partij eene poging gedaan om eene beweging ten voordeele van eene herziening der Constitutie in den zin van het algemeene stemregt te verwekken. In een werk, te dier gelegenheid uitgegeven (P. Devaux, *du suffrage universel*, Brux. 1871), leest men bl. 12: „C'est, en effet, un des „résultats les plus redoutables du suffrage universel et sa con„damnation la plus décisive, qu'il ne se borne pas à faire dans „l'électorat une part à l'influence des classes les moins aptes „à en remplir les devoirs, mais qu'il le soumet tout entier à „leur prépondérance numérique. Aujourdhui 106000 électeurs [1]) „concourent en Belgique au choix des membres de la répré„sentation nationale; et tous ceux qui ont été en contact avec „les divers éléments de cette population électorale savent „jusqu'à quel dégré de lumières politiques et d'indépendance „de position sa dernière couche descend. Le suffrage universel „donnerait au pays 1400000 électeurs. Les électeurs nou„veaux, moins éclairés, moins indépendants que les anciens, ne „viendraient donc pas partager seulement l'influence électorale „avec eux, mais les écraser par l'immense supériorité de leur „nombre. Les nouveaux seraient aux anciens dans la propor„tion de 13 à 1."

Wanneer het denkbeeld van den Heer van Houten in Nederland wierd verwezenlijkt, zou de overmagt der nieuwe kiezers niet zóó sterk als in België, maar toch altijd zeer belangrijk zijn.

In 1880 had men 122508 kiezers voor de Tweede Kamer op eene bevolking van 4037010 zielen, d. i. 3,03 p. c. De jongste volkstellingen hebben aangetoond dat het getal meerderjarige mannelijke ingezetenen ongeveer 25,5 p. c. van de bevolking bedraagt; dus zoude het algemeen stemregt op eens 1029327 kiesgeregtigden geven; indien men, wegens gemis aan bijkomende vereischten, 10 p. c. kan aftrekken, zal 't zeer

1) In 1879 waren er 116843.

veel zijn; er blijven dan nog 926394; dus zou de verhouding van de nieuwe kiezers tot de oude zijn, als 6,56 : 1. Neemt men tot grondslag van vergelijking de 514 Nederlandsche gemeenten, die den laagsten census (van *f* 20 aan directe belastingen) hebben, welke in België voor het geheele land geldt, dan vindt men daar, in het jaar 1877, toen deze bijzonderheid het laatst officieel is geconstateerd, 39915 kiezers op 1295003 inwoners, d. i. 3,08 p. c., terwijl het getal mannelijke meerderjarigen zou zijn 330225; waarvan weder 10 p. c. aftrekkende, geeft 297203; de nieuwe kiezers zouden tot de oude staan als bijna 6,5 : 1. — Het spreekt van zelf, dat niet al de nieuwe kiezers tot het proletariaat zouden behooren; want een zeker aantal meerderjarige mannen, die geen directe belasting betalen, omdat zij geen hoofden van huisgezinnen zijn, behooren toch tot den vermogenden en middenstand; maar de overgroote meerderheid zou altoos zonder twijfel aan de zijde der onbemiddelden zijn. En wanneer men de uitkomsten van het algemeene stemregt in Frankrijk en in Duitschland nagaat, ontbreekt het niet aan redenen van mistrouwen in die massa's kiezers.

Men lette b. v. op de meer dan middelmatige, ja zeer berispelijke keuzen, zelfs van personen met zeer slechte, bij vonnissen geconstateerde, antecedenten, die in de groote steden van Frankrijk dikwijls plaats hebben, en op de bijna 500000 stemmen, die, bij de beide laatste algemeene verkiezingen in Duitschland, op socialistische candidaten werden uitgebragt.

Maar behalve het algemeene stemregt sluit de Grondwet ook elken census uit, die niet op het betalen van directe belastingen gegrond is. Noch eenig ander bewijs van eigen vermogen, noch maatschappelijke rang, noch verdienste of bekwaamheid, kunnen in aanmerking worden genomen om aan iemand het kiesregt toe te kennen; ja zelfs hij, die tot volksvertegenwoordiger is gekozen, heeft daardoor nog niet de bevoegdheid om te kiezen. De Staatscommissie wilde het kiezerschap, zonder belasting, toekennen aan hen die den graad van doctor bezitten; Thorbecke, in zijne *Bijdrage* bl. 43, verlangde voor den gewonen wetgever de bevoegdheid „om „het kiesregt aan de zoogenaamde capaciteiten mede te deelen." Dit advies werd niet gevolgd; luidens de verklaring van den Heer Donker Curtius (in de Tweede Kamer op den 7 Junij 1850), had het Ministerie dat in 1848 de grondwetherziening voor-

droeg, alleen den maatschappelijken stand, niet de persoonlijke geschiktheid der kiezers op het oog. Bij eene nieuwe grondwetherziening zou waarschijnlijk de meening van Thorbecke in dit punt zegevieren, hoewel de uitzonderingen, die men bedoelt, moeilijk onder eene algemeene benaming te brengen zijn.

In Italië, waar de Constitutie, art. 39, den gewonen wetgever geheel vrijlaat omtrent het kiesregt, zijn de algemeene vereischten, volgens de kieswet: de leeftijd van 25 jaren, het genot der burgerlijke en burgerschapsregten, de kennis van lezen en schrijven, en het betalen van 40 lire in de directe belastingen. Van deze laatste voorwaarde zijn vrijgesteld: wegens gegoedheid, zij die 600 lire aan renten in de staatsschuld op hun naam bezitten; en wegens bekwaamheid, alle leden van akademiën en van kamers van koophandel of landbouw, de professoren, de gepromoveerden aan de universiteiten, de burgerlijke ambtenaren, de officieren, procureurs, notarissen, geneesheeren en wisselmakelaars.

Zoo men dit in Nederland, wat de bekwaamheid betreft, wilde navolgen, zoude de Grondwet het minimum van de te betalen directe belastingen moeten bepalen, en aan den gewonen wetgever de aanwijzing opdragen van zoodanige betrekkingen en bewijzen van bijzondere bekwaamheid, als welke, ook zonder die betaling, op het kiesregt zullen aanspraak geven.

Het woord: *betalende* beteekent, volgens de uitlegging in art. 2 der kieswet: *aangeslagen*, en dikwijls: *niet betalende*. Deze opvatting werd bestreden door eene minderheid in de Tweede, en door alle sprekers, ook die niettemin de kieswet aannamen, in de Eerste Kamer.

Toen Thorbecke op den 11 Junij 1850 in de Tweede Kamer en op den 2 Julij 1850 in de Eerste Kamer deze uitlegging verdedigde, voegde hij er bij, dat, „zoo het mogt voorkomen dat „velen zich lieten aanslaan om niet te betalen, de wetgever „altijd tusschenbeide zal kunnen komen, om deze *fraude électorale* te beteugelen." [1]) Het bedoelde geval heeft zich voorgedaan, en ter beteugeling is een middel voorgesteld; maar tot heden heeft de wetgevende magt zich daartoe niet ge-

1) Dit was in de Eerste Kamer in antwoord o. a. op eene rede van den Heer Corver Hooft, die op den 1 Julij 1850 voorspelde, dat men, om keuzen door te drijven, patentaanslagen zou maken, waarvan de betaling nooit zou worden vervolgd.

negen betoond. Zie art. 1, § 1, 3 en 10 van het wetsontwerp tot herziening der kieswet, van 10 Februarij 1877. [1])

www.inboot.com.cn

In België was aanvankelijk dezelfde uitlegging, als hier te lande, gegeven aan de woorden: *payant le cens* in art. 48 der Constitutie. Maar bij de wet van 30 Maart 1836 is de werkelijke betaling tot voorwaarde gesteld. Latere Belgische wetten zijn veel verder gegaan; de *Code électoral* van 18 Mei 1872, nog verscherpt bij de wet van 9 Julij 1877, eischt van den kiezer het bewijs, dat hij sedert twee jaren heeft betaald en dat hij de grondslagen der directe belasting bezit, voor welke hij is aangeslagen. Niet zóóver strekte het Nederlandsche wetsontwerp van 10 Februarij 1877; maar het gaf in art. 1, § 8 de gelegenheid om tegen een aangeslagene het bewijs te leveren, dat hij de grondslagen der belasting niet bezit, en hem op dien grond van de kiezerslijsten te doen schrappen, en in art. 4 bepaalde het eene straf op de zoogenaamde kiezersfabricatie.

Het slot van art. 76 luidt: *die overeenkomstig met de plaatselijke gesteldheid, doch niet beneden het bedrag van f 20, noch boven dat van f 160, in de kieswet zal worden vereischt.* Met de woorden: *plaatselijke gesteldheid*, heeft de grondwetgever eene duistere en moeilijke opgave aan den gewonen wetgever gesteld. Hij schijnt daardoor het invoeren van één zelfden belastingcensus voor het geheele land te hebben willen uitsluiten. Althans dit is de gewone opvatting. Maar waarom de Grondwet dit zou hebben verboden, blijft een raadsel. En verbiedt zij het ook wel? De wetgever, die de kieswet maakt of herziet, zal toch altoos kunnen oordeelen, dat de plaatselijke gesteldheid te weinig verschil oplevert om meer dan éénen census voor te schrijven. De aanduiding van een grondwettig minimum ware volkomen voldoende geweest.

Zooals die ongelukkige woorden er nu staan, is de eenvoudige, natuurlijke beteekenis van het woord: *plaatselijke* die van: *gemeentelijke* (dus de gesteldheid der gemeenten), in welken zin het woord: *plaatselijke* ook in art. 142 en 143 der Grondwet voorkomt, alsmede in het Voorloopig Kiesreglement. Aan die voor de hand liggende beteekenis hield ook de Minister de Kempenaer

---

1) Reeds in de zitting der Tweede Kamer van 29 Nov. 1853 werden ergerlijke misbruiken, door twee partijen in het district Nijmegen gepleegd, geconstateerd. In die van 17 December 1858 klaagde de Heer Godefroi over dergelijke op andere plaatsen. Den 24 Mei 1876 werd de fraude, te Elst gepleegd, door de Kamer erkend.

bij de voordragt van zijn ontwerp-kieswet vast. In het Voorloopig Verslag (30 Junij 1849) werd, tegenover dat voorstel, voor het eerst de leer verkondigd, dat de toestand van elk kiesdistrict als „de plaatselijke gesteldheid" moet worden beschouwd. In zijne rede van 10 Junij 1850 (in de Tweede Kamer) stelde de Minister Thorbecke dit laatste als beginsel, maar erkende dat uitzonderingen voor enkele onderdeelen van districten moesten worden gemaakt. Van dat beginsel is intusschen de wetgever later ten eenenmale afgeweken; want bij elke der vier wetten tot herziening der tabel, behoorende bij art. 99 der kieswet, is bepaald, dat in de gemeenten, die van een district naar een ander werden overgebragt, de census onveranderd zou blijven; er is dus geen districts-census meer; hierdoor is ook de tabel, behoorende bij art. 1 der kieswet, zoo goed als onverstaanbaar geworden.

Maar vooral over hetgeen door *gesteldheid* te verstaan is, liepen de gevoelens sedert 1848 uiteen. Vijf verschillende opvattingen zijn, voor zoover mij bekend is, geopperd.

1°. door *plaatselijke gesteldheid* wordt bedoeld: inachtneming van den plaatselijken toestand omtrent de kiesgeregtigdheid, die in 1848, dus onder de vorige Grondwet, bestond. Daarvan gaat art. 2 van het Voorloopig Kiesreglement uit. En deze opinie vindt steun in hetgeen de Staats-commissie in haar rapport zeide: „Wij stellen eene hoogste en laagste som voor, „waartusschen de wetgever, zonder juist genoodzaakt te zijn „tot de laagste af te dalen of tot de hoogste op te klimmen, „zich zal moeten houden; cijfers, in 1844, na onderzoek door „het Gouvernement gekozen als census der bevoegdheid om „leden der Provinciale Staten te benoemen."

Deze opvatting is, voor zooveel het platteland betreft, niet vreemd gebleven, zoowel aan de voordragt van kieswet in 1849, als aan die in 1850 gedaan. Absoluut is zij echter nooit gevolgd.

2°. de plaatselijke gesteldheid hangt af van het bedrag dat in iedere gemeente aan rijks directe belastingen wordt betaald, in verband met het zielental der bevolking. Deze zienswijze werd ontwikkeld door den heer Donker Curtius in de zitting der Tweede Kamer van 7 Junij 1850. Zij was toegepast in de ontwerp-kieswet van 1849 voor de steden; men zoude daar den census verkrijgen door het bedrag der rijks directe belastingen te deelen door het zielental, en het quotient te ver-

menigvuldigen met een factor, die in 't eerste ontwerp op 10, in het tweede op 9 voor de drie grootste en op 7 voor de overige stedelijke gemeenten werd gesteld. Zoo dit gevoelen de overhand had behouden, zou de census genoegzame zekerheid hebben gegeven, dat in iedere gemeente al de betrekkelijk meest bemiddelden kiezers zouden zijn.

www.libtool.com.cn

3°. de plaatselijke gesteldheid moet worden in acht genomen om onevenredigheid te voorkomen tusschen het getal kiezers en het zielental der bevolking, bij districten berekend.

Deze meening stond de Heer J. A. Luijben in de Tweede Kamer op den 8 Junij 1850 voor. Om haar consequent toe te passen, zou als maatstaf moeten worden aangenomen de verhouding tusschen het getal kiezers en het zielental in het district, alwaar bij het minimum van den census, evenredig de minste kiezers zijn. Dit is thans het kiesdistrict Almelo, de verhouding 1 : 39. In ieder ander district wordt dan zoodanige census bepaald als welke eene gelijke verhouding geeft. Deze opvatting is scherpzinnig en eenvoudig; zij had in 1850 tot grondslag kunnen dienen; maar zij zou thans in sommige districten een aantal personen van het kiesregt berooven, en zal om die reden niet ligt worden aangenomen.

4°. in het Voorloopig Verslag van 30 Junij 1849 en in de Memorie van Beantwoording van 30 Mei 1850 wordt de *plaatselijke gesteldheid* alzoo omschreven: „dat de census niet lager „afdale dan noodig is om geheel ongeschikte kiezers in ieder „district of gedeelte van een district uit te sluiten." Naar dit denkbeeld, waarin eigenlijk niemand een vasten maatstaf kan vinden, is de bestaande census-tabel ingerigt, met eenige niet-gemotiveerde afwijkingen van de voorstellen der commissiën aan welke het onderzoek der zaak in 1850 was opgedragen. M. a. w. er is destijds in vele opzigten een slag in geslagen.

5°. eindelijk laten de woorden: *plaatselijke gesteldheid* ook eene mildere uitlegging toe, namelijk dat het minimum van den census als algemeene regel worde gesteld, en de wetgever onderzoeke of er bijzondere redenen zijn, om in enkele rijke en sterk bevolkte gemeenten een hoogeren census aan te nemen. Deze opvatting werd verdedigd door de voorstellers van een amendement op het wetsontwerp tot herziening der kiestabel, dat den 20 April 1869 door eene motie van orde in de Tweede Kamer (met 39 tegen 30 stemmen) werd afgewezen. Aan dat amendement kwam zeer nabij het wetsontwerp

van 19 Augustus 1870, tot herziening der kieswet, van den Minister Fock, waarover het Voorloopig Verslag niet is beantwoord en dat onder het derde Ministerie Thorbecke ingetrokken is. Duidelijk werd het beginsel van een algemeenen census van *f* 20 voor het geheele Rijk, met gemotiveerde uitzonderingen, waartoe 43 (stedelijke) gemeenten werden gebragt, vooropgezet in de toelichting, door den Minister Geertsema, van het wetsontwerp tot herziening van den census, ingediend den 30 October 1872. Hierop volgde een ongunstig Verslag, waarna de Regering een uitvoerig onderzoek omtrent de plaatselijke gesteldheid, d. i. omtrent den geldelijken en maatschappelijken toestand der kiezers in alle gemeenten instelde; de hieruit voortgekomen mededeelingen werden in de afdeelingen der Tweede Kamer onderzocht en leidden de Commissie van rapporteurs tot een tegenvoorstel tot wijziging der tabel behoorende bij art. 1 der kieswet; zij ging daarbij uit van het denkbeeld, dat de plaatselijke gesteldheid der landgemeenten tweeërlei census wettigt, die van *f* 28 voor die als meer welvarend gelden, en van *f* 20 voor de overige, en dat het stemregt in de groote gemeenten moet worden uitgebreid met die omzigtigheid, dat ook de halve census voor de kiezingen van gemeenteraadsleden niet tot ongeschikte kiezers afdale (art. 139 der Grondwet). Op den 10 Junij 1874 werd door den Minister Geertsema een gewijzigd ontwerp ingediend, waarbij een middenterm van censusverlaging werd genomen tusschen het oorspronkelijke voorstel en dat der Commissie. Van dit ontwerp werd art. 1 op den 18 Junij 1874 door de Tweede Kamer verworpen. Uit de discussie bleek, dat bij eenige leden der Tweede Kamer het begrip van *geschiktheid* der kiezers in hooge mate werd beheerscht door de meening omtrent hunne genegenheid om die leden of hunne vrienden te kiezen.

Bij het w. o. tot herziening der kieswet van 10 Februarij 1877 legde de Regering zich neder bij de ongezindheid der Kamer om den census van *f* 20 tot regel te stellen, en berustte, hoezeer noode, in de uitlegging, die in 1850 aan „de plaatselijke gesteldheid" was gegeven; maar droeg eene trapswijze verlaging van den census in al de 615 gemeenten voor, die thans het minimum van *f* 20 te boven gaan, op grond van den sedert 1850 veranderden plaatselijken toestand, tengevolge van vermeerderde politieke ervaring en van het betalen van meer directe belastingen (vooral plaatselijke opcenten).

Dit voorstel; hoewel zeer nabij komende aan dat der Commissie van rapporteurs van 1874, werd in de afdeelingen door de meerderheid ongunstig ontvangen.

www.libtool.com.cn

Tot heden bleek het dus, dat de Tweede Kamer, zelfs tegenover drie ministeriën, eenen meer dan gewonen schroom aan den dag legde tegen iedere censusverlaging; [1]) en dat de woorden: *plaatselijke gesteldheid*, in art. 76, eene *crux* voor den wetgever mogen worden genoemd. Het ware eén groote verbetering in de Grondwet, zoo daaruit elke aanduiding van den census verdween, behalve het bedrag van *f* 20 directe rijksbelasting als minimum. De vraag over een hoogen of lagen census bleef dan toch ter beslissing van den gewonen wetgever, maar zonder grondwettig struikelblok.

Wanneer eenmaal een gunstige toestand der inkomsten mogt toelaten, het regt van patent af te schaffen (hetgeen in 1855 of 1856 en in 1864 of 1865 had kunnen geschieden), dan zou welligt de publieke opinie neigen tot eene sterke uitbreiding of algemeen-making van het minimum van *f* 20. Indien daarentegen eene directe belasting op effecten of renten van effecten wordt ingevoerd, dan zal dit, ook zonder herziening der kieswet, invloed hebben op het getal kiezers. Maar dat getal zal dan toenemen door versterking van het geldbezittend element, niet van het minder gefortuneerde nijvere gedeelte van de bevolking die directe belastingen draagt.

ART. 77, alinea 1.

Het getal van de leden der Tweede Kamer wordt bepaald naar de bevolking, voor ieder 45000 *één.*

Het voorname doel van deze bepaling is, dat alle deelen van het Rijk gelijkelijk worden vertegenwoordigd. Ook volgens art. 56 der Grondwet van 1814 was het cijfer van 55 leden der Staten-Generaal tusschen de provinciën verdeeld naarmate van hare bevolking. Echter gaf die indeeling een voorregt aan de provincie Holland, omdat hare Staten twee vijfden der leden

1) Den 23 September 1878 verklaarde de Minister Kappeijne alsnog geenerlei wijziging der kieswet te zullen voorstellen. Naar de verklaringen der Ministers van Lynden van Sandenburg en Vissering in de zittingen der Tweede Kamer van 27 en 28 November 1879, behoort verbetering der kieswet, in het bijzonder die van den census, tot het programma van hun Ministerie; maar staat die in naauw verband met wijzigingen in de directe belastingen, die behooren vooraf te gaan. In denzelfden zin uitte zich het Ministerie bij de Memorie van Beantwoording omtrent het 1e Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1881.

van de Staten-Generaal hadden te kiezen, en dus een zeer invloedrijk kiescollegie werden.

www.libtool.com.cn

Bij de Grondwet van 1815 werd van de verhouding naar mate van de bevolking, voor de verkiezing der 110 leden van de Tweede Kamer, afgeweken, maar alleen ten nadeele van de Zuidelijke provinciën. De Commissie van grondwetherziening verdedigde deze afwijking door de opmerking: „dat de over-„zeesche bezittingen de Noordelijke provinciën tot moederland „hadden" en hare bevolking dus ook in zekere mate door de leden der Staten-Generaal uit die provinciën werd vertegenwoordigd; verder meende zij dat „de opregte vereeniging van „de twee groote deelen des Rijks zoude worden gevestigd „door eene geheel gelijke vertegenwoordiging van beide." Deze laatste stelling was in groote mate ongemotiveerd.

Bij de herziening van 1840 werden de cijfers der Grondwet van 1814 hersteld, met bijvoeging van 3 leden voor het Hertogdom Limburg, waardoor het getal leden der Tweede Kamer op 58 kwam; maar de provincie Holland werd gesplitst, en verloor daardoor haar politiek overwigt. Overigens was ook in 1840 de indeeling evenredig aan de bevolking, en wel, naar het toenmalige zielental, in verhouding van ongeveer 1 : 45000. Op dezen grondslag bouwden zoowel de Staatscommissie als de Regering in 1848, bij de regeling van het getal leden der Tweede Kamer.

Opmerkelijk is het, dat de Staatscommissie (in haar rapport van 11 April), bij de vermelding van het getal van 68 leden, de opmerking maakte en motiveerde, dat een grooter getal nadeelig zou zijn voor de naauwkeurige behandeling van zaken, en de kosten onnoodig doen toenemen. — Niettemin redigeerde zij de alinea, zoo als die thans is aangenomen, en behoorde dus te voorzien dat, met de bevolking, het getal leden weldra zou moeten en waarschijnlijk altijd zou blijven aangroeijen.

Praktisch kan men tot nog toe niet aantoonen, dat het getal leden van de Tweede Kamer te groot is geworden; wat de orde in de vergaderingen, het geduld en de trouwe opkomst der leden betreft, onderscheidt zij zich over het algemeen gunstig van parlementen in andere landen; wel is hare discussie meestal breedsprakig en geeft dikwijls meer tijd aan persoonlijke en irriterende geschilpunten, dan aan een degelijk debat over zaken; maar dit laatste heeft toch, bij voor-

name onderwerpen van wetgeving, zelden ontbroken. Echter geloof ik te mogen voorspellen, dat voortdurende vermeerdering van het getal leden niet gunstig zal werken.

www.libtool.com.cn

Immers van tijd tot tijd wordt nu reeds, bij vacaturen in de de Tweede Kamer, moeijelijkheid ondervonden om bruikbare en geschikte candidaten voor een of ander kiesdistrict te bekomen, omdat de meest bekwame mannen, die bij de kiezers genoegzaam bekend zijn, òf om persoonlijke redenen ongenegen worden bevonden om de gewigtige en tijdrovende betrekking van volksvertegenwoordiger te aanvaarden, òf door de onverdraagzaamheid der kiesvereenigingen worden geweerd. Dit gevaar heeft men waarschijnlijk in 1848 niet genoeg opgemerkt; men was toen gewoon aan eene Tweede Kamer, waarin de meest beteekenende mannen van iedere rigting, meest allen met belangrijke ervaring van de staatsdienst of van het maatschappelijke leven toegerust, zitting hadden. Komen de kiezers er eenmaal toe, een eenigzins beduidend getal middelmatige of onbekwame lieden af te vaardigen, dan staat dit kwaad altijd op verergering; er kan zelfs een tegenzin tegen de betrekking van volksvertegenwoordiger ontstaan bij de bekwaamste en meest geachte burgers, zoo als dit al meermalen in eenige der Staten van Noord-Amerika is voorgekomen, en ook ten onzent tijdens de Bataafsche Republiek werd ondervonden.

Zoo als wij bij art. 76 opmerkten, droeg de grondwetgever de indeeling der 45000-tallen in kiesdistricten niet aan den gewonen wetgever op, maar stelde zich die indeeling als eene administratieve werkzaamheid voor. Des te meer mag het bevreemden, dat hij daaromtrent geene regelen heeft gesteld De belangrijke vraag omtrent enkele of meervoudige kiesdistricten is in de Grondwet niet beslist, hoewel hare geschiedenis duidelijk aanwijst, dat enkele districten verwacht en bedoeld werden. De Staatscommissie had namelijk in haar ontwerp Voorloopig Kiesreglement voorgesteld, dat de provinciën zouden worden verdeeld in 34 kiesdistricten (waarvan 5 in Noord-Brabant en 6 in Zuid-Holland), ieder van ongeveer 90000 zielen, op grond dat, volgens haar ontwerp-Grondwet (art. 73 en 74), voor ieder 45000-tal inwoners één lid der Tweede, en voor ieder 90000-tal één lid der Eerste Kamer zou worden gekozen. Ieder kiesdistrict zou dus twee leden der Tweede Kamer en één lid der Eerste kiezen. De Rege-

ring nam in haar eerste ontwerp Voorloopig Kiesreglement dit voorstel over, maar verminderde het getal kiesdistricten met één, omdat de Staatscommissie zich in de becijfering had vergist, en Noord-Brabant (volgens de bevolkingsstaten van 1 Januarij 1847) slechts 4 districten, ieder van 90000 zielen, moest hebben.

www.libtool.com.cn

In het V. Verslag over het V. K. werden kiesdistricten van 45000 zielen, ieder voor één lid der Tweede Kamer, aanbevolen, o. a. „omdat men dan meer getrouw zou blijven aan de be„paling van art. (77) der Grondwet" en omdat het getal van 68 leden beter in evenredigheid tot de bevolking was, dan 66. De Regering gaf hieraan toe, en verklaarde, bij de indeeling (zooals die voorkomt in art. 6 V. Kiesreglement) de bevolkingsstaten van 1 Januarij 1848 te hebben gevolgd. Noord-Brabant kon dan 9 en Zuid-Holland 13 kiesdistricten van 45000 zielen hebben. Tevens liet zij het denkbeeld der Staatscommissie, om het getal leden der Eerste Kamer te bepalen op 1 : 90000 zielen, los; zij nam integendeel het cijfer der bevolking van 1 Januarij 1848 ten grondslag om het getal dezer leden op 39 te brengen naar de reden van 1 : 80000. Nu werd art. 12 V. Kiesreglement (dat in het 1e ontwerp luidde: „Elk kiezer „benoemt twee afgevaardigden ter Tweede en éénen ter Eerste „Kamer") veranderd, zooals het thans luidt: „Elk kiezer brengt „zijne stem uit op één afgevaardigde voor de Tweede, en „twee candidaten voor de Eerste Kamer." Uit de aldus verkregen 136 candidaten heeft Koning Willem II 39 leden der Eerste Kamer benoemd. Derhalve was, bij de wijzigingen die de wetsontwerpen hadden ondergaan, het verband tusschen de bepalingen der Grondwet omtrent het kiezen van leden der Staten-Generaal en die van het V.K., te loor gegaan voor zooveel de leden der Eerste Kamer betreft, maar vastgehouden voor die der Tweede; en dit verband vond zijne uitdrukking in het vormen van even zoovele kiesdistricten als er 45000-tallen bevolking waren. De Regering bleef geheel in hetzelfde spoor bij het ontwerp kieswet van Mei 1849, alsmede bij het gewijzigde ontwerp van Augustus van dat jaar, nadat in het V. V. was te kennen gegeven, dat de meerderheid der Tweede Kamer oordeelde, dat de Grondwet grootere districten veroorloofde, en dat *men* die verlangde. Maar bij de voordragt en behandeling der kieswet van 1850 stelde de Minister Thorbecke als beginsel, dat kiesdistricten van omstreeks 90000 zielen de

beste zijn, omdat de keuzen alsdan niet in een bekrompen plaatselijken geest zouden uitvallen, en omdat bij iedere periodieke aftreding van de helft der Tweede Kamer het geheele land zoude stemmen. Er kwamen toen 26 dubbele districten. Als uitzonderingen kende de wetgever aan het district Amsterdam 5 leden toe, om de éénheid van het publieke leven der hoofdstad te eerbiedigen, en maakte 11 enkele districten in die gedeelten van het Rijk, waar de zamenvoeging tot dubbele moeijelijk of niet raadzaam toescheen.

www.libtool.com.cn

Bij de wet van 28 December 1858 (*Stbl.* N°. 122) werden twee enkele districten (Dockum en Gorinchem) tot dubbele, en een dubbel district (Rotterdam) tot een driedubbel gemaakt, terwijl Amsterdam een 6e lid verkreeg, alles door toevoeging van gemeenten, in verband met de vermeerdering van bevolking. Er bleven dus 27 dubbele en 9 enkele districten. De wet van 22 April 1864 (*Stbl.* N°. 34) bragt het getal dubbele districten tot 29, door aan Deventer en Haarlem ieder een nieuw lid te geven, maar schiep een nieuw enkel kiesdistrict Winschoten, zoodat er 8 enkele districten bleven bestaan. Eene nieuwe verschikking had bij de wet van 6 Mei 1869 (*Stbl.* N°. 76) plaats. De Regering toonde zich ditmaal niet afkeerig van enkele districten; zij wilde er drie scheppen (Heerenveen, Haarlemmermeer en Brielle); maar ten einde aan het verlangen van vele leden der Tweede Kamer (in het Voorloopig Verslag geuit) te voldoen, voegde zij het ontworpen district Heerenveen bij het district Sneek tot een driedubbel plattelandsdistrict (waarvan nog geen voorbeeld was) te zamen, en vereenigde de districten Groningen en Zuidhorn tot één dubbel district. Bij amendement werden echter deze twee enkele districten weder van elkander gescheiden; een ander amendement, om het ontworpen district Sneek te splitsen in Sneek met 1 en Heerenveen met 2 leden, werd, na aanvankelijke staking van stemmen, met eene meerderheid van één stem verworpen. Door de tabel, zooals zij tot stand kwam, werden 2 enkele kiesdistricten (Tiel en Boxmeer) tot dubbele gemaakt, maar ontstonden 2 nieuwe enkele districten (Haarlemmermeer en Brielle), zoodat men 8 enkele, 30 dubbele, 2 driedubbele en 1 zesvoudig district verkreeg.

Bij de wet van 26 Januarij 1878 (*Stbl.* N°. 5) werd de vorige methode op nieuw gevolgd; de enkele districten Winschoten en Goes werden tot dubbele gemaakt, twee nieuwe enkele (Hil-

versum en Zevenbergen) werden geschapen, Amsterdam kreeg, met toevoeging van twee gemeenten, een 7e lid te kiezen, omdat de bevolking der stad Amsterdam het cijfer van 7 × 45000 nabij kwam, en Rotterdam een 4e lid, hoewel hare bevolking bijna juist 3 × 45000 zielen telde, en dus ruim 42000 zielen daarbij moesten worden gevoegd. Er zijn thans 8 enkele districten, 32 dubbele, 1 driedubbel, 1 viervoudig en 1 zevenvoudig.

www.libtool.com.cn

Het blijkt hieruit, dat, bij vijf staatkundige indeelingen van het Rijk, de Regering en de meerderheid der Staten-Generaal telkens naar convenientie en zonder eenig vast beginsel omtrent de districts-indeeling hebben beslist.

De redenen, tegen enkele districten aangevoerd, komen mij altoos zeer zwak voor. Welverre dat kleine districten bevorderlijk zouden zijn aan de keuzen van zoogenaamde *célébrités de clocher*, minder bekwaam voor algemeen staatsbeleid, heeft juist de ondervinding b. v. in Engeland geleerd, dat de eerste en beroemdste staatslieden bijna altijd uit kleine districten zijn afgevaardigd, en daarentegen, wanneer zij soms uit grootere *constituencies* naar het Parlement werden gezonden, daar minder vast zaten dan voor de kleine. In Nederland had men meermalen hetzelfde verschijnsel; tevens kan men zich ten onzent beroepen op de Tweede Kamer van 1849, geheel uit kleine districten gekozen, en waarin niemand ontbrak van al de marquante personen van verschillende rigtingen, die men destijds regt had in de Kamer te verlangen. In een district van 45000 zielen is genoeg plaats voor verschil van inzigt en voor ontwikkeling van publieken geest, terwijl het voor overleg tusschen de kiezers, die zich aan de zaak laten gelegen liggen, niet te groot is. In grootere districten (behalve waar één enkele gemeente het district of bijna het geheele district uitmaakt) kennen en zien de kiezers elkander veel te weinig. Men bedenke hierbij, dat alles wat aan eerlijk en beraden overleg wordt onttrokken, ten goede komt aan overrompeling en intrigue. Verder beveelt de indeeling in enkele kiesdistricten zich daardoor aan, dat zij zeer weinig gelegenheid laat voor eene willekeurige zamenstelling der kiestabel; want de keuze der gemeenten, die men telkens bij elkander heeft te voegen om aaneengesloten bevolkingen van ongeveer 45000 zielen te verkrijgen, is niet ruim. Maar hare voorname aanbeveling is, dat zij de meeste kans aanbiedt, om de gevoelens

in de Kamer op gelijke wijze geschakeerd te zien, als in het land. Wanneer in een groot district eene meerderheid van b. v. $^{7}/_{12}$ der stemmende kiezers tot zekere rigting behoort, zendt deze alle afgevaardigden van dat district naar de Kamer, en de aanzienlijke minderheid van $^{5}/_{12}$ heeft er geen enkelen. Wordt het district in kleine districten, ieder voor één lid, gesplitst, dan zal zulk eene groote minderheid hoogstwaarschijnlijk althans in één van die kleine districten eene meerderheid vormen.

www.libtool.com.cn

Dat het billijk en nuttig is, dat minderheden in groote gedeelten des lands ook eenige stemmen in de Kamers hebben, en niet door de stembus geheel worden buitengesloten, wordt door de schrijvers over het onderwerp algemeen erkend. Bepaald met dat doel zijn bij de Britsche *reform act* van 1867 een groot aantal enkele kiesdistricten gemaakt, en een nog grooter aantal driedubbele, met bepaling, dat in deze laatste, wanneer er drie leden te verkiezen zijn en de verkiezing betwist wordt, ieder kiezer slechts twee personen mag kiezen. Eene minderheid van ruim $^{1}/_{3}$ der stemmende kiezers kan op die wijze de keuze van één candidaat harer kleur verzekeren. In Nederland heeft tot heden de Tweede Kamer op dit belang niet gelet. In de zitting van 20 December 1877 deed de Heer Viruly Verbrugge het regt der aanzienlijke minderheden als beweegreden gelden, om één enkel kiesdistrict te verkrijgen, bestaande uit de gemeenten Leiden en Leiderdorp, omdat herhaaldelijk bij verkiezingen zou zijn gebleken, dat de meerderheid der gestemd hebbende kiezers in de gemeente Leiden (41298 zielen) tot de minderheid in het dubbele district Leiden had behoord. Het amendement werd met 57 tegen 17 stemmen afgestemd.

De mogelijkheid om eene verbetering in de indeeling der kiesdistricten te verkrijgen, is niet minder groot dan die om den census te herzien. Is er eenmaal bij het volk genoeg krachtige overtuiging tot eene grondwetherziening, dan komt het mij voor, dat het getal leden der Tweede Kamer voor goed op 80 of 90 diende te worden bepaald, en even zoo vele vaste kiesdistricten omschreven. Zelfs is het niet volstrekt noodig, de groote gemeenten daarbij uit te zonderen. Amsterdam, Rotterdam en 's Gravenhage kunnen even zoo wel in hoofdkiesdistricten worden gesplitst als Parijs en Rome.

Vond men hierin een overwegend bezwaar, dan zou het vooral

voor Amsterdam wenschelijk zijn, dat eene aanzienlijke minderheid van meer dan $^1/_3$ althans twee der 6 of 7 keuzen kon hebben. Het is opmerkelijk, dat onlangs de Synode der Ned. Hervormde kerk de aanspraak van belangrijke minderheden in plaatsen, waar verscheidene benoemingen te doen zijn, bij de kerkelijke verkiezingen heeft erkend.

Wil men de periodieke vermeerdering der leden van de Kamer, bij vermeerdering van bevolking, volstrekt behouden, en toch stabiliteit in de indeeling der districten verkrijgen, dan moet men onveranderlijke groote districten aannemen, zoo als de Heer van Houten heeft voorgesteld (zie boven bl. 114).

Een derde voorstel om in de bezwaren der indeeling in kiesdistricten te voorzien, is dat van den Heer Mr. Olivier (*van de Staten-Generaal*, bl. 239). Naar dit plan zouden er evenveel hoofdkiesdistricten zijn als de Tweede Kamer leden telt; maar in deze hoofdkiesdistricten zouden de stembureaux slechts tot het opnemen en verzamelen der stemmen ten behoeve van een centraal bureau werkzaam zijn; de zoogenaamde hoofddistricten worden dan eigenlijk onderdistricten, en het geheele land één algemeen kiesdistrict.

Het omslagtige van iedere stemopneming, en het veelvuldige stemmen in het geheele land, vormen een bezwaar tegen dit plan, hoe zeer niet onoverkomelijk. Maar de hoofdvraag is, hoevele keuzen ieder kiezer zou moeten uitbrengen bij ontbinding der Kamer of bij aftreding van de helft der Kamer. Heeft ieder kiezer over de vervulling van al de plaatsen te stemmen, dan is het te verwachten, dat verre weg de meesten eene of andere lijst van aanbeveling zullen naschrijven, zoo dat eene dier lijsten in haar geheel doorgaat. Dan zou slechts ééne rigting in de Kamer vertegenwoordigd zijn, hetgeen hoogst onbillijk ware. Benoemt ieder kiezer slechts één afgevaardigde, dan zal men zich zeker kunnen verblijden, dat enkele populaire of beroemde personen met een overgroot aantal stemmen gekozen zijn; maar omdat bijna al de gekozenen slechts met veel kleinere getallen (betrekkelijke meerderheden) voor den dag zullen komen, zal de uitslag ongeveer dezelfde zijn als bij de verdeeling in enkele hoofdkiesdistricten. Echter met dit verschil, dat eenige districten bij de zamentelling ongelukkig zullen uitkomen, en geen één man hunner keuze zien optreden.

Dit laatste bezwaar weegt nog in hoogere mate bij de vervulling van vacaturen tusschentijds.

Wanneer b. v. een afgevaardigde, die in Limburg gekozen is, sterft of aftreedt, en het geheele land heeft eenen opvolger voor hem te kiezen, zal dan uit zeker gevoel van billijkheid een Limburger in zijne plaats worden gekozen? of zal althans het district, dat het vorige lid in de Kamer bragt, een beslissenden invloed uitoefenen bij de vervulling? Dit schijnt zeer te betwijfelen; en zulk geval kan zich toevallig meermalen achtereen voordoen; waardoor dan een gedeelte van het land jaren achtereen zonder vertegenwoordiger van zijne belangen en wenschen blijft. — In het voorstel van den Heer Olivier, hoe vernuftig ook uitgedacht, ligt m. i. de kiem van een stelsel van uitsluiting, dat door hem allerminst werd bedoeld, maar waardoor de Staten-Generaal zouden ophouden, de vertegenwoordigers van het geheele Nederlandsche volk te zijn, zoo als zij volgens art. 74 der Grondwet moeten wezen.

ART. 78.

Alinea 1: *De Eerste Kamer bestaat uit* 39 *leden.*

Alinea 2: *Zij moeten behooren tot de hoogst aangeslagenen in de rijks- directe belastingen.*

Alinea 5: *Zij worden verkozen door de Provinciale Staten.*

Het is eene bekende zaak, dat de bepaling der Grondwet omtrent de zamenstelling der Eerste Kamer uit verlegenheid is ontstaan. Nagenoeg algemeen was bij allen, die tot de grondwetherziening medewerkten, de overtuiging, dat het bestaan van twee Kamers een waarborg van stabiliteit zou zijn, en dat de voor het leven benoemde, in het geheim raadplegende Eerste Kamer der vorige Grondwet niet behouden kon blijven. Wel heeft Thorbecke, op bl. 44 vv. zijner *Bijdrage*, zich voor eene éénige Kamer verklaard; maar hij stond in dit gevoelen, hetgeen ook met zijne vroegere geschriften en met zijn aandeel in het voorstel der IX mannen van 1844 niet overeenstemde, bijna alleen; van de leden der toenmalige Tweede Kamer sprak alleen de Heer Sloet tot Oldhuis in gelijken zin (Dubb. Kamer, 3 October 1848).

In het voorstel van IX leden was de benoeming der leden van de Eerste Kamer door den Koning behouden. Het is vreemd en m. i. te betreuren, dat de Regering in 1848 dat gewigtige regt van de Kroon, zonder noodzakelijkheid, los liet,

om zich te voegen bij het gevoelen der Staatscommissie, die de keuze der leden van de Eerste Kamer uit de rijksten des lands door dezelfde kiezers, die kiezers voor de Tweede Kamer zouden zijn, voorstelde; eigenlijk schreef zij de artikelen 53 tot 57 der Belgische Constitutie (over den Senaat) met kleine wijzigingen na.

De groote meerderheid der Tweede Kamer, schuw voor de regtstreeksche verkiezingen, wilde eene Eerste Kamer, die meer waarborgen van bezadigdheid en behoudszin gaf, die in waarheid een bolwerk voor de Kroon tegenover de Tweede Kamer zou zijn; zij stelde hare medewerking tot het IIIe ontwerp van grondwetherziening afhankelijk van die voorwaarde. En de Regering, gedrongen om iets anders voor te stellen, wist er niets beters op, dan de keuze aan Provinciale Staten op te dragen, hoewel zij zelve, in hare Memorie van Toelichting, dat denkbeeld uitdrukkelijk had afgekeurd. Zeer opmerkelijk is het, dat bij het Voorloopig Kiesreglement eene geheel andere wijze van benoeming werd aangenomen, namelijk directe volkskeuze van een zeker aantal candidaten uit de hoogst aangeslagenen, en koninklijke benoeming uit die candidaten. Men mag vragen, wanneer die methode goed was om de Eerste Kamer te verkrijgen, die, volgens art. 5 der additionneele artikelen, de voornaamste organieke wetten moest helpen vaststellen, waarom kwam zij dan volstrekt niet in aanmerking voor de latere verkiezingen?

Theoretisch is art. 78 der Grondwet aan vele bedenkingen onderhevig, die grootendeels zijn ontwikkeld door den Heer Olivier, *van de Staten-Generaal*, bl. 59 vv. Deze schrijver hecht evenwel m. i. te zeer aan éénheid van oorsprong van de beide Kamers, welker bestaan, volgens hem, alleen dit nut heeft, dat de wetten, als het ware, in twee instantiën worden behandeld; naar die meening zouden twee afdeelingen van één groot collegie evenzeer aan het oogmerk voldoen; zooals de Eerste en Tweede Kamer van het Vertegenwoordigend Ligchaam waren luidens art. 52 tot 70 der Staatsregeling van 1798.

Dit gevoelen strijdt echter met het uitgedrukte doel, waarmede in 1815 de Eerste Kamer der Staten-Generaal is ingesteld en in 1848 behouden. Maar onloochenbaar is het, dat de verkiesbaarheid voor die Kamer, in 1848, op eene bekrompene, éénzijdige wijze werd geregeld. Deze verkiesbaarheid is, uitsluitend en zonder uitzondering, van den aanslag in de directe rijksbelastingen afhankelijk gemaakt. Aangenomen dat een minimum

van aanslag een waarborg oplevert tegen het deelnemen van onbeschaafde en ongeschikte personen aan staatkundige handelingen, dan volgt daaruit volstrekt niet, dat juist bij de hoogst aangeslagenen de meeste kennis en geschiktheid huisvesten; zelfs is het niet zeker, dat ieder hoogst aangeslagene tot de meest gegoeden behoort. Bestaat de aanslag hoofdzakelijk in grondbelasting, dan kunnen de vaste goederen met hypotheken bezwaard zijn; bestaat die hoofdzakelijk in patent, dan worden daardoor beheerders van de bezittingen van anderen verkiesbaar, en is zelfs de mogelijkheid aanwezig (waaraan bij de kieswet niet is gedacht) van een hoogen aanslag zonder het bezit der wettelijke grondslagen. Van de beide laatste gevallen zijn voorbeelden van verkiesbaren en gekozenen ter Eerste Kamer voorgekomen. In art. 80 der Grondwet van 1815 was een ruimere maatstaf voor de keuzen gesteld, daar zoowel diensten aan den Staat bewezen als geboorte (d. i. adel) en gegoedheid, aanspraak gaven om tot lid der Eerste Kamer te worden benoemd.

Wat de kiezers van de leden der Eerste Kamer betreft, is de grondwetgever blijkbaar van de meening uitgegaan, dat de Provinciale Staten daartoe geschikt zouden zijn, omdat zij het vertrouwen der kiesgeregtigde burgers bezitten voor het bestuur der provincie, zoo als dat in Hoofdstuk IV afd. II is omschreven; dus om dezelfde reden, waarom de vorige Grondwet hun de keuze van de leden der Tweede Kamer opdroeg. In 1848 heeft men echter niet genoeg gelet op de wederkeerige werking van het kiezerschap voor de Eerste Kamer op de volkskeuzen voor de Provinciale Staten. Allengs is bij de provinciale verkiezingen een drijven ontstaan om aan ééne partij of kleur het overwigt bij de politieke keuzen te verschaffen; en het belang der provinciale huishouding treedt daarbij meestal op den achtergrond. Alleen wanneer er vrees is, dat onder de leden der Staten de stof voor het benoemen van Gedeputeerde Staten zou gaan ontbreken, verkrijgt men soms van de kiezersvereenigingen, dat zij daarop letten. Wanneer in een aldus zamengesteld provinciaal collegie, de helft der leden plus één lid zich aaneensluiten en eene kiezersvereeniging of club vormen, beheerschen zij de keuzen ter Eerste Kamer voor langen tijd. Meermalen, ook in Mei 1877 en 1880, zijn in eenige provinciën zeer bekwame en voor het provinciaal belang nuttige leden uit de Staten geweerd, met

het éénige en erkende doel om te werken op de keuzen voor de Eerste Kamer in Julij van hetzelfde jaar. Daarbij komt de leemte in de Grondwet, dat de Koning wel de Eerste Kamer maar niet de Provinciale Staten kan ontbinden, en dus een beroep op de kiezers in de provinciale districten (wet 5 November 1852, *Stbl.* n°. 197) onmogelijk is; wel zou eene wet die ontbinding kunnen voorschrijven; maar tot eene wet moet de Eerste Kamer medewerken. Deze leemte ware, ingeval van grondwetherziening, aan te vullen.

www.libtool.com.cn

Moeijelijker ware het, eene verbetering te brengen in de verkiesbaarheid en de wijze van verkiezing der Eerste Kamer. De Heer van Houten, in zijne *Schets*, en de Heer Lenting (*korte aanteekeningen*, bl. 104) willen elken census van verkiesbaarheid doen vervallen; daarmede gaat echter het begrip eener vergadering van aanzienlijken geheel verloren, en verdwijnt dus ook in groote mate de reden van bestaan der Eerste Kamer. Dat begrip kan echter wel worden gehandhaafd zonder het uitsluitend aan (veronderstelden) grooten rijkdom te verbinden. Of wel, met behoud van de tegenwoordige zamenstelling, ware de Eerste Kamer uit te breiden b. v. met eenige leden, tot een maximum van 20, door 's Konings keuze geroepen uit zekere categoriën door de wet te bepalen, b. v. hoofd- en vlag-officieren, leden der hoogere magistratuur, gewezen staatsdienaren enz. Dit heeft ook wel bezwaren, maar het zou de zuiver plutokratische strekking van de tegenwoordige zamenstelling der Kamer temperen. Leden, vrijelijk (zonder voordragt) door den Koning benoemd, kunnen niet aan periodieke aftreding worden onderworpen; maar hoewel hunne benoeming *ad vitam*, d. i. onherroepelijk zou zijn, kan toch de aftreding op zekeren leeftijd worden voorgeschreven, en aan hen, die wegens ziels- of ligchaamsgebreken de betrekking niet meer kunnen waarnemen, tot pligt gesteld. [1])

Nog beter zoude het mij voorkomen, terug te keeren tot het stelsel van het Voorloopig Kiesreglement: voordragt van

1) De tweeërlei wijze van benoeming van leden van één zelfde collegie is wel eenigzins ongewoon, maar zou toch bij de werkzaamheden geen praktisch bezwaar opleveren. B. v. in het Britsche Hoogerhuis hebben de meeste leden zitting krachtens aangeërfden titel, andere krachtens koninklijke benoeming, andere krachtens hunne persoonlijke waardigheid (de bisschoppen), andere krachtens verkiezing (de Schotsche en Iersche pairs). In den Franschen Senaat zijn aftredende leden en leden *ad vitam*; evenzoo in den Deenschen Landsthing; in dezen hebben twaalf door den Koning voor hun leven benoemde leden zitting.

dubbeltallen door de kiezers, benoeming uit die candidaten door den Koning; maar met verbetering en verruiming der kategorie van verkiesbaren. Het spreekt van zelf, dat men voor deze kiezingen vaste en onveranderlijke districten zou moeten bepalen. Het provinciale karakter der keuzen zou daardoor verdwijnen, hetwelk waarschijnlijk niemand zou betreuren, en de Provinciale Staten zouden voortaan alleen voor de provinciale huishouding worden gekozen, gelijk nu de gemeenteraden voor de plaatselijke.

In hoeverre de Eerste Kamer sedert 1850, toen zij voor het eerst door de Provinciale Staten gekozen is, aan het doel van den grondwetgever heeft beantwoord, in hoeverre zij overdrevene eischen en nadeelige verlangens der Tweede Kamer heeft gekeerd, is niet gemakkelijk te beslissen. Zij heeft soms met reden afgestemd, wat ondoordacht was voorgesteld, of in de Tweede Kamer verkeerd geamendeerd. Er zijn ook gelegenheden voorgekomen, waarin hare afkeurende stem met verwondering is vernomen, ja de publieke meening onaangenaam heeft verrast; bij andere daarentegen toonde zij zich meegaande op zeer voorname punten van staatsbeleid, waarbij zeer velen op tegenstand harerzijds hadden gerekend en zij zich door geenerlei vroegere beraadslaging had gepraejudiceerd.

Zoo was zeer verrassend de verwerping van het ontwerp van wet houdende concessie van spoorwegen, op den 8 Februarij 1860, en die van het ontwerp schutterij-wet op den 9 Julij 1867; en niet minder de aanneming van de wet tot afschaffing der doodstraf op den 14 September 1870.

De verwachting, in 1848 gekoesterd, dat de Eerste Kamer het ontstaan van ministerieele crises zoude voorkomen, heeft zich niet verwezenlijkt. Daarentegen heeft zij enkele malen hoofdstukken der Staatsbegrooting verworpen wegens staatkundig mistrouwen in Ministers, wier aftreding daarvan het gevolg is geweest. B. v. op den 29 December 1862, het IXde Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1863, en juist een jaar later het IIIde Hoofdstuk A voor 1864. Onmiddellijk nadat de Tweede Kamer op den 28 April 1868 ten tweeden male het IIIde Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1868 had afgestemd, en dus eene ministerieele crisis was ontstaan, werd de Eerste Kamer bijeengeroepen, ten einde aan vijf harer leden, op hun verlangen, gelegenheid te geven om een voorstel te doen tot het indienen van een adres aan den Koning over den

toestand des lands. Bij de behandeling in de afdeelingen werd nader gepraeciseerd, dat het adres ten doel zou hebben, eene nieuwe ontbinding der Tweede Kamer te ontraden; het voorstel werd den 15 Mei verworpen.

Wat toon en waardigheid van discussie, beknopte en zakelijke behandeling van gewigtige onderwerpen betreft, staat onze Eerste Kamer gewis tot nog toe bij geene parlementaire vergadering der beschaafde wereld ten achter.

Een ontwijken van hoofdpunten en oppervlakkig heenglijden over de zaak, zoo als op den 7 Augustus 1878 bij de behandeling der nieuwe wet op het lager onderwijs scheen plaats te hebben, behoort bij haar tot de zeer zeldzame uitzonderingen.

De loffelijke wijze, waarop zij zich over het algemeen van hare taak kwijt, zal misschien nog langen tijd doen genoegen nemen met het gebrekkige kiesstelsel, dat haar het leven gaf. Maar niettemin is het misschien de grootste fout geweest, die de Regering in 1848 heeft gemaakt, dat zij, zonder noodzakelijkheid, de benoeming der leden van de Eerste Kamer geheel aan de Kroon heeft laten ontnemen.

ART. 82.

De leden stemmen, elk volgens eed en geweten, zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen.

Zoowel dit artikel, als het volgende omtrent de eeden, moesten in de IVde afdeeling van het IIIde Hoofdstuk staan, omdat zij aan de leden der beide Kamers gemeen zijn. Zie art. 86. Daarentegen behoorde art. 90, dat de Tweede Kamer alleen betreft, naar de IIde afdeeling te worden verplaatst.

De redactie van art. 82 is niet gelukkig; de woorden: *elk volgens eed en geweten*, kunnen niets anders beteekenen, dan dat elk lid gehouden is aan de eeden, die hij, volgens art. 83, moet afleggen, en dat hij het met zijn geweten niet kan overeenbrengen, die eeden te schenden. Deze woorden zijn dus minstens overtollig; veel beter was de aanhef in art. 62 der Grondwet van 1814 en art. 83 van die van 1815: *De leden stemmen voor zich zelven, zonder last* enz. De bedoeling van de tegenwoordige bepaling is evenwel dezelfde als van de vorige; de stem van ieder lid moet zijne eigene overtuiging omtrent 's lands oirbaar uitdrukken; hij mag niet als lasthebber met een gebonden wil naar eens anders overtuiging ter ver-

gadering komen, noch ook het gevoelen van zijne kiezers inwinnen, om daarnaar zijne stem te regelen. Het artikel is in de Grondwet gekomen (op voorstel van van Hogendorp) om de tegenstelling uit te drukken met de verhoudingen der Staten-Provinciaal en -Generaal van vóór 1795, welker leden als lasthebbers van anderen zitting hadden. Maar, zoo het als bolwerk moest dienen tegen het oude foederalismus, met niet minder regt mag het worden ingeroepen tegen de volksregering door middel van lastbrieven of voorwaarden, door kiezers aan hunne vertegenwoordigers opgelegd (*mandats impératifs*). Intusschen betreft het verbod alleen de *leden* der Staten-Generaal; gedachtenwisseling over aanhangige of toekomstige zaken tusschen candidaten voor het lidmaatschap en kiezers is daardoor niet uitgesloten. In die betrekking zijn alleen giften of gaven en beloften van giften of gaven (bij art. 83) verboden. En wanneer nu de candidaat tegelijk lid is, hetgeen bij de periodieke aftreding telken twee jaren voorkomt, is dan de gedachtenwisseling (natuurlijk zonder misdadige gave of belofte) geoorloofd? Is het b. v. eene verboden ruggespraak, met eene kiezers-vereeniging te corresponderen of te spreken over zaken, die in behandeling zullen komen in de volgende zitting, voor welke het lid wenscht te worden herkozen?

Indien de grondwetgever dit onmogelijk wilde maken, zou de zuiverings-eed, in art. 83, moeten worden uitgebreid, of wel moest worden bepaald, dat niemand als lid wordt toegelaten, van wien het blijkt dat hij eene verklaring, welke ook, omtrent 's lands zaken, gedurende het verkiezingstijdperk heeft gegeven. Ik geloof evenwel niet, dat men ooit zoover zal gaan. — Van kiezers, die zich aan de zaken laten gelegen liggen en invloed uitoefenen of denken uit te oefenen, kan ook bijna niet worden gevergd, dat zij nooit, hetzij regtstreeks of door tusschenpersonen, onderzoek doen naar de gezindheid van een candidaat-lid; heeft die persoon zich nog niet in het publieke leven doen kennen, dan begeeren de kiezers iets van zijne gezindheid te weten; heeft hij geschriften uitgegeven of reeds als afgevaardigde gefungeerd, dan kunnen zijne geschriften of adviezen aanleiding geven om hem uitlegging en inlichting te vragen. Deze zaken zijn zelfs vrij onschuldig. Te vaak echter blijft het daar niet bij. Sommige kiezersvereenigingen stellen, omtrent eenige punten van wetgeving en bestuur, vaste regelen en beginselen, buiten de Grondwet ge-

legen (al zijn zij niet met de Grondwet strijdig); zij toetsen ieder candidaat, hetzij aftredend lid of niet, aan die regelen, ja verlangen zelfs als voorwaarde van hun steun, de uitdrukkelijke adhaesie aan hun reglement. Dat reglement kan daarenboven elk oogenblik worden veranderd; ja, het is voorgekomen (in eene der vele kiezersvereenigingen die den naam van *Burgerpligt* hebben aangenomen), dat een hoofdbeginsel van het reglement is buiten werking gesteld, ten einde een der vrienden, die dáármede juist niet overeenstemde, candidaat te kunnen stellen. [1])

Op die wijze is men op den weg om de willekeur van een zeker getal kiezers in de plaats van de eigene, zelfstandige overtuiging van den volksvertegenwoordiger te stellen.

Tweemaal trad dit grondwettige vraagstuk op den voorgrond. In Mei en Junij 1864, ter gelegenheid van de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer, gaf de Heer Groen van Prinsterer zeven brieven aan de kiezers achtereenvolgens in het licht, waarvan de strekking was, een zoogenaamd *shibboleth* te stellen voor de candidaten van andere rigtingen, dan die des schrijvers; wilden die candidaten zich uitdrukkelijk verklaren vóór eene herziening van art. 23 der wet op het lager onderwijs, dan adviseerde de schrijver de anti-revolutionaire kiezers, hen bij de stembus te ondersteunen, voor zoover deze kiezers geen eigen candidaat in stemming of herstemming hadden; zoo niet, dan zich te onthouden. In eene brochure, getiteld: *Politieke moraliteit*, beoordeelde Prof. R. Fruin deze taktiek van den Heer Groen, en noemde haar onzedelijk en ongrondwettig. Bij de bekende regtschapenheid en naauwgezetheid van den Heer Groen was dat verwijt van onzedelijk-

1) In het Reglement der Kiesvereeniging Burgerpligt te Amsterdam (goedgekeurd bij Kon. Besluit van 1 April 1871) komt in art. 1 voor, dat zij streeft „naar hervorming van „ons belastingstelsel in verhouding tot de behoeften en krachten der Natie, met dien „verstande, dat onder de toekomstige, zoowel als de bruikbare bestaande grondslagen, „die eener rijksinkomstenbelasting worde opgenomen, en accijnsen op de eerste levens„behoeften, zoomede de patentwet en de proportionneele registratieregten, uit de rij onzer „belastingen verdwijnen." Verder leest men in dat artikel, dat de Vereeniging candidaten, van wie zij instemming met deze beginselen mag verwachten, wil doen kiezen o. a. tot leden van de Tweede Kamer. Den 31 Mei 1875 besloot zij de bovenaangehaalde woorden in art. 1 te vervangen door: „een belastingstelsel op den grondslag van gelijkmatige „heffing." — Dit geschiedde om, zonder het Reglement te verzaken, den Heer Godefroi tot candidaat te kunnen stellen, welke tegen eene rijksinkomstenbelasting gezind was. Deze nieuwe redactie is behouden in het tegenwoordige Reglement, goedgekeurd bij Kon. Besluit van 30 Junij 1878.

heid zeer gevoelig; ook in zóóverre onverdiend als de openbaarheid van dit zonderlinge overleg bij de stembussen elk denkbeeld van *intrigue* uitsloot. Veeleer mogt het een gemis van takt of taktiek heeten, dat de schrijver zijne tegenpartij door die manoeuvre wakker riep en naar de stembus dreef, en zijne eigene geestverwanten aan het weifelen en aarzelen bragt; terwijl op de zoogenaamd door hem begunstigde candidaten de blaam werd geworpen, dat zij zich althans op de grens van een ongeoorloofd ambtsbejag bewogen.

De toenmalige ministerieele pers hekelde den Heer Groen scherp; zij bestreed juist even heftig de candidaten der oppositie, die het zoogenaamd *shibboleth* uitspraken, als die geene verklaring wilden afleggen. Op geestige wijze werd deze pennenstrijd behandeld door Prof. Vissering, in *de Gids*, 1864, III bl. 246, in welk stuk tevens uitnemende waarschuwingen voorkomen tegen het mengen van godsdienstijver en godsdiensthaat in politieke geschillen.

Andermaal kwam art. 82 ter sprake, en wel in de Tweede Kamer, toen op den 3den Maart 1868 bij de behandeling van eene interpellatie van den Heer Thorbecke over de ontbinding der Kamer, de Heer Blussé van Oud-Alblas de vraag stelde: „Zijn wij dan niet gebonden aan onze committenten?" ten einde deze vraag in dien zin te beantwoorden, dat een aantal leden, door hetgeen aan hunne kiezing was voorafgegaan, zedelijk verpligt waren, het Ministerie te bestrijden. Schrijver dezes nam de vrijheid, in dezelfde zitting, op het gevaarlijke en ongrondwettige van die stelling te wijzen; hieruit ontstond een debat, dat in de Kamer tot geene beslissing leidde, maar buitenaf weêrklank vond in de pers. De verhouding der leden tot hunne committenten werd eenigen tijd later in akademische proefschriften behandeld. Zie het stuk van den Heer de Beaufort, in de *Bijdragen*, XVI bl. 331.

Omtrent zaken, waarin het publiek, tijdens de verkiezing, belang stelt, zal wel meestal van zelf zekere éénheid van wil tusschen de meerderheid der kiezers en de gekozenen ontstaan; maar wanneer een *mandat impératif*, in welken vorm ook gegeven, door den afgevaardigde als zedelijk verbindend wordt erkend, gaat m. i. de zelfstandigheid, die voor hem onmisbaar is om zijne betrekking in gemoede waar te nemen, te loor. Art. 82 bedoelt de handhaving van die zelfstandigheid. Teregt zegt Bluntschli, *Allg. Statsrecht* p. 551: „De vrijheid

„van spreken der afgevaardigden mag niet worden beperkt:

„α. door voorschriften van kiezers; want, zoo als Burke „tot zijne kiezers sprak: Het parlement is geen congres van „procuratiehouders om onderling strijdige belangen te bespre„ken, welke ieder lid als gevolmagtigde tegenover andere „gevolmagtigden komt bepleiten, maar het parlement is eene „raadsvergadering van één volk met één belang, dat van het „geheel, waarbij noch plaatselijk belang noch bijzonder voor„deel moet beslissen, maar alleen het algemeene welzijn, zoo „als het door gezonde redenen wordt aangetoond;

„β. evenmin door voorafgaande beslissingen in de partij„clubs van de afgevaardigden zelve. Dezen mogen zich ver„eenigen tot betere voorbereiding der beraadslagingen, maar „het algemeene welzijn staat boven ieder partijbelang, en ver„biedt zoodanigen dwang."

De partij-clubs, op welke Bluntschli doelt, zijn ook in Nederland voorgekomen. Zij strijden niet tegen de letter, maar zeker tegen den geest van ons art. 82, althans wanneer zij bepaalde besluiten nemen, die als bindend, ook voor eene minderheid in haar midden, worden beschouwd. Ook over het al of niet geoorloofde dezer clubs bestond al vroeg verschil van gevoelen; reeds den 10 Junij 1850 werd in de Tweede Kamer geklaagd over beslissingen, door vrienden van het Ministerie in onderlinge vereeniging vóór de behandeling in de Kamer genomen, en erkende de Heer ter Bruggen Hugenholtz dat feit, er bijvoegende, dat hij van die voorafgaande bijeenkomsten zoo veel mogelijk gebruik maakte. Volgens enkele niet tegengesproken berigten in dagbladen hebben ook thans dergelijke partijbijeenkomsten van leden der Tweede Kamer van tijd tot tijd plaats.

Natuurlijk kan door geen wettelijk voorschrift paal en perk gesteld worden aan officieuse bijeenkomsten en overleggingen van leden der Staten-Generaal; ook al heeft daarin misbruik plaats, kan hunne vrijheid in dit opzigt niet worden verkort.

Wat de mandaten van kiesvereenigingen en de beloften en verklaringen van candidaten betreft, tot heden heeft de wetgever in Nederland de candidaturen voor de Kamer en alles wat daarop betrekking heeft, geïgnoreerd, en dus de zaak aan de gewoonte en aan het publiek regtsgevoel overgelaten, behalve het geval van omkooping, voorzien bij art. 113 *Code pénal* (art. 126 *ontwerp strafwetboek*).

In andere landen bestaan strafbepalingen tot voorkoming van onderscheidene soorten van ambtsbejag; maar reeds uit de vele wijzigingen en aanvullingen, die deze wetten ondergingen, b. v. in Engeland en België, blijkt, hoe moeijelijk de grens tusschen het geoorloofde en ongeoorloofde is te omschrijven. Nuttig ware het echter, in de Grondwet, misschien des noods in eene gewone wet, uit te drukken, dat noch lastgevingen, noch beloften of verklaringen, van en aan wie ook gedaan, eenigzins bindend voor den afgevaardigde zijn. Kort en krachtig vindt men dien regel in art. 13 der Fransche wet van 30 November 1875, *sur l'élection des députés:* „Tout mandat impé-„ratif est nul et de nul effet."

Het is echter niet genoeg, dat de afgevaardigden regtens vrij zijn; zij moeten zich ook vrij gevoelen, en zelve hunne onafhankelijkheid bewaren.

ART. 85, alinea 2.

Als verdere schadeloosstelling wordt hun toegelegd eene som van f 2000 's jaars.

Volgens de vorige Grondwet (art. 88) moest de schadeloosstelling (à *f* 2500 's jaars) maandelijks betaald worden, en verbeurde een lid, dat eene geheele zitting afwezig was (behalve wegens ziekte), de maandelijksche termijnen, die van het einde dier zitting tot het begin der volgende vervielen. Het tegenwoordige artikel wil blijkbaar eene schadeloosstelling voor het geheele parlementaire jaar in ééns geven, en ontzegt die, te regt, aan leden, die de geheele zitting afwezig bleven, geheel. Echter is, ook onder de tegenwoordige Grondwet, de maandelijksche uitbetaling in gebruik gebleven. Hiervan is het gevolg, dat, wanneer een lid bij het begin der zitting ziek of uitlandig is, hij niets ontvangt, tot dat hij ter vergadering komt.

Eenmaal gecompareerd zijnde, ontvangt hij de verschenen maandgelden, en vervolgens die van iedere maand tot de volgende zitting. De maand September wordt, naar aanleiding van art. 95, gesplitst en, in die maand, bij dagen gerekend. Zoo ook, bij ontbinding der Kamer, de maand, waarin deze plaats heeft.

Deze wijze van betaling, niet geheel met de Grondwet strookende, is ongetwijfeld aangenomen ten einde de admini-

stratie nooit iets aan leden of afgetreden leden der Kamer hebbe terug te vragen.

www.libtool.com.cn

De grondwettige regeling zelve is niet boven bedenking. De jaarlijksche som wordt toegekend zoowel voor verblijfkosten als voor praesentiegeld, want zij komt ook ten goede aan de leden die in 's Gravenhage wonen. Intusschen wordt dit praesentiegeld verdiend door slechts éénmaal in een jaar te compareren, en op de verblijfkosten kan door elders wonende leden worden overgehouden, door niet dikwijls op te komen. Het ontbrak en ontbreekt misschien nog niet aan voorbeelden van leden, voor wie deze berekening op verre na niet onverschillig is; even als er zijn aan te wijzen, die door goede vrienden aan de kiezers werden aanbevolen met het stille oogmerk om hun in de *f* 2000 schadeloosstelling een zeker inkomen te verschaffen.

Dit moest niet plaats hebben; men moest bedenken, dat bij twijfelachtige beslissingen zulke leden den doorslag kunnen geven. Het éénige middel om dergelijke zaken te voorkomen, ware eene bepaling, dat de leden der Tweede Kamer reis- en verblijfkosten volgens wettelijk tarief declareren, zoo als thans voor de Eerste Kamer bepaald is bij art. 86 der Grondwet en art. 1 der wet van 26 Mei 1849 (*Stbl.* N°. 17). De Heer Lenting in zijne *korte aanteekeningen* bl. 122, vindt hierin bezwaar, omdat „mannen van talent maar van bekrompen „middelen" dan misschien zouden worden uitgesloten. Dit zou verkeerd zijn; maar het is bij eene vergoeding van kosten, naar een behoorlijk tarief, niet te duchten, en dan wordt het zeer wezenlijke bezwaar ontgaan, dat die „onbemiddelde man„nen van talent" tot leden der Kamer gekozen zijnde, veelal te huis blijven en de zittingen niet bijwonen, omdat zij hierbij een tastbaar voordeel hebben.

De ware financieele hinderpaal, die vele bekwame mannen van het lidmaatschap der Kamer terughoudt, is meestal daarin gelegen dat zij een winstgevenden werkkring niet willen verlaten. Daartegen is echter een jaargeld van *f* 2000 onvoldoende.

Waarneming van het lidmaatschap op eigen kosten, zoo als in Groot-Brittannië, strijdt met de Nederlandsche gewoonten. Wanneer dit wierd gevergd, zou het getal verkiesbaren al te zeer inkrimpen.

ART. 86, alinea 3.

www.libtool.com.cn

Zij leggen, bij het aanvaarden hunner betrekking, in handen van den Koning, gelijke eeden (beloften en verklaring) af, als voor de leden der Tweede Kamer zijn bepaald.

Volgens art. 83 worden door de leden der Tweede Kamer de eeden afgelegd in handen van den Koning of, in de vergadering der Kamer, in handen van haren Voorzitter, daartoe door den Koning (bij afzonderlijk besluit voor iedere beëediging) gemagtigd. Gelijk voorschrift is omtrent de leden van den Raad van State en de Staatsraden in buitengewone dienst gegeven in art. 9 der wet van 21 December 1861 (*Stbl.* N°. 129). Maar voor de leden der Eerste Kamer en den Vice-president van den Raad van State, alsmede voor de leden der Algemeene Rekenkamer is de eedsaflegging in handen van den Koning een volstrekt vereischte. Dit heeft eenig bezwaar, wat de Eerste Kamer betreft. Het is enkele malen gebeurd, dat door toevallige omstandigheden, een gekozen lid van die Kamer, nadat zijne geloofsbrieven in orde waren bevonden, bij gemis van het bewijs van eedsaflegging, geen zitting kon nemen, en eenige vergaderingen niet bijwoonde waaraan hij anders zou hebben deelgenomen. Ingeval van grondwetherziening moge de aanvulling van deze alinea niet worden vergeten.

ART. 87.

De Voorzitter wordt door den Koning benoemd, voor het tijdperk eener zitting.

Het schijnt oppervlakkig niet rationneel, dat 's Konings keuze voor het praesidium der Eerste Kamer onbeperkt is, terwijl de Voorzitter der Tweede Kamer (art. 84) uit een drietal moet worden benoemd. De reden zal gelegen zijn in art. 103, bepalende dat de Voorzitter der Eerste Kamer in de vereenigde vergaderingen der Staten-Generaal voorzit. De grondwetgever oordeelde daarom, dat die Voorzitter reeds vóór den derden Maandag in September moet benoemd zijn.

Uit deze ongelijkheid tusschen de beide Kamers ontstaat nog een ander verschil. De Tweede Kamer heeft, volgens haar Reglement van Orde, twee door haar zelve gekozen vicepresidenten, zijnde de twee overgebleven leden van het drietal, uit 't welk de president benoemd is. De Eerste Kamer heeft

geene vrijheid gevonden, één of meer vice-presidenten te kiezen; men leest in haar Reglement (art. 7) dat „het voorzitter-„schap, bij ziekte of afwezigheid van den Voorzitter, wordt „waargenomen door den laatst afgetreden Voorzitter, die in „de vergadering tegenwoordig is, of bij ontstentenis van dezen „door het aanwezig oudste lid in jaren." Deze bepaling kan ongerief veroorzaken, wanneer de ziekte of afwezigheid van den Voorzitter mogt zamenvallen met de behandeling van gewigtige zaken. Zij voldoet daarenboven volstrekt niet voor de werkzaamheden buiten de vergadering, b. v. het oproepen van de leden.

Eene bepaling omtrent de wijze van benoeming van vice-presidenten schijnt dus te ontbreken. Volgens art. 37 der Belgische Constitutie kiest iedere Kamer haren president en vice-presidenten.

Art. 89, alinea 2.

Zij geven aan de Kamers, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de verlangde inlichtingen, waarvan het verleenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang en de zekerheid van het Rijk, de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen.

Er is gestreden over de vraag, of het vragen van de inlichtingen, hier bedoeld, van de Kamer of van hare individueele leden uitgaat. M. i. laat noch de text van het artikel, noch zijne geschiedenis eenigen twijfel over, of de grondwetgever heeft dit belangrijke regt aan de Kamers in haar geheel willen toekennen. Immers het betreft hier niet het doen en beantwoorden van vragen omtrent de voorstellen der Regering of der leden, bij de Kamer aanhangig. Over deze brengen de Ministers, volgens alinea 1, des nuttig oordeelende, advies uit; zij nemen dus deel aan de beraadslaging, en uit den aard der zaak behoort daartoe het geven van antwoord aan die leden, die inlichting of opheldering verlangen. Geene grondwettige bepaling wordt geschreven voor hetgeen zoozeer van zelf spreekt. Maar iets anders is het vragen van inlichtingen over zaken die niet in beraadslaging zijn.

De tegenwoordige bepaling werd in 1848 noodig geoordeeld, omdat vóór dien tijd bij Koninklijke Besluiten regelen waren gesteld omtrent de mededeelingen, die de Ministers, gevraagd of ongevraagd, *aan de Kamers* in haar geheel of aan de afdee-

lingen en de centrale afdeelingen (naar de toenmalige wijze van werken) konden en moesten doen. De beperkende voorschriften van die Besluiten (vindbaar bij de Geer, *Antecedenten*, bl. 189, 194 en 310) mishaagden vrij algemeen.

Vandaar het verlangen om *aan de Kamers* een regt tot het vragen van inlichtingen toe te kennen; onafscheidelijk van dat regt is de pligt der Ministers om inlichtingen te verleenen *aan de Kamers*, niet aan individueele leden.

Ik stem hierin overeen met den Heer van Oosterwijk, in zijne *Beschouwingen over onderwerpen van staatsregt* (Arnhem 1878) bl. 12 v. v., zonder mij te vereenigen met al de gevolgen, die deze schrijver uit die stelling trekt.

Iedere Kamer heeft, krachtens art. 89, de bevoegdheid, inlichtingen te vragen omtrent alle onderwerpen, tot 's lands zaken betrekkelijk, zonder eenige andere beperking, dan die zij aan zich zelve wil opleggen. Zij vraagt alles wat zij meent noodig te hebben te weten. Inlichtingen kunnen dus gevraagd worden omtrent iedere daad, ieder beweerd verzuim der Regering, zelfs omtrent hare voornemens in deze of gene zaak; zij kunnen loopen over de nietigste en eenvoudigste onderwerpen, maar ook eenen zoodanigen omvang hebben, dat de beantwoording een boekdeel van statistieke of historische opgaven vereischt.

Eenige wettelijke beperking van dit veel omvattende regt is schier onmogelijk; want het is a priori niet te bepalen, welke onderwerpen zijdelings of regtstreeks in verband staan met tegenwoordige of toekomende werkzaamheden der Kamers. Iedere Kamer vraagt de inlichtingen òf op voorstel van speciale commissiën aan wie het onderzoek van eene aanhangige zaak is opgedragen (b. v. over geloofsbrieven, over petitiën, over regeringsverslagen die volgens andere bepalingen der Grondwet gegeven zijn), òf op voorstel van een lid, nadat deze verlof verzocht heeft om eenen Minister te interpelleren. Wanneer eene Kamer zulk een verzoek toestaat, geeft zij eigenlijk aan dat lid verlof en volmagt om in haren naam inlichtingen aan den Minister te vragen. Bijgevolg behoorde ieder interpellant de vragen, die hij wil doen, aan het oordeel der Kamer te onderwerpen, opdat deze beslisse, of zij het nuttig en noodig acht, die vragen te doen.

Bij de bestaande Reglementen van Orde (Eerste Kamer, art. 52, Tweede Kamer, art. 80) is echter wel de opgave van het onder-

werp, maar niet het praeciseren der vragen, aan den voorsteller voorgeschreven. En allengs heeft zich het gebruik gevestigd, de interpellatie slechts in algemeene termen te omschrijven, waarop dan de stemming over het verleenen van verlof tot die interpellatie volgt. Bijna altijd wordt dat verlof verleend, als een bewijs van vertrouwen van de leden aan hun medelid, en wordt aan dezen, als of hij op eigen gezag handelde, de volle verantwoordelijkheid van den inhoud der vragen gelaten.

Weigering van verlof komt alleen voor in het zeer zeldzame geval, dat de Kamer over het aangevoerde onderwerp volstrekt niet wil hooren spreken. Dit had plaats op den 10 Junij 1849, toen de Tweede Kamer aan den Heer van Eck verlof weigerde om aan den Minister van Oorlog eene vraag te doen wegens het niet verleenen van eene ridderorde aan een officier.

Door deze parlementaire gewoonte geeft de Kamer m. i. te veel magt aan een harer leden; want deze vraagt nu in haren naam iets, wat niet vooraf door de Kamer is overwogen, en adstrueert die vraag, natuurlijk, naar zijne individueele opvatting der zaak. Tevens legt zij aan den betrokken Minister de grondwettige verpligting op, om op die vraag of vragen te antwoorden, alsof die van de geheele Kamer uitgingen. Deze laatste verpligting is zeer streng; het is niet genoeg, dat er slechts eenig antwoord worde gegeven op de gedane vragen; maar de inlichtingen, die gevraagd zijn, moeten werkelijk worden verleend, of wel de Minister moet verklaren dat zij *wegens het belang en de zekerheid van het Rijk* niet kunnen worden verleend. De vraag is ontstaan, of *belang en zekerheid* beide met de zaak moeten gemoeid zijn, dan wel of alleen *het belang* van het Rijk eene voldoende reden kan zijn om inlichtingen te weigeren? Eene redelijke uitlegging van de Grondwet schijnt laatstgemelde opvatting te vereischen, hoewel er dan eigenlijk zou moeten staan: *het belang of de zekerheid.* Het zou zeer verkeerd zijn, zoo de Ministers genoodzaakt waren, zich b. v. uit te laten over eene onderhandeling wegens aankoop of verkoop, of eene aanhangige aanbesteding, waarvan een verlies of eene winstderving van tonnen schats voor het Rijk het gevolg zou kunnen zijn; hoezeer men niet zou kunnen beweren, dat *de zekerheid* van het Rijk of van de overzeesche bezittingen daarmede gemoeid was. Naar deze opvatting heeft schrijver dezes zich, in de zitting der Tweede Kamer van 13

Mei 1875, op 's lands *belang* alleen beroepen, om eene vraag van den Heer Fransen van de Putte onbeantwoord te laten: of er een contract met de exploitatie-maatschappij was gesloten? Inlichting over dat punt kon niet worden gegeven zonder den einduitslag der onderhandelingen met die Maatschappij, het besluit der op te roepen vergadering van aandeelhouders, in gevaar te brengen. Dit laatste besluit kon, in zijne gevolgen, tot geldelijk nadeel voor het Rijk worden, zoo als het ook geweest is; 's lands belang bragt destijds mede, dat het vroegere contract (van 1863) wierd gewijzigd, vóór dat de aanleg van nieuwe spoorwegen voor staatsrekening zou zijn vastgesteld. Het was echter in Mei 1875 te voorzien, dat, wanneer de sluiting van een nieuw contract mislukte, de aanleg van staatsspoorwegen toch zou moeten plaats hebben, en dan nader een duurder contract van exploitatie gesloten worden. De Minister mogt die kwade kans, waarop hij wist dat gespeculeerd werd, niet vermeerderen door eene ontijdige opheldering.

Maar, al vat men de woorden: *het belang en de zekerheid* disjunctief op, zoodat er twee uitzonderingen zijn toegelaten, dan komt het mij toch voor, dat de verpligting tot het verleenen van inlichtingen in art. 89 te uitgebreid is. Wanneer eene Kamer b. v. aan een lid verlof geeft om te vragen: of er homogeniteit tusschen de Ministers bestaat? (interpellatie van den Heer Groen van Prinsterer, 25 Julij 1849); of de Koning wel kennis had genomen van des Ministers rapporten over het niet herbenoemen van burgemeesters? (interpellatie van den Heer Hoffmann in de Eerste Kamer, 5 April 1850); of een der Ministers zich vereenigt met de beginselen der zoogenaamde anti-revolutionnaire partij? (interpellatie van den Heer van Hoëvell aan den Minister van Oorlog, 29 September 1852); waarom aan een Protestantsch Minister tijdelijk het departement van R. C. Eeredienst is opgedragen? (interpellatie van den Heer Dommer van Poldersveldt, 27 Julij 1853); welke de redenen zijn der aftreding van den Minister van Hall en welke de voornemens der overige Ministers op dit oogenblik zijn? (interpellatie van den Heer Betz, 27 Februarij 1861); wat de voorstanders van het bijzonder onderwijs te verwachten hebben van een wetsontwerp, dat nog niet was voorgesteld? (interpellatie van den Heer Kuijper, 14 Mei 1875); dan ware het wenschelijk, dat het verleenen van inlichtingen soms kon worden geweigerd

op grond van ontijdigheid of nutteloosheid. Men mag toch als regel aannemen, dat het vragen van inlichtingen, wanneer het geschiedt met het eenige doel om de Ministers in de uitvoering van hunne taak te bemoeijelijken, nutteloos en schadelijk is. Er zijn dan ook werkelijk voorbeelden van weigering van inlichtingen om andere redenen, dan die in art. 89 genoemd. Zoo weigerde de Minister Thorbecke den 5 April 1850 de hem gestelde vraag te beantwoorden, op grond dat er geen rekenschap behoefde te worden gegeven van hetgeen tusschen den Koning en de Ministers omgaat. Den 27 Februarij 1861 gaf de Minister van Heemstra wel inlichting over de aanleiding tot het verzoek om ontslag van den Minister van Hall, maar weigerde de voornemens der overige Ministers mede te deelen, omdat de Koning nog te beslissen had. Den 2 Maart daaraanvolgende vernam de Tweede Kamer van dien Minister, uit eigen beweging, dat hij en zijne ambtgenooten een verzoek tot ontslag hadden gedaan. Hoezeer in beide gevallen de houding des Ministers naar algemeene beginselen onberispelijk constitutionneel was, strookte zij toch niet met de strenge letter van art. 89.

In de woorden: *hetzij mondeling*, *hetzij schriftelijk*, is eene vrijheid van keuze voor den betrokken Minister gelegen, ten aanzien van den vorm, waarin hij wil antwoorden. Het is dan ook voorgekomen, dat Ministers mondeling hebben geantwoord op eene schriftelijke vraag om inlichtingen, en omgekeerd. De Kamers hebben die keuze niet; wel kunnen deze, luidens alinea 3, de Ministers uitnoodigen om in de vergadering te verschijnen; maar niets belet hen alsdan te verklaren, dat zij hun schriftelijk antwoord overleggen of aan de Kamer zullen toezenden.

De bewering, dat de Kamers de overlegging van bepaalde, noch voor haar noch voor openbaarheid bestemde stukken zouden kunnen eischen, is wel eens vernomen. Zij komt mij voor, op eene dwaling te berusten. Zoodanige eisch is geen gevolg, maar ware veeleer eene uitbreiding van de bevoegdheid om inlichtingen te vragen. Hij berust niet op de Grondwet; maar kan, krachtens de wet, worden gesteld (en moet dan worden ingewilligd) in de gevallen, voorzien bij art. 21 der wet op het regt van enquête, en art. 11 der wet op de ministerieele verantwoordelijkheid; derhalve in twee exceptionneele gevallen, hetgeen de verpligting in andere gevallen uitsluit.

Niettemin zijn de Kamers soms zóóver gegaan, dat zij, bij resolutie of zoogenaamde motie van orde, de overlegging van alle stukken betreffende eene zaak hebben verlangd. B. v. den 20 April 1853 verlangde de Eerste Kamer eenparig de mededeeling van stukken betreffende de instelling van bisdommen (deze stukken zijn later door de Regering openbaar gemaakt); hetzelfde was in de Tweede Kamer, den 13 April bevorens, door den Heer van Doorn als interpellant gevraagd, en mededeeling van stukken, enkel voor de leden, was door de Ministers van Zuylen van Nijevelt en Strens beloofd. Den 17 Februarij 1857 vroeg de Tweede Kamer, op voorstel van Thorbecke, mededeeling van stukken betreffende de verordening omtrent drukwerken in Indië; de Minister Mijer legde de verordening zelve en nog één gedrukt stuk over, welke in handen eener Commissie werden gesteld; op haar advies werden door de Kamer nadere inlichtingen (geene stukken) aan den Minister gevraagd. Deze werden breedvoerig gegeven, en na een rapport der Commissie en beraadslaging daarover, besloot de Kamer tot het zenden van het rapport aan den Minister met de uitdrukking harer overtuiging, dat het reglement op de drukwerken eene herziening behoorde te ondergaan.

Den 22 Februarij 1859 verzocht de Tweede Kamer, op voorstel van den Heer van Hoëvell, overlegging van al de stukken en bescheiden, die licht zouden kunnen verspreiden over de openstelling van 19 zeehavens in Indië. Dientengevolge zijn stukken overgelegd, die in handen eener Commissie werden gesteld, welker rapport, uitdrukkende, dat het Indische Besluit van 3 Junij 1858 (*Stbl.* N°. 65) niet kon worden genomen zonder gelijktijdige intrekking van een Besluit van 23 December 1841 (*Stbl.* N°. 46), op den 4 April 1859 werd aangenomen.

Naar aanleiding van eene interpellatie van den Heer Fokker over de afdamming der Oosterschelde werd op verlangen der Tweede Kamer eene groote hoeveelheid stukken door den Minister van Zuylen van Nijevelt overgelegd op 29 Augustus 1866 onder voorwaarde van geheimhouding; over die stukken werd geen rapport uitgebragt, maar dadelijk na hare ontvangst werd eene motie, die door den Heer Fokker was voorgesteld, strekkende tot afkeuring van de benoeming eener technische commissie, aan de orde gesteld; deze motie werd den 4 en 5 September 1866 behandeld in geheime zitting; in

eene openbare zitting werd zij verworpen en eene voor de Regering meer gunstige motie van den Heer van Nierop aangenomen.

www.libtool.com.cn

Den 13 September 1866 besloot de Eerste Kamer, op voorstel van den Heer Hein, de overlegging van diezelfde stukken te vragen, aan welk verlangen werd voldaan onder gelijke voorwaarde van geheimhouding. Den 28 December 1866 vroeg de Heer van Nispen van Pannerden andermaal overlegging van die zelfde stukken vóór de behandeling van de definitieve staatsbegrooting voor 1867. Ook die overlegging had plaats onder voorwaarde van geheimhouding. Daarop is bij de Eerste Kamer niets gevolgd, waarschijnlijk omdat uit latere stukken, die openbaar aan de Kamers zijn medegedeeld, bleek dat de zaak zich in eenen voor Nederland gunstigen toestand bevond.

Op 21 Maart 1874 bij eene interpellatie van den Heer Messchert van Vollenhoven in de Tweede Kamer, werd geene overlegging van stukken gevraagd, maar legde de Minister Fransen van de Putte een bundel stukken, omtrent hetgeen aan den oorlog met Atjeh is voorafgegaan, over onder voorwaarde van geheimhouding. Ook over deze stukken werd geen rapport uitgebragt; den 15 en 16 April daaraanvolgende werd in comité-generaal en op den 16 April in openbare zitting over de interpellatie beraadslaagd, zonder dat eenig voorstel werd gedaan. Den 9 April 1874 legde de Minister ongevraagd dezelfde stukken aan de Eerste Kamer over, welke, op voorstel van den Heer Hartsen, den 30 Junij besloot, voor die overlegging dank te zeggen en geene beraadslaging over het onderwerp te voeren. In de vergadering der Tweede Kamer van den 23 September 1879 beloofde de Minister van Lijnden van Sandenburg (op verlangen van den Heer Fransen van de Putte) de overlegging van stukken betreffende de toen afgeloopen ministerieele crisis, „ter inzage van de leden;" die stukken werden den 6 October daaraanvolgende overgelegd bij brief: „ter inzage van de leden onder geheimhouding." — Den 17 October 1879 interpelleerde de Heer Elout van Soeterwoude den Minister over deze voorwaarde van geheimhouding; maar de Minister weigerde die voorwaarde op te heffen; hoewel herhaaldelijk enkele leden der Kamer de opheffing daarvan verzochten, is dan ook de geheimhouding gehandhaafd.

Het blijkt uit deze voorbeelden, dat de overlegging van regeringsbescheiden aan de Kamers weleens heeft plaats ge-

had in verband met het vragen van inlichtingen, maar nooit beschouwd is als eene verpligting der Ministers, uit art. 89 voortvloeijende. Zij kan altijd geweigerd of voorwaardelijk verleend worden.

www.libtool.com.cn

Omtrent het gebruik dat de Kamers van ontvangene inlichtingen maken, zijn geene regels te vinden, en bestaat er geene vaste gewoonte. Wanneer de inlichtingen schriftelijk gegeven zijn, brengt het Reglement van Orde der Tweede Kamer (art. 43) mede, dat deze in handen eener Commissie worden gesteld, die schriftelijk verslag uitbrengt, aan het slot waarvan eene conclusie wordt voorgesteld, en dat daarover door de Kamer wordt beslist. Het stellen in handen eener Commissie kan ook, bij uitzondering, worden nagelaten. In het Reglement van Orde der Eerste Kamer is aan den Voorzitter overgelaten, een voorstel over zulke stukken te doen (art. 15); de regel is het aannemen voor kennisgeving; het benoemen eener Commissie is uitzondering.

Op mondelinge inlichtingen is meestal geen besluit gevallen; maar van tijd tot tijd namen de Kamers resolutiën om haar gevoelen over de aldus behandelde zaak te doen kennen, aan welke de naam van *motiën van orde* is gegeven, ofschoon door die woorden in de Reglementen van Orde (Eerste Kamer, art. 17, Tweede Kamer, art. 65) geheel iets anders werd verstaan [1]). Dit geschiedde voor de eerste maal in de Tweede Kamer op den 29 September 1852, na eene interpellatie van den Heer van Hoëvell, door het aannemen van een voorstel van den Heer Metman: De Kamer, voldaan met de verklaringen van den Minister van Oorlog, gaat over tot de orde van den dag. Ook den 18 April 1853 eindigde de interpellatie van den Heer van Doorn over de instelling van bisdommen, met eene door hem voorgestelde gemotiveerde orde van den dag. Echter konde op den 24 Maart 1854, Thorbecke, tot bestrijding eener motie van Groen van Prinsterer, met waarheid zeggen: „De gewoonte

1) De eerste politieke motie van orde was, in de Tweede Kamer, die van den Heer de Man op den 21 Mei 1849, om de beraadslagingen over een wetsontwerp betreffende het koloniaal batig slot van 1847 te sluiten met de verklaring, dat de overeenkomst met de Handel-Maatschappij niet zonder medewerking der wetgevende magt mogt worden gesloten (afgestemd met 31 tegen 27 stemmen); en in de Eerste Kamer, die van den Heer Regout, op den 23 December 1857, om den Minister van Buitenlandsche Zaken aan te sporen tot handhaving van de traktaten met België betreffende de aftappingen van de Maas (aangenomen met 17 tegen 12 stemmen). Maar deze beide motiën stonden niet in verband met interpellatiën.

„brengt niet mede, dat eene interpellatie door eene motie van „orde of ander besluit wordt gevolgd." Later hebben, in sommige tijdperken, verscheidene leden der Kamer gemeend, dat na het antwoord van een Minister op eene interpellatie eigenlijk een besluit der Kamer behoorde te volgen; ja somtijds is dat besluit a priori openlijk als doel gesteld, vóór dat de gevraagde inlichtingen gegeven konden zijn. Zoo verklaarde de Heer van Hoëvell in de Tweede Kamer op den 2 Mei 1857, af te zien van eene hem toegestane interpellatie over suikercontracten, omdat hij voorzag dat de motie, die hij had willen voorstellen, zou worden verworpen bij de zamenstelling der Kamer op dat oogenblik. Nog verder ging Thorbecke op den 18 Februarij 1858, toen hij aan den Minister van Rappard de vraag stelde: Hoe de Regering den aanleg van spoorwegen dacht te bevorderen? en vóórdat iemand had geantwoord, het voorstel deed, dat de Kamer zou besluiten dat de aanleg van spoorwegen moest worden bevorderd door het verleenen van afzonderlijke concessiën. Die motie werd bijna eenparig aangenomen, maar had geen praktisch gevolg. Ook de Heer Betz besloot zijne interpellatie over de aftreding van den Minister van Hall en over de voornemens der overige Ministers, op den 27 Februarij 1861, alvorens iemand iets had geantwoord, met het voorstel om de werkzaamheden der Kamer te staken, hetwelk met 32 tegen 28 stemmen werd verworpen.

Of zulke motiën met de Grondwet overeenkomen of strijden, hangt van haren inhoud af, en ik acht het onnoodig, hier de velerlei beslissingen van dien aard ter toetse te brengen. Maar zeker is art. 89 der Grondwet niet geschreven om over alle zaken van bestuur eene beslissing aan de Kamers op te dragen.

ART. 90.

De Tweede Kamer heeft het regt van onderzoek (enquête) te regelen door de wet.

Het blijkt niet, waarom het regt om eene enquête te houden niet aan de Eerste Kamer is verleend. Welligt is dit nagelaten, omdat alleen de Tweede Kamer voorstellen van wet kan doen. Echter is nergens de bedoeling uitgedrukt, dat enquêtes zich tot onderwerpen van wetgeving bepalen. De grondwetgever verleende aan de Tweede Kamer de bevoegdheid tot het houden van enquêtes, onder geene andere voorwaarde dan van regeling van haar regt bij de wet!

De vorm der enquêtes en de verpligtingen der getuigen zijn geregeld bij de wet van 13 Augustus 1850 (*Stbl.* N°. 45); maar het regt van enquête volstrekt niet. Dit werd reeds den 13 Julij 1850 in de Tweede Kamer door Groen van Prinsterer in eene geestige rede, bij de behandeling van het ontwerp van die wet, aangetoond.

www.libtool.com.cn

Over dat gemis van regeling werd o. a. geklaagd in de Tweede Kamer op den 7 en 8 Februarij 1857, toen een voorstel van den Heer van Hoëvell tot het houden eener enquête over de aanbesteding van koperen muntplaatjes voor Indië werd behandeld (verworpen met 37 tegen 17 stemmen), op den 16 December 1861, bij de behandeling van een voorstel van den Heer Dullert en anderen tot het houden eener enquête over de zeemagt die Nederland behoeft (aangenomen met 34 tegen 32 stemmen), en op den 11 en 12 December 1865, toen het eene enquête betrof over de verkiezingen van Junij 1864 in Limburg (voorgesteld door den Heer van Zuylen van Nijevelt, en verworpen met 53 tegen 18 stemmen).

Zoo als de enquête-wet luidt, lost zij de vraag niet op, of de Tweede Kamer over alle mogelijke zaken, die zij wenscht te onderzoeken, eene enquête kan instellen, dan wel of zij zich daarbij moet houden buiten hetgeen de Grondwet als het gebied der uitvoerende of der regterlijke magt aanwijst.

Zij die dit laatste gevoelen voorstonden, beriepen zich tegen de enquête over de zeemagt op art. 58, tegen de beide andere voorstellen op art. 159 der Grondwet. Bij gebrek aan een stellig wettelijk voorschrift stemt, in zulke gevallen, de meerderheid der Kamer naar hare convenientie, en blijft het een open vraagstuk.

De enquête-wet is buitendien eene der zwakste van onze organieke wetten. Die wet is o. a. zeer onduidelijk omtrent de belangrijke vraag: of Ministers verpligt zijn inlichtingen te geven in eene enquête?

Blijkens het advies van den Minister Nedermeijer van Rosenthal, bij de verdediging van het wetsontwerp, is art. 3 alinea 2 in de wet geschreven, omdat de Regering het hooren van Ministers in eene Commissie uit de Kamer niet grondwettig achtte. Alleen de geheele Kamer had het regt, hen tot het geven van inlichtingen te verpligten. Maar kunnen dan, tot aanvulling van de enquête, de Ministers worden opgeroepen om in de Kamer in pleno verklaringen af te leg-

gen? Dit staat er niet uitdrukkelijk. En hoe rijmt met het aldus uitgelegde art. 3, de bepaling van art. 21, dat ieder Minister aan de Commissie, des gevraagd, inzage van stukken, onder zijn departement berustende, moet geven, tenzij die inzage in strijd zou kunnen zijn met het belang en de zekerheid van het Rijk?

www.libtool.com.cn

Omtrent andere openbare ambtenaren is de wet niet minder onduidelijk. Volgens art. 3 moeten zij gevolg geven „aan de „vorderingen der Commissie uit de Kamer, in overeenstem„ming met de bepalingen dezer wet." Art. 19 veroorlooft aan hen, die wegens hunne wettige betrekking tot geheimhouding verpligt zijn, zich te verschoonen van het afleggen van getuigenis, „alleen en bij uitsluiting nopens hetgeen, waarvan de „wetenschap aan hen als zoodanig is toevertrouwd." Maar art. 20 alinea 2 verschoont de burgerlijke ambtenaren (en militairen) ingeval de verlangde openbaarmaking wordt geoordeeld in strijd te zijn met het belang en de zekerheid van het Rijk, of wanneer zij stelligen last van hunne chefs hebben om zich van het geven van getuigenis te onthouden. Van deze twee gronden van verschooning kan een bewijs, afgegeven door den Minister, wien het aangaat, worden gevorderd.

Is nu art. 20 eene uitzondering op art. 19, zoodat burgerlijke ambtenaren, zoolang het hun niet door hun chef verboden is, wel verklaring moeten geven? of wel vullen de beide artikelen elkander aan?

In het laatste geval kan de Commissie niet of zeer zelden eenige verklaring van burgerlijke ambtenaren eischen, vooral van de ambtenaren der departementen van algemeen bestuur.

In de zitting van de Commissie voor de enquête over de besmettelijke longziekte onder het rundvee, deed zich op den 7 Februarij 1878 het geval voor, dat een ambtenaar van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken zich op het aangehaalde art. 19 beriep, en de Commissie het niet toepasselijk achtte; ook de vraag, of art. 20 alinea 2 eene uitzondering op art. 19 is, werd tusschen de Commissie en dien getuige behandeld, met het resultaat, dat ieder bij zijn gevoelen bleef. Zie de vragen 4061 tot 4072 der enquête (stukken der zitting $18\frac{7}{8}$, 35). Blijkbaar is aan art. 90 der Grondwet slechts zeer onvolledig voldaan.

www.libtool.com.cn

ART. 91, alinea 1.

De leden van de Staten-Generaal kunnen niet te gelijk zijn leden of Procureur-Generaal van den Hoogen Raad, noch leden van de Rekenkamer, noch Commissaris des Konings in de provinciën, noch geestelijken, noch bedienaren van de godsdienst.

De z. g. incompatibiliteiten van ambtenaren zijn in deze bepaling wijselijk beperkt. De grondwetgever heeft zich gewacht voor eene overdrijving, waartoe de Belgische wet van 26 Mei 1848 schijnt te zijn vervallen, die alle personen, met een bezoldigd staatsambt bekleed, van het lidmaatschap der Kamers uitsluit. Hierdoor toch moeten de Kamers dikwijls een schat van kennis en ervaring ontberen. Intusschen zijn de in deze alinea vermelde ambtenaren en anderen wel verkiesbaar, maar verkozen zijnde moeten zij eene keuze doen tusschen hunne betrekking en die van lid der Staten-Generaal,

Dit stelsel schijnt ondoordacht te zijn aangenomen ten aanzien van de geestelijken en bedienaren der godsdienst, hetgeen te verwonderen is, omdat de Regering in hare Mem. van Beantwoording verklaarde, „dat geestelijken minder ge„schikt zijn om zitting in de Staten-Generaal te nemen, omdat „zij moeten geacht worden hun geheele leven buiten staat„kundige bemoeijenissen te zijn gebleven." Deze *praesumtio juris*, indien zij bestond en niet door de ervaring dikwijls ware gelogenstraft, zou moeten leiden tot de bepaling, door de Staatscommissie van 1848 voorgesteld, en door Thorbecke in zijne *Bijdrage* aangeprezen:

„Geestelijken zijn niet benoembaar tot leden van de Staten„Generaal."

De thans bestaande bepaling werkt van tijd tot tijd, juist tegen de bedoeling van den grondwetgever, in dien zin dat zij de aandacht op geestelijken of bedienaren van de godsdienst doet vestigen, en dan wel bepaald op zoodanigen, die om eene of andere reden los zijn geworden van hun kerkelijk ambt, althans eene wereldsche betrekking meer begeerlijk achten. In de eerste Fransche nationale vergaderingen noemde men die soort van staatslieden: *les défroqués*. Daarenboven laten de woorden: *noch geestelijken noch bedienaren van de godsdienst* twijfel open over de vraag, of een emeritus of ontslagen geestelijke of bedienaar der godsdienst, die kerkelijk zijne

bevoegdheid om dienst te doen niet heeft verloren, toch als lid der Kamer moet worden toegelaten?

www.libtool.com.cn

Bij de beraadslaging over art. 21 der Provinciale wet antwoordde Thorbecke bevestigend op deze vraag, voor zooveel de Provinciale Staten betreft; en bij Kon. Besluit van 27 Julij 1855 werd beslist, dat, volgens art. 23*h* der Gemeentewet, een gemeenteraad teregt een emeritus predikant als lid had toegelaten, hoewel hij niet onbevoegd was geworden om bij zijn kerkgenootschap dienst te doen. — De Tweede Kamer heeft deze vraag nooit uitdrukkelijk beslist. In hare zitting van 14 November 1849 werd door den Heer Verweij Mejan rapport uitgebragt over den geloofsbrief van den Heer van Hoëvell. Deze was, toen hij gekozen werd en zijn geloofsbrief indiende, predikant te Batavia en in 't genot van een verlof-tractement. Hij legde aan de Commissie tot onderzoek van geloofsbrieven over een Kon. Besluit van 3 November 1849, houdende zijn eervol ontslag als predikant. Die Commissie maakte bezwaar, tot toelating te adviseren, omdat de gekozene door dat ontslag het candidaatschap tot de heilige dienst (hetwelk de rapporteur het *radicaal als geestelijke bij de Hervormde kerk* noemde) niet had verloren; daarop legde de Heer van Hoëvell afschrift over van eene verklaring door hem aan het provinciaal kerkbestuur van Friesland toegezonden, waarbij hij afstand deed van het regt van admissie tot de predikdienst, hem in 1835 door dat kerkbestuur verleend. De conclusie van het rapport strekte tot zijne toelating als lid, waarmede de Kamer zich vereenigde zonder stemming, nadat de Heer Groen van Prinsterer had betoogd, dat alleen dienstdoende geestelijken of bedienaars van de godsdienst waren uitgesloten. Den 20 September 1866 werd de Heer Moens toegelaten, zonder dat de Commissie van onderzoek eenig gewag maakte van zijne vroegere kerkelijke bediening. Den 18 Maart 1874 bragt eene Commissie rapport uit over de geloofsbrieven van den Heer Kuijper, waarin voorkomt, dat deze Heer bij missive had medegedeeld: „dat hij op 16 Maart was losgemaakt van de „betrekking, waardoor hij als bedienaar der godsdienst was ver„bonden aan de Nederlandsch Hervormde gemeente te Amster„dam." Zonder stemming werd tot zijne toelating besloten. Den 10 December 1877 werd de Heer de Meijier als lid toegelaten, nadat hij had overgelegd een bewijs van het classicaal bestuur van Haarlem, en een bewijs van den Hervormden kerkeraad

te Wormerveer, beide inhoudende, dat hij eervol als herder en leeraar aldaar was ontslagen. Op gelijke wijze is gehandeld bij het onderzoek van den geloofsbrief van den Heer Lieftinck. Deze is in de zitting van 18 Februari 1879 als lid toegelaten, nadat hij aan de Commissie van onderzoek had overgelegd eene verklaring van den kerkeraad den Hervormde gemeente te Kimswerd en eene verklaring van het classicaal bestuur van Franeker, houdende zijn eervol ontslag als herder en leeraar te Kimswerd en van zijne betrekking tot de classis Franeker. Deze laatste handeling komt mij voor, het meest met den geest der Grondwet overeen te stemmen. Bij het onderzoek der geloofsbrieven van den Heer Schaepman werd voor het eerst de vraag behandeld, of een R. C. geestelijke, buiten bediening zijnde, zitting kan nemen als lid van de Staten-Generaal. De Heer Schaepman gaf aan de Commissie van onderzoek de schriftelijke verklaring, dat hij, na zijn verkregen ontslag uit de betrekking als professor aan het aartsbisschoppelijke Seminarium te Rijsenburg en uit de geestelijke bediening, geene openbare betrekkingen bekleedde. De Commissie, bestaande uit de Heeren Mees, Schagen van Leeuwen en Heijdenrijck, achtte hiermede aan den eisch van art. 91 voldaan, hoewel het gewijde karakter van geestelijke, ook zonder bediening, aan hem die eenmaal R. C. priester is blijft aankleven; de Kamer moest zich, volgens haar, niet in een onderzoek naar de kerkleer en het kerkregt begeven. Den 15 Julij 1880 werd de Heer Schaepman als lid toegelaten.

Overigens, en vooral na die laatste beslissing, schijnt het verlangen van den Heer van Houten gegrond, die in zijne *Schets* de afschaffing van deze onvereenigbaarheid der geestelijken en bedienaren van de godsdienst verlangt, indien het derde Hoofdstuk der Grondwet mogt herzien worden. Men kan verschillen over het raadzame van keuzen juist uit dien stand, en over de mogelijkheid om kerkelijke en burgerlijke functiën te gelijk waar te nemen. Maar op dergelijke gronden zoude men nog wel andere standen en betrekkingen kunnen uitsluiten, b. v. diplomaten, artsen, onderwijzers, regters, ambtenaren van het openbaar ministerie. Dit is echter geen voldoende reden om de keuze der kiezers te belemmeren, terwijl het dikwijls zeer moeijelijk is, candidaten voor het lidmaatschap der Kamers te vinden, die geschikt, beschikbaar en in een gegeven district gewild zijn. Een geestelijke of

bedienaar van de godsdienst, die lid van de Staten-Generaal wordt en toch als geestelijke of bedienaar van de godsdienst in functie blijft, zal altoos wel tot de zeldzame uitzonderingen behooren. Maar welke schade zou hij aanrigten, zoo hij achtenswaardig en verstandig ware?

Alinea 4: *Leden der Staten-Generaal een bezoldigd staatsambt aannemende of bevordering in de staatsdienst verwervende, houden op leden der Kamers te zijn, maar zijn dadelijk weder verkiesbaar.*

Naar aanleiding dat drie leden der Tweede Kamer tot burgemeesters en een lid tot griffier bij een kantongeregt herbenoemd waren, werd den 12, 13 en 14 Februarij 1850 over de bedoeling van deze alinea beraadslaagd. Een voorstel van den Heer van Zuylen om te verklaren, dat de alinea niet toepasselijk is op herbenoemingen, werd, nadat eenmaal de stemmen hadden gestaakt, verworpen; niettemin werd eindelijk beslist, dat al de vier herbenoemden niet behoefden af te treden. In denzelfden zin besliste de Eerste Kamer den 5 April 1850 over vijf harer leden, die tot burgemeester of grietman waren herbenoemd. Om de zaak te verduidelijken, werd in het ontwerp-kieswet een art. 98 voorgesteld, luidende: „Deze wet houdt voor bezoldigde staatsambtenaren, hen, die „door Ons in algemeene staatsdienst aangesteld, eene jaar„wedde uit 's lands kas genieten; voor bevordering in de staats„dienst, beklimming van een hoogeren rang in die dienst, of „vermeerdering der jaarwedde van den staatsambtenaar. Deze „vermeerdering geldt niet als bevordering, wanneer zij het „gevolg is eener algemeene verhooging der jaarwedden van „de klassen van ambtenaren." Dit artikel is verworpen. Maar meermalen besloten de Kamers in voorkomende gevallen in den zin van de eerste zinsnede, zoodat zich daaromtrent eene usantie heeft gevormd. Bepaald het ambt van burgemeester geldt niet als staatsambt.

Dat herbenoeming gelijk staat met eene nieuwe benoeming, is beslist door de Eerste Kamer, den 1 Mei 1851 en den 5 December 1853, beide keeren, nadat een harer leden als kantonregter was afgetreden. Gelijkerwijs door de Tweede Kamer den 25 September 1855. Ook hierover is thans geen verschil meer.

De vraag is eindelijk gerezen, of de 4e alinea van art. 91 toepasselijk is, vóórdat een gekozen lid zijne plaats in de Staten-Generaal heeft ingenomen?

Den 29 October 1866 werd de Heer Haffmans herbenoemd als kantonregter te Venlo, den 30 dier maand gekozen tot lid der Tweede Kamer in het district Roermond, en den 15 November beëedigd als kantonregter; hij had dus een staatsambt aanvaard na zijne verkiezing. Den 19 November legde hij den eed af als lid der Staten-Generaal en den 20 November werden zijne geloofsbrieven en een bezwaarschrift tegen zijne toelating onderzocht. De Commissie van onderzoek adviseerde tot toelating, omdat niemand lid van de Kamer is vóórdat hij de eeden heeft afgelegd en volgens art. 93 is toegelaten, en dus het staats-ambt niet door hem als lid der Kamer was aangenomen. Aldus besliste de Kamer ook den 24 November, na eene uitvoerige beraadslaging, met 55 tegen 8 stemmen.

In 1874 kwam hetzelfde regtspunt ter sprake onder andere omstandigheden. Den 7 Julij werd de Heer W. baron van Goltstein in het kiesdistrict Amersfoort tot lid van de Tweede Kamer gekozen, nam die benoeming aan en zond zijne geloofsbrieven in, die evenwel niet werden onderzocht. Den 27 Augustus tot Minister van Koloniën benoemd, aanvaardde hij dat staatsambt. Volgens de m. i. juiste beslissing der Kamer van 1866 was de Heer van Goltstein toen nog geen lid der Kamer, en moest het onderzoek zijner geloofsbrieven voortgang hebben in de eerstvolgende zitting der Kamer. Maar de Heer van Goltstein was ongenegen om tegelijk Minister en lid der Kamer te zijn, en gaf aan zijn ambtgenoot van Binnenlandsche Zaken kennis, dat hij terugkwam op de aanneming, en de betrekking als lid der Kamer nederlegde; hij schreef dit ook aan de Kamer.

De toenmalige Minister van Binnenlandsche Zaken had hier niet te doen met een ontslag van een fungerend lid, zoo als bedoeld wordt in art. 95 en 112 der kieswet; ook het geval van art. 108 van die wet (dat een benoemde zijne benoeming niet aanneemt of den termijn van drie weken laat verloopen), was niet aanwezig; want de benoeming was in Julij wel aangenomen. Het tegenwoordige geval was niet *in terminis* in de kieswet voorzien. Niettemin kwam het den Minister voor, dat hij in deze zaak moest handelen overeenkomstig art. 110 der kieswet, en eene nieuwe kiezing uitschrijven, omdat dit bij genoemd artikel aan hem is opgedragen „voor elke nieuwe „stemming of herstemming noodig tot vervulling eener in de „Tweede Kamer openvallende plaats." En dat eene plaats openviel, was onbetwistbaar.

Immers de Heer van Goltstein zou geen zitting nemen; niemand kon hem daartoe dwingen; zijne geloofsbrieven zouden zelfs niet worden onderzocht; de plaats zou, in strijd met de wet, onbepaalden tijd vacant blijven. Het was dus pligtmatig, eene nieuwe kiezing uit te schrijven; alleen kon er verschil bestaan over den termijn. Bij de resolutie van 31 Augustus werd die van 30 dagen, vermeld in art. 101 der kieswet, gevolgd, omdat het stembureau, vermeld in art. 106 en 108, niet meer bestond. De Tweede Kamer had over deze verkiezing te beslissen den 24 September 1874; zij legde de geloofsbrieven van den Heer van Goltstein in haar archief, en liet eenparig, zonder discussie, den Heer van Asch van Wijck als lid toe, die den 17 September verkozen was bij de stemming, die volgens de aangehaalde resolutie had plaats gehad. De Heer Mr. H. J. Smidt, die als lid der Kamer tot dit besluit medewerkte, heeft niettemin in Januarij 1875 een vertoog in de *Bijdragen* (deel XX bl. 39 v. v.) geplaatst, waarin hij met eenige scherpte den toenmaligen Minister over de z. i. onwettige resolutie van 31 Augustus 1874 berispte, en daarin eene schadelijke strekking zocht. Zijne stelling, dat een benoemd lid werkelijk reeds lid zou zijn, is m. i. volstrekt ongegrond. Bij de zamenkomst van eene geheel of voor de helft nieuwgekozene Kamer, is het onvermijdelijk, dat er aanvankelijk gehandeld wordt, alsof de gekozenen ook toegelaten waren; zij worden dan ook, voor zoover zij dadelijk opkomen, reeds vooraf beëedigd. Anders zoude er geen tijdelijke Voorzitter en geene Commissie tot onderzoek van geloofsbrieven kunnen zijn. Maar dat voorloopige zitting nemen praejudiceert niets op het definitieve lidmaatschap; hij, wiens geloofsbrieven niet voldoende worden geoordeeld, gaat heen en wordt regtens geacht, nooit lid te zijn geweest, al had hij zelfs als lid van eene Commissie of als Voorzitter gefungeerd. Art. 91 alinea 4 betreft echter alleen leden, geene tot lid benoemde, maar nog niet als lid toegelatene personen. Het is eene bepaling uit mistrouwen in de onafhankelijkheid der leden voortgesproten. *Odia non sunt extendenda.*

ART. 94.

Elke Kamer benoemt haren griffier buiten haar midden.

In de benoeming van den Griffier wordt geacht te zijn begrepen die van de Commiezen-griffiers, en de organisatie en

inrigting van het geheele bureau, alsmede het vaststellen der instructiën. Art. 9 en 74 Reglement Eerste Kamer; art. 14 Reglement Tweede Kamer. Met de woorden: *buiten haar midden* schijnt de grondwetgever alleen te hebben bedoeld, dat het griffierschap niet, zoo als in andere vertegenwoordigende ligchamen het secretariaat, door leden der Kamer wordt waargenomen. Intusschen is de letter van het artikel duidelijk en ondubbelzinnig; het verbiedt uitdrukkelijk dat een lid der Kamer tot Griffier wordt benoemd. Het is niet te ontkennen, dat de keuze door deze bepaling somtijds kan worden belemmerd.

www.libtool.com.cn

ART. 95, alinea 2.

Hunne gewone vergadering wordt geopend op den derden Maandag in September.

De gewone werkzaamheden der wetgevende vergaderingen in Nederland beginnen vroeger in het jaar, dan in een der naburige Rijken. Over dit onderwerp zeide Thorbecke in de zitting der Tweede Kamer van 17 December 1856, dat Koning Willem II aan de leden der Staatscommissie van 1848 vroeg, hoe de Ministers tijd zouden vinden om de Staatsbegrooting gereed te maken, wanneer de heeren (de Staten-Generaal) in September, in plaats van in October, bijeen kwamen? en dat hij aan den Koning antwoordde: Sire! geef weinig tijd, en er zal veel gedaan worden. — Intusschen is het niet de tijd der Ministers, maar die der volksvertegenwoordigers, die, wat het onderzoek der Staatsbegrooting betreft, werd ingekrompen. Toen de Staten-Generaal op den derden Maandag in October bijeenkwamen, werd de tweejarige begrooting van uitgaven een vol jaar vóór den 1 Januarij, waarop zij moest beginnen te werken, voorgedragen. Art. 123 der Grondwet van 1840. De begrootingswetten, onder die bepalingen gemaakt, kwamen tot stand in October en November 1841, in October en December 1843, in Junij 1845, en in Augustus 1847. De Staatscommissie en de Regering van 1848 wilden deze vroegtijdige indiening der begrooting en de bijeenkomst der Staten-Generaal in October behouden, met verwisseling der tweejarige voor eene éénjarige begrooting. Maar op aandrang van vele leden der Tweede Kamer kwam de Regering van haar voorstel terug, en bepaalde, bij art. 95 en 120, dezelfde termijnen, in September, voor de opening der Vergadering en de indie-

ning der Begrooting. De ervaring heeft de nadeelen van deze regeling doen kennen. Zeer spoedig bleek de moeilijkheid en later meermalen de onmogelijkheid, om de begrootingswetten vóór 1 Januarij van het dienstjaar af te kondigen, en reeds zijn de voorbeelden talrijk, dat de departementen van algemeen bestuur het dienstjaar zijn ingetreden zonder wettelijk vastgestelde begrooting.

www.libtool.com.cn

Klagten over gebrek aan tijd voor de behandeling der begrooting kwamen vooral van de Eerste Kamer, aan welke zeer dikwijls weinige dagen waren gegund, omdat de Tweede Kamer vele weken daaraan was werkzaam geweest. Den 30 December 1850 nam de Eerste Kamer al de begrootingswetten voor 1851 eenparig en zonder discussie aan, na in haar Verslag te hebben verklaard, dat zij geen tijd tot onderzoek gehad had.

In het Verslag der Eerste Kamer over de begrootingswetten voor 1859 werd het denkbeeld geopperd om bij wet als algemeenen regel te bepalen, dat, wanneer eene begrootingswet niet vóór Januarij tot stand kwam, die van het vorige jaar gedurende eenige maanden in het nieuwe jaar zou werken. De Heer van Beeck Vollenhoven sprak den 27 December 1858 tot aanbeveling van dit denkbeeld, maar werd door den Minister van Bosse bestreden, die zoodanige bepaling ongrondwettig achtte, omdat iedere begrooting, volgens art. 120, voor één jaar, niet korter en niet langer, moest dienen. Niettemin waren toen reeds credietwetten voor de helft der jaarlijksche uitgaven vastgesteld, namelijk Hoofdstuk V voor 1857 en Hoofdstuk X voor 1858; maar telkens waren de begrootingswetten vóór 1 Januarij van het dienstjaar afgekondigd.

Voor het eerst werd deze termijn overschreden met de geheele begrooting der uitgaven voor 1862, waarvan 10 hoofdstukken den 2, en 3 den 5 Januarij 1862 werden vastgesteld, daaronder begrepen de voorloopige vaststelling of credietwet van Hoofdstuk V. De beraadslagingen in de Eerste Kamer over de uitgaven vingen toen eerst den 2 Januarij aan, en door enkele leden werd betoogd, dat het der Kamer onmogelijk was geweest, die nog in December te houden. Terwijl de overige Hoofdstukken der uitgaven voor 1863 in December 1862 tot stand kwamen, werd de voorloopige begrooting voor Koloniën (Hoofdstuk IX) pas den 27 Januarij 1863 tot wet, zoodat toen voor het eerst een departement van algemeen be-

stuur bijna eene maand lang zonder begrootingswet werkte. Juist hetzelfde had in Januarij 1864 plaats met het departement van Buitenlandsche Zaken, daar de voorloopige vaststelling van Hoofdstuk III A tot 27 Januarij 1864 moest wachten. Dit was in beide jaren een gevolg van de verwerping van die Hoofdstukken der Begrooting door de Eerste Kamer. Dergelijke omstandigheid had in 1865 niet plaats, maar de begrootingswetten werden toch pas van 6 tot 12 Januarij vastgesteld, omdat de Eerste Kamer die zeer laat had ontvangen. Evenzoo ging het met de begrootingen van uitgaven voor 1869, 1870, 1873, 1874, 1875, 1876, 1877, 1879 en 1880. Deze kwamen alle omstreeks of na het midden van Januarij tot stand.

Het is dus gebleken, dat het tijdsverloop tusschen den derden Maandag in September en den 1 Januarij te kort is om, bij de andere urgente werkzaamheden der Staten-Generaal (waartoe sedert 1861 de spoorwegbegrooting, sedert 1866 de Indische begrooting, en sedert 1875 die van het vestingstelsel behooren), de Staatsbegrooting behoorlijk te behandelen. Om in dit ongerief te voorzien, en de onregelmatigheden te keeren, die uit de late vaststelling der begrooting noodwendig voortvloeijen, zal de wetgever niet ligt overgaan tot eene vervroeging van de opening der Staten-Generaal.

Veeleer zou bij grondwetherziening in aanmerking komen, in art. 120 een vroeger tijdstip voor het indienen der Staatsbegrooting te bepalen; of wel eene algemeene magtiging aan de Regering te geven om, zoolang de begrooting niet is vastgesteld, de uitgaven te regelen naar die van het vorige jaar. Dit is voor de Indische begrooting bepaald bij art. 8 der wet van 23 April 1864 (*Stbl.* N°. 35), en kan bij eene wet worden voorgeschreven voor de Staatsbegrooting, zonder van de letter der Grondwet af te wijken.

ART. 97, alinea 1.

De Staten-Generaal bij overlijden des Konings of bij afstand van de Kroon niet vergaderd zijnde, vergaderen zonder voorafgaande oproeping.

Belangrijk is, in dit artikel, de gelijkstelling van de troonopvolging bij afstand van de kroon (hetzij die vrijwillig of, volgens art. 20, verpligt is) met het overlijden eens Konings. Maar het is zonderling, dat te vergeefs eenige aanduiding

wordt gezocht, wat de Staten-Generaal in de hier voorgeschreven buitengewone vergadering zullen te doen hebben. Toen Koning Willem II overleed, was de vergadering niet gesloten; ieder der Kamers diende een adres van rouwbeklag aan Z. M. den Koning in, en scheidde daarna gedurende eenige weken op reces. Wanneer de vergadering gesloten ware geweest, zouden zij buitengewoon hebben moeten bijeenkomen, maar zonder eenige bepaalde werkzaamheid. Immers de hier bedoelde Vergadering is niet die in vereenigde zitting, bedoeld bij art. 50. Deze wordt door of van wege den Koning bijeengeroepen.

www.libtool.com.cn

ART. 98.

Het schijnt van zelf te spreken, dat de sluiting der vergadering alle werkzaamheden, die dan bij ieder der Kamers aanhangig zijn, doet staken. Hierop is evenwel eene uitzondering gemaakt in art. 28 der wet van 5 Augustus 1850 (*Stbl.* N°. 45): „De bevoegdheid en de werkzaamheden eener Commissie van „onderzoek worden door de sluiting van de zitting der Kamer „niet geschorst." Bij art. 16 der wet van 22 April 1855 (*Stbl.* N°. 33) wordt juist het tegendeel bepaald omtrent het onderzoek, dat een gevolg is van eene bij de Tweede Kamer aanhangige aanklagt tegen een Minister. Dit wordt wel gestaakt. Maar gedurende drie maanden na de opening der volgende zitting kan het onderzoek worden hervat en voortgezet.

Zeer dikwijls is de vraag ter sprake gekomen, of de sluiting stuiting moet te weeg brengen, m. a. w. of de op het oogenblik der sluiting aanhangige voorstellen op nieuw aanhangig worden in de volgende vergadering, en alsdan de behandeling kan worden voortgezet. De Grondwet bepaalt hieromtrent niets; slechts zeer zijdelings is het voorschrift van art. 106 en 109 (verpligting tot onderzoek in de afdeelingen) bij de vraag betrokken; althans de Minister Lotsy verklaarde in de zitting der Tweede Kamer van den 14 November 1857, namens de Regering, dat art. 106 h. i. voorschreef, de wetsontwerpen in dezelfde vergadering in de afdeelingen en in openbare zitting te behandelen.

Op dien grond bleef destijds de bepaling in het Reglement van Orde onveranderd, dat voorstellen des Konings, in de vorige vergadering onafgedaan, niet naar de volgende overgaan. Niettemin zag de Tweede Kamer ook toen geen be-

zwaar om de behandeling van voorstellen van leden, van regeringsstukken en van verzoekschriften in eene volgende vergadering voort te zetten. De stelling, dat sluiting, volgens den geest en de bedoeling der Grondwet en in het belang van het onderzoek der Kamer, stuiting moest medebrengen, was vroeger meermalen door den Minister Thorbecke verdedigd, en den 5 Mei 1852 had de Tweede Kamer er zich mede vereenigd.

www.hbtool.com.cn

De antecedenten, betreffende dit geschil, zijn (tot en met 1866) met zorg verzameld en toegelicht in het Akademisch proefschrift van Mr. A. H. Philipse, *de sluiting van de vergadering der Staten-Generaal* ('s Gravenhage 1867).

Het geschil is thans, waarschijnlijk voor goed, opgelost in dien zin, dat overbrenging der aanhangige voorstellen van de geslotene naar de volgende vergadering geoorloofd is, terwijl, indien de voorstellen reeds in de afdeelingen zijn onderzocht, de Kamer, naar omstandigheden, al dan niet een nieuw onderzoek in de afdeelingen beveelt.

In de Eerste Kamer zwijgt het Reglement van Orde over dit onderwerp, behalve (art. 70) voor zooveel verzoekschriften betreft. Maar de Eerste Kamer stelde gewigtige antecedenten. Den 13 en 14 September 1849 ontving zij van de Tweede Kamer twee wetsontwerpen, waarvan zij toen het onderzoek uitstelde. Den 18 September, nadat de vergadering der Staten-Generaal gesloten en eene nieuwe geopend was, verzond zij die wetsontwerpen naar de afdeelingen, den 20sten werd daarover verslag uitgebragt, en den 21sten werden zij aangenomen (Wetten van 24 September 1849, *Stbl.* N°. 47 en 48). Den 18 Julij 1871 kwam bij de Eerste Kamer een wetsontwerp in tot bekrachtiging van het traktaat met Groot-Brittannië tot afstand van de Kust van Guinea. Een voorstel van den Voorzitter om, met afwijking van het Reglement van Orde, dat wetsontwerp niet naar de afdeelingen te verzenden, werd met 16 tegen 15 stemmen aangenomen. Den 21 September, na de sluiting en opening van de vergadering der Staten-Generaal, besloot de Kamer andermaal de behandeling van dat wetsontwerp uit te stellen. Deze besluiten waren een gevolg van den wensch der Regering, om tegelijk met dat traktaat een nieuw traktaat omtrent Sumatra ter goedkeuring aan te bieden, in plaats van dat hetwelk door de Tweede Kamer den 7 Julij 1871 was verworpen.

Toen dit nieuwe traktaat op den 16 December 1871 bij de Eerste Kamer inkwam, werden beide traktaten naar de afdeelingen verzonden en, na eene belangrijke schriftelijke en mondelinge discussie, den 17 en 18 Januarij 1872 aangenomen. Deze beslissing, in hare gevolgen noodlottig voor het vaderland, liet, wat den vorm betreft, geen twijfel over omtrent de parlementaire gevolgen eener sluiting. Op haar beriep men zich dan ook in de Tweede Kamer, toen bij de herziening van het Reglement van Orde, de bekende vraag ter sprake kwam, den 18 Maart 1872. Alstoen is met 44 tegen 17 stemmen het door de Commissie van redactie voorgestelde artikel 147 (nu 130) aangenomen, waarbij bepaald is, dat alle bij de sluiting aanhangig gebleven voorstellen, de voorstellen des Konings daaronder begrepen, na de opening eener nieuwe vergadering worden hervat, tenzij de Kamer anders beslisse. Wetsontwerpen blijven dus van de eene tot de andere zitting aanhangig, tenzij zij worden ingetrokken. In België wordt dezelfde praktijk gevolgd; da wetsontwerpen, uitmakende den *Code pénal belge* (wet van 8 Junij 1867), zijn, met veelvuldige wijzigingen, van 1849 tot 1867 aanhangig geweest.

www.libtool.com.cn

ART. 103, alinea 1.

Bij eene vereenigde zitting worden de beide Kamers als slechts één beschouwd.

Vóór dat de Staten-Generaal in vereenigde vergadering de wetsontwerpen omtrent het regentschap en de voogdij van den troonopvolger in behandeling namen, werd een Reglement van Orde door eene Commissie uit die vergadering voor haar vervaardigd, en op den 23 April 1850 in de vergadering vastgesteld. Bij de behandeling hiervan besliste zij met 87 tegen 7 stemmen, dat zij het regt niet bezat, een voorstel des Konings te amenderen. Deze beslissing berust op eene strenge opvatting van art. 107 der Grondwet, als hetwelk het regt van amendement uitsluitend aan de Tweede Kamer toekent. Tevens volgt hieruit, in verband met art. 111, dat de Staten-Generaal in vereenigde vergadering ook geen regt hebben om voorstellen van wet te doen.

In het geval van art. 24 heeft evenwel de vereenigde vergadering, in dubbelen getale zamengeroepen, zoowel het initiatief als de souvereine beslissing.

ART. 105.

www.libtool.com.cn

De Koning zendt zijne voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer.

De woorden: *hetzij van wet, hetzij andere*, zijn in 1848 in het artikel gebragt, om te kennen te geven, dat ook andere voorstellen des Konings, dan wetsontwerpen, niet anders dan aan de Tweede Kamer mogen worden gezonden. Van de bedoelde *andere voorstellen* waren destijds zeer enkele antecedenten. De goedkeuring van het grenstraktaat met Pruissen van 7 October 1816 werd aan de Staten-Generaal voorgesteld zonder wetsontwerp; de indiening had plaats in eene vergadering der Tweede Kamer met gesloten deuren (29 October 1816). Toen de goedkeuring der beide Kamers verleend was, magtigde de Koning bij Besluit van 18 November 1816 den Minister van Buitenlandsche Zaken om de acte van ratificatie te doen opmaken. De plaatsing van dat traktaat in het Staatsblad werd destijds niet noodig geacht; zij is bevolen bij Kon. Besluit van 13 Maart 1850 (*Stbl.* N°. 10). Na 1816 is de goedkeuring van traktaten altijd in den vorm van een wetsontwerp voorgesteld.

Den 13 September 1830 ontving de Tweede Kamer een voorstel des Konings, bestaande uit twee vraagpunten omtrent de noodzakelijkheid om „de nationale instellingen te veran-„deren" (scheiding van Noord- en Zuid-Nederland). Het op deze vraagpunten door de beide Kamers uitgesproken: *ja* werd den 1 October 1830 aan den Koning medegedeeld, en denzelfden dag volgde een Kon. Besluit, waarin het voorstel en het antwoord der Staten-Generaal vermeld, en eene Staatscommissie tot herziening der Grondwet benoemd werd. Zie Lipman, *Constit. archief*, II, bl. 8.

Onder de tegenwoordige Grondwet kwamen geene *andere voorstellen* voor. Misschien zou daartoe aanleiding zijn geweest bij de tweede echtverbindtenis van Z. M. den Koning; althans de woorden van art. 12: *met gemeen overleg der Staten-Generaal aangegaan*, schijnen te wijzen op iets anders dan eene wet, waarbij de Koning, als de wetgevende magt met de Staten-Generaal uitoefenende, zich zelven magtigt tot het aangaan van een huwelijk. Echter werd de vorm van een wetsontwerp gekozen, en kwam de wet van 19 October 1878 (*Stbl.* N°. 147) tot stand.

www.libtool.com.cn

Het uitsluitende voorregt bij art. 105 aan de Tweede Kamer toegekend, heeft zijnen oorsprong in de lijdelijke rol, die de grondwetgever aan de Eerste Kamer toedacht; hij stelde zich, blijkens de beraadslagingen, die Kamer altijd als toegevend of weerstand biedend, nooit als toongevend voor. In andere constitutiën heeft de Regering de bevoegdheid, aan de Eerste Kamer (den Senaat of het Hoogerhuis) de eerste behandeling van wetsontwerpen toe te kennen; hetgeen bij eenige onderwerpen van wetgeving nuttig kan zijn. Het is evenwel m. i. niet noodzakelijk of van overwegend belang, deze bepaling te wijzigen.

Daarentegen ware het niet overbodig, in de Grondwet uit te drukken, dat de Koning te allen tijde, door intrekking van Zijn voorstel, aan de behandeling daarvan in ieder der Kamers een einde maakt. In de Tweede Kamer is dit nooit betwijfeld, en zeer dikwijls zijn wetsontwerpen, zelfs midden in de discussie, door Ministers, met magtiging des Konings, ingetrokken. Nadat echter in de zitting van 31 Mei 1876 een wetsontwerp tot goedkeuring eener overeenkomst met België bij brief der Ministers was terug genomen, meende de Commissie van Rapporteurs te kunnen voortgaan met een verslag van het daarover in de afdeelingen verhandelde uit te brengen. De Regering was van een ander gevoelen, en verkreeg, niet zonder moeite, dat bedoeld verslag althans geheim zou blijven. Het uitbrengen van een verslag over een voorstel, dat geen voorstel des Konings meer is, komt mij, ook thans nog, ongrondwettig voor.

Tot heden is nog geen voorstel des Konings, bij de Eerste Kamer aanhangig, ingetrokken, hoewel enkele malen Ministers bij die Kamer tot verwerping hebben geadviseerd, b. v. de Minister van Bosse op 11 Augustus 1849, van een wetsontwerp houdende voorziening omtrent de kroondomeinen; dezelfde Minister op den 3 Maart 1852, van een wetsontwerp tot amortisatie van schuld, waarbij de aflossing der schuld aan de Handelmaatschappij was bevolen; en de Minister Vrolik op den 11 Junij 1857, van een wetsontwerp tot wijziging der regten op den in- en uitvoer van visch; al deze voorstellen werden verworpen. — Er kan echter eene goede en afdoende reden tot intrekking van een voorstel des Konings, dat bij de Eerste Kamer aanhangig is, bestaan; b. v. wanneer de ratificatie van een traktaat, nadat het bij de Tweede Kamer is aange-

nomen, onmogelijk wordt ten gevolge van eene gebeurtenis buiten 's lands; of wanneer een nieuw Ministerie optreedt, dat bezwaar vindt in een wetsontwerp, door zijn voorganger bij de Tweede Kamer verdedigd.

www.tibjool.com.cn

Een grondwettig verbod van zoodanige intrekking zou niet in 's lands belang zijn. Maar de Grondwet verbiedt die m. i. ook niet. Wel beveelt art. 109 alinea 1, dat de Eerste Kamer 's Konings voorstel overwege, *zooals het door de Tweede Kamer is aangenomen.* Maar hierdoor is alleen het maken van wijzigingen verboden; geen ander stuk mag bij de Eerste Kamer in behandeling komen, dan hetgeen door de Tweede Kamer aan haar is toegezonden. Maar, hetzij geamendeerd of niet, het is toch altoos een voorstel des Konings, waarover de Staten-Generaal zijn raadplegende. De Koning kan aan die raadpleging in iederen stand der zaak een einde maken; door intrekking vernietigt hij, als het ware, zijn voorstel. Alleen het indienen van een nieuw voorstel bij de Eerste Kamer is Hem ontzegd.

ART. 106.

Over eenig ingekomen voorstel des Konings wordt door de volle Kamer niet beraadslaagd, dan nadat het is overwogen in de onderscheidene afdeelingen, waarin al de leden der Kamer zich verdeelen en welke op gezette tijden bij loting vernieuwd worden.

De wijze van voorbereiding van de behandeling der voorstellen des Konings in de volle Kamer, in andere landen aan de Reglementen van Orde overgelaten, is bij ons grondwettig geregeld in dien zin, dat *al de leden*, in afdeelingen verdeeld, aan het voorloopig onderzoek deelnemen, althans kunnen deelnemen. Hoe imperatief de woorden: *al de leden* ook zijn, vond de Tweede Kamer evenwel op den 14 Maart 1872 vrijheid (met 54 tegen 7 stemmen) te beslissen, dat de Voorzitter geen lid van eene afdeeling is; hij is wel Voorzitter der centrale afdeeling. Art. 15 en 19 *Reglement van Orde.*

In de vorige Grondwet stond het overeenkomstige art. 108 in verband met art. 110, waarin het algemeen verslag van het verhandelde in de afdeelingen werd vermeld als onderwerp van beraadslaging in de volle Kamer; deze bepaling is bij de grondwetherziening verdwenen; waaruit volgt, dat het voorstel

des Konings het éénige onderwerp van beraadslaging is; en dat de Grondwet de Kamer volkomen vrij laat omtrent de vorm en wijze van het voorloopig onderzoek, mits dit in de afdeelingen geschiede. Deze waarborg tegen het nemen van overijlde besluiten is heilzaam; hij behoeft bij eenvoudige en bij spoedvereischende zaken geen noodeloos oponthoud te veroorzaken, zoo als dikwijls is gebleken.

www.libtool.com.cn

Maar er is steeds veel verschil van gevoelen geweest over de vraag, hoe de meeste partij van dat onderzoek is te trekken bij de raadpleging over belangrijke wetsontwerpen. Veel werd door een aantal leden der Tweede Kamer gehecht aan de instelling der zoogenaamde zelfstandige rapporteurs.

Deze instelling werd bij de beraadslaging over het Reglement van Orde in 1849 door Thorbecke aanbevolen, maar destijds niet ingevoerd. Eerst den 7 Mei 1851 stelde de Kamer, bij wijze van proefneming, een Reglement vast, volgens hetwelk de Commissie van rapporteurs, naar aanleiding van het verhandelde in de afdeelingen, een verslag naar hare eigene opvatting had uit te brengen, en tot aanneming, verwerping of wijziging van ieder voorstel te adviseren.

Een algemeen rapporteur, door de Commissie uit haar midden gekozen, moest het advies in de openbare zitting verdedigen. Reeds in Februarij 1852 deden de Heeren Sloet tot Oldhuis en van Dam van Isselt het voorstel, op die bepalingen terug te komen, op grond dat de rapporteurs toch geen merkbaren invloed op de openbare debatten uitoefenden. Dit voorstel werd verworpen, maar weldra ging de Kamer tot eene herziening van het proef-reglement over, dat op 5 Mei 1852 door een definitief reglement werd vervangen. Hierbij werd een middenweg gevolgd; aan de Commissie van rapporteurs werd tot taak gesteld, in een Voorloopig Verslag de bedenkingen, in de afdeelingen gemaakt, te relateren, met de bevoegdheid, daaraan eigene opmerkingen toe te voegen. Dit verslag werd door den betrokken Minister schriftelijk beantwoord; daarna besliste de Commissie, of er al dan niet een nieuw onderzoek in de afdeelingen noodig was, en bragt een Eindverslag uit, dat haar eigen advies bevatte. Alleen wanneer er geene bedenkingen over het voorstel waren gemaakt, verviel het Voorloopig Verslag en werd dadelijk een Eindverslag uitgebragt. Deze bepalingen bleven 20 jaren lang onveranderd, maar werden niet stipt nageleefd. Tallooze malen bragten

de Commissiën, om tijd en moeite te sparen, dadelijk Eindverslag uit, ofschoon er bedenkingen waren, somtijds zelfs van veel gewigt; en het werd tot usantie, dat in de andere Eindverslagen de Commissie geen ander advies gaf, dan dat tot behandeling van het voorstel in openbare zitting „terwijl „zij zich onthoudt van een eigen oordeel over de gewis„selde stukken uit te spreken." In October 1869 werd, op voorstel van den Heer van Eck, eene Commissie tot geheele herziening van het Reglement van Orde benoemd, welke Commissie een ontwerp indiende in September 1870, waarover de discussie eerst in Maart 1872 plaats had. Over het ontwerp van die Commissie en in het algemeen over de beste wijze van onderzoek der wetsontwerpen bij de Kamer, waren in het *Alg. Handelsblad* van 6 tot 11 Februarij 1871 zes artikelen van de hand van den Heer Godefroi verschenen, welke (ook afzonderlijk gedrukt) zeer lezenswaardig zijn. In de zitting van 15 Maart 1872 zegevierde het stelsel van zelfstandige rapporteurs (met eenen algemeenen rapporteur) met 30 tegen 29 stemmen.

Er bestond echter zoodanige schroom, dat, juist wegens die bepaling, het Reglement van Orde niet werd aangenomen, dan onder voorwaarde van herziening vóór 1874. Den 24 September 1873 oordeelde de Kamer, dat voor de begrootingswetten de nieuwe methode niet geschikt was, en verklaarde voor die wetten het oude reglement van 1852 weder toepasselijk. Een voorstel van den Heer van Zuylen, om geheel tot dat oude Reglement terug te keeren, werd den 19 Maart 1874 met ééne stem meerderheid verworpen; waarna de Kamer zich vereenigde met de voorstellen van eene Commissie uit haar midden tot wijziging van het Reglement van 1872.

Zoo als nu het Reglement van Orde luidt, is de oude methode gehandhaafd voor alle begrootingswetten, en heeft omtrent andere voorstellen des Konings de Commissie van rapporteurs de keus tusschen drie wijzen van behandeling:

1°. onmiddellijk een Verslag uit te brengen, wanneer zij geene bedenkingen heeft mede te deelen, of alleen zoodanige, die zij meent dat bij het mondeling debat zijn op te lossen;

2°. in een Voorloopig Verslag op te nemen alles wat in de afdeelingen is opgemerkt (tenzij iets als geheel ongegrond of onbeduidend wordt verzwegen) met de eigene opmerkingen, die de Commissie daarbij wil voegen; en, nadat de Ministers

bij Memorie hebben geantwoord, een Verslag uit te brengen: *a.* over de vraag of een nieuw onderzoek in de afdeelingen noodig is; *b.* ingeval het voorstel rijp is voor behandeling in de volle Kamer, alsdan daartoe te adviseren, met of zonder een eigen advies der Commissie over het voorstel zelf;

3°. Van het onderzoek in de afdeelingen in een Verslag op te nemen wat de Commissie goedvindt, en verder hetgeen in den boezem der Commissie en in een schriftelijk of mondeling overleg tusschen de Commissie en de Ministers verhandeld is. Dat Verslag sluit met een praeadvies der Commissie over het voorstel. Het overleg met de Ministers heeft in den regel plaats door het schriftelijk stellen van vragen of verlangens der Commissie, waarop de Ministers schriftelijk antwoorden; ook kan de Commissie de Ministers tot zamenspreking uitnoodigen, of omgekeerd; van die zamenspreking wordt verbaal opgemaakt; zoo geene overeenstemming verkregen of het voorstel aanmerkelijk gewijzigd is, kan de Commissie bij een tusschenverslag een nieuw onderzoek in de afdeelingen uitlokken.

Bij de openbare beraadslaging heeft de Commissie van rapporteurs niet gedefungeerd; zij verdedigt hare adviezen en amendementen, en de Kamer kan haar praeadvies vragen over amendementen door andere leden voorgesteld.

Tot nog toe is de Kamer met deze wijze van werken tevreden. Zij heeft evenwel hare bezwaren; hoe grooter de magt is, welke het Reglement van Orde aan de Commissie van rapporteurs toekent, des te minder wordt de invloed van hetgeen de overige leden in de afdeelingen zeggen; en de wetenschap hiervan werkt wel eens ongunstig op de opkomst in de afdeelingen [1]), en op de eigene voorbereiding der leden. De keuze der rapporteurs in iedere afdeeling over belangrijke wetsontwerpen staat weldra vast; zij wordt bijna uitsluitend door de politieke kleur beheerscht; alleen zeer speciale onderwerpen, waarvan slechts weinigen kennis hebben, maken hierop eene uitzondering. Die keuze geschiedt vóór dat een woord over het wetsontwerp gewisseld is.

Wanneer nu een lid weet of meent te weten, dat van

---

1) Het zonderlinge schoolsche hulpmiddel, in Maart 1872 ingevoerd, om het verzuim der bijeenkomsten in de afdeelingen tegen te gaan (vermelding van de namen der aanwezigen bij ieder verslag) is teregt in 1874 weder afgeschaft.

hetgeen hij in zijne afdeeling zou zeggen, niets of weinig zal teregt komen in het rapport, dan is hij alligt genegen, de moeite te sparen [1]).

www.hbtool.com.cn

Deze gezindheid zal, zoo zij bij een groot aantal leden voorkomt, tweeërlei ongunstig gevolg hebben: voor de Ministers, dat dezen, bij de schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling met de Commissie van rapporteurs, er geen staat op kunnen maken, of die Commissie wel het gevoelen van de Kamer uitdrukt, en of zich omtrent de punten van verschil eene aanvankelijke meerderheid heeft gevormd; en voor de Kamer, dat zij geen waarborg heeft tegen onvoorbereide amendementen, die misschien bij de openbare behandeling worden aangenomen in strijd met de meening, die in het Verslag zegevierde, of die van denkbeelden uitgaan die in het Verslag niet zijn vermeld. Zoo eene zelfstandige Commissie aan haar doel beantwoordt, moet zij het debat leiden; staat zij tegenover het voorstel der Regering, dan moet in de volle Kamer tusschen die beide worden beslist; werkt zij met de Regering mede, dan moet niet alleen de verwerping van het voorstel onmogelijk zijn, maar moeten ingrijpende amendementen bijna geene kans hebben,

De ondervinding heeft geleerd, dat de behandeling van groote wetsontwerpen naar de in 1872 ingevoerde methode nog wel plaats open laat voor zulke onvoorziene uitkomsten, als waartegen de voorstanders juist hadden gemeend te waken.

B. v. bij de behandeling van het wetsontwerp op de regterlijke inrigting (dat in 1872 en 1873 tweemaal in de afdeelingen werd onderzocht) stelde de Commissie van rapporteurs bij haar Eindverslag 42 wijzigingen, waaronder belangrijke, voor, die meest alle òf door den Minister de Vries werden overgenomen òf door de Kamer aangenomen. Maar de Commissie was niet overtuigd, dat omtrent twee hoofdpunten (het afschaffen der geregtshoven en de regeling van het appel in strafzaken) hare meening die van de meerderheid der Kamer was. Zij gaf daaromtrent dus geen advies; de Regering was, in de moeijelijke keus tusschen de amendementen, die gedurende de openbare zittingen werden ingediend, ongelukkig,

---

1) Art. 27 van het Reglement van Orde, dat hèt inleveren van afzonderlijke nota's veroorlooft, komt slechts bij uitzondering hieraan te gemoet, indien een lid zeer veel eigen denkbeelden over de zaak heeft.

en zag daardoor het wetsontwerp verwerpen en de vrucht van een omvangrijken parlementairen arbeid verloren gaan.

www.libtool.com.cn

Over het wetsontwerp tot regeling van het vestingstelsel van de Ministers van Limburg Stirum en Brocx bragt eene Commissie van rapporteurs den 21 Junij 1873 een Verslag uit, waarin zij, na mededeeling van het in de afdeelingen besprokene, geen ander eigen advies gaf, dan om een termijn voor de voorgenomen ontmanteling van vestingen te bepalen en een artikel over militaire overstroomingen te doen vervallen. Door nieuwe Ministers (de Heeren Weitzel en Fransen van de Putte) werd een zeer gewijzigd wetsontwerp ingediend, hetwelk echter niet op nieuw in de afdeelingen onderzocht en waarover geen verslag werd uitgebragt. De Kamer behandelde dus dit gewigtige voorstel in openbare zitting met de minst mogelijke voorlichting; het werd intusschen met groote meerderheid aangenomen (den 11 Maart 1874), na belangrijke wijzigingen; en blijkbaar werd de voornaamste vraag, het waarborgen van de werkelijke voltooijing der vestingwerken naar het geconcentreerde stelsel, voor de eerste maal gesteld en slechts ten halve opgelost in de openbare zitting bij de behandeling der amendementen. De meerderheid in de afdeelingen, waarvan de Commissie van rapporteurs het orgaan scheen te zijn, had in het wetsontwerp slechts gezien eene slooping van vestingwerken in de onmiddellijke toekomst, en eene regeling van den aanleg van vestingwerken voor veel lateren tijd.

Een derde voorbeeld der werking van de methode is de behandeling der wet omtrent het hooger onderwijs. Geene Commissie van rapporteurs had zich nog zooveel moeite getroost, als die omtrent dit voorstel (in 1874) benoemd werd. Na het onderzoek van het ontwerp in de afdeelingen stelde zij aan den Minister Geertsema 19 vragen, meest alle van zeer duidelijke strekking.

Toen door diens opvolger die vragen beantwoord waren en een veelzins gewijzigd wetsontwerp was ingediend, werd een nieuw onderzoek in de afdeelingen noodig geacht, en werd het Verslag daarover besloten met drie principieele voorstellen van de Commissie, waarover eene zamenspreking met den Minister plaats had. Op de Memorie van Antwoord en de nieuwe wijziging van het voorstel volgde toen een onzijdig Eindverslag; maar vóór de openbare beraadslaging diende

de Commissie eene reeks van amendementen in, die na breede debatten gedeeltelijk aangenomen, gedeeltelijk verworpen zijn. Het was er echter verre van daan, dat dit den toevloed van bijzondere amendementen matigde; integendeel. Ook bleek niet veel van eenen beslissenden invloed, zelfs van deze uitstekende Commissie van rapporteurs, op hare medeleden in de Kamer; veeleer volgde de Commissie de reviementen in de meening der meerderheid op onderscheidene punten, als: het verband van het gymnasiaal met het middelbaar onderwijs; de plaats der godgeleerdheid of wel der godsdienstwetenschap in of buiten de rei der faculteiten; het getal rijkshoogescholen; het lot van de Athenaea of van het Amsterdamsche Athenaeum; over welke zaken de meeningen in de Kamer zich van 1874 tot 1876 aanmerkelijk wijzigden. Noch voor de Regering noch voor de Kamer was deze Commissie van rapporteurs eene leidster; echter moet worden erkend, dat de wil en het voorbeeld van deze rapporteurs, om opbouwende, geen afbrekende kritiek te oefenen, van gunstigen invloed zijn geweest op den uitslag.

Op den 19 September 1874 zeide de Heer Dullert bij de weder-aanvaarding van het voorzitterschap der Tweede Kamer: „Wilden wij bij het onderzoek van het Wetboek van Straf„regt in de afdeelingen de gewone omslagtige wijze van be„handeling volgen en bij de beraadslagingen daarover in de „openbare vergadering zoo breedvoerig zijn, als dit bij wijzi„gingen in het Strafwetboek meermalen voorkwam, dan zeker „zoude het zittingjaar te kort zijn voor dezen arbeid alleen. „Eene andere eenvoudiger wijze van behandeling in de afdee„lingen zal dus wenschelijk, en zelfbeperking in het voordragen „van wijzigingen en het houden van redevoeringen noodzake„lijk zijn."

Deze waarschuwing tot zelfbeperking en tegen breedsprakigheid zal niemand wraken.

Maar niet geheel duidelijk was het, welke „eenvoudiger „wijze van behandeling in de afdeelingen" bedoeld werd. Welligt dacht de Heer Voorzitter daarbij aan het *Reglement, dienende om het onderzoek van het Burgerlijk Wetboek te regelen*, door den Voorzitter Membréde voorgesteld en door de Kamer den 7 December 1820 aangenomen; en aan het voorstel van den graaf van Hogendorp „tot bespoediging van het onderzoek „van het Burgerlijk Wetboek," waarmede de Kamer zich den

11 Januarij 1822 vereenigde. In overeenstemming daarmede wijzigde de Koning bij Besluit van 18 Januarij 1822 de instructie der Commissie van redactie van het Wetboek. Bij deze bijzondere regelingen in het belang der codificatie was het hoofddoel, eerst in de afdeelingen en dan in comité-generaal te beslissen over beginselen van stellig regt, en daarna de titels van het Wetboek ter behandeling te ontvangen, bij welke behandeling het dan alleen om eene zuivere redactie naar de vastgestelde beginselen zou te doen zijn. Men kwam hiertoe, nadat gebleken was, dat het omvangrijke ontwerp Wetboek van 1820 niet *en bloc* kon aangenomen worden. — Het denkbeeld, door den Heer Dullert geopperd, werd verwezenlijkt. Terstond nadat het ontwerp-Strafwetboek, den 26 Februarij 1879, aan de Tweede Kamer was aangeboden, stelden de Heeren Godefroi, Lenting en Patijn een ontwerp van een speciaal Reglement van Orde voor de behandeling daarvan voor. Volgens dit voorstel zouden van de raadpleging in de afdeelingen processen-verbaal worden opgemaakt en deze in handen gesteld van eene Commissie van rapporteurs, door de Kamer of den Voorzitter der Kamer te benoemen, welke Commissie dan verder een zelfstandig rapport zou opmaken, na overleg met den Minister van Justitie. Dit voorstel ondervond in de afdeelingen veel bestrijding en is niet dan na aanmerkelijk door amendementen gewijzigd te zijn in de zitting van 15 October 1879 aangenomen. De benoeming der Commissie van rapporteurs door de Kamer of den Voorzitter is behouden, maar als eerste handeling; daarna heeft de raadpleging in de afdeelingen plaats gehad naar een leiddraad door de Commissie opgemaakt; vervolgens is een Verslag opgemaakt, dat nevens de bedenkingen, al de antwoorden des Ministers en het advies der Commissie bevatte. Het Verslag is een werk geworden, dat van groote werkkracht en ijver getuigt, zoowel bij de Commissie als bij den Minister Modderman; en het is niet te verwonderen, dat de Kamer op den 9 November 1880 instemde met den lof door den Heer van Kerkwijk, na aanneming van het ontwerp-Wetboek aan beide toegezwaaid; maar het speciale Reglement heeft, wat het belang der zaak betreft, zijn doel voorbijgestreefd. De discussie over de beginselen van het Wetboek van strafregt was, zoo als men meende, door het Verslag op uitnemende wijze voorbereid. Toen zij evenwel zou aanvangen, op den 25 October 1880,

bleef zij achterwege; behalve eene zeer korte gedachtenwisseling over de doodstraf, en aanmerkingen over enkele artikelen van het Wetboek, snelde de Kamer door de behandeling heen en liet bijna alle moeilijkheden onbesproken. Waarschijnlijk had het vertrouwen op de Commissie vele leden teruggehouden van iedere eigene voorbereiding voor de beraadslaging.

www.nbtboek.com.cn

Volgens art. 109 is art. 106 der Grondwet (art. 108 vorige Grondwet) ook op de Eerste Kamer toepasselijk; althans volgens een *Erratum* in de Staatscourant van 29 October 1848 voorkomende; want in de wetsontwerpen en in de afgekondigde wetten is een ander artikel (103 der Grondwet van 1840) aangehaald.

De Eerste Kamer onderzoekt dan ook ieder voorstel des Konings in hare afdeelingen; aan zelfstandige rapporteurs heeft zij geene behoefte gevoeld; hare Commissiën van rapporteurs hebben geene andere taak, dan het in de afdeelingen opgemerkte mede te deelen en met de Ministers te confereren, indien dezen het verlangen. Volgens het Reglement van Orde van 1849 werd over ieder voorstel één Verslag uitgebragt; dit is echter in 1870 gewijzigd; de Commissie van rapporteurs brengt een Voorloopig Verslag uit, indien zij een schriftelijk antwoord van den Minister nuttig acht.

Ook in de Eerste Kamer is voor de behandeling van het ontwerp-Strafwetboek, op voorstel van de Heeren Borsius, Pické en de Raadt, een speciaal Reglement vastgesteld in de zitting van 4 December 1880, dat in groote mate overeenkomt met dat van de Tweede Kamer, natuurlijk met weglating van alles wat het voorstellen van amendementen betreft.

ART. 107.

De Tweede Kamer heeft het regt wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.

Reeds de Commissie, die aan de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden rapport uitbragt over de Grondwet van 1815, beklaagde zich, dat daarin het regt van amendement niet aan de Kamers was toegekend; zij wees echter als hulpmiddel aan, dat de Staten-Generaal, volgens art. 113 van die Grondwet, aan den Koning zouden kunnen voorstellen, een aanhangig voorstel terug te nemen of te wijzigen.

Eenmaal werd, onder die Grondwet, een amendement voorgesteld, en wel door de Heeren Surlet de Chokier en d'Hoff-

schmidt, den 13 December 1816, op een wetsontwerp betreffende de nationale militie (wet 8 Januarij 1817, *Stbl.* N°. 1, art. 18). Volgens de Geer, *Anteced.* bl. 143, ging de Tweede Kamer over tot de orde van den dag; maar blijkens de *Handelingen* 1816/1817, bl. 78, is het voorstel der beide leden verworpen met 44 tegen 38 stemmen. — Sedert dien tijd bragt de Tweede Kamer meermalen wenschen uit, opdat de Regering een aanhangig wetsontwerp mogt wijzigen; zelfs werd, bij de behandeling van het Burgerlijk Wetboek, ingevolge Koninklijke Boodschap van 22 November 1820, tot regel gesteld, dat de Kamer in comité-generaal niet alleen aanmerkingen maakte, maar ook verbeteringen aan de hand deed. Maar alleen de Koning kon wijzigingen in Zijn voorstel brengen.

Waarschijnlijk zou niemand dien toestand terugwenschen; het regt van amendement, dat de Tweede Kamer thans bezit, kan wel worden misbruikt, maar is toch nuttig en noodig. Ook is het niet mogelijk, de grenzen van dat regt grondwettig te omschrijven.

Immers even verschillend als de menigvuldige onderwerpen zijn, waarover de Kamer voorstellen ontvangt, even groot is de verscheidenheid tusschen de wijzigingen, die door haar kunnen worden verlangd. Maar de Grondwet kent haar, in art. 110 en 111, nog een ander afzonderlijk regt toe, om eigen voorstellen te doen; en hieruit volgt, dat er verschil is tusschen de uitoefening van het regt van amendement en van dat van initiatief. De grenslijn tusschen deze beide is somtijds moeilijk te vinden; maar zij bestaat toch, en eenige antecedenten der Kamer zijn dienstig om haar te bepalen.

Hoewel de Engelsche parlementaire taktiek vele voorbeelden oplevert van het vastmaken van bepalingen over een geheel ander onderwerp, bij amendement, aan een wetsontwerp (*clauses tacked upon a bill, a bill with a rider*), zoo heeft men toch hier te lande te regt steeds als regel aangenomen, dat er éénheid van onderwerp tusschen het voorstel en het amendement moet bestaan. Eenheid van strekking, ook hierover is men het vrij wel eens, is niet noodig. B. v. de toevoeging of de weglating van het woord: *niet* in eene voorgestelde bepaling is een amendement. Moeilijker is de vraag, of een voorstel, bij welks aanneming een wetsontwerp onmogelijk, onuitvoerbaar of ook slechts onaannemelijk wordt, of wel geheel moet worden omgewerkt, een amendement mag heeten. Meer-

malen heeft de Tweede Kamer daarin geen bezwaar gevonden: althans het voorstellen en in omvraag brengen van zoogenaamde destructieve amendementen is geen groote zeldzaamheid. Op den 6 Maart 1857 bragt de Kamer, op voorstel van den Heer Gevers Deynoot, met 31 tegen 30 stemmen een amendement in een wetsontwerp tot wijziging der regten op den in- en uitvoer van visch; het amendement strekte tot afschaffing van die regten. In de Eerste Kamer beweerde de Heer van Dam van Isselt, dat de Tweede Kamer het regt van amendement was te buiten gegaan en eigenlijk een nieuw voorstel van wet had gedaan, terwijl de Heer van Rijckevorsel het voorstel verdedigde, op grond dat het regt van amendement geen grenzen heeft, mits slechts het onderwerp hetzelfde zij, als dat van de oorspronkelijke voordragt. In de Eerste Kamer staakten de stemmen; des anderen daags werd het wetsontwerp verworpen met 19 tegen 14 stemmen. Zakelijk gaf de Tweede Kamer toe; want toen de Regering een nieuw wetsontwerp over dezelfde zaak had voorgesteld, amendeerde zij dit den 8 October 1857 in den zin van verlaging van regten (wet 11 Dec. 1857, *Stbl.* N°. 122).

Den 14 Mei 1857 werd een wetsontwerp tot herziening der belasting op bieren en azijnen, op voorstel van den Heer van den Linden, geamendeerd in den zin van afschaffing der azijnbelasting. De Minister Vrolik trok het wetsontwerp dadelijk in.

In de zitting der Tweede Kamer van 18 November 1859 stelde Thorbecke met vier andere leden, op een wetsontwerp tot bekrachtiging van eenige artikelen in de acten van concessie voor Noorder- en Zuider-spoorwegen, een amendement voor, strekkende om, onafhankelijk van iedere concessie, bij twee nieuwe artikelen den aanleg van eenige spoorwegen van staatswege te bevelen; de voorzitter (de Heer van Reenen) verklaarde dit voorstel niet voor een amendement te houden, omdat het voorstel des Konings daardoor geheel zou worden ter zijde gezet. Na een uitvoerig debat werd de vraag in stemming gebragt, of het voorstel als een amendement zou worden behandeld? welke vraag met 37 tegen 33 stemmen ontkennend werd beantwoord.

Op den 18 Julij 1860 stelde Thorbecke met 13 andere leden, als amendement op een wetsontwerp tot aanleg van staatsspoorwegen, een nieuw artikel voor, strekkende om aanvragen van concessie voor den aanleg van particuliere spoorwegen uit

te lokken; zoowel enkele leden der Kamer, als de Minister van Heemstra, opperden de vraag of dit voorstel een amendement mogt heeten; deze vraag werd evenwel niet in stemming gebragt. De Kamer behandelde het voorstel als een amendement; het werd met 46 tegen 25 stemmen verworpen.

Den 20 April 1869 werd een artikel tot wijziging van den census door zes leden (waaronder schrijver dezes) voorgesteld, als amendement op een ontwerp van wet tot wijziging van de kiesdistricten voor het kiezen van leden der Tweede Kamer. Eene motie van orde, om dat voorstel buiten behandeling te laten, werd door Thorbecke voorgesteld en met 39 tegen 30 stemmen aangenomen; het motief van die motie was, dat het als amendement voorgestelde artikel een ander onderwerp betrof, dan het wetsontwerp. Dit motief was evenwel niet gegrond, want in art. 3 van het wetsontwerp (wet 6 Mei 1869, *Stbl.* N°. 76) kwam eene bepaling omtrent het niet veranderen van den census bij de nieuwe districts-indeeling voor; en naar usantie stond het dus aan de Kamer vrij, eene bepaling, strekkende om den census wel te veranderen, als amendement te behandelen.

De politieke vraag beheerschte deze stemming meer dan de formeele. Immers velen van hen, die destijds de verlaging van den census niet wilden, wisten die tot heden te doen afwijzen, door wien ook en onder welken vorm ook voorgesteld.

Van geheel anderen aard was eene beslissing der Tweede Kamer op 15 Maart 1870. De Kamer nam toen een voorstel van den Heer de Lange aan, strekkende om, in plaats van de drie artikelen van een wetsontwerp tot aanvulling van art. 437 *Code pénal*, over het doen verongelukken van schepen, een éénig artikel over hetzelfde onderwerp, als geheel afzonderlijke strafwet vast te stellen. Ook een nieuwe considerans werd door hetzelfde lid voorgesteld en aangenomen, zoodat, behalve het onderwerp, hetwelk ook nog in een nieuw intitulé zou moeten worden omschreven, niets van het wetsontwerp der Regering bleef bestaan. De Heeren van Reenen en van Sypesteijn meenden dat de Kamer op die wijze het regt van amendement te buiten zou gaan, maar de meerderheid dacht daarover anders. Bij eindstemming werd evenwel het geamendeerde wetsontwerp verworpen (28 tegen 24 stemmen). Het onderwerp is later geregeld bij wet van 12 April 1872 (*Stbl.* N°. 23).

In dezelfde zitting van 15 Maart 1870 werd een door den

Heer Fokker voorgesteld amendement naar de afdeelingen verzonden, waarvan de strekking was om een wetsontwerp tot intrekking van de artikelen 2 en 4 der wet van 25 Julij 1814 (*Stbl.* N°. 86), betreffende het adverteren van vreemde loterijen, te vervangen door een geheel nieuw voorstel tot intrekking van die geheele wet en om de uitgifte en collecte van vreemde loterijen in haar geheel op nieuw te regelen. Zoowel in de openbare zitting als in de afdeelingen was er groot verschil van gevoelen over de vraag, of dit voorstel van den Heer Fokker een amendement mogt heeten. Deze vraag was echter alleen van theoretisch belang; want op den 21 Mei 1870 werd dat voorstel met groote meerderheid verworpen en het wetsontwerp aangenomen. (Wet 20 Julij 1870, *Stbl.* N°. 132).

Op voorstel van datzelfde lid amendeerde de Kamer in de zitting van 23 Junij 1870 een wetsontwerp tot herziening van het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering, in geheel destructieven zin, door den considerans (met 48 tegen 12 stemmen) te verwerpen; waarop het werd ingetrokken. [1])

Den 26 April 1877 behandelde de Kamer een wetsontwerp tot regeling van het bouwen op en langs dijken; de Commissie van rapporteurs stelde als amendement voor, de 18 artikelen van dat wetsontwerp te vervangen door een éénig artikel, houdende intrekking van het Keizerlijk Decreet van 2 November 1810, m. a. w. afschaffing van elke regeling van die zaak. De Commissie verklaarde echter, dat zij, ten gevolge eener opmerking van den Voorzitter, dit amendement wijzigde in dien zin, dat het een nieuw art. 1 zou uitmaken, waarna dan de artikelen van het wetsontwerp zouden kunnen volgen; echter adviseerde de Commissie tevens tot verwerping van die artikelen. De Kamer nam het amendement aan (met 44 tegen 19 stemmen), tengevolge waarvan het wetsontwerp op den 30 April werd ingetrokken. Bij de wet van 23 April 1880 (*Stbl.* N°. 70) is het onderwerp in den zin van het amendement van 26 April 1877 geregeld.

---

1) Het is de usantie der Tweede Kamer, een voorstel tot verwerping van een wets-artikel of van een considerans, niet als een amendement te beschouwen. Dit geldt echter alleen de toepassing der artt. 66 tot 68 van het Reglement van Orde. De usantie steunt daarop, dat ieder lid bevoegd is, hoofdelijke stemming over ieder wets-artikel te vragen. Maar de verwerping van een gedeelte van het wetsontwerp is ongetwijfeld eene wijziging in den zin van art. 107 der Grondwet, door de Kamer gemaakt.

www.libtool.com.cn

Op den 17 December 1878 oordeelde de Tweede Kamer, dat een voorstel van den Heer Wintgens tot wijziging van een wetsontwerp van onteigening ten behoeve van een spoorweg van Stavoren naar Leeuwarden, niet als amendement kon worden behandeld, omdat het tevens eene wijziging bevatte van de wet van 10 November 1875 (*Stbl.* N°. 205) tot aanleg van staatsspoorwegen. Het wetsontwerp zelf werd den 18 Januarij 1879 door de Eerste Kamer verworpen, omdat het geoordeeld werd af te wijken van diezelfde organieke wet.

Uit deze voorbeelden blijkt, dat de Grondwet aan eene zeer ruime toepassing van het regt van amendement niet in den weg staat. Men moet evenwel niet vergeten, dat dit regt aan de Kamer, niet aan elk lid der Kamer, grondwettig is toegekend. De Kamer zelve kan bij haar Reglement van Orde bepalen, hoevele leden noodig zijn om een amendement voor te stellen; in welke phase der behandeling van een wetsontwerp dit mag geschieden; of de voorgestelde amendementen schriftelijk moeten worden ingediend; of die in de afdeelingen dan wel door eene Commissie moeten worden onderzocht, enz. Tot nog toe is daaromtrent slechts bepaald: dat ieder voorgesteld amendement, behalve dat van eene Commissie, door vijf leden moet worden ondersteund; zoodat bij ieder wetsontwerp het gevaar van het voorstellen en aannemen van onbekookte of geïmproviseerde amendementen in groote mate bestaat. Tegen dit gevaar wordt in andere wetgevende vergaderingen, b. v. in Grootbrittannië, Duitschland en Frankrijk, gewaakt door drie lezingen van elk wetsontwerp.

Onze Tweede Kamer heeft zich bij art. 71 Reglement van Orde voorbehouden, na de aanneming der artikelen en beweegredenen, een geamendeerd wetsontwerp vóór de eindstemming in handen der Commissie van rapporteurs te stellen, ten einde nog eens na te zien, of aan het verband en den zamenhang iets is te kort gedaan, en dit dan te herstellen. Volgens aanbod van de Commissie is op den 6 April 1876 aldus gehandeld met het wetsontwerp omtrent het hooger onderwijs, en werden daarin den 7 April nog eenige wijzigingen van redactie gebragt. Buiten dit geval heeft de Kamer zeer zelden eene herhaalde behandeling en wijziging van een wetsartikel vóór de beslissing over het geheele ontwerp van wet toegelaten. Den 11 Julij 1851 verlangde de Minister Spengler, nadat 77 artikelen van een wetsontwerp omtrent de militaire pensioenen bij de land-

magt waren aangenomen, vier daarvan te wijzigen; eenige leden twijfelden of dit vrij stond; waarop de Minister het voorstel tot wijziging introk. Later heeft de Kamer de heropening van het debat over een reeds aangenomen artikel somtijds toegestaan, somtijds geweigerd. — Grondwettig is er zeker geen bezwaar tegen; want het stemmen over alle artikelen afzonderlijk is niet in de Grondwet voorgeschreven; maar het is voorzigtig zoowel als loyaal, wanneer de Kamer de heropening van het debat alleen toestaat om eene blijkbare fout of omissie te herstellen.

Een veel grooteren waarborg tegen mogelijke dwalingen der wetgevende magt zoude men bezitten, indien, bij eventueele grondwetherziening, het regt van amendement ook aan de Eerste Kamer wierd toegekend. Het gemis van dat regt bij die Kamer was eene voorname grief van den Minister G. graaf Schimmelpenninck, blijkens zijn Rapport aan den Koning van 11 Mei 1848, tegen het ontwerp der Staatscommissie. Zijne waarschuwing werd in den wind geslagen. De grondwetgever van 1848 zag, zonder voldoende reden, in de Eerste Kamer een collegie, dat alleen moest dienen om de kracht van wederstand tegen demokratische eischen uit te oefenen; dat collegie zoude, zoo als men toen meende, altijd behoudsgezind zijn, en den troon stutten; daarvoor alleen was het dan goed. Bij deze vreemde onderstelling werd vergeten, dat aan de voorstellen des Konings en der Tweede Kamer ook wel andere gebreken konden aankleven, dan juist eene ultra-demokratische strekking, en dat het onderzoek der wetsontwerpen in eene Kamer, die niet kan amenderen, en wier aanmerkingen niet tot wijziging van het voorstel door de Regering kunnen leiden, al zeer eng wordt begrensd; hetgeen op het aanzien en den invloed van die Kamer nadeelig moet werken.

Natuurlijk zouden wijzigingen door de Eerste Kamer of op haar verlangen door de Regering in de voorstellen gebragt, eene nadere goedkeuring van de Tweede Kamer vereischen, en zou dientengevolge de behandeling van eenige wetsontwerpen lang kunnen duren. Maar de ondervinding van andere landen, met name die van het Britsche parlement, leert dat dit ongerief te verhelpen is door doelmatige reglementaire bepalingen, b. v. tusschenspraak van gemengde commissiën *(conferences about the Lords'amendments)*; en in allen geval

heeft de verwerping van een belangrijk wetsontwerp door de Eerste Kamer gewoonlijk ook een zeer lang uitstel van de zaak, die te regelen is, ten gevolge. Alleen bij begrootingswetten, die op een bepaalden tijd gereed moeten zijn, en waartoe de grondwettige tijd toch dikwijls te kort schiet, zou men spoedshalve van het regt van amendement der Eerste Kamer moeten afzien; het kan daarbij te beter worden gemist, omdat zij slechts gedurende één dienstjaar werken.

www.lbtool.com.cn

Reeds gedurende de grondwetherziening kon men bespeuren, hoe schadelijk het gemis van het regt van wijziging was. Nadat de XII wetsontwerpen door de Tweede Kamer waren aangenomen, bemerkte men, dat in het laatste artikel van ieder wetsontwerp de dag niet was ingevuld, waarop de Staten der provinciën 58 buitengewone leden voor de dubbele Tweede Kamer zouden moeten kiezen. Daardoor was (bij vergissing) in strijd gehandeld met art. 228 der Grondwet van 1840. De Eerste Kamer, zoowel als de pers, letten er op; en de vergoelijking in een artikel der Staatscourant van 31 Augustus 1848 voldeed niemand. Daar iedere wijziging onmogelijk was, is de fout in de wetten van 7 en 8 September 1848 (*Stbl.* N°. 42 tot 53) blijven staan, en is bij Kon. Besl. van 8 September (*Stbl.* N°. 54) de verkiezing der buitengewone leden op den 9 dier maand bepaald.

In eenige organieke wetten van 1850, b. v. die omtrent het Nederlanderschap, de kieswet, de provinciale wet, werden door leden der Eerste Kamer, ook die vóór de wetsontwerpen stemden, leemten aangewezen, die door wijzigingen, zonder afbreuk aan den hoofdinhoud der wet te doen, waren te verbeteren geweest. Bij wet van 3 Mei 1851 (*Stbl.* N°. 46) werd ééne fout in de wet omtrent het Nederlanderschap verbeterd; eenige leden der Eerste Kamer hadden de wet van 28 Julij 1850 (*Stbl.* N°. 44) aangenomen in de overtuiging dat de Regering beloofde, haar in ruimeren zin te herzien. Maar de Minister Thorbecke verklaarde dit niet te hebben bedoeld. — Den 3 Maart 1852 verwierp de Eerste Kamer een wetsontwerp, strekkende tot amortisatie van staatsschuld, omdat zij bezwaar had in eene door de Tweede Kamer daarin gebragte bepaling omtrent het aflossen der schuld van *f* 10,000,000 aan de Handelmaatschappij. — Den 12 Mei 1859 verwierp de Eerste Kamer, na lang debat, eene herziening van het tarief der regten van in- en uitvoer, wegens enkele bepalingen, die voor

wijziging zeer vatbaar waren geweest, zoo de Kamer daartoe het regt had bezeten.

www.hbtool.com.cn

Bij de behandeling der spoorwegwet van 18 Augustus 1860 (*Stbl.* N°. 45) betreurden vele leden der Kamer, dat deze het regt van amendement niet bezat, wegens de door de Tweede Kamer geamendeerde § omtrent de lijn Utrecht—Boxtel. Dikwijls werd ook bij latere gelegenheden leedwezen over dat gemis uitgedrukt.

Zeer bijzonder is de wijze, waarop eenmaal eene wet gewijzigd is, nadat zij reeds door den Koning was bekrachtigd, maar vóór hare afkondiging. Het is de wet van 20 Junij 1862 (*Stbl.* N°. 62) omtrent den accijns op het binnenlandsch gedistilleerd. Nadat deze door de Tweede Kamer was aangenomen, bespeurde de Minister Betz, dat er eene bepaling ontbrak omtrent het tijdstip van het in werking treden der wet, omdat de wetenschappelijke voorschriften en tafels betreffende het gebruik van vochtwegers, voorgeschreven bij art. 3 van de wet, vóór hare invoering moesten worden opgemaakt.

De Regering kon niet meer wijzigen, zoodat de wet in werking moest treden 20 dagen na hare plaatsing in het *Staatsblad*. Derhalve werd deze plaatsing uitgesteld, en wel zeer lang, want het aangehaalde N°. van het *Staatsblad* is eerst den 14 Mei 1863 uitgegeven. Intusschen waren nog eenige fouten, althans verkeerde bepalingen, in de aangenomen wet ontdekt, en deze werden gewijzigd in een wetsontwerp omtrent den accijns op het buitenlandsch gedistilleerd, dat tot wet is verheven den 1 Mei 1863 (*Stbl.* N°. 47), en op denzelfden dag als de wet van 20 Junij 1862 afgekondigd. Het vreemde en onregelmatige van deze wijze van behandeling werd in de beide Kamers besproken; maar zij hebben eenparig daarin berust.

ART. 110.

De Staten-Generaal hebben het regt voorstellen van wet aan den Koning te doen.

Dit regt van initiatief, hetwelk bij art. 111 uitsluitend aan de Tweede Kamer is toegekend, kan worden misbruikt, zoowel als andere grondwettige regten. Volkbelievende voorstellen, b. v. tot afschaffing van belastingen, kunnen worden gedaan met het éénige doel om de bestaande Regering in moeijelijkheden of

bij de kiezers in minachting te brengen, hetzij de voorstellers weten, dat de verlangde populaire maatregel niet door de Regering kan worden ondersteund, hetzij het hun bekend is, dat een voorstel bij de Regering in behandeling is, maar nog niet gereed kan zijn.

Zulke misbruiken nemen echter het nut van het regt van initiatief niet weg. Het getal wetten, op voorstel van de Staten-Generaal tot stand gekomen, is niet groot (ééne onder de Grondwet van 1814, twee onder die van 1815, ééne onder die van 1840, en twee na 1848); maar verscheidene punten van wetgeving zijn op voorstel des Konings geregeld, nadat leden der Tweede Kamer de openbare meening hadden voorbereid en wakker gemaakt door hunne voorstellen, hetzij deze nog aanhangig of zelfs afgestemd waren. In het XIXde deel van de *Bijdragen* behandelde de Heer L. de Hartog de geschiedenis van dit onderwerp tot September 1874.

Onbeperkt behoort het regt van initiatief bij de Tweede Kamer te blijven; art. 111 stelt daarbij geene andere voorwaarden, dan dat die Kamer „het voorstel op gelijke wijze „overweegt, als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen „is bepaald;" dus eerst in de afdeelingen, daarna in de volle Kamer.

Hieruit volgt niet, dat juist ieder lid der Kamer een voorstel tot het voordragen van een wetsontwerp kan doen; de Kamer is bevoegd, de vrijheid der leden te beperken, door b. v. de medewerking van zeker getal leden tot een voorstel te vorderen.

Ook de bepaling in de vorige Reglementen van Orde omtrent de voorloopige overweging der voorstellen van leden, komt mij niet ongrondwettig voor; de Grondwet verbiedt volstrekt niet, dat ieder voorstel van leden tweemaal worde onderzocht in de afdeelingen en in de zitting. Nu evenwel bij het thans geldende Reglement van Orde iedere beperking van dien aard vervallen is, zal zij niet ligt weder worden ingevoerd. Feitelijk heeft thans ieder lid der Tweede Kamer, elk oogenblik, het regt om een wetsontwerp aanhangig te maken. Zie art. 74 tot 80 Reglement van Orde.

Voor de Eerste Kamer doet zich de behoefte aan dat regt niet gevoelen; daarentegen is het bij dit onderwerp, even als bij voorstellen des Konings, zeer te betreuren, dat zij het regt van amendement niet bezit. Zoo werd den 4 Mei 1859 en

andermaal den 15 Augustus 1863 een wetsontwerp tot afkoopbaarstelling der tienden (voorstel Sloet tot Oldhuis) door de Eerste Kamer verworpen, terwijl dit conflict tusschen de beide Kamers destijds reeds tot effenheid had kunnen worden gebragt, zoo de Eerste had mogen amenderen.

www.law-lool.com.cn

Opmerkelijk is, dat op den 30 April 1863 ook een wetsontwerp tot afkoopbaarstelling der tienden, van den Minister Olivier, door de Eerste Kamer is afgestemd wegens enkele gebrekkige bepalingen. Eerst in 1872 werd omtrent dit onderwerp de algemeen gewenschte overeenstemming tusschen de takken der wetgevende magt verkregen (Wet 12 April 1872 *Stbl.* N°. 25).

Een niet minder duidelijk blijk, hoe nuttig het regt van amendement zou zijn, vindt men in de beraadslagingen der Eerste Kamer van den 30 Junij en den 1 Julij 1874 over het wetsontwerp (voorgesteld door den Heer van Houten) tot het tegengaan van overmatigen arbeid en verwaarlozing van kinderen (Wet 19 September 1874, *Stbl.* N°. 130).

Zoowel de voorstanders als de tegenstanders wezen op de onvolledigheid van het voorstel en op het gemis van onderscheiding tusschen de soorten van arbeid; ware de Kamer niet verpligt geweest, voetstoots aantenemen of te verwerpen, dit onderwerp ware iets later, maar beter, wettelijk geregeld geworden.

ART. 115, alinea 2.

De wetten zijn onschendbaar.

Het is bekend, dat de Minister Donker Curtius veel aan deze bepaling hechtte, dat zij op zijn voorstel tot stand kwam, en dat Thorbecke haar als onduidelijk en overbodig afkeurde.

Het woord: *onschendbaar* is m. i. ongelukkig gekozen, omdat het in art. 52, 53 en 154 eene beteekenis heeft, die men er in art. 115 niet aan kan geven. Redelijkerwijze kan het ook niet worden verstaan, als ware de bedoeling: *De wetten kunnen niet worden geschonden;* want alle strafbepalingen worden uitgevaardigd, omdat de wetgever weet, dat de wetten van tijd tot tijd geschonden worden. De alinea moet dus beteekenen: *De wetten mogen niet worden geschonden.* En dit axioma kon veilig ongeschreven blijven.

Uit de toelichting en geschiedenis van het artikel blijkt in-

tusschen boven allen twijfel, dat de bedoeling van den grondwetgever is geweest, uit te drukken, dat alle regterlijke en andere autoriteiten gehoorzaam moeten zijn aan de wetten, zoo als die zijn afgekondigd, en noch hare innerlijke waarde noch hare grondwettigheid aan eigen oordeel mogen toetsen. — Art. 11 der Wet, houdende algemeene bepalingen van wetgeving, legt evenzeer dien pligt aan de regters op; maar art. 115 is nog meer algemeen en heeft de kracht van een grondwettig voorschrift [1]). Een voorbeeld van eene grondwettige bepaling in tegenovergestelden zin vindt men in Art. 3 § 2 en Art. 6 § 2 van de Constitutie der Vereenigde Staten, bepalende: dat het Hoog Geregtshof der Vereenigde Staten uitspraak doet over alle geschillen omtrent inbreuk op de Constitutie, de wetten en de traktaten, en dat de regters in het algemeen die Constitutie, wetten en tractaten moeten handhaven, zelfs wanneer de constitutiën of wetten van afzonderlijke Staten daarmede strijdig mogten zijn. Zelfs dáár wordt niet uitdrukkelijk het geval voorzien, dat eene wet der Vereenigde Staten in strijd is met de Constitutie; maar het Geregtshof zelf en de Amerikaansche regtsgeleerden vatten de bepaling toch zóó op, dat het Hoog Geregtshof, op grond der Constitutie, in strijd met een *act of congress* mag beslissen, en deze feitelijk te niet doen.

De behoedende bepaling, in onze alinea meer bedoeld dan uitgedrukt, heeft hare nuttige zijde. Bij de beraadslaging over sommige wetten wordt de vraag opgeworpen, of het wetsontwerp of wel een der artikelen wel aan de Grondwet voldoet. De meerderheid beantwoordt die vraag toestemmend; de wet komt tot stand.

Dit geval deed zich voor met de kieswet, met de onteigeningswet, met de wet omtrent het bouwen binnen de kringen van vestingwerken, met de wetten omtrent het lager onderwijs, met de militiewet, met de wetten tot wijziging der regterlijke organisatie en vele andere.

Wanneer het nu aan de regterlijke magt vrij stond, iedere wet nog weder aan de Grondwet te toetsen, zoude zij telkens de argumenten der minderheid op nieuw kunnen doen gelden,

1) Uitmuntend werd de bepaling toegelicht in het Acad. proefschrift van Jhr. Beelaert van Blokland, *De onschendbaarheid der wet*, Leiden 1868.

om de toepassing der wetten te weigeren. Een toestand van anarchie en wetteloosheid zou daarvan het gevolg kunnen zijn.

Het geval van aperte en onbetwistbare schending der Grondwet door de wetgevende magt is a priori bijna ondenkbaar, en de Grondwet behoeft het naauwelijks te voorzien. Deed het zich ongelukkigerwijze voor, dan zoude, volgens onze alinea, de regter ook aan de ongrondwettige wet moeten gehoorzamen.

Maar er is in de bestaande wetgeving geen remedie, wanneer de regter in het hoogste ressort van de wet afwijkt, ja zelfs in strijd met art. 115 vonnis geeft. De gewijsden, al zijn zij onregtmatig, al berusten zij op ongrondwettige motieven, worden uitgevoerd zoodra er geen regtsmiddel tegen is aan te wenden. Art. 430 *Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering.* Eene speciale wet met terugwerkende kracht (met afwijking van art. 4 *Algemeene bepalingen*) zoude vereischt worden om de Regering te magtigen, de uitvoering van zoodanig gewijsde te beletten of te weigeren. Niet ligt zal de wetgever daartoe overgaan; maar het ware niet ongrondwettig.

Zoolang dat buitengewone hulpmiddel niet is aangewend, moet het uitvoerend gezag berusten in iedere toepassing van de wet door de regterlijke magt, al houdt de Minister of ieder ander staatsambtenaar het gewijsde voor lijnregt strijdig met de wet. Maar naar de jurisprudentie van den Hoogen Raad is het omgekeerde niet het geval. De regter toetst Kon. Besluiten, provinciale en plaatselijke verordeningen aan de wet, en weigert de toepassing, wanneer hij oordeelt dat zij strijdig met de wet zijn.

Feitelijk wordt dus art. 115 alinea 2 toegepast, als ware het gelijkluidend met art. 107 der Belgische Constitutie:

„Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règle„ments généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront „conformes aux lois."

ART. 116, alinea 1.

De wijze van afkondiging der wetten, en de tijd, wanneer zij verbindende zijn, worden door de wet geregeld.

De *wijze* van afkondiging der wetten is nog niet door eene wet geregeld; zij wordt, tot heden, geregeld door het Souverein Besluit van 18 December 1813 (*Stbl.* 1814 N°. 1), geamplieerd en gewijzigd bij Kon. Besluit van 22 December 1863 (*Stbl.* N°. 149).

De Minister Olivier, die het laatstgenoemde Besluit contrasigneerde, schijnt te hebben geoordeeld, dat de strekking van dien maatregel alleen was het overbrengen van bepaalde werkzaamheden van het Kabinet des Konings naar het Departement van Justitie, waarop art. 73 alinea 1 toepasselijk ware. Het komt mij echter voor, dat de inhoud van het Besluit van 1863 eene wet vereischte, omdat de vorm van de afkondiging en de verbindbaarheid der wetten voor alle ingezetenen daarbij betrokken zijn.

De *tijd*, waarop de wetten verbindende zijn, is bepaald bij art. 2 der wet houdende algemeene bepalingen van wetgeving, waarvan de inhoud, onafhankelijk van de invoering der Nederlandsche wetboeken, in werking gebragt is bij de gelijkluidende art. 1 en 2 der wet van 2 Augustus 1822 (*Stbl.* N°. 33).

Niet uit den inhoud en de bedoeling der wet moet iedere afwijking van den gewonen termijn van 20 dagen na de uitgave van het *Staatsblad* blijken, maar bij afzonderlijke bepaling uitgedrukt zijn. Naar dat beginsel besliste de Hooge Raad bij arresten van 21 Mei en 29 October 1867, dat de wet van 17 October 1865 (*Stbl.* N°. 121) betreffende buitengewone maatregelen tegen de veeziekte, gedurende de eerste 20 dagen van Januarij 1867 buiten werking is geweest, omdat de wet van 29 December 1866 (*Stbl.* N°. 233) wel bepaalde, dat in die gelegenheidswet art. 3 moest worden gelezen: „Deze „wet treedt in werking met den dag harer afkondiging in het „*Staatsblad* en blijft van kracht tot 1 Januarij 1868;" maar geene afzonderlijke bepaling bevatte omtrent het in werking treden der wet van 29 December 1866 zelve. Overtredingen van Kon. Besluiten krachtens de wet van 1865 uitgevaardigd, waren dus, naar 's Raads oordeel, in de eerste 20 dagen van 1867 niet strafbaar; maar, vóór 1 Januarij 1867 gepleegd zijnde, werden zij weder strafbaar na 20 Januarij.

Tot heden vond de wetgevende magt geen bezwaar, ten aanzien van het in werking treden der wetten, eene delegatie van magt uit te oefenen, en het tijdstip daarvan geheel aan den Koning over te laten. Dit had voornamelijk plaats bij die wetten, welker invoering maatregelen van voorbereiding vereischte.

Zoodanige delegatie vindt men o. a. in de wet van 8 Junij 1864 (*Stbl.* N°. 69) betreffende de invoering van de wet van 31 Mei 1861 (regterlijke inrigting); in art. 17 der wet van

1 Junij 1870 (*Stbl.* N°. 85) omtrent het armbestuur; in art. 74 der wet van 9 April 1875 (*Stbl.* N°. 67) tot regeling van de dienst en het gebruik der spoorwegen; in art. 126 der wet van 28 April 1876 (*Stbl.* N°. 102) omtrent het hooger onderwijs, en in art. 93 der wet van 17 Augustus 1878 (*Stbl.* N°. 127) omtrent het lager onderwijs.

www.libtool.com.cn

In het wetsontwerp omtrent de regterlijke inrigting van den Minister de Vries kwam zoodanige delegatie (in art. 115) voor; bezwaren daartegen werden in de zitting der Tweede Kamer van 20 Mei 1873 door den Heer van Naamen van Eemnes aangevoerd, die voorstelde het artikel aldus te amenderen: „Deze wet treedt in werking op een nader bij de wet te be-„palen tijdstip." Na eene belangrijke beraadslaging werd het amendement verworpen met 47 tegen 29 stemmen, en het artikel aangenomen. Vóór het artikel gold vooral de bedenking (argument van convenientie), dat, wanneer de invoering der wet van eene nadere wet afhing, al de deugden en gebreken van het toen behandelde wetsontwerp op nieuw zouden worden overwogen bij de behandeling van die nadere wet. In dezelfde zitting werd evenwel het wetsontwerp afgestemd. — In art. 475 van het ontwerp Strafwetboek leest men: „Het in „werking treden van dit wetboek wordt nader bij de wet ge-„regeld." Dit artikel lokte geene opmerking in de Tweede Kamer uit.

ART. 119.

Door de wet worden de begrootingen van alle uitgaven des Rijks vastgesteld, en de middelen tot dekking aangewezen.

In verband met art. 118 betreft dit artikel niet de begrootingen van de koloniën en overzeesche bezittingen. Bij art. 60 besprak ik het grondwettige vraagstuk omtrent de koloniale begrootingen en de wijze, waarop het werd opgelost. Het is eene leemte in de Grondwet, dat zij niets omtrent dat gewigtige punt heeft beslist, noch ook omtrent de onderlinge verhouding der begrootingen van het moederland en de koloniën. In 1848 waren onder de middelen van de Staatsbegrooting (wet 9 Augustus 1847 *Stbl.* N°. 54) *f* 9,800,000 gebragt als renten van de zoogenaamde Oost-Indische schuld, uit te keeren „uit de geldmiddelen der overzeesche bezittingen," alsmede eene onbepaalde som voor het batig slot, waarvan het juiste bedrag nader bij de wet zou worden aangewezen.

De subsidiën aan de West-Indische koloniën en het nadeelig slot van de administratie der Kust van Guinea werden toen als koloniale lasten uit de Indische geldmiddelen gekweten. Op dezen voet is men onder de nieuwe Grondwet voortgegaan zonder iemands tegenzeggen, behoudens de vragen, die van tijd tot tijd oprezen over hetgeen als batig slot was aan te merken.

Op den 16 December 1858 stelde de Minister van Bosse in de Tweede Kamer als beginsel van financieel beleid, dat de bijdrage van Indië aan de staatsinkomsten niet moest worden genomen uit de Indische dienst van hetzelfde jaar, maar uit verkregen saldo's van vorige Indische diensten; van dezen regel zonderde hij echter den vasten post van *f* 9,800,000 uit. Zijn onmiddellijke voorganger, de Minister Vrolik, had eenigszins meer geanticipeerd op de Indische geldmiddelen, door onder de staatsinkomsten voor 1856, 1857 en 1858, telkens, behalve den bovengenoemden rentepost, ten laste der overzeesche bezittingen te brengen eene som voor buitengewone bijdrage tot herstel der marine, alsmede eene voorloopige uitkeering op het batig slot, welke in de wet op de middelen voor 1858 werd genoemd: „*gewone bijdrage* uit het vermoe„delijk batig slot der koloniale administratie hier te lande" à *f* 4,700,000.

Overeenkomstig het financieel beginsel, door den Minister van Bosse gesteld en in de Staten-Generaal niet tegengesproken, werd onder de staatsinkomsten voor 1859 gebragt de vaste rentepost à *f* 9,800,000 en eene bijdrage uit de Indische baten van het dienstjaar 1858 (à *f* 3,800,000). Voor 1860 bragt dezelfde Minister, behalve den rentepost, „het koloniaal batig „slot van het dienstjaar 1859" (*f* 20,200,000) in zijn geheel onder de middelen. Ondanks de bestrijding van den Heer van Hall, die daarin eene dienstvermenging zag, werd de aldus ingerigte wet op de middelen in de Tweede Kamer met 43 tegen 9 stemmen aangenomen; in de Eerste Kamer zonder tegenspraak. Gelijkerwijze werd gehandeld bij de begrooting der middelen voor 1861 (Minister van Hall) en voor 1862 (Minister van Tets). Met dit dienstjaar werden de subsidiën voor West-Indië en de Kust van Guinea voor het eerst als staatsuitgaven op Hoofdstuk XI (*Departement van Koloniën*) gebragt, en daartegenover onder de middelen eene „bijdrage „uit de koloniale geldmiddelen ter zake van uitgaven welke

„vroeger regtstreeks uit die geldmiddelen werden gekweten". ten laste van het Indische dienstjaar 1862, à *f* 1,570,000. — Dergelijke post komt, voor een opklimmend bedrag, voor onder de middelen der Staatsbegrootingen voor 1863 en 1864 (Minister Betz), altoos met den rentepost en het batige saldo van het afgeloopen Indische dienstjaar.

Laatstgenoemde Minister bragt in de financieele verhouding tusschen de Indische en de Nederlandsche staatsdienst eene belangrijke en hoogst bedenkelijke verandering, door uit de middelen voor 1865 den rentepost te schrappen, en door het geheele koloniaal batig slot over 1864 met en benevens de volle bijdrage uit de Indische geldmiddelen van 1865, geraamd op *f* 20,450,000 aan te wijzen; zoodat voor dit dienstjaar twee Indische jaarsaldo's zijn verbruikt (Wet 31 December 1864, *Stbl.* N°. 151). Van toen af is onder de middelen van elke Staatsbegrooting een post (tot verschillend bedrag) opgenomen als geraamde bijdrage uit de Indische dienst van hetzelfde jaar, terwijl op de Indische begrootingen, aanvangende met de het eerst bij de wet vastgestelde voor 1867, eene gelijke som in Hoofdstuk I, *uitgaven in Nederland*, voorkomt, overeenkomstig art. 4 der Indische comptabiliteitswet. Maar bij de wetten op de middelen voor 1869 en voor 1870 (Minister van Bosse) werd weder bij die bijdrage gevoegd eene tweede bijdrage uit het nader te bepalen overschot van eene vroegere Indische dienst (over 1867). Tot verbetering der middelen voor 1872 (Minister Blussé) werd bij afzonderlijke wet (van 3 Januarij 1872, *Stbl.* N°. 3), ook daaraan eene tweede bijdrage uit vorige Indische diensten (van 1867 en 1868) toegevoegd à *f* 10,000,000. Gelijke toevoeging van bijdragen à *f* 13,000,000 uit vorige Indische diensten (van 1871 en 1872) aan de middelen der Staatsbegrooting voor 1875 (Minister van der Heim) had plaats bij de wetten van 6 April en 3 Junij 1875 (*Stbl.* N°. 59 en 102). — Ook bij de middelen voor 1876 is, behalve de gewone bijdrage, eene bijdrage uit batige sloten van de Indische diensten 1872 tot 1874 gevoegd à *f* 2,700,000, bij de wet van 2 Junij 1876 (*Stbl.* N°. 151). Op de middelen voor 1877 komen weder twee bijdragen voor, eene uit de Indische begrooting van dat jaar, en eene voor kosten van vestingbouw in Nederland, uit het vermoedelijke batige slot der Indische dienst van 1874.

Bij de wetten der middelen voor 1878 en volgende jaren zijn de bijdragen van Indië voor memorie uitgetrokken, even-

www.libtool.com.cn

als de uitgaven voor dat zelfde doel op de Indische begrootingen ook voor memorie zijn gebragt. Er is dus sedert 1848 in de door de Grondwet niet geregelde verhouding tusschen de Indische en Nederlandsche begrootingen geen vaste regel gevolgd, maar altijd naar omstandigheden gehandeld, behalve dat, sedert de invoering der Indische comptabiliteitswet (dienst 1867), altijd eene even groote bijdrage onder de middelen van Nederland is gebragt als onder de uitgaven van Indië op hetzelfde dienstjaar; hierdoor is thans de raming der middelen veel ongewisser, dan indien het beginsel, in 1858 door den Minister van Bosse vooropgesteld, ware gevolgd. Diezelfde staatsman sloot zich niet alleen (sedert 1864) bij de tot heden gevolgde methode aan; maar droeg als Minister van Koloniën een wetsontwerp voor, om iedere Indische begrooting met twee bijdragen ten behoeve van de middelen der Staatsbegrooting van hetzelfde jaar te belasten:

1°. van ƒ 6,000,000 vast;

2°. van het bedrag van renten en aflossingen van eventueele leeningen ten behoeve van Indië. — In afwachting van het lot van dit voorstel deed dezelfde Minister onder de middelen in Indië voor 1879 opnemen een voorschot uit de Nederlandsche schatkist à ƒ 9,000,000, te vinden door leening, maar waarvoor geen post van uitgaaf op de Nederlandsche begrooting van uitgaven werd uitgetrokken. Eene groote onregelmatigheid! De Minister van Rees wijzigde het wetsontwerp over de verhouding der Indische geldmiddelen tot die van het Rijk in Europa in dien zin, dat iedere Indische begrooting zou worden belast met ƒ 4,000,000 als vaste bijdrage, benevens het bedrag der renten en aflossingen van schulden ten behoeve van Indië aangegaan, en dat eventueele overschotten van Indische rekeningen ten behoeve van Indië zouden worden besteed. Dit gewijzigde ontwerp werd door den Minister van Goltstein ingetrokken en vervangen door een nieuw ontwerp; hiervan was de grondslag het uitkeeren van ƒ 2,000,000 als vaste bijdrage en van de helft, tot hoogstens ƒ 6,000,000, van het slot van rekening van het Indische dienstjaar. Dit wetsontwerp is in de zitting der Tweede Kamer van 18 November 1880 ingetrokken, na de verwerping van art. 1. — Eene billijke duurzame bepaling van het bedrag der bijdrage van Indië aan het moederland schijnt even moeilijk te vinden als de steen der wijzen. Maar dit schijnt ook niet volstrekt noodig. Zoo Indië te kort komt, moet

het moederland bijspringen; daartegenover staat de bijdrage die de Indische begrooting (of de Indische rekening) kan afwerpen nadat aan Indië's behoeften is voldaan.

www.inbook.com.cn

Daar *alle uitgaven des Rijks* op de Staatsbegrooting moeten voorkomen, is geene uitgave geoorloofd, die niet op eene begrootingswet berust. Hiermede stemmen art. 23 tot 26 der wet van 5 October 1841 (*Stbl.* N°. 40) overeen. Wanneer een Hoofdstuk der begrooting van uitgaven eerst na 1 Januarij is afgekondigd (zie mijne aanteek. op art. 95), of bij eene latere wet een post is bijgevoegd of aangevuld, zou misschien naar scherp regt iedere vroegere uitgave ten laste van dat Hoofdstuk of dien post onwettig zijn. Naar de praktijk der Rekenkamer wordt evenwel teregt het Hoofdstuk, zoo als het definitief is vastgesteld, geacht van den aanvang van het dienstjaar af te hebben gegolden.

Ook wanneer de uitgave op eene wet steunt, b. v. de traktementen der regterlijke magt, mag de uitbetaling niet zonder begrootingspost plaats hebben; alleen behoeft, volgens art. 23 der aangehaalde wet, de Minister in dat geval geen Kon. Besluit van beschikbaarstelling, hetgeen voor alle andere uitgaven wel noodig is. Telken jare bestaat dus de mogelijkheid, dat zelfs uitgaven, die op eene wet, ja die op de Grondwet steunen, door de Staten-Generaal worden afgestemd.

Deze anomalie is toe te schrijven aan de tweeledige beteekenis van het begrootingsregt, dat zoowel de comptabiliteit, als de politieke magtverdeeling tusschen de Kroon en de volksvertegenwoordiging betreft.

Uit het oogpunt van regelmatig en ordelijk beheer ware het wenschelijk en noodig, dat de wettelijke en vele andere onmisbare uitgaven altijd geregeld voortliepen, en alleen de nieuwe en buitengewone eene wettelijke goedkeuring behoefden; maar daarmede zou het groote en voorname regt der Staten-Generaal, om geld voor de uitgaven toe te staan of te weigeren, worden ingekrompen. Praktisch is dit voorregt wel niet meer van zooveel gewigt, als onder de oude vorsten dezer landen, toen de Staten bijna geene andere bevoegdheid hadden, dan alleen die om de *beden* te weigeren. Maar ook de tegenwoordige Staten zouden het niet willen missen.

Meermalen is onder de vroegere Grondwetten de vraag geopperd, of de leden der Staten-Generaal de voorgestelde begrootingswetten alleen naar haren inhoud hebben te beoor-

deelen, dan wel ook om andere (staatkundige) redenen mogen afstemmen? Die vraag is ook na 1848 eene opene quaestie gebleven, én omdat geen lid verpligt is zijne stem te motiveren én omdat er geen vaste regel te geven is, maar het geoorloofde of ongeoorloofde afhangt van de omstandigheden en de overtuiging. Weigering van begrooting om andere dan zeer gewigtige redenen, mag veilig als eene ligtzinnige, onvaderlandslievende handeling worden beschouwd.

www.libtool.com.cn

In de zitting der Tweede Kamer van 17 Junij 1845 betoogde Thorbecke, hoewel destijds leider der oppositie, in eene uitgewerkte rede, dat het afstemmen der Staatsbegrooting om redenen daarbuiten gelegen, bepaald om eene verandering van Ministerie te verkrijgen, ongeoorloofd is; hij wilde die alleen toelaten „als middel van noodweer tegenover eene Regering, die „de wetten niet wil uitvoeren." (*Parl. Redev.* I bl. 115 vv.) Het is er verre van daan, dat deze leering bij zijne eigene partij ingang zou hebben gevonden; integendeel heeft de parlementaire loopbaan van Thorbecke na 1853 het bewijs geleverd, dat hij zelf van gevoelen veranderd is, of althans zóó vele uitzonderingen op den regel aannam, dat deze daardoor zoo goed als vernietigd werd. Als voorbeeld strekken o. a. zijne adviezen: van 1 December 1856 tot afstemming van Hoofdstuk V der begrooting voor 1857, omdat de Minister Simons, in Julij 1856 opgetreden, nog geen wetsontwerp omtrent de drie takken van onderwijs gereed had; van 11 December 1860 tegen Hoofdstuk VII B der begrooting voor 1861, omdat de Minister van Hall „eene parasitische politiek" volgde (met dit raadselachtige woord scheen bedoeld te zijn, dat hij in de wet omtrent den aanleg van Staatsspoorwegen populariteit had gezocht); van 6 December 1861 tegen Hoofdstuk V der begrooting voor 1862, omdat het Ministerie (van Heemstra) zwak was en plaats moest maken voor eene oppositie die een stelsel had.

Ook Groen van Prinsterer sprak meermalen zijn oordeel uit, dat het afstemmen van eene begrooting wegens andere redenen, dan de begrootings-posten zelve, eene revolutionnaire handeling is, strekkende om den Koning te dwingen, en dus ongeoorloofd.

Den 28 Mei 1863 bij de behandeling van Hoofdstuk IX (*Koloniën*) der Begrooting voor 1863, bleef hij op dat standpunt, en stemde ook, ondanks zijne ernstige oppositie tegen

den Minister Fransen van de Putte, vóór dat Hoofdstuk. Maar den 25 November 1863 verklaarde hij zich gedrongen, wegens politieke redenen tegen Hoofdstuk III A der begrooting voor 1864 te stemmen „met een voorbehoud dat aan de daad het „revolutionnaire karakter ontneemt." „Nimmer" voegde hij er bij, „zal ik, na verwerping eener begrooting, mijne stem wei„geren aan eene credietwet. Dat is, mijn votum beteekent „raad, geen dwang."

Op deze stelling ware veel aan te merken. Wanneer die leer algemeen werd, en dus het verwerpen eener begrooting geene stoornis in het staatsbestuur kon veroorzaken, omdat men de zekerheid had, dat *iedere credietwet* zou worden aangenomen, dan zou, nog meer dan thans veelal gebeurt, het votum over de hoofdstukken uitsluitend op de personen der Ministers gerigt zijn, en dus in grootere mate de beteekenis van dwang tegenover den Koning hebben.

Het eerste advies door Thorbecke in 1845 gegeven verdiende meer behartiging, dan het heeft ondervonden; al is het niet ongrondwettig, het is toch te betreuren, dat de Staten-Generaal een veelvuldig gebruik van het begrootingsregt hebben gemaakt met het doel om Ministers te doen verwijderen of hun eenig besluit af te dwingen.

Een zijdelingsch maar zeer schadelijk gevolg hiervan is, dat bij de behandeling der begrootingen dikwijls te weinig aandacht aan haren inhoud wordt geschonken, en zij die den Minister niet wenschen te zien aftreden, om politieke redenen stemmen vóór uitgaven die zij anders zouden afkeuren.

Op die wijze ontaardt de behandeling der begrooting, die eene gezette overweging van de behoeften en eischen van 's lands dienst behoorde te zijn, in eene keuring of althans lotsbeslissing over de personen der Ministers; het ambt van dezen wordt daardoor niet ongelijk aan eene jaarlijksche volksmagistratuur met herkiesbaarheid, in plaats van een ambt van onbepaalden duur, afhangende van 's Konings vertrouwen, zoo als onze monarchale staatsregeling het heeft gewild. [1])

1) Een nieuw gezigtspunt opent de Heer de Savornin Lohman in de *Bijdragen*, deel XXIV bl. 241 onder het opschrift: *Over het afstemmen van begrootingen door de Staten-Generaal.* Volgens dien schrijver zoude iedere afstemming van eene begrootingswet door de Tweede Kamer ongeoorloofd zijn, omdat al de artikelen door die Kamer hetzij gewijzigd of ongewijzigd zijn aangenomen, en er toch eene begrooting voor ieder dienstjaar moet zijn. Deze beschouwingen zijn als *suasoria* belangrijk; maar aan de Kamer, wier toestemming vereischt wordt, kan het *regt om af te stemmen* m. i. niet worden ontzegd.

Ongetwijfeld kan geen Ministerie duurzaam zijn, dat omtrent hoofdbeginselen en belangrijke maatregelen niet tot overeenstemming met de Staten-Generaal kan geraken; maar wanneer dit het geval is, zal het blijken, ook zonder dat de begrooting als dwangmiddel wordt gebruikt.

Een waarschuwend voorbeeld van revolutionnairen dwang bij de behandeling der Staatsbegrooting vindt men in de rede van den Heer van Houten in de Tweede Kamer van 3 December 1878, waarin hij sprak over de intrekking van art. 2 N°. 27 van het Indische politiereglement, door de Kamer in Februarij 1877 verlangd; die spreker zeide o. a. „Ik ben overtuigd dat, „als 44 leden der Kamer verklaren, dat zij de begrooting „van Koloniën niet zullen aannemen als de zaak niet afgedaan „is, zij afgedaan zal zijn vóórdat de stemming komt." Een uitvoerend gezag, dat op die wijze wordt gedwongen, is geen gezag meer. Gelukkig is het Hoofdstuk van Koloniën voor 1879 aangenomen, zonder dat de zaak afgedaan was. [1])

Er is verschil van gevoelen omtrent den zin der woorden: *de middelen tot dekking aangewezen* in dit artikel. Men vindt dat verschil uitvoerig toegelicht in een opstel van den Heer Mr. H. J. Smidt in de *Bijdragen*, deel XIX, alsmede in het akademisch proefschrift van Mr. P. H. Gevers Deynoot, *eenige opmerkingen over art.* 119 *der Grondwet* (Leiden 1873).

Ongetwijfeld beteekenen de bedoelde woorden, dat eene wet moet aanwijzen, welke middelen zullen worden gebezigd tot bestrijding der uitgaven van iedere Staatsbegrooting. De vraag is, of in die woorden ook bovendien is opgesloten, dat die middelen voldoende moeten zijn tot dekking der uitgaven? M. a. w. dat zij, naar redelijke verwachting, een gelijk bedrag als de som dier uitgaven zullen opbrengen?

Ik hecht daaromtrent nog aan het gevoelen door mij in de zitting der Tweede Kamer van 12 December 1871 voorgestaan, en waarmede de Minister Blussé zich toen, ondanks verschil over de toepassing op dat oogenblik, vereenigde: dat de Grondwet de aanwijzing van werkelijk genoegzame middelen vereischt.

Immers 1°. zoo de woorden *tot dekking* (der uitgaven) niet dien zin hebben, moet men aannemen dat zij overtollig, althans zonder eenige praeciese beteekenis zijn. Dit is echter

1) Over den verderen loop dezer zaak zie bladz. 70.

niet te vermoeden, bij de groote kortheid, die de grondwetgever in deze geheele bepaling heeft betracht.

www.libtool.com.cn

2°. In art. 124 der vorige Grondwet werd alleen voorgeschreven dat *de Staats-inkomsten* (voor den tijd van twee jaren) *bij de wet zouden worden geregeld.*

De Regering van 1848 achtte dien waarborg voor eene goede begrooting onvoldoende, en droeg een nieuw artikel voor, bepalende dat de begrooting van uitgaven eerst zou werken, nadat de middelen tot dekking dier uitgaven zouden zijn vastgesteld. In de afdeelingen en in eene nota van den Heer Duijmaer van Twist werden daartegen twee bezwaren aangevoerd: *a.* dat de begrootingswet de opbrengst der middelen wel kon ramen, maar niet vaststellen; *b.* dat het voorschrift van *voorafgaande* vaststelling der middelen te bindend zou zijn, vooral bij suppletoire begrootingen. De Regering gaf aan deze bedenkingen toe; zij trok het nieuwe artikel in, voegde de begrooting der middelen bij die der uitgaven zonder over de prioriteit te beslissen, en verving het woord: *vastgesteld* door: *aangewezen.* Maar de woorden: *tot dekking* bleven behouden; zij strekken, even als in het oorspronkelijke voorstel, tot waarschuwing tegen het ramen van uitgaven, waartegen geene inkomsten overstaan.

3°. Indien de geraamde middelen niet voldoende voor het totaal der uitgaven behoeven te zijn, wordt het eene onoplosbare vraag, hoeveel zij dan daarvan mogen verschillen? Eene begrooting van middelen, oogenschijnlijk tien of twintig millioenen lager, dan die der uitgaven, zou dan evenzeer aan de Grondwet voldoen, als eene die slechts een half millioen daarbeneden blijft.

De praktijk komt met deze beschouwing tot heden overeen. Bij iedere Staatsbegrooting sedert die voor 1850 vindt men bij de wet op de middelen eene raming der staatsinkomsten, gelijkstaande met het bedrag der uitgaven of dit te boven gaande. De begrooting sluit alsdan, zoo als dit gewoonlijk wordt genoemd, *op het papier.* Bij verhooging der begrooting van uitgaven, zoolang het dienstjaar nog openstaat, wordt ook tevens het middel tot bestrijding der nieuwe uitgaven aan de Staten-Generaal kenbaar gemaakt; maar niet altijd behoeft daartoe de wet op de middelen te worden gewijzigd; want het is niet altijd noodig, dat de begrooting voortdurend op het papier sluite. In den loop van het dienstjaar kan blijken,

dat eenige posten van uitgaaf niet geheel worden verbruikt, of dat de middelen meer of minder opbrengen dan geraamd was; de Regering moet alsdan het oog hebben op het reëel sluiten der begrooting.

www.nbtool.com.cn

Tot en met de begrooting voor 1860 is in art. 1 der wet op de middelen uitdrukkelijk verwezen naar de raming der inkomsten; bij de latere begrootingen heeft dit geen plaats gehad, zoodat de raming thans alleen ter informatie in het *Staatsblad* staat, en niet in de Kamers wordt gevoteerd; echter zijn in de wetten zelve, bij eenige posten van inkomsten de bedragen ingevuld, bij andere niet, en kunnen hierover, dus ook over de raming van die posten, door de Tweede Kamer amendementen worden gemaakt; zoo als meermalen is geschied.

Hoe de begrooting sluitend wordt gemaakt, hangt geheel van de wetgevende magt af. Iedere inkomst van den Staat, hetzij eene die jaarlijks terugkeert, of die slechts eene enkele maal voorkomt, of ook onder bezwarenden titel (b. v. door leening of verpanding) wordt verkregen, kan als middel tot dekking der geraamde uitgaven worden gebezigd. Het dekken van gewone uitgaven door vaste posten van ontvangst waarop men ieder jaar kan rekenen, mag voorzigtig en raadzaam zijn; de Grondwet bepaalt daaromtrent niets. Maar aan haren eisch zou niet worden voldaan, zoo de aangewezen middelen niet werkelijk bereikbaar, maar ten eenenmale onzeker waren. Bij het voordragen der Staatsbegrooting voor 1872 kwam dit punt ter sprake, omdat de Regering de middelen omstreeks *f* 1,700,000 lager raamde dan de uitgaven, maar tot verbetering daarvan rekende op de invoering der toen voorgedragen belasting op de inkomsten ter vervanging van eenige accijnsen en van de patentbelasting. Dit vond bij de Tweede Kamer veel bezwaar, wegens de onzekerheid der aanneming van die voordragt; nadat door amendementen de uitgaven der begrooting met ruim *f* 800,000 waren verminderd, werd op den 12 December 1871 een voorstel van de Heeren van Lynden van Sandenburg en van Naamen van Eemnes aangenomen, strekkende om de som der uit te geven schatkistbilletten met *f* 900,000 te vermeerderen. Het beginsel was daardoor behouden.

Het toevoegen van een zeker bedrag van eventueel uit te geven schatkistbilletten aan de middelen, ten einde de begrooting te doen sluiten, was reeds vroeger ingevoerd. Dit middel was een indirect gevolg van de onzekerheid, die omtrent het

bedrag der Indische bijdrage heerschte na de invoering der Indische comptabiliteitswet. Op de suppletoire begrooting van middelen voor 1868, voorgedragen door den Minister van Bosse, komt voor het eerst ƒ 4,000,000 aan uit te geven schatkistbilletten voor (wet 27 Junij 1868, *Stbl.* N°. 91). Op de begrooting voor 1870 het dubbele dier som. — Bij art. 1 der wet van 4 April 1870 (*Stbl.* N°. 62) is uitdrukkelijk bepaald, dat de Regering doorloopend bevoegd is ƒ 4,000,000 aan schatkistbilletten uit te geven voor de behoeften der kas, en daarenboven zoodanig bedrag als bij de wet tot aanvulling der middelen van elke begrooting zal worden aangewezen.

Aldus zijn de Staatsbegrootingen voor 1872 tot en met 1881 sluitende gemaakt door het uitgeven of beleenen van schatkistbilletten tot verschillende sommen. Tot nog toe geschiedde dit evenwel alleen op het papier; want reëel zijn de begrootingen van die dienstjaren gesloten door andere hulpmiddelen, of wel hebben zij een deficit opgeleverd. Zoolang de inkomsten uit Indië bleven vloeijen, heeft art. 33 der Indische comptabiliteitswet te weeg gebragt, dat 's rijks kas voldoende voorzien was, zoodat het creëeren van eene vlottende schuld een nutteloos renteverlies zou hebben veroorzaakt. De schatkistbilletten behoefden dus niet te worden uitgegeven. Feitelijk anticipeerde men aldus op baten, die wel in kas maar nog niet aan de Staatsbegrooting waren toegewezen. En, nadat de oorlog in Atjeh de Indische bijdragen heeft vernietigd, is de staatsleening van ƒ 43,000,000 gesloten. Intusschen is bij art. 9 der wet van 5 Junij 1878 (*Stbl.* No. 87) bepaald, dat boven en behalve die leening, de Regering nog bevoegd was ƒ 9,000,000 aan schatkistbilletten uit te geven tot aanvulling der middelen voor 1878; zij heeft van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt, omdat hare kas-saldo's ruim bleven. In het wezen der zaak zijn in al die jaren de in de schatkist aanwezige betaalmiddelen het hulpmiddel geweest om de begrootingen te doen sluiten; een financieel stelsel, waartegen de Heer van Bosse, als lid der Tweede Kamer, op den 25 April 1868 zeer krachtig, zelfs met heftigheid, waarschuwde, maar dat hij, kort daarna zelf Minister zijnde, in praktijk bragt; welke praktijk zijne opvolgers ook zijn gevolgd.

Opmerkelijk is nog het bestaande verschil van meening over de beteekenis der *wet op de middelen* zelve. De Grondwet beslist niet uitdrukkelijk, of 's lands inkomsten alleen

krachtens de wet op de middelen en voor zoover zij daarin vermeld zijn, worden ontvangen, dan wel of die inkomsten voor goed mogen worden vastgesteld, en telken jare slechts aangewezen om voor de uitgaven, in de begrooting toegestaan, te worden gebruikt. Des te vreemder is deze leemte, omdat in de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 de zaak met genoegzame duidelijkheid was uitgemaakt, althans wat de belastingen betreft. De Grondwet van 1814 (art. 70 tot 72 en 117) schreef jaarlijksche begrootingen van uitgaven voor; maar de middelen zouden voor onbepaalden tijd worden toegestaan. De begrooting voor 1815 wees dien overeenkomstig tot dekking der uitgaven (behalve eenige saldo's van rekening) de middelen aan, die tijdens de invoering der Grondwet bestonden; in hare heffing bragt diezelfde wet (van 2 December 1814, *Stbl.* N°. 110) eenige veranderingen, die slechts gedurende het jaar 1815 zouden werken. De Grondwet van 1815 bepaalde, in art. 124 en 126, wel uitdrukkelijk, dat de inkomsten tot dekking der uitgaven van de tienjarige begrooting voor tien jaren, en die van de éénjarige begrooting slechts voor één jaar zouden worden vastgesteld. Het stond onder vigueur van die Grondwet vast, dat geene belastingen in die tijdvakken konden worden geheven, dan die in de wetten op de middelen waren vermeld. De eerste begrooting der middelen van het Koningrijk (voor 1816, die pas bij de wet van 11 Febr. 1816, *Stbl.* N°. 14, tot stand kwam) bevat een geheel systema van belastingen; de tweede (van 28 December 1816, *Stbl.* N°. 69) hetzelfde systema, met niet onbeduidende wijzigingen, voor 1817; waarbij opmerking verdient, dat het regt van successie niet werd toegestaan, dan „zooals het bij eene nadere wet zou worden geregeld." Het voorstel van die wet werd den 23 Januarij 1817 door de Tweede Kamer verworpen, en een ander voorstel verkreeg eerst den 27 December 1817 kracht van wet; tengevolge hiervan werd in het geheele jaar 1817 geen regt van successie geheven. Toen de tienjarige begrooting voor 1820 tot 1829 niet tot stand kon komen vóór het einde van 1819, werd bij de wet van 28 December van dat jaar (*Stbl.* N°. 60), de heffing der middelen, zooals die in 1819 bestonden, gedurende de eerste 8 maanden van 1820 toegestaan. Deze noodwet verviel door de vaststelling der tienjarige en éénjarige begrootingen bij de wetten van 27 April 1820 (*Stbl.* N°. 8

en 9). Dergelijke noodwet is ook die van 27 December 1826 (*Stbl.* N°. 67), strekkende om de regten en inkomsten, zooals die over 1826 waren toegestaan, gedurende het eerste halfjaar van 1827 te heffen, omdat de begrooting voor 1827 was verworpen.

www.libtool.com.cn

In 1830 meende de Regering niet gereed te kunnen zijn met eene begrooting voor de Noordelijke provinciën voor 1831; dus werd eene noodwet gemaakt om met de heffing der middelen in 1831 te kunnen voortgaan; dit is de wet van 18 November 1830 (*Stbl.* N°. 79), die tevens de nog niet in werking getredene accijnswet van 3 Junij 1830 (*Stbl.* n°. 18) afschafte. Hoewel deze noodwet voor een geheel jaar strekte, verviel zij toch met de vaststelling der eerste begrooting na de afscheiding van België (wet van 13 Junij 1831, *Stbl.* N°. 16). Toen de begrooting van uitgaven voor 1840 den 23 December 1839 door de Tweede Kamer was afgestemd, trok de Minister Beelaerts van Blokland het wetsontwerp betreffende de middelen in, en kwam den 30 December 1839 eene noodwet voor uitgaven en middelen in de eerste 6 maanden van 1840 tot stand: „om te zorgen dat 's Rijks dienst aan geen stilstand „worde blootgesteld;" zoo als in den considerans te lezen is. De volledige wet, die de middelen, in 1840 te heffen, omschrijft, is van 30 Mei 1840 (*Stbl.* N°. 15).

Bij de tweede serie der ontwerpen van grondwetherziening in 1840 droeg de Regering een artikel voor, strekkende om de rijks-inkomsten voor onbepaalden tijd bij de wet te doen vaststellen. Maar op de bedenkingen in de afdeelingen der Tweede Kamer werd dit artikel teruggenomen, en in art. 124 (zoo als het is aangenomen) bepaald, dat zij telkens slechts voor twee jaren zouden voortduren. Onder de Grondwet van 1840 was het dus onbetwist, dat de wet op de middelen noodig was om 's rijks inkomsten te kunnen heffen. Bij de wijzigingen van redactie der artikelen over de begrooting, tijdens de grondwetherziening van 1848, heeft echter datzelfde denkbeeld geene uitdrukking gevonden. De Heer Verniers van der Loeff, het regt der Staten-Generaal omtrent de begrooting behandelende (in de *Bijdragen*, d. XIX bl. 75), trekt hieruit het gevolg, dat voor de heffing van ieder middel telken jare eene nieuwe toestemming der Kamers noodig is, omdat de grondwetgever in 1848 niet kan hebben bedoeld, de magt der Staten-Generaal in te krimpen, maar wel die uit te breiden.

Uit deze waarschijnlijke bedoeling een stellig voorschrift te ontleenen is m. i. eene zeer gewaagde textuitlegging.

www.libtool.com.cn

In de zitting der Tweede Kamer van 11 December 1851 bestreed de Heer van Heiden Reinestein het gevoelen van hen, die bij amendement eenige accijnsen uit de begrooting der middelen voor 1852 wilden verwijderen; en beweerde dat, bij aanneming van dat amendement, de belastingwetten waarop die accijnsen rustten, toch zouden blijven werken, maar de opbrengst ongebruikt in de schatkist blijven liggen. In denzelfden geest schreef de Heer Dumbar in de *N. Bijdragen voor regtsgeleerdheid*, II bl. 264. Meermalen kwam na dien tijd dezelfde vraag bij de Tweede Kamer in discussie; o. a. in de zittingen van 19 en 24 Maart 1859, 13 November 1865 en 23 December 1872. In 1865 zeide de Minister Thorbecke: „Wordt in 1866 het personeel afgestemd, dan kan het in „1867 niet meer ontvangen, of kunnen althans uit de ont„vangst geene uitgaven gedaan worden." Deze woorden gaven geene oplossing omtrent het punt, waarover het verschil liep. In 1872 antwoordde de Minister van Delden op eene vraag van den Heer van der Linden: „dat, naar zijn ge„voelen, de wet op de middelen eene zuiver politieke wet is, „die het uitvoerend gezag magtigt om belasting te mogen „heffen en het daaruit ontvangen geld te gebruiken." Twijfel omtrent de juistheid van die definitie werd dadelijk door den Heer van der Linden uitgedrukt; ook vond zij bestrijding bij den Heer Duijmaer van Twist, in deel XVIII van de *Bijdragen* bl. 298.

Of de wet op de middelen „eene zuiver politieke wet" is, zoo als de Minister van Delden haar noemde, doet minder ter zake; indien de vraag van politiek vertrouwen bij de stemming over begrootingswetten behoort, schijnt die meer eigenaardig bij eene begrooting van uitgaven te worden gesteld. Maar het komt aan op de financieele beteekenis der wet op de middelen; en dan schijnt het mij, bij het stilzwijgen der Grondwet, bedenkelijk toe, de wet op de middelen te beschouwen als eene magtiging voor een jaar tot het heffen van de bestaande belastingen. Daarbij is te letten op art. 171: *Geene belastingen kunnen ten behoeve van 's lands kas worden geheven, dan uit kracht van eene wet.* De aldaar bedoelde belastingwetten kunnen voor onbepaalden of voor bepaalden tijd geschreven zijn; en op haar is in allen geval toepasselijk

art. 5 der *algemeene bepalingen van wetgeving*: „Eene wet kan „alleen door eene latere wet hare kracht verliezen."

www.libtool.com.cn

Eene belastingwet, die de heffing en invordering van eene belasting voorschrijft, treedt dus niet buiten werking door dat bij het begin van een dienstjaar de begrooting der middelen ontbreekt, noch ook door dat die belasting in de wet op de middelen is verzwegen.

Te minder is dit aannemelijk, omdat de wetgevende magt, zoo zij het noodig keurt, bij de vaststelling der middelen, thans even zoo goed als onder de Grondwet van 1815, eene belastingwet uitdrukkelijk buiten werking kan stellen of een nieuw middel invoeren. Ondersteld dat de Tweede Kamer eene wet op de middelen amendeerde door weglating der woorden: *de accijnsen*, dat de Eerste Kamer de wet aannam en de Koning haar bekrachtigde; dan zouden m. i. de verschillende bestaande accijnswetten in dat dienstjaar toch van kracht blijven; en de opbrengsten van dat middel zouden worden ontvangen onder de rubriek: *alle andere ontvangsten niet tot de voorgenoemde behoorende.* Wanneer ook deze rubriek bij amendement ware weggenomen, dan zouden de accijnsen toch moeten worden geheven volgens de in kracht zijnde wetten, maar over de opbrengst zou alsnog bij nadere wet behooren te worden beschikt.

Wanneer de Tweede Kamer verder zou willen gaan, en b. v. als amendement voorstellen, dat in zeker jaar geen accijns op het zout zal worden geheven, dan moet in de wet zijn uitgedrukt, dat gedurende het jaar 18.. de heffing van dien accijns wordt gestaakt, of dat de wet, waarbij die geregeld is, wordt ingetrokken.

Evenzoo is het met andere middelen, dan de belastingen, b. v. de posterijen, de telegraphie, de staatsloterij; de daartoe betrekkelijke wetten en verordeningen kunnen evenmin stilzwijgend worden afgeschaft. Maar hierbij mag niet worden verzwegen, dat er eenige staats-inkomsten zijn, die alleen op de wet houdende de begrooting der middelen berusten, zooals de opcenten der belastingen, het bedrag van het regt op de mijnen, en de casueele inkomsten. Deze zijn dus slechts voor één jaar toegestaan. Van hier eene onduidelijkheid. Iedere wet op de middelen, sedert 1814, vangt aan met de woorden: *Tot bestrijding* (of *goedmaking*) *van de uitgaven der Staatsbegrooting voor* 18.. *zullen worden gebezigd* (Fransche text: *seront em-*

ployés) *de volgende inkomsten:* en dan volgt de opsomming, zoowel van de inkomsten die op andere wetten berusten, als die juist door deze wet op de middelen worden ingevoerd of gehandhaafd. Van daar de dwaling, dat de wet op de middelen het regt tot het ontvangen van iedere staatsinkomst zoude scheppen. De opgeworpen regtsquaestie is trouwens nooit tot beslissing gebragt, omdat (gelukkig) alle begrootingen van middelen sedert 1848 zijn aangenomen; eerst in geval van het ingaan van een dienstjaar zonder zoodanige wet zou de regterlijke magt in het geval kunnen komen, uitspraak te doen over het wettige der heffing van belastingen, briefporten enz.

Wil men, bij grondwetherziening, de vraag duidelijk uitmaken, dan ware het meest in den geest onzer instellingen, art. 111 alinea 1 der Belgische Constitutie over te nemen: „Les impôts au profit de l'état sont votés annuellement."

ART. 120.

De ontwerpen der algemeene begrootingswetten worden jaarlijks van wege den Koning aan de Tweede Kamer aangeboden, dadelijk na het openen der gewone vergadering van de Staten-Generaal, vóór den aanvang van het jaar waarvoor de begrootingen moeten dienen.

Het voorschrift, dat de begrootingswetten telkens voor één jaar worden gemaakt, in plaats van voor twee jaren zoo als onder de vorige Grondwet, moest een waarborg van meer naauwkeurige raming der uitgaven zijn. Niettemin is er telken jare behoefte aan aanvullingswetten, te meer omdat, volgens art. 121 alinea 3, alleen door de wet overschrijving van een begrootingsartikel op een ander kan plaats hebben.

De letter van art. 120 gedoogt geene begrooting voor een korter tijdvak dan één jaar. Voor de eerste maal deed zich hieromtrent eene moeilijkheid voor, nadat, op den 11 December 1854, Hoofdstuk VIII (*Marine*) der begrooting voor 1855 door de Tweede Kamer verworpen was. De Regering stelde toen voor, de wet betreffende dat Hoofdstuk voor 1854 bij voortduring van kracht te verklaren gedurende de zes eerste maanden van 1855; maar tengevolge van gemaakte aanmerkingen werd het ontwerp aldus gewijzigd, dat genoemd Hoofdstuk voor 1854 nog gedurende het geheele dienstjaar 1855 zou blijven gelden, maar slechts de helft der sommen van ieder artikel worden uitgegeven. Op den 20 December

1854 merkte de Heer van Goltstein hieromtrent op, dat er wegens dringende noodzakelijkheid van de Grondwet werd afgeweken; beide Kamers namen echter deze eerste credietwet eenparig aan (Wet van 30 December 1854, *Stbl.* N°. 191).

www.libtool.com.cn

Nadat Hoofdstuk V (*Binnenlandsche Zaken*) der begrooting voor 1857 door herhaalde staking van stemmen in de Tweede Kamer op den 6 December 1856 was verworpen, werd onder den naam van *wet tot voorloopige vaststelling van Hoofdstuk V* eene credietwet aangenomen, in vorm geheel aan eene gewone begrooting gelijk, die voor het dienstjaar 1857 zou gelden, maar met een artikel 4, houdende dat de uitgaven voor ieder onder-artikel de helft der uitgetrokken som niet zouden te boven gaan (Wet van 31 December 1856, *Stbl.* N°. 166).

Op den 27 November 1857 stemde de Tweede Kamer Hoofdstuk X (*Oorlog*) der begrooting voor 1858 af, waarop weder eene credietwet werd voorgesteld en aangenomen, gelijkvormig aan die van Marine in 1854 (Wet van 26 December 1857, *Stbl.* N°. 188).

Sedert dien tijd is de in 1856 aangenomen vorm gevolgd, om voorloopig in de dienst te voorzien, zoo dikwijls een Hoofdstuk der Staatsbegrooting was afgestemd; dit had plaats voor de jaren 1861, 1862, 1863 en 1864.

Toen de Heer Betz op den 27 November 1865 als Minister van Financiën was afgetreden, wijzigde de Minister Olivier de aanhangige Hoofdstukken VII A en VII B door bijvoeging van een artikel, strekkende om de uitgaven tot de helft der uitgetrokken sommen, te beperken. Dit geschiedde toen voor het eerst zonder dat een Hoofdstuk der begrooting verworpen was.

In de zitting der Tweede Kamer van 13 December 1865 werd een voorstel van den Heer van Bosse, om deze clausule omtrent Hoofdstuk VII A (*Nationale schuld*) te doen vervallen, eenparig aangenomen; maar Hoofdstuk VII B werd met de clausule vastgesteld, omdat de Minister Olivier het departement slechts ad interim beheerde.

Iets verder ging de Tweede Kamer in 1866. De Staatsbegrooting voor 1867 was den 22 September ingediend; na de ontbinding (1 October) ontving de nieuw verkozene Kamer dezelfde wetsontwerpen andermaal op den 22 November. Den 30 November deelde de Voorzitter der Kamer bij missive aan den Minister van Binnenlandsche Zaken mede, dat de groote meerderheid

der leden op de indiening van credietwetten aandrong, omdat de tijd vóór het einde des jaars ongenoegzaam zou zijn, om de Hoofdstukken te behandelen. Aan dezen wensch voldeed de Regering, behalve voor de Hoofdstukken I (*Huis des Konings*) en VII A (*Nationale schuld*) en de wet op de middelen. Omtrent de andere Hoofdstukken der uitgaven werden voorloopige begrootingen voorgedragen, terwijl de oorspronkelijk voorgestelde toch aanhangig bleven; ten einde deze niet te lang bij de Kamer zouden worden opgehouden, werd het geopende crediet in ieder voorloopig Hoofdstuk tot één derde der uitgetrokken sommen bepaald. Deze credietwetten werden in December 1866 eenparig aangenomen en in April 1867 door definitieve Hoofdstukken vervangen.

Nadat op den 10 November 1867 de Minister Borret was overleden, diende schrijver dezes als Minister van Justitie ad interim eene nota van wijziging in, om de aanhangige Hoofdstukken IV A en IV B (*Justitie* en *R. C. Eeredienst*) voor 1868 in credietwetten tot de helft der uitgetrokken sommen te veranderen. Nadat den 26 November 1867 Hoofdstuk III (*Buitenlandsche Zaken*) der begrooting voor 1868 door de Tweede Kamer was verworpen en het Ministerie deswege zijn ontslag had verzocht, ging de Regering er toe over, al de nog niet aangenomen Hoofdstukken, behalve Hoofdstuk VII A (*Nationale schuld*), voorloopig voor de helft voor te dragen. Omtrent Hootdstuk III ontving de Kamer een nieuw voorstel van wet; omtrent de andere eene nota van wijziging op de aanhangige wetsontwerpen.

Op den 26, 28 en 30 November beraadslaagde de Kamer over de vraag: of de nota's van wijzigingen in de afdeelingen zouden worden onderzocht? hetgeen niet met Hoofdstuk IV A en IV B, maar wel met Hoofdstuk V en volgende plaats had. Bij die gelegenheid en in het Verslag werd breedvoerig gesproken over den vorm en inhoud van credietwetten en werden eenige praecedenten ter toetse gebragt. De Kamer berustte ten slotte in de handelwijze der Regering en nam de gewijzigde (voorloopige) begrootingswetten eenparig aan.

In de buitengewone zitting, die den 25 Februarij 1868 geopend werd, zijn nieuwe wetsontwerpen, bevattende definitieve Hoofdstukken der begrooting van uitgaven voor 1868 ingediend en vastgesteld.

Den 9 December 1870 veranderde de Regering, bij nota's

van wijziging, al de aanhangige Hoofdstukken, behalve Hoofdstuk I en VII A, der begrooting voor 1871 in voorloopige (voor de helft), omdat twee der Ministers waren afgetreden en de overigen hun ontslag hadden verzocht. Bij de behandeling van die voorloopige begrootingen is veel verschil geweest over de vraag, of zij niet te zeer op de toekomst praejudiceerden, en daardoor het karakter van credietwetten verloren; zij zijn aangenomen, en in Junij 1871 door definitieve begrootingswetten vervangen. In hetzelfde jaar deelde de Minister van Oorlog Engelvaart in December aan de Tweede Kamer mede, dat hij zijn ontslag had verzocht, en gaf aan de Kamer in bedenking, het aanhangige Hoofdstuk VIII voor 1872 tot de helft of tot een derde der uitgetrokken sommen te beperken. De Kamer liet dit echter aan de Regering over, en de begrooting werd op voorstel des Ministers voorloopig voor het halve bedrag uitgetrokken.

Nog vóór dat de definitieve begrooting van Oorlog voor 1872 in behandeling kwam, had alweder de Minister Delprat te gelijk met zijne ambtgenooten zijn ontslag verzocht, en stelde de Regering voor, de uitgaven van Oorlog slechts tot $^3/_4$ van de uitgetrokken sommen beschikbaar te stellen.

Maar op den 25 Mei 1872 amendeerde de Tweede Kamer het wetsontwerp, op voorstel van den Heer van Kerkwijk, door het daartoe strekkend nieuw artikel weg te laten, en het VIIIe Hoofdstuk werd, ondanks de toen bestaande ministerieele crisis, definitief vastgesteld (Wet 17 Junij 1872, *Stbl.* N°. 73).

Met de credietwetten was het echter niet gedaan. Nadat den 11 December 1873 het VIe Hoofdstuk (*Marine*) der begrooting voor 1874 door de Tweede Kamer was verworpen, werd, ouder gewoonte, een nieuw wetsontwerp ingediend en kwam tot stand, houdende eene voorloopige begrooting voor de helft der sommen, die in Junij 1874 door eene definitieve werd vervangen.

In December 1875 werd, tusschen de beraadslaging over de artikelen van Hoofdstuk VIII der begrooting voor 1876, die der kosten voor het vestingstelsel door de Tweede Kamer verworpen; de Minister van Oorlog Enderlein verzocht terstond zijn ontslag, en het aanhangige Hoofdstuk werd door de Regering in eene voorloopige begrooting veranderd, met behoud van de reeds aangenomen artikelen. Toen de definitieve begrooting voor Oorlog den 24 Junij 1876 bij de Eerste Ka-

mer in behandeling kwam, had alweder de Minister Klerck zijn ontslag verzocht, wegens de verwerping door de Tweede Kamer van art. 1 van het wetsontwerp tot wijziging van de militiewet, en enkele leden maakten uit dien hoofde bedenking tegen de goedkeuring; niettemin werd het Hoofdstuk met groote meerderheid aangenomen.

In 1878 eindelijk deed zich een geheel nieuw geval voor; reeds bij de aanbieding der Staatsbegrooting voor 1879 aan de Staten-Generaal droeg de Regering het VIIIe Hoofdstuk als voorloopige begrooting voor de helft der sommen voor; uithoofde vau de ziekte van den Minister de Roo van Aldewerelt. Deze handelwijze komt mij voor, in bepaalden strijd met art. 120 der Grondwet te zijn; het jaarlijks opmaken van éénjarige begrootingen is in alle gevallen de pligt der Regering; de Staten-Generaal moeten weten, hoever zij gaan met het aannemen, wijzigen of verwerpen. Het Hoofdstuk is voorloopig vastgesteld voor de helft der uitgaven bij de wet van 21 Januarij 1879 (*Stbl.* N°. 17), en definitief bij die van 24 Junij 1879 (*Stbl.* N°. 128), met medewerking van den Minister den Beer Poortugael, hoewel er ook toen weder eene ministerieele crisis was.

Intusschen blijkt uit het vorenstaande, hoezeer de credietwetten een telkens terugkeerend ziekteverschijnsel in ons constitutionneele leven zijn geworden. Het ware zeer wenschelijk geweest, dat, toen voor het eerst een Hoofdstuk der begrooting verworpen was, de Regering en de Kamers zich aan de letter der Grondwet hadden gehouden, en tot regel aangenomen, dat een verworpen Hoofdstuk dadelijk door een ander éénjarig definitief moest worden vervangen. De ernst van een votum van verwerping ware dan te meer gevoeld. Ook de demissionnaire toestand van een Minister of een Ministerie behoefde geen reden te zijn om tot eene credietwet voor eenige maanden de toevlugt te nemen; wel om nieuwe en betwistbare uitgaven uit de Staatsbegrooting voorloopig weg te laten, ten einde den opvolgenden Minister daaraan niet te binden.

De ingeslopen gewoonte hangt zamen met het bij velen gewortelde wanbegrip, dat iedere begrootingswet een blijk van vertrouwen zou zijn in den Minister die haar aanbiedt, terwijl de ondervinding toch leert, hoe dikwijls zij door een anderen Minister wordt uitgevoerd.

ART. 122, alinea 2.

www.libtool.com.cn

Het slot der rekening wordt door de wet vastgesteld.

In verband met alinea 1 moet de hier bedoelde wet niet anders dan het gezamenlijke bedrag der ontvangsten en uitgaven en het daaruit voortvloeijende goede of kwade saldo van een dienstjaar vermelden. Dit toch is *het slot der rekening;* de rekening en verantwoording zelve moet slechts aan de Staten-Generaal worden overgelegd. Thorbecke keurde, in zijne *Bijdrage* bl. 67, deze bepaling, die zoowel door de Staatscommissie als door de Regering was voorgesteld, ten eenenmale onvoldoende.

Hij verlangde eene rekenwet, post voor post overeenkomende met de begrooting voor het dienstjaar, zoo als in Frankrijk en België jaarlijks worden gevoteerd [1]). Reeds veel vroeger, in eene zitting der Tweede Kamer van den 18 Junij 1845, had hij den eisch gesteld: „dat de staatsrekening uitvoerig „zij, opdat de Staten-Generaal die met een microscopisch oog „nagaan." Tot heden is dit verlangen niet verwezenlijkt; in de laatste jaren worden de staatsrekeningen zelfs eenvoudig voor kennisgeving aangenomen.

Maar deze geheele 2e alinea is op eene zonderlinge wijze tot nu toe buiten werking gehouden. Den 19 Februarij 1849 werden door de Regering aan de Staten-Generaal verslagen over de ontvangsten en uitgaven van 1846 en 1847 medegedeeld; de Tweede Kamer stelde deze in handen eener Commissie, die op den 12 September 1849 verslag uitbragt; zij stelde voor, eenige inlichtingen van den Minister van Financiën te vragen; die inlichtingen werden gevraagd en op den 24 Februarij 1851 gegeven.

Als rapporteur van eene Commissie over deze inlichtingen stelde de Heer Bachiene den 11 October 1851 op den voorgrond, dat art. 122 alinea 2 toepasselijk moest worden geacht op alle diensten, die op den 3 November 1848 (den dag van het in werking treden der Grondwet) nog niet waren afgesloten. Het voorstel der Commissie, om haar rapport aan den Minister van Financiën te zenden, werd aangenomen. De

1) Men vindt eene duidelijke omschrijving van hetgeen eene rekenwet moet bevatten in de Belgische wet van 15 Mei 1846, art. 25 en 26. Deze wet strekt tot uitvoering van art. 115 alinea 2 der Constitutie: „Toutes les recettes et dépenses de l'état doivent être por„tées au budget et dans les comptes."

www.libtool.com.cn

Minister van Bosse was van oordeel, dat de eerste dienst, waarop de bepaling moest worden toegepast, die over 1848 was; en den 22 Februarij 1852 werd een wetsontwerp ingediend tot vaststelling van het kwaad saldo der staatsrekening van dat jaar. Maar in het Voorloopig Verslag daarover werd als het gevoelen der meerderheid in de afdeelingen vermeld, dat het voorstel onnoodig was, omdat, zoolang geene nieuwe wet omtrent de zamenstelling en taak der Algemeene Rekenkamer gemaakt is (art. 176 alinea 1 der Grondwet), de wet van 5 October 1841 (*Stbl.* N°. 40) van kracht blijft, volgens welker art. 37 de Rekenkamer de staatsrekening vaststelt en liquideert. Er stonden dus drie gevoelens nevens elkander:

1°. regeling bij de wet van het saldo van 1846 en volgende jaren;

2°. gelijke regeling van het saldo van 1848 en volgende jaren;

3°. onbepaald uitstel.

De Commissie der Kamer, die over de staatsrekening over 1846 had te rapporteren, stelde voor, dat de Kamer zoude verklaren, een wetsontwerp tot regeling van het saldo van die rekening te gemoet te zien. Den 15 Mei 1852 werd die conclusie met 26 tegen 21 stemmen verworpen.

De Regering trok hierop haar wetsontwerp omtrent het saldo van 1848 in (2 Junij 1852), zonder dat het in openbare zitting was behandeld. En de zaak bleef rusten.

De Grondwet van 1848 is dus, wat dit onderwerp betreft, buiten werking gebleven, en art. 126 en 200 alinea 1 van de Grondwet van 1840 worden nog altijd nageleefd.

Die beslissing, of liever die *modus vivendi*, schijnt bedenkelijk. Immers art. 122 beveelt niet het maken van eene organieke wet; het is op zich zelf voor uitvoering vatbaar. De wet van 1841 draagt de liquidatie aan de Rekenkamer op, met verwijzing naar en op grond van art. 200 der toenmalige Grondwet; maar blijkens hetgeen de Regering in 1848 in hare Memorie van antwoord opmerkte, blijft het onderzoek der cijfers door de Rekenkamer altoos noodig; juist de door haar goedgekeurde rekening en verantwoording zoude nog eens door de wetgevende magt moeten worden gekeurd, opdat deze de noodzakelijkheid der uitgaven naga. In alle geval moet omtrent de uitgaven, waarin de Rekenkamer mogt hebben gedifficulteerd, de wet beslissen.

Intusschen ligt vooralsnog art. 122 alinea 2 te wachten op de zoogenaamde comptabiliteitswet, aan welke, door de aanneming van art. 37 van de wet van den 22 April 1855 (*Stbl.* N°. 33), ook de geldelijke verantwoordelijkheid der Ministers is vastgehaakt. Hierbij is het opmerkelijk, dat voor Oost-Indië wetsontwerpen tot verevening van dienstsaldo's althans zijn opgemaakt, hoezeer nog geen daarvan is aangenomen;[1]) voor West-Indië zijn reeds verscheidene zulke wetten vastgesteld; voor de eerste maal den 14 November 1872 (*Stbl.* N°. 122 en 123).

Het is nutteloos, hier bij de verschillende wetsontwerpen omtrent 's Rijks comptabiliteit stil te staan, die voorgedragen maar teruggenomen zijn. Letten wij slechts op enkele leemten van praktischen aard, die uit den bestaanden toestand voortvloeijen.

1°. *Mededeeling van de rekening en verantwoording aan de Staten-Generaal.* Bij de behandeling der Staatsbegrooting wordt aan de Kamers, tot toelichting en verduidelijking, het een en ander medegedeeld omtrent de inkomsten en uitgaven van vorige dienstjaren; het ligt in den aard der zaak, dat zij nog meer inlichtingen vragen; maar hoever gaat haar regt om die te eischen? In de zitting van 13 December 1856 stelde de Minister Vrolik eene pertinente weigering tegenover hetgeen door eenige leden der Tweede Kamer als een regt werd gevorderd, namelijk de overlegging van de specificatie der uitgaven die in 1855 op Hoofdstuk XII der Begrooting (*Onvoorziene uitgaven*) waren gedaan; hierop staakten de stemmen over dat Hoofdstuk voor 1857, maar den 15 December werd het met 34 tegen 33 stemmen aangenomen. Den 30 derzelfde maand zeide dezelfde Minister in de Eerste Kamer, zonder eenig regtspunt toe te geven, voor het volgende jaar de mededeeling van zoodanige specificatie toe. Bij de begrootingen voor 1858 en volgende jaren is hieraan telkens voldaan.

Maar weldra deden eenige leden der Tweede Kamer den eisch hooren, ook de specifieke verantwoording te vernemen van de sommen voor geheime uitgaven op enkele hoofdstukken uitgetrokken (*Buitenlandsche Zaken* en *Justitie*) en

---

1) In hare zitting van 23 September 1880 ontving de Tweede Kamer drie wetsontwerpen ot vaststelling van het slot van rekening voor Nederlandsch Indië over de jaren 1867, 1868 en 1869.

van de sommen die op het Hoofdstuk *Onvoorziene uitgaven* waren verantwoord zonder bewijsstukken krachtens bijzondere beschikking des Konings, volgens art. 30 der wet van 5 October 1841. Men heeft zelfs later wel eens betwist, dat een deel der onvoorziene uitgaven als geheim mogt worden behandeld.

www.libtool.com.cn

Maar uit het gesprokene door den Minister Rochussen in de zitting der Tweede Kamer van 14 September 1841 blijkt boven allen twijfel de bedoeling der Regering die de ontwerp-instructie voor de Rekenkamer voordroeg, om een deel der onvoorziene uitgaven als geheim te behandelen, al zoude het meestal slechts een klein deel zijn. Wel is het toen behandelde wetsontwerp door de Eerste Kamer verworpen, maar art. 30 van de wet, zooals zij, weinige dagen later, werd aangenomen, kwam woordelijk met het eerste ontwerp overeen.

In 1861 was circa *f* 25000 van Hoofdstuk XII (*onvoorziene uitgaven*) als geheim verantwoord. In het Voorloopig Verslag over Hoofdstuk X (*onvoorziene uitgaven*) der Staatsbegrooting voor 1863 werd opgave gevraagd van het gebruik dezer sommen; de Minister Betz antwoordde daarop, dat het toenmalige Ministerie niet dan in de uiterste noodzakelijkheid gebruik zou maken van de bevoegdheid om geheime uitgaven uit dat Hoofdstuk te doen, en zich daarbij zou voorbehouden, die uitgaven later aan de Staten-Generaal te doen kennen; maar dat hij geene vrijheid vond om die mededeeling te doen omtrent uitgaven onder een vorig Ministerie verevend.

In 1868 daarentegen deelde de Minister van Bosse, op aanvrage, zonder bedenking mede, welk gebruik er van circa *f* 1100, in het dienstjaar 1867 op gelijke wijze verevend, was gemaakt. Hierover werd door den Heer Messchert van Vollenhoven en dien Minister gesproken in de zitting der Eerste Kamer van den 13 Januarij 1869. — Er is zeker geene Regering, die zoo weinig als de Nederlandsche na 1848 (zonder onderscheid van de personen der Ministers) van zoogenaamde geheime fondsen gebruik maakte; en hoe minder dit geschiedt, des te beter; maar het is ongeraden, de gelegenheid tot elke geheime uitgave volstrekt af te sluiten. Dit doet men echter, wanneer men tot regel stelt, in het volgende jaar de alleen aan den Koning verantwoorde uitgaven van het vorige dienstjaar openbaar te maken. Het praecedent, bij de behandeling der Staatsbegrooting voor 1869 gesteld, heeft feitelijk de buitengewone

bevoegdheid des Konings, uit art. 30 der wet van den 5 October 1841 voortvloeijende, te niet gedaan.

www.libtool.com.cn

2°. *Verantwoordelijkheid in geval van overschrijding der begrooting.* Volgens art. 24 en 27 der wet van den 5 October 1841 worden de sommen op ieder artikel der begrooting uitgetrokken, als maximum van uitgaaf voor ieder onderwerp beschouwd [1]), en moet de Rekenkamer zich, bij elke verevening van uitgaven, overtuigen, dat de betrokken post op de begrooting toereikend is.

Het geval is mogelijk, dat de ter verevening aangeboden uitgave reeds betaald is, dat die betaling ook verschuldigd was en op behoorlijke bewijsstukken geschied is, maar dat toch de post der begrooting werd overschreden.

De Rekenkamer verevent dan niet; termen om het betaalde als onverschuldigd betaald terug te vorderen, zijn er ook niet; moet alsdan de comptabele ambtenaar, die betaald heeft, bezwaard worden met het bedrag der overschrijding? of de betrokken verantwoordelijke Minister? Volgens art. 39 der wet schijnt deze vraag ten nadeele van den comptabelen ambtenaar te moeten worden beslist; maar deze weet dikwijls niet en kan somtijds niet weten, in welke uitgave de overschrijding gelegen is of waar zij begint. Tot nog toe heeft de Regering zich in zulke gevallen geholpen met het Hoofdstuk voor *Onvoorziene uitgaven* of met eene speciale wet tot verhooging van of overschrijving op den overschreden post. Op de aanneming van zoodanige wet kan men evenwel niet rekenen. In de zitting der Tweede Kamer van den 22 November 1878 werd een wetsontwerp behandeld tot wijziging van Hoofdstuk VIII (*Oorlog*) voor 1877. De Heer Sandberg toonde aan, dat verschillende posten, waarop niet mogt worden overgeschreven, feitelijk waren overschreden, hetwelk de Minister Wichers niet tegensprak. De Kamer amendeerde het wetsontwerp door één post à *f* 3,554 tot verhooging van art. 2 van het Hoofdstuk (*Ambtenaren aan het Departement*) te verwerpen, en berustte in de overige overschrijdingen. Het ware wenschelijk, zelfs noodig, dat de comptabiliteitswet aanwees, wie voor zoodanige ongedekte uitgave verantwoordelijk is.

1) Art. 24 alinea 2 voegt daarbij eene algemeene bevoegdheid tot overschrijving van een post op een anderen van hetzelfde Hoofdstuk. Deze bepaling wordt echter beschouwd als vervallen door art. 121 alinea 3 der Grondwet, hoewel het tegendeel zou kunnen worden beweerd met het oog op art. 3 der additionneele artikelen.

Het is zelfs niet genoeg te bepalen, dat dit de Minister is; want meer dan één Minister kan in hetzelfde dienstjaar aan het hoofd van het departement hebben gestaan. In het dienstjaar 1877 b. v., dat van den 1 Januarij 1877 tot den 31 December 1878 open stond, hebben drie Ministers van Oorlog gefungeerd; en diegene, onder wiens bestuur het cijfer van het artikel is overschreden, is misschien niet de auteur van die benoeming of dien maatregel, waardoor de overschrijding veroorzaakt is.

www.libtool.com.cn

3°. *Bevoegdheid om verbindtenissen voor het Rijk aan te gaan.* Alle uitgaven moeten uit de begrootingswetten voortvloeijen (art. 32 der wet van den 5 October 1841); maar de Grondwet zegt niet, dat voor alle contracten, waardoor het Rijk tot uitgaven wordt verbonden, eene wettelijke goedkeuring noodig is. Bijzondere wetten beslissen dit punt wel omtrent eenige soorten van contracten, maar niet omtrent alle.

Zoo vereischt de wet van 22 December 1850 (*Stbl.* N°. 99) goedkeuring bij de wet voor dadingen over domaniale zaken, wier waarde *f* 3000 te boven gaat; de wet van 9 September 1853 (*Stbl.* N°. 100) voor iedere beschikking over gelden voortvloeijende uit verstrekkingen door de departementen van Marine en Oorlog gedaan; de wet van 3 Julij 1863 (*Stbl.* N°. 100) voor bepalingen omtrent de exploitatie van Staatsspoorwegen, waaruit lasten voor den Staat kunnen voortvloeijen; de wet van 18 April 1874 (*Stbl.* N°. 64) voor bepalingen in eene concessie van werken van openbaar nut, waarbij kosten voor 's lands verdediging ten laste van den concessionnaris worden gebragt; de wet van 6 April 1875 (*Stbl.* N°. 58) voor het erkennen van overmagt, in geval de Amsterdamsche Kanaal-Maatschappij niet op den bepaalden termijn met haar werk gereed mogt zijn.

Maar er zijn geene wettelijke bepalingen omtrent andere zeer gewigtige zaken, b. v. het sluiten van een koop, het aangaan van eene leening ten laste van het Rijk, en het doen van onderhandsche aanbestedingen. Wel moet, volgens het Kon. Besluit van den 11 November 1815 N°. 94, dat niet als algemeene maatregel van bestuur is vastgesteld, ieder werk en iedere levering van hooger waarde dan *f* 500 openbaar worden aanbesteed; maar bij gewoon Kon. Besluit wordt daarvan afgeweken, zoo dikwijls dit noodig voorkomt; zelfs heeft het departement van Marine, volgens Kon. Besluit van den 21 Septem-

ber 1844 N°. 66, eene doorloopende magtiging tot zoodanige afwijkingen. De wettelijke regeling van deze onderwerpen is sedert lang noodig; maar de zamenstelling der comptabiliteitswet ondervond tot heden groote moeijelijkheden bij het departement van Financiën, nadat drie wetsontwerpen ongunstig waren beoordeeld in de afdeelingen der Tweede Kamer. Bij gebrek aan die wet en terwijl art. 122 der Grondwet onuitgevoerd blijft, is de regtstoestand deze:

Zijn er uitgaven te verevenen, voortvloeijende uit overeenkomsten, door Ministers voor het Rijk gesloten, dan oordeelt de Rekenkamer of zij wettig en goed gejustificeerd zijn en of zij binnen de omschrijving van het artikel der begrooting vallen, waarop de Minister die wenscht verevend te zien. Maakt de Rekenkamer bezwaar, dan is hare uitspraak zonder beroep; maar de Regering kan eene wet voordragen, waarbij aan de Rekenkamer wordt bevolen, de uitgave te verevenen. Wanneer de wetgevende magt de verevening beveelt, blijft het in het midden gelaten, of zij de Rekenkamer in het ongelijk stelt, dan wel om redenen van staatsbelang eene indemniteit aan den Minister verleent voor de gedane of voorgenomen uitgave. Onder de wetten, waarbij aldus verevening van uitgaven werd bevolen, zijn er eigenlijk slechts twee, waarbij de waarde van gesloten contracten is beoordeeld, namelijk die van 1 Mei 1863 (*Stbl.* N°. 45) betreffende den aankoop van eene schilderij, en van 21 Mei 1873 (*Stbl.* N°. 54) betreffende vergoeding aan eenige industrieelen, wegens schade veroorzaakt door afsluiting van een publiek vaarwater.

Wanneer een contract is gesloten, dat niet door de wet is bekrachtigd, staat, zoolang geene staatsuitgave plaats heeft, de geldigheid van het contract noch ter beoordeeling van de Staten-Generaal noch van de Rekenkamer, maar indien er geschil ontstaat, van de regterlijke magt. Den 4 October 1845 sloten de Ministers Rijk, List en Baud, door den Koning daartoe gemagtigd, een contract met C. E. de Bourbon omtrent den aankoop van eenige uitvindingen en de levering van percussiebommen; goedkeuring van dit contract bij de wet werd niet gevraagd. Over de uitvoering van het contract ontstond verschil; in 1848 besliste eene tot onderzoek benoemde commissie van hoofdofficieren, dat de centractant slechts $\frac{1}{20}$ van de verschillende uitvindingen, waarvoor hij *f* 300,000 bedongen had, had gepraesteerd; deze vorderde toen van het Rijk de be-

taling van *f* 15,000. De Regering sprak in 1849 bij den Hoogen Raad de verbindende kracht van het contract tegen (wegens gemis van een artikel op de begrooting, waarin de uitgave zou zijn omschreven), maar stelde tevens aan de Staten-Generaal voor, de som te betalen uit het fonds voor verstrekkingen van Marine en Oorlog. Op den 19 Junij 1849 verwierp de Tweede Kamer dat wetsontwerp.

Onder de meerderheid waren er leden die afstemden, omdat zij de overeenkomst zelve afkeurden; maar de Heeren Bachiene en Albarda achtten het contract ongeldig, omdat er geen geld voor deze uitgave in eene begrootingswet stond en de medecontractant dit had moeten weten; Thorbecke stelde als ongeschreven beginsel van staatsregt, dat geen Minister den Staat kan verbinden dan krachtens eene wet. De Heeren Duijmaer van Twist, van Hall en Godefroi hielden het contract voor verbindend, omdat de Ministers binnen den kring van hun beheer hadden gehandeld. Dit laatste gevoelen omhelsde ook de Hooge Raad bij zijn arrest van 5 October 1849, en veroordeelde het Rijk tot betaling. Daarna werden (onder het Ministerie Thorbecke) voorstellen gedaan tot verhooging van de Hoofdstukken VIII en X der begrooting voor 1849, ten einde aan de erven de Bourbon eene som van *f* 106,700 te betalen, als voortvloeijende uit het genoemde contract. Deze credieten zijn verleend bij de wetten van 28 December 1849 (*Stbl.* N°. 70 en 71).

Den 12 Mei 1860 besliste de Tweede Kamer, op voorstel van den Heer Dullert, bij het nemen eener beschikking op verzoekschriften: „dat het bepaalde bij het laatste lid van art. 6 „der voorwaarden, waarop concessie werd verleend voor den „aanleg en de exploitatie van een spoorweg van Scheveningen „langs 's Gravenhage en Leiden naar Woerden, daarin niet „mogt worden opgenomen zonder het voorbehoud van de be„krachtiging bij de wet." Het beding, waarover deze resolutie liep, was, dat aan de Hollandsche Spoorwegmaatschappij zekere vergoeding voor spoorversmalling zou worden gegeven, indien de Regering later mogt goedvinden, eene nieuwe verbinding tusschen den Hollandschen en den Rijnspoorweg te maken. De Heeren Dullert, Thorbecke, van Bosse en Poortman stelden daarbij als beginsel, bij gevolgtrekking uit art. 119 der Grondwet ontleend, dat iedere bepaling in contracten en concessiën, die eene geldelijke verbindtenis voor het Rijk mede-

brengt, al is die eventueel of voorwaardelijk, ja al hangt die af van eene nadere beslissing der Regering zelve, bekrachtiging bij de wet vereischt.

www.libtool.com.cn

Zoodanig was evenwel de praktijk nooit geweest; de bepalingen b. v. omtrent het storten van een waarborgfonds en omtrent naasting door het Rijk kwamen destijds, even als later, in de concessiën voor den aanleg van openbare wegen en vaarten voor; echter brengt de eerste voor den Staat eene eventueele verbindtenis tot teruggave te weeg, en de tweede kan niet zonder eene betaling uit de schatkist in het leven treden.

Het voorwerp van de motie van 1860 verdween in 1862 door de afstemming der onteigeningswet, die de concessie Scheveningen-Woerden deed vervallen.

In zake van concessiën is de gewoonte na dien tijd over het algemeen niet veranderd. Maar bij het doen van aankoopen, het verleenen van subsidiën, in het algemeen bij verbindtenissen, waaruit regtstreeks betalingen moeten voortvloeijen, brengt de voorzigtigheid mede, dat de Regering tegenover den mede-contractant òf de goedkeuring bij de wet, òf het toestaan der som op de begrooting voorbehoudt. Naar de leer in 1860 aangenomen, werd in de zitting der Tweede Kamer van 25 October 1870 betwist, dat de Minister de Waal bij overeenkomst aan de Stoomvaartmaatschappij *Nederland* voor een tijdvak van vier jaren ongewoon hooge vrachten van gouvernementsgoederen en producten had mogen toezeggen (*Staatscourant* van 3 Maart 1870). De Minister beriep zich op art. 38 der Indische comptabiliteitswet, hetgeen, als uitzondering, contracten van bevrachting buiten openbare aanbesteding veroorlooft, zonder onderscheid te maken, of in de vrachten een subsidie verscholen is.

Wanneer eene overeenkomst bepalingen bevat, die, volgens eene wet, bekrachtiging bij de wet vereischen of die betalingen, niet bij de begrooting voorzien, ten gevolge moeten hebben, wordt in den regel alleen de goedkeuring van zoodanige bepaling aan de wetgevende magt voorgesteld, en blijft het overige gedeelte van het contract eene zaak van administratie. Eénmaal begreep de Tweede Kamer dit anders, toen zij op den 19 November 1875 een wetsontwerp verwierp, tot goedkeuring van eene bepaling in een contract met de gemeente Kampen, omdat niet het geheele contract aan de Staten-Generaal ter

bekrachtiging was onderworpen. Dat contract betrof den aankoop van gronden voor een werk, dat in de loopende Staatsbegrooting voorkwam (den waterweg van Zwolle naar zee), en de éénige bepaling die wettelijke goedkeuring vereischte, was eene belofte van verkoop van zekere rijks-aanwassen aan de gemeente Kampen. De Regering kon wel niet anders dan in die zaak aan het verlangen der Kamer toegeven; zij droeg dus een nieuw wetsontwerp tot goedkeuring van het geheele contract voor; zij protesteerde echter in de Memorie van Toelichting tegen alle gevolgtrekkingen voor het vervolg. De wet is van 27 April 1876 (*Stbl.* N°. 97).

Bij contract van 3 October 1876 stelde de Minister van der Heim met de Stoomvaartmaatschappij *Zeeland* de voorwaarden vast voor de bediening van het brievenvervoer tusschen Engeland en Nederland voor 10 jaren, aanvangende met October 1877, welk tijdstip later is verdaagd tot Mei 1878. Bij dat contract was door de Stoomvaartmaatschappij, voor eenige verpligtingen die zij op zich nam, *f* 151,000 in 't jaar bedongen. Op de begrooting voor 1878 (Hoofdstuk VII B art. 44) werd een bedrag uitgetrokken, dat, blijkens den Toelichtenden Staat, ook moest dienen tot betaling van die som. Zoowel over de bevoegdheid des Ministers om dat contract te sluiten zonder goedkeuring van de wetgevende magt, als over den inhoud, werden vele aanmerkingen in de afdeelingen gemaakt. De Minister Tak van Poortvliet nam het begrootings-artikel over in art. 104 van Hoofdstuk IX (*Waterstaat*), verdedigde den inhoud van het contract en wees op eene den 14 November 1874 door de Tweede Kamer aangenomene conclusie, die strekte om juist zulk eene postovereenkomst aan te bevelen.

Op den 17 December 1877 vereenigde de Tweede Kamer zich echter met eene zoogenaamde motie van orde, voorgesteld door den Heer Verniers van der Loeff, waarbij zij verklaarde: „dat de overeenkomst, met de vennootschap *Zeeland* „getroffen, niet had behooren te zijn gesloten zonder dat „wettelijke vaststelling der aan die overeenkomst verbondene „uitgave uitdrukkelijk voorbehouden of voorafgegaan ware."

Buiten twijfel vielen de betalingen, krachtens deze overeenkomst te doen, onder de rubriek: *kosten voor het vervoer van brievenmalen*, waarvoor op iedere Staatsbegrooting sommen zijn uitgetrokken. De overeenkomst liep over 10 jaren, hetwelk een ongewoon lang tijdperk is; maar het contracteren

over postritten voor 3 of 4 jaren was gebruikelijk en aan de Kamer bekend; de beslissing is dus zeer vreemd; bijzonder schijnt bij vele leden de overtuiging te hebben gewogen, dat in de groote jaarlijks toegekende som een subsidie verscholen was.

www.hbtool.com.cn

Een der voorstanders van de motie, de Heer van Delden, stelde in dezelfde zitting voor, art. 104 van Hoofdstuk IX te verminderen met ƒ 111,000, ten einde een voorstel van wet tot goedkeuring van het contract te verkrijgen. Dit amendement werd echter afgestemd, zoodat de Kamer het contract toch als verbindend schijnt te hebben beschouwd. In de zitting der Eerste Kamer van 22 December 1877 besprak de Heer Pincoffs hetzelfde onderwerp en veroordeelde met grooten nadruk iedere overeenkomst, waarbij eene Regering de begrootingen van volgende jaren bezwaart zonder voorbehoud der goedkeuring bij de wet; de Minister Tak verklaarde daarop hetzelfde constitutionneele beginsel te belijden.

Bij deze belangrijke discussie is het vreemd, dat de wet van 10 Februarij 1844 (*Stbl.* N°. 6) niet werd aangehaald; men kan wel niet beweren, dat deze het punt in geschil uitdrukkelijk beslist; maar zooveel is toch zeker, dat zij het bestaan van contracten erkent betreffende onderwerpen in de begrooting van een dienstjaar vermeld, maar loopende over volgende jaren, waarvoor nog geene begrooting kan bestaan. Zoo is er b. v. nooit eenige aanmerking gemaakt op het aanbesteden van het driejarig onderhoud van rijkswegen.

Weldra kwam weder een soortgelijk geschil voor.

Den 10 April 1878 interpelleerde de Heer van Kerkwijk in de Tweede Kamer den Minister van Waterstaat over eene overeenkomst voor het Rijk gesloten met de gemeente Rotterdam, waarbij o. a. het Rijk verpligt is, de Koningshaven, die dus verre een gemeentewerk was, op bepaalde diepte te houden, terwijl eene som van ƒ 100,000 in eens, die in 1869 door de gemeente was bedongen als vergoeding voor hare verpligting tot het diephouden van eene geul in die haven, door het Rijk is betaald, niettegenstaande de opheffing van die verpligting. Het bleek, dat de kosten van diephouding voor het loopende jaar 1878 zouden worden betaald uit art. 16 van Hoofdstuk IX der begrooting: *Verbetering en onderhoud van de rivier de Maas.* De betaling van ƒ 100,000 had plaats gehad uit de begrooting voor den aanleg van Staatsspoorwegen

krachtens het vroegere contract, dat niet bij eene wet was goedgekeurd. Het was echter aan de Staten-Generaal medegedeeld tijdens de beraadslaging, in 1869, over de rigting van den spoorweg Rotterdam—Dordrecht. Evenwel werd erkend, dat die betaling geschied was na de vaststelling van het nieuwe contract en ingevolge een beding van zijde der gemeente. De Heer van Kerkwijk stelde als motie van orde voor: „dat „de overeenkomst tusschen den Minister van Waterstaat en „het gemeente-bestuur van Rotterdam den 18 Maart 1878 ge„troffen, niet had behooren te zijn gesloten, zonder dat wette„lijke vaststelling der aan die overeenkomst verbondene uit„gave uitdrukkelijk voorbehouden of voorafgegaan ware." Deze motie werd den 6 Mei 1878 met groote meerderheid verworpen.

www.liptool.com.cn

Het is mogelijk, dat redenen van staatsbelang, b. v. het belang der Rijnvaart, in dit geval zwaarder bij de Kamer wogen dan tijdens de stemming van 17 December 1877; het is ook mogelijk, dat persoonlijke consideratiën in één Minister deden goedkeuren hetgeen in een ander was afgekeurd; maar staatsregtelijk stonden de gevallen volkomen gelijk. In 's lands belang, zoo als de Regering het inzag, was in beide gevallen een contract gesloten, waaruit de verpligting tot betalingen ontstond, in het eerste geval voor 10 jaren, in het tweede voor altijd. In het eerste contract vond de Kamer een subsidie verscholen voor stoomschepen tot vervoer van brievenmalen, in het tweede voor een opendraaijend gedeelte eener brug, die aan de gemeente behoort, ten behoeve der scheepvaart.

De twee beslissingen der Kamer zijn dus lijnregt tegenstrijdig. Ik schroom niet, alleen de laatste beslissing als juist te erkennen.

Door politieke stemmingen laten zich zoo belangrijke leemten in onze staatswetten niet aanvullen.

De bevoegdheid der Ministers om contracten te sluiten is niet dezelfde zaak als hunne bevoegdheid om betalingen te doen. Er is behoefte aan eene algemeene wettelijke regeling van die zaak, voor welk onderwerp als leiddraad kan strekken de Belgische wet van 15 Mei 1846, art. 19 tot 22, waarbij strenge regelen gesteld, maar ook uitzonderingen toegelaten worden.

4°. *Het kwijtschelden van vorderingen aan de schatkist toekomende.* Volgens art. 22 der Indische comptabiliteitswet kan de Gouverneur-Generaal geene vorderingen, den lande aan-

komende, kwijtschelden, dan met magtiging des Konings, en is daartoe eene wet noodig, zoo de vordering meer dan ƒ 10,000 bedraagt. Dergelijke bepaling ontbreekt voor de Nederlandsche comptabiliteit.

www.libtool.com.cn

Alleen kunnen, volgens art. 43 der wet van 5 October 1841, borgtogten en hypothecaire zekerheid, gesteld door rekenpligtigen of anderen, niet worden opgeheven, dan met toestemming van de Algemeene Rekenkamer. In de zitting der Tweede Kamer van den 20 December 1878 heeft de Heer van Kerkwijk, door het voorstellen eener motie, de vraag ter beslissing van de Kamer gesteld: of er eene wet noodig is, om een waarborgkapitaal, dat krachtens voorwaarden eener concessie ten voordeele van den Staat verbeurd is, geheel onvergolden uit handen te geven? Hij vond daartoe aanleiding omdat de Regering in hare Memorie van Antwoord omtrent de spoorwegbegrooting voor 1879 haar voornemen had te kennen gegeven om een waarborgkapitaal ter waarde van ƒ 400,000 in effecten aan de regthebbenden terug te geven, niettegenstaande volgens contract van den Staat met de Rotterdam—Munstersche spoorwegmaatschappij dat waarborgkapitaal was verbeurd wegens wanpraestatie van die Maatschappij, wier concessie bij ministerieele resolutie van 23 Mei 1878 was ingetrokken. Deze motie werd op den 21 Februarij 1879 behandeld. Nadat de Minister Tak van Poortvliet had verklaard, het kapitaal niet te zullen afgeven dan na verkregen goedkeuring van de wetgevende magt, trok de Heer van Kerkwijk zijne motie in, en nam de Kamer eene motie van den Heer van der Hoeven aan, om van des Ministers verklaring acte te nemen.

www.libtool.com.cn

VERBETERINGEN.

Blz. 176 reg. 20 staat: 1874, lees: 1878.

Na het afdrukken van dit deel is het ontwerp-Strafwetboek door de Eerste Kamer aangenomen en door den Koning bekrachtigd (3 Maart 1881). In plaats van: *ontwerp-Strafwetboek* moet dus op bl. 47, 49, 77, 108, 141 en 192 worden gelezen: *nieuwe Strafwetboek.*

Op bl. 186 regel 8 bij te voegen:

Ook bij de behandeling van het Strafwetboek werd het gevoeld. De Minister Modderman beloofde, in zijne schriftelijke antwoorden, voorkomende in het Verslag der Eerste Kamer over het ontwerp van dat Wetboek, eene wetsvoordragt tot wijziging van drie bepaalde artikelen en welligt nog tot tegemoetkoming aan andere bezwaren door de Commissie van rapporteurs medegedeeld. In de beraadslagingen op 1 en 2 Maart 1881 werd door den Minister en verschillende leden op deze belofte gezinspeeld.

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

Stoomdruk van J. VAN BOEKHOVEN, te Utrecht.

57

www.libtool.com.cn

DE PRAKTIJK ONZER GRONDWET,

DOOR

M^R. J. HEEMSKERK A^Z.,

LID VAN DEN RAAD VAN STATE.

Heil'ge Ordnung, segensreiche
Himmelstochter, die das Gleiche
Frei und leicht und freudig bindet,
Die der Städte Bau gegründet,
Und das theuerste der Bande
Wob, den Trieb zum Vaterlande.

SCHILLER.

TWEEDE DEEL.

UTRECHT
J. L. BEIJERS
1881

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

DE PRAKTIJK ONZER GRONDWET.

www.libtool.com.cn

Stoomdruk van J. VAN BOEKHOVEN, te Utrecht.

www.libtool.com.cn

DE PRAKTIJK ONZER GRONDWET,

DOOR

M^R. J. HEEMSKERK A^Z.,

LID VAN DEN RAAD VAN STATE.

Heil'ge Ordnung, segensreiche
Himmelstochter, die das Gleiche
Frei und leicht und freudig bindet,
Die der Städte Bau gegründet,
Und das theuerste der Bande
Wob, den Trieb zum Vaterlande.

SCHILLER.

TWEEDE DEEL.

UTRECHT
J. L. BEIJERS.
1881.

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

Art. 129, alinea 2 en 3.

De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, door de Staten mede jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring.

Provinciale belastingen, tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet.

Het voorschrift omtrent jaarlijksche provinciale begrootingen in alinea 2 is eene onbetwistbare verbetering die in 1848 in de Grondwet is gebragt. De 3e alinea werd, zonderlinger wijze, door de Regering aan de Staten-Generaal opgedrongen, en niet dan met onverholen tegenzin aangenomen, terwijl het voor de hand lag, ten aanzien van provinciale belastingen hetzelfde te bepalen, als hetgeen in art. 142 alinea 2 omtrent plaatselijke belastingen geschreven is, namelijk: dat de wet algemeene regels stelt.

De Minister de Kempenaer verdedigde art. 129 alinea 3 voornamelijk op grond, dat de provinciale huishoudingen, die misschien eerlang zouden worden gesloopt, meer ondergeschikt moesten worden gemaakt aan den algemeenen wetgever; en dat bij het heffen van provinciale belastingen het verband met het stelsel van 's Rijks belastingen moest worden in acht genomen. Het eerste dezer twee denkbeelden werd echter reeds in 1848 losgelaten.

Naar den geest en de letter van het artikel zoude men hebben mogen verwachten, dat 1°. de *enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven* aan het oordeel der Provinciale Staten zouden zijn overgelaten, behoudens de weigering van 's Konings goedkeuring, wanneer het regeringsgezag, de wetten of het algemeen belang mogten zijn over het hoofd gezien; 2°. dat

de provinciale belastingen door den wetgever jaarlijks zouden worden beoordeeld met het oog op haren aard en op de behoeften, namelijk op de uitgaven en de provinciale inkomsten (andere dan belastingen), die reeds door de Provinciale Staten met den Koning zijn vastgesteld en dus buiten discussie blijven.

Immers de woorden: *tot dekking dezer uitgaven* staan hier in een geheel ander verband dan in art. 119, alwaar zij *al de middelen* betreffen (in art. 129 alleen de belastingen) en alwaar de beslissing over al de uitgaven en al de middelen aan hetzelfde gezag is opgedragen.

De praktijk is echter in vele opzigten anders geweest. Art. 107 der provinciale wet somt de uitgaven op, die als enkel provinciaal en huishoudelijk worden beschouwd, brengt daaronder een deel der openbare armenzorg (de kosten van verpleging der arme krankzinnigen), en behoudt aan bijzondere wetten voor, andere betalingen aan de provincie op te leggen. De verpleging der arme krankzinnigen is op de provinciale begrootingen van uitgaven gebleven, zelfs nadat art. 26 der wet op het armbestuur die aan de gemeenten en het Rijk had opgedragen. Andere wetten hebben aan de provinciën een aandeel opgelegd in de kwade posten en in de perceptiekosten der rijksbelastingen, waarvan zij opcenten heffen, en in de kosten van lager onderwijs der gemeenten, die anders te zwaar zouden worden gedrukt (art. 36 wet op het lager onderwijs van 1857). Dit laatste is bij art. 3 en 49 der wet van 1878 anders geregeld. Ook in art 28 der kieswet en art. 72 der onteigeningswet zijn kosten ten laste der provinciën gebragt. Al deze kosten kunnen niet dan door wetduiding tot de enkel provinciale en huishoudelijke gerekend worden. Anders is het gelegen met het $^1/_8$ gedeelte van het tekortkomende bedrag tot oeververdediging van calamiteuse polders, dat bij art. 9 der wet van 19 Julij 1870 (*Stbl.* N°. 119) aan de provincie Zeeland is opgelegd. Immers deze wet heeft een zuiver provinciaal belang moeten regelen, omdat eene regeling door de Provinciale Staten met goedkeuring des Konings herhaaldelijk was mislukt. Een voorstel om aan de provinciën de verpligting tot het ondersteunen van behoeftige gemeenten op te leggen, werd tijdens het eerste Ministerie Thorbecke gedaan; het wetsontwerp, daartoe strekkende, werd den 17 September 1852 door de Eerste Kamer verworpen; andermaal in de Tweede Kamer aangenomen zijnde

op 11 Maart 1853, beschouwde de Eerste Kamer het als vervallen door de ontbinding in April 1853.

Wat de provinciale belastingen betreft, zijn er enkele algemeene voorschriften gegeven bij art. 116 en 117 der provinciale wet. Daarbij wordt niet beslist, of die belastingen jaarlijks aan de wetgevende magt moeten worden onderworpen (in verband met de begrootingen), dan wel voor een langeren of onbepaalden tijd. Allengs is het usantie geworden, de provinciale opcenten op de rijksbelastingen jaarlijks voor te dragen naar de behoeften van iedere begrooting, en de andere belastingen voor onbepaalden tijd of, bij uitzondering, voor een bepaalden proeftijd.

Behalve eene belasting op paarden en andere trekdieren, die in Noord-Brabant voor onbepaalden tijd wordt geheven, zijn alle thans bestaande doorloopende provinciale belastingen heffingen, ook voor onbepaalden tijd, voor het gebruik van provinciale werken, waaromtrent het twijfelachtig is of zij, volgens de Grondwet, belastingen zijn. In art. 117 van het ontwerp provinciale wet las men: „Heffingen voor provinciale „werken zullen tot geen hooger bedrag mogen worden aan„gevraagd, dan hetgeen noodig is om de kosten der werken „en inrigtingen te vergoeden of de diensten te beloonen." Bij amendement werd in de zitting der Tweede Kamer van 21 Junij 1850 deze alinea weggelaten. Evenwel zijn allengs alle heffingen van dien aard door de wetgevende magt als belastingen goedgekeurd, nadat de vraag, of dit naar de Grondwet behoorde te geschieden, ampel was overwogen in de Tweede Kamer den 8, en in de Eerste Kamer den 20 December 1852, bij de behandeling van een voorstel tot goedkeuring van een steigergeld in Zeeland (Wet 22 December 1852, *Stbl.* N°. 229). Toen echter op den 20 April 1864 in de Eerste Kamer werd beraadslaagd over de heffing van haven- en sluisgelden in de provincie Groningen, beweerde de Minister Thorbecke, dat het niet raadzaam was omtrent eenige vroeger alleen bij Kon. Besluiten goedgekeurde heffingen voor provinciale werken een voorstel van wet te doen, omdat dit de ingezetenen in den waan kon brengen, dat zij de betaling konden weigeren of het betaalde als onverschuldigd terug eischen.

Volgens art. 116 der provinciale wet moet elk wetsontwerp tot goedkeuring van provinciale belastingen de enkel provinciale en huishoudelijke behoeften, tot welker dekking zij moe-

ten dienen, vermelden. Dit geschiedt door de opnoeming van eenige provinciale uitgaven (van welke het niet volstrekt noodig is, dat zij op eene reeds vastgestelde begrooting voorkomen) in den considerans van het wetsontwerp, of wel door de uitgaven der provincie op eene lijst te brengen, achter de wet gevoegd en waarnaar de considerans verwijst.

Meermalen is beweerd, dat die provinciale uitgaven in den text der wet zelve moesten worden opgenoemd en dus bij de wet vastgesteld. Dit verschil is tot beslissing gebragt door een voorstel van den Heer van Eck om in een wetsontwerp tot bekrachtiging van provinciale belastingen in Noord-Brabant voor 1880 den staat van uitgaven in art. 1 op te nemen. Dit voorstel werd den 19 December 1879 door de Tweede Kamer verworpen, en in het Verslag der Eerste Kamer over dat wetsontwerp wordt genoegen over die verwerping betuigd, omdat de provinciale autonomie daardoor werd gehandhaafd.

Het komt mij echter voor, dat de Tweede Kamer haar regt van amendement evenzeer zou kunnen uitoefenen op den considerans of op den staat, waarnaar de considerans verwijst en die aan de wet gehecht is, als op de artikelen der wet. De mogelijkheid blijft dus bestaan, dat zij de op grondwettige wijze vastgestelde provinciale uitgaven toch beoordeelt, en zelfs beslist dat deze of gene uitgave niet uit de opbrengst eener belasting zal worden betaald. Daaruit zou dan nog niet volgen, dat die uitgave niet zal plaats hebben; want de inkomsten uit eigendommen der provincie en de geldleeningen te haren laste behoeven geen goedkeuring bij de wet. Tot nog toe heeft de Tweede Kamer dergelijke wetsontwerpen niet geamendeerd, hoewel dikwijls over de wettigheid en doelmatigheid eener provinciale uitgave verschil heeft bestaan. Maar wanneer eene der Kamers onoverkomelijk bezwaar tegen eene provinciale uitgave heeft, kan zij dan door verwerping eener belastingwet de Provinciale Staten dwingen om die uitgave van de provinciale begrooting te schrappen? De mogelijkheid daartoe bestaat, en dikwijls is het beproefd; maar tot heden in beide Kamers zonder gevolg. Bij wederzijdsche volharding zou langs dien weg het provinciaal huishouden tot onmagt en stilstand worden gebragt. [1])

---

1) In de zitting der Tweede Kamer van 20 Junij 1850 zeide de Minister Thorbecke, bij het bestrijden van een amendement van den Heer van Randwijck op art. 117 (nu 116)

Bekend is de veeljarige strijd over de vraag, of subsidiën ten behoeve van de eeredienſten tot de enkel provinciale uitgaven behooren. De vrijheid van de Provinciale Staten om die subsidiën aldus te beschouwen, werd door verscheidene Ministers verdedigd, o. a. door den Minister Thorbecke in de zittingen der Tweede Kamer van 4 December 1862, 14 December 1863 en 14 December 1865, en door den Minister Kappeyne in die van 19 December 1878. — Een andere strijd werd bijna jaarlijks in de Staten-Generaal gevoerd tegen de wetsontwerpen tot goedkeuring der provinciale opcenten in Friesland, omdat onder de uitgaven eene som voorkwam tot uitbetaling van zoogenaamde *altera tanta* aan schoolonderwijzers, volgens eene provinciale verordening, goedgekeurd bij Kon. Besluit van 8 September 1866 N°. 57. De leden der Tweede Kamer die deze verordening afkeurden, konden, volgens art. 167 der provinciale wet, een voorstel doen om haar bij de wet buiten werking te stellen; zij gaven de voorkeur aan het uitoefenen van dwang op de Provinciale Staten door weigering van opcenten; waarmede de Kamer zich echter niet vereenigde. Op den 28 November 1867 werd deze zaak in de Tweede en den 19 December 1867 in de Eerste Kamer volledig besproken. De provinciale verordening van 1866 is thans buiten werking gesteld door art. 3 en 93 der wet op het lager onderwijs van 1878; zoo als ook in de Memorie van Toelichting tot het ontwerp van die wet uitdrukkelijk is gezegd.

Hoezeer dusverre botsingen over deze aangelegenheid zijn vermeden, blijkt het toch dat zij onvoldoende geregeld is. Dezelfde regeling van provinciale uitgaven behoorde niet van tweëerlei goedkeuring af te hangen, hetgeen nu altoos eenigermate het geval is.

De goedkeuring der provinciale belastingen zou buiten verband met die uitgaven moeten verleend of geweigerd worden; alleen de zamenhang met de rijksbelastingen behoorde daarbij in het oog te worden gehouden. Eigenlijk ware er niet het minste bezwaar, zoo ook die beslissing grondwettig aan den Koning ware opgedragen met inachtneming van regels

---

der provinciale wet, dat de Staten-Generaal de provinciale uitgaven alleen uit het oogpunt van de bevoegdheid der Provinciale Staten, niet uit dat der nuttigheid of wenschelijkheid zouden hebben te beoordeelen. Dit was dus de bedoeling van den opsteller der wet; maar zij is niet in de wet zelve uitgedrukt.

bij de wet te stellen, zoo als met de plaatselijke belastingen is geschied.

www.libtool.com.cn

ART. 133.

De Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen of te vernietigen. De wet regelt de gevolgen.

De uitdrukking: *te schorsen of te vernietigen* schijnt minder juist en duidelijk dan: *te schorsen en buiten effect te stellen* in art. 147 der vorige Grondwet. *Schorsen* staat niet als alternatief tegenover *vernietigen*; want beide worden in den regel op hetzelfde besluit toegepast; eerst schorsing (om tijd tot onderzoek te hebben), daarna vernietiging. En de vernietiging heeft geen gezonden zin, wanneer men daaronder niet *het buiten effectstellen* verstaat. Hetgeen in het oude artikel ontbrak, was de bepaling, dat de Koning het onderwerp van het buiten effect gestelde besluit zelf kan regelen, zoo als het Hem voorkomt met de wet of het algemeen belang te strooken. En juist dit is ook bij de herziening achterwege gebleven.

De laatste volzin: *De wet regelt de gevolgen*, is eene vruchtbare bron van geschillen geworden. In de Tweede Kamer werd zij door de Heeren Storm van 's Gravesande, van Panhuijs en van Goltstein bestreden, omdat in die woorden lag opgesloten, dat de wet het regt van schorsing en vernietieging niet zou kunnen beperken, maar slechts de gevolgen der uitgesprokene vernietiging regelen.

Zij vonden het bedenkelijk, dat de Koning alle besluiten van Gedeputeerde Staten zou kunnen vernietigen, met name hunne uitspraken in zaken van belastingen, omdat dien ten gevolge de Minister van Financiën de hoogste regter zou zijn over geschillen van die soort. Den 21 Augustus 1848 verklaarde de Minister de Kempenaer ondubbelzinnig in de Tweede Kamer, dat het regt des Konings om te schorsen of te vernietigen *alle* besluiten (ook uitspraken krachtens en ter uitvoering van bijzondere wetten naar luid van art. 130 der Grondwet) betreft, en dat de wet dat regt niet behoort te beperken, maar alleen te regelen wat er moet gebeuren na de vernietiging.

Tegenover de dubbele Tweede Kamer bleef de Regering

dit standpunt vasthouden in hare Memorie van Antwoord; ook in die Kamer werd door vijf sprekers aangenomen en door niemand tegengesproken, dat alle uitspraken, met name die over bezwaarschriften in belastingzaken, onder de woorden: *de besluiten der Staten* waren begrepen. Alleen de Heer de Bosch Kemper beklaagde zich (3 October 1848), dat de onduidelijkheid niet was weggenomen, of een besluit van Gedeputeerde Staten, in zake van patentregt genomen, grondwettig door den Koning buiten effect kon worden gesteld. Zijne bedenking bleef onbeantwoord, en hij liet zich niet nader over de redactie van art. 133 uit.

Maar de provinciale wet, die „de gevolgen" zou regelen, heeft indedaad de zaak nog minder duidelijk gemaakt. Zij bepaalt wel in art. 169 tot 174, welke de gevolgen zijn van de schorsing en vernietiging van besluiten, maar bovendien maakt zij omtrent de aan schorsing en vernietiging onderhevige besluiten zelve twee uitzonderingen.

Art. 167 ontzegt aan den Koning de bevoegdheid om eene eenmaal door Hem goedgekeurde provinciale verordening te schorsen en te vernietigen; daartoe is eene wet noodig. Door deze bepaling erlangt eene provinciale verordening, in verband met art. 115 der Grondwet, kracht van wet, zelfs wanneer de regter haar strijdig met eene wet of met de Grondwet oordeelt.

Art. 168 verwijst naar bijzondere wetten omtrent *de wijze*, waarop uitspraken van Gedeputeerde Staten omtrent geschillen van bestuur worden geschorst of vernietigd, en omtrent *de gevolgen* der schorsing of vernietiging. Moet men onder *de wijze* van schorsing en vernietiging hier alleen *den vorm* verstaan, dan is deze bepaling der provinciale wet vervangen, immers overbodig geworden door de wet op den Raad van State, die, in art. 22 en 23 in verband met art. 29 en 35, de verschillende wijzen van onderzoek der zaken regelt, naarmate het de schorsing of vernietiging van een besluit der Staten, die een Minister ambtshalve aan den Koning voordraagt, of wel het beroep op den Koning in een geschil van bestuur betreft.

Maar de auteur der provinciale wet kan ook hebben bedoeld *de wijze* van schorsing en vernietiging afhankelijk te maken van het al of niet toekennen, bij bijzondere wetten, van beroep op den Koning, zoodat eigenlijk die besluiten der Staten, die

tevens uitspraken over geschillen zijn, niet anders zouden kunnen vernietigd worden, dan bij wege van hooger beroep.

www.libtool.com.cn

Naar deze opvatting is art. 168 der provinciale wet in strijd met art. 133 der Grondwet en tevens met art. 32 der provinciale wet zelve, dat *alle besluiten en beslissingen van Gedeputeerde Staten* voor vernietigbaar houdt.

Het Ministerie Thorbecke, onder hetwelk de provinciale wet tot stand kwam, vatte art. 168 van die wet niet in zoo beperkenden zin op, blijkens Kon. Besluit van den 26 October 1850 (*Stbl.* N°. 67), waarbij beslissingen van Gedep. Staten over bezwaarschriften wegens kadastrale schattingen werden vernietigd, omdat de Fransche wet van 15 September 1807 de uitspraak over dat onderwerp aan den prefect opdroeg [1]); en van den 4 Maart en den 10 April 1851 (*Stbl.* N°. 14 en 20), waarbij beslissingen van Gedeputeerde Staten over vrijstelling van lotelingen voor de militie werden vernietigd wegens strijd met de toen geldende wetten, hoewel, volgens art. 138 der wet van den 8 Januarij 1817 (*Stbl.* N°. 1), Gedeputeerde Staten in het hoogste ressort uitspraak deden; en nog eenige andere. In denzelfden geest werd jaren lang gehandeld; uitspraken van Gedeputeerde Staten in het hoogste ressort over administratieve geschillen werden van tijd tot tijd vernietigd zonder iemands tegenzeggen; totdat deze vraag van staatsregt principieel werd overwogen naar aanleiding van een verzoekschrift van zekeren A. J. Geluk aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze adressant was bij uitspraak van Gedeputeerde Staten van Zeeland vrijgesteld van de nationale militie als éénig kind; dit besluit was vernietigd bij Kon. Besluit van den 23 Junij 1855 (*Stbl.* N°. 45) op grond, dat de ouders van den loteling overleden waren en de vrijstelling in dat geval strijdig was met de wet. Over het verzoekschrift, waarin hij zich hierover beklaagde, vroeg de Kamer inlichtingen van den Minister van Binnenlandsche Zaken; de Commissie, die over de gegeven inlichtingen verslag uitbragt, concludeerde tot de verklaring: „dat de beslissing van Gede„puteerde Staten, als in 't hoogste ressort gegeven, door den

---

1) Bij art. 16 vv. der wet van 26 Mei 1870 (*Stbl.* N°. 84) is de uitspraak omtrent datzelfde onderwerp aan Gedeputeerde Staten opgedragen; die bijzondere wet bepaalt niets omtrent beroep op den Koning, noch omtrent de wijze en de gevolgen van schorsing en vernietiging.

„Koning kon worden vernietigd." Als amendement stelde Thorbecke voor, alleen te verklaren: „dat de adressant „niet wettig was in dienst gehouden." Bij de adstructie van dit voorstel legde hij art. 168 der provinciale wet aldus uit, dat de Koning tot het vernietigen van alle uitspraken bevoegd is, dus ook die in het hoogste ressort zijn gewezen; maar dat, zoolang de gevolgen der vernietiging in de bijzondere wet over de militie niet zijn geregeld, die vernietiging in zaken van militie geen praktisch gevolg heeft, en gelijk staat met een arrest van cassatie in het belang der wet. Het voorstel van Thorbecke werd den 14 November 1856 aangenomen met 41 tegen 20 stemmen. — Eenigen tijd later kwam de vraag bij den Hoogen Raad ter beslissing. Bij Kon. Besluit van den 21 Februarij 1854 werd, wegens strijd met de wet, eene uitspraak van Gedeputeerde Staten van Drenthe vernietigd, waarbij een geschil over domicilie van onderstand tusschen twee gemeenten was beslist volgens art. 11 der wet van den 28 November 1818 (*Stbl.* N°. 40), welke wet de uitspraak *de plano* aan Gedeputeerde Staten opdroeg. Gedeputeerde Staten bleven lijdelijk afwachten, en bij Kon. Besluit van den 31 December 1855 werd het betwiste domicilie van onderstand bepaald; eene op dit Besluit gegronde burgerlijke vordering werd echter door de regtbank te Assen ontzegd. Bij arrest van den 7 Januarij 1859 verwierp de Hooge Raad de voorziening in cassatie tegen dat vonnis (in strijd met het gevoelen van den procureur-generaal); de Raad overwoog daarbij: „dat, hoe algemeen de strekking moge wezen van art. „133 der Grondwet, echter onder de woorden: *besluiten der* „*Staten* de uitspraken van Gedeputeerde Staten over geschillen, „krachtens bijzondere wetten te hunner beslissing gesteld, niet „zijn begrepen."

Tot heden is dit arrest het éénige over het onderwerp gebleven; maar over het algemeen heeft de praktijk zich daarnaar geregeld. In den regel is van 's Konings wege op verzoeken tot vernietiging afwijzend beschikt, zoowel in geval Gedeputeerde Staten naar eene bijzondere wet in het hoogste ressort hadden beslist, als in geval de bijzondere wet een beroep op den Koning toeliet, maar de vorm en vereischten van dat hooger beroep niet waren in acht genomen.

Deze laatste opvatting vindt men duidelijk uiteengezet in het Kon. Besluit van den 27 September 1870 (*Stbl.* N°. 166),

afwijkende van een advies van den Raad van State, afdeeling voor de geschillen van bestuur. De juistheid van de leer in dat besluit en in het daartoe betrekkelijke rapport aan den Koning van den Minister Fock gehuldigd, is bestreden door Mr. J. M. Hoog in deel XVII van de *Bijdragen*.

www.libtool.com.cn

Enkele malen is evenwel anders geoordeeld en een onderscheid gemaakt tusschen 's Konings beslissing in hooger beroep, en die krachtens Zijn grondwettig regt tot vernietiging. B. v. in het Kon. Besluit van den 2 Maart 1865 (*Stbl.* N°. 23), waarbij ambtshalve vernietigd werd eene uitspraak van Gedeputeerde Staten van Zuidholland, genomen krachtens het algemeen polder-reglement van die provincie, hoezeer dat reglement het beroep op den Koning vermeldt en omschrijft; belanghebbenden waren in dat geval niet in beroep gekomen; maar de Koning vernietigde de uitspraak, op grond dat Gedeputeerde Staten het reglement hadden toegepast op een waterschap, waarop het niet toepasselijk was. Van dezen aard is ook het Kon. Besluit van den 12 Dec. 1866 (*Stbl.* N°. 177) houdende vernietiging van een besluit van Gedeputeerde Staten van Noordholland, waarbij het begraven op twee kerkhoven binnen de vest der stad Amsterdam gelegen, geoorloofd was verklaard. Het verzoek van B. en W. van Amsterdam tot vernietiging van dat besluit was aanvankelijk als een hooger beroep beschouwd en bij den Raad van State, afdeeling voor de geschillen van bestuur, behandeld. Op voorstel van die afdeeling werd het teruggenomen door de Regering, en nadat de volle Raad van State was gehoord, de vernietiging uitgesproken. — Bij Kon. Besluiten van 2 September 1873 (*Stbl.* N°. 125) en van 25 Mei 1875 (*Stbl.* N°. 79) werden uitspraken van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en van Noord-Holland vernietigd wegens strijd met de wet op het armbestuur, ofschoon die uitspraken waren gedaan in gevallen, waarin deze wet geen beroep op den Koning vermeldt. In een gelijksoortig geval dat bij de afdeeling voor de geschillen van bestuur was aangebragt, werd het beroep van een gemeenteraad tegen een besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland niet ontvankelijk verklaard bij Kon. Besluit van 17 Maart 1880 N°. 2. — Een opmerkelijk geval werd beslist bij Kon. Besluit van 13 November 1874 (*Stbl.* N°. 138); dit betrof een besluit van Gedeputeerde Staten van Zeeland betreffende de herkeuring van een milicien-nummerverwisselaar, bevolen bij art.

116 der militiewet, hetwelk uitdrukkelijk het hooger beroep van de uitspraak uitsluit. Intusschen hadden Gedeputeerde Staten geweigerd de herkeuring, hoewel *tempore utili* door het militaire gezag aangevraagd, te doen plaats hebben; dientengevolge was eene vernietiging wegens strijd met de wet noodig; want de bij de wet verlangde beslissing was geweigerd. Er bestond een *déni de justice* van Gedeputeerde Staten.

www.libtool.com.cn

Uit een nieuw gezigtspunt werd art. 133 der Grondwet beschouwd in eene beschikking van den Minister Kappeyne van 11 Januarij 1878, medegedeeld in *de Gemeentestem* N°. 1375. Vernietiging was gevraagd van een besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland tot goedkeuring van het kohier eener directe plaatselijke belasting, op grond dat dit kohier niet voor een ieder ter lezing zou zijn nedergelegd, zoo als art. 264 der gemeentewet voorschrijft. Dat verzoek werd niet voor onderzoek vatbaar geoordeeld, omdat de gemeentewet van zoodanig besluit geen hooger beroep toelaat, en niet bepaalt, welke gevolgen eene vernietiging daarvan wegens strijd met de wet zou hebben. Daarbij leidt de Minister uit de laatste woorden van art. 133 de bedoeling af, „dat tot ver„nietiging van besluiten der Staten niet wordt overgegaan, „dan wanneer de gevolgen dier vernietiging zijn geregeld, „daar anders de uitspraak van het Hoofd der uitvoerende magt „eene doode letter zou zijn." [1])

Indien deze uitlegging (lijnregt strijdig met de bovenaangehaalde van Thorbecke in 1856) de ware is, dan bestaat er dringende behoefte aan eene wet, die, met intrekking van art. 168 der provinciale wet, in het algemeen 's Konings bevoegdheid vestige om, in geval van vernietiging, òf het besluit

---

1) Toen vervolgens een ingezeten van Amsterdam aan den Gemeenteraad verzocht had om inzage van de kohieren, en deze hem geweigerd was, verzocht hij aan den Koning, deze beschikking van den Raad wegens schending der wet te vernietigen. Hiervan geen gevolg erlangende, adresseerde hij zich aan de Tweede Kamer, die inlichtingen van den Minister van Binnenlandsche Zaken verzocht. De Minister Kappeyne diende den 18 Augustus 1879 eene Nota van inlichtingen in, strekkende om het Amsterdamsche Raadsbesluit te verdedigen. Nadat hierover eene Commissie verslag had uitgebragt, vereenigde de Tweede Kamer zich op den 20 April 1880 met een voorstel, waarin zij het gevoelen uitsprak: „dat het besluit van den Gemeenteraad, waarover de adressant zich beklaagd heeft, in strijd „is met de wet." De Gemeenteraad heeft zich aan deze uitspraak niet gestoord en met het kohier voor het volgende dienstjaar evenzoo gehandeld. In de zitting der Tweede Kamer van 10 December 1880 stelde de Minister Six zich op hetzelfde standpunt als de Minister Kappeyne in 1878, en verwees naar het voorstel tot wijziging van de gemeentewet, dat den 12 Julij 1880 door de Regering is ingediend.

der Staten enkel buiten effect te stellen, òf de zaak naar de Staten terug te wijzen, òf in de hoofdzaak te beslissen met last op den Commissaris des Konings of op den betrokken Minister tot uitvoering van die beslissing.

www.nbroot.com.cn

Anders ware eene herziening van art. 133 der Grondwet noodig om de grenzen van het koninklijke regt van vernietiging aan te wijzen. Vooralsnog komt ieder wettelijk of ander voorschrift, dat eene kategorie van besluiten der Staten buiten het bereik van dat koninklijke regt zou stellen, mij ongrondwettig voor.

Evenwel met ééne uitzondering, namelijk in geval eene bijzondere wet, overeenkomstig art. 146 alinea 3 en art. 148 der Grondwet, een beroep op den regter geeft, zoo als met name in sommige zaken van belastingen, wegens waterschapsbelangen, en omtrent lijsten van kiezers en verkiesbaren. De Grondwet kan, ook blijkens art. 150, niet hebben gewild, dat gelijktijdig het regterlijk en het administratief gezag hetzelfde geschil zouden moeten beslissen. Bedenkelijk is uit dit oogpunt het Kon. Besluit van 26 April 1865 (*Stbl.* N°. 30), waarbij, met toepassing van art. 153 gemeentewet (vergelijk art. 140 der Grondwet), een besluit van den Gemeenteraad van Gemert om eenige ingezetenen op de kiezerslijsten te brengen, is vernietigd, niettegenstaande art. 15 en volgende der kieswet de geschillen over de kiezerslijsten aan de arrondissements-regtbank onderwerpen. Men moet erkennen, dat er in dat geval reden van twijfel was, omdat de Gemeenteraad niet op bezwaren, tegen de kiezerslijsten ingekomen, had beslist, maar ambtshalve nieuwe namen op de lijst gebragt, zoodat het niet uitgemaakt is, dat iemand krachtens art. 15 der wet hooger beroep op de regtbank kon instellen. Van twijfel bij den Minister die het besluit voordroeg, blijkt ook uit het dictum van het besluit, luidende: „De vraag of de genoemde inge„zetenen de vereischten van kiezer bezitten, geheel daarge„laten, het aangehaalde besluit van den raad der gemeente „Gemert te vernietigen." Maar deze clausule nam niet weg dat de bedoelde personen gedurende een jaar, hetzij dan teregt of ten onregte, van de kiezerslijst en dus van het kiesregt werden uitgesloten. Metderdaad besliste dus de Koning over een regt, hetwelk bij uitzondering, krachtens art. 148 alinea 2 der Grondwet, aan den regter was opgedragen. Of de kieswet de procedure volledig of onvolledig regelt, doet tot de vraag van bevoegdheid niet af. — In dezen zin wees de Minister Six in

October 1879 teregt een verzoek tot vernietiging der kiezerslijst te Harmelen van de hand. *Gemeentestem* N°. 1465.

www.libtool.com.cn

ART. 134.

De Staten kunnen de belangen van hunne provinciën en van hare ingezetenen bij den Koning en bij de Staten-Generaal voorstaan.

„Zoo deze bepaling overbodig mogt zijn, zal zij niet scha-„den." Dit was het oordeel der Regering van 1848, tegelijk op art. 144 toepasselijk. Van de onschadelijkheid dezer beide artikelen ben ik niet overtuigd. Krachtens art. 9 kunnen de Staten en Gemeenteraden zich omtrent alles, wat tot hunne werkzaamheden behoort, aan den Koning en de Staten-Generaal adresseren. Wanneer men dus aan art. 134 eene meer uitgebreide strekking moet toeschrijven, is het uiterst moeijelijk te bepalen, welke andere onderwerpen zij al dan niet in behandeling mogen nemen. En in bewogen tijden is er veel bezwaar in, dat alle Provinciale Staten en Gemeenteraden elk onderwerp van staatsbestuur in beraadslaging kunnen brengen onder den vorm van een adres.

Met de woorden: *de belangen van hare ingezetenen* bedoelt de Grondwet ontegenzeggelijk de belangen, welke die ingezetenen als zoodanig, als inwoners der provincie hebben. De Staten zouden b. v. hunne magt te buiten gaan, zoo zij de belangen van aannemers van een rijkswerk bij de Regering voorstonden, op grond dat die aannemers in de provincie woonden; zij zouden dit evenzeer doen, zoo zij zich met een der gezantschappen of het bevel over eene legerafdeeling bemoeiden, op grond van het belang, dat de inwoners der provincie als deel van het Rijk daarbij kunnen hebben. Maar ook wanneer men deze beperking, die uit de woorden van art. 134 voortvloeit, in acht neemt, is de grenslijn der bevoegdheid moeilijk te vinden.

Eene principieele beslissing is nooit omtrent dit punt gevallen. In Julij 1816 zonden de Staten der provincie Namen twee missiven aan de Tweede Kamer, over den accijns op de steenkolen en dien op het bier, en de Staten van Luik eene Memorie over de indirecte belastingen in het algemeen. Deze stukken werden, zonder discussie, naar de afdeelingen verzonden ten einde die te raadplegen bij de behandeling der aanhangige ontwerpen van belastingwetten. In eene Koninklijke

Boodschap van 15 Augustus 1816 werd deze handeling der Provinciale Staten gelaakt als een blijk van overdreven ijver en als eene ongeoorloofde ruggespraak met de door hen gekozen leden der Tweede Kamer.

www.libtool.com.cn

Den 3 December 1817 nam de Kamer een gelijk besluit omtrent een adres van Gedeputeerde Staten van Overijssel, dat ontegenzeggelijk een provinciaal belang betrof, namelijk een wetsontwerp tot regeling der provinciale grens van Overijssel en Gelderland. Na dien tijd zijn de adressen van Provinciale en Gedeputeerde Staten bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal geheel op dezelfde wijze als andere adressen behandeld, en gaven aldaar geene aanleiding tot vragen van bevoegdheid. In Julij 1828 zonden de Staten van Limburg en van Luik adressen aan den Koning om de afschaffing van de belasting op het gemaal te vragen; die van Luik vroegen tevens de invoering der jury in strafzaken. De Koning ontsloeg daarop de Gouverneurs der beide provinciën, omdat zij zoodanige staatkundige manifestatiën niet hadden belet; en zeide in de Troonrede van 20 October 1828: „Zoo de Staten „in enkele provinciën eene poging hebben gedaan om den „bepaalden kring hunner werkzaamheden uit te breiden, mag „Ik mij verzekerd houden, dat de aan hen medegedeelde op„merking van die inbreuk op de regten, welke onze Staats„regeling bij uitsluiting aan de wetgevende magt toekent, „genoegzaam zijn zal om soortgelijke afwijkingen voor het „vervolg voor de komen." Hierop antwoordden de beide Kamers: „Wij stellen de zorg van Uwe Majesteit voor den „regelmatigen loop van het binnenlandsch bestuur op prijs, „als mede H. D. duurzame oplettendheid tegen elke inbreuk, „die zou kunnen ondernomen worden op de regten, welke de „Grondwet bij de afscheiding der onderscheidene takken der „magten heeft toegekend aan de wetgevende, en ter hand„having der voorregten van de onderscheidene takken der „andere grondwettige magten." In de bekende Koninklijke Boodschap van 11 December 1829 werd op nieuw de onbevoegdheid van de Provinciale Staten om zich met onderwerpen van wetgeving en algemeen bestuur te bemoeijen, op den voorgrond gesteld. Opmerkelijk is het, dat de Belgische staatslieden, die art. 151 der Grondwet van 1815 als een politiek wapen tegen de Regering van Koning Willem I hadden gebruikt, het in de Belgische Constitutie niet overnamen. In

Nederland werd het artikel, met eene onbeduidende wijziging, behouden, en het regt der gemeentebesturen in art. 144 (158 der Grondwet van 1840) zelfs uitgebreid. Niettemin ging de Tweede Kamer den 26 November 1853 over tot de orde van den dag omtrent een adres van een gemeentebestuur, verzoekende de afschaffing van de rijksaccijnsen op het gemaal en het geslagt; maar reeds den 5 December 1853 werd een gelijksoortig adres van een ander gemeentebestuur ter griffie nedergelegd.

www.libtool.com.cn

In 1867 verzochten Gedeputeerde Staten van Zuidholland den Koning, eene buitengewone vergadering der Provinciale Staten te beleggen: „ten einde hunne meening te doen kennen „over de rigting van den Zuider-staats-spoorweg." Bij missive van 28 Augustus 1867 gaf de Minister van Binnenlandsche Zaken te kennen, dat de Koning die buitengewone vergadering niet noodig oordeelde (art. 66 provinciale wet), omdat de aanleg van den Staatsspoorweg geen provinciaal, maar een rijksbelang was. In November 1867 in hunne gewone zitting verklaarden de Staten van Zuidholland: „dat zij, op grond „van art. 134 der Grondwet, het regt blijven vindiceren om „de belangen der provincie en van hare ingezetenen, waar „die bij den aanleg van het nieuw ontworpen spoorwegnet of „andere soortgelijke onderwerpen meer speciaal mogten zijn „betrokken, uit eigen hoofde te bespreken en bij den Koning „en de Staten-Generaal voor te staan."

De Staten hielden daarbij niet genoeg in het oog, dat er verschil is tusschen het aannemen en het behandelen van een adres uit den boezem der Staten voortgekomen, waarin zij het belang der provincie bij zekere spoorwegen trachten te betoogen (zoo als er vele zijn ingediend), en het aan de orde stellen door den Koning bij de Staten van den spoorwegaanleg om dien in zijn geheel te bespreken. De Regering kan het raadzaam achten, de vraag van bevoegdheid niet ten scherpste te onderzoeken, wanneer eenmaal door de Staten een adres is ingediend; maar zij behoeft daarom niet zelve het initiatief te nemen door de Staten op te roepen, bepaaldelijk om een algemeen rijksbelang te bespreken.

In November 1869 zonden de Staten van Groningen een adres aan den Koning, strekkende tot inkrimping van de uitgaven voor 's Rijks defensie, en afschriften van dat adres met missiven aan de beide Kamers. De Eerste Kamer nam die stukken den 3 December 1869 eenvoudig voor kennisgeving

aan; de Tweede Kamer verzond die eerst naar de Commissie voor de Verzoekschriften, maar nam ze den 15 December 1869 van die Commissie terug, en voor kennisgeving aan.

Bij het onderwerp van dat adres waren zeker noch de belangen der provincie, noch die van hare ingezetenen als zoodanig betrokken; wijselijk werd het adres stilzwijgend begraven.

Den 2 Augustus 1878 werd in de Eerste Kamer een adres van de Staten van Limburg, strekkende tot verwerping van het wetsontwerp omtrent het lager onderwijs, zonder tegenspraak ter griffie nedergelegd. Intusschen valt op te merken, dat deze wet invloed heeft op de werkzaamheden der Provinciale Staten, en op de financiën der provinciën, dus op hare belangen als zoodanig.

Het komt mij voor, dat de artikelen 134 en 144 zonder eenige schade gemist konden worden, en art. 9 der Grondwet volkomen voorziet in de behoefte van de Staten en Gemeenteraden om zich aan den Koning en de Staten-Generaal te adresseren, voorzoover die behoefte bestaat.

ART. 138.

De zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen worden, nadat de Provinciale Staten zijn gehoord, door de wet geregeld, met inachtneming der voorschriften, in de volgende artikelen vervat.

Het nut der bepaling dat over het ontwerp-gemeentewet de adviezen moeten worden ingewonnen van de elf vergaderingen van Provincialen Staten, komt mij betwistbaar voor. Nu de Grondwet dit evenwel voorschrijft, behoorde het ook te geschieden. Intusschen heeft de Regering alleen over het eerste ontwerp der gemeentewet (van 1849) en over het tweede (van 1850) dat, gewijzigd, tot wet is verheven, de Provinciale Staten gehoord; niet over de ontwerpen der wetten van 31 Augustus 1853 (*Stbl.* N°. 83), van 8 Mei 1856 (*Stbl.* N°. 52) en van 7 Julij 1865 (*Stbl.* N°. 79). Ook met het wetsontwerp tot wijziging van eenige artikelen der gemeentewet (bij de Tweede Kamer aanhangig onder N°. 27 vergadering 18$\frac{8}{8}\frac{9}{1}$) is het nagelaten; maar zoude alsnog kunnen geschieden naar aanleiding van het Voorloopig Verslag der Kamer.

ART. 139, alinea 3.

www.libtool.com.cn

Alinea 3: *Om kiezer in eene gemeente te zijn, moet men de vereischten bezitten in art. 76 gevorderd; de belasting-som, daar bepaald, wordt echter op de helft gebragt.*

Blijkens alinea 1 moeten de gemeentelijke kiezers, behalve de vereischten van art. 76, ook nog de hoedanigheid van ingezetenen der gemeente bezitten. Deze leemte in de redactie levert echter geene moeilijkheid.

Anders is het met de laatste woorden dezer alinea 3. Daar art. 76 geene belastingsom bepaalt, maar een maximum en een minimum van belastingsommen naar de plaatselijke gesteldheid, ontstond de vraag: of de grondwetgever bedoeld heeft, van dat maximum en minimum de helft te nemen, en dus den gemeentelijken census te bepalen overeenkomstig met de plaatselijke gesteldheid, doch niet beneden het bedrag van *f* 10 noch boven dat van *f* 80? dan wel of in iedere gemeente de census voor kiezers van den gemeenteraad de helft moet bedragen van dien voor kiezers van de Staten? Hoezeer, zoo als wij bij art. 76 hebben gezien, de opsteller der kieswet de woorden: *de plaatselijke gesteldheid* niet van de gemeenten, maar van de kiesdistricten voor leden der Tweede Kamer verstond, ontwierp hij echter art. 1 alinea 5 der kieswet aldus: „Tot de bevoegdheid van kiezer van leden van den gemeen„teraad wordt betaling van de helft dier som vereischt." Deze alinea werd door de Tweede Kamer den 10 Julij 1850 aldus geamendeerd: „Tot de bevoegdheid van kiezer van „leden van den gemeenteraad wordt de betaling gevorderd „eener som bij de gemeentewet vast te stellen." De wetgever behield zich dus toen nog de vrijheid voor, om den census voor kiezers van den gemeenteraad op zich zelf te regelen.

Maar in 1851 werd de vroeger verworpen bepaling toch in de gemeentewet, art. 5 alinea 2, opgenomen.

De onduidelijke redactie van art. 139 der Grondwet laat beide opvattingen toe; en de thans aangenomene heeft dit voordeel, dat men daardoor, overeenkomstig het verlangen van den grondwetgever, de zekerheid heeft, dat voor de lagere of plaatselijke vertegenwoordigende collegiën in iedere gemeente een lagere census van kiesbevoegdheid bestaat, dan voor de hoogere of algemeene en provinciale. Maar

de bepaling werkt tot nog toe hoogst belemmerend tegen iedere herziening van den census, zelfs tegen die verlagingen, welke algemeen als billijk worden erkend. Telkens wanneer de herziening van den census ter sprake kwam, hebben de tegenstanders het bewijs gevorderd, dat geen ongeschikte personen tot kiezers voor den gemeenteraad zouden worden verheven, zoodra de census voor de Staten werd verlaagd; een bewijs, hetwelk, wanneer de meerderheid eener Kamer, om welke reden dan ook, de kieswet met hare gebreken wenscht te behouden, gerust eene *probatio diabolica* mag worden genoemd.

Wanneer b. v. de census voor kiezers der Staten te Amsterdam van *f* 112 op *f* 60 wordt verlaagd, moet men een census voor den gemeenteraad van *f* 30 hebben; rekening houdende met de verandering van toestanden sedert 1851, vooral met de aanzienlijke sommen in de directe gemeentebelasting, die de middelstand in de hoofdstad thans betaalt, komt dit rationneel genoeg voor; maar het is toch eene afzonderlijke vraag, niet geheel uit dezelfde gegevens te beantwoorden, of de Amsterdammer die *f* 60 belasting betaalt rijp is voor het kiezen van leden der Tweede Kamer, dan of men den Amsterdammer die *f* 30 betaalt tot de keuze van leden van den raad moet toelaten.

Men kan vóór den eenen, en toch tegen den anderen maatregel zijn. Ten gevolge van art. 5 gemeentewet houdt de een den anderen tegen. Mijns inziens toont het voorbeeld van 514 gemeenten in Nederland, waar de census voor den gemeenteraad *f* 10 is, voldoende, dat in de overige een lagere census dan de thans bestaande zonder eenig gevaar kan worden ingevoerd. Er zijn zeer enkele kleine gemeenten, waar geschikte elementen voor eenen raad, zelfs van 7 leden, ontbreken; dit kan echter alleen door vereeniging met andere gemeenten worden verholpen. In een grooter getal gemeenten bestaan die bruikbare elementen wel, maar worden de verkiezingen voor den gemeenteraad door plaatselijke of kerkelijke partijschap beheerscht; de bekrompenheid die aan dit laatste ten grondslag ligt, vindt men echter aldaar even zoo zeer bij de hoogere als bij de lagere klassen der gezeten burgers. Men hoort al te dikwijls uitdrukkingen als deze: „zorgen wij toch dat de „Roomschen" (of „de Protestanten") „hier niet in den raad „komen."

Zulke leuzen werken hoogstnadeelig op de kiezingen en zijn

in strijd met het belang der gemeente; maar omdat zij gemakkelijk te onthouden zijn en geene inspanning van het verstand vereischen, ziet men even zoowel de meer als de minder beschaafden daarnaar handelen.

www.libool.com.cn

Dáár eindelijk, waar op verdiensten en bekwaamheden bij de keuze van raadsleden wordt gelet, is meestal een te breede zoom van de kleine burgerij, die veel in de gemeentelasten draagt, uitgesloten van het kiesregt.

Komt het tot eene herziening der Grondwet, dan zal zeker art. 139 alinea 3 niet onaangeroerd blijven. Alsdan zal de redactie door den Heer van Houten voorgesteld (in zijne Schets van den 22 April 1877) zeer in aanmerking komen, om namelijk art. 76 der Grondwet toepasselijk te verklaren op het kiesregt voor den gemeenteraad, met bijvoeging, als vereischte, van de inwoning in de gemeente gedurende het laatste jaar.

Voor den census, dien de Heer van Houten, in zijn stelsel, geheel weglaat, zou mijns inziens alleen de som van *f* 10 aan directe rijksbelastingen als minimum moeten worden bepaald. Dan had de gewone wetgever genoegzame vrijheid tot verdere regeling. In België is sedert de wet van 12 Junij 1871 de census van kiezers voor den Gemeenteraad in alle gemeenten 10 francs aan directe rijksbelastingen. Art. 108 der Constitutie laat den wetgever bij de regeling van dit onderwerp vrij.

De overige bepalingen van het IVde Hoofdstuk geven mij hier geene stof tot opmerkingen. Alleen is het m. i. te betreuren, dat de grondwetgever, die in zoovele bijzonderheden omtrent provinciaal en plaatselijk bestuur is getreden, niet aan den Koning de magt heeft verleend om, althans bij hooge noodzakelijkheid, Provinciale Staten en Gemeenteraden te ontbinden. De wet zou moeten regelen, hoe dan *ad interim* in het bestuur der provincie en gemeente zou worden voorzien. Er zijn gevallen van systematischen onwil of grove nalatigheid denkbaar, en, bij gemeenteraden, ook wel voorgekomen, waarbij geen ander hulpmiddel genezing kan aanbrengen, dan ontbinding.

Art. 133 der gemeentewet veronderstelt de ontbinding van den gemeenteraad bij vereeniging of splitsing van gemeenten. De wetgever hield die ontbinding dus niet voor ongrondwettig.

Maar een duidelijk grondwet-artikel ware toch allezins noodig, ook opdat de Koning de Provinciale Staten kunne ontbinden, ingeval van eene ontbinding der Eerste Kamer.

www.dbnl.com.nl

ART. 146, alinea 1.

Er is een algemeen wetboek von burgerlijk regt, van koophandel, van strafregt, van burgerlijke regts- en van straf-vordering, en van de zamenstelling der regterlijke magt.

In art. 163 der Grondwet van 1815 werd *de invoering* van de hier genoemde wetboeken bevolen; nadat daaraan was voldaan door het in werking brengen der Nederlandsche wetboeken op den 1 October 1838 (met behoud echter van het Fransche strafwetboek), bleef het artikel toch onveranderd bij de herziening van 1840 (art. 161). De grondwetgever van 1848 begreep, alleen te moeten bepalen, dat er bij voortduring een algemeen wetboek *is* omtrent ieder der in deze alinea genoemde onderwerpen. Hij bestendigde dus eenvoudig den in 1848 bestaanden toestand, en schreef, bij gevolg, niet de zamenstelling van een Nederlandsch wetboek van strafregt voor. Niettemin bepaalt art. 5 alinea 2 der addit. artikelen, in welke zitting der Staten-Generaal „een ontwerp van wet, betreffende „de nieuwe regterlijke inrigting" moet worden voorgesteld. Hierdoor werd, als het ware zijdelings, de noodzakelijkheid uitgesproken van wijziging of vervanging der in 1848 bestaande wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie.

Zoo wel de Staatscommissie als de Regering en volksvertegenwoordiging verwachtten juist daarvan eene groote verbetering en bezuiniging, o. a. door het afschaffen van de Provinciale Geregtshoven of van eenige daarvan; tot groot nadeel van den lateren wetgevenden arbeid verzuimde men zich daaromtrent duidelijker te uiten. Eerst in het Rapport van het Ministerie aan den Koning van 13 November 1848 ontwikkelde de Minister Donker Curtius duidelijk en uitvoerig zijn plan van eene goedkooper en eenvoudiger regterlijke inrigting.

Aan de letter van art. 5 der additionneele artikelen was voldaan geworden, toen in de zitting van 1850/51 een wetsontwerp, houdende eene nieuwe regterlijke inrigting (van den Minister Nedermeijer van Rosenthal) was ingediend, hetwelk op den 14 Mei 1852 werd ingetrokken, nadat art. 1 door de Tweede Kamer was verworpen.

Intusschen hebben opvolgende Ministers van Justitie de bedoeling van de Grondwet zóó opgevat, dat werkelijk een nieuw wetboek van de zamenstelling der regterlijke magt tot stand moest komen. Ook de meerderheid der beide Kamers hield aan die opvatting vast, zelfs nadat bij de wetten van 21 Mei 1849 (*Stbl.* N°. 21) en 29 Junij 1854 (*Stbl.* N°. 103) partieele wijzigingen in de wet op de regterlijke organisatie waren gemaakt.

Na vier mislukte pogingen kwam, door het initiatief van den Minister Godefroi, eene wet, houdende eene nieuwe regterlijke inrigting, tot stand (wet van 31 Mei 1861, *Stbl.* N°. 49); deze kon echter niet in werking treden zonder nadere wetten omtrent de regterlijke indeeling van het Rijk, en tot herziening der wetboeken van burgerlijke regtsvordering en strafvordering. Nadat hiertoe eenige voorstellen zonder goed gevolg waren gedaan, en de Tweede Kamer op den 23 Junij 1870 de beweegredenen van een wetsontwerp (van den Minister van Lilaar) tot wijziging van het wetboek van burgerlijke regtsvordering had verworpen, achtten de twee opvolgende Ministers Jolles en de Vries, zich verpligt eene nieuwe volledige regterlijke inrigting, daaronder de indeeling begrepen, voor te dragen. Na vele wijzigingen te hebben ondergaan, werd deze den 20 Mei 1873 door de Tweede Kamer verworpen.

Van toen af is weder het veld der partieele wijzigingen betreden. De Minister de Vries droeg eenige nieuwe bepalingen omtrent de regterlijke tucht voor, die tot stand kwamen bij de wet van 4 Julij 1874 (*Stbl.* N°. 90). De Minister van Lijnden van Sandenburg nam het initiatief tot dieper ingrijpende veranderingen in de wet op de regterlijke organisatie, betreffende al de regtscollegiën en kantongeregten; deze kwamen tot stand bij de wetten van 9 en 10 November 1875 (*Stbl.* N°. 200, 202, 203 en 204) en 9 April 1877 (*Stbl.* N°. 72 tot 80); eene van deze laatste is op nieuw gewijzigd bij de wet van 6 April 1878 (*Stbl.* N°. 31).

De zaak is dus, wat den vorm betreft, eenigzins anders behandeld, dan de grondwetgever van 1848 zich had voorgesteld.

Om den naam van *een algemeen wetboek* te mogen dragen, moeten de oudere en nieuwere wetten, waarin de regterlijke organisatie thans is omschreven, nog tot één geheel omgewerkt worden; bij de invoering van dat wetboek behoort dan

tevens de wet van 31 Mei 1861 uitdrukkelijk te worden ingetrokken.

www.fbtool.com.cn

Zoodanig algemeen wetboek van regterlijke organisatie bezit België in de wet van 18 Junij 1869. [1])

Wat de overige wetboeken betreft, is aan het heilzame beginsel van codificatie, dat de Grondwet in deze alinea huldigt, niet altijd even stipt de hand gehouden. Algemeene wetboeken kunnen wel uit verscheidene wetten bestaan; zij kunnen ook, naarmate van de behoefte, bij partieele wetten worden gewijzigd en aangevuld; maar die wetten behooren toch tot één boek te zijn zamengevoegd en aan elkander te sluiten, zoodat, bij wijzigingen, de nieuwe text van een of meer artikelen in plaats van den ouden treedt. Artikelen van een wetboek kunnen worden ingetrokken, andere bijgevoegd; maar een onderwerp, in het wetboek behandeld, moet niet door eene *novella constitutio* geregeld worden, als of er geen wetboek bestond.

„Si toutes les lois nouvelles," zegt zeer juist J. D. Meijer, *lettres sur la codification*, p. 201, „étaient insérées par extrait, „après les articles du Code qu'elles abrogent ou modifient, „de même que les authentiques au Code de Justinien; si l'in„sertion était déterminée en même temps que la loi est rendue; „il en résulterait le double avantage, qu'en établissant la loi „nouvelle, le législateur fixerait plus positivement ses idées „sur les résultats qu'elle peut opérer à l'égard du Code entier, „ce qui seul servirait à prévenir un grand nombre de disposi„tions nouvelles, ou du moins ferait donner plus de soins à „les mettre en harmonie avec la législation existante; et que „celui qui veut connaître et étudier cette législation, pourrait „se borner au Code avec les authentiques, sans être obligé de „feuilleter à tous moments des volumes de statuts, de bulletins, „de journaux, de collections officielles, qui s'aggrandissent „tous les jours."

1) Het ontwerp-strafwetboek kan niet in werking worden gebragt zonder nieuwe wijzigingen in de regterlijke organisatie, omdat de onderscheiding tusschen crimineele en correctionneele zaken zal komen te vervallen. Bovendien zullen vooraf, volgens de verklaring van den Minister Modderman in de zitting der Tweede Kamer van 27 October 1880, ook in de vier andere wetboeken wijzigingen moeten worden gebragt. Op den 29 October 1880 kondigde dezelfde Minister eene herziening van het wetboek van strafvordering aan, die evenzeer moet voorafgaan aan de invoering van het nieuwe Strafwetboek.

Men moet betreuren, dat de Nederlandsche wetgever dikwijls niet op deze billijke eischen heeft gelet.

Het is er b.v. in den tegenwoordigen stand onzer wetgeving verre van daan, dat het Burgerlijk Wetboek het geheele burgerlijke regt zou omvatten. Het onderwerp van titel III van Boek I: *van de acten van den burgerlijken stand*, kent men niet volledig zonder de geneeskundige wetten van 1865 (*Stbl.* N°. 60) en 1872 (*Stbl* N°. 134), de wet op de begraafplaatsen van 1869 (*Stbl.* N°. 65), de wet tot regeling van de bevoegdheid der consulaire ambtenaren van 1871 (*Stbl.* N°. 91) gewijzigd bij de wet van 9 November 1875 (*Stbl.* N°. 201), en de besluiten tot uitvoering van die wet uitgevaardigd, te raadplegen; ongerekend het verschil van gevoelen, dat er bestaat over de voortdurende geldigheid van eenige Fransche en Nederlandsche wettelijke bepalingen van vóór 1838. Bij art. 50 der aangehaalde wet van 1869 zijn de artikelen 53 en 55 *Burgerlijk Wetboek* uitdrukkelijk ingetrokken, maar zonder even uitdrukkelijk te bepalen, welke daarvoor in de plaats komen. Bij de wet van 23 April 1879 (*Stbl.* N°. 72) *tot regeling der heffing van regten wegens de verrigtingen van den burgerlijken stand*, wordt ook het een en ander bepaald omtrent die verrigtingen zelve, zonder dat de redactie in verband is gebragt met die van het wetboek. — Het onderwerp van Titel V: *van het huwelijk*, wordt niet ten volle gekend zonder raadpleging van de wet betreffende de nationale militie van 1861 (*Stbl.* N°. 72) art. 8, 128 en 157, omtrent de huwelijken van militiepligtigen; van de wetten van 1851 (*Stbl.* N°. 126 en 128) omtrent de huwelijken van officieren bij de zee- en landmagt, ten aanzien van de zeemagt gewijzigd bij de wet van 1871 (*Stbl.* N°. 35) [1]; van de wet regelende de bevoegdheid der consulaire ambtenaren van 1871 (*Stbl.* N°. 91) omtrent huwelijken door Nederlanders buitenslands gesloten. Art. 13 dezer

1) De intrekking bij laatstgenoemde wet van de strafbepaling tegen het aangaan van een huwelijk zonder 's Konings toestemming, belet niet dat die toestemming toch nog wordt gevorderd, gelijkelijk voor officieren der zeemagt en der landmagt, krachtens Koninklijke Besluiten van 14 Februarij 1872 n°. 18 en 19. De vereischten tot het huwelijk van vrijwillige militairen beneden den rang van officier zijn laatstelijk gesteld bij Resolutie van den Minister van Oorlog van 11 Januarij 1877. Deze steunt op art. 22 van het Reglement van discipline, goedgekeurd bij de wet van 15 Maart 1815 (*Stbl.* N°. 26). De vereischten tot het huwelijk van miliciens leert men kennen uit eene Resolutie van den Minister van Oorlog van 27 December 1861, gewijzigd bij gelijke Resolutie van 26 Februarij 1879.

laatste wet derogeert gedeeltelijk aan art. 138 *Burgerlijk Wetboek*, en art. 17 der wet aan art. 202 *Burgerlijk Wetboek*, zonder dat de redactie van deze artikelen gewijzigd is.

www.libtool.com.cn

De wet van 18 April 1874 (*Stbl.* N°. 68) tot overbrenging van bevoegdheden van de arrondissementsregtbanken bij de kantonregters, derogeert gedeeltelijk aan 17 artikelen in verschillende titels van het *Burgerlijk Wetboek*, zonder daarvoor andere in de plaats te stellen. Daarentegen schaft de wet van 4 Julij 1874 (*Stbl.* N°. 91) over beperkte handligting, uitdrukkelijk vijf en een half artikel af, en stelt daarvoor even zooveel andere met dezelfde nummering in de plaats; even als de wet van 8 Julij 1874 (*Stbl.* N°. 95) omtrent het pandregt, zes artikelen van het wetboek afschaft en daarvoor zeven nieuwe in de plaats stelt. — Zoo is ook bij de wet van 5 Junij 1878 (*Stbl.* N°. 89) eene alinea aan art. 1240 *Burgerlijk Wetboek* toegevoegd; terwijl daarentegen de wet van dezelfde dagteekening (*Stbl.* N°. 90) aan onderscheidene artikelen van het wetboek omtrent hypotheken derogeert, zonder andere, in den zamenhang passende, daarvoor in de plaats te stellen. Zulke ongelijkmatigheden zijn niet alleen van den laatsten tijd; de wetten van 26 en 29 Mei 1841 (*Stbl.* N°. 14 en 20) regelen onderwerpen van burgerlijk regt (de bewaargeving van effecten aan minderjarigen en onder curatele gestelden behoorende, en de verpleging van krankzinnigen); zij vullen verscheidene bepalingen van het Wetboek aan en wijzigen andere; zij zijn evenwel in den vorm van *novellae* geredigeerd. Daarentegen is bij de wet van 31 Mei 1843 (*Stbl.* N°. 22) de eerste afdeeling van Titel XVI van boek II in haar geheel ingetrokken en door eene nieuwe (*van boedelscheiding en hare gevolgen*) vervangen.

Deze laatste methode is de éénige goede om bij voortduring in het bezit van de voordeelen der codificatie te blijven. In Frankrijk beklaagt men zich evenzeer over de veelheid van wetten, die, na de invoering van den *Code Napoléon*, veranderingen in het burgerlijke regt hebben gebragt, en is reeds voor meer dan twintig jaren de noodzakelijkheid van eene recodificatie betoogd. Zie G. Rousset, *de la rédaction et de la codification rationnelle des lois*, Paris 1858.

Bijzonder ongunstig is, in dit opzigt, de toestand van het in ons land geldende strafregt. Uit art. 484 *Code pénal* blijkt, dat dit Wetboek geen volledig zamenstel van strafwetgeving

voor het Fransche Keizerrijk was, maar dat tijdens zijne invoering andere wetten en verordeningen van kracht waren en bleven omtrent strafbare handelingen, niet in den *Code* vermeld. Reeds in 1811 golden dus alhier een aantal Fransche en Hollandsche strafwetten met en nevens den *Code*, welk aantal bijna ieder jaar is aangegroeid. Tevens is bij bijzondere wetten tot wijziging van zeer vele bepalingen van den *Code* zelf, volstrekt niet op eene zamenhangende redactie gelet, en zijn geene nieuwe artikelen in plaats van oude, waaraan gedeeltelijk werd gederogeerd, gesteld. De omslag en verwarring, waartegen J. D. Meijer waarschuwde, heerschen alzoo in groote mate in het tegenwoordige strafregt; mogt het nieuwe Nederlandsche strafwetboek in werking treden, dan zal het aan den wetgever staan, voor het vervolg het zuivere beginsel der codificatie te handhaven. In het ontwerp strafwetboek is echter, ongelukkig, dit beginsel uit het oog verloren. Art. 91 luidt: „De bepalingen der acht eerste titels „van dit boek zijn ook toepasselijk op feiten, waarop bij andere „wetten of verordeningen straf is gesteld, *tenzij de wet anders „bepaalt.*" Behalve dat dit artikel door de 5 laatste woorden groote onzekerheid van regt medebrengt omtrent de geldigheid van een aantal bepalingen in bijzondere wetten, ontbreekt in het Wetboek elke aanduiding omtrent het van kracht blijven of afschaffen van vroegere strafwetten, terwijl toch een aantal van zijne bepalingen dezelfde zaken betreffen die in verscheidene algemeene en bijzondere wetten geregeld zijn; zelfs ontbreekt eene bepaling, gelijkstaande met het reeds zoo weinig omschrijvende art. 484 *Code pénal.* Wierd het strafwetboek in werking gebragt zoo als het daar ligt, dan zou bij ieder onderwerp de regter moeten beoordeelen, in hoever het strafwetboek derogeert aan vroegere wetten en verordeningen. Op die wijze wordt het voordeel der codificatie geheel en al verloren.

ART. 147, alinea 1.

Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet, dan ten algemeenen nutte en tegen voorafgaande schadeloosstelling.

In de zitting der Tweede Kamer van den 21 Augustus 1848 beval de Minister Donker Curtius de aanneming van dit artikel aan: „om het regt van eigendom op een hoog standpunt „te plaatsen, en omdat de grondwetgevende Magt, de hoogste „magt in den Staat, in het tegenwoordig tijdsgewricht een

„blijk moet geven, dat zij een onbeperkten eerbied koestert „voor het regt van eigendom."

www.libtool.com.cn

Met dit oogmerk werden twee voorwaarden aan de onteigening verbonden, namelijk voorafgaande (d. i. speciale) verklaring bij de wet, dat het algemeen nut de onteigening vordert (alinea 2), en voorafgaande schadevergoeding, d. i. betaling vóór de inbezitneming (alinea 1).

De eerste dezer twee voorwaarden, aan het Engelsche regt ontleend, is een belangrijke waarborg tegen iedere willekeurige ontzetting van eigendom door het administratief gezag. Tevens laat zij de noodige ruimte aan den wetgever; want de Grondwet bepaalt niets hoegenaamd omtrent de soort van werken en belangen die onder de benaming van algemeen nut vallen. Bij de behandeling der Wet van 1851 omtrent de onteigening ten algemeenen nutte, werd in de beide Kamers, maar vooral in de Eerste Kamer, het gevoelen voorgestaan, dat de onteigeningswetten de bezittingen, althans de vaste goederen, speciaal behooren aan te wijzen, die aan het eigendomsregt zullen worden onttrokken; men deed daartoe als argument gelden, dat de toestemming van den wetgever alleen met het oog op den inbreuk op het regt van eigendom vereischt werd. De Minister Thorbecke achtte het voldoende, dat de speciale wet den aard en de strekking van het werk van openbaar nut omschrijft (art. 10 *Onteigeningswet*) en beriep zich op alinea 3 van art. 147 der Grondwet, alwaar vier onderwerpen genoemd worden, ten behoeve waarvan zonder speciale wet kan worden onteigend; deze uitzonderingen bewezen z. i., dat ook de regel (in alinea 2) de onderwerpen van onteigening, niet de te onteigenen voorwerpen betreft. Met deze opvatting vereenigde zich de meerderheid (in de Eerste Kamer 19 tegen 17 stemmen). Het gevolg daarvan is, dat voor iedere onteigening ten algemeenen nutte, die niet in eene der uitzonderingen van alinea 3 en 4 valt, eene Wet en een Kon. Besluit noodig zijn, die ieder afzonderlijk eene breedvoerige voorafgaande instructie vereischen. Het dikwijls veeljarige oponthoud, hieraan verbonden, doet zich vooral bij den aanleg van wegen en kanalen gevoelen. Het had kunnen vermeden worden door de lijst van te onteigenen perceelen bij de speciale onteigeningswet te voegen.

Grondwettig is daarentegen het voorschrift van *voorafgaande schadeloosstelling*, d. i. het verbod van voorloopige inbezit-

neming door de onteigenende partij, zoolang de schadeloosstelling niet definitief bepaald en betaald is.

www.libtool.com.cn

De geschiedenis van die bepaling is opmerkelijk. Art. 545 *Code Napoléon* vereischte voor iedere onteigening ten algemeenen nutte, *une indemnité juste et préalable.* Aan dat artikel van den *Code* is gedeeltelijk gederogeerd door art. 19 en 20 der Fransche wet van 8 Maart 1810, volgens welke de regtbank de voorloopige tenuitvoerlegging van het vonnis van onteigening kon bevelen, en ook zelfs na de definitieve toewijzing de onteigenende partij de betaling der schadeloosstelling hoogstens drie jaren kon uitstellen, mits interessen vergoedende. Art. 625 *Burgerlijk Wetboek* vermeldt: '*de onteigening ten algemeenen nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de Grondwet*, waarmede gedoeld wordt op art. 164 der Grondwet van 1815. Bij arrest van 5 November 1840 besliste de Hooge Raad, dat, ook na de invoering van het Burgerlijk Wetboek, de wet van 1810 van kracht was gebleven, maar de bepaling van die wet omtrent inbezitstelling vóór de uitbetaling der schadeloosstelling was vervallen.

Uit deze beslissing ontstond de behoefte aan eene nieuwe onteigeningswet, die den 29 Mei 1841 (*Stbl.* N°. 19) tot stand kwam.

Haar art. 19 veroorloofde de voorloopige uitvoerbaarverklaring van het vonnis niettegenstaande beroep, mits tegen consignatie van de in eersten aanleg toegewezen som met zekere verhooging. Toen deze wet in werking was getreden, hielden de klagten niet op over het oponthoud, dat de werken van algemeen nut ondervonden; het proces van onteigening was, zoo het heette, te lang; de Belgische wet van 1835, de Pruissische van 1838 en de Fransche van 1841 hadden het openbaar belang beter gewaarborgd tegen speculatiën van hebzuchtige grondeigenaren, dan de Nederlandsche. Een voorstel om de wet, met het doel van bespoediging der onteigening, te herzien, werd, ondanks de verdediging van den Minister de Jonge van Campens Nieuwland, in 1845 door de Tweede Kamer verworpen; maar de overtuiging, dat eene herziening in dien zin noodig was, mogt toch vrij algemeen heeten. Lijnregt in strijd hiermede vereenigde zich de grondwetgever in 1848 met het voorstel om, benevens het vereischte van afzonderlijke onteigeningswetten, ook nog dat van *voorafgaande schadeloosstelling* te stellen, waartoe de voor-

naamste regtsgeleerden in de Staten-Generaal, zoo als Faber van Riemsdijk en van Hall, zich zeer noode lieten vinden.

www.hbtool.com.cn

Bij de wet van 28 Augustus 1851 (*Stbl.* N°. 125) is het onteigeningsproces wel zooveel mogelijk bekort door het uitsluiten (in de meeste gevallen) van hooger beroep en het voorschrijven van korte termijnen; maar van voorloopige inbezitstelling kon geen sprake meer zijn. De onteigening ten algemeenen nutte is door den dubbelen waarborg, dien de Grondwet aan den eigenaar verleent, in grootere mate bemoeilijkt, en daardoor van lieverlede duurder geworden, dan de eerbied voor het eigendomsregt volstrekt vorderde.

Hieromtrent heeft zich de praktijk in het onvermijdelijke moeten schikken.

Maar dikwijls is er verschil ontstaan over die gevallen van onteigening, waarin de overheid verlangt, voorwerpen in bezit te nemen, niet om die te verkrijgen, maar alleen om die tot afwering van dreigend nadeel te vernietigen. Betreft het voorwerpen waarmede een misdrijf is gepleegd, dan gelden de bepalingen van het strafregt, en komt de waarborg van art. 147 niet te pas.

Moeilijk is echter dikwijls de vraag, hoever die behoedende maatregelen mogen gaan, die even zoo zeer het karakter van politiezorg als van onteigening kunnen dragen. Daarop doelen de woorden: *bij besmetting en andere dringende omstandigheden* in alinea 3 van dit artikel; het mag eene fout in de Grondwet worden genoemd, dat in deze gevallen alleen de voorafgaande verklaring bij eene wet wordt ter zijde gesteld, en niet ook het vereischte van voorafgaande schadeloosstelling. De ondervinding in zaken van besmettelijke ziekten, veeziekten, hondsdolheid, bouwvallige gebouwen en gevaarlijke inrigtingen heeft geleerd, dat de aangehaalde woorden in de 4e alinea behoorden te staan, onder dezelfde kategorie als *oorlog*, *brand of watersnood.*

Om getrouw te blijven aan dit belemmerende voorschrift der Grondwet heeft de wetgever een buitengewoon kort en onvolledig onteigeningsproces (een *summarissimum*) moeten voorschrijven ten opzigte van ziek en verdacht vee en andere voorwerpen die eene besmetting kunnen mededeelen, omdat de betaling der schadeloosstelling en de inbezitneming niet dan na een eindvonnis (al is dit gebrekkig geïnstrueerd) mogen worden verleend. Art. 24 wet 20 Julij 1870 (*Stbl.* N°. 131);

art. 5 wet 4 December 1872 (*Stbl.* N°. 134); art. 5 wet 5 Junij 1875 (*Stbl.* N°. 110); art. 14 wet 28 Maart 1877 (*Stbl.* N°. 35).

www.libtool.com.cn

Nog meer bezwaar veroorzaakt de onzekerheid, hoever zich het politieregt ten opzigte van schadelijke en gevaarlijke voorwerpen van eigendom uitstrekt, welke vraag zich vooral bij het uitvaardigen en toepassen van plaatselijke verordeningen voordoet. Zoo besliste de Hooge Raad bij arrest van 24 September 1872, dat de eigenaar van eene sloot, zonder onteigening, bij eene plaatselijke verordening kan worden verpligt, die te dempen, te overkluizen of tot een riool aan te leggen op aanzegging van Burgemeester en Wethouders; en daarentegen bij arrest van 8 December 1873, dat er eene onwettige onteigening plaats heeft, wanneer aan den eigenaar van een hond de verpligting wordt opgelegd, dien te dooden wanneer Burgemeester en Wethouders het bevelen wegens vermoeden van hondsdolheid. [1])

Een arrest van 8 December 1864 besliste, in strijd met vroegere arresten, dat het doen ontruimen en sloopen van een gebouw wegens bouwvalligheid of ongezondheid, door een gemeentebestuur tot uitvoering van eene plaatselijke verordening, niet zonder onteigening mag geschieden. Hoewel dit laatste arrest veel kritiek ondervond, wordt het toch in de jurisprudentie der lagere regtscollegiën gevolgd. Zeer opmerkelijk is een arrest van den Hoogen Raad van 9 Februarij 1877, waarbij beslist werd, dat het gebruiken, zonder schadeloosstelling, van iemands grond tot het bergen van aarde en vuilnis uit eene watering, krachtens eene provinciale verordening geschied, niet is eene onteigening ten algemeenen nutte, en die verordening niet strijdt met de Grondwet, maar dat die bepaling toch meer is dan eene beperking van het gebruik des eigenaars, dat zij uitmaakt een *démembrement de propriété*, en, als strijdig met art. 625 *Burgerlijk Wetboek*, niet behoort te worden toegepast. Daarentegen is bij arrest van 21 October 1878 gehandhaafd de geldigheid van eene keur van een waterschap, waarbij aan elk ingeland verboden is, de vrije doorvaart van wateringen en vlieten (daaronder begrepen het gebruik van een jaagpad) te belemmeren, of-

---

1) Dit geval is nu anders geregeld bij de wet van 5 Junij 1875 (*Stbl.* N°. 110), art. 1, 3 en 4.

schoon die wateren en de grond in eigendom aan die ingelanden behooren; en is bij arrest van 26 Januarij 1880 beslist, dat bij een algemeenen maatregel van bestuur aan een eigenaar van gronden langs een kanaal mag worden opgelegd eene verpligting in het belang van het kanaal en jaagpad, waardoor het gebruik hunner eigendommen wordt beperkt. — De slotsom dezer jurisprudentie, in verband met de leer door den Hoogen Raad aangenomen omtrent de beoordeeling der wettigheid van verordeningen (zie deel I bl. 190), is eene groote mate van onzekerheid omtrent de vraag, hoever het politieregt zich uitstrekt en waar het onteigeningsregt begint, zoo dikwijls het openbaar belang de vernietiging of onschadelijkmaking van een voorwerp vordert, en geene bijzondere wet eene bepaalde handelwijze heeft voorgeschreven.

Andere bezwaren zijn gerezen uit hetgeen in alinea 3 en 4 voorkomt over onteigening ten behoeve der defensie. Hoe vaste goederen worden onteigend ten behoeve van *vestingbouw en dijken*, is bij art. 62 tot 68 der onteigeningswet in dier voege geregeld, dat geene bijzondere wet wordt vereischt, maar overigens de administratieve handelingen en het proces met de gewone onteigening geheel gelijk staan. Afgescheiden daarvan is er echter, tot verwezenlijking van een stelsel van defensie, behoefte aan zoogenaamde *servitudes militaires*. Omtrent het bouwen en planten binnen de kringen van vestingwerken werden achtereenvolgens vijf wetsontwerpen afgestemd of ingetrokken, wegens de moeilijkheid om die in overeenstemming met art. 147 te brengen. Het zesde ontwerp kwam tot stand (wet 21 December 1853, *Stbl.* No. 128), hoewel ook dit ernstige bedenkingen had ontmoet.

In art. 5 alinea 4 van die wet wordt een regt op schadeloosstelling gegeven aan den eigenaar, die door een Kon. Besluit, dat een verboden kring bepaalt, schade zal hebben geleden. Deze schadeloosstelling zou dus niet *voorafgaan* aan den inbreuk op het eigendomsregt, en bijgevolg zoude genoemde bepaling met de Grondwet strijden. Aldus werd o. a. beweerd door de Heeren Sassen en Cremers in de zitting der Eerste Kamer van 19 December 1853; hiertegen bragt de Minister Donker Curtius in, dat ook in dit geval eene voorafgaande schadeloosstelling zou gegeven worden, omdat de aanspraak op schadeloosstelling zou berusten op derving van verwachte winst met het goed te behalen (*lucrum speratum cessans*), dus

op eene zaak in de toekomst. Het argument was aardig, maar eenigzins ver gezocht.

www.libtool.com.cn

Reeds tijdens de grondwetherziening werd geklaagd, dat het begrip van *oorlog* in art. 147 alinea 4 en in art. 187 niet duidelijk genoeg was aangewezen. Deze bedenking werd den 6 October 1848 in de dubbele Tweede Kamer o. a. door den Heer Storm aangedrongen, die wenschte te weten, of de inbezitneming van vaste en roerende goederen, behoudens latere schadeloosstelling, aan de militaire overheid zou vrijstaan in een toestand van oorlog, zooals van 1831 tot 1839 heeft bestaan? bepaald of en wanneer de eigenaren zich aan militaire inundatiën zouden moeten onderwerpen? De Minister Donker Curtius antwoordde, dat de Grondwet algemeene beginselen stelde, maar de nadere bepaling aan den gewonen wetgever overliet, die dan ook zou hebben te beslissen, wat door *oorlog* te verstaan zij.

Aan dezen eisch werd voldaan door art. 73 alinea 3 *Onteigeningswet:* „ Door oorlog wordt hier niet enkel openbaar „verklaarde oorlog, maar ook het geval verstaan, waarin „vestingen of versterkte plaatsen in staat van oorlog of van „beleg zijn gesteld."

Deze laatste woorden verwijzen stilzwijgend naar de Fransche wet van 10 Julij 1791 en het Keizerlijk decreet van 24 December 1811 over het in staat van oorlog en van beleg verklaren van versterkte plaatsen, welke wet en decreet, ook zonder zoodanige verwijzing, van kracht zijn gebleven krachtens art. 3 der additionneele artikelen. In de zitting der Tweede Kamer van 26 Julij 1851 vroeg de Heer van Eck, en juist eene maand later in de Eerste Kamer de Heer van Nispen van Pannerden, wat, na invoering der onteigeningswet, regtens zou zijn omtrent het onderwater-zetten van bijzondere eigendommen in het belang der defensie of van den waterstaat. De Minister Thorbecke oordeelde, dat eene onderwaterzetting van land geene onteigening is, omdat de eigenaar zijn regt op den grond behoudt; hij verwees naar nader te maken wetten over het vestingregt en over den waterstaat.

Het is m. i. moeilijk tegen te spreken, dat het onderwaterzetten van land van bijzondere personen eene beschikking over eens anders eigendommen is, waarvoor, naar de bedoeling der Grondwet, schadeloosstelling moet worden verleend, al wierd ook de grond later teruggegeven, hetgeen niet altijd

mogelijk is. De twijfel, door het antwoord van den Minister Thorbecke ontstaan, werd intusschen niet opgeheven door de wet van 1853 omtrent het bouwen en planten binnen de kringen van vestingen, die in art. 29 v. v. wel het vernielen van gebouwen, maar niet van gronden vermeldt. In het gewijzigd wetsontwerp omtrent het vestingstelsel, den 14 Februarij 1874 bij de Tweede Kamer ingediend, werd in art. 5, 6 en 7 voorgesteld, eene uitgestrektheid lands te bezwaren met militaire servituten (van niet-bouwen, niet-afsluiten en ontruimen) in het belang der militaire inundatiën, zonder dat echter ook daar het regt der overheid omtrent die inundatiën werd gepraeciseerd. In de zitting der Tweede Kamer van 6 Maart 1874 zette de Minister de Vries het doel van deze artikelen duidelijk uiteen; maar den 7 Maart 1874 werden zij door den Minister Weitzel ingetrokken, met uitdrukking der bedoeling om eene afzonderlijke wet over dat onderwerp voor te dragen. Deze is tot heden achterwege gebleven, en de vraag omtrent schadeloosstelling wegens onderwater-zetting bleef onbeslist. [1])

De straks aangehaalde omschrijving van *oorlog* in art. 73 der onteigeningswet kwam, na de in 1870 bij de buitengewone wapening opgedane ervaringen, onvoldoende voor. De noodzakelijkheid om de voorloopige inbezitneming, behoudens latere schadeloosstelling, ook uit te strekken tot een tijdperk van voorbereiding van den oorlog, werd aangetoond in het laatste gedeelte van het Rapport over de mobilisatie in 1870, den 20 September 1871 door den Minister Engelvaart uitgebragt. Eerst bij de wetten van 29 Maart 1877 (*Stbl.* N°. 52 en 53) is in die behoefte voorzien, hoofdzakelijk door eene ruimere bepaling van het begrip: *oorlog* ten opzigte der onteigening van vaste goederen en der gedwongen leveringen ten behoeve van het leger.

Dit laatste onderwerp, alsmede de regtsvraag omtrent den staat van beleg, behoort overigens bij art. 187 der Grondwet.

Het nieuwe art. 73 alinea 3 der onteigeningswet luidt:

„Oorlog, in den zin dezer wet, wordt geacht aanwezig te „zijn, niet alleen bij uitgebroken krijg, maar ook zoodra de „toestand zoo dreigend voor 's lands defensie is, dat de militie

1) Bij de wet van 9 Mei 1846 (*Stbl.* N°. 40) is eene som van *f* 600,000 toegekend tot tegemoetkoming (op grond van billijkheid) in de schade door belanghebbenden geleden door de militaire inundatiën, die in 1830 en volgende jaren in Noordbrabant, Zeeland en de omstreken van Maastricht hadden plaats gehad.

„te land, hetzij geheel, hetzij ten deele, buitengewoon krach-
„tens art. 184 der Grondwet door Ons is bijeengeroepen; en
„zoolang die als zoodanig onder de wapenen blijft." In het
ontwerp-Strafwetboek, art. 87, is eene nieuwe bepaling opgenomen: „Onder oorlog wordt begrepen burgeroorlog. Onder tijd
„van oorlog wordt begrepen de tijd, waarin oorlog dreigende
„is. Tijd van oorlog wordt mede geacht te bestaan, zoodra
„de militie te land, hetzij geheel, hetzij ten deele, door den
„Koning buitengewoon is bijeengeroepen en zoolang die bui-
„tengewoon onder de wapenen blijft." Daar dit artikel in
titel IX voorkomt is het, blijkens art. 91, niet toepasselijk op
eenige andere wet, dan op het Strafwetboek zelf.

Art. 147 der Grondwet treedt m. i. in te veel bijzonderheden en onderscheidingen, die slechts tot belemmering leiden. De wezenlijke waarborg van het eigendomsregt, dien de Grondwet behoort te geven, is dat geen eigendom kan worden ontnomen, dan nadat de wetgever heeft uitspraak gedaan dat het algemeene nut de onteigening vereischt en tegen volledige en dadelijke schadeloosstelling, terwijl eene gewone wet de onvermijdelijke uitzonderingen moet bepalen, behoudens ook dan de volledige schadeloosstelling, zoo spoedig mogelijk te verleenen. Nevens de wetten, waarbij art. 147 der Grondwet in toepassing is gebragt, bestaat nog de bepaling van art. 649 *B. W.* omtrent verdronken landen, hetwelk op art. 164 der Grondwet van 1815 berustte. De speciale bepaling, daarin voorkomende, dat de Koning beslist dat de inpoldering of droogmaking noodzakelijk is, komt mij voor, nog van kracht te zijn; maar omdat de wijze om tot onteigening te geraken in dit artikel niet speciaal is voorgeschreven, zal daarop de geheele wet van 28 Augustus 1851 (*Stbl.* N°. 125) niettemin toepasselijk zijn. Moeilijker is het, met art. 147 der Grondwet overeen te brengen de nog niet afgeschafte en dus nog geldende bepalingen der Fransche wet van den 16 September 1807 *sur le desséchement des marais*. Deze wet is gemaakt vóórdat het regts-instituut der onteigening ten algemeenen nutte dien regelmatigen en volledigen vorm had aangenomen, dien men in de Fransche wet van 8 Maart 1810 en latere wetten over dit onderwerp vindt. Daarenboven geeft zij de staatsregtelijke bevoegdheid, niet alleen om te onteigenen, maar ook om eigenaren, die voordeel trekken uit een werk van algemeen nut, alleen uit dien hoofde in de kosten te doen bijdragen,

naar mate der verhoogde waarde (*plus-value*) hunner eigendommen. Zie art. 19—24, 28, 31—36.

www.libtool.com.cn

ART. 148, alinea 1.

Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende regten, over schuldvordering en andere burgerlijke regten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de regterlijke magt.

In art. 163 der vorige Grondwet las men: *over schuldvordering of burgerlijke regten.* In de dubbele Tweede Kamer verklaarde de Minister Donker Curtius op den 6 October 1848 (tot wegneming van een twijfel van den Heer de Bosch Kemper): „Het woordje: *of* der bestaande Grondwet deed het „voorkomen, alsof de woorden: *eigendomsregten, schuldvorde-*„*ring, burgerlijke regten* herzelfde beteekenden. Dat *of* moest „in *en* veranderd worden, omdat de bedoelde woorden niet „denzelfden zin hebben. Het geldt hier dus slechts eene ver-„betering van den text der Grondwet." — Eene verbetering dus die verschil maakt in de beteekenis van het artikel; stellig wilde de grondwetgever, in 1848, dat de regterlijke magt zou kennis nemen van alle burgerlijke regten; [1]) maar ook van alle schuldvorderingen? Ook die uit het staats- of volken-regt voortkomen? De woorden: *en andere* laten hierover twijfel bestaan; eenen twijfel, dien het tot heden noch aan de wetgeving noch aan de jurisprudentie gelukt is op te lossen.

In art. 2 der Wet op de Regterlijke organisatie heeft de wetgever noodig gevonden, nog eens de zaken op te noemen, welke uitsluitend bij de regterlijke magt behooren, en daarbij is de text van art. 165 der Grondwet van 1815 gevolgd, zoodat men daar leest: *schuldvorderingen* [2]) *of burgerlijke regten.* Deze omschrijving is dus tot heden blijven gelden; en de verbeterde redactie der Grondwet is nog niet in werking getreden; zij is slechts een rigtsnoer bij nieuwen wetgevenden arbeid.

Art. 1 der wet van den 31 Mei 1861 (*Stbl.* N°. 49) omschrijft „de regtsmagt in burgerlijke zaken" met de woorden zelve van art. 148 alinea 1; terwijl art. 2 de regters opnoemt, die deze regtsmagt zullen uitoefenen.

---

1) Art. 92 der Belgische Constitutie is eenvoudiger en beter: *Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.*

2) In het meervoud, hoewel de Grondwet het enkelvoud: *schuldvordering* in haren Nederlandschen text heeft. In haren Franschen text staat: *des créances ou des droits civils.*

Nadat het zeker was geworden, dat die wet niet in werking zou treden, beproefde de Minister de Vries eene meer volledige omschrijving van hetgeen tot de kennisneming der regterlijke magt behoort, in zijn wetsontwerp omtrent de regterlijke inrigting te geven. Na art. 2 (dat overeenkwam met art. 1 der wet van 1861) volgde in het ontwerp een art. 3, luidende: „De beslissing van staatsregtelijke geschillen is aan „de regterlijke magt opgedragen, zoover niet bij bijzondere „wetten of wettelijke verordeningen anders is bepaald. Deze „geschillen worden als burgerlijke zaken beschouwd." De Commissie van rapporteurs achtte deze bepaling in strijd met art. 148 alinea 2 der Grondwet, welke alleen de geschillen over burgerschapsregten aan de regterlijke magt onderwerpt, en dus andere staatsregtelijke geschillen daarvan schijnt uit te sluiten; ook vreesde zij uit eene zóó ruime opdragt eene inmenging van den regter in het staatsbestuur. Zij stelde dus voor, art. 3 aldus te lezen: „De beslissing over geschillen, niet behoorende „tot die, bedoeld bij art. 2, is aan de regterlijke magt opgedragen, „voor zoover zij daartoe bij eene wet is aangewezen." Art. 2 van de Commissie was gelijkluidend met art. 148 Grondwet, met bijvoeging der strafzaken. De Regering wijzigde haar voorstel, en verkreeg in de zitting der Tweede Kamer van den 26 Maart 1873 de aanneming, met 37 tegen 35 stemmen, van het volgende artikel 3: „Behalve de regtsmagt in art. 2 ge„noemd, en de beslissing bij andere wetten aan de regterlijke „magt opgedragen, behoort aan haar ook de kennisneming „van alle vorderingen, welke haar grond niet hebben in het „burgerlijk regt, wanneer zij strekken om te verkrijgen beta„ling eener geldsom of handhaving van eigendom of eenig „ander burgerlijk regt, doch alleen voor zoover de beslissing „niet volgens wet of wettelijke verordening aan anderen toe„komt. Deze vorderingen worden als burgerlijke zaken be„handeld."

Zoo als men weet, is dit artikel niet tot wet geworden, hetgeen niet te betreuren schijnt; want de aangenomen bepaling stond bloot aan veel verschil van opvatting, zoowel door de zeer algemeene aanduiding van: *betaling eener geldsom*, als door de tweeërlei beteekenis, die in denzelfden volzin was gegeven aan de woorden: *burgerlijk regt*. In het algemeen schijnt het ongeraden, dat de wetgever zich in eene meer uitvoerige definitie van de regtsmagt verdiepe, dan in de twee

eerste artikelen van de bestaande wet op de regterlijke organisatie geschied is, behoudens dat de redactie van art. 2 verband behoorde te houden met die der tegenwoordige Grondwet.

Opdragt van bijzondere onderwerpen, niet vallende onder art. 148 Grondwet, aan den gewonen regter heeft meermalen bij wetten plaats gehad, b. v. de beschikkingen op request en alles wat tot de zoogenaamde *jurisdictio voluntaria* behoort, in de wetboeken; de geschillen van publiekregtelijken aard, opgenoemd in art. 72 *Wet op het Armbestuur* en in art. 9 der wet van 12 Julij 1855 (*Stbl.* N°. 102) *tot regeling van waterstaatsbelangen;* de geschillen ter zake van de Rijnvaart, omschreven in de wet van 16 Julij 1869 (*Stbl.* N°. 139). Dat zulk eene opdragt niet ongrondwettig is, werd in de zitting der Eerste Kamer van 10 Julij 1855 betoogd door den Minister van Reenen.

Raadpleegt men de jurisprudentie van den Hoogen Raad; dan is het niet gemakkelijk, daarin eene leidende gedachte te vinden omtrent het aan de regterlijke magt afgebakende gebied. Geschillen hierover gevoerd stonden dikwijls in verband met de beperkingen van het eigendomsregt door wetten en verordeningen van politie, bedoeld in art. 625, en met de lasten en verpligtingen op vaste goederen rustende, bedoeld in art. 720 *Burgerlijk Wetboek.* De Hooge Raad rangschikte onder hetgeen ter beslissing van den burgerlijken regter is: bij arrest van 12 Januarij 1844, de vordering van het Rijk tot amotie van een gebouw ter zake dat het in den verboden kring van eene vesting stond; van 13 November 1846, die van eene gemeente tot amotie van een gebouw, dat in strijd met eene plaatselijke verordening was opgerigt; van 10 October 1851, die van een polderbestuur tot amotie van eene pomp, die in strijd met eene keur in een polderweg was gelegd; van 15 April 1853, die van het domeinbestuur tot wegruiming van een dam door het waterstaatsbestuur gelegd in een loopend water dat aan het domein toebehoorde; van 3 Junij 1859, die van eene gemeente tegen een fabrikant tot amotie van gasbuizen in de openbare straat gelegd, waarvan de amotie bij raadsbesluit was bevolen; van 24 April 1868, die van eene gemeente tot amotie van werken door eene spoorwegmaatschappij gemaakt op wegen, die staatsregtelijk aan de gemeente toekwamen, en tot schadevergoeding.

Nog verder gaan eenige arresten, als: van 20 December

1844, dat aan den regter de beslissing toekent over den eisch van een eigenaar tegen een gemeentebestuur tot herstel en schadevergoeding wegens inbreuk op het eigendomsregt, welke inbreuk zou gepleegd zijn door de uitvoering van eene plaatselijke verordening; van 17 Januarij 1848, een eisch tegen een waterschapsbestuur tot vergoeding van schade wegens beweerde onregtmatige aardhaling; van 22 Maart 1861, een eisch tot verklaring dat de eigenaar van zekeren grond niet verpligt is, de slataarde uit een publieke vaart op zijn grond te bergen, en tot schadevergoeding; van 31 Augustus 1869, de vordering tot teruggave van grond en vergoeding van schade wegens werken in eene rivier door den Minister, als superintendentie van den waterstaat, bevolen; van 17 October 1873, de eisch tot verklaring bij vonnis, dat een grondeigenaar (eischer) bevoegd is in zijn grond kokers te leggen in strijd met eene waterschapskeur, omdat door deze keur zijn eigendomsregt te zeer zou worden beperkt. Daarentegen werd bij arrest van den 17 Januarij 1848 (het straks genoemde) beslist, dat de regter niet heeft te onderzoeken, of bij de benoeming van leden van een polderbestuur, dat door Gedeputeerde Staten gemagtigd is om te procederen, de reglementaire vormen zijn inachtgenomen; van den 10 Februarij 1854, dat een eisch tegen een gemeentebestuur om met officieren der genie mede te werken tot de delimitatie van militaire gronden niet bij den regter behoort; van den 4 Mei 1858, dat niet de burgerlijke regter, maar alleen het administratief gezag, bevoegd is em te beslissen, dat, krachtens eene provinciale verordening, zeker stuk gronds niet onderhoudpligtig is aan eene waterlossing. Bij arresten van den 24 December 1852, den 29 Januarij 1872, den 12 Mei en den 29 December 1873 en den 27 Mei 1874 achtte de Hooge Raad den regter onbevoegd omtrent den eisch tot verklaring dat een grondeigenaar vrij is van het onderhoud van eene vaart of eenen weg, of dat een weg over particulieren grond geen openbare weg is, wanneer die onderhoudspligt of die openbaarheid van een' weg door een regelmatig opgemaakten ligger is geconstateerd; echter werd in tegenovergestelden zin geoordeeld bij arresten van den 23 December 1864, den 20 Januarij 1873 en den 16 Maart 1877.

Bij dit laatste handhaafde de Hooge Raad de bevoegdheid van eene regtbank om in den door Gedeputeerde Staten vastgestelden ligger het brengen eener wijziging te bevelen.

Omtrent schuldvorderingen, uit het staatsregt voortvloeijende zijn o. a. opmerkelijk de arresten: van den 10 October 1854, dat de regter bevoegd is om te beslissen over een dwangbevel wegens niet betaalde plaatselijke belasting, wanneer de opposant beweert dat de plaatselijke belasting onwettig is; van den 13 April 1855, dat een eisch tot afgifte van het beheer van vicariegoederen, als gevolg van een beweerd eigendomsregt, bij den regter moet worden aangebragt; soortgelijke beslissingen vindt men in het arrest van den 17 Junij 1864 omtrent den eisch tot het doen van rekening en verantwoording aan een kerkelijk bestuur van het beheer van kerkelijke armengoederen, en dat van den 19 Jan. 1865 omtrent den eisch tot vernietiging van het beroep van een predikant, op grond dat het regt van den eischer, als grondeigenaar, bij dat beroep niet zou zijn in acht genomen. Zoo werd ook bij arrest van den 30 Junij 1879 beslist, dat een heerlijk jagtregt, hoezeer in der tijd door den Souverein gevestigd, thans op denzelfden voet als een burgerlijk regt moet worden gehandhaafd of betwist, zoodat een geschil over de vraag, of door het uitoefenen der jagt een beklaagde inbreuk op een heerlijk jagtregt heeft gemaakt? eene praejudicieele quaestie in den zin van art. 6 *Wetboek van Strafvordering* is. Dit arrest is in strijd met vroegere van het hoogste regtscollegie. Het arrest van den 24 Maart 1865 bragt alle eischen tot terugvordering van onverschuldigd betaalde plaatselijke belasting bij de regterlijke magt, op grond dat de gemeentewet die actie niet verbiedt, en art. 1 der wet op de R. O. de regterlijke magt in haren geheelen omvang aan de aldaar genoemde regters opdraagt. Daarentegen verwees het arrest van 18 December 1857 naar de uitvoerende magt de beslissing over een eisch tot schadevergoeding tegen den Staat wegens het onwettig te lang in dienst houden van een milicien; dat van 1 April 1858, den eisch tegen den Staat tot de toekenning en uitbetaling van een wachtgeld; dat van 28 October 1870, den eisch tegen eene gemeente tot de verklaring dat een gewezen ambtenaar geregtigd is tot het genot van pensioen en uitbetaling daarvan uit een gemeentelijk pensioenfonds. Ook werd de onbevoegdheid van den regter uitgesproken, bij arrest van 23 Augustus 1864, omtrent de bewering van iemand die wegens beleediging van een beambte teregt stond, dat deze, hoewel door het bevoegd gezag, evenwel verkeerdelijk was aangesteld; bij arrest van 31 Januarij

www.libtool.com.cn

1868 omtrent een verzet tegen een dwangbevel van een polderbestuur, op grond dat op de polderkosten onwettig zekere uitgaven zouden zijn gebragt en daardoor de omslag te hoog was opgevoerd; en bij arrest van 26 October 1866, omtrent een verzet tegen een dwangbevel in zake van patentregt, op grond dat voor het onderwerp van den aanslag geen patentregt verschuldigd zou zijn.

www.libtool.com.cn

In het algemeen is dus bij den Hoogen Raad de opvatting van 's regters bevoegdheid ruim, en heeft men niet te vreezen dat de regterlijke magt in Nederland te ver voor de uitvoerende uit den weg zal gaan.

Maar ook de wetgevende magt moet den regter niet in het ambt treden. Grooten eerbied voor dit beginsel toonde de Tweede Kamer, toen zij op den 9 November 1815, met 53 tegen 27 stemmen, een wetsontwerp *tot valideverklaring van acten gepasseerd voor den Notaris J. G. le Sage ten Broek* verwierp. Dat wetsontwerp strekte om een aantal personen, wier acten, door de slordigheid van den notaris en dus buiten hunne schuld, aan nietigheid of nietigverklaring bloot stonden, van die nietigheid te ontheffen of (naar het spraakgebruik onder het oudere regt) *relief* te verleenen. Het werd verworpen, omdat het eene inmenging van den wetgever in de regtsbedeeling zou zijn geweest.

Sedert dien tijd gingen de beide Kamers in den regel tot de orde van den dag over omtrent alle adressen, waarin hare bemoeijing werd ingeroepen in zaken die bij de regterlijke magt behoorden. Evenwel zijn er enkele niet prijzenswaardige uitzonderingen bij de Tweede Kamer voorgekomen, waarin zij, hetzij uit een begrip van billijkheid, uit meewarigheid, of om welke reden dan ook, uitspraak heeft gedaan over onderwerpen, in art. 148 alinea 1 der Grondwet aangeduid. B. v.: den 2 December 1871 besloot de Tweede Kamer, een adres van zekere aannemers Geb. S., verzoekende vergoeding van schade ter zake van de hun door de officieren der genie voorgeschrevene wijze van werken bij het bouwen van een fort in de Bijlmermeer, in afschrift aan den Minister van Oorlog te zenden met verzoek om inlichtingen. Deze inlichtingen werden den 14 December 1871 door den Minister Engelvaart gegeven; zij bestonden in eenige feitelijke ophelderingen en wederleggingen van hetgeen de adressanten hadden aangemerkt op de wijze van werken der genie-officieren. De strekking der

inlichtingen was, dat de adressanten het aan zich zelve hadden te wijten, zoo zij het werk zonder voldoend onderzoek hadden aangenomen.

www.libtool.com.cn

De Commissie, in wier handen de inlichtingen werden gesteld, kwam tot de overtuiging, dat de adressanten schade hadden geleden ten gevolge van gebreken in het bestek, en concludeerde den 18 Maart 1872, dat de Kamer zou besluiten:

1°. nadere toelichting te vragen, op welke gronden het verzoek van adressanten om eene andere wijze van werken te mogen volgen, geweigerd is;

2°. aan de Regering in overweging te geven, of er niet redenen van billijkheid bestaan, om aan de adressanten vergoeding voor de geleden schade te verleenen. — Op den 22 Maart 1872 nam de Kamer het 1e punt van deze conclusie aan, maar verwierp het 2e, na eene beraadslaging, waarin werd opgemerkt, dat de adressanten reeds met de Regering over hunne aanneming hadden afgerekend, en dus het Rijk niet in regten konden aanspreken.

Den 3 April 1872 zond de Minister Delprat eene tweede nota van inlichtingen; de moeijelijkheden van het gemaakte werk, bestaande in de behoefte aan meer grondverplaatsing dan waarop bij de raming was gerekend, werden opgesomd, de redenen opgegeven waarom de Minister van Mulken in 1869 en 1870 niet was getreden in het verzoek der aannemers om verandering van het bestek; ook vermeldde de nota een uitstel van oplevering van circa een jaar, dat hun was verleend, en een bedrag van circa ƒ 30000 aan boete, dat hun was kwijtgescholden.

Over deze inlichtingen bragt de Commissie uit de Kamer op den 25 October 1872 verslag uit, en stelde, op grond dat de Minister van Oorlog in Julij 1869 niet had toegegeven aan het verlangen der aannemers tot wijziging van de wijze van werken en van de termijnen, deze conclusie: „aan de „Regering in overweging te geven of er niet redenen van „billijkheid bestaan om aan de adressanten vergoeding voor „de geledene schade te verleenen." Die conclusie werd den 6 December 1872 met 29 tegen 26 stemmen aangenomen, na een vrij uitvoerig debat, waarin de Minister van Limburg Stirum de handelingen van zijne voorgangers verdedigde, en zich bepaald ongenegen verklaarde om mede te werken tot het verleenen van de gevraagde vergoeding. Het bezwaar,

dat de zaak tot de twistgedingen over burgerlijk regt behoorde, werd in de Kamer geopperd, maar door den Heer Kappeyne, als lid der Commissie, bestreden op grond dat de adressanten geene vordering tegen het Rijk voor den regter konden brengen, dewijl zij afgerekend hadden, en dat de Kamer hier éénig en alleen voor eene vraag van billijkheid stond. M. i. kon deze opmerking volstrekt niet te kort doen aan de bedenking, dat het onderwerp van het verzoek uit zijnen aard bij den regter te huis behoorde, die dan ook zou kunnen en moeten beoordeelen, of het contract van aanneming naar strikt regt of naar billijkheid moest worden uitgelegd. Overigens bestond ook over de billijkheid van het verzoek veel verschil. Intusschen bleef het hier niet bij; blijkens de Memorie van Antwoord omtrent Hoofdstuk VIII der Staatsbegrooting voor 1874, maakte de Minister Weitzel, evenzeer als zijn voorganger, bezwaar tegen het verleenen van vergoeding; echter verklaarde hij in de zitting der Tweede Kamer van 17 December 1873 (op sterken aandrang van enkele leden), dat het laatste woord in deze zaak nog niet was gezegd en hij haar nader zou onderzoeken.

Eerlang volgde een nader adres van dezelfde aannemers, verzoekende om beoordeeling van hunnen eisch door eene speciale Commissie van vijf deskundigen, waarvan zij en de Minister van Oorlog ieder twee zouden benoemen, en deze vier den vijfde.

Den 21 Maart 1874 besloot de Kamer dit adres met verzoek om inlichtingen aan den Minister van Oorlog te zenden. Den 6 Mei 1874 werden de gevraagde inlichtingen gegeven, waarbij de Minister Weitzel bezwaar maakte, in een compromis te treden, maar mededeelde, eene speciale Commissie van onderzoek, uitsluitend tot zijne eigene voorlichting, te hebben benoemd. Inmiddels was reeds een tweede en soortgelijk verzoek van de aannemers van den bouw van een fort bij Pannerden ingekomen, verzoekende om eene billijke eindregeling van hunne vorderingen. Ook hieromtrent vroeg en verkreeg de Kamer inlichtingen; deze aannemers hadden nog niet met het Rijk afgerekend en konden dus zeer zeker eene vordering in regten instellen; over de som, die hun toekwam, had een onderzoek door deskundigen plaats gehad; en de Minister van Oorlog had hun een aanbod gedaan, hetwelk zij onvoldoende vonden.

Dezelfde Commissie uit de Kamer, als over de zaak van de Bijlmermeer, ook over deze aanvrage rapporterende, trad in een onderzoek van de punten van verschil *au fond*, en concludeerde: „tot betuiging van het leedwezen der Kamer, „dat door die inlichtingen niet is aangetoond, dat in het eigen „stelsel der Regering door het ministerieel aanbod aan den „eisch der billijkheid is voldaan." (23 Junij 1874). Tevens wachtte de Commissie uit de Kamer met het rapport over de zaak van Geb. S., tot na afloop van het onderzoek over hunne aanneming, dat door den Minister Weitzel bevolen was. Deze Minister deelde den 6 November 1874 aan de Kamer het verslag der Commissie van deskundigen mede, met afschrift van zijne afwijzende beschikking op de verzoeken van Geb. S., overeenkomstig het advies van die Commissie. Nu bragt de Commissie uit de Tweede Kamer een nieuw verslag uit (11 December 1874); zij oordeelde nu, dat aan de adressanten toch eene vergoeding toekwam omdat, hares inziens, de officieren der genie in 1869 de hoeveelheid van den te verwerken grond en de onkosten verkeerd hadden geraamd, en daardoor den aannemer in dwaling gebragt. De Commissie stelde de volgende resolutie voor: „De Kamer betreurt het, dat de Regering „geene vrijheid gevonden heeft, aan Geb. S. eene tegemoetko„ming voor de door hen geleden schade toetekennen, en be„sluit, dat een afschrift van dit verslag zal worden toegezon„den aan den Minister van Oorlog." Beide conclusiën werden den 18 December 1874 behandeld, en na een levendig debat, zoowel over de grondwettige vraag als over de bijzonderheden der beide zaken, aangenomen. Terstond daarop stelde de Heer de Roo van Alderwerelt, „ten einde een praktisch ge„volg aan de resolutiën der Kamer te geven," een amendement op Hoofdstuk VIII der Begrooting voor 1875 voor, om daarin een nieuw onderartikel te brengen, luidende: *Tegemoetkoming aan de aannemers van de forten bij Pannerden en in den Bijlmerpolder, Memorie.* Dit amendement werd met 36 tegen 32 stemmen aangenomen. Echter bleef de Minister Weitzel bij zijne meening en genomen beschikkingen omtrent de beide aannemers, blijkens zijne Memorie van Antwoord betreffende Hoofdstuk VIII voor 1875 aan de Eerste Kamer, nadat in het Verslag van die Kamer de toevoeging van het nieuwe onderartikel „een zeer bedenkelijk antecedent" was genoemd. Op Hoofdstuk VIII der Begrooting voor 1876 werd door de

Regering een post (onder-artikel 23*c*) gebragt: „*Nog te doene „betalingen aan den aannemer van het fort te Pannerden, over „vorige reeds afgesloten dienstjaren*, *f* 48,500." Het bleek echter uit de gewisselde stukken, dat dit bedrag moest strekken om hetgeen vroeger van Rijkswege aan dien aannemer was aangeboden, te betalen, en dat de Minister Enderlein, even als zijne voorgangers, geene vrijheid vond, iets meer te verleenen. Ten einde tot uitvoering van de vorige resolutiën der Kamer te komen, stelde de Heer de Roo, in de zitting van den 17 December 1875, voor, het onder-artikel aldus te lezen: *Tegemoetkoming aan de aannemers van de forten bij Pannerden en in den Bijlmermeerpolder en nog te doene betalingen over vorige reeds afgesloten dienstjaren*, *f* 148,500.

Bij de toelichting van dit amendement merkte hij op, dat, zoo ook dit niet mogt baten, de Kamer het initiatief zou kunnen nemen van eene wet, waarbij de betaling imperatief wierd voorgeschreven. De Heer Heydenrijck stelde voor, art. 23*c* onveranderd aan te nemen, maar er een nieuw art. 23*d* bij te voegen: *Tegemoetkoming aan de aannemers van de forten bij Pannerden en in den Bijlmermeerpolder*, *Memorie.* Beide amendementen werden echter verworpen, het eerste met 43 tegen 29, het tweede met 37 tegen 36 stemmen, en het onderartikel 23*c* aangenomen. Met deze stemmingen ontviel de parlementaire ondersteuning aan de adressanten en was de zaak ten einde. De geschiedenis dezer zaak geldt m. i. als waarschuwend voorbeeld tegen inmenging van de Tweede Kamer in de burgerlijke regtspraak, al is het met een oogmerk van billijkheid; zij maakt een pijnlijken indruk, wanneer men weet, dat al de achtereenvolgende Ministers van Oorlog, die bij de zaak betrokken werden, alleen uit gevoel van ambtspligt zich tegen den herhaalden aandrang der Kamer verzetten, en dit als eerlijke lieden behoorden te doen, terwijl zij geheel onverdiend daarover met verwijten werden overladen.

Een minder gewigtig voorbeeld, dat de Tweede Kamer somtijds in het gebied der regterlijke magt trad, vindt men in hare resolutiën van 27 Februarij 1877 omtrent de beschikking over goederen van de twee voormalige Doopsgezinde gemeenten te Dordrecht en te Maastricht. Vooral het laatste geval is opmerkelijk.

In 1828 was de Doopsgezinde gemeente te Maastricht op één lid na uitgestorven; de regtbank van eersten aanleg al-

daar ontzegde aan dat ééne lid zijne vordering om in het bezit der kerkegoederen te worden gesteld, verklaarde die goederen tot *bona vacantia* en benoemde daarover een curator, en later bij diens overlijden een nieuwen curator. In 1862 verklaarden eenige personen te Maastricht, eene nieuwe Doopsgezinde gemeente op te rigten, en vorderden afgifte van de bedoelde goederen. Tevens eischte het Rijk van den curator afgifte van die goederen *jure fisci*, als aan het Rijk vervallen. De regtbank wees de eerste vordering af, welk vonnis in appel door het Geregtshof in Limburg werd bevestigd in 1864; daarna wees de regtbank de goederen aan het Rijk in eigendom toe. Dit vonnis ging in kracht van gewijsde en werd uitgevoerd. In 1869 verzocht de Doopsgezinde gemeente te Amsterdam aan de Regering de uitkeering van die goederen ten behoeve van Doopsgezinde armen buiten Maastricht; in 1874 werd op dit verzoek afwijzend beschikt; de adressanten beklaagden zich hierover bij de Tweede Kamer, die inlichtingen vroeg en erlangde. Hoewel oplettend gemaakt op de bestaande regterlijke gewijsden over het eigendomsregt, nam de Kamer, met 40 tegen 24 stemmen, deze conclusie van hare Commissie aan: „dat art. 9 der armenwet ten deze „toepasselijk is, en daaraan alzoo alsnog behoort te worden „voldaan door bij Besluit het gebruik en het beheer te re„gelen van de fondsen der voormalige Doopsgezinde gemeente „te Maastricht, immers voor zoover niet blijkt dat deze be„paaldelijk voor de openbare eeredienst zijn bestemd ge„weest." — De toenmalige Minister van Binnenlandsche Zaken verklaarde vóór de stemming, die resolutie, indien zij genomen wierd, niet te zullen naleven; ook de Minister Kappeyne heeft daaraan geen gevolg gegeven, maar beloofde in de zitting der Tweede Kamer van 8 December 1877, te zullen onderzoeken, of de zaak voor het vervolg te regelen ware in overleg met Doopsgezinde gemeenten te Amsterdam en elders.

ART. 149.

De regterlijke magt wordt alleen uitgeoefend door regters, welke de wet aanwijst.

Het doel, waarmede bepalingen van gelijke strekking in onze vroegere Staatsregelingen werden geschreven, was om het instellen van gedelegeerde of gecommitteerde regtbanken ter beslissing van bepaalde geschillen tegen te gaan; van

zulke werktuigen ter willekeurige uitoefening van magt, had onze oude republiek enkele voorbeelden opgeleverd. Tevens werd de weg afgesneden tot het opdragen van regtspraak bij besluit, zoo als de Fransche Keizer somtijds bij decreet had gedaan.

www.libtool.com.cn

Het tegenwoordige artikel heeft hetzelfde doel. Intusschen beperkt het den wetgever eenigzins meer dan art. 164 der Grondwet van 1840. Immers de daar genoemde *regtbanken* zouden, naar het welmeenen van den gewonen wetgever, òf alleen uit magistraatspersonen òf uit dezen en ambtelooze burgers (kooplieden, vroedemannen, of gezworenen) kunnen bestaan. Nu evenwel gebiedt de Grondwet, dat bij uitsluiting *regters* met de regtspraak belast zullen zijn. Deze bepaling sluit den *unicus judex* in, maar den jury uit. Ik beweer niet, dat de Grondwet uitsluitend regtsgeleerde regters wil; integendeel, in het verband van dit artikel heeft het woord: *regters* eene uitgebreide beteekenis. De leden van krijgsraden, de militaire leden van het Hoog Militair Geregtshof, de nietgepromoveerde plaatsvervangende kantonregters en consulaire ambtenaren, nemen deel aan de regtspraak als *regters;* zij zijn daartoe, volgens de wetten, door den Koning benoemd. Maar eene wet, die de regtspraak zou opdragen aan eenige bij het lot aan te wijzen particulieren, ware ongrondwettig.

Misschien was het in 1848 niet goed gezien, den wetgever in deze zaak grondwettig te binden; maar tot heden bleek niet van eenige behoefte aan wijziging, want de jury wordt in Nederland slechts door zeer weinigen gewenscht.

ART. 150, alinea 2.

De wet regelt de wijze, waarop geschillen over bevoegdheid, tusschen de administratieve en regterlijke magt ontstaan, worden beslist.

De hier bedoelde wet bleef tot heden ontbreken; zij is niet gemakkelijk te maken. Deze alinea is eene van de weinige wijzigingen in de Grondwet, die aan de XXVII ontwerpen van 8 Maart 1848 zijn ontleend; zij werd in het XV^de^ van die wetsontwerpen voorgesteld, om den grondslag te leggen tot eene nieuwe regeling der conflicten, in den zin van het Koninklijk Besluit van 5 October 1822 (*Stbl.* N°. 44), hetwelk bij dat van 20 Mei 1844 (*Stbl.* N°. 25) met eenige overhaasting geheel was ingetrokken; de regeling bij besluit zou dan zijn

vervangen door eene meer volledige bij wet. Ook ware de strekking van die wet niet moeilijk te bepalen geweest; immers bij het VI^de^ wetsontwerp werd aan den Raad van State het doen van „uitspraak in administratieve regtszaken" opgedragen. Wanneer die bepaling in de Grondwet ware opgenomen, zou, ingeval van conflict van bevoegdheid tusschen den regter en de administratie, de Koning tot beslissing zijn geroepen geweest, na den Raad van State (en den Hoogen Raad?) te hebben gehoord.

Maar het VIe wetsontwerp is niet bij de grondwetherziening overgenomen; de Raad van State doet geene *uitspraak* over administratieve geschillen. Bijgevolg zal de wetgever, die aan art. 150 alinea 2 uitvoering wil geven, tusschen twee stelsels moeten kiezen: òf een nieuw hoog Collegie van Staat tot beslechting van conflicten, zoo als in Frankrijk bij de wetten van 4 Februarij 1850 en 24 Mei 1872 is ingesteld onder den naam van: *le tribunal des conflits;* òf eene opdragt van de beslissing over de vraag, wat tot de regterlijke bevoegdheid behoort, aan den Koning, zoo als in het Koninklijk Besluit van 1822 geschreven was.

Wel is waar heeft de Belgische Constitutie (art. 106) de uitspraak *sur les conflits d'attributions* aan het Hof van Cassatie opgedragen; maar deze bepaling hangt zamen met art. 95: „Cette cour ne connaît pas du fond des affaires." In Nederland zou het niet aangaan, door den Hoogen Raad, die in vele gevallen ten principale regtspreekt, over een conflict van bevoegdheid tusschen zich zelven en het administratief gezag te doen beslissen. De opdragt aan een *tribunal des conflits* heeft veel bezwaren; zoowel wegens de zamenstelling van dat collegie, hetwelk uit eminente regtsgeleerden, ook met de administratie vertrouwd, en toch buiten de regterlijke magt en de ambtenaarswereld staande, zou moeten bestaan, als wegens de werkzaamheden, die zeer weinige en toch van grooten invloed zouden zijn.

Het beslissen over conflicten door den Koning is eenvoudig en rationneel; maar de verantwoordelijke Minister kan daarbij niet altijd den schijn ontgaan van, in zijne betrekking, partij en regter te gelijk te zijn. Dit zal waarschijnlijk een hinderpaal tegen zoodanige regeling opleveren. In het Groothertogdom Luxemburg beslist het *comité du contentieux* uit den Raad van State over conflicten tusschen het regterlijk en het

administratief gezag; het deelt zijne beslissing in executoiren vorm aan de Regering en aan het betrokken regtscollegie mede. Vonnist de regter in strijd met eene uitspraak van het *comité du contentieux*, die hem bevoegd of onbevoegd verklaarde, dan wordt dat vonnis bij Koninklijk Groothertoglijk Besluit, den Raad van State gehoord, vernietigd (art. 29 en 33 wet van 16 Januarij 1866).

Bij het ontbreken van de wet, door art. 150 gewild, heeft de wetgevende magt echter in vele onderwerpen door speciale wetten de grenzen afgebakend van hetgeen ter beslissing van den regter en van de uitvoerende magt staat. De hoeveelheid conflicten, die kunnen voorkomen, is daardoor aanmerkelijk minder dan onder de vorige Grondwet. Doet zich echter enkele malen het geval voor, dat het regterlijk en het administratief gezag van hetzelfde geschil kennis nemen, dan beslist iedere autoriteit zelfstandig over hare eigene bevoegdheid; verklaren beide zich onbevoegd (*conflit négatif*), dan is er geene magt in den Staat, die een van beide kan dwingen, van de zaak kennis te nemen; verklaren beide zich bevoegd, dan blijft de beslissing bij de regterlijke magt, omdat, zoo als ik reeds bij art. 115 en 148 vermeldde, hare gewijsden met den sterken arm uitvoerbaar zijn, al ware het uitvoerend gezag overtuigd van hunne onwettigheid. Alleen eene uitdrukkelijke en speciale beschikking bij wet zoude aan een conflict eene andere oplossing kunnen geven.

Wel kan de Koning, hetzij in hooger beroep, of bij wege van vernietiging van een besluit van eene lagere autoriteit, beslissen of de regterlijke dan wel de administratieve magt bevoegd is; maar zelfs dit Besluit is voor den regter niet verbindend, indien deze over zijne eigene bevoegdheid anders mogt denken. Zulk een Besluit is dat van 12 Augustus 1868 (*Stbl.* N°. 120), vernietigende een besluit van den Gemeenteraad van Zwolle, waarbij deze zich onbevoegd had verklaard om te beslissen over het toelaten van Roomsch-Catholieke armen in het Vilsterenhuis te Zwolle; de Koning oordeelde dat die zaak bij den Gemeenteraad, en niet bij de regterlijke magt behoorde. Zoo evenwel de regter in het hoogste ressort had gemeend bevoegd te zijn over hetzelfde geschil te beslissen, zoude hij door het Koninklijk Besluit niet zijn verhinderd, een vonnis in dien zin te wijzen. Art. 127, 2°, en Art. 128 *Code pénal* zijn wel nooit afgeschaft, maar er is geen ge-

zag bij eenige wet aangewezen, dat eene overschrijding van magt, door den regter gepleegd, kan te keer gaan; en conflicten in den zin van die artikelen kunnen niet meer worden opgeworpen.

www.libtool.com.cn

Een bepaalde strijd van beslissingen, beiderzijds vormelijk op de wet steunende, deed zich voor in de zaak van eenen eisch tegen de Rijnspoorwegmaatschappij tot het doen ophouden van treinen te Nieuwersluis. Bij eene transactie, in 1842 gesloten, had zich de Rijnspoorwegmaatschappij jegens eenen particulier verbonden, alle treinen aan het station Nieuwersluis te doen ophouden. In 1869 had de Minister van Binnenlandsche Zaken krachtens art. 22 der wet van 21 Augustus 1859 (*Stbl.* N°. 98) bepaald, dat één sneltrein in iedere rigting dat station zoude doorrijden. De regthebbende uit de transactie eischte van de Spoorwegmaatschappij de nakoming der overeenkomst met schadevergoeding. Het Geregtshof in Utrecht wees den eisch toe en veroordeelde de Maatschappij om aan den Minister een voorstel tot wijziging der dienstregeling voor de winterdienst van 1869/70 in te zenden. Cassatie werd gevraagd, onder andere op grond, dat de dienstregeling eene regeringsdaad en dus geen onderwerp eener overeenkomst van burgerlijk regt is.

Bij arrest van 23 December 1870 verwierp de Hooge Raad den eisch tot cassatie, en overwoog onder andere, ten betooge dat de eisch niet in strijd was met de wet op de politie der spoorwegen: „dat, juist met het oog daarop, van de Maat„schappij is gevorderd de noodige wijziging in de dienst te „brengen of te doen brengen, en zij is veroordeeld een voor„stel tot wijziging dier regeling in te zenden; en dat de in„zending daarvan, wel verre van eene regeringsdaad te zijn, „geheel van haar afhangt." — In 1873 stelde de Minister van Binnenlandsche Zaken weder eene dienstregeling vast, waarbij één sneltrein van iedere zijde te Nieuwersluis doorrijden moest; ondanks vertoogen van de Maatschappij en met volkomene kennis van hetgeen in de zaak gebeurd was, volhardde de Minister bij die regeling voor de zomerdienst 1873. Belanghebbende dagvaardde nu de Maatschappij tot naleving van het contract door eene wijziging van de dienstregeling en tot betaling van eene schadevergoeding van *f* 25 per dag. Het Geregtshof in Utrecht ontzegde dezen eisch op grond dat de Maatschappij door overmagt (bestaande in de beschikking van

den Minister) was verhinderd het bedongene te praesteren.

In strijd met de conclusie van den Procureur-Generaal casseerde de Hooge Raad die uitspraak bij arrest van 6 Januarij 1875, waarbij werd beslist, dat art. 22 der wet op de politie der spoorwegen moest worden geacht de bevoegdheid tot dienstregeling aan den Minister alleen te hebben gegeven behoudens de regten vóór de invoering der wet door derden verkregen, en dat eene dienstregeling, waarbij dit beginsel niet was in acht genomen, geene overmagt voor de Maatschappij daarstelde. Bij arrest van het geregtshof in Utrecht van 26 April 1875 werd nu op de hoofdzaak beslist in dezen zin, dat de Maatschappij werd veroordeeld, in de dienstregeling de in de dagvaarding verlangde wijzigingen te brengen of te doen brengen, en daarvan aan het publiek kennis te geven, alsmede tot eene schadevergoeding van *f* 10 voor iederen dag sedert 15 Mei 1873, totdat alle treinen te Nieuwersluis zouden ophouden. Dit arrest is in kracht van gewijsde gegaan. In deze zaak is dus door de regterlijke magt uitdrukkelijk aan de spoorwegmaatschappij bevolen, ongehoorzaam te zijn aan een bevel, door den Minister krachtens de hem bij de wet toegekende magt gegeven [1]); er is een duidelijk aangewezen conflict geweest, en het regeringsgezag heeft moeten zwichten.

Iets dergelijks vond plaats in enkele van de, onder art. 148 door mij aangehaalde, regtsgedingen over liggers van wegen. Merkwaardig was ook de loop van een geschil tusschen de gemeenten Dockum en Oostdongeradeel. Op het grondgebied van laatstgenoemde gemeente is eene steenen brug over de Aalsumervaart, welke brug door en ten koste van de gemeente Dockum was gemaakt en onderhouden, tot dat deze beweerde dat, krachtens art. 231 der gemeentewet, dat onderhoud ten laste van Oostdongeradeel behoorde te zijn. In dit geschil deed de Koning, ingevolge en met toepassing van art. 132 der Grondwet, uitspraak bij Besluit van 28 November 1864 N°. 44, houdende: „dat de verpligting tot onderhoud

1) Niet minder vreemd is het, dat de Hooge Raad de bovengemelde uitlegging aan art. 22 der spoorwegpolitiewet van 1859 heeft gegeven, zonder stil te staan bij art. 58 van die wet, in welks ontwerp art. 22 was aangehaald als niet op de vroeger bestaande spoorwegen toepasselijk, maar dat door de Tweede Kamer opzettelijk werd geamendeerd om het op die spoorwegen wel toepasselijk te maken, zelfs in strijd met verleende concessiën.

„op de gemeente Dockum is blijven rusten." — Dockum betaalde dientengevolge wat toen aan de brug was ten koste gelegd; maar weigerde weinige jaren later eene betaling van gelijken aard. Toen Oostdongeradeel daarop Dockum in regten had geroepen tot betaling, weigerden gedeputeerde Staten van Friesland de gevraagde autorisatie aan het Gemeentebestuur van Dockum om zich tegen die regtsvordering te verweren. Bij Kon. Besluit van 17 October 1869 No. 14, werd die weigering gehandhaafd, voornamelijk op grond, dat het geschil door den Koning, als de hoogste administratieve regtsmagt uitoefenende, volgens de Grondwet was beslist. Niettegenstaande die nieuwe beslissing des Konings deed Dockum toch tegenspraak bij de regtbank te Leeuwarden en werd aldaar als procederende partij toegelaten; bij vonnis van 6 September 1870 ontzegde die regtbank den eisch van Oostdongeradeel, na te hebben overwogen, dat niet de Koning maar de regter bevoegd was om het geschil over de verpligting tot onderhoud te beslissen, als zijnde van privaatregtelijken aard. Nadat Oostdongeradeel van dit vonnis had geappelleerd, vroeg Dockum aan Gedeputeerde Staten magtiging om als geïntimeerde verwering bij het Geregtshof te doen. Toen deze geweigerd werd, kwam de gemeente weder in beroep bij den Koning, en ditmaal met gelukkig gevolg voor haar. Bij Kon. Besluit van 24 Mei 1871 No. 22, werd Dockum gemagtigd om verwering te doen tegen den eisch van Oostdongeradeel in hooger beroep. O. a. op deze overweging: „dat zeker tusschen de uitspraak en Ons voormeld „besluit (van 28 November 1864)" geen overeenstemming be„staat; maar dat omtrent de juistheid van eene beslissing door „den burgerlijken regter in eersten aanleg gegeven, alleen „door den hoogeren burgerlijken regter kan worden beslist; „en zeker in dezen stand der zaak geen andere weg kan wor„den ingeslagen *om zoo mogelijk een conflict te voorkomen*, dan „dat de zaak aan het oordeel van een hoogeren regter worde „onderworpen." Het proces werd nu voor het Geregtshof in Friesland gevoerd, dat bij arrest van 27 December 1871 het vonnis der regtbank bevestigde. Dit arrest is in kracht van gewijsde gegaan. — Niettegenstaande de (door mij) gecursiveerde woorden in het Kon. Besluit van 24 Mei 1871, komt het mij voor, dat in deze zaak wel degelijk een conflict van attributie heeft bestaan, en dat daarin door de regterlijke magt

in strijd met de op de Grondwet steunende uitspraak des Konings beslist is.

Op geheel exceptionneele wijze werd eene regterlijke uitspraak voorkomen, en een ander resultaat dan in de evengenoemde zaken verkregen door het Kon. Besluit van den 12 Mei 1869 (*Stbl.* N°. 86), waarbij twee besluiten van Gedeputeerde Staten van Zuidholland van den 1 Mei 1860 en van den 14 Oct. 1862 houdende goedkeuring eener keur van het waterschap de Zuidplaspolder, werden vernietigd, op grond dat eene bepaling van die keur omtrent het leggen van eenen dam in een der togten in den polder, op eene wijze werd toegepast, die niet met het algemeen belang strookte, namelijk om den aanleg van den spoorweg van 's Gravenhage naar Gouda te bemoeilijken. Door dit Kon. Besluit werd wel geen geschil beslecht, maar een burgerlijk proces afgesneden, nadat eerst een persoon in dienst van de Rijnspoorwegmaatschappij, beklaagd van overtreding der keur, aan de te dier zake aangevangen strafvervolging een einde had gemaakt door de betaling van het maximum der boete.

In de zitting der Tweede Kamer van den 9 December 1869 verklaarde de Minister Fock, dat hij de vernietiging der keur aan den Koning had voorgedragen, omdat het polderbestuur den aanleg van den spoorweg tegenhield, door, als voorwaarde voor zijne toestemming tot het afdammen, het maken van kostbare werken te eischen, die de Minister oordeelde, niet in het belang van het waterschap noodig te zijn; om die reden was art. 166 der provinciale wet op de keur toegepast, hoewel die keur zelve niet met het algemeen belang streed. Eene Regering, die over de toepassing van art. 166 der provinciale wet anders zou hebben gedacht, zou de moeilijkheid òf door toegeven òf door eene speciale wet hebben moeten oplossen; want van een proces werd geen goede uitslag te gemoet gezien.

Het kan dus niet ontkend worden, dat er behoefte bestaat aan eene wettelijke regeling der conflicten; maar niet ligt zal die regeling tot stand komen, tenzij de wetgever heenstappe over zeker mistrouwen in het uitvoerend gezag, dat dikwijls aan wetgevende vergaderingen eigen is, en de uitspraak over bevoegdheid in betwiste gevallen aan den Koning opdrage met zoodanige waarborgen van onpartijdig onderzoek, als de wetgever zal noodig achten.

ART. 152, alinea 2.

De criminele regtbanken zijn verpligt, elke in haar ressort, te zorgen dat zulks stiptelijk worde nagekomen.

De uitdrukking: *criminele regtbank* komt in de Nederlandsche wetboeken voor, namelijk: in de wet op de regterlijke organisatie, zoo als die in 1838 werd ingevoerd, art. 1, 2, 4, 6, 74 tot 82, 85, 95 en 106, en het Wetboek van Strafvordering, art. 466, welke bepalingen uitsluitend de Criminele regtbank in Holland betroffen, en reeds bij de wet van den 26 Mei 1841 (*Stbl.* N°. 16) werden afgeschaft. Het behoud van die benaming in de Grondwet van 1848 is dus eene onachtzaamheid; het is steeds als zoodanig beschouwd; geen der Ministers van Justitie, die aan eene nieuwe regterlijke inrigting hebben gearbeid, achtte zich verpligt, criminele regtbanken in de organisatie der regterlijke magt op te nemen.

In het Wetboek van Strafvordering, art. 422 tot 424, is de werkkring van de geregtshoven en regtbanken ten aanzien van dit artikel der Grondwet omschreven. Maar die bepalingen zijn nooit te stade gekomen, en het geheele artikel kan veilig worden gemist. De bevoegdheid, aan het politiek gezag (is hiermede de Koning bedoeld?) gegeven, om iemand, wegens redenen van staatsbelang, drie dagen achter slot te houden, heeft iets hatelijks, en beteekent, als middel van repressie, niets.

Art. 152 komt daarenboven geheel overtollig voor; art. 151 is omtrent inhechtenisneming volledig en laat aan den gewonen wetgever in alle opzigten genoegzame ruimte, ook in zaken van politieken aard.

ART. 156, alinea 1.

Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, en in strafzaken de artikelen der wet, waarop de veroordeeling rust, vermelden, en met open deuren worden uitgesproken.

Het woord: *vermelden* (in art. 172 der Grondwet van 1815 staat: *aanhaling van de artikelen der wet*) bekrachtigt hetgeen in art. 211 Wetboek van Strafvordering geschreven is, dat het vonnis, waarbij iemand veroordeeld wordt, den text der wet, welke wordt toegepast, moet bevatten. De waarborg voor dengene, die teregt staat, ligt niet zoozeer in het naschrijven en voorlezen van dien text, maar dáárin dat de regter

zich volkomen rekenschap geve van de toepassing der wet op het gebleken feit; bovenal is tegen willekeurige bestraffing gewaakt door de gewigtige bepaling, dat geene veroordeeling tot straf mag worden uitgesproken, dan die op eene *wet* rust.

Dat het woord: *wet* hier eene andere beteekenis zoude hebben, dan in andere artikelen der Grondwet, schijnt mij geheel onaannemelijk. Die meening van enkele schrijvers berust alleen op eene opmerking in het Voorloopig Verslag der dubbele Tweede Kamer, daartoe strekkende, dat ook provinciale en plaatselijke verordeningen zouden zijn bedoeld; op welke opmerking de Regering wel ten aanzien van art. 115 maar niet van dit artikel heeft geantwoord. Dit bewijst echter niet, dat de Regering het geopperde gevoelen deelde; want de opmerking was niet bij het Hoofdstuk *van de Justitie* (V^de^ wetsontwerp) gemaakt, en er behoefde dus te dier plaatse niet op te worden teruggekomen. Intusschen spreekt het van zelf, dat, al staat de wil van den grondwetgever vast, dat iedere straf op eene eigenlijke wet moet rusten, niettemin, volgens art. 3 der additionneele artikelen, verordeningen onder vorige staatsregelingen tot stand gebragt, die in 1848 kracht van wet hadden, daaronder zijn begrepen, onverschillig of zij den naam van *wetten* dragen of niet, zoo als; ordonnantiën, edicten, placcaten, resolutiën, publicatiën, willekeuren, octrooijen, keizerlijke decreten en souvereine besluiten (arrêtés-lois).

Maar onder vigueur der Grondwet zelve is het uitsluitend de wet die straffen bepaalt, even als reeds in de Grondwet van 1815, art. 172, hoewel in minder duidelijke bewoordingen, was aangeduid.

Voor de overtredingen van hetgeen verboden is bij algemeene maatregelen van bestuur, is de straf geschreven in art. 1 der wet van 6 Maart 1818 (*Stbl.* N°. 12), voor zoover die niet bij andere wetten is gesteld, namelijk bij wetten, waarvan de algemeene maatregelen uitvloeisels zijn, zoo als, onder vele voorbeelden, bij art. 53, 56, 64 en 65 der wet van 9 April 1875 (*Stbl.* N°. 67) over de spoorweg-politie. In deel I bl. 95 herinnerde ik aan de beraadslagingen over de wet van 1818, en dat, naar het toenmalig gevoelen van G. K. van Hogendorp, de wet niet alleen de straffen, maar ook de overtredingen behoorde te bepalen; om welke reden hij het ontwerp van die organieke wet ongrondwettig achtte. Onder de minderheid van 10 leden, die tegenstemden, was

echter ook de Heer Gendebien, die uitdrukkelijk erkende, dat volgens de Grondwet „les dispositions royales peuvent „ordonner et défendre." Zoowel die spreker als de groote meerderheid der Tweede Kamer die de wet van 1818 aannam, waren beter, dan op dat oogenblik van Hogendorp, in den geest der Commissie van redactie der Grondwet van 1815 doorgedrongen, blijkens het Journaal van Raepsaet (*Oeuvres*, VI p. 77 et 95). Immers die Staats-commissie droeg aan eene subcommissie uit haar midden het geven van een praeadvies op, over de wijzigingen, die in art. 32 der Grondwet van 1814 (over de magt van den Souvereinen Vorst) zouden moeten worden gebragt.

In het rapport van den Heer Elout namens die subcommissie werd onder andere geconcludeerd: „1°. que la commission, „tout en reconnaissant l'abus qui a été fait du pouvoir régle- „mentaire dans les dernières années du gouvernement autrichien „et dans tout le cours de notre réunion à la France, sous „Bonaparte, était cependant d'avis, qu'on ne pouvait restreindre „le pouvoir réglementaire du roi, sans entraver la marche du „service; qu'en conséquent elle était d'avis de ne pas parler, „dans la constitution, du pouvoir réglementaire; d'autant moins, „que si les réglements, que le roi donnera, sont en opposition „avec la loi fondamentale ou avec la loi, pour l'exécution de „laquelle il sont faits, les états-généraux peuvent les faire „retirer à leur session subséquente." Deze conclusie werd eenparig aangenomen, na verwerping van een amendement van Raepsaet: „d'obliger le roi de soumettre à l'assemblée des états- „généraux les réglements qui auraient été faits dans l'intervalle „de deux sessions." De Staats-commissie van 1815 erkende dus het regt des Konings om reglementen van bestuur te maken, hetzij tot uitvoering van de Grondwet of van wetten, en maakte zich alleen bezorgd, dat die reglementen met de Grondwet of wetten in strijd zouden zijn. Eene afbakening van het terrein van wetten en van reglementen in het algemeen werd door haar niet raadzaam geacht. Eenige dagen later rapporteerde Elout, namens dezelfde subcommissie, over de zamenstelling en den werkkring van den Raad van State. Na beraadslaging werd een artikel aangenomen, waarin voorkwam: „Le „roi soumet au conseil toute proposition à faire aux états- „généraux ou faite par eux, et *toute mesure générale, relative à „l'administration générale, ainsi qu'aux possessions d'outremer.*"

Deze laatste woorden werden bij de definitieve redactie van art. 73 der Grondwet van 1815 eenigzins omgezet, zoodat zij luidden: „*toutes les mésures générales d'administration intérieure „du royaume et de ses possessions dans les autres parties du „monde.*" Deze gewijzigde redactie drukte, nog meer dan de vorige, eene soort van gelijkstelling uit tusschen de algemeene maatregelen voor het Rijk en die voor de overzeesche bezittingen. — Deze geschiedenis van het artikel der Grondwet van 1815 geeft dus geen regt om aan zijne onbepaalde bewoordingen een zóó beperkten zin te hechten, als van Hogendorp in de zitting der Tweede Kamer van 17 Februarij 1818 deed, alwaar wij lezen: „Tant qu'il a eu l'honneur de présider „le conseil d'état, il n'a jamais connu d'autres maximes, sinon „que la sanction pénale insérée dans un réglement pour le „Royaume en général, rendait nécessaire une proposition de „loi aux Etats-Généraux." [1])

„Il sait qu'il est difficile de tracer la ligne de démarcation „entre les lois et les réglements généraux, mais il croit que „les publicistes s'accordent à voir dans la sanction pénale le „caractère indélébile de la loi. Les mesures d'administration „dont il est parlé à l'art. 73, sont des mesures pour l'exécu„tion des lois." Deze laatste zinsnede volgt niet noodzakelijk uit de vorige; maar al neemt men ook aan, dat de beroemde staatsman de Grondwet van 1815 beter verstond, dan zijne voormalige medeleden der Staats-commissie, dan nog heeft de wetgever de vraag in anderen zin, dan van Hogendorp bedoelde, beslist, door, in art. 1 der wet van 6 Maart 1818 (*Stbl.* N°. 12), de straffen te bepalen, en de omschrijving der overtredingen aan den Koning, bij algemeenen maatregel van bestuur, over te laten. Al ware die delegatie van magt zelfs in strijd met de Grondwet, hetgeen ik stellig ontken, zij zou moeten geëerbiedigd worden, omdat zij *wet* is. Art. 115 der tegenwoordige Grondwet laat hieromtrent geen twijfel over. Men mag hierbij niet uit het oog verliezen, dat volkomen dezelfde delegatie van magt ook voorkomt in die speciale wetten, welke uitdrukkelijk verwijzen naar de regeling van zekere

1) Daarin had van Hogendorp onbetwistbaar gelijk; maar juist daarom werd de wet van 1818 voorgesteld; deze sloot zich, volgens den Minister van Maanen, aan art. 484 *Code pénal*, en moest eene leemte in het algemeene strafregt aanvullen.

www.hbtool.com.cn

onderwerpen bij maatregelen van inwendig bestuur. Zoo draagt art. 10 der jagtwet aan den Koning op, te bepalen, welke handelingen verboden zijn ten aanzien van de zalmvisscherij, en art. 40 van die zelfde wet bepaalt straffen op de overtredingen van dat Koninklijk Besluit; gelijke opdragt en straffen voor overtredingen, die niet in de wet zelve, maar wel in het Besluit, zijn aangeduid, vindt men in art. 3 en 40 der wet op het begraven van lijken; art. 34 en 35 der wet op het veeartsenijkundig staatstoezigt, enz. Deze en vele andere wetten zouden aan ongrondwettigheid lijden, indien haar de maatstaf wierd aangelegd, dien van Hogendorp in 1818 wilde toepassen.

Ik meen dus, met allen eerbied voor de overtuiging van den Hoogen Raad, dat hij bij zijn bekend arrest van 13 Januarij 1879 is afgeweken van de betere regtsleer, die hij bij verscheidene vroegere arresten omtrent de overtredingen van algemeene maatregelen van inwendig bestuur had gehuldigd, met name bij de arresten van den 23 Maart 1874 en den 23 October 1876 (zie deel I bl. 96.) De nieuwe leer van het hoogste regtscollegie schijnt te zijn, dat de wet van 1818 niet toepasselijk is op de overtredingen van die algemeene maatregelen van inwendig bestuur, waarvan het onderwerp niet vooraf bij eene wet is omschreven, zelfs wat betreft die onderwerpen, waaromtrent de Grondwet geene wet vereischt; hieruit volgt dan de straffeloosheid van die overtredingen; en art. 1 der wet van 1818 wordt voortaan doelloos.

Deze nieuwe jurisprudentie rust op geen enkelen text van geschreven regt, maar alleen op eene theorie omtrent de afscheiding van staatsmagten, die misschien hare verdienste heeft, maar waarvan wij toch zien, dat zij reeds in 1815 ernstig betwist werd, en niet door de Commissie van grondwetherziening, misschien slechts door enkele harer leden, werd gehuldigd. — Thorbecke was, wel is waar, diezelfde theorie toegedaan, welke hij (in zijne *Bijdrage*, bl. 65) aldus resumeerde: „Een algemeene maatregel van bestuur onderstelt „telkens eene wet, waarvan hij het orgaan is, en die er de „sfeer van bepale." Maar, hoewel dit vreemd klinke, deze stelling van Thorbecke is m. i. juist de krachtigste veroordeeling van de nieuwe leer des Hoogen Raads. Immers, die staatsman wilde de theorie, die hij aanprees en noodzakelijk achtte (en wel in gelijke mate voor de overzeesche bezittingen

als voor het Rijk in Europa) *door de wet* hebben bekrachtigd. Hij deed, wat in hem was, om in 1848, hetzij bij art. 72, 104 of 117 eene definitie van algemeene maatregelen van inwendig bestuur in de Grondwet te doen opnemen. Maar te vergeefs. In 1852, tijdens zijn eerste Ministerie, toen de wet tot uitvoering van art. 117 der Grondwet werd voorgedragen, ontging hem eene geschikte gelegenheid, om het bedoelde punt door den gewonen wetgever te doen beslissen, omdat zijn ambtgenoot, de Minister Nedermeijer van Rosenthal, belast met de verdediging van het wetsontwerp, daarin bezwaar zag. In 1861, als lid der Tweede Kamer, deed Thorbecke eene poging om de door hem gewenschte definitie in de wet op den Raad van State te brengen; ook deze mislukte. En, daar hij *in jure condendo* zijn gevoelen geen ingang kon doen vinden, heeft hij, als Minister, herhaaldelijk, zelfs meer dan anderen, medegewerkt tot Kon. Besluiten, niet rustende op eene uitdrukkelijke opdragt bij voorafgaande wet, en waarbij niettemin zekere handelingen als overtredingen werden omschreven, en strafbaar gesteld volgens de wet van 1818. Ik meen dat de quaestie duidelijk en eenvoudig is uiteengezet door den Heer Mr. J. G. Kist, *de algemeene maatregelen van inwendig bestuur* (Amsterdam 1879), die leert, dat de koninklijke magt bij het nemen van zoodanige maatregelen, voor het Rijk in Europa alleen is beperkt: 1°. ten aanzien van de onderwerpen die de Grondwet aanwijst als te regelen door de wet; 2°. ten aanzien van de onderwerpen door eene wet geregeld of omschreven; 3°. ten aanzien van het bedreigen van straffen, omdat deze altijd in eene wet moeten worden omschreven.

Intusschen zal de nieuwe jurisprudentie van den Hoogen Raad den wetgever nu wel noodzaken te doen, wat hij tot nog toe bepaald niet wilde. Die jurisprudentie staat feitelijk gelijk met eene grondwetherziening en stelt een aantal algemeene verordeningen die eene halve eeuw of meer hebben gegolden, buiten werking. Dat de Hooge Raad bij die jurisprudentie volhardt, blijkt o. a. uit zijn arrest van den 12 April 1880, waarbij de verbindende kracht is ontnomen aan de Koninklijke Besluiten betreffende het oprigten van levensverzekeringen.

Reeds is eene wet voorgesteld en aangenomen, strekkende om de tienjarige volkstellingen te bevelen en de uitvoering

daarvan aan den Koning over te laten. [1]) Eene gelegenheid om eens voor goed uit te maken, hoever de algemeene reglementen kunnen gaan in de regeling van hetgeen niet uitdrukkelijk bij de Grondwet aan de wetgevende magt is voorbehouden, bood zich aan bij het wetsontwerp tot herziening der wet van 6 Maart 1818 (*Stbl.* No. 12), dat aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer, zitting $18\frac{7}{8}$, 81. Art. 1 van het wetsontwerp, zoo als het in December 1878 is voorgedragen, luidde: „Overtre„ding van een algemeenen maatregel van inwendig bestuur, „bedoeld in art. 72 der Grondwet, wordt in de gevallen bij „dien maatregel bepaald, voor zoover daartegen niet bij de „wet is voorzien en onverminderd de zwaardere straffen bij „de wet bedreigd, gestraft met geldboete van *f* 1 tot *f* 100, „en gevangenisstraf van 1 tot 14 dagen, te zamen of afzon„derlijk." In dit artikel en in art. 7 (overgangsbepaling) werd evenmin als in de wet van 1818, de leer van van Hogendorp, dat de strafbare overtredingen in de wet moeten worden omschreven, gevolgd, en werd de beperkende bepaling van Thorbecke, dat iedere algemeene maatregel van inwendig bestuur het uitvloeisel van eene voorafgaande wet moet zijn, niet opgenomen. Ook blijkt uit eenige Koninklijke Besluiten, van het ministerie Kappeyne afkomstig, dat dit Kabinet niet instemde met de jongste regtsleer van den Hoogen Raad. Men zie het Kon. Besluit van 9 April 1878 (*Stbl.* No. 22), bevattende eenige nieuwe bepalingen omtrent het baggeren, graven en visschen van eenige voorwerpen in rivieren en stroomen en langs de zeekusten; van 5 Augustus 1878 (*Stbl.* No. 105) betreffende het onderzoek van staatswege naar zeerampen; van 30 November 1878 (*Stbl.* No. 171) tot wijziging van een vroeger Besluit tot voorkoming van aanvaringen op de rivieren, stroomen enz. in het Rijk; van 1 December 1878 (*Stbl.* No. 172) tot wijziging van het reglement van politie voor het kanaal van *Zuidbeveland;* van 5 Februarij 1879 (*Stbl.* No. 30) tot vaststelling van een algemeen reglement van politie voor de rijks-kanalen; het laatste is zelfs uitgevaardigd na het arrest van den Hoogen Raad van 13 Januarij 1879. Intusschen is het geheele regtspunt aan de beslissing der wetgevende magt onttrokken door in het gewijzigde wetsontwerp (zitting $18\frac{7}{8}$, 40) art. 1 weg te laten,

1) Strikt genomen hebben de volkstellingen, van tijd tot tijd te doen, reeds een wettelijken grondslag in art. 3 Gemeentewet. Maar de bevolkingsregisters loopen het meeste gevaar door de nieuwe regtsleer. Zie Kon. Besluit 22 December 1849 (*Stbl.* No. 64).

zoodat art. 1 der wet van 1818 onveranderd is gebleven.

www.libtool.com.cn

De artikelen 2 en 3 der wet van 1818 bepaalden den aard en het maximum der straffen op overtredingen van provinciale reglementen, zoodat aan de Provinciale Staten werd overgelaten, onder goedkeuring des Konings, zoowel de overtreding als de mate van straf, binnen de grens van het maximum, te omschrijven.

Nadat art. 146 der Grondwet van 1815, waarnaar art. 2 der wet van 1818 verwijst, was vervangen door art. 131 der tegenwoordige Grondwet, scheen het aanvankelijk buiten twijfel, dat de wet in alinea 1 van dit artikel bedoeld, dus de provinciale wet, dit onderwerp zou regelen. Eene bepaling van een maximum van straffen kwam dan ook voor in het eerste ontwerp van provinciale wet (art. 54), maar werd uit het tweede ontwerp, zonder eenig bekend motief, weggelaten, zoodat art. 138 en 140 van die wet alleen de bevoegdheid geven om reglementen te maken, maar geene straffen op de overtredingen vermelden.

Deze leemte in de provinciale wet heeft tot veel verschil tusschen regtscollegiën en regtsgeleerden aanleiding gegeven, totdat de praktijk algemeen heeft berust in de beslissing van den Hoogen Raad bij arrest van 4 Mei 1858, dat art. 2 en 3 der wet van 1818, ook na de invoering der provinciale wet, het onderwerp uitsluitend bleven beheerschen; dat in de provinciale reglementen ook subsidiaire gevangenisstraf, bij wanbetaling der geldboete, kon worden bedreigd [1]), en dat in die reglementen niet, zoo als art. 466 *Code pénal* omtrent andere overtredingen bepaalt, over de bestemming der boete ten voordeele der gemeenten mag worden beschikt. Maar de gerustheid op deze beslissing werd geschokt, sedert de Hooge Raad bij arrest van 3 Junij 1879 besliste, dat de bepalingen van art. 2 en 3 der wet van 1818 alleen toepasselijk waren op overtreding van provinciale reglementen krachtens art. 131, maar niet op die krachtens art. 192 der Grondwet gemaakt. Bij het straks genoemde wetsontwerp werd uit dien hoofde voorgesteld, met name strafbaar te verklaren de overtredingen van de reglementen uit art. 138 en art. 140 der provinciale wet voortvloeijende (dus ook waterschapsreglementen); bij een te kwader ure in de zitting der

1) Dit punt heeft thans zijn belang verloren, nadat bij wet van 21 April 1864 (*Stbl* N°. 29) bepalingen zijn gemaakt omtrent de subsidiaire straffen bij wanbetaling van geldboeten in het algemeen.

Tweede Kamer van 4 Mei 1880 aangenomen amendement verdween de vermelding van die artikelen, zoodat de letter der wet van 25 Mei 1880 (*Stbl.* N°. 86) nu weder geen waarborg geeft tegen het buiten werking stellen van reglementen ten gevolge eener andere opvatting van de regterlijke magt. Den 25 October 1880 sprak de Hooge Raad een arrest uit, houdende dat een reglement betreffende de polders van eene provincie in het algemeen wel onder het bereik van art. 2 en 3 der wet van 1818 viel; maar niet een reglement voor een bijzonder waterschap.

Ondubbelzinnig vindt men in de wet van 25 Mei 1880 straffen gesteld op de ontduiking van provinciale belastingen. De Grondwet van 1815 kende geen provinciale belastingen; onder hare werking werd dus geene wet vereischt om straffen op de ontduiking daarvan te bepalen. Intusschen werden tollen, ten behoeve van eene provincie geheven, destijds niet als belastingen beschouwd; en de vraag ontstond, of de ontduiking van tolgelden op provinciale wegen strafbaar was als overtreding van eene provinciale verordening, dan wel volgens art. 4 van het Kon. Besluit van 29 October 1833 (*Stbl.* N°. 59) omtrent de tollen op rijkswegen, namelijk met geldboete ten bedrage van het 50-voudige tolgeld. Bij het Kon. Besluit van 5 Mei 1850 (*Stbl.* N°. 23) is het genoemde art. 4 toepasselijk verklaard op het doortrekken zonder betaling van tolboomen op provinciale wegen, maar met dien verstande dat de straf zoude zijn die in de wet van 1818 vermeld. De Hooge Raad achtte steeds dit Kon. Besluit verbindend, en paste op de overtreding daarvan art. 1 der wet toe; derhalve beschouwde hij het niet-betalen van tolgeld als eene overtreding van een algemeenen maatregel van inwendig bestuur, niet als eene ontduiking van eene provinciale belasting. [1])

Bij de provinciale wet, art. 116 en 117, werd het onderwerp der provinciale belastingen geregeld zonder vermelding van straffen op de ontduikingen.

Het gevolg van deze tweede leemte in die wet is geweest, dat bij ieder der verordeningen op de invordering van die belastingen gemaakt, straffen zijn bepaald; die verordeningen

1) Het Kon. Besluit van 5 Mei 1850 noemt geen artikel van de wet van 1818; maar art. 1 schijnt inderdaad bedoeld te zijn. De Minister Thorbecke kon dat Besluit contrasigneren, schoon het niet op eene voorafgaande wet rustte, zonder aan zijne opvatting van art. 72 der Grondwet ontrouw te worden; maar het Besluit is in strijd met de overtuiging, anders altijd door hem beleden, dat tollen, ten behoeve van eene provincie geheven, belastingen zijn in den zin van art. 129 der Grondwet.

zijn telkens aangehaald (niet textueel opgenomen) in de wetten tot goedkeuring der heffing. Men vindt die straffen dus niet in het *Staatsblad* vermeld; wel in de *Provinciale bladen*. In de mate van straf hebben de Provinciale Staten zich gehouden aan het maximum, genoemd in art. 3 der wet van 1818. Deze wijze van handelen is gevolgd sedert de vaststelling van het Reglement op het gebruik der provinciale steigers in Zeeland van 9 Julij, goedgekeurd bij Kon. Besluit van 26 Julij 1852 No. 17, aangehaald in de wet van 22 December 1852 (*Stbl.* No. 229). Niettemin besliste de Hooge Raad, mijns inziens teregt, bij arrest van 23 April 1878, dat art. 3 der wet van 1818 niet toepasselijk was op provinciale belasting-verordeningen. Bij dat arrest handhaafde de Hooge Raad echter eene strafbepaling, voorkomende in een Reglement op de heffing en invordering van havengelden in de provincie Groningen van 10 November, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 25 November 1863 No. 122, waarbij eene boete van *f* 3 tot *f* 15 gesteld was op de ontduiking van dat havengeld. En wel op grond: „dat in art. 2 der wet van „22 April 1864 (*Stbl.* No. 30), houdende bekrachtiging van de „heffing van het haven- en sluisgeld ten behoeve der provincie „Groningen, is bepaald dat het regt ingevorderd wordt naar „de reglementaire voorschriften, goedgekeurd bij Koninklijk „Besluit van 25 November 1863 No. 122; dat hieruit volgt, „dat de voorschriften voor de invordering der onderwerpelijke „belasting aan dit art. 2 kracht ontleenen en hierdoor gelijk „staan met elk voorschrift van de wetgevende magt uitgegaan." Naar deze leer moest de wetgever bij iedere provinciale belasting, waaraan wettelijke goedkeuring verleend wordt, de straf op de ontduiking bepalen, hetzij zelfstandig of door uitdrukkelijke goedkeuring van een provinciaal reglement, waarin zij genoemd is. Van een algemeen wettelijk maximum was dan geen sprake.

In denzelfden zin oordeelde de Hooge Raad bij arrest van 23 Junij 1878 omtrent straffen op het ontduiken der belasting op paarden en andere trekdieren in Noordbrabant.

Art. 1 der wet van 25 Mei 1880 veroorlooft thans aan de Provinciale Staten, geldboete van *f* 1 tot *f* 75, gevangenisstraf van 1 tot 7 dagen en verbeurdverklaring van voorwerpen, door fraude verkregen of dienende om fraude te plegen, tegen overtreders van provinciale belastingen te bedreigen.

Straffen wegens het overtreden van plaatselijke verordeningen berusten altijd op de gemeentewet, met deze onderscheiding, dat art. 161 tot 164 van die wet de maxima en minima voor de straffen bij politieverordeningen op te leggen bepalen, terwijl art. 270 tot 282 de straffen zelve in zaken van plaatselijke belastingen omschrijven.

Eindelijk bepaalt de wet van 12 Julij 1855 (*Stbl.* No. 102) in art. 1 tot 6, de grens der straffen, die bij keuren van waterschappen kunnen worden opgelegd; de aanduiding der overtredingen en het praeciese bedrag der straffen is aan de waterschappen, onder toezigt van Gedeputeerde Staten, overgelaten.

In den tegenwoordigen toestand onzer wetgeving is dus aan art. 156 der Grondwet voldaan. Iedere veroordeeling tot straf rust op eene wet; maar de wetgever delegeert voor een groot getal onderwerpen aan eene andere dan de wetgevende magt, de aanwijzing van hetgeen strafbaar is.

ART. 158, 1e zinsnede.

Van eene voorgevallene vacature wordt door den Hoogen Raad aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal kennis gegeven, die, ter vervulling daarvan, eene nominatie van vijf personen aan den Koning aanbiedt, ten einde daaruit eene keuze te doen.

Alleen omtrent den Hoogen Raad bepaalt de Grondwet, door wien de benoemingen geschieden. Omtrent alle andere leden en ambtenaren der regterlijke magt laat zij dit in het midden. Evenwel is bij geen der ontwerpen van eene nieuwe regterlijke inrigting eene andere wijze van benoeming der regterlijke collegiën voorgesteld dan door den Koning.

Het is bekend, dat zoowel de Staats-commissie als de Regering in 1848 hadden voorgesteld, art. 174 der vorige Grondwet, en dus de nominatie van de Tweede Kamer voor de benoeming der leden van den Hoogen Raad, te doen vervallen, en dat deze op aandrang van vele leden in de afdeelingen der Tweede Kamer weder in het Ve wetsontwerp is opgenomen, waarbij dan, ten einde den Koning eene ruimere keuze te geven, de nominatie voor iedere vacature op vijf, in plaats van drie personen, gesteld is.

Thorbecke verklaarde zich in zijne *Aanteekening* tegen het maken van deze nominatie, maar prees het in zijne *Bijdrage* aan.

Ik zoude aan zijn eerste gevoelen de voorkeur geven.

Natuurlijk is de nominatie voorgeschreven, opdat niet de Regering uit partijdigheid of gunst keuzen doe, die niet in het belang eener goede regtspraak zouden zijn. Maar is een dergelijk misbruik wel in mindere mate te vreezen van eene parlementaire meerderheid? Ieder, die het maken der nominatiën van nabij heeft gezien, weet, dat politieke en persoonlijke sympathieën daarbij bijzonder veel gewigt in de schaal leggen; niet in die mate, dat geheel onwaardige personen worden voorgedragen; maar persoonlijke voorkeur van invloedrijke leden der Kamer geeft toch den doorslag tusschen hen die in aanmerking komen. Ook is de vrije keuze des Konings uit vijf personen meer schijn dan wezen; vijf of, zoo er twee vacaturen te gelijk zijn, tien juristen op één oogenblik aan te wijzen, volkomen geschikt en genegen om zitting in den Hoogen Raad te nemen, is meestal niet gemakkelijk; van daar dat de Kamer er bijzonder aan hecht, aan wien zij de eerste en tweede plaatsen op het vijftal geeft; en, mogt het gebeuren dat de Regering niet een der eerste twee candidaten benoemt, dan wordt dit alligt voor een gemis van deferentie jegens de Tweede Kamer gehouden. Eindelijk is de zedelijke verantwoordelijkheid voor de keuze veel minder groot bij een Minister, die eene keuze moet voordragen uit een vijftal, en het liefst den eersten naam overneemt, dan bij een Minister die eene eigene zelfstandige voordragt doet. De Minister van Justitie, zelf regtsgeleerde, kan en moet weten, wie de bekwaamste en onafhankelijkste regterlijke ambtenaren zijn; de Kamer, welker leden voor het meerendeel geen regtsgeleerden zijn, weet dat minder goed. Het ondoelmatige van de bestaande bepaling werd in de zitting der Tweede Kamer van den 27 Maart 1873 aangewezen door den Heer Godefroi, bij de behandeling van een voorstel van den Heer van Eck, om uit het wetsontwerp omtrent eene nieuwe regterlijke inrigting de aanbevelingslijst weg te laten, welke de Hooge Raad aan de Tweede Kamer zendt. „Ik oordeel" zeide hij, „dat het „Grondwetsartikel, waarbij aan een politiek ligchaam wordt „opgedragen het maken van eene voordragt van leden van „een regterlijk collegie, is eene allerongelukkigste bepaling. „Ik heb het motief dezer bepaling nooit kunnen beseffen, „noch ooit eenig verband kunnen vinden tusschen het regt „aan de Tweede Kamer toegekend om eene voordragt te „maken voor eene vacature in den Hoogen Raad, en het

„beginsel dat voor dien Raad Ministers wegens ambtsmisdrij-
„ven teregt staan. — Vraagt men of die bepaling hier goed
„heeft gewerkt, dan is mijn antwoord, dat er zaken zijn waar-
„over men hier in het openbaar moeijelijk kan spreken, en
„die men beter in de coulissen behandelt. Maar niet ligt zal
„iemand, die langen tijd lid van de Kamer was, beweren dat
„nooit de politiek invloed heeft gehad op de voordragt van
„leden van den Hoogen Raad; dat nooit favoritisme, nooit
„redenen, vreemd aan de zaak, bij het opmaken dier nomina-
„tiën hebben gewerkt. — In de aanbevelingslijst van den
„Hoogen Raad ligt een middel tot tempering van het kwaad."
Het voorstel van den Heer van Eck werd met 44 tegen 21 stemmen verworpen.

Het is bekend, dat de aanbevelingslijsten, die de Hooge Raad, volgens het nog geldende art. 85 *wet op de R. O.*, inzendt, somtijds bij het maken der nominatie gevolgd, somtijds geheel ter zijde gelegd zijn; waartoe de Tweede Kamer ongetwijfeld het regt heeft.

Niet lang geleden deed zich de vraag voor, of de Grondwet toelaat, dat de nominatie worde achterwege gelaten, ten einde eene bestaande vacature te doen voortduren? Den 17 September 1878 gaf de Hooge Raad aan de Tweede Kamer kennis van het ontstaan eener vacature door het overlijden van den Raadsheer Voorduin, en diende eene aanbevelingslijst in voor de vervulling daarvan. In de zitting der Tweede Kamer van den 2 October 1878 stelde de Heer van de Werk voor, het opmaken der nominatie uittestellen tot na de behandeling der Staatsbegrooting voor 1879, en wel op grond dat de Kamer genegen zou zijn, bezuinigingen aan te brengen, en het dan overweging zou verdienen, of de Hooge Raad en de geregtshoven op hun maximum van leden behoorden te worden gehouden, dan wel, door vermindering van de posten voor traktementen van de raadsheeren, de gelegenheid daartoe moest worden afgesneden [1]).

De Kamer besloot tot het uitstel, waartoe zij voorzeker het regt had, omdat zij aan geen termijn is gebonden. In het Voorloopig Verslag omtrent Hoofdstuk IV (*Justitie*) der Staatsbegroo-

1) De wetten van den 10 November 1875 bepalen, dat de Hooge Raad 12 à 14, het Geregtshof te Amsterdam 9 à 10, de overige Geregtshoven 7 à 9 raadsheeren tellen. Den 2 October 1878 had de Hooge Raad 13 raadsheeren; de Geregtshoven waren op het maximum.

ting voor 1879 werd de wensch van vele leden, om den Hoogen Raad, de geregtshoven en regtbanken tot het wettelijke minimum te beperken, uitvoerig toegelicht, en bij de Memorie van Antwoord bestreden. Wat het getal raadsheeren in den Hoogen Raad betreft, herinnerde de Minister Smidt, dat het wettelijke minimum en maximum sedert de invoering der Nederlandsche wetgeving hetzelfde is gebleven; dat bij Kon. Besluit in 1838 de Hooge Raad is gebragt op 14 raadsheeren, in 1849 op 12, in 1852 op 13, en in 1875 (in verband met de wijzigingen der wettelijke bepalingen over het getal raadsheeren die in zaken van cassatie moeten zitten) op 14. Dienovereenkomstig werd dan ook in de artikelen der Begrooting, houdende de bezoldigingen der regterlijke magt, op het maximum van de leden der regtscollegiën gerekend. Maar tevens betuigde de Minister, dat hij de vervulling van de vacature in den Hoogen Raad niet zóó volstrekt noodzakelijk achtte, of deze kon nog wel eenigen tijd worden uitgesteld. Deze betuiging is moeilijk te rijmen met het beroep van den Minister op het Kon. Besluit van den 28 November 1875, waaraan de Hooge Raad, de Kamer en de Regering gevolg hadden gegeven door de voordragt en benoeming van een 14den raadsheer. Dat Kon. Besluit is ontegenzeggelijk verbindend, en de Minister verwierp het denkbeeld om het te wijzigen. Echter achtte hij het niet volstrekt noodig, dat het wierd nageleefd. In het Eindverslag vroeg de minderheid der Commissie van Rapporteurs, of art. 5 van Hoofdstuk IV niet met *f* 5000 (het traktement van den 14den raadsheer) moest worden verminderd?

Bij de behandeling in openbare zitting werden de artikelen, houdende de traktementen, stilzwijgend aangenomen, en geene enkele bezuiniging of wijziging in Hoofdstuk IV werd voorgesteld. Den 21 December 1878 eindelijk stelde de Voorzitter der Kamer voor, het opmaken der nominatie voor de vacature in den Hoogen Raad aan de orde te stellen op een nader te bepalen dag. De Heer Oldenhuis Gratama deed daarentegen het voorstel om de nominatie niet op te maken, maar trok dit in, omdat het hem gebleken was dat een besluit tot verwerping van het voorstel van den Voorzitter dezelfde beteekenis zou hebben. Het voorstel van den Voorzitter werd verworpen met 30 tegen 22 stemmen; de Voorziiter zelf stemde er tegen. Derhalve besloot de Kamer, hoewel de behandeling der Staatsbegrooting niet tot vermindering van de som voor

traktementen had geleid, de nominatie voor de vacature niet op te maken.

www.dbtnol.com.cn

Dit besluit is in het *Weekblad van het regt* en andere bladen beoordeeld; voornamelijk is daarbij de vraag behandeld: of de Kamer dan wel de Koning te beslissen had over het al of niet vervullen der vacature?

M. i. is de zaak eenvoudig. De wet, namelijk art. 84 en 110 met de bijbehoorende tabel der *wet op de R. O.*, draagt aan den Koning de benoeming der raadsheeren op, zoowel met inachtneming van art. 158 der Grondwet, als van het minimum en het maximum der tabel. Deze laatste is dus tot rigtsnoer van de uitvoerende magt geschreven, en het is aan den Koning om te bepalen, wat binnen die grens zal gebeuren. Hij doet dit, zoo als van zelf spreekt, bij organiek Besluit, waaraan de Minister zich bij de voordragt moet houden, en waarmede de benoeming moet overeenstemmen, totdat het mogt worden gewijzigd.

De Kamer, die geene nominatie wil maken, en de uitvoering van de wet volgens het geldende Kon. Besluit onmogelijk maakt, treedt wel niet zelve op het gebied van het uitvoerend gezag, maar belet toch de Regering om hare pligten in deze zaak waar te nemen en de wet uit te voeren.

Maar er is meer. De Tweede Kamer stond hier ook tegenover de letter der Grondwet. Op den 13 December 1875 was er, strikt genomen, geen vacature; er was alleen een Kon. Besluit, waarbij het getal raadsheeren op het maximum werd gebragt, en eene lijst van aanbeveling van den Hoogen Raad. Dit Kon. Besluit is toen uitdrukkelijk erkend als het éénige motief tot het maken van eene nominatie (*Bijblad* II bl. 633 en 719). Men hadde anders, naar de letter der Grondwet, kunnen beweren, dat de vervulling van eene nieuwe raadsheersplaats geene vervulling eener vacature was. Maar in 1878 was er stellig en ontwijfelbaar eene vacature door overlijden ontstaan in het op zijn maximum gebragte hoogste regtscollegie; van die „voorgevallen vacature" ontving de Kamer op de legale wijze kennis, en de Grondwet gebood haar, in dit geval eene nominatie aan den Koning aan te bieden. Dit *aanbieden* laat de Grondwet niet over aan de Kamer, maar schrijft het haar voor. Ware dit zoo niet, dan zou het aan de Kamer staan, den Hoogen Raad geheel te doen uitsterven, hetgeen ongerijmd ware. — Hiertegen is opgemerkt (in het

Weekblad), dat de woorden van art. 158: *ten einde daaruit eene keuze te doen*, evenzeer een gebiedend voorschrift behelzen ten aanzien van den Koning. Dit is zoo; maar volgens de wet op de Regterlijke Organisatie, die niet met de Grondwet strijdt, en in allen geval onschendbaar is, heeft de Koning de bevoegdheid om te bevelen, dat de Hooge Raad zal uitsterven tot op het minimum, of aangevuld worden tot het maximum; en die bepaling kan de Kamer niet maken, omdat de uitvoerende magt niet bij haar berust. Ik houd, om deze redenen, het besluit der Kamer van 21 December 1878 voor ongrondwettig. De plaats, door het overlijden van den raadsheer Voorduin opengevallen, is nog vacant, en in de begrootingen voor 1880 en 1881 (Hoofdstuk IV) is slechts op het traktement van 13 leden gerekend.

ART. 159.

De leden der Staten-Generaal, de hoofden der ministerieele departementen, de Gouverneurs-Generaal of de ambtenaren onder eenen anderen naam met gelijke magt bekleed in de koloniën of bezittingen des Rijks in andere werelddeelen, de leden van den Raad van State en de Commissarissen des Konings in de provinciën staan, wegens ambtsmisdrijven, ter vervolging hetzij van Koningswege, hetzij van wege de Tweede Kamer, te regt voor den Hoogen Raad.

Bij mijne aanteekening op art. 73, deel I bl. 106, deed ik opmerken, dat art. 159 buiten toepassing blijft, zoo lang de XIVde Titel van het Wetboek van Strafvordering, welke op art. 177 der Grondwet van 1815 berust, niet is herzien.

De artikelen 318 tot 336 van dat Wetboek zijn niet afgeschaft door de wet van 1855 omtrent de verantwoordelijkheid der Ministers, maar zij zijn alleen vervangen door art. 4 tot 28 van die wet, voor zooveel de eigenlijke ministerieele ambtsmisdrijven, opgesomd in art. 3, betreft. In art. 37 tot 39 *Indisch Regerings-Reglement*, art. 21 tot 24 *Reglement Suriname* en art. 21 tot 24 *Reglement Curaçao*, wordt wel naar de Grondwet en de strafwetten op ambtsmisdrijven verwezen, maar de strafvordering voor die der Gouverneurs niet geregeld. Ook art. 92, 1°. der wet op de R. O. is nog onveranderd, geldig, zoodat de Hooge Raad de éénige bevoegde regter is over gewone misdrijven van de bevoorregte personen in art. 159 der Grondwet genoemd, overeenkomstig art. 175 der vorige

Grondwet. Omtrent de andere ambtsmisdrijven is in 1848, zonder veel tegenzeggen, de zoogenaamde *garantie constitutionnelle* voor leden der Staten-Generaal en hooge staatsambtenaren afgeschaft; tevens is aan den procureur-generaal bij den Hoogen Raad het initiatief der strafvervolging ontnomen, zoodat hij alleen op bevel van den Koning of van de Tweede Kamer tot eene vervolging kan overgaan. Deze bepaling heeft iets zeer vreemds; van 's Koningswege kan nu de vervolging van een lid der Eerste of Tweede Kamer worden bevolen; maar daarentegen kan de Tweede Kamer eigenmagtig beslissen, dat een lid der Eerste Kamer of een aan de Regering ondergeschikt staatsambtenaar zal teregtstaan. Welke waarborgen voor de parlementaire vrijheid en tegen onbillijke vervolgingen heeft de grondwetgever toch in die voorschriften gezien?

Met uitzondering van de Ministers, zoude het, voor al de in art. 159 genoemde personen, voldoende geweest zijn in de Grondwet te bepalen, dat zij wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad zullen teregt staan. Op het privilegie, in andere constitutiën te vinden, dat een lid van eene der Kamers niet vervolgd kan worden, dan met verlof van de Kamer waartoe hij behoort, wordt ten onzent weinig prijs gesteld.

Overigens is in de thans bestaande strafwetten geen ambtsmisdrijf van een lid der Staten-Generaal bekend.

Verder is in art. 159 niet uitgedrukt, dat gewezen leden der Staten-Generaal of afgetreden ambtenaren voor den Hoogen Raad zullen teregtstaan wegens misdrijven, gedurende hunne functiën bedreven.

Praktische toepassing van dit artikel der Grondwet is nog niet voorgekomen; doet het geval zich voor, dan zal men voor moeilijkheden van vorm staan; ook in verband met art. 121 *Code pénal*, dat nog altijd van kracht is. Men zal dan eene speciale of gelegenheidswet moeten maken.

ART. 160.

De wet bepaalt welke andere ambtenaren en leden van hooge collegiën wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad teregt staan.

Ook dit artikel is vooralsnog krachteloos en met der daad geldt nog art. 176 der vorige Grondwet; immers in art. 92, 2° *Regterlijke Organisatie* zijn een aantal regterlijke en andere

www.libtool.com.cn

ambtenaren opgenoemd, die *wegens alle misdrijven, gedurende den tijd hunner functiën begaan*, voor den Hoogen Raad teregt staan, behalve wegens overtredingen. Den 6 April 1880 werd een wetsontwerp aan de Tweede Kamer aangeboden (*Bijlagen* 18$\frac{7}{8}$, 137) waarbij o. a. art. 92, 2° *Regterlijke Organisatie* werd gewijzigd in dien zin, dat alleen regterlijke ambtenaren voor den Hoogen Raad zouden teregtstaan, maar dan toch voor alle misdrijven, niet alleen voor ambtsmisdrijven. In het Voorloopig Verslag hierover uitgebragt, is opgemerkt, dat hiermede niet aan de Grondwet zou worden voldaan, die duidelijk alleen voor ambtsmisdrijven een *forum privilegiatum* wil toekennen. Dat dit de bedoeling van den grondwetgever was, schijnt mij ontwijfelbaar uit de geschiedenis der grondwetherziening. Maar verbiedt de Grondwet volstrekt, dat er eene wet worde gemaakt om aan eenige justitiabelen een ander *forum* te verleenen, dan aan andere; b. v. aan Prinsen van 't Koninklijk Huis?

ART. 162.

De Hooge Raad heeft het toezigt op den geregelden loop en de afdoening der regtsgedingen, alsmede op het nakomen der wetten bij alle regterlijke collegiën. Hij kan hunne handelingen, beschikkingen en vonnissen, wanneer die met de wetten strijdig zijn, vernietigen en buiten werking stellen, volgens de bepaling door de wet daaromtrent te maken.

De redactie van dit artikel is de voorname oorzaak geweest van het groote verlies aan tijd en arbeid, zoo bij het Ministerie van Justitie, als bij de Kamers der Staten-Generaal, aan het ontwerpen en behandelen van nieuwe regterlijke inrigtingen besteed.

De bewoordingen: *De Hooge Raad heeft het toezigt op het nakomen der wetten* en: *hij kan de handelingen* (van alle regterlijke collegiën) *vernietigen en buiten werking stellen, wanneer die met de wetten strijdig zijn*, omvatten zeer zeker de werkzaamheden, eigen aan een Hof van cassatie; maar heeft de grondwetgever deze alleen bedoeld? Ook een Hof van appel moet toezigt houden op den lageren regter, en moet zijne vonnissen vernietigen, wanneer hij in hooger beroep oordeelt, dat zij strijdig zijn met de wetten. Zou dus een Hooge Raad, die alleen Hof van appel ware, of die in sommige gevallen

www.libtool.com.cn

als Hof van appel en in andere als Hof van cassatie regtsprak, aan den eisch der Grondwet voldoen? [1])

Deze vragen beantwoordt noch de text noch de geschiedenis der Grondwet, zoo als wij die uit de *Handelingen* kennen. Reeds omtrent de bedoeling der Staats-commissie van 17 Maart 1848 bestaat onzekerheid. In de zitting der Tweede Kamer van 25 Mei 1859 voerde de Heer de Kempenaer over dit onderwerp het woord, en verhaalde uit eigen herinnering, dat de Heer Donker Curtius in die Commissie voorstelde: „de regterlijke „organisatie te vereenvoudigen door al de Hoven af te schaffen „en een aanzienlijk gedeelte van het hooger beroep in bur„gerlijke zaken bij den Hoogen Raad over te brengen." Met dit voorstel hadden zich de Commissie en de Regering vereenigd, en met die bedoeling was het woord: *vernietigen* in art. 162 gebruikt, hetwelk zoowel op arresten van cassatie als in hooger beroep paste. — Den 27 Mei 1859 sprak Thorbecke, „als getuige der grondwetherziening, belast met het opstellen „van de herziene Grondwet en van het rapport", deze bewering tegen, en hield vol, dat niet alleen de Commissie geen besluit in dien zin genomen, maar ook de Heer Donker Curtius in het geheel geen voorstel daartoe gedaan had. Alleen was de Staats-commissie tegen *provinciale hoven* gestemd geweest, en had, door de redactie van art. 162 en 163, aan den gewonen wetgever de gelegenheid willen geven, om die Hoven weg te ruimen. — De Minister Boot verklaarde dat Donker Curtius (toen nog in leven) hem de juistheid der herinnering van de Kempenaer had bevestigd.

Hoe dit zij, bij de schriftelijke en mondelinge behandeling in 1848 werd geene schets van eene nieuwe regterlijke inrigting gegeven. Den 21 Augustus maakte de Heer van Goltstein de aanmerking op art. 162, dat onder *alle regterlijke collegiën* ook het Hoog Militair Geregtshof zou zijn begrepen, terwijl hij liever de militaire regtspraak zelfstandig buiten toezigt van den Hoogen Raad wilde laten. De Minister Donker Curtius wees toen op art. 146 alinea 2, als die aan den gewonen wet-

---

1) Een afwijkend gevoelen, namelijk om het appel af te schaffen, en alleen het oordeel in cassatie aan den Hoogen Raad op te dragen, werd in 1860 met groote scherpzinnigheid door den Heer Wintgens verdedigd. Niettegenstaande mijn eerbied voor zijne groote regtskennis, kan ik deze meening niet met de Grondwet overeenbrengen. Art. 163 beveelt wel niet dat er Hoven zullen zijn, maar vermeldt *regtbanken van eersten aanleg*. Er worden dus collegiën van hooger beroep ondersteld, althans één zoodanig collegie.

gever volkomen vrijheid gaf in het regelen van de regtsmagt over het krijgsvolk en de schutterijen.

www.nlboot.com.cn

In het Verslag van de dubbele Tweede Kamer werd de juiste aanmerking gemaakt, dat door de woorden: *regterlijke collegiën* in art. 162, terwijl in art. 149 *regters* wordt gelezen, de kantonregters schijnen te zijn uitgesloten. „Men zou kun„nen beweren dat de vonnissen van kantonregters niet aan „*cassatie* onderworpen zijn. Men twijfelt echter niet of de „Regering zal zulk eene uitlegging, als geheel strijdig met „de bedoeling des grondwetgevers, verwerpen." De Regering antwoordde, dat de Kamer zich niet vergiste omtrent de bedoeling van het artikel; er was hier spraak van de geheele regterlijke magt, ook van de regters, die alléén regt spreken, zoo als de kantonregters, de presidenten der regtbanken en regters-commissarissen. — Alleen te dezer plaatse in de Handelingen wordt positief over *cassatie* gesproken. — Eerst nadat de grondwetherziening volbragt was, in het Rapport der gezamenlijke tijdelijke Ministers aan den Koning van 13 November 1848, sprak de Regering haar gevoelen uit over de vereenvoudigde regterlijke inrigting, die zij wenschte in te voeren. De geregtshoven en verscheidene regtbanken zouden verdwijnen; het hooger beroep in strafzaken zou worden afgeschaft; over alle vonnissen in het hoogste ressort zou de Hooge Raad oordeelen als Hof van cassatie, maar over de vonnissen der regtbanken in burgerlijke zaken als Hof van appel; eindelijk zoude ook de militaire regtspraak aan het toezigt van den Hoogen Raad worden onderworpen; bij dit laatste punt beriep het Ministerie zich op de bewoordingen van art. 162. Men mag gerust aannemen, dat zulk eene vereenvoudigde organisatie van den aanvang af in de plannen van den Minister Donker Curtius heeft gelegen, en dat hij die tijdig aan zijne ambtgenooten heeft medegedeeld; maar het is te betreuren, dat de hoofdtrekken niet duidelijk in de Grondwet zijn uitgedrukt, en zelfs de geheele schets aan de Staten-Generaal, tijdens de grondwetherziening, onbekend is gebleven.

Het ontwerp van regterlijke inrigting, dat aan de schets van 13 November 1848 het meest nabij kwam, is dat door den Minister Boot verdedigd; het hoofdbeginsel (omtrent den werkkring van den Hoogen Raad) werd den 27 Mei 1859 beslist door de verwerping van art. 41 in de Tweede Kamer met 41 tegen 22 stemmen.

Eerst wanneer uit de thans geldende wetten op de regterlijke organisatie een algemeen Wetboek zal zijn gemaakt, zoo als art. 146 Grondwet voorschrijft (zie boven bl. 20), zullen de quaestiën, uit de artikelen 162 en 163 gerezen, tot rust zijn gekomen; mogt vóór dien tijd de Grondwet worden herzien, dan zoude het hoog noodig zijn, den werkkring van den Hoogen Raad als Hof van cassatie beter te omschrijven, en uit te drukken, dat en hoeveel Hoven van appel er moeten zijn.

www.libtool.com.cn

ART. 164, 165 en 166.

Het 2de der VIII artikelen, op den 21 Julij 1814 tusschen Grootbrittannië en den Souvereinen Vorst overeengekomen omtrent de vereeniging van België met de Vereenigde Nederlanden, luidt: „Er zal niets veranderd worden in de artikelen „dezer Staatsregeling" [Grondwet van 1814], „welke aan alle „eeredienſten eene gelijke bescherming en gunst verzekeren, „en de toelating van alle burgers, welke ook hunne gods„dienstige begrippen zijn, tot openbare ambten en bedieningen „waarborgen." Dit artikel, even als het geheele diplomatieke stuk, was een blijk van staatkundig doorzigt bij den Souvereinen Vorst en zijn bekwamen en verlichten raadsman A. R. Falck. Het is bekend, dat de VIII artikelen niet zoozeer aan Nederland en België zijn voorgeschreven, als wel ten gevalle en op initiatief van de Nederlandsche Regering door Grootbrittannië als beschermende Mogendheid bekrachtigd. Daarbij moest de volkomen gelijke bescherming der godsdienstige gezindheden, die in Engeland zelf destijds nog volstrekt niet was ingevoerd, onaantastbaar en buiten geschil zijn, vóór dat de vertegenwoordigers der beide natiën met elkander in overleg traden over de voorwaarden der vereeniging; anders ware het te vreezen geweest dat zij nooit tot overeenstemming zouden zijn gekomen. Godsdiensthaat of vervolgzucht bestond destijds noch in het Noorden noch in het Zuiden; aan eene Catholieke staatkundige partij werd in de Vereenigde Nederlanden in 1814 en 1815 zelfs niet gedacht; maar er waren toch onder de Protestantsche meerderheid velen die met bezorgdheid opmerkten, dat van de bevolking van het nieuwe Koningrijk, ook van de Staten-Generaal, de meerderheid Catholiek zou zijn. In het Rapport der Commissie uit de dubbele Staten-Generaal van Augustus 1815 wordt die bezorgdheid duidelijk uitgedrukt; „om het evenwigt te herstellen en

„volkomen te maken," hadde die Commissie art. 133 van de Grondwet van 1814 gaarne willen behouden. [„De Christelijke „Hervormde godsdienst is die van den Souvereinen Vorst"]. Maar zij berustte er in, dat dit artikel verviel, vertrouwende onder andere „op de edele gevoelens van het thans regerende „Huis, 't welk gehechtheid aan de voorvaderlijke leer met „verdraagzaamheid in den volsten zin paart." De Staten-Generaal in dubbelen getale vereenigden zich eenparig met het rapport harer Commissie. In België was de moeilijkheid veel grooter; van de vaderlandsche partij aldaar, die den val van het Fransche Keizerrijk had toegejuicht en de bevrijding van al de Nederlanden als eene verlossing beschouwde, zag de groote meerderheid terug naar het tijdvak van het Oostenrijksche bestuur als naar „den goeden ouden tijd," en zou in de nieuwe Grondwet gaarne, voorzooveel de Zuidelijke provinciën betreft, de bepaling der oude Brabantsche charters hebben wedergevonden, dat alle regenten en magistraten de Catholieke godsdienst moesten belijden. Toen de Regering dit denkbeeld verwierp, sloeg de geestelijkheid alarm; er ontstond een noodlottig mistrouwen; algemeen maakte men zich bevreesd, dat het doel der „Hollanders" zou zijn om België van lieverlede protestantsch te maken. Het was de bepaling der VIII artikelen, die aan de Regering kracht gaf om in de Commissie van grondwetherziening in Mei 1815 het milde en heilzame beginsel der godsdienstige vrijheid en gelijkheid buiten discussie te stellen; en voortgaande op den ingeslagen weg, wist Koning Willem I diezelfde VIII artikelen onder de hoede der gezamenlijke Mogendheden te plaatsen, door te verkrijgen, dat zij in de Weener congresacte (art. 73) werden aangehaald, als „gelijke kracht en waarde hebbende, alsof zij woordelijk „in het tegenwoordige Traktaat waren ingelascht." — Deze plegtige volkenregtelijke bekrachtiging leverde weldra een behoorlijk motief op, om de ongunstige stemming der Belgische notabelen (796 tegen en 527 vóór de Grondwet) ter zijde te stellen, en die Grondwet den 24 Augustus 1815 uittevaardigen, op grond dat aan het bezwaar van de meerderheid in zake van godsdienst niet kon worden voldaan. Wel hebben die uitvaardiging tegen de gebleken meerderheid in, en de daaruit voortgevloeide strijd tusschen de Regering en den Bisschop van Gend zeer veel kwaad aan het jeugdige Vereenigde Koningrijk gedaan. Maar de afkondiging van de Grondwet mogt

toch destijds niet worden uitgesteld, en de Regering zou meer zijn verzwakt en weldra met schande gevallen, zoo zij op dat gewigtige punt ware gezwicht.

www.libtool.com.cn

Hoewel door de scheuring van het Rijk en de daarop gevolgde traktaten, art. 65, 66 en 73 der Weener congresacte zijn vervallen, zoo hebben echter België in zijne Constitutie van 1831, en Nederland in zijne herziene Grondwet, in 1840 en 1848, het beginsel van art. 2 der VIII artikelen behouden. En nu in de laatste jaren de godsdienstige onverdraagzaamheid op maatschappelijk gebied hier te lande en elders weder is toegenomen, moet men mijns inziens hopen en wenschen, dat deze grondwettige bepalingen niet, althans niet in hoofdzaak, worden gewijzigd. Al ware overigens eene herziening der Grondwet nog zoo gewenscht; zij zou te duur zijn gekocht, zoo zij inbreuk maakte op de vrijheid der godsdienstige belijdenissen en de gelijkheid van regt harer belijders.

Wat de redactie betreft, is het VI^de^ Hoofdstuk: *van de Godsdienst*, bij de herziening in 1848 niet gelukkig geweest. Die der vorige Grondwet was veel meer logisch en duidelijker, bij voorbeeld omtrent het verbod van alle geloofsvervolging (art. 188 oud, art. 164 nieuw); omtrent godsdienstige gezindheden, die nog niet hier te lande bestonden tijdens de vaststelling der Grondwet (art. 189 oud, 165 nieuw); omtrent de beperking der vrijheid van processiën (art. 191 oud, 167 nieuw); omtrent de zorg van den Koning voor en over de kerkgenootschappen (art. 194 oud, 169 en 170 nieuw). Al die wijzigingen werden voorgesteld zonder eenig praktisch nut; want de Regering bedoelde geene wezenlijke verandering te brengen in de verhouding tusschen den Staat en de Kerkgenootschappen; het was dan ook met blijkbaren tegenzin, dat de meerderheid der Staten-Generaal in die wijzigingen toestemde. De herziene zoowel als de oude Grondwet verwerpt het begrip van eene heerschende kerk, en wil geen staatsgezag over godsdienstige zaken, noch kerkelijk gezag over staatszaken. Maar eene radicale volledige scheiding van Staat en kerk werd door den grondwetgever niet bedoeld; de geheele behandeling van het VI^de^ wetsontwerp draagt daarvan blijk; en ten overvloede werd het den 6 October 1848 in de dubbele Tweede Kamer door den Minister van Heemstra uitdrukkelijk betoogd.

Het tijdelijke Ministerie gaf ook, in zijn Rapport aan den Koning van 13 November 1848 over de bezuinigingen in het

Staatsbestuur, een zeer gemotiveerd advies tot behoud der beide ministerieele departementen voor de Eerediensten, omdat er bij voortduring punten van aanraking tusschen de Regering en de kerkgenootschappen waren. In het Ministerie Thorbecke (van 1 November 1849) werden de departementen van Eerediensten respectievelijk aan de Ministers van Justitie en van Buitenlandsche Zaken opgedragen, en de traktementen van die Ministers (art. 1 der Hoofdstukken VI en VII) werden voor Memorie op de Staatsbegrooting gebragt; zoo als de Ministers Nedermeijer van Rosenthal en van Sonsbeeck op den 17 December aan de Tweede Kamer mededeelden, was dit eene proefneming, of de Ministeriën van Eerediensten konden worden gemist. Het bleef daarbij, tot dat op den 19 April 1853 weder afzonderlijke Ministers van Eerediensten optraden. Nadat de betrekkingen tusschen Staat en kerk de algemeene aandacht bijzonder hadden getrokken tijdens de invoering der bisschoppelijke hierarchie en de breede discussiën over de wet omtrent de kerkgenootschappen (wet 10 September 1853, *Stbl.* N°. 102), werd opzettelijk in de Staten-Generaal de vraag, of de departementen van Eerediensten nuttig en noodig waren, behandeld bij de Staatsbegrooting voor 1854. De uitslag van dat debat was, dat de Tweede Kamer art. 1 van Hoofdstuk VI (*Traktement van den Minister voor de Hervormde Eeredienst*) aannam met 45 tegen 16, en art. 1 van Hoofdstuk VII (*Traktement van den Minister voor de Roomsch-Catholieke Eeredienst*) met 49 tegen 15 stemmen, terwijl de Eerste Kamer de hoofdstukken eenparig aannam. De strijd tegen die afzonderlijke departementen werd hervat bij de begrootingen voor 1855, 1858 en 1859, maar met den uitslag, dat telkens eene kleinere minderheid tegenstemde. Bij de behandeling der Begrooting voor 1862 betuigde de Minister voor de Hervormde Eeredienst Jolles eene meer volledige afscheiding van Staat en kerk voortestaan, en kende aan de ministeriën voor de Eerediensten nog alleen een voorbijgaand karakter toe, totdat eenige bestaande banden zouden zijn losgemaakt. Bij de optreding van het tweede Ministerie Thorbecke werden bij Kon. Besluit van 31 Januarij 1862 N°. 46 de beide Ministeriën van Eeredienst tijdelijk in stand gehouden [1]), maar bij Besluiten van 21 April

1) Thorbecke achtte het bestaan van die departementen niet in strijd met de Grondwet; maar hij was voorstander van de combinatie met andere departementen, omdat z. i. ieder Minister eenen grooten werkkring behoorde te hebben. In de zitting der Tweede

1862 (*Stbl.* N°. 42 en 43) opgeheven, doch als afzonderlijke administratiën bij andere departementen gevoegd. Deze afzonderlijke administratiën verschilden alleen in naam van de vroegere Ministeriën van Eeredíensten. Dit werd bij een grondig debat over de Staatsbegrooting voor 1863 in het licht gesteld; bij de toenmalige stemming over Hoofdstuk III B (*Roomsch-Catholieke Eeredienst*) klom de minderheid in de Tweede Kamer tot 21 stemmen *tegen*.

Na een soortgelijk debat bij de Staatsbegrooting voor 1865 werden 23 stemmen *tegen* uitgebragt. Door den Heer van Heemstra en andere leden werd toen gewezen op het bezwaar in deze regeling, dat de Minister, tot wiens departement de afzonderlijke administratie voor de Roomsch Catholieke eeredienst behoorde, Catholiek moest wezen; de Minister, wien de administratie voor de overige Eeredíensten werd toevertrouwd, tot een ander kerkgenootschap zou moeten behooren; bij de vorige regeling kon dit geene praktische moeilijkheid geven; bij deze wel. In de zitting der Tweede Kamer van 16 November 1865 gaven de Ministers Cremers en Olivier uitzigt op de geheele opheffing der afzonderlijke administratiën voor Eeredíensten, waartoe in 1866 belangrijke stappen zouden worden gedaan. Zoodanige stap was inderdaad het Koninklijk Besluit van 9 Februarij 1866 (*Stbl.* N°. 10) daags vóór de aftreding van den Minister Olivier genomen, waarbij een tijdelijk collegie van toezigt over de goederen der Hervormde kerken voor den tijd van 3 jaren (tot 1 April 1869) werd ingesteld, om na dat tijdvak dit kerkgenootschap in het beheer zijner kerkegoederen geheel vrij te maken. De moeilijkheden, bij de uitvoering van dit Besluit ondervonden, toonden aan, hoe noode dit Staatstoezigt door de belanghebbende kerken werd gemist. Later werd de termijn tot 1 October 1869 verlengd. Bij de behandeling der Staatsbegrooting voor 1867 werden de Hoofdstukken IV$_B$ en VII$_C$ bestreden door leden, die de geheele opheffing der afzonderlijke administratiën, en anderen, die het herstel der ministerieele departementen verlangden,

---

Kamer van 25 November 1864 antwoordde hij aan leden die eene splitsing van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken verlangden: „Men wil van onze ministeriën kleine „departementen maken, met eenen kleinen werkkring, eene kleine taak, eene kleine „magt; administratieve afdeelingen; chefs de bureau die gemakkelijk buigen; welligt „referendarissen en commiesen van de Kamer; Mijnheer de President! Zoolang ik er ben, „zal dat niet gebeuren." Hetgeen Thorbecke aldus afwees, is den 6 November 1877 gebeurd.

terwijl buitendien eenige leden tegen alle Hoofdstukken van die Begrooting stemden; de minderheid *tegen* klom daardoor tot 30 in de Tweede en 6 in de Eerste Kamer.

www.libtool.com.cn

Het herstel van de ministerieele departementen voor de Eeredienſten bij Kon. Besluiten van 2 Januarij 1868 (*Stbl.* N°. 1 en 2) was voor korten tijd; de daarnaar ingerigte Hoofdstukken X en XI der Staatsbegrooting voor 1868 werden wel aangenomen, maar met de wetenschap, dat het Ministerie van 3 Junij 1868 op dien maatregel zou terugkomen; en bij Koninklijke Besluiten van 29 Julij 1868 (*Stbl.* N°. 115 en 116) werd de inrigting, zoo als die in 1867 geweest was, weder ingevoerd. Voor het eerst in het *Staatsblad* werd in den considerans van deze Besluiten gewag gemaakt van „het staats-„regterlijk beginsel van scheiding van Kerk en Staat", als waarmede de voortdurende instandhouding van de Ministeriën van Eeredienſten niet zou strooken. Bij de behandeling der Staatsbegrooting voor 1869 verdedigden de Ministers van Lilaar en van Bosse dezen maatregel, als een stap om tot de geheele afscheiding der kerken van den Staat te komen; eene minderheid van 14, die zich in de Tweede Kamer tegen Hoofdstuk IVB verklaarde, bestond uit leden, die het behoud der departementen van Eeredienst hadden gewenscht. Bij uitstek breed was de behandeling van diezelfde Hoofdstukken der Staatsbegrooting voor 1870, bij welke gelegenheid de genoemde Ministers verklaarden, dat voor de opheffing der afzonderlijke administratiën, hoe wenschelijk ook, de tijd nog niet was gekomen. De minderheid in de Tweede Kamer tegen Hoofdstuk IVB beliep weder 14; ditmaal waren deze leden voorstanders van de onverwijlde afschaffing der administratiën voor Eeredienſten; tegen Hoofdstuk VIIc stemden 27 leden in de Tweede, en 13 in de Eerste Kamer, omdat velen ontevreden waren over het gebrekkige toezigt op de kerkegoederen der Hervormden. Bij Koninklijk Besluit van 29 October 1870 (*Stbl.* N°. 173) werden de beide bijzondere administratiën opgeheven, en de werkzaamheden voor de Regering voortvloeiende uit art. 164 tot 167, 169 en 170 der Grondwet aan den Minister van Justitie, die uit art. 168 aan den Minister van Financiën, en de zorg voor de Eeredienſten in de koloniën en overzeesche bezittingen aan den Minister van Koloniën opgedragen. Bij de Staatsbegrooting voor 1871 (credietwetten) werd deze maatregel besproken, bepaald met het oog op de

vraag, of eene zóó ingrijpende verandering mogt worden gebragt in eene voorloopige Begrooting, door demissionnaire Ministers verdedigd?

www.libtool.com.cn

In de zitting der Tweede Kamer van 22 December 1870 stelde de Heer de Brauw voor, art. 2 van Hoofdstuk IV (*Justitie*) te verminderen met *f* 8550, zijnde het bedrag der bezoldigingen van ambtenaren, die van de administratiën voor de Eeredienſten naar het Departement van Justitie zouden overgaan. Dit amendement werd met 37 tegen 36 stemmen verworpen. De opheffing der afzonderlijke administratiën is door deze stemming een voldongen feit geworden; maar de discussiën na dien tijd gevoerd, over de intrekking van Keizerlijke decreten omtrent de kerkfabrieken (wet van 26 Junij 1876 *Stbl.* N°. 125); over de subsidiën voor kerken en pastorijen op de Staatsbegrooting, op de provinciale en gemeentebegrootingen bij verschillende gelegenheden; over de regten van collatoren en floreenpligtigen; over de theologische faculteit aan de rijkshoogescholen; dit alles toont hoe er ook nu nog veelbeteekenende punten van aanraking tusschen het Staatsbestuur en de kerkgenootschappen zijn. Ook is het opmerkelijk, dat nooit in zóó sterke mate, als na 1870, kerkelijke partijen als staatkundige zijn opgetreden, en bij politieke verkiezingen het kerkelijk geloof of begrip tot maatstaf is gesteld.

Scheiding van Staat en kerk is m. i. geen eisch der Grondwet; zij is evenmin een duidelijk geformuleerd beginsel van staatsregt; zij kan eene staatkundige leus zijn, en beteekent alsdan maar al te dikwijls: vijandschap van eene heerschende partij tegenover de kerk of tegenover een kerkgenootschap. Strekt zij daarheen, dan strijdt zij met de Grondwet, die den Staat wel boven de kerk stelt, maar met het doel om haar wel te doen, niet om haar te drukken. Beteekent zij alleen de uitsluiting eener heerschende kerk en van bemoeijing van de Regering met het godsdienstige geloof der individuen, dan is zij zeker eene goede zaak; maar die geene ernstige bestrijding in Nederland heeft te duchten.

Hoewel het gebruik van verschillende uitdrukkingen voor dezelfde zaak niet wenschelijk mag heeten, zoo lijdt het toch geen twijfel, of de woorden: *kerkgenootschappen* in art. 165, 169 en 170, en: *godsdienstige gezindheden* in art. 83, 125 en 168 der Grondwet, beteekenen hetzelfde. Ook in het verschil

van uitdrukking in art. 164: *godsdienstige meeningen*, in art. 166: *godsdiensten*, en in art. 194: *godsdienstige begrippen* schijnt geen verschil van bedoeling te zijn gelegen. Menschen, wier godsdienstige meening negatief is, d. i. die onkundig zijn van Gods bestaan, of dat loochenen, zijn in art. 164 en 166 niet aangeduid, dus ook niet begunstigd; maar het regt om ongemoeid te gelooven, wat ieder wil, brengt stellig ook het regt mede om ongemoeid geen godsdienstig geloof te hebben; en eene analogie, die niet kan of mag worden afgewezen, vordert, dat ook de atheïsten niet van burgerlijke betrekkingen worden uitgesloten. Toen de Heer van Houten in de zitting der Tweede Kamer van den 24 Mei 1878 sprak over *het regt van het ongeloof*, heeft hij dit waarschijnlijk bedoeld. — Maar de grondwetgever heeft zich nergens op een ongodsdienstig standpunt geplaatst; zoowel de Regering als de vertegenwoordiging in 1848 erkenden de godsdienst en de vrijheid van godsdienst beide als zielsbehoeften van den mensch.

In de aangehaalde artikelen 83 en 125 der *Grondwet*, in art. 29 *Regterlijke Organisatie*, art. 18 *wet notarisambt*, art. 39 en 65 *gemeentewet*, art. 1948 *Burgerlijk Wetboek*, art. 183 *Wetboek van Strafvordering* en in andere wetten is omtrent den eed van zuivering, den ambtseed en den eed van getuigen in regtsgedingen uitdrukkelijk bepaald, dat die *door elk naar de wijze van zijne godsdienstige gezindheid* [1]) wordt afgelegd of vervangen door eene belofte (of verklaring). In andere wetten komt die bijvoeging niet voor, en wordt alleen van *eed of belofte* (*verklaring*) gesproken, zooals in art. 38, 45, 47, 51 en 52 *Grondwet*, art. 5, 6, 11 *Indisch Regerings-Reglement*, art. 71 *wet lager onderwijs*, art. 69 *wet middelbaar onderwijs*, art. 28 *wet hooger onderwijs*; in andere wordt eenvoudig *de eed* vermeld, b. v. van den voogd en den toezienden voogd (art. 419 en 426 *Burgerlijk Wetboek*), van de partijen in een regtsgeding (art. 1966 *Burgerlijk Wetboek*), omtrent de beëediging van koopmansboeken (art. 10 *Wetboek van Koophandel*), van deskundigen (art. 224 *Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering*). Het is niet aannemelijk, dat deze drieërlei uitdrukkingen in verschillende wetten, waarbij geheel dezelfde *ratio legis* bestond, verschillende kracht zouden hebben; en teregt werden tot nog toe al die wetten algemeen zóó toegepast, dat bij iedere eeds-

[1]) De Fransche text der Grondwet van 1815 heeft: *suivant le rit de son culte.*

aflegging gelet worde op de godsdienstige gezindheid van den te beëedigen persoon, natuurlijk voorzoover die bekend is aan de overheid, die den eed afneemt. Het voorschrift in zeer algemeene termen omtrent den vorm der eeden, in art. 30 Souverein Besluit van 11 December 1813 (*Stbl.* N°. 10), is ingetrokken bij art. 24 der wet van 29 Junij 1854 (*Stbl.* N°. 102), zoodat die vorm zich nu alleen regelt naar het voorbeeld der aangehaalde artikelen van de Grondwet.

www.libtool.com.cn

Bij Koninklijk Besluit van den 26 October 1818 is bepaald, dat Israëlieten den eed afleggen naar het algemeen gebruikelijke formulier, maar met gedekten hoofde; [1]) op den 28 Junij 1871 casseerde de Hooge Raad, wegens schending van dat Besluit, een arrest in eene strafzaak, omdat een der getuigen, die aan het Hof verklaard had, Israëliet te zijn, echter op zijn verlangen met ongedekten hoofde was beëedigd. Ook vroeger was in gelijken zin beslist.

Omtrent het doen van eene belofte, in plaats van eenen eed, is de Hooge Raad zich dus verre gelijk gebleven in de leer, dat dit dan alleen moet plaats hebben, wanneer degene, die den eed zou moeten afleggen, tot eene godsdienstige gezindheid behoort, wier leer den eed verbiedt, en dat: *godsdienstige gezindheid* hetzelfde beteekent als: *kerkgenootschap*. Merkwaardige beslissingen zijn die van 11 Maart 1856, dat een doctor in de regten, die den eed als advocaat (art. 5 *reglement van orde en discipline*) niet wilde afleggen met de woorden: „Zoo waarlijk helpe mij God almagtig," maar alleen wilde beloven, en daarbij verklaarde tot geene godsdienstige gezindheid te behooren, niet als advocaat mogt worden toegelaten; van den 1 Augustus 1862, dat een getuige in eene strafzaak, die ter teregtzitting opgaf tot de Doopsgezinde kerk te behooren, teregt is toegelaten om onder belofte, in plaats van eed, getuigenis af te leggen, en dat die getuige, toen het later bleek dat zijne verklaring valsch was geweest, wegens valsch getuigenis moest worden veroordeeld, ofschoon het tevens was gebleken dat hij tot een ander kerkgenootschap dan het Doopsgezinde behoorde; van 6 November 1867, dat een getuige in eene strafzaak, die opgeeft, wel tot het Her-

---

1) Dit Kon. Besluit is niet in het *Staatsblad* geplaatst; het komt intusschen geheel overeen met een Kon. Decreet van 12 Sept. 1808 (in de *Koninklijke Courant* voorkomende), waarbij de vroegere Joden-eed (*more Mosaico*) werd afgeschaft.

vormde kerkgenootschap te behooren, maar toch een godsdienstig bezwaar tegen het afleggen van den eed te hebben, niet kan volstaan met eene belofte, maar moet worden gestraft wegens onwilligheid (art. 180 *Wetboek van Strafvordering*) [1]); van 28 September 1874, dat het nalaten van de eedsaflegging van een getuige in eene strafzaak, zonder dat blijkt van eene wettige reden voor dat nalaten, de nietigheid van het arrest in die zaak ten gevolge heeft, al is het met uitdrukkelijke toestemming van den procureur-generaal en den beklaagde geschied.

Kort geleden werd de wetgevende magt bij de vraag over de bedoeling der Grondwet ten aanzien van den eed betrokken.

In een wetsontwerp omtrent de beëedigde vertalers stond (art. 3): „Hij die aan de vereischten van art. 1 of art. 2 vol„doet, legt ter openbare teregtzitting van de regtbank, naar „de wijze zijner godsdienstige gezindte, den eed of de belofte „af, dat hij zijne pligten als vertaler met naauwgezetheid zal „vervullen." De Heer van der Kaay stelde voor, dit artikel te amenderen door weglating der woorden: *naar de wijze zijner godsdienstige gezindte;* en beweerde in zijne schriftelijke toelichting tot dit voorstel, „dat aldus de strijd zou worden ont„gaan met art. 164 der Grondwet." In de zitting der Tweede Kamer van 3 April 1878 nam de Minister Smidt die wijziging over. Nadat uit de discussie, bepaald uit de adviezen van den Minister en den voorsteller, was gebleken, dat de bedoeling van deze wijziging was, dat de eed of de belofte door ieder, naar mate van zijne individueele *begrippen*, zou worden afgelegd, stelde de Heer Mackay voor, in het artikel in te lasschen: *op de wijze zijner godsdienstige gezindheid.* [2]) De Minister en de Heeren van Houten en van der Kaay bestreden dit voorstel, en leerden, dat zij die tot een kerkgenootschap, dat den eed veroorlooft, of tot geen kerkgenootschap behooren, met eene belofte in plaats van eed moeten kunnen volstaan. De Heer Wintgens vroeg, of de Regering raadzaam achtte, eene gelijke bepaling, als die zij nu verdedigde, op

---

1) Tegen dit arrest schreef de Heer de Leao Laguna in de *Nieuwe Bijdr. voor Regtsgeleerdheid* 1868 bl. 303 een vertoog; zijne leer strekt daarheen dat niemand verpligt is den eed af te leggen.

2) Men vernam in de Tweede Kamer, bij dit en het latere daaruit voortgevloeide debat, fijne onderscheidingen tusschen de woorden: *gezindte* en *gezindheid.* Het laatste verdiende zeker de voorkeur, omdat het in de Grondwet en de Wetboeken gebruikt wordt.

te nemen omtrent den eed voor de aangifte der successie in de regte lijn? Deze vraag werd niet beantwoord, het amendement van den Heer Mackay met 41 tegen 33 stemmen verworpen, en art. 3 aangenomen. In de zitting der Eerste Kamer van 3 Mei 1878 bestreed de Heer van Akerlaken het wetsontwerp wegens de redactie van art. 3, waarop de Minister Smidt antwoordde, dat eene belofte, door wien ook afgelegd, in regtskundigen zin gelijk staat met een eed. De Eerste Kamer nam het wetsontwerp aan met 24 tegen 10 stemmen (Wet 6 Mei 1878, *Stbl.* N°. 30). — Op den 24 Mei 1878, bij de behandeling van het wetsontwerp tot uitbreiding van het regt van successie, werd in de Tweede Kamer opgemerkt, dat bij art. 4 en 5 van dat wetsontwerp wel de artt. 28 en 29 van de vroegere wet op het regt van successie (omtrent den eed) werden gewijzigd, maar de woorden: *elk naar de wijze zijner godsdienstige gezindheid* in art. 28 (oud) onveranderd waren gelaten. He Heer Heydenrijck en andere leden riepen nu de Regering en de leden der meerderheid van 3 April 1878 op, om voor te stellen, deze woorden uit dat artikel weg te nemen.

Zoodanig voorstel werd echter niet gedaan, en de Minister Gleichman weigerde zijne meening te zeggen over de vraag, of, volgens art. 28, een aangever, die niet tot eene Doopsgezinde gemeente behoort, kan volstaan met eene verklaring in plaats van eed. — In het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer werd dezelfde vraag gedaan; de Minister antwoordde daarop schriftelijk: „De Regering zou ongaarne beslissen, dat alleen „hij die bewijst tot eene Doopsgezinde gemeente te behooren, „ter zake van gemoedsbezwaar tegen den eed, met de ver„klaring, die aan den eed gelijk staat, volstaan kan. De „beoordeeling van de gronden van eedsweigering behoort, „in geval van verschil, aan den regter. Mogt bij de betee„kenis, welke het vraagstuk van den eed in den jongsten tijd „verkregen heeft — nadere regeling bij speciale wet noodig „blijken, de ondergeteekende zal zich deswege met zijne ambt„genooten verstaan." In de zitting van 4 Junij 1878 leidde de Heer Vos de Wael hieruit af, dat iedereen in zake van successieregt zoude kunnen volstaan met eene verklaring in plaats van een eed. De Heer Borsius en de Minister van Financiën ontkenden echter, dat de vraag in dien zin principieel beslist was.

Later is in de nieuwe wet omtrent het lager onderwijs (art. 71) bepaald, dat de ambtenaren, met het toezigt belast, *den eed of de belofte afleggen*, dat zij hunne pligten getrouw en naar behooren zullen waarnemen; op deze redactie is geene aanmerking gemaakt. In de wetsontwerpen omtrent belastingen op effecten en op goederen in de doode hand is de bepaling omtrent den eed anders geformuleerd, dan in de wet op het regt van successie. In het gewijzigde wets-ontwerp op de effectenbelasting (art. 21) zijn echter de woorden: *door elk naar de wijze van zijne godsdienstige gezindheid* weder ingevoegd. In de Memorie van beantwoording zeide de Minister Gleichman: „De ondergeteekende is niet van meening, dat men, tot eene „godsdienstige gezindheid behoorende, die den eed geoorloofd „acht, zich tot het afleggen eener verklaring kan bepalen." In het wetsontwerp tot invoering eener rentebelasting (*Bijlagen* $18\frac{7}{8}\frac{8}{9}$, 127) is dezelfde clausule bij den eed of de verklaring, in art. 32 (gewijzigd ontwerp art. 39) opgenomen. In art. 207 van het ontwerp-strafwetboek (betreffende de misdaad van meineed) leest men. „Met den eed staat gelijk de belofte of bevesti„ging die *krachtens de wet* voor den eed in de plaats treedt." Deze bepaling laat de vraag, in welke gevallen de belofte of verklaring in plaats van eede wettig is, onbeslist.

Het is merkwaardig, hoe een belangrijk, maar eenvoudig vraagstuk, tengevolge van deze tegenstrijdige beslissingen en verklaringen, is verward in plaats van opgelost. Een algemeenen regel omtrent den vorm van eeden, beloften en verklaringen zou de wetgever alsnog kunnen geven; zoo als de Minister Gleichman zeide in overweging te willen nemen. Die regeling zou dan evenwel moeten strooken met het bepaalde bij art. 83 alinea 1 der Grondwet; anders ware eene grondwetherziening noodig voor den eed van de leden der Staten-Generaal. [1])

---

1) In eene zijner redevoeringen in de aangehaalde debatten over den eed zeide de Heer van Houten, dat er geene wet of verordening bestaat, die bepaalt dat men Doopsgezind moet zijn om eene belofte in plaats van eed af te leggen. Men vindt daaromtrent bij van Zurck, *Codex Batavus*, en in de *Geschiedenis der Doopsgezinden* van Blaupot ten Cate, dat dit in Zeeland in 1582, in Holland in 1585, in Groningen in 1613 uitdrukkelijk aan de Doopsgezinden vergund is, en weldra overal in de Nederlanden tot een gewoonteregt voor hen is geworden. Evenzeer werden in de oude Republiek hunne godsdienstige bezwaren omtrent het voeren van wapenen geëerbiedigd. De vrijstelling van krijgsdienst werd hun ook in 1796 door de Nationale vergadering toegestaan, maar in 1799 weder ontnomen, in overeenstemming met art. 44 der *Algemeene beginselen voor de*

Een ander punt van verschil, dat meer de staatkunde dan het regt betreft, heeft zich bij de toepassing van art. 166 voorgedaan. Dit artikel verbiedt, dat iemand, wegens zijne godsdienstige gezindheid, worde uitgesloten van het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen, waarvoor hij anders in aanmerking zou komen. Het verleent, natuurlijk, aan niemand eene persoonlijke aanspraak, en bepaalt evenmin, dat de waardigheden, ambten en bedieningen naar zekere evenredigheid onder de belijders der verschillende godsdiensten worden verdeeld. Dit laatste zou zelfs in strijd met de letter van het artikel zijn, want dan zouden de godsdienstige gezindheden om beurten geroepen, maar ook om beurten uitgesloten zijn bij vacaturen.

Niettemin ware alleen aan de letter, maar niet aan de bedoeling der Grondwet voldaan, wanneer feitelijk de geschikte candidaten van ééne gezindheid altijd of bijna altijd bij het begeven van ambten werden voorbijgegaan ten behoeve van even geschikte personen van andere gezindheden. Bekend zijn de klagten, daaromtrent meermalen door Nederlandsche Catholieken aangeheven. In een merkwaardig, aan een bekend (thans overleden) staatsman toegeschreven werkje, dat invloed heeft gehad op de gebeurtenissen van 1849 tot 1853, getiteld: *Mémoire sur la situation des Catholiques dans les Pays-Bas* (Amsterdam 1849) leest men op bl. 105 v. v. eene recapitulatie van statistieke opgaven, even vóór de grondwetherziening opgemaakt, waarvan de eind-uitkomst zou zijn, dat onder de titularissen van alle ambten en bedieningen, die ter begeving des Konings zijn, destijds 2 Catholieken tegen 25 Protestanten waren. En op bl. 111: „Cete plaie une fois sondée, „n'avait on pas le droit de s'attendre à ce que le ministère" (het ministerie Donker Curtius) "y apportât quelque remède? „mais rien n'a été fait à cet égard; aujourd'hui comme autre„fois c'est toujours l'ancien système de préférence pour les „protestants, d'exclusion pour les catholiques; la preuve, c'est „que sur 72 nominations faites par les ministres depuis la fin

---

Staatsregeling van 1798. Alle opvolgende besturen na de omwenteling, ook het Fransche (dank zij der jurisprudentie van het Fransche Hof van Cassatie) lieten de Doopsgezinden vrij omtrent het doen van den eed. Strikt genomen is het regt der Doopsgezinden dus een gewoonteregt, waarop de wet wel onduidelijk maar toch ontwijfelbaar verwijst, wanneer zij een *eed of belofte* beveelt.

„de février jusqu'à la fin de décembre 1848, on ne compte „que 2 nominations catholiques."

www.libook.com.cn

Deze en dergelijke klagten bleven niet zonder weerklank en werking, nu eens meer, dan minder openbaar. In de Tweede Kamer werden zij voor het eerst besproken in de zitting van den 16 November 1855 door den Heer Storm (uit Breda), die beweerde dat de Catholieken werden achteruitgezet bij benoemingen tot ambten bij het algemeen bestuur en vooral bij andere benoemingen in Noordbrabant, niettegenstaande aldaar de groote meerderheid der inwoners die godsdienst beleed. Hierop antwoordde de Minister Vrolik, dat de Regering de ambten vervulde naar de Grondwet, zonder acht te slaan op de godsdienst der candidaten; de Minister Donker Curtius voegde er echter aan toe, dat de klagt, voor zooveel Noordbrabant betrof, gegrond was, maar eene zeer verklaarbare oorzaak had. Vóór de emancipatie der Catholieken door de omwenteling van 1795 waren alle plaatselijke besturen en alle notariaten in Noordbrabant in handen van een klein getal Protestantsche familiën, en deze toestand was voor een goed deel blijven bestaan, terwijl zich ook eerst in de laatste jaren geschikte Catholieke candidaten voor die betrekkingen hadden gevormd.

Sedert hebben zich dezelfde klagten dikwijls in de Kamer herhaald. Het zou ongerijmd zijn te ontkennen, dat het zuivere grondwettige beginsel van gelijk regt voor allen nog weinig in de zeden is doorgedrongen, en dat de meerderheid der bevolking voortdurend beducht is voor het geven van een belangrijk aandeel in het staatsbestuur aan Catholieke medeburgers. Ieder minister, die zelfs de billijkste en gematigdste verlangens van die zijde wil bevredigen, moet tegen den stroom oproeijen en heeft met onwil en hinderpalen te worstelen bij de groote meerderheid van hen die hij hoort en raadpleegt. De geest van mistrouwen is in de laatste jaren (na 1870) gevoed en toegenomen door verschillende uitwendige omstandigheden, als daar zijn: van Roomsche zijde, de besluiten van het Vaticaansche Concilie over de pauselijke onfeilbaarheid, en het streven om eene zelfstandige politieke partij te vormen [1]); en van onroomsche zijde, het overgaan van de

1) In andere landen is dit misschien in het belang der Catholieke bevolking, maar in Nederland niet. Eene Nederlandsche exclusief Catholieke politieke partij sluit 1°. vele

redactiën van vele voorname dagbladen in handen van predikanten en oudpredikanten, wien het *odium theologicum* niet vreemd is; en de herinneringen van den oorlog tegen Spanje, verlevendigd door de viering van vaderlandsche eeuwfeesten, waarbij de gruwelen der Inquisitie in de XVIde eeuw, met volkomen miskenning van het verschil der tijden, als waarschuwend voorbeeld voor onze dagen werden voorgespiegeld. [1]) Intusschen is de verhouding waarover in 1849 geklaagd werd, toch eenigszins in het voordeel der Catholieken gewijzigd, om dat nu veel meer Catholieke Nederlanders eene wetenschappelijke opleiding ontvangen hebben, dan in de eerste helft dezer eeuw.

www.dbtoolkit.nl

ART. 167.

Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust.

Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten.

Niet ten onregte werd dit artikel door Thorbecke, in zijne *Bijdrage* bl. 96 v., hoogelijk afgekeurd. Ten einde eene mogelijke willekeur der overheid te weren, is er eene blijvende ongelijkheid van regt geschapen en naar een geheel toevalligen maatstaf op de eene plaats geoorloofd, hetgeen op de andere verboden is; daarenboven is die maatstaf moeijelijk te herkennen.

Alinea 1 bepaalt dat *alle openbare godsdienstoefening binnen*

---

belijders van hare eigene godsdienst uit, 2° is bijna zeker, bij alle verkiezingen benoorden de groote rivieren hare eigene candidaten het onderspit te zien delven; de andersdenkende ziet dikwijls de ware verdienste voorbij van hem, die alleen om zijn geloof wordt aanbevolen.

1) Wel bestudeerd, leert de geschiedenis van die tijden betere dingen, dan godsdienshaat; *alle* Nederlanders leden onder het schrikbewind van Alva, en aanvankelijk bestreden ook de Catholieken de Spaansche tirannie. In 1576 waren bijna al de Nederlanden onder ééne banier verbonden; de groote ziel van Oranje stelde zich toen de mogelijkheid voor, de 17 provinciën tot één Staat in het volle genot van vrijheid van geweten te vereenigen; het was de demagogische partij van Hembijze en Dathenus, die dit plan verijdelde, en die de zoogenaamde malcontenten naar de Spaansche zijde deed terugkeeren. Nog tot 1581 stond Oranje den religievrede in de Vereenigde Provinciën voor, maar moest de verwezenlijking van zijn ideaal voor zijne roemrijke nazaten overlaten. Niet de onverdraagzame leeraars die in 1584 boetredenen over den vermoorden Vader des Vaderlands hielden, noch de fanatieken, die jaren lang der zwaarbeproefde, zachtmoedige Louise de Coligny het leven zuur maakten, waren de dragers van den Vaderlandschen geest.

gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust. Derhalve wordt op die godsdienstoefeningen juist dezelfde beperking toegepast, die in art. 191 der vorige Grondwet voor de godsdienstoefeningen in het algemeen stond geschreven, maar die dáár was opgenomen met het oog op de godsdienstoefeningen buiten de kerken.

www.libtool.com.cn

In de zitting der Tweede Kamer van 23 Augustus 1848 maakte de Heer Luyben de juiste opmerking, dat de *maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust* alleen bij de 2e alinea behoorden. Hij vond echter geen steun.

Alinea 2: *Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten ptaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten.*

Bij den zin van de woorden: *besloten plaatsen* zal ik niet stilstaan. De grondwetgever heeft geoordeeld, dat de beteekenis duidelijk genoeg bleek uit art. 391 *Code pénal.*

Het woord: *thans* wordt naar de algemeene opvatting verstaan van het jaar 1848, terwijl door hetzelfde woord in art. 168 het jaar 1815 moet zijn bedoeld.

De lezer der Grondwet kan dit alleen weten, zoo het hem van elders bekend is, dat art. 168 (oud art. 194) bij de grondwetherzieningen van 1840 en 1848 onveranderd is gebleven, terwijl art. 167 in 1848 is opgesteld.

Verder is alinea 2, blijkens de toelichting, alleen met het oog op processiën geschreven, en wordt ook praktisch alleen daarop toegepast; straat- of veld-predikatiën en zendingsfeesten worden overal toegelaten, ook op plaatsen waar zij in 1848 niet bekend waren, behoudens de politiezorg voor de goede orde; dus even als of art. 191 der vorige Grondwet nog gold.

Bedevaarten beschouwde de Minister Donker Curtius in zijne circulaire van 9 Julij 1855 in den regel niet als godsdienstoefeningen, maar in sommige gevallen wel. Omtrent de processiën zelve nam de grondwetgever als beginsel een onveranderlijk *status quo* aan, namelijk de toelating van alle bestaande processiën, alleen omdat zij in 1848 bestonden, en het verbod van alle andere, alleen omdat zij destijds niet bestonden. Maar ook dit angstvallige voorschrift is niet duidelijk en met zoovele woorden in de Grondwet opgenomen.

„De openbare godsdienstoefeningen zijn geoorloofd *waar* zij

„thans zijn toegelaten". Hierbij wordt alleen de *plaats* als maatstaf aangenomen, hoezeer er in 1848 ook bepalingen bestonden (daargelaten de vraag van hare regtsgeldigheid) omtrent den *tijd* der processiën. Naar de letter der Grondwet zoude het dus vrij staan, ter plaatse waar eene processie éénmaal in het jaar was toegelaten, er meer in het jaar te houden. De wet van 10 September 1853 (*Stbl.* N°. 102) art. 9 bepaalt ook, dat hij die *elders dan art.* 167 *der Grondwet toelaat* de openbare godsdienst uitoefent, in strijd met de wet handelt; dus ook naar de letter dezer wet is alleen het verschil van plaats, niet dat van tijd, strafbaar gesteld. Bij arrest van 29 October 1875 heeft de Hooge Raad evenwel beslist, dat de grondwetgever bedoelde, dezelfde processiën bij voortduring toe te laten, die in 1848 waren toegelaten, en geene andere, al waren die terzelfder plaatse; en dat, in verband met het aldus opgevatte art. 167, de wet van 1853 heeft verboden, *elders*, d. i. buiten besloten plaatsen en gebouwen, de niet geoorloofde godsdienstoefeningen te houden.

Tot op dat zelfde arrest van den Hoogen Raad werden de woorden: *waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten*, aldus opgevat, dat eene processie, om geoorloofd te zijn, moet zijn gehouden in 1848, in overeenstemming met de toen geldende wetten en reglementen. Zie arrest van den Hoogen Raad van 25 April 1856. De Hooge Raad is evenwel bij zijn arrest van 29 October 1875 verder gegaan, en heeft twee vereischten gesteld, èn dat de processie in 1848 in gebruik was, èn dat dit gebruik berustte op eene wet of een reglement, waarbij die processie werd toegelaten. Dezelfde regtsleer is uitvoerig ontwikkeld in een arrest van 10 Januarij 1879 (*Ned. R.* CXXI bl. 12).

Eindelijk is het niet gemakkelijk *de wetten en reglementen* te vinden, die in art. 167 bedoeld worden. Daarnaar gevraagd zijnde, noemde de Regering in eene nota bij hare Memorie van beantwoording, 8 staatsstukken op, namelijk ééne wet, één Kon. Besluit, en zes circulaires of missiven van Ministers, waarvan twee met aanhaling van Koninklijke rescripten. Op die lijst werd in de dubbele Tweede Kamer, op den 6 October 1848, door den Heer van Leeuwen aangemerkt, dat zij slechts ééne wet en één algemeenen maatregel van bestuur bevatte [1]), ter-

1) Dit was nog eene vergissing; op het Koninklijk Besluit van 23 Maart 1822 is de Raad van State niet gehoord; dit is dus geen algemeene maatregel van bestuur.

wijl circulaires en missiven niet als geldende wetten en reglementen konden worden aangemerkt. De Regering antwoordde hierop niets. Op den 20 November 1856 deelde de Minister van der Brugghen, antwoordende op eene interpellatie van den Heer Meeussen, aan de Tweede Kamer lijsten van processiën mede, die de Regering voor geoorloofd en die zij voor ongeoorloofd hield (*Bijlagen* 1856/57, bl. 385), altoos behoudens de beslissing der regterlijke magt.

De éénige wet, die in aanmerking komt, is die van 18 Germinal an X, die afgeschaft is bij de wet van 10 September 1853, art. 14, maar „behoudens de bepalingen bedoeld in art. 167 „der Grondwet." Derhalve, voor zoover die Fransche wet tot uitvoering van het concordaat van 1801 in Nederland in werking is gebragt [1]), geldt daarvan nog art. 45: „Aucune céré„monie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au „culte catholique, dans les villes, où il y a des temples desti„nés à différents cultes." Deze bepaling geldt niet als vergunning voor de overige gemeenten, maar alleen als verbod; bij Keiz. Decreet van den 2 jour complém. an XIII is evenwel op dit verbod eene uitzondering gemaakt ten behoeve van Maastricht. Verder schijnen de éénige verordeningen die vóór 1848 als wettig verbindend konden worden aangemerkt [2]), te zijn: een Koninklijk rescript van 25 Mei 1819, dat het getal processiën dáár waar zij geoorloofd zijn, tot twee in het jaar beperkt; een Kon. Besluit van 11 November 1819, houdende order aan de militaire commandanten om in de Zuidelijke provinciën militair geleide te verleenen aan de processie van den Zondag volgende op den H. Sacramentsdag; en een Kon. Besluit van 23 April 1822, dat het houden van openbare processiën toelaat in die gemeenten der Noordelijke provinciën, „waar zulks *zonder interruptie altijd* heeft plaats gehad."

Deze laatste verordening is zeer gebrekkig, daar zij geen tijdperk bepaalt; daarenboven was zij geen algemeene maatregel van bestuur, maar slechts eene beslissing ter loops, bij gelegenheid dat de Koning goed vond, uit te spreken dat eene zekere processie te Ravestein niet zou mogen worden

---

1) Vormelijk is het concordaat in het geheele rijk ingevoerd bij Kon. Besluit van 2 October 1827 (*Stbl.* N°. 41); maar dit is eene doode letter gebleven voor de Noordelijke provinciën.

2) Hoezeer het ook van deze twijfelachtig is, of zij behoorlijk zijn afgekondigd.

gehouden, omdat zij van 1801 tot 1814 gestaakt was geweest. Intusschen zijn al deze bepalingen, aan ieder van welke een legaal gebrek kleeft, [1]) krachtens de Grondwet niet voor verbetering of aanvulling vatbaar.

www.libool.com.cn

Zulk eene regeling is waarlijk den grondwetgever onwaardig. En het verschil, dat te goeder trouw kan bestaan over het geoorloofde of ongeoorloofde van bepaalde godsdienstoefeningen, kan zelfs tot daden van geweld leiden, zoo als in 1878 is gebleken, nadat de Minister Smidt bij missive van 28 Maart 1878 aan de politie last had gegeven, om zoo veel mogelijk met zachtheid maar des noods, als het niet anders kon, met geweld het houden der ongeoorloofde godsdienstoefeningen te beletten. — Den 5 December 1877 had die Minister, daartoe aangespoord door den Heer Rutgers van Rozenburg, in de Tweede Kamer beloofd, dat hij zich niet zou houden aan twee aanschrijvingen van 31 Maart en 1 Mei 1877 (geheim) van den Minister van Lijnden van Sandenburg, volgens welke tegen de hoofden en deelnemers van ongeoorloofde processiën alleen verbaal moest worden opgemaakt, zonder hen feitelijk te belemmeren, opdat de regter zou beslissen. In de zittingen der Tweede Kamer van 6 en 7 December 1878 werd de missive van 28 Maart 1878 besproken. De Heer Brouwers wees daarbij op het schadelijke van de onzekerheid des regts en de onrust, die daaruit, vooral in Limburg, kan geboren worden; hij wenschte dat eene officieele lijst van geoorloofde godsdienstoefeningen buiten gebouwen en besloten plaatsen bij de wet wierd vastgesteld. Hiertegen betoogde de Minister Smidt, dat alleen de regterlijke magt had te beslissen, wat in deze geoorloofd is. Dit is ontegenzeggelijk waar; maar de tusschenkomst der gewapende magt in godsdienstige zaken is niet wenschelijk; en nu er beslist is, dat van iedere processie moet bewezen worden, dat zij berust op eene wettelijke verordening die vóór 1848 van kracht was, hangt

---

1) Niet ten onregte zeide de Heer van Baar in de zitting der Tweede Kamer van 6 December 1878, dat volgens de jongste jurisprudentie alle processiën onregtmatig zijn. De Heer Lenting is van eene andere meening in zijne uitvoerige studie: *Processiën* (*Stemmen over staatkundige vraagstukken*, 1878, bl. 1 tot 41 en 79 tot 83). Bij een arrest van 10 Januarij 1879 (*Ned. R.* CXXI bl. 1) oordeelde de Hooge Raad dat eene processie tot geleide van bedevaartgangers op Pinkstermaandag te Maastricht geoorloofd is, uit krachte van een brief van den Commissaris des Konings in Limburg van 24 Julij 1840, mededeelende dat de Koning die processie veroorloofde.

het geheel van het openbaar ministerie (handelende volgens hoogeren last, art. 5 *R. O.*) af, welke van die godsdienstoefeningen zal worden vervolgd en onwettig verklaard.

Mogt het tot eene grondwetherziening komen, dan schijnt eene verandering van art. 167 zeer noodig. Eene volstrekte vrijheid om overal godsdienst op de straten en wegen te oefenen, zou wel niet worden verlangd, of, zoo zij verlangd wierd, toch niet worden toegestaan. Een geheel verbod zou hard worden gevonden. Maar de Grondwet zou kunnen bepalen, dat de godsdienstoefeningen buiten gebouwen en begraafplaatsen alleen geoorloofd zijn na door den Koning te zijn toegelaten volgens regelen door de wet te stellen. Bij die wet ware dan het gebruik en de billijkheid in acht te nemen. En bij verandering van plaatselijke toestanden zou de zaak voor verandering vatbaar zijn.

ART. 168, alinea 1.

De traktementen, pensioenen en andere inkomsten, van welken aard ook, thans door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars genoten wordende, blijven aan dezelve gezindheden verzekerd.

Het is bekend dat dit artikel woordelijk uit de vorige Grondwet is overgenomen, omdat de Regering in 1848 huiverig was eenige wijziging te brengen in hetgeen zij een teeder onderwerp noemde. Zij dreef die bezorgdheid zóóver, dat zij zelfs de woorden: *derzelver* en *dezelve* niet aan durfde, en het advies der Staatscommissie, om het woord: *thans* te vervangen door: *in* 1814, voorbij ging. Trouwens dit advies was verkeerd, daar het de werkelijke staatsuitgaven, niet over 1814, maar over 1815, zoowel in de Vereenigde Nederlanden als in de Zuidelijke provinciën, zijn geweest, die als maatstaf hebben gediend bij de eerste regeling dezer zaak in het Koningrijk der Nederlanden bij de Staatsbegrooting voor 1816 en bij verschillende Kon. Besluiten in dat jaar genomen. Verduidelijking van art. 192 der vorige Grondwet scheen echter juist in 1848 noodig, omdat op den 5 Mei 1848 bij arrest van den Hoogen Raad, in strijd met vele antecedenten der Regering, het artikel aldus was uitgelegd, dat het aan iederen kerkeraad of leeraar eene burgerlijke vordering tegen het Rijk gaf, voor het door hem krachtens de Grondwet genotene; op

dezen grond was de eisch van den Waalschen kerkeraad te Amsterdam, tot betaling van vacaturegelden over 1847, toegewezen, niettegenstaande bij Kon. Besluit van 29 Julij 1843 was bepaald, dat de vacature aldaar niet zou vervuld worden. Dientengevolge had de Koning, bij Besluit van 24 Mei 1848, dat van 1843 buiten effect gesteld. Niettemin verklaarde de Minister van Heemstra, zoowel in de enkele als in de dubbele Tweede Kamer: „dat de Regering de bepaling in de „Grondwet niet anders wil opgenomen zien, dan in dien zin, „dat de Staat zal voortgaan met aan alle kerkgenootschappen „te betalen aan traktementen voor leeraren, wat ieder kerk„genootschap in den jare 1815 genoot." Aan deze verklaring hebben alle opvolgende Ministers zich gehouden.

Op dit beginsel steunen o. a. de Kon. Besluiten van 15 December 1861 N°. 59, over de vervulling van vacante predikantsplaatsen bij de Protestantsche kerkgenootschappen en van 19 Junij 1862 (*Stbl.* N°. 61) tot regeling van het getal predikantsplaatsen bij de Waalsche gemeenten. Daar echter de bepaling van het getal predikanten tot de kerkelijke zaken behoort, waarop de Regering geen *jus in sacra* moet uitoefenen, is het laatstgenoemde Kon. Besluit, benevens het Souv. Besluit van 8 April 1814 N°. 15, regelende het getal der predikantsplaatsen bij de Nederlandsch Hervormde gemeenten, ingetrokken bij Kon. Besluit van 19 Januarij 1876 (*Stbl.* N°. 20). Maar de financieele verpligting van het Rijk rust toch altijd op denzelfden grondslag; uit art. 168 alinea 1 vloeit voor nieuwe predikantsplaatsen geen regt op lands-traktement voort. Meermalen werd dit punt bij de behandeling der Staatsbegrooting besproken; bij die voor 1879 (Hoofdstuk VIIB) verklaarde de Minister Gleichman, in de zitting der Tweede Kamer van 14 December 1878, zich aan die zelfde opvatting te houden en geene reden te vinden om op de bestaande Besluiten terug te komen. Ook legde hij aan de Kamer een Kon. Besluit van 12 Maart 1816 over, omtrent de traktementen van Remonstrantsche predikanten, waarbij het insterven van eenige predikantsplaatsen wordt bevolen, en de beschikking over de traktementen ten behoeve van dat Kerkgenootschap tot een maximum van *f* 20,000 voorbehouden; en verklaarde dat Besluit te zullen blijven uitvoeren. — De Staten-Generaal hebben in deze verklaringen berust en de daarnaar ingerigte begrootingsposten aangenomen. Intusschen is de zaak nooit bij de

wet beslist, en heeft de Hooge Raad nog geen arrest gewezen in strijd met dat van 5 Mei 1848, hetwelk ook m. i. zeer bedenkelijk is.

www.libtool.com.cn

Eene andere vraag is: of art. 168 alinea 1 alleen de inkomsten van rijkswege door de gezindheden genoten betreft, dan wel alle inkomsten? Het komt mij niet twijfelachtig voor, dat het eerste bedoeld is: 1°. omdat er geen reden bestond om de inkomsten der leeraars en gemeenten uit kerkegoederen, fondsen, stichtingen of krachtens verbindtenissen van leden der gemeenten (dus uit het burgerlijk regt) voorvloeijende, noch ook om de zoogenaamde casueele inkomsten van geestelijken bij de Grondwet te garanderen; de éénige inkomsten, waaromtrent dit in aanmerking zou komen, waren die door het Rijk of door gemeenten betaald wordende; maar de finantiën der gemeenten achtte de grondwetgever van 1815 volledig bij art. 155 tot 159 behandeld en afgedaan; ook was hem het Kon. Decreet van 2 Augustus 1808 bekend, waarbij bevolen was, dat de betalingen uit plaatselijke kassen in 1810 moesten ophouden, hoewel dit, met goedvinden der toenmalige Regering zelve, op verre na niet overal is uitgevoerd; hij bedoelde 2°. niet anders dan datgene op nieuw en eenparig te regelen, wat aanvankelijk bij Souv. Besluit van 19 Januarij 1814 tot herstel van de harde behandeling der leeraars door het Fransche bestuur, en later bij art. 136, 137 en 138 der Grondwet van 1814, maar toen op een voet van ongelijkheid tusschen de kerkgenootschappen, geregeld was.

3°. in art. 194 alinea 2 en art. 195 der Grondwet van 1815 komen de woorden: *uit 's lands kas* voor [1]), en het is moeijelijk aan te nemen, dat zij als tegenstelling zijn gebezigd; veeleer tot verduidelijking van art. 194 alinea 1.

Dit punt is met groote uitvoerigheid behandeld bij de discussie van het wetsontwerp tot intrekking van het Keizerlijk Decreet van 30 December 1809, *concernant les fabriques*, waarvan art. 1 in de Tweede Kamer op den 1 Junij 1876 werd aangenomen met 41 tegen 21 stemmen; tot deze minderheid behoorden ook eenige leden, die hadden verklaard, geen grondwettig bezwaar te hebben tegen het afschaffen van de

---

1) In den Franschen text zijn zij in art. 194 weggelaten; in art. 195 staat: *à la charge du trésor public.*

verpligte bijdragen der gemeenten tot dekking van het te kort op de jaarlijksche rekeningen der kerkfabrieken (art. 36 en 92 van het Decreet). De Eerste Kamer nam het wetsontwerp met 25 tegen 4 stemmen aan, nadat in de zitting van 24 Junij 1876 dezelfde grondwettige vraag uitvoerig was behandeld. Zij mag dus thans als uitgemaakt worden beschouwd.

www.libtool.com.cn

Er zijn eenige gemeenten, die geheel of gedeeltelijk voorzien in traktementen van leeraars of in kosten van kerken en pastorijen. Naar het aangenomen beginsel zijn deze inkomsten niet bij art. 168 der Grondwet gewaarborgd; maar het hangt van den oorspronkelijken titel af, of er een regt van vordering voor die inkomsten bestaat, dan wel of de gemeente die betalingen kan staken.

Eigenaardig is b. v. de toestand van de gemeenten Zwolle, Deventer en Kampen, welke in der tijd de kerkegoederen hebben bemagtigd en behouden, en onafgebroken, onder alle Staatsregelingen, de traktementen der Hervormde predikanten hebben betaald. Tot heden hebben Gedep. Staten van Overijssel de plaatselijke begrootingen, waarop die betalingen voorkwamen, altijd goedgekeurd, behalve in 1874, toen zij, wegens eene verhooging van traktementen, de begrooting der gemeente Kampen voor 1875 afkeurden; hunne beschikking werd vernietigd bij Kon. Besl. van den 7 Julij 1875 (*Stbl.* N°. 132), waarbij over de verpligting der gemeente tot uitbetaling der traktementen niets werd beslist, maar hare bevoegdheid om die te betalen en te verhoogen werd aangenomen. In de zitting van de Tweede Kamer van den 30 November 1877, bij de behandeling van een wetsontwerp tot bekrachtiging van provinciale belastingen in Limburg voor 1878, op welks begrooting eenige uitgaven voor Eerediensten voorkomen, zeide de Minister Kappeijne: „Wanneer eene provinciale begrooting, „houdende dergelijke uitgaven, mij wordt voorgelegd, zal ik „wel degelijk nagaan, of er redenen zijn die bij uitzondering „dergelijke uitgaven wettigen; want dit mag slechts geschie„den bij hooge uitzondering. In den regel mogen noch de „gemeenten, noch de provinciën, en ik voeg er zelfs bij, noch „het Rijk, gelden toestaan voor zuiver kerkelijke doeleinden." In het Voorloopig Verslag over het wetsontwerp tot bekrachtiging van provinciale belastingen in Limburg voor 1879, waarbij weder uitgaven voor Eerediensten vermeld waren, werd den Minister deze redevoering herinnerd. In zijne Me-

morie van Antwoord leest men: „De Staten of de Gemeente-„raad moeten beslissen, welke onderwerpen tot de huishouding „der provincie of gemeente behooren, voor zoover de wetge-„vende magt dit niet uitdrukkelijk in beginsel heeft uitge-„maakt. — De juistheid van dit beginsel wordt in het alge-„meen niet betwist, maar het vindt tegenkanting, waar de „provincie of gemeente bijdragen toekent voor kerkelijke doel-„einden. Bestaat er voor dat geval eene wetsbepaling die „dergelijke uitgaven verbiedt, of die voor de ondersteuning „der Kerkgenootschappen eene bepaalde Staatsmagt, met „uitsluiting van andere, aanwijst? Dergelijke wetsbepaling „ontbreekt, en men kan niet volstaan met zich te beroepen „op het beginsel der scheiding van Kerk en Staat. — Men „kan niet uit de wet aantoonen, dat de provinciën en gemeen-„ten minder bevoegd zijn tot het geven van subsidiën aan „Kerkgenootschappen dan tot het doen van andere uitgaven, „die hun door de wet niet zijn opgelegd." De Minister be-toogde verder in dat stuk, dat om die subsidiën te verbieden, wijzigingen in de organieke wetten noodig zouden zijn, en dat deze wijzigingen groot bezwaar zouden vinden. In de zitting der Tweede Kamer van den 19 December 1878 lichtte genoemde Minister deze stelling nog nader toe, en plaatste zich op volkomen hetzelfde standpunt als zijne ambtsvoorgangers, op welke hij zich zelfs, wat de goedkeuring van provinciale subsidiën voor Eerediensten betrof, beriep. — Daarna werd de bekrachtiging der provinciale belastingen in Limburg door de Tweede Kamer met 50 tegen 21 stemmen, en door de Eerste Kamer eenparig goedgekeurd. De Minister Six heeft bij de behandeling der provinciale belastingen juist dezelfde beginselen beleden, als zijn voorganger; en zoowel voor 1881 als voor 1880 zijn die voor Limburg onder dezelfde omstandigheden goedgekeurd.

Alinea 2: Aan de leeraars, welke tot nog toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend traktement genieten, kan een traktement toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden.

Deze bepaling is geheel facultatief. De vraag is gerezen: of het Rijk de uitkeeringen aan de leeraren en gezindheden ééns voor goed zou mogen afsluiten, en dan eene vaste som aan de kerkgenootschappen ter beschikking laten, dan wel of de gelegenheid tot verhooging altijd open moet blijven?

Daaromtrent zeide Thorbecke in de zitting der Tweede

Kamer van 6 December 1869: „Ik spreek niet van eene „massale uitkeering van de geldelijke toelage des Staats aan „de kerkgenootschappen, en ik noem nu dit punt alleen, „omdat de Heer Luyben het als een gevoelen van de liberale „partij deed voorkomen, dat in massa uitgekeerd wierd, opdat „elk kerkgenootschap dan meester ware, de gelden naar „goedvinden te verdeelen. Wat mij betreft, ik ben daar niet „voor, en onder de liberalen in de Kamer heb ik er mogelijk „een, twee, drie welligt, ontmoet, die het denkbeeld voor- „stonden."

www.libtool.com.cn

Er werden echter meer voorstanders van het stelsel van afsluiting gevonden dan Thorbecke meende; zoo als bleek bij de behandeling van Hoofdstuk VII B der Staatsbegrooting voor 1872. De Heer van Houten stelde toen, om het beginsel in stemming te brengen, een amendement voor, om art. 63: *Traktementen voor nieuwe standplaatsen, verhoogingen en nieuwe toelagen* met *f* 2500 te verminderen, hetwelk echter den 6 December 1871 met 38 tegen 26 stemmen werd verworpen. Genoemde post was door den Minister Blussé, even als door zijne voorgangers, op de Begrooting gebragt, als een noodzakelijke post, om den Koning in staat te stellen, aan art. 168 alinea 2 te voldoen, indien zich in den loop van het dienstjaar behoefte aan het toekennen of verhoogen van traktementen voordeed.

Bij het voordragen der Begrooting voor 1873 brak de Minister van Delden met deze gewoonte, en bragt geen artikel op de Begrooting (Hoofdstuk VII^{B}), waaruit nieuwe traktementen of toelagen konden worden bestreden. De Heer van der Maesen stelde toen voor, twee zoodanige artikelen op die Begrooting te plaatsen, tot een bedrag van *f* 5000 en *f* 2000, welk amendement, na eene zeer uitvoerige beraadslaging over het beginsel, door de Tweede Kamer den 20 December 1872 werd aangenomen met 42 tegen 30 stemmen. Het Hoofdstuk VII^{B} werd in de Eerste Kamer eenparig aangenomen, nadat in de afdeelingen een groot aantal leden hunne afkeuring over de houding van den Minister en hunne goedkeuring van het amendement der Tweede Kamer hadden uitgesproken, en de Heer Duijmaer van Twist in de zitting van 17 Januarij 1873 had betoogd, dat de Grondwet geene volstrekte losmaking der kerkgenootschappen van den Staat beoogde en art. 168

bepaald niet veroorloofde, de deur voor het verleenen van nieuwe ondersteuningen uit 's lands kas te sluiten.

www.libtool.com.cn

Bij de door hem voorgedragen Begrooting voor 1879 handhaafde de Minister Gleichman geheel hetzelfde standpunt hetwelk zijne voorgangers, met uitzondering van den Minister van Delden, hadden ingenomen. De Heer van Delden wilde als lid der Tweede Kamer eene nieuwe beslissing over het beginsel uitlokken door eene stemming over art. 47 van Hoofdstuk VII B (*nieuwe traktementen* enz.); maar oók nu werd dat artikel, op den 14 December 1878, met 40 tegen 21 stemmen aangenomen.

Bij deze financieele regeling werd dus de theorie der absolute en volstrekte scheiding van Staat en Kerk tot nog toe afgewezen.

Zeer schroomvallig hebben de Regering en Kamers zich steeds betoond om nieuwe traktementen of toelagen toe te staan aan gezindheden die in 1815 niet in het Rijk bestonden. Herhaaldelijk is een voorstel in de Tweede Kamer gedaan om de leeraars der Christelijk-Gereformeerden (vroeger Afgescheidenen) van Rijkswege te salarieren; maar, hoezeer dat kerkgenootschap bij Kon. Besluiten van 3 Januarij 1841 (*Stbl.* N°. 2) en van 17 October 1852 (*Stbl.* N°. 184) erkend is, heeft zich telkens eene groote meerderheid tegen zoodanig voorstel verklaard.

Bij zulk eene beslissing heeft het altoos den schijn, alsof niet alleen de behoefte, maar ook de aard en leer van het kerkgenootschap, waarvoor nieuwe uitkeeringen gevraagd worden, in beoordeeling komen. M. i. werd over het algemeen alinea 2 van art. 168 in den geest des grondwetgevers toegepast; maar de openbare eerediensten en het godsdienstige leven zouden er niet veel bij verliezen, zoo deze alinea wierd geschrapt. Het behoud van hetgeen bij de oprigting van het Koningrijk aan de kerkgenootschappen was verleend en sedert daaraan toegevoegd, heeft veel waarde; het waarborgt een' vasten grondslag voor de ramingen van kosten der kerkbesturen; maar het uitzigt op eene eventueele rijkstoelage voor nieuwe behoeften is eene ongewisse kans, waarop de kerken niet kunnen rekenen; toch vermindert dat uitzigt dikwijls den ijver van hen, die anders genegen zijn uit eigen middelen bij te dragen. De vermogende lidmaten of begunstigers zullen zich meer inspanning getroosten, wanneer zij

weten, dat het voor het vervolg op hen aankomt. Moet er soms eene kerkelijke gemeente worden gesticht in eene streek, waar niet of bijna niet anders dan onvermogenden wonen, dan zou hulp van het Rijk gewettigd zijn, ook al stond daarvan niets in de Grondwet.

www.libtool.com.cn

ART. 173, 1e zinsnede.

De verbindtenissen van den Staat jegens zijne schuldeischers worden gewaarborgd.

Deze bepaling was de éénige van het VIIe Hoofdstuk, die bij de grondwetherziening zwarigheid gaf. De Staatscommissie stelde haar voor, in navolging van de Constitutie van 1806, art. 9: „De publieke schuld van den Staat wordt bij dezen „gewaarborgd", en van de Fransche Charte van 1814, art. 70: „La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement „pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable", hetwelk ook in de Charte van 1830 en de Constitutie der republiek van 1848 overging. Het uitgedrukte doel der Staatscommissie was: „de regten der schuldeischers zelfs tegen eenen ligtzin„nigen wetgever te waarborgen." — In den Raad van Ministers, in Junij 1848, ontstond over dit artikel ernstig verschil van gevoelen; niet alleen werd het bestreden, omdat de eigendommen en schuldvorderingen voldoende beschermd werden door de bepalingen van het Ve Hoofdstuk; maar inzonderheid deed de Minister van Financiën de bedenking gelden, dat er zorgvolle tijden konden komen, waarin de Regering verpligt ware, uitgaven van nog meer dringenden aard te laten vóórgaan, zelfs aan de rentenbetaling en aflossing der publieke schuld; deze bedenking had te meer gewigt, omdat het Ministerie op dat oogenblik zeer bezorgd was voor de dienst der schatkist van 1848, waarvoor het zich liet voorzien dat buitengewone middelen zouden moeten worden gezocht, bij zeer lage prijzen van koloniale producten en eene algemeene geldmarkt zonder eenig vertrouwen op de toekomst [1]). Intusschen was de meer-

---

1) De Regering beleende schatkistbilletten en koffij; zij droeg bovendien den 18 Julij 1848 een wetsontwerp voor tot heffing (voor ééns) van eene buitengewone belasting à ¾ p. c. op bezittingen en 5 p. c. op traktementen, pensioenen en wachtgelden, welk voorstel ongunstig ontvangen en dientengevolge ingetrokken werd. Alles liep gelukkiger af dan verwacht was; alleen verhoogde de wet van 30 October 1848 (*Stbl.* No. 75) *tot voorziening in het te kort op de middelen over* 1848, het kapitaal der schatkistbilletten van 8 tot 10 millioen.

derheid van oordeel, dat, nu de Staatscommissie eenmaal het nieuwe artikel had voorgesteld, de Regering het crediet van den Staat zoude benadeelen, zoo zij het wegliet; uit welke handeling het vermoeden zou rijzen, dat men iets ten nadeele der schuldeischers voor had. Toen in het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer de vraag was geopperd, of de bepaling, die eigenlijk overbodig werd geacht, bezwaar zoude opleveren tegen eene belasting op de inkomsten, waarin ook de rentheffers der Staatsschuld zouden deelen, antwoordde de Regering, dat zij in het voorgestelde artikel geen bezwaar zag om de inkomsten uit renten der Staatsschuld voortspruitende te begrijpen onder eene algemeene belasting op de inkomsten, indien deze wierd uitgeschreven. „Indien deze opvatting be„twijfeld konde worden, zoude zij liever nog het voorgestelde „artikel terugnemen." Die opvatting werd, blijkens het Algemeen Verslag, wel degelijk betwijfeld *door sommige leden*, welke twijfel *door andere leden*, ongemotiveerd, werd tegengesproken. De Regering nam echter het artikel niet terug. In de dubbele Tweede Kamer werd een andere twijfel over de beteekenis van het artikel geopperd. Was het alleen eene (overbodige) verklaring, dat de Staat zijne schulden behoort te voldoen? of primeert art. 173 de bepalingen der artikelen 147 en 148 tot bescherming van den bijzonderen eigendom, zoodat, bij ongenoegzaamheid der middelen van het Rijk, de kapitalen der ingezetenen moeten worden aangesproken voor de voldoening der schulden van den Staat? Deze vraag, door den Heer Alberda geopperd, werd door den Heer van Hall ontkennend beantwoord, terwijl de Heer van Dam van Isselt de bepaling van art. 173, met het oog op tijden van oorlog en gevaar, onvoorzigtig noemde. De Minister van Bosse gaf eene zeer onduidelijke verklaring, die daarop scheen neder te komen, dat de bepalingen van dit artikel geene mindere kracht zouden hebben, dan die omtrent de onschendbaarheid van den eigendom; en dat uit het artikel niet moest worden afgeleid, dat de bezittingen der burgers jegens de schuldeischers aansprakelijk zijn voor de schulden van den Staat.

Regtstreeks zijn particuliere eigendommen zeker burgerregtelijk niet aansprakelijk voor de schulden van een Rijk; maar volkenregtelijk is dit onderscheid niet altijd zoo naauw in het oog gehouden. Tegenover de belastingen, die geheven worden om de schulden van het Rijk te voldoen, zijn de

eigendommen der ingezetenen, natuurlijk, wel verbonden.

Maar welke is nu de zin van de zoo onvolledig toegelichte zinsnede?

www.libtool.com.cn

M. i. kan daaraan geene andere beteekenis worden gehecht, dan dat de schulden van den Staat *ten volle* moeten worden gekweten, en dat noch de wetgevende, noch de uitvoerende magt eene staking van betalingen, noch ook eene reductie of korting van renten of aflossingen mag uitspreken, tenzij bij vrijwillige conversie; deze toch wordt steeds geacht in het wederzijdsch belang van het Rijk en zijne schuldeischers te worden aangegaan, en is dus begrepen onder de *overweging ter bevordering der belangen van de schuldeischers van den Staat*, waarop de tweede zinsnede van art. 173 doelt.

In algemeene belastingen op de inkomsten, hetzij door het Rijk of door gemeenten geheven, behoeven voorzeker de rentheffers niet te worden uitgezonderd; die belastingen immers zijn algemeen en personeel; zij treffen de inkomsten, uit welke bron ook voortvloeijende, uitsluitend met betrekking tot den persoon, die ze voor het oogenblik geniet.

Evenmin zijn de regten van successie in strijd met den grondwettigen waarborg. Zij treffen het vermogen, dat geërfd wordt, als éénheid in handen van en met betrekking tot de erfgenamen. Meer twijfelachtig is het of de regten van overgang, drukkende op zekere bepaalde kategoriën van goederen, en daaronder ook met name de schuldbrieven ten laste van het Rijk, grondwettig zijn? In den grond der zaak is deze belasting echter niets anders dan eene verhooging van het successie-regt, van welke verhooging de vaste en eenige roerende goederen vrij zijn; zij wordt dus geheven op het verkrijgen door erfenis; even als eene andere belasting (onderdeel van het registratie-regt) op het verkrijgen door schenking.

Maar geheel anders moet de zaak worden beoordeeld, wanneer de wetgever eene belasting wil heffen, die de schulden van den Staat zelve tot object heeft, en dus met der daad eene korting op kapitaal of renten bevat. Neemt men aan, dat de Grondwet dit toelaat, dan wordt de waarborg van art. 173 tot niets terug gebragt. Langs den weg van speciale belasting op renten of kapitaal, zou iedere korting van de publieke schuld kunnen worden ingevoerd; het verbod van krenking van de regten der schuldeischers zou dan door een eenvoudig verschil in vorm worden ontdoken.

Tot heden is de praktijk in overeenstemming met dit gevoelen geweest. De voorstellen door de Regering in 1849 en in 1870 gedaan tot het invoeren eener belasting op de inkomsten, zijn ongunstig bij de Tweede Kamer ontvangen; en van een wetsontwerp van denzelfden aard is, na eene beraadslaging van 8 dagen, het 1e artikel op den 2 Mei 1872 met 50 tegen 27 stemmen verworpen; maar aan geen dezer voorstellen is te last gelegd, dat het inbreuk op de Grondwet maakte.

Anders is het geweest met de belasting op renten van kapitalen door het eerste Ministerie Thorbecke in 1851 voorgesteld. In het eerste ontwerp daarvan was voorgeschreven, dat de belasting bij de rentenbetaling aan het Grootboek zou worden ingehouden, voor zooveel zij de renten van inschrijvingen betrof, terwijl van de renten van andere effecten en schuldvorderingen eigen aangifte op een belastingbillet zou geschieden.

De Minister van Bosse beweerde, dat dit niet strijdig met art. 173 der Grondwet zou zijn, omdat de rentheffers, in plaats van inschrijvingen in het Grootboek, desverkiezende losse stukken (certificaten) konden nemen. Was de rentheffer ingezeten, dan zoude hij over de renten van deze stukken, even als over andere renten, de belasting betalen; was hij buiten 's lands gevestigd, dan was hij niets aan de Nederlandsche schatkist schuldig.

Deze oplossing voldeed naar het oordeel der meerderheid in de afdeelingen der Tweede Kamer niet. De Minister bragt, om aan het grondwettige bezwaar te gemoet te komen, deze wijziging in het ontwerp, dat geene inhouding aan de bureaux van het Grootboek zou plaats hebben, en de renten ten laste van den Staat tegelijk met andere renten globaal zouden worden aangegeven, zoo als zij in het laatste jaar waren genoten, over welk bedrag, als grondslag, 3 p. c. zou worden geheven. De Commissie van rapporteurs achtte het gewijzigde voorstel niet ongrondwettig, omdat de buiten 's lands wonende rentheffers vrij bleven; zij zag dus in art. 173 der Grondwet alleen voor vreemdelingen, niet voor Nederlanders, een waarborg. Intusschen adviseerde zij toch tot verwerping van het wetsontwerp wegens het hatelijke der wijze van heffing en het anti-oeconomische karakter der belasting. Bij de openbare beraadslaging verklaarden de Heeren Groen van Prinsterer, Mackay, Smit, Sloet tot Oldhuis en Wintgens het belasten van de renten der staatsschuld voor ongrondwettig en dus ongeoorolofd te houden, al was de vorm nu zoodanig, dat

alleen de ingezetenen-rentheffers zouden worden getroffen. Het wetsontwerp werd den 13 Maart 1852 ingetrokken, nadat art. 3 daarvan met 35 tegen 29 stemmen was verworpen. Hoevele leden van die meerderheid wegens het grondwettige bezwaar *tegen* stemden, hoevelen dit om andere redenen deden, is niet na te gaan; maar het grondwettige bezwaar heeft gewogen. Eene politieke stemming was het niet; vóór de sluiting der algemeene beraadslagingen hield de Minister Thorbecke eene korte aanbevelende rede, uit welke met zekerheid werd opgemaakt, dat de zaak geene kabinetsquaestie was; ook is er toen geen sprake van aftreding van een der Ministers wegens de verwerping geweest.

Volgens een wetsontwerp, dat den 5 Februarij 1879 bij de Tweede Kamer werd ingediend, zou jaarlijks eene belasting worden geheven à 1 per mille van het kapitaal van de effecten, die ieder ingezeten op den 1 Maart bezit; volgens het later gewijzigde wetsontwerp, op den 1 September. Onder die effecten noemt art. 2 (later art. 1) in de eerste plaats de inschulden ten laste van den Staat. De grondslag der belasting zou zijn eigen aangifte van elk effect of van alle te zamen in massa. Deze belasting zou noch algemeen noch persoonlijk zijn; want zij treft niet de gezamenlijke inkomsten of bezittingen der ingezetenen als zoodanig, en laat geen aftrek van lasten of schulden gelden; volgens art. 5 (gewijzigd) alleen van zakelijke schulden. Zij treft de staatsschulden zelve als object, voor zoover zij aan ingezetenen toebehooren; zij treft die ingezetenen dus in hunne hoedanigheid van schuldeischers van den Staat. En, hoewel het geldelijk ongeveer op hetzelfde neder komt, 1 p. m. van het kapitaal of 3 p. c. van de renten te heffen, grijpt toch de effectenbelasting nog dieper in het regt der schuldeischers, dan eene rentenbelasting; want zij neemt voor de schatkist een deel van het in Staatscrediet bestaande kapitaal, dat de rentheffer heeft verkregen door een kapitaal in geld aan den Staat te verstrekken.

Zoo deze inbreuk op het bezit en genot der Staatsschulden niet bij art. 173 verboden is, dan kan iedere reductie van kapitaal of renten, zelfs de korting van 16 p. c. (zoo als in Oostenrijk en Italië), of de beruchte tiercering van renten, met de Grondwet bestaan. Bij het wetsontwerp tot heffing eener rentenbelasting, thans bij de Tweede Kamer aanhangig, is de inbreuk op de regten der schuldeischers van den Staat.

niet zoo groot, als bij de effectenbelasting. De rentenbelasting heeft meer het karakter van eene persoonlijke belasting, omdat (art. 6 *gewijzigd*) schulden mogen worden afgetrokken en (art. 7 *gewijzigd*) de grondslag der belasting is de eigen aangifte van hetgeen in een afgeloopen jaar aan renten genoten is. Het is dus eene partieele inkomstenbelasting en treft de schuldeischers van den Staat langs een grooteren omweg.

In Frankrijk heeft de wetgevende magt, in een tijd van geldverlegenheid, bij de wet van den 29 Junij 1872 eene effectenbelasting ingevoerd à 3 p. c. van de genoten wordende renten; zij zonderde daarvan de schulden van den Staat uit, omdat zij die onaantastbaar en heilig achtte, en die van vreemde Mogendheden, omdat de Fransche staatsmagt en wetten geenerlei bescherming verleenen aan de schuldeischers van vreemde Mogendheden in geval van miskenning van hun regt. In Frankrijk gaf men bij die gelegenheid een voorbeeld van den eerbied voor zuivere regtsbeginselen, hoewel in de tegenwoordige constitutionneele wetten van dat land geen uitdrukkelijke waarborg voor de staatsschulden geschreven is.

In Nederland worden die regtsbeginselen welligt miskend, ondanks den grondwettigen waarborg.

ART. 176, alinea 1.

Er is eene Algemeene Rekenkamer, welker zamenstelling en taak door de wet worden geregeld.

De taak der Rekenkamer was duidelijk omschreven in art. 200 alinea 1 der vorige Grondwet, welke bepaling, zonder voldoende reden, bij de grondwetherziening is weggelaten. [1]) Zoo als ik onder art. 122 opmerkte, worden art. 200 alinea 1 benevens art. 126 der vorige Grondwet nog nageleefd, omdat de wet van den 5 October 1841 (*Stbl.* N°. 40) door geene andere vervangen is, en tot heden nog geene uitvoering werd gegeven aan art. 122 alinea 2 der tegenwoordige Grondwet. De Rekenkamer alleen liquideert de rijks-ontvangsten en uitgaven, en hare uitspraken zijn in het hoogste ressort; niemand, dan de wetgevende magt, kan wijzigingen in die uitspraken brengen, of bevelen aan de Rekenkamer geven.

---

1) In de Belgische Constitutie, art. 116, werd zij, integendeel, geamplieerd.

De verschillen tusschen haar en de Regering over de wettigheid van uitgaven, die ter verevening zijn aangeboden, worden vermeld in de jaarlijksche verslagen der Rekenkamer. Daar het belang der dienst dikwijls geen uitstel gedoogt, is, naar aanleiding van art. 26 der wet van 1841, de vóórbetaling op ministerieele verantwoordelijkheid, eene soort van voorloopige verevening, uitgevonden. Zij geeft gelegenheid aan den betrokken Minister om òf de betwiste betalingstukken aan te vullen volgens het verlangen der Rekenkamer, òf, wanneer dit hem onmogelijk voorkomt, de beslissing over de verevening bij de wetgevende magt over te brengen.

De vraag rijst intusschen, welke, naar de bedoeling der Grondwet, de taak der Rekenkamer moet zijn, wanneer eenmaal aan art. 122 alinea 2 uitvoering wordt gegeven en ieder dienstjaar met eene wet van rekening wordt afgesloten? Hetgeen de Staatscommissie in haar ontwerp (art. 168) schreef, nam de Regering aanvankelijk over in het VII^de^ wetsontwerp: „Zij zal inzonderheid worden belast met het staven van de „cijfers der rekening, die aan de Staten-Generaal moet worden „overgelegd." Maar dit kwam aan de Tweede Kamer onduidelijk voor. De Regering liet deze zinsnede dan ook vóór de openbare beraadslaging vervallen, maar verzuimde daarvoor iets anders in de plaats te stellen.

Alleen art. 122 kan dus tot leiddraad strekken bij het zamenstellen eener comptabiliteits-wet. Volgens dat artikel moet de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening aan de wetgevende magt worden verantwoord, en stelt de wet het saldo der rekening vast. Derhalve behoeft de rekenwet van ieder dienstjaar slechts de eindcijfers van de ontvangsten en uitgaven en het goed of kwaad saldo te behelzen. Wanneer zij evenwel niets meer dan dit behelst; wanneer de beslissingen der Rekenkamer over het gebruik van iederen begrootingspost alleen *ad informandum* worden overgelegd, en onaantastbaar zijn; dan zal de wetgevende magt niets anders te beslissen hebben, dan dat de cijfers goed zijn opgeteld en afgetrokken. Het zou vreemd zijn, zoo de Grondwet bedoeld had, eene zóó beperkte taak aan de wetgevende magt op te dragen; te meer omdat zoowel het afstemmen als het amenderen van een wetsontwerp van zoodanigen inhoud tot niets zou kunnen leiden.

Dit bezwaar werd in de zitting der Tweede Kamer van

den 15 Maart 1878 uiteengezet door den Heer Verniers van der Loeff, bij de beraadslaging over een wetsontwerp tot vaststelling van het slot der Indische rekening over 1867. Daarbij gold het de uitvoering van art. 74 der Indische comptabiliteitswet, dat geheel met art. 122 der Grondwet overeenstemt, en evenzeer den twijfel laat bestaan, of de goedkeuring door de Nederlandsche en Indische Rekenkamers, ieder voor haar aandeel, verleend, definitief en onaantastbaar, dan wel voorloopig is. De Heer Verniers van der Loeff verlangde voor de Indische rekenwet een wetsontwerp, geheel op de leest der begrooting geschoeid, met vaststelling bij elken post van het cijfer der verevende nevens dat der geraamde sommen, zoo als dit in Frankrijk en België met de *lois des comptes* plaats vindt. De Minister van Bosse had tegen dit gevoelen geen ander bezwaar, dan de groote omslagtigheid van zulk eene rekenwet, en verklaarde dat het voor de Indische rekening niet veel verschil zou maken, „of de Staten-Generaal de verantwoording „van iederen post afzonderlijk of de eindcijfers in ééns met „den mantel der liefde bedekten."

Deze ongelukkige uitdrukking van den Minister van Koloniën schijnt te hebben bijgedragen tot de verwerping van het wetsontwerp, met 37 tegen 25 stemmen. De wetsontwerpen tot vaststelling van het slot der rekeningen voor Nederlandsch-Indië over de jaren 1867, 1868 en 1869 bevatten ook niets anders dan de eindcijfers; daarbij is evenwel een tweede artikel gevoegd, bepalende dat de vaststelling van het slot van rekening niet in zich sluit de goedkeuring van die posten van rekening tegen welke de Indische Rekenkamer bezwaar heeft gemaakt en waaromtrent de Gouverneur-Generaal alsnog heeft te beslissen. Dit voorbehoud hangt zamen met de regeling van „het verhaal op ambtenaren in Nederlandsch-Indië „die den lande schade hebben toegebragt," die tot stand is gekomen bij Kon. Besluit van den 27 Augustus 1880 (*Stbl.* N°. 166).

De verevening bij eene rekenwet voor Nederland, zoo als de Heer Verniers van der Loeff die voor Indië verlangde, is m. i. niet strijdig met de Grondwet, want de rekenwet mag niet minder maar wel meer bevatten, dan art. 122 alinea 2 voorschrijft. Maar zij is werkelijk zeer omslagtig en heeft daarenboven het ongerief, dat alle beslissingen der Rekenkamer alsdan slechts voorloopig van kracht zijn, in afwachting van

de rekenwet, en bijgevolg de ordonnateurs en rekenpligtigen eerst vele jaren na afloop van het dienstjaar van hunne verantwoordelijkheid kunnen worden ontslagen.

Als middenweg zou het welligt aanbeveling verdienen, dat de beslissingen der Rekenkamer, in overeenstemming met de aanvragen der Regering gegeven, of waaromtrent nader overeenstemming is verkregen, als eindbeslissingen golden; van al deze posten zou dan de wetgevende magt niets anders dan de naauwkeurige optelling en aftrekking constateren; voor zooveel echter in de verevening bezwaar ware gemaakt, zou de Regering de goedkeuring van elken post afzonderlijk bij een of meer artikelen der rekenwet aan de Staten-Generaal vragen.

De vaststelling van het saldo der rekening uit de beide voorgaande bestanddeelen ware dan het derde gedeelte der rekenwet.

Door het schrappen of wijzigen (bij amendement) van een of meer der afzonderlijk voorgedragen posten, zoude de Tweede Kamer dan ook met der daad een oordeel over de verantwoording kunnen uitspreken. De Ministers zouden ten volle zijn gedéchargeerd voor al de uitgaven, waarover de rekenwet zou hebben beslist. Wat de bij amendement verworpen posten betreft, zouden zij niet zijn gedéchargeerd; evenmin in geval van verwerping van het wetsontwerp; maar zoodanige stemming van ééne Kamer der Staten-Generaal zoude hen daarmede niet definitief mogen bezwaren. Dit zoude alleen door de wetgevende of de regterlijke magt kunnen geschieden. En dan strookt het voorzeker met den geest der Grondwet, inzonderheid met art. 148 en 159, dat de Minister niet anders dan bij arrest van den Hoogen Raad tot persoonlijk schuldenaar der schatkist worde gemaakt voor een niet bij de rekenwet goedgekeurd bedrag. De beslissing over het regt wordt op deze wijze aan de wisselvallige kansen van een politiek debat onttrokken.

Ook in den tegenwoordigen stand der wetgeving kan de geldelijke verpligting, die uit eene strafbare daad voortvloeit, volgens art. 36 der wet omtrent de ministerieele verantwoordelijkheid, niet anders worden uitgemaakt dan door een arrest van den Hoogen Raad, regt doende in burgerlijke zaken. Dezelfde *ratio legis* bestaat in het geval bij art. 37 van die wet bedoeld. — Het is opmerkelijk, dat de grondslagen van de comptabiliteitswet in al de jaren, sedert de herziening der

Grondwet verloopen, nog niet ter beslissing zijn gebtagt, het zij op de hier aanbevolene of op eene andere wijze.

www.libtool.com.cn

Alinea 2: *Bij het openvallen eener plaats in deze Kamer zendt de Tweede Kamer der Staten-Generaal eene opgave van drie personen aan den Koning, die daaruit kiest.*

De bedenkingen, bij art. 158 vermeld omtrent de nominatiën ter vervulling van vacaturen in den Hoogen Raad, zijn evenzeer toepasselijk op die in de Rekenkamer; slechts bij uitzondering zijn de leden der Tweede Kamer in de gelegenheid, de ambtenaren bij de belastingen en comptabiliteit, die in den regel voor de Rekenkamer in aanmerking komen, naar hunne geschiktheid en bekwaamheid te waarderen. Wordt het ongerief van eene nominatie door de Tweede Kamer voor den Hoogen Raad getemperd door de lijst van aanbeveling van dat collegie zelf; de wet houdende instructie voor de Rekenkamer bevat niets van dien aard; volgens art. 3 van die wet geeft de Rekenkamer van eene voorgekomen vacature slechts kennis aan den Koning en aan de Tweede Kamer. Bij herziening van die wet zou dit kunnen worden verbeterd; en tevens de bepaling van art. 6 worden gewijzigd, dat de leden en de secretaris der Rekenkamer den ambtseed niet anders dan in handen des Konings afleggen. Dit heeft hetzelfde bezwaar als art. 86 alinea 3 der Grondwet voor de leden der Eerste Kamer [1]).

Alinea 4: *Het 2de lid van art. 163 is op hen van toepassing.*

Deze bepaling is nog niet in werking getreden. Volgens art. 3 der wet van 1841 zijn alleen art. 11 en 13 der wet op de regterlijke organisatie, d. i. afzetting bij veroordeeling tot eene lijf- of onteerende straf, en schorsing wegens bevel van gevangenneming, toepasselijk op de leden van de Rekenkamer, maar staat het aan het collegie zelf, in geval van wangedrag, onzedelijkheid, merkelijke achteloosheid, of onge-

---

1) Vóór 1855 zijn. niettegenstaande art. 6 der wet, de leden der Rekenkamer beëedigd door den Minister van Financiën, daartoe telkens bij Kon. Besluit gemagtigd. Sedert dat jaar is de letter der wet in acht genomen. Het is mij niet gebleken, dat eenig belanghebbende zich ooit op de vroeger gepleegde informaliteit heeft beroepen, om de bevoegdheid der leden van het collegie te betwisten. In 1880 heeft de Secretaris weder voor den Minister van Financien, daartoe door den Koning gemagtigd, den ambtseed afgelegd, m. i. in strijd met de wet.

schiktheid door ouderdom of ziekte, daarvan kennis te geven aan de Tweede Kamer, „ten einde naar bevind van zaken, „ter vervanging van zoodanig lid, eene voordragt aan den „Koning te doen." Het is dus de Tweede Kamer, die te beslissen heeft, of er in die gevallen eene vacature ontstaat; eene taak, die weinig aan eene hooge politieke vergadering voegt. Daarenboven zijn de artt. 11 en 13 van de wet op de R. O., die op de leden der Rekenkamer toepasselijk werden verklaard, bij de wet van 4 Julij 1874 (*Stbl.* N°. 90) door geheel andere vervangen, welke nu voor de leden der regterlijke magt gelden. Het is zeer vreemd dat de oude artikelen nog van kracht zijn gebleven voor de leden der Rekenkamer. Er is dus eene nieuwe wet noodig om aan de Rekenkamer den grondwettigen waarborg te verzekeren, dat hare leden niet dan bij regterlijke uitspraak kunnen worden afgezet.

ART. 177.

Het dragen der wapenen tot handhaving der onafhankelijkheid van den Staat en tot beveiliging van zijn grondgebied, blijft een der eerste pligten van alle ingezetenen.

Wijselijk werd, in 1848, de aanhaling van „de grondbe-„ginselen bij de Unie van Utrecht aangenomen," uit art. 201 der vorige Grondwet weggelaten. Want het VIIIe artikel der Unie van Utrecht (bevelende eene algemeene opschrijving der mannen van 18 tot 60 jaren in de geünieerde provinciën, om daaruit de weerbaren tot verdediging des lands te gebruiken, volgens eene algemeene ordonnantie), is eene van de bepalingen van dat beroemde Verdrag, die nooit zijn nageleefd. — Nog beter ware het geweest, het geheele artikel uit de Grondwet te doen vervallen; want, zoo algemeen als het daar geschreven staat, is het eigenlijk niet wáár, en wordt door de volgende bepalingen van het VIIIe Hoofdstuk grootendeels te niet gedaan.

Daargelaten diegenen, die om eene of andere reden de wapenen niet kunnen voeren, is ook anderzins ieder ingezeten in het algemeen alleen voor zoover de wetten hem dat opleggen, tot de gewapende dienst verpligt; ook bedoelde de grondwetgever niets anders dan dat die verpligting door de wet zou worden opgelegd; hij beperkte zelfs in art. 181 tot

186 den gewonen wetgever zeer in de mate van het opleggen dier verpligting aan de ingezetenen.

Om art. 177 tot een bindend voorschrift te maken, zou het moeten luiden zoo als art. 57 der Duitsche rijks-constitutie: „Jeder Bundes-angehörige ist wehrpflichtig und kann sich in „der Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen." Maar de uitsluiting der plaatsvervanging lag niet in de bedoeling van den grondwetgever. Hierover nader bij art. 181.

Te dezer plaatse zij alleen opgemerkt, dat in het zamenstel der vorige Grondwet nog eenige reden was om (in haar art. 201) de algemeene verpligting der ingezetenen om de wapenen te dragen op te nemen.

Immers die Grondwet sprak in art. 211 en 212 van *een landstorm tot verdediging des vaderlands*. Maar deze landstorm is bij de herziening in 1848 vervallen; wel komen bepalingen daaromtrent in art. 28 en 77 tot 83 der wet van 11 April 1827 *tot regeling der schutterijen* voor [1]); maar deze berusten niet meer op de Grondwet, en werden dan ook in de verschillende ontwerpen voor eene nieuwe schutterijwet niet meer aangetroffen.

Art. 177 der Grondwet heeft in allen geval meer het karakter van een zeer algemeen rigtsnoer voor den wetgever, dan van een wettelijk gebod aan de ingezetenen.

ART. 178.

De Koning zorgt, dat er ten allen tijde eene toereikende zee- en landmagt onderhouden worde, aangeworven uit vrijwilligers, hetzij inboorlingen of vreemdelingen, om te dienen in of buiten Europa, naar de omstandigheden.

Dit artikel, gelijkluidend met art. 202 der vorige Grondwet, stelt een te hoogen eisch. De grondwetgevers van 1814 en 1815 deelden in de toen heerschende verwachting dat na het sluiten van den algemeenen vrede de veiligheid der Staten door betrekkelijk kleine staande legers zou kunnen worden gewaarborgd, en dat de militie of conscriptie, die tijdens de Fransche overheersching met reden gehaat was geworden,

1) Luidens art. 77 bevat de derde ban van den landstorm „al de overige leden der „schutterijen" (die niet in den eersten of tweeden ban zijn begrepen) „en bij het dringendst „gevaar, al de overige ingezetenen, geschikt om de wapenen te dragen."

slechts subsidiair en voor zeer buitengewone gevallen zou moeten dienst doen. Eenmaal het Fransche Keizerrijk gevallen en de groote volkslegers naar huis gekeerd zijnde, zou de tijd voor eene ontwapening van Europa op groote schaal zijn aangebroken. Die ontwapening heeft ook plaats gehad en in 1816 werden de legers der grootere en kleinere mogendheden op een bescheiden voet van vrede gebragt. Maar reeds vóór en inzonderheid in 1820 begon zich de revolutiekoorts weder te verheffen; zij werd door reactie gevolgd, en het tijdvak der matiging in oorlogsuitgaven en oorlogstoerustingen nam spoedig een einde.

Wat Nederland betreft, omschreef de Staatscommissie van 1815, als volgt, de bestemming der drieërlei gewapende magt, in de Grondwet genoemd: „Eene vaste en duurzame krijgs„magt zal, als het ware, de voorhoede der natie zijn (art. 204). „Eene militie wijselijk geregeld zal steeds gereed zijn om ter „verdediging van het Vaderland toe te snellen (art. 206—212). „De geheele natie, eindelijk, in schutterijen vereenigd, zal, „is het nood, hare vrijheid en onafhankelijkheid tegen eenen „vijand weten te verdedigen (art. 213)."

Op tweeërlei zwarigheid werd gestuit bij de uitvoering van art. 204 in verband met art. 206 van die Grondwet:

1°. het bleek moeilijk, ja onmogelijk te zijn, eene voldoende krijgsmagt, zelfs voor den voet van vrede, hier te lande vrijwillig door werving te verkrijgen, vooral omdat er dadelijk voor eene krijgsmagt in Indië moest worden gezorgd;

2°. de afzonderlijke corpsen, alleen uit nationale militie zamengesteld, bestonden, zoodra de vrijwilligers en de zamen geblevene ligtingen van 1815 en vorige jaren, waarvan het grootste deel den oorlog tegen Frankrijk, alsmede vorige oorlogen met Frankrijk had medegemaakt, waren ontslagen, alleen uit ongeoefende manschappen en hadden weinig waarde uit een krijgskundig oogpunt.

In art. 1 der wet van 8 Januarij 1817 (*Stbl.* N°. 1) *omtrent de nationale militie*, leest men: „Het corps nationale militie, „waarvan de sterkte altijd zal staan in evenredigheid van 1 man „voor iedere 100 zielen der bevolking van het Rijk, zal zijn „zamengesteld uit infanterie, artillerie, cavallerie en trein." Maar reeds tijdens de voordragt en vaststelling van die wet waren de afzonderlijke regimenten *landmilitie*, wat de cavallerie en artillerie betreft, met de oude gedienden en aange-

worvenen tot één gesmolten; en weldra had die zamenvoeging ook plaats tusschen de zoogenaamde *ligne* en de infanterie der *landmilitie*. Een bataillon van ligne, gevoegd bij drie bataillons militie, maakten eene afdeeling uit. Het amalgama van de tweeërlei krijgsmagt werd volkomen door de wet van 28 November 1818 (*Stbl.* N°. 41) art. 1: „De 17 bataillons der „staande armée zullen met 1 Januarij 1819 in de bataillons „nationale militie van datzelfde wapen worden ingedeeld.,' Art. 3: „Ten einde de bataillons nationale militie, volgens de „zamenstelling der tegenwoordige wet voltallig te houden, „zal er steeds eene werving plaats hebben." Art. 14: „Ten „einde den dienst der manschappen, uitmakende de $^3/_4$ der „militie, welke niet te zamen blijven, nog meer te lenigen, „zullen, uit hun midden, 17 reserve-bataillons infanterie nationale „militie worden opgerigt." Bij den ernstigen tegenstand, dien het ontwerp van deze wet vond, omdat zij (in art. 12 en 13) aan de Regering de bevoegdheid gaf om het jaarlijksche militie-contingent van 1 : 500 tot 1 : 300 der bevolking te verhoogen, werd door graaf van Hogendorp en door verscheidene Belgische leden der Tweede Kamer een beroep gedaan op het voorschrift der Grondwet, dat eene afzonderlijke voldoende legermagt, door werving verkregen, verlangde. De Heer Dotrenge achtte eene verandering der Grondwet noodig, indien, wegens gebrek aan vrijwilligers, niet aan art. 204 kon worden voldaan. Met groote scherpzinnigheid betwistte J. M. Kemper deze meening; hij legde art. 204 aldus uit, dat alleen de Koning beslist, hoe groot de land- en zeemagt, uit vrijwilligers bestaande, moet zijn; derhalve kon de Koning, zonder inbreuk op de Grondwet te maken, de 17 bataillons vrijwilligers zelfs geheel ontslaan, want ook dan bleef er eene door werving verkregene landmagt over (cavallerie, artillerie, en de toenmalige Zwitsersche regimenten); ten einde evenwel de militie-infanterie niet te zeer te bezwaren met het bezetten van grensvestingen, werd voorgesteld en kon de wetgever goedvinden, de manschappen der 17 bataillons infanterie van ligne in te lijven in de militie-infanterie; hadden die manschappen hun tijd uitgediend, dan zou de werving voor militie-vrijwilligers de ledige plaatsen aanvullen (art. 207 der Grondwet). De meerderheid volgde het advies van Kemper. — In de Belgische Constitutie is, zeer voorzigtig, de vraag, hoe het leger tot de vereischte sterkte gebragt wordt, aan den ge-

wonen wetgever overgelaten. Zij vermeldt noch werving, noch loting, noch nationale militie; maar zij veronderstelt alleen dat de militie het hoofdbestanddeel van het leger zal zijn, door te bepalen dat de jaarlijksche ligting (*le contingent de l'armée*) telken jare bij de wet wordt vastgesteld (art. 118 en 119).

Hier te lande bleef de wetgevende magt hechten aan de zorg des Konings voor het bezit van eene toereikende vrijwillig aangeworven zee- en landmagt. Bij de grondwetherziening in 1840 was er wel verschil van gevoelen over de zee-militie en de schutterijen, tengevolge waarvan een wetsontwerp tot herziening van Hoofdstuk VIII den 4 Junij 1840 door de Tweede Kamer werd verworpen, omdat de meerderheid daarin te weinig waarborgen vond tegen verzwaring van dienstpligt, zelfs buiten tijden van oorlog en gevaar; maar eenparig wenschten de Regering en de Kamer art. 204 der Grondwet van 1815 te behouden. Het voorstel der IX leden in 1844 vond veel tegenstand, ook omdat zij dit artikel wilden schrappen. Niettemin liet ook de Staatscommissie van Maart 1848 dat artikel uit haar ontwerp weg, en droeg de geheele defensie aan de militie en schutterijen op. Tot toelichting zeide zij in haar Verslag aan den Koning: „Slechts eene „nationale oorlogsmagt, van de kern der burgerij ontleend, „en met haar in verband, volgens de wet, die hare regten „gelijk hare pligten, zorgvuldig vestigt, opgeroepen, zal den „Staat tegen aanval beveiligen." Deze phrase was zeker niet zeer overtuigend [1]); de generaal Nepveu noemde dan ook, in zijne Memorie van 11 Mei 1848, het ontwerp der Staatscommissie: „een voorstel, hetwelk geene legers, geene marine „meer wil, d. i. geene kaders, geene wetenschappelijke korp„sen, alleen een troep miliciens en schutters zonder kom„mando." [2]) Hetgeen genoemde Minister tot wijziging van het VIIIe Hoofdstuk voorstelde, werd, na zijn aftreden, met geringe veranderingen door de Regering in Junij 1848 overgenomen, en ondervond bij de Staten-Generaal alleen voor-

---

1) In zijne *Bijdrage*, bl. 104 v. lichtte Thorbecke het voorstel eenigzins volledigertoe.

2) Deze kritiek was echter overdreven; de Staatscommissie wilde even zoozeer als de Generaal Nepveu, wetenschappelijk opgeleide officieren; zij nam alleen het woord: *militie* in eene te ruime beteekenis, ten einde alle vrijwilligers daaronder te begrijpen. Lezenswaardig is daarover Generaal Weitzel, *Grondwettige voorschriften aangaande de landsverdediging*, bl. 39 v.

zooveel de zeemilitie betreft tegenstand, welke tot eene belangrijke wijziging leidde.

www.libtool.com.cn

De strijd van meeningen over hetzelfde artikel der Grondwet (nu art. 178), die in November 1818, hoe dan ook, was beslecht, ontbrandde op nieuw bij de behandeling van het ontwerp van wet tot regeling der nationale militie in 1861. De toenmalige oppositie verlangde dat òf eene voldoende zee- en landmagt, uit vrijwilligers bestaande, op zich zelf staande en afgezonderd van de militie-corpsen, wierd daargesteld, of wel de Grondwet herzien; in allen geval verlangde zij in de wet eene volledige organisatie van een militie-leger, en verzette zich tegen de voorgestelde artikelen (thans art. 120 tot 130: *van de dienst*) bij welke de geheele militie te land in de staande armée werd ingelijfd. De Regering bragt daartegen in: dat het begrip van *eene toereikende zee- en landmagt* betrekkelijk is en van omstandigheden afhangt; dat art. 178 der Grondwet het onmogelijke niet kon gebieden, en dat de vrijwillige werving in de allereerste plaats moest strekken om de krijgsmagt in Indië op de noodige sterkte te houden (omdat voor de dienst in Indië geene lotelingen kunnen worden gebruikt); eindelijk dat art. 180 niet gebiedt, dat de militie in Europa in andere corpsen of op andere wijze diene, dan het staande leger. De beslissing omtrent deze vraag is gevallen den 18 Julij 1861, toen de Tweede Kamer met 33 tegen 26 stemmen art. 118 (nu 120) van het wetsontwerp aannam. Blijkens de opgaven, door den Minister de Casembroot bij de behandeling van dat wetsontwerp gedaan, werd volgens de toenmalige formatie der corpsen, voor het blijvende gedeelte der landmagt in Europa gerekend op 6200 man voor kader en 12812 soldaten als vrijwilligers; maar er was, door de overteekening van vrijwilligers voor de dienst in Indië en door de onvoldoende uitkomsten der werving, gewoonlijk een te kort van 5000 à 6000 man op die formatie. In de eischen der gewone dienst moest worden voorzien door het zamenblijvende deel der militie, hetwelk, naar de toen geldende wet, $^1/_4$ van het totaal der gezamenlijke ligtingen mogt bedragen.

Bij art. 123 der militiewet van 1861 is aan de Regering de bevoegdheid gegeven om behalve de ligting, die voor het eerst dient, $^1/_7$ van het totaal der vijf ligtingen van de militie te land onder de wapenen te houden; terwijl, volgens art. 153 dier wet, de manschappen der zeemilitie het geheele

eerste jaar in dienst worden gehouden, [1]) maar verder, buiten het geval van oorlog of buitengewone omstandigheden, niet te zamen blijven. — Wanneer dus, gelijk sedert 1867 jaarlijks heeft plaats gehad, 11000 miliciens worden geligt en daarvan 600 voor de zeemilitie (met hun goedvinden) bestemd, dan kunnen tot versterking van de *toereikende zee- en landmagt*, bedoeld in art. 178 der Grondwet, te gelijk ten goede komen:

zeemilitie	600 man
1e ligting landmilitie	10400 „
1/7 van 5 × 10400 landmilitie	7428 „
	18428 „
daarvan afgetrokken het verloop gemiddeld 13 p. c.	2396 „
geeft dus aan militie	16032 „

Wat de tegenwoordige toepassing van art. 178 betreft, vindt men in de toelichtende stukken tot het VIIIe hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1880, dat bij de verschillende wapens is gerekend op de navolgende getallen vrijwilligers (kader en soldaten); de getallen in de eerste kolom zijn die van de manschappen op welker aanwezigheid gedurende het geheele jaar wordt gerekend, in de tweede kolom die, voor welker aanwerving in den loop des jaars sommen zijn uitgetrokken.

Infanterie.

	vrijw.	werving.
Grenadiers en Jagers	610	105
8 regimenten infanterie	4728	688
Instructie-bataillon	625	10
Hospitaal-dienst en depôt van discipline . . .	61	
Totaal. . .	6024	803
Cavallerie (4 regim.)	2114	308
Artillerie (Veld-) 854	70	
Rijdende 303	55	
Pontonniers 92	13	
Vesting-artillerie 1083	170	
Torpedo-compagnie 114	30	
Artill.-instructie 227	4	
Totaal. . . .	2673	342
Transport	10811	1453

1) Feitelijk dienen zij slechts 9 maanden.

www.libtool.com.cn

	vrijw.	werving.
Transport. . . .	10811	1453
Genie. Mineurs en sappeurs	441	78
Maréchaussée { te paard 183 / te voet 180 }	363	
Totaal generaal . . .	11615	1531

Zoowel tot oefening als voor de waarneming van de dienst, voor zoover de getallen vrijwilligers hiertoe niet groot genoeg zijn, is gerekend op de navolgende gezamenlijke getallen miliciens die in den loop des jaars, gedeeltelijk gedurende 8, gedeeltelijk gedurende 5, 4, 3 en 2 maanden en 40 dagen bij de corpsen aanwezig moeten zijn:

Infanterie.

Gren. en jagers		2730
8 regim. infanterie		23444
Hosp. soldaten		110
Totaal. . . .		26284
Cavallerie (4 regim.)		1980
Artillerie (veld-)	2830	
(Rijdende)	385	
Pontonniers	335	
(Vesting-)	4790	
Torpedo-compagnie	110	
Totaal. . .		8450
Genie. Mineurs en sappeurs		845
Totaal generaal. . . .		37559

Bij de begrooting voor 1881 is op de navolgende bestanddeelen van het leger gerekend, in verband met de uit te vaardigen legerorganisatie, en de aan te bieden wijzigingen in de militiewet, waarvan eene uitgewerkte schets in de Toelichting van het VIII^ste^ Hoofdstuk is gegeven:

Infanterie.

	O. Offic. en vrijw.	werving.	miliciens.
Gren. en jagers . . .	664	105	4000
8 regimenten	4624	760	32000
Instructie-bataillon. . .	626	10	
3 comp. hosp. soldaten .	117	20	630
Depôt discipline . . .	21	2	
	6052	897	36630

	O. Offic. en vrijw.	werving	miliciens.	
Transport . . .	6052	897		36630
Cavallerie.				
3 reg. huzaren . . .	2131	260	1830	
Rij- en hoefsm. school.	29			
	2160	260		1830
Artillerie.				
3 reg. veldartillerie . .	948	85	3672	
Rijd. artillerie	179	23	292	
Pontonniers	113	11	460	
4 reg. vesting-artillerie.	1208	150	6880	
Torpedo-afdeeling . .	144	30	344	
Instructie-compagnie .	227	7		
	2819	306		11648
Genie.				
Mineurs en sappeurs .	473	140		855
Totaal generaal.	11504	1603		50963

Volgens de toelichtende stukken van Hoofdstuk VI der Staatsbegrooting voor 1880, is voor de zeemagt gerekend op

2242 mariniers, voor welk corps in den loop des jaars waren aan te werven 300 man
4182 overige schepelingen; werving daarvoor . . . . . 520 „

Totaal. . . 6424; werving. . . 820 „

Voor 1881 zijn de geraamde cijfers:

Mariniers. . .	2188,	werving. . .	275 man
Overigen. . .	4078,	id. . . .	520 „
Totaal. . .	6266		795 „

Onder het getal zijn de 600 zeemiliciens (gedurende 9 maanden van het jaar) begrepen. Dezen doen allen de dienst ter zee naar hunne keuze; immers telken jare bieden zich veel meer dan 600 miliciens voor de zeedienst aan; in 1879 heeft dat getal 2096 bedragen.

Onder al de bovengenoemde getallen zijn de hoofd-, vlag- en andere officieren niet begrepen.

De getallen manschappen, op welker aanwezigheid bij de corpsen der landmagt in de begrootingstukken wordt gerekend, komen niet juist overeen met die der formatie van ieder corps, zoo als deze volgens de van kracht zijnde Kon. Besluiten omtrent de legerorganisatie moest zijn.

Die complete formatie is thans als volgt:

www.libtool.com.cn

	Off.	O.-Offic. en mind.	corp.	vrijw. sold.	militie.	
Generale staf . .	21					
Infanterie. Staf.	32					
Gren. en jagers	108	452		1060	1088	
8 regimenten.	904	3984		7400	10880	
Instructie-bat.	33	126				
2 comp. hosp.	1	10		20	40	
Pupillen-school	2	19				
Depôt discipl.	6	21				
Kol. werfdepôt	18	77				
Inf.		1104	4689	8480		12008
Cavall. Staf	4					
4 reg. huzaren	184	766		1872	672	
Caval.		188	766	1872		672
Artill. Staf	55	50				
2 reg. veldart.	111	508		942	976	
3 reg. (8 afd.) vest. artill.	221	702		1050	1880	
1 reg. rijd. art.	32	115		261	104	
1 corps pontonn.	12	47		90	72	
Art.		431	1422	2343		3032
Genie. Ingen. enz.	77	45				
1 bat. min. en sap.	28	165		425	240	
Genie		105	210	425		240
Maréchaussée		10	82	281		
Totaal		1859	7169	13401		15952[1])

Bij elk corps, behalve bij de maréchaussée, schrijft het daartoe betrekkelijke organieke Kon. Besluit voor, dat „ingeval „van incompleet aan vrijwilligers het aantal miliciens met een „daarmede overeenstemmend cijfer wordt vermeerderd." Buitendien kunnen bij iedere compagnie een klein getal milicien-sonderofficieren en corporaals worden aangesteld, die niet mederekenen bij de voorgeschrevene kader-formatie; de benoemingen tot sergeanten-miliciens en corporaals-miliciens moeten niet zoozeer beschouwd worden als middel om in bestaande

1) Dit cijfer van de in dienst te houden landmilitie komt vrij wel overeen met het maximum op bl. 114 vermeld; feitelijk dienen echter niet zoovele manschappen te gelijk het geheele jaar door.

behoeften te voorzien, maar om miliciens te bekwamen, ten einde daarvan partij te trekken bij mobilisatie en uitbreiding der strijdkrachten. Daarom worden voor deze rangen bewijzen van oefening en bekwaamheid vereischt, en moet een tot sergeant benoemd milicien zich verbinden om nog zes maanden te dienen na het tijdstip, waarop hij als milicien aanspraak op groot verlof zou hebben. — Kon. Besluit van 27 Februarij 1878 [1]).

www.libtool.com.cn

Even als tijdens de beraadslaging over de militiewet is er ook nu steeds een te kort op het aantal vrijwilligers (kader en soldaten), waarop bij de tegenwoordige formatie, die grootendeels van de jaren 1867 en 1868 dagteekent, werd gerekend. Het incompleet aan vrijwilligers bedroeg:

10216 man op 1 Julij 1877;
10176 „ „ 1 Julij 1878;
9909 „ „ 1 Julij 1879;
en 9769 „ „ 1 Julij 1880.

Op deze data waren werkelijk bij de corpsen der landmagt, buiten de maréchaussée, in actieve dienst:

	in 1877		in 1878		in 1879		in 1880	
Infanterie:								
vrijwilligers	814		811		847		827	
vrijw. miliciens	29		26		16		18	
lotelingen [2])	10001		10088		10379		10283	
plaatsverv.	1873		1840		1772		1572	
		12717		12765		13014		12700
Cavallerie:								
vrijwilligers	1147		1198		1342		1433	
vrijw. miliciens	3		0		1		1	
lotelingen [2])	369		392		305		291	
plaatsverv.	362		430		451		482	
		1881		2020		2099		2207
Artillerie:								
vrijwilligers	944		888		810		824	
vrijw. miliciens	0		3		0		0	
lotelingen [2])	2275		2477		2574		2640	
plaatsverv.	750		1104		844		957	
		3969		4472		4228		4421
Transport . . .		18567		19257		19341		19328

1) Op den 1 Julij 1880 waren er in het leger 25 miliciens-sergeanten, 427 miliciens-corporaals en 155 miliciens-tamboers en hoornblazers.

2) Hieronder zijn de nummerverwisselaars begrepen.

Transport . . .	18567	19257	19341	19328
Genie:				
vrijwilligers	149	197	212	267
lotelingen [1])	371	343	285	280
	520	540	497	547
Totalen: vrijw.	3054	3094	3211	3351
vrijw. miliciens	32	29	17	19
lotelingen [1])	13016	13300	13543	13494
plaatsverv.	2985	3374	3067	3011
Totaal generaal	19087	19797	19838	19875

www.libtool.com.cn

Uit deze gegevens blijkt, dat, hoezeer de vrijwillige werving geene *toereikende landmagt* kan opleveren, niet te min de pligt der Regering, om daartoe zooveel althans mogelijk te naderen, niet te vergeefs in de Grondwet geschreven is. Volgens Stieltjes, in zijne 2e *militaire studie*, zou tot verwezenlijking van het denkbeeld van den grondwetgever, het staande leger uitsluitend moeten worden zamengesteld uit vrijwilligers, plaatsvervangers en nummerverwisselaars. Dat leger wenschte hij in tijd van vrede niet hooger op te voeren dan tot 12000 man (kader en soldaten), de militie uitsluitend tot oefening op te roepen, en deze alleen bij uitzondering en in geval van dringende noodzakelijkheid voor wacht- en politiediensten te gebruiken. Dit denkbeeld heeft veel aanbevelenswaardigs; maar hoezeer in mindere mate dan de tegenwoordige formatie, zou die van Stieltjes toch ook afhankelijk zijn van de uitkomsten der werving voor het Nederlandsche leger; en deze hangen van velerlei zaken af, die buiten het bereik der Regering liggen, b. v. de dienstpligt en de oproeping van dienstpligtigen in andere Rijken, de vraag naar werklieden voor de nijverheid en openbare werken, de toestand der zeevaart, de werving eindelijk voor Indië.

Omtrent de krijgsmagt in Indië is de Grondwet zeer beknopt. Art. 178 verwijst naar vrijwilligers *om te dienen in of buiten Europa naar omstandigheden*, en art. 185 verbiedt, dat de *lotelingen bij de militie te land* zonder hunne toestemming naar de koloniën en overzeesche bezittingen worden gezonden. Art. 58 alinea 2 en 3, betrekkelijk de benoeming, de bevordering en het ontslag der officieren, is niet op de koloniën en overzeesche bezittingen toepasselijk verklaard.

---

1) Hieronder zijn de nummerverwisselaars begrepen.

Toch kan de grondwetgever niet bedoeld hebben, dat art. 58 alinea 1 (het oppergezag van den Koning) alleen voor het Rijk in Europa zoude gelden. Door art. 59 werd in allen geval de gelegenheid gelaten om, bij de Regeringsreglementen of bij de koloniale wetgeving, aldaar gelijke bepalingen als in het moederland toepasselijk te maken. Het ware dus met de Grondwet bestaanbaar, en zou zelfs in haren geest zijn, dat de vrijwillige engagementen voor de krijgsdienst plaats hadden zonder onderscheid te maken, wáár de dienst moest worden gepraesteerd, en dat alle officieren van het leger en alle manschappen (behalve de lotelingen) ter beschikking van den Koning waren, om hen hetzij in Europa hetzij in de koloniën en overzeesche bezittingen aan te wenden.

Wat de zeemagt betreft, is dit ook werkelijk het geval. Voor de landmagt niet; de vrijwilligers worden steeds òf voor de Europeesche òf voor de Indische dienst aangeworven, onder welke laatste, naar omstandigheden, ook de krijgsdienst in West-Indië begrepen is; en hoewel bij geene wet of verordening is uitgemaakt, dat een officier niet zonder zijn goedvinden kan worden verplaatst uit het Nederlandsche naar het Indische of uit het Indische naar het Nederlandsche leger, geschiedt dit toch niet.

Omtrent het oppergezag over de krijgsmagt zijn de wettelijke bepalingen uiteenloopend. De Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië is opperbevelhebber van de aldaar aanwezige zeemagt, behoudens hare administratieve betrekking (d. i. ondergeschiktheid) tot den Minister van Marine. Hij is daarentegen opperbevelhebber van de in Indië aanwezige landmagt, zonder zoodanig voorbehoud omtrent den Minister van Oorlog (art. 41 en 42 *Indisch Regerings-Reglement*). Laatstgemeld artikel lokte in de zittingen der Tweede Kamer van den 24 en 25 Julij 1854 breede discussiën uit, omtrent de verhouding van eenen burgerlijken Gouverneur-Generaal tot den militairen bevelhebber van het Indische leger, alsmede over de wettelijke regten der in Indië dienende officieren; maar in de scheiding van het oppergezag tusschen het leger in Nederland en dat in Indië werd stilzwijgend berust. [1]) Daarentegen werd in 1865, evenzeer zonder bedenking, voor West-Indië eene tegenoverge-

1) Niettemin zijn de benoemingen van bevelhebbers der landmagt in Indië en van generaals aan den Koning voorbehouden bij Kon. Besl. van 24 Nov. 1859 N°. 69.

stelde bepaling aangenomen, dat namelijk de Gouverneur het opperbevel over 's Rijks zee- en landmagt aldaar uitoefent overeenkomstig bijzondere beschikkingen des Konings en behoudens de administratieve betrekkingen tot de Ministers van Marine en Oorlog (art. 30 *Reglement Suriname* en *Curaçao*). In de militiewet (art. 3, 9, 13, 47 en 50) wordt steeds onderscheid gemaakt tusschen „het *leger* hier te lande" en „het *krijgsvolk* dienende in 's Rijks overzeesche bezittingen;" maar een staatsregtelijk verschil tusschen die beide krijgsmagten wordt nergens aangewezen.

Over de vraag of er regtens een afzonderlijk Indisch leger bestaat, werd in de Tweede Kamer beraadslaagd den 2 Julij 1869, bij de behandeling van art. 1, 1°. der wet tot regeling van de militaire akademie. In het wetsontwerp luidde dit: „De Koninklijke Militaire Akademie is bestemd: 1°. tot het „opleiden van jongelieden tot officieren van alle wapens bij „het leger hier te lande, en bij dat der koloniën en bezit„tingen van het Rijk in andere werelddeelen;" Tegen deze redactie werd de bedenking gemaakt, dat zij de beslissing zou inhouden, dat er twee afzonderlijke legers waren.

Nadat ook andere wijzigingen waren voorgesteld, amendeerde de Kamer ten slotte, overeenkomstig een voorstel van den Heer van Sijpesteijn, overgenomen door den Heer de Roo van Aldewerelt, het artikel aldus: „De Koninklijke „Militaire Akademie is bestemd: 1°. tot het opleiden van „jongelieden tot officieren van alle wapens bij het leger, „hetzij hier te lande, hetzij in de koloniën en bezittingen van „het Rijk in andere werelddeelen;" blijkbaar bedoelde de Kamer met dit amendement, de scheiding der krijgsmagt niet te praejudiceren.

Gelijkluidend is art. 1 der wet van den 30 Mei 1877 (*Stbl.* N°. 141), waarbij thans de Koninklijke Militaire Akademie geregeld is.

De éénheid der zeemagt en die der landmagt voor Nederland en voor Oost- en West-Indië ligt m. i. wel degelijk in de bedoeling van art. 178 *Grondwet*. Zij bestond werkelijk in de jaren 1815 tot 1830, maar is sedert meer en meer uit het oog verloren, hoezeer nooit geheel te loor gegaan, blijkens o. a. de éénheid der militaire strafwetgeving. [1]) In Junij

1) Art. 9 *Crimineel Wetboek voor het krijgsvolk te water*, luidt: „Het zal ten aanzien

1879 werd eene Staatscommissie door den Koning benoemd om eene voordragt over dit onderwerp te ontwerpen.

www.libtool.com.cn

ART. 180.

Er is steeds eene nationale militie, zooveel mogelijk zamen te stellen uit vrijwilligers, om te dienen, op de wijze in de wet bepaald.

Deze tweede soort van vrijwilligers zijn altijd zeldzaam gebleven; het aan die vrijwilligers bij art. 120 *militiewet* toegekende voorregt van, voor zooveel daartoe gelegenheid bestaat, bij het corps hunner keuze te dienen, wordt niet zeer op prijs gesteld. Ook is het niet duidelijk, welke kracht voor de defensie aan de vrijwilligers-miliciens ontleend wordt. Veeleer moeten de wetgeving en de regering bevorderen, dat die jongelieden van den militie-pligtigen leeftijd, die roeping voor den militairen stand gevoelen, eene verbindtenis als vrijwilliger voor het leger aangaan.

De voorwaarden van dienstneming, hetzij voor de dienst in Europa alleen, hetzij ook voor de overzeesche bezittingen, kunnen naar omstandigheden meer of min voordeelig worden gemaakt. Dit is niet de taak des wetgevers. Maar het zoude in allen geval m. i. zoowel regtvaardig als in het belang van de dienst zijn, dat het vrijwillig dienst nemen op den dienstpligtigen leeftijd aan den milicien vrij stond, zonder medewer-

---

„van de misdaden, in dit Wetboek uitgedrukt en van de straffen daarbij bepaald, nim„mer eenig onderscheid maken of dezelve misdaden binnen of buiten de Vereenigde Neder„landen gepleegd zijn." En de slotbepaling van het *Crimineel Wetboek voor het krijgsvolk te lande:* „Dit wetboek zal ook van kracht zijn in de Oost- en West-Indische „bezittingen van den Staat; behoudens echter, dat bijaldien sommige der daarbij bepaalde „straffen, uit hoofde van het klimaat of andere omstandigheden, niet zonder inconvenienten „zouden kunnen worden geappliceerd, het aan de Gouvernementen aldaar zal vrijstaan, „daaromtrent zoodanige veranderingen te maken en dadelijk in het werk te stellen, als „zij naar bevinding noodig oordeelen."

Geen van de militaire wetboeken is echter in Oost- of West-Indië afgekondigd. De wetten, waarbij bepalingen van de Crimineele wetboeken zijn gewijzigd, zijn niet op Oost- en West-Indië toepasselijk verklaard; voor het krijgsvolk te lande komt het mij niet twijfelachtig voor, dat deze gewijzigde bepalingen, met name de wetten van den 17 September 1870 (*Stbl.* No 162) art. 2 en 7, en van den 14 November 1879 (*Stbl.* N°. 191) niet in de koloniën en overzeesche bezittingen gelden, volgens art. 118 der Grondwet. Maar met de wijzigingen in het Crimineele wetboek voor het krijgsvolk te water is dit een ander geval, omdat het zoo even aangehaalde art. 9 onveranderd van kracht is gebleven, en de misdrijven, in dat wetboek genoemd, dus aan boord strafbaar zijn wanneer zij òf in het buitenland òf in de koloniën zijn gepleegd.

king van zijn vader, moeder of voogd. In 's lands belang wordt aan den minderjarige in zijn 20ste jaar staatsregtelijk eene persoonlijke verpligting opgelegd, voorzoover hij door het lot wordt aangewezen (art. 181 *Grondwet*); wanneer diezelfde minderjarige neiging gevoelt om vrijwillig datgene te doen, wat de wet voorwaardelijk van hem eischt, wanneer dus zijne neiging overeenkomt met zijn pligt, schijnt het onredelijk en onregtmatig, hem daarin te belemmeren, door de medewerking van zijn vader of voogd te vorderen. Die medewerking wordt bij de vervulling van andere staatsregtelijke pligten ook niet vereischt, b. v. het afleggen van getuigenis in regtszaken en het betalen van belastingen. In overeenstemming met zuivere regtsbeginselen werd dan ook in art. 374 *Code Napoléon* (tengevolge van een voorstel van den consul Cambacérès) aan den 18-jarigen zoon vrijgelaten, de vaderlijke woning te verlaten *pour enrôlement volontaire*.

In art. 356 *Burgerlijk wetboek* is deze bepaling niet opgenomen; aanvankelijk werden evenwel ook na de invoering van dat Wetboek minderjarige miliciens bij voortduring aangenomen als vrijwilligers bij het leger, volgens art. 171 der militiewet van den 8 Januarij 1817; maar hieraan is een einde gemaakt door het arrest van den Hoogen Raad van den 20 December 1844, waarbij beslist is, dat eene zoodanige verbindtenis door een' minderjarige aangegaan, van regtswege nietig is volgens den algemeenen regel van art. 1482 *B. W.*[1]). Bij de grondwet-herziening is de vraag niet uitdrukkelijk besproken; maar art. 185 der Grondwet vereischt de toestemming der lotelingen zelve en niet die van hunne ouders of voogden om hen naar de koloniën en overzeesche bezittingen te zenden. Bij dat artikel is dus het verschil tusschen burgerregtelijke en staatsregtelijke verbindtenissen wel in het oog gehouden. In gelijken geest werd in de ontwerp-militie-wet, art. 12 alinea 2 voorgesteld, luidende: „Een minderjarige, die „zijn 19de jaar heeft volbragt, behoeft daartoe" (d. i. tot eene vrijwillige verbindtenis voor 6 jaren of langer bij de zeemagt, bij het leger hier te lande of in de overzeesche bezittingen)

---

1) Deze toepassing van art. 1482 *B. W.* consequent voortzettende, komt men tot de slotsom, dat niet de loteling, bijgestaan door zijnen vader of voogd, maar alleen zijn vader of voogd voor hem de overeenkomst moet aangaan.

„de toestemming van zijnen vader of voogd niet, en is be-
„kwaam daartoe eene overeenkomst te treffen." Deze alinea
www.tibtool.com.cn
vond in de Tweede Kamer veel bestrijding, maar werd ook ernstig verdedigd; de heer Olivier stelde voor, het tegenovergestelde te bepalen: „Een minderjarige behoeft daartoe de „toestemming van zijn vader of voogd." De heer van Bosse wilde een middenweg betreden en stelde de volgende alinea 2 voor: „Een minderjarige, die zijn 20ste jaar heeft volbragt „en die bij de militie is ingelijfd, behoeft daartoe de toestem-„ming van zijnen vader of voogd niet, en is bekwaam daartoe „eene overeenkomst te treffen." Maar op den 5 Julij 1861 nam de Regering hare 2e alinea, die zij eerst warm had verdedigd, uit het artikel weg, en trokken de heeren Olivier en van Bosse de door hen voorgestelde amendementen in. De militiewet beslist dientengevolge niets over deze zaak. Bij art. 1 en 2 der Voorschriften omtrent de vrijwillige verbindtenissen, bedoeld bij art. 9 der militie-wet, vastgesteld door den Minister van Oorlog den 27 December 1861, en art. 2 van de Voorschriften over hetzelfde onderwerp van den Minister van Marine van den $^{13}/_{25}$ Februarij 1862, wordt „een „bewijs van toestemming van ouders of voogden" gevorderd, terwijl men den minderjarigen milicien zelf de overeenkomst laat aangaan. Bij arrest van den 30 November 1871 wees de Hooge Raad eenen eisch toe, tot vernietiging van een contract van dienstneming bij de krijgsmagt in Indië, op grond dat dit contract was aangegaan door een minderjarige met medewerking van zijn stiefvader, die niet zijn voogd of medevoogd was; daarbij noemde de Hooge Raad dat contract eene burgerregtelijke verbindtenis. In het wetsontwerp tot herziening der militiewet, op den 13 September 1877 aan de Tweede Kamer aangeboden, werd voorgesteld, art. 9 alinea 2 dier wet te lezen: „De minderjarige, die bij de militie is ingelijfd, „behoeft tot het aangaan van eene verbindtenis als vrijwilliger „geene toestemming van zijn vader, moeder of voogd en is „bekwaam, daartoe, zonder medewerking van vader, moeder „of voogd, eene overeenkomst te treffen."

Door de intrekking van het wetsontwerp is de zaak weder niet beslist.

Ook voor de militie-vrijwilligers wordt, hoewel art. 11 der militiewet het niet voorschrijft en geen eigenlijk contract door hen wordt gesloten, niettemin een bewijs van toestemming

van den vader of voogd vereischt volgens art. 11 Kon. Besluit van 17 December 1861 (*Stbl.* N°. 127).

Naar het bestaande regt mag dus de militiepligtige die zelf als milicien wenscht te dienen, dit niet doen, indien zijn vader, moeder of voogd daarover anders denkt, maar moet hij alsdan de uitspraak van het lot afwachten.

En, daar het contract van plaatsvervanging (vermeld in art. 72 *militiewet*) onbetwistbaar het karakter eener burgerlijke overeenkomst heeft, zoo wordt de milicien bij het aangaan van dat contract door zijn vader, moeder of voogd vertegenwoordigd, en staat het dus uitsluitend ter beoordeeling en beslissing van dezen, of de milicien in persoon zal dienen of vervangen worden. — Deze regtstoestand strookt m. i. noch met den geest van art. 177 noch met dien van art. 185 der Grondwet, en is niet in het belang des legers; zeer dikwijls is zij ook volstrekt niet in het belang van den minderjarige, wanneer namelijk de vader of voogd zijne toestemming met geld laat betalen.

ART. 181.

Bij gebrek aan genoegzame vrijwilligers, wordt de militie voltallig gemaakt door loting uit de ingezetenen, die op den eersten Januarij van elk jaar hun twintigste jaar zijn ingetreden. De inschrijving geschiedt een jaar te voren.

Hoe sterk eene *voltallige militie* is, wordt, in verband met art. 189 der Grondwet, door de wetgevende magt beslist. Intusschen heeft de wetgever daarbij te rekenen met hetgeen de Koning eene *toereikende zee- en landmagt* oordeelt (art. 178), en met de mogelijkheid om door vrijwillige werving die zee- en landmagt te bekomen; dus met twee veranderlijke grootheden. Om die reden kon het wel niet anders of in de militiewet (art. 1 en 2) moest alleen een maximum van sterkte worden aangenomen, en de bepaling van het cijfer der ligting binnen dat maximum aan den Koning overgelaten (art. 2 alinea 2). In 1862 had geene ligting plaats, omdat tot en met 1861, volgens art. 205 der vorige Grondwet, de ingezetenen met hun 19e jaar militiepligtig waren geworden, en dus de in 1842 geborene mannelijke ingezetenen reeds hadden geloot, en de in 1843 geborenen eerst in 1863 militiepligtig werden. Dientengevolge was het, tot en met 1866, onmogelijk eene vol-

tallige militie op het wettelijke maximum van 55000 man te hebben.

www.libtool.com.cn

Door Thorbecke was voorgesteld, telken jare het cijfer der ligting bij de wet te bepalen, zooals in België geschiedt volgens art. 119 der Constitutie; dit amendement werd den 2 Julij 1861 door de Tweede Kamer verworpen, nadat verscheidene leden de bedenking hadden doen gelden, dat art. 189 *Grondwet* eene regeling der sterkte bij de wet, d. i. bij eene organieke wet, verlangt. — Met het oog op het voortdurend en verontrustend incompleet van de vrijwilligers, op bl. 118 vermeld, hebben de Ministers van Oorlog van den Bosch, Weitzel, Enderlein, Klerck en Beijen hunne overtuiging uitgesproken dat het cijfer der voltallige militie behoorde te worden verhoogd, en wel tot 65000 of 70000 man. Bij verschillende stemmingen over art. 1 van een wetsontwerp tot wijziging van de militiewet, en de daarop voorgestelde amendementen, heeft de Tweede Kamer op den 16 Junij 1876 achtereenvolgens de cijfers van 63500, van 65000 en van 70000 man verworpen; in het op 13 September 1877 aangeboden wetsontwerp was een maximum van 66700 man voorgesteld; het ministerie Kappeijne heeft dit wetsontwerp ingetrokken en herhaaldelijk verklaard, geene versterking der militie noodig te achten. Bij zoo grooten tegenstand, als zoodanige maatregel tot heden ondervond, is er wel niets te verwachten van de verwezenlijking der denkbeelden van Stieltjes, die eene jaarlijksche ligting van 15000, of van andere militaire schrijvers (b. v. den Heer Geeraerds Theesingh) die zelfs 23000 of meer manschappen hebben verlangd. In de Memorie van Toelichting tot het VIIIe Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1881 betuigde de Minister Reuther voor eene voltallige militie 61000 man noodig te achten; om dit te verkrijgen wenscht hij een jaarlijksch contingent beschikbaar te hebben van 12000 man voor de landmagt en 600 voor de zeemilitie. Uit des Ministers redevoering in de zitting der Tweede Kamer van 20 December 1880 blijkt wel eenigermate in welken zin hij de wetten omtrent de militie en de schutterijen wenscht te herzien, maar niet genoeg om daarover als nog eene meening te vestigen.

Het voorschrift der Grondwet, dat de militie jaarlijks *door loting* voltallig wordt gemaakt, strekt als waarborg tegen willekeurige aanwijzing en bevoorregting, en is uit dat oogpunt onberispelijk. Maar van den anderen kant mag men betwijfelen, of het

regtvaardig en of het in 's lands belang is, dat jaarlijks een groot aantal jongelingen, volkomen voor de gewapende dienst geschikt, voor goed vrijloten, zoodat noch in vredes- noch in oorlogstijd dienst van hen kan worden gevergd, behalve wanneer zij vijf jaren later (na eene nieuwe loting) dienstdoende schutters mogten worden? Het éénige correctief tegen de aanwijzing der miliciens door het blinde lot is het toelaten van plaatsvervanging en nummerverwisseling, waardoor althans een deel der jongelingen, die wel tot de krijgsdienst geschikt en genegen zijn, in de plaats treedt van anderen wier tijd kostbaarder is wegens hunne geschiktheid voor andere werkzaamheden, of wier vermogen hun gelegenheid geeft om die vervanging te vergelden. Zoowel de algemeene als de volstrekt persoonlijke militiepligt zijn niet in overeenstemming met het voorschrift, dat de militie alleen door loting voltallig wordt gemaakt. Om die reden verklaarde de heer van Dam van Isselt in de zitting der Tweede Kamer van 24 Augustus 1848 tegen het VIIIe wetsontwerp der grondwetherziening te zullen stemmen. „Met de loting," zeide hij, „staat in een naauw „verband het systema van remplacering, dat de Regering „altijd verhinderen zal de noodige en behoorlijke vrijwilligers „bij de militie aan te werven." — Dezelfde spreker keurde het, in verband hiermede, af, dat de Grondwet de militie en de schutterijen, als onderscheidene, ieder op zich zelf staande instellingen voorschreef, omdat daardoor de weg werd afgesneden tot een ander, eenvoudiger stelsel van ééne enkele volkswapening, verdeeld in legercontingenten (telken jare naar behoefte) en eene reserve met verpligte oefening.

Dit laatste stelsel, misschien niet geheel goed begrepen, werd met warmte bestreden door den Minister Voet; omtrent de voltalligmaking der militie door loting zeide de Minister de Kempenaer alleen, dat hierdoor alle willekeur werd voorkomen en de verpligting voor allen gelijk gemaakt. — Blijkbaar hechtte de Regering niet veel aan de bedenkingen van den heer van Dam van Isselt, waarvan de gegrondheid later is ingezien. Zij wist dat de aanneming van Hoofdstuk VIII verzekerd was, nadat zij, in het midden der discussie, de bepaling daaruit had genomen, dat de lotelingen in 't algemeen verpligt zouden zijn, *zoo te land als ter zee te dienen.* Later is ook al gebleken dat de destijds beweerde impopulariteit van de militiedienst ter zee eene hersenschim was. — Bij de behandeling

van een wetsontwerp tot wijziging der militiewet in de Tweede Kamer in Julij 1873 werd de afschaffing der plaatsvervanging en nummerverwisseling (met behoud der loting) met warmte bestreden, o. a. door een beroep op art. 181 der Grondwet, omdat dit altijd de voorkeur geeft aan de vrije keuze der miliciens en het lot slechts als hulpmiddel aanneemt. Bijzonder de Heeren Godefroi en van Kuijk werkten deze stelling uit, terwijl de Ministers Geertsema en van Limburg Stirum zich op art. 177 *Grondwet* ten gunste van het voorstel der Regering, om de plaatsvervanging af te schaffen, beriepen. Den 30 Junij 1873 verwierp de Tweede Kamer, met 43 tegen 25 stemmen, art. 3 van het wetsontwerp, luidende: „Een ieder die ter inlijving bij de „militie wordt opgeroepen, is verpligt zijne dienst in persoon „waar te nemen." — Daar evenwel bij de beraadslaging het voorstel uit vele andere oogpunten was besproken, kan uit die stemming niet worden afgeleid, dat alle leden, die *tegen* stemden, het juist als ongrondwettig beschouwden.

De loting heeft plaats *uit de ingezetenen.* Deze bepaling is niet zonder bezwaar; het ware beter, zoo de grondwetgever den militiepligt afhankelijk hadde gesteld van de nationaliteit, zoo als in bijna alle landen van Europa. De Duitsche rijksconstitutie (art. 74) onderwerpt aan den weerpligt iederen Duitscher, de Belgische wet van 3 Junij 1870 verklaart iederen Belg, de Fransche wet van 27 Julij 1872 iederen Franschman militiepligtig, op 20-jarigen leeftijd. Ingezetenen van Nederland, die vreemdelingen zijn en in hun eigen land tot de krijgsdienst verpligt worden, kunnen niet in het Nederlandsche leger worden ingelijfd zonder volkenregtelijke moeilijkheden. Vandaar de bepaling in art. 15 alinea 3 *militiewet:* „Voor ingezeten wordt niet gehouden de vreemdeling, be„hoorende tot eenen Staat, waar de Nederlander niet aan de „verpligte krijgsdienst is onderworpen, of waar ten aanzien „der dienstpligtigheid het beginsel van wederkeerigheid is „aangenomen." Hierdoor is wel het bezwaar aanmerkelijk verminderd, maar de grondwettelijke bepaling blijft toch een beletsel tegen het sluiten van traktaten met andere Mogendheden, berustende op volkomene wederkeerigheid. — Bovendien zijn, door het vereischte van het ingezetenschap, de zonen van Nederlanders die buitenslands verblijf houden, uit de gelederen der militie buitengesloten; zelfs wanneer zij het begeeren (zoo als meermalen is voorgekomen), mogen zij niet voor de militie

worden ingeschreven; zij mogen noch als vrijwilliger bij de militie noch als loteling dienen; art. 13 en 15 *militiewet*. — Hieruit volgt ook, dat de vader, moeder of voogd van een Nederlandsch jongeling hem door verandering van woonplaats vóór het tijdstip van zijne inschrijving, aan de militie kan onttrekken. Ten einde deze wijze van ontduiking te bemoeijelijken, werd in het wetsontwerp betreffende de nationale militie van 13 September 1877 (art. 8) voorgesteld, dat voor ingezetenen zouden worden gehouden: ouderlooze minderjarigen, in Nederland verblijf houdende, al is hun voogd buiten 's lands gevestigd; en Nederlanders, wier vader, moeder of voogd, of die zelve sedert minder dan vijf jaren vóór hun 19e jaar buitenslands zijn gevestigd. Sedert de intrekking van dit wetsontwerp, in November 1877, is het onderwerp niet weder ter sprake gekomen. — Ten einde de bepaling omtrent den militiepligt met het bijna algemeene staatsregt van Europa te doen overeenstemmen, [1]) zou het ingezetenschap in art. 181 *Grondwet* voor het Nederlanderschap moeten plaats maken.

ART. 182, alinea 1.

Zij die aldus in de militie te land zijn ingelijfd, worden, in vredestijd, na eene vijfjarige dienst ontslagen.

De vijfjarige duur van de dienst bij de militie te land en de kortere diensttijd (thans van vier jaren) die voor de zeemilitie, naar luid van art. 186, bepaald is, hebben grooten invloed op het cijfer van het contingent, dat de wetgever, met inachtneming van art. 181 vaststelt. Wel veroorlooft art. 182 alinea 2, ingeval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden, de militie jaarlijks, dus telken jare ééne ligting, met toestemming van de wetgevende magt, in dienst te houden. Maar daarop kan nooit met gerustheid worden gerekend: 1°. omdat het a priori niet zeker is dat zoodanige gelegenheidswet zal worden aangenomen; 2°. omdat, zoo de oorlog of buitengewone omstandigheid niet zóó vroeg in het jaar voorkomt, dat de gelegenheidswet aangenomen of althans aanhangig gemaakt is (art. 147 *militiewet*) vóór het ontslag van de oudste ligting

1) Eene uitzondering maakt Noorwegen, alwaar de vreemdeling door een 5-jarig verblijf ingezeten en militiepligtig wordt.

(uiterlijk 15 Mei, volgens art. 112, 120 en 146 *militiewet*), alsdan die oudste ligting reeds ontslagen is en niet op nieuw in dienst kan worden genomen.

Een gevolg van dit artikel der Grondwet is, dat het contingent grooter wordt genomen, dan strikt noodzakelijk zou zijn voor vredestijd, indien de mogelijkheid bestond om de geoefende miliciens van 5 dienstjaren nog twee of drie jaren als reservisten te houden.

Ware dit mogelijk, de herziening van art. 1 en 2 der militiewet, door zoovele Ministers van Oorlog noodig gekeurd, zou waarschijnlijk niet zooveel bezwaar hebben ondervonden, als tot heden het geval was. Het maximum voor „de voltallige militie" noodig, moest dan niet juist door 5, maar kon door 6, 7 of 8 worden gedeeld om het jaarlijksche contingent te bepalen. Behalve het voordeel, dat het jaarlijksche contingent kleiner kon zijn, dan thans wordt vereischt, zoude de geoefendheid van het meerendeel der dienstpligtigen grooter en het voltallighouden der kaders gemakkelijker zijn. De langere dan 5-jarige diensttijd zou, bij wet, in twee of drie deelen kunnen worden gesplitst, b. v. van verpligte aanwezigheid onder de wapenen, diensttijd met halve oefening in kampen, en reservedienst. Iets dergelijks bestaat in Frankrijk volgens de wet van 25 Julij 1872. Kortelijk wordt de herziening van de Grondwet op dit punt aanbevolen door den Heer den Beer Poortugael, *de noodzakelijkheid tot grondwetherziening voor de defensie*, bl. 35.

ART. 183, alinea 2.

De Koning kan een deel der militie, door de wet te bepalen doen zamenblijven.

Bij art. 123 en 124 *militiewet* is dat deel der militie bepaald op $^1/_7$ van de 5 niet-ontslagen ligtingen der militie te land, boven en behalve de jongste ligting, die gedurende twaalf maanden of korter onder de wapenen wordt gehouden. Zoo als op bl. 114 is opgemerkt, is het grootste getal miliciens, dat door deze bepaling thans tegelijk beschikbaar wordt, 16032. — Volgens het wetsontwerp tot herziening van de militiewet van 17 Maart 1875 (*Bijlagen* 1874/75, 138) zoude het zamenblijvende deel der militie te land verhoogd worden tot hoogstens $^1/_5$ der vijf ligtingen. Ware dat ontwerp wet geworden,

dan zou, in verband tot de voorgestelde wijzigingen van art. 1, 2 en 5 *militiewet*, de Regering tegelijk hebben kunnen beschikken over:

zeemilitie	1000
1e ligting landmilitie	12500
$^1/_8$ van 5 × 12500 man	12500
	26000
waarvan afgetrokken het gemiddeld verloop à 13 p. c.	3380
geeft aan militie	22620

zoodat de voltalligheid der krijgsmagt in veel mindere mate van de uitkomsten der vrijwillige werving zou afhangen.

De voorgestelde wijziging van art. 123 *militiewet* lokte niet vele bedenkingen in de afdeelingen der Tweede Kamer uit; maar zij kwam niet in beraadslaging, nadat, op den 16 Junij 1876, art. 1 van het wetsontwerp was verworpen. In het ontwerp van 13 September 1877 werd dezelfde verbetering op nieuw voorgedragen, die weder verviel met de intrekking van dat ontwerp.

De bepalingen van art. 183 der Grondwet zijn voor gewone tijden geschreven; in het geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden, kan de Koning, volgens art. 184, de militie te land, hetzij geheel, hetzij ten deele, buitengewoon bijeenroepen; maar er is eene wet noodig om de geheele militie of wel een grooter deel, dan het bij art. 183 bedoelde, te doen zamenblijven. Zoodanige wetten zijn die van 21 Junij 1859 (*Stbl.* N°. 72) en van 24 Julij 1870 (*Stbl.* N°. 139), waarbij bepaald is, bij de eerste dat de ligtingen van 1856 en 1857, bij de tweede dat die van 1866 tot en met 1869 tot zekeren bepaalden dag in werkelijke dienst konden worden gehouden; de consideransen van die wetten spreken van *buitengewone omstandigheden*, die echter daar niet nader worden aangeduid. Zij bestonden destijds in de mogelijkheid, dat het grondgebied zou moeten worden verdedigd tegen een leger van eene der oorlogvoerende partijen in 1859 in den Italiaanschen en in 1870 in den Fransch-Duitschen oorlog. Hadden de Staten-Generaal de vrees van de toenmalige Regering voor die eventualiteiten als ongegrond beschouwd, dan zou het voorstel van de gelegenheidswet zijn verworpen, en daaruit ware beide keeren geen ongerief ontstaan.

Maar geheel anders is de toestand, zoodra het Rijk werke-

lijk *in oorlog* is. Het geval kan zich dan voordoen, dat eene weigering der Staten-Generaal om de militie te doen zamen blijven, het Vaderland weerloos maakt en alle oorlogstoerustingen verijdelt. Eene zóó bedenkelijke bevoegdheid behoorde niet aan de volksvertegenwoordiging te zijn verleend. Vreesachtigheid of factie-geest kunnen op eene der Kamers een noodlottigen invloed uitoefenen, en het land in het verderf storten. Zoo als ik reeds bij art. 56 der Grondwet deed opmerken, is er veel minder bezwaar in, de medewerking der Staten-Generaal als vereischte voor het verklaren van oorlog te stellen. Wanneer het aan de Nederlandsche Regering staat, den oorlog al of niet te voeren, dan kan de tusschenkomst der Kamers dien misschien verhoeden, en zoo dit al niet gebeurt, is het goed dat de Kamers de zedelijke verantwoordelijkheid voor den oorlog in het oog der natie met de Regering deelen; maar is eenmaal de oorlog door eene andere Mogendheid aan Nederland aangedaan, of wel door den Koning, krachtens art. 56, verklaard, dan geraakt het land in een reddeloozen toestand, wanneer 's Konings voorstel tot het zamenblijven der militie verworpen wordt.

Het woord: *oorlog* in art. 184, even als in art. 182, schijnt een oorlogstoestand in Europa te bedoelen, omdat in die beide artikelen niet van de koloniën en overzeesche bezittingen wordt gewag gemaakt. Maar de woorden: *andere buitengewone omstandigheden* zijn van zeer algemeene strekking; wanneer dus een oorlog, uitsluitend in Indië gevoerd, de hulp van de krijgsmagt, in art. 178 bedoeld, geheel of voor een zeer groot gedeelte vereischt, belet de Grondwet niet, dat bij eene wet het zamenblijven der militie worde bevolen ten einde de corpsen in het Rijk in Europa althans eenigermate op de noodige sterkte te houden.

ART. 185.

De lotelingen bij de militie te land mogen niet dan met hunne toestemming naar de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen worden gezonden.

De vorige Grondwet gaf (art. 208 en 209) tweeërlei waarborg aan de miliciens: 1°. dat de militie nooit naar de koloniën mogt worden gezonden; 2°. dat zij niet zonder toestemming van de Staten-Generaal buiten de grenzen mogt worden ge-

bruikt. Deze waarborgen zijn aanmerkelijk ingekort bij de herziening van 1848; de militie mag thans, zoowel buiten als binnen de grenzen, zelfs op grooten afstand van het Rijk in Europa worden gebruikt, hetgeen zou kunnen voorkomen zoowel bij eenen algemeenen Europeeschen oorlog, als bij eenen oorlog tusschen Nederland en eenen Amerikaanschen of Afrikaanschen Staat. Het zenden naar de koloniën en overzeesche bezittingen is verboden, maar alleen ten aanzien van de miliciens die te land dienen, en ook dit verbod wordt opgeheven voor zoover ieder milicien voor zich, hetzij meerderjarig of minderjarig, er in toestemt, derwaarts te worden gezonden.

Zoo onvolledig als de bepaling is, zou het evenwel waarschijnlijk bezwaar vinden, haar bij eventueele grondwetherziening weg te nemen. Immers de ondervinding leert, dat, in het belang der vrijwillige werving, afzonderlijke en verschillende voorwaarden van aanwerving voor het Nederlandsche leger in Europa en het leger in Indië moeten worden aangegaan; en bezwaarlijk zal men er ooit toe overgaan, aan de miliciens, door het lot tot de krijgsdienst aangewezen, mindere regten toe te kennen, dan aan de vrijwilligers, waarvan geen enkele tegen zijn zin in Indië gaat dienen.

Bestond art. 185 der Grondwet niet, dan zou toch waarschijnlijk de militiewet eene soortgelijke bepaling hebben bevat. Althans, zonder eenigen grondwettelijken band heeft de wetgever bepaald: dat ook de vrijwilligers bij de militie te land niet zonder hunne toestemming naar de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen gaan; dat de zeemilitie alleen wordt zamengesteld uit vrijwilligers bij de militie en uit lotelingen, die zich vrijwillig hebben aangemeld om ter zee te dienen, en dat ook die vrijwillige zeemiliciens niet naar de koloniën en overzeesche bezittingen worden gezonden, dan in zeer buitengewone omstandigheden, krachtens eene speciale wet (Art. 121, 149 en 152 *militiewet*).

De oorlog in Atjeh heeft in de laatste jaren bijzonder de aandacht gevestigd op het bedenkelijke der omstandigheid, dat de Gouverneur-Generaal van Nederlandsch Indië, die de magt heeft om oorlog te verklaren, uitsluitend op vrijwillige werving moet rekenen om oorlog te voeren. In hoe algemeene termen zijne magt voor het geval van oorlog of opstand omschreven is bij art. 43 en 44 *Regerings-Reglement*, zoo schijnt deze zich toch alleen tot tijdelijke maatregelen ter handhaving

van de orde en het gezag uit te strekken, ten einde de militaire magt vrijelijk te kunnen gebruiken, waar de Indische Regering die behoeft; die magt gaat m. i. niet zoover om eene militie of conscriptie onder de ingezetenen van Indië in te voeren. Dit onderwerp is slechts zeer zijdelings aangeroerd bij de parlementaire behandeling van het Regerings-reglement; en wel naar aanleiding van art. 113, 2e zinsnede: „Algemeene „verordeningen bepalen welke ingezetenen, bij de schutterijen „ingelijfd, kunnen geroepen worden om mede te werken tot „de handhaving van het Nederlandsch gezag in Indië." *Eenige leden* in de afdeelingen der Tweede Kamer wenschten in dat artikel te hebben uitgedrukt, dat de schutterijen niet enkel tot het bewaren van rust en orde, maar ook tot het te keer gaan van den vijand zouden kunnen worden gebruikt; maar *men* verklaarde zich tegen het denkbeeld om de schutterijen te verpligten, zelfs op een ander eiland dan waar zij gevestigd zijn, bij militaire expeditiën te dienen.

Op deze aanmerkingen in het Voorloopig Verslag antwoordde de Regering (in 1853), dat „het medewerken tot „handhaving van het Nederlandsche gezag van zelf het te keer „gaan van den vijand in zich sluit," en dat „eene schutterij, „volgens art. 32 *Indisch Staatsblad* 1838 N°. 22, niet kan „worden verpligt zich naar een ander eiland te begeven tot „het doen van militaire expeditiën."

Dit laatste antwoord was niet volledig; want het aangehaalde art. 32 van het *Reglement voor de schutterijen op Java* van 9 Junij 1838 regelt wel de mobielverklaring, maar zwijgt over expeditiën naar andere eilanden; en bovendien is dat Reglement slechts eene koloniale ordonnantie, waarop het Regerings-reglement niet verwijst, en die dus bij ordonnantie steeds kan worden gewijzigd.

Niettemin heeft de uitlegging, door de Regering aan art. 113 *Regerings-Reglement* gegeven, geene tegenspraak ondervonden, en mag men dus aannemen, dat de geest van dat artikel zich verzet tegen een meer algemeenen weerpligt, dan de mobielverklaring van een gedeelte der schutterijen om den vijand in hare omgeving te keer te gaan.

Wordt te eeniger tijd eene conscriptie in Nederlandsch Indië of in een gedeelte daarvan noodig geacht, dan zal deze bij eene wet moeten worden ingevoerd.

ART. 188.

www.libtool.com.cn

In de gemeenten worden schutterijen opgerigt.

Zij dienen in tijden van gevaar en oorlog tot verdediging des vaderlands, en ten allen tijde tot behoud der inwendige rust.

Het werd in 1848 algemeen goedgekeurd, dat de bepalingen van art. 211 der vorige Grondwet omtrent de dienstdoende en rustende schutterijen zouden vervallen, omdat zij den gewonen wetgever te zeer beperkten.

Ongelukkig is daarmede tevens de vermelding van *den landstorm* (art. 211 en 212 der vorige Grondwet) vervallen. Het gevolg hiervan is, dat er nu, naar de Grondwet, slechts ééne gewapende magt kan zijn om het leger in tijden van gevaar en oorlog te ondersteunen, en dat deze de dienende schutterij is. Tevens is, verkeerdelijk, aan datzelfde corps de taak opgedragen om ten allen tijde de inwendige rust te behouden.

Zoowel de grondwetgever van 1848, als die van 1815, heeft zich ten aanzien der schutterijen laten leiden door historische herinneringen uit een tijdperk, toen de schutterijen stedelijke inrigtingen waren en de steden een eigen staatsleven hadden; destijds leverden de schutterijen een zeer wezenlijken waarborg zoowel voor de goede orde als voor de veiligheid en zelfstandigheid der steden op. — Bij de tegenwoordige staatséénheid en de meer en meer toenemende onmondigheid der gemeenten, is de dienst, die men van de schutterijen kan verwachten, en is hare plaats in het publieke leven eene geheel andere. Er is eigenlijk weinig verband tusschen de bewaring der inwendige rust, en de wapenoefeningen der schutters, die hen in staat moeten stellen om in tijd van nood onder het legerbevel te strijden. Een sprekend bewijs hiervoor is, dat bij ernstigen tweespalt en oproerige beweging, in den regel niet op de schutterij, maar op de politiemagt en het leger wordt gerekend. Ook verdient het opmerking, dat in 1866 en 1867 uit de kern der burgerij eene beweging is uitgegaan om 's lands weerbaarheid te verbeteren door het oprigten van vrijwillige corpsen, uitsluitend tot oefening in den wapenhandel (scherpschutters), maar zonder den last der plaatselijke schutterlijke diensten.

Bij eene herziening der wet van 11 April 1827, die nog altijd te wachten is, behoort dan ook de eventueele verster-

king van het leger door mobielverklaarde schutterijen op den voorgrond te staan, en de plaatselijke dienst slechts zoo ondergeschikt mogelijk in aanmerking te komen.

www.libtool.com.cn

De geschiedenis der Grondwet werpt geen licht over de vraag, wat te verstaan zij onder de woorden: *in de gemeenten.* Daarmede kan bedoeld zijn: *in alle gemeenten*, zoodat het in strijd met de Grondwet zoude zijn, ééne of meer gemeenten zonder schutterij te laten; ook kan de bedoeling zijn, de schutterijen als gemeentelijke instellingen in te rigten, die door de gemeenten, in welke zij bestaan, bekostigd worden. De laatste opvatting komt mij de meest aannemelijke voor; zij strookt met den in 1848 bestaanden toestand ten aanzien der dienstdoende schutterijen (art. 34 tot 36 *schutterijwet*); terwijl, indien de Regering bedoeld hadde, dat juist *in iedere gemeente* eene schutterij zou moeten bestaan, dit ondubbelzinnig had kunnen gezegd zijn. [1]) Wanneer evenwel de wet op de schutterijen zóó wordt ingerigt, dat de tot de krijgsdienst geschikte jongelieden, din voor de militie vrijgeloot hebben of vrijgesteld of vervangen zijn, alsmede de ontslagen miliciens, gedurende eenige jaren schutterpligtig zijn, en, ingeval van nood, de gelederen der landmagt versterken, dan brengen de regtvaardigheid en 's lands belang mede, dat deze inrigting zich over het geheele Rijk uitstrekke. Aldus is het ook in de verschillende wetsontwerpen tot regeling der schutterijen begrepen; volgens deze is er geene gemeente zonder schutterij, maar kan de Regering in zekere, bij de wet voorziene gevallen, de schutterijen in eenige gemeenten ontbinden of die van dienst vrijstellen, en in eenige andere de wapenoefening beperken. Zie art. 115, 132 en 133 van het jongste wetsontwerp op de schutterijen (*Bijlagen* 1877/78, 16) en de memorie van toelichting op dat wetsontwerp. — Tijdens de aanbieding van dat wetsontwerp bedroegen de schutterijen 71590 man, waarvan 41387 tot de dienstdoende schutterijen behoorden. Naar de bepalingen van het wetsontwerp zouden er 70564 schutters zijn, zonder onderscheid tusschen dienstdoende en rustende. Tot heden bestaat slechts in 89 gemeenten eene dienstdoende, in 1041 eene rustende schutterij; eene omstandigheid, die buiten twijfel invloed heeft gehad op den

---

1) De mobiel verklaarde schutterijen zijn ten laste van 's Rijks kas volgens art. 82 *schutterij-wet;* dit strookt wel met art. 187 *Grondwet*, omdat zij tot het leger behooren.

geringen ijver, dien de Staten-Generaal, tot nog toe, betoonden om eene nieuwe schutterijwet, zoo als de Grondwet die bedoelt, tot stand te brengen. Dit is zeer te betreuren; wel hebben de mobielverklaring van een gedeelte der dienstdoende schutterijen, naar de bestaande wet van 11 April 1827, bij Kon. Besluit van den 4 October 1830 (*Stbl.* N°. 61) en de formatie der rustende schutterijen bij Kon. Besluit van den 1 November 1830, veel bijgedragen tot versterking van het toenmalige leger; maar destijds had men een voordeel, waarop bij het uitbreken van een oorlog zeer zelden mag worden gerekend, namelijk tijd en gelegenheid om de manschappen gedurende verscheidene maanden te oefenen, vóór dat de veldtogt begon.

Om eene schutterij werkelijk tot de krijgsdienst geschikt te maken, zijn veelvuldige oefeningen in tijd van vrede noodig. Volgens Stieltjes, 2e *militaire studie* „kan het doel, namelijk „het verkrijgen van eene bruikbare schutterij, alleen bij een „militie-contigent van 16000 man en eene schutterij-verhouding „van $2^1/_2$ p. c. van de bevolking, bereikt worden." Het in den oorlog bruikbare gedeelte der schutterij, berekend op circa 40000 man, moet, volgens dien schrijver, geene recruten tellen, en gedurende 10 maanden 130 uren oefening per maand gehad hebben, terwijl 5 schutterlijke ligtingen bovendien jaarlijks 58 uren moeten geoefend worden.

Ingeval van grondwetherziening zoude m. i. zeer in aanmerking komen: het al of niet oprigten van gewapende corpsen tot handhaving der inwendige rust geheel aan den gewonen wetgever te laten, en alleen de vorming van eene reserve (onder welke benaming ook) voor te schrijven, bestemd om de militie in tijd van nood te versterken, en daartoe zoo goed mogelijk geoefend. De kosten van die oefening behooren dan ten laste van 's Rijks kas, en niet van de gemeenten te komen. Aldus is ook in Frankrijk gehandeld na de afschaffing der nationale garde in 1872.

Reeds in Augustus 1848 beklaagde zich Thorbecke (*Bijdrage* bl. 108), dat zoowel de Staatscommissie als de Regering hadden nagelaten, eene nieuwe bepaling in het VIIIe Hoofdstuk der Grondwet voor te dragen, inhoudende dat het regt om eene plaats *in staat van beleg* te verklaren en de gevolgen van den staat van beleg bij de wet zouden worden geregeld. Den 6 October 1848 maakte de Heer L. D. Storm de dubbele

Tweede Kamer opmerkzaam op deze leemte, en verlangde dat de Ministers de indiening van een ontwerp van wet zouden beloven, ten einde de Fransche wet van den 10 Julij 1791 *concernant les places de guerre* te vervangen. De Minister Voet antwoordde, dat de wet van 1791 en het Keizerlijk Decreet van den 24 December 1811, krachtens art. 3 der additionneele artikelen, voorloopig van kracht zouden blijven, en later door eene nieuwe wet konden worden vervangen. Dit antwoord was volkomen juist in verband met de gemaakte opmerking; want, hetzij de Grondwet eene wet over den staat van beleg voorschreef of niet, in allen geval zouden de Fransche wet en het Keizerlijk Decreet niet anders dan bij eene wet kunnen worden gewijzigd of vervangen. Maar de heer Storm had het punt, waarop het aankwam, niet goed toegelicht; hij scheen te meenen dat in de Grondwet eene bepaling ontbrak, om het maken van eene wet over den staat van beleg te bevelen, misschien wel binnen een zekeren korten termijn. Dit zou evenwel de moeilijkheid niet hebben weggenomen. Gedurende een staat van beleg kan het noodig zijn, enkele grondwettige bepalingen binnen de belegerde plaats te schorsen, b. v. het gemeentebestuur tijdelijk ondergeschikt te maken aan het militair gezag, de bevoegdheid van den militairen regter uit te breiden, het postverkeer te stremmen of te beperken, de pers aan een toezigt te onderwerpen, enz. Hiertoe is de gewone wetgever niet bevoegd zonder een speciaal grondwettig voorschrift, hetwelk nu niet bestaat.

Waarschijnlijk heeft deze bedenking tot heden de achtereenvolgende Ministers van Oorlog teruggehouden van de hand te slaan aan eene wet op dit onderwerp. Bij herziening van het VIIIe Hoofdstuk is eene aanvulling der Grondwet op dit punt zeer gewenscht.

De moeijelijkheid om verschillende Fransche wetten en decreten onder de Nederlandsche staatsregtelijke en militaire inrigtingen toe te passen, gaf reeds vroeg aanleiding tot het zamenstellen eener *Instructie voor vestingcommandanten en plaatsmajoors*, die bij Souverein Besluit van den 11 Januarij 1815 werd vastgesteld. Eene nadere *Instructie voor vesting- en fortcommandanten* (waarbij wel aan de vorige werd gederogeerd, maar deze niet uitdrukkelijk ingetrokken) trad in het leven bij Kon. Besl. van 18 November 1875. — Dat stuk werd in de zittingen der Tweede Kamer van de 16 en 17

December 1875 breedvoerig besproken. De Heer de Roo van Aldewerelt stelde op voorgrond dat de Fransche wet en het decreet verbindend zijn, en beschuldigde den Minister Enderlein. daarvan in onderscheidene bepalingen van de Instructie te zijn afgeweken; nadat door den Heer Godefroi de onjuistheid van die beschuldiging was aangetoond, en de Regering had te kennen gegeven, het zamenstellen van eene wet over dit onderwerp in overweging te willen nemen, poogde de Heer Kappeijne te betoogen, dat de wet van den 10 Julij 1791 in het geheel niet meer van kracht was en het decreet van den 24 December 1811 met de Nederlandsche staatswetten niet bestaanbaar en dientengevolge geheel of bijna geheel was vervallen. Na de tegenspraak der Regering op deze beweringen, stelde de Heer van Houten als motie tot sluiting voor, inlichtingen van de betrokken Ministers te vragen „ten aanzien „van het verband der Instructie van den 18 November 1875 „N°. 29 S, met het Keizerlijk decreet van den 24 December „1811 en de wet van den 10 Julij 1791," welk voorstel eerst werd aangenomen, maar in dezelfde zitting uitgesteld tot een naderen dag.

In de zitting der Eerste Kamer van 19 Januarij 1876 betwistte de Heer van Akerlaken de voortdurende geldigheid van de Fransche wet en het decreet, terwijl de Minister van Lijnden van Sandenburg het standpunt der Regering vasthield en verdedigde. [1])

Den 13 Junij 1876 vereenigde zich de Tweede Kamer met de straks genoemde motie van den Heer van Houten. De gevraagde inlichtingen werden in September 1876 gegeven en in handen eener Commissie gesteld, bestaande uit de Heeren Storm van 's Gravesande, Godefroi, van Houten, van der Schrieck en de Roo van Aldewerelt; in haar rapport van 26 November 1877 drukte deze Commissie geen twijfel uit omtrent de voortdurende geldigheid der Fransche verordeningen, en concludeerde tot eenvoudige dankbetuiging aan de betrokken Ministers; haar rapport behelsde evenwel aanmerkingen van eene minderheid, die eenen strijd meende op te merken tusschen enkele bepalingen der Instructie en enkele artikelen der wet. Toen dit rapport werd uitgebragt, waren

1) Den 24 December 1875 was de Minister Enderlein afgetreden en den 6 Januarij 1876 door den Minister Klerck opgevolgd.

de Ministers, die de inlichtingen hadden gegeven, afgetreden; hetzij om deze of om eene andere reden, is het rapport tot heden niet behandeld. Tevens is dit geheele onderwerp van wetgeving blijven rusten.

www.libtool.com.cn

ART. 191.

De wet regelt het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat in den bovengemelden omvang.

Deze bepaling werd door de Staatscommissie voorgesteld om de artikelen 214 tot 223 der vorige Grondwet te vervangen door eene onbeperkte verwijzing van het geheele onderwerp naar den gewonen wetgever. De Regering nam haar over, maar voegde er het nieuwe artikel 192 aan toe; daarna werd op aandrang der Tweede Kamer art. 193 (art. 221 alinea 1 der vorige Grondwet) in het IX^de^ wetsontwerp opgenomen. Art. 191 ondervond bij de beraadslaging geene bestrijding. Toen echter de Minister de Kempenaer in de zitting der Tweede Kamer van 23 Augustus 1848 eenige bedenkingen tegen art. 192 had te wederleggen, zeide hij omtrent art. 191: „De „Regering heeft het hierbij niet durven laten. De verschei- „denheid van die waterschappen is te groot, de inrigtingen „derzelve zijn te verschillend, en de belangen van ieder der- „zelve zijn te veel van plaatsen en omstandigheden afhanke- „lijk, dan dat alles bij eene algemeene wet zou kunnen worden „geregeld. *Die wet zou daarom welligt altijd verwacht, nimmer „verkregen worden.* De provinciale wetgever heeft dit terrein „reeds met goed gevolg bearbeid." De Minister had dus een voorgevoel, dat „de wet, regelende het algemeene en bijzon- „dere bestuur van den waterstaat in den ruimsten omvang" nooit zou worden gemaakt en de Grondwet hieromtrent eene doode letter zou blijven.

Tot nog toe is geen ontwerp van die omvangrijke wet bekend geworden; alleen partieele regelingen van dijk- en waterregt zijn, naarmate van de behoefte, tot stand gekomen of beproefd, even als dit vóór de grondwetherziening had plaats gehad. [1]) Vandaar, dat de voornaamste vraag, die

1) Bij de behandeling van Hoofdstuk IX der Staatsbegrooting voor 1881 heeft de Minister Klerck zijn ernstige voornemen aan den dag gelegd om achtereenvolgens verschillende wetsontwerpen in te dienen ter voldoening aan art. 191 *Grondwet.* Door de aanbieding van de wetsontwerpen *tot regeling van het algemeen bestuur van den Waterstaat* en *tot verzekering van het oppertoezigt over den Waterstaat.* (*Bijlagen* 1880/81, 91 en 92) is aan deze belofte voor een belangrijk gedeelte voldaan.

in 1848 te beslissen was, die namelijk omtrent de autonomie der waterschapsbesturen, noch door de Grondwet, noch (tot heden) door de wet, in beginsel beslist is geworden. De wet van 9 October 1841 (*Stbl.* N°. 42), art. 20, veronderstelt het bestaan van keuren en politieverordeningen der dijk- en polderbesturen, en van strafbepalingen tegen de overtreders, maar zij beslist niet, door welke magt die bepalingen tot stand moeten komen. Na de invoering van die wet, welke aan de besturen uitdrukkelijk hunne aloude magt om regt te spreken ontnam, achtten deze zich bij voortduring (volgens art. 220 alinea 2 der vorige Grondwet) bevoegd om politieverordeningen te maken en straffen te bedreigen, voorzoover hun dit was toegestaan bij hunne laatst goedgekeurde Reglementen. Maar bij arresten van 21 April 1846 en 19 October 1847 oordeelde de Hooge Raad, dat de strafbepalingen, in keuren van waterschappen voorkomende, buiten toepassing moeten blijven, omdat zij niet op eene wet rustten en de Grondwet aan die besturen geene autonomie toekende. Zeer vele overtredingen werden nu straffeloos.

Den 7 Maart 1848 werd aan de Tweede Kamer een wetsontwerp aangeboden, strekkende om te bepalen, dat de waterschapsbesturen, onder goedkeuring des Konings, keuren zouden kunnen maken, en tegen de overtredingen, voorzoover daartegen niet bij de algemeene wetten is voorzien, straffen bedreigen van hoogstens *f* 75 boete en hoogstens 7 dagen gevangenisstraf, te zamen of afzonderlijk. Dat wetsontwerp werd in de Tweede Kamer, blijkens het Verloopig Verslag, ongunstig ontvangen, omdat de meerderheid meende, dat het beginsel niet bij eene wet maar bij de Grondwet moest worden uitgemaakt. De Regering, die in Maart 1848 optrad, liet het voorstel rusten. Toen nu echter in het voorstel van grondwetherziening van 19 Junij niets omtrent de autonomie der waterschapsbesturen voorkwam, werd in de afdeelingen der Tweede Kamer gevraagd: of de volgens art. 191 te maken wet aan de waterschapsbesturen de bevoegdheid zal geven om straffen op overtredingen van hare keuren te bedreigen? De Regering antwoordde ontkennend; de wet op den waterstaat zou òf zelve strafbepalingen bevatten òf naar het strafwetboek verwijzen òf het maken der strafbepalingen aan de Provinciale Staten overlaten; de waterschapsbesturen zelve moesten noch strafbepalingen noch reglementen maken. —

Ofschoon het maken van keuren of politieverordeningen in deze woorden niet volstrekt werd uitgesloten (omdat het maken van verbodsbepalingen nog iets anders is dan het bepalen van straffen), luidden zij toch ten nadeele van de autonomie der besturen. In verband met deze verklaring der Regering vond art. 192 *Grondwet* grooten tegenstand, omdat men begreep dat het de besturen der waterschappen volstrekt aan het gezag der Provinciale Staten zou onderwerpen, met geheele miskenning van hare zelfstandigheid. Zoowel in de gewone als in de dubbele Tweede Kamer werd die onderworpenheid hevig aangevallen, maar ook krachtig verdedigd. Alleen werd door den Minister de Kempenaer uitzigt gegeven, dat de Provinciale Staten, alvorens „de inrigtingen en reglementen der waterschappen te „veranderen of nieuwe vast te stellen", de belanghebbenden zouden hooren; maar ook dit wilde de Regering niet in de Grondwet voorschrijven.

Zoowel de letter, als de geschiedenis van art. 191 en 192 *Grondwet* kennen dus geen de minste aanspraak op autonomie aan de waterschappen toe; zij verklaren de besturen onderworpen: eerst aan de wet, die ook het bijzondere bestuur van den waterstaat zal moeten regelen, en in de tweede plaats aan de Provinciale Staten.

Niettemin werd den 12 Februarij 1850 een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend, dat geheel overeenkwam met dat van den 7 Maart 1848. Bij de toelichting koos de Minister Thorbecke partij vóór de bevoegdheid der waterschapsbesturen om politieverordeningen te maken en zekere handelingen strafbaar te stellen. Hij plaatste het onderscheid tusschen keuren en reglementen van bestuur (welke laatste alleen door art. 192 *Grondwet* zouden zijn bedoeld) zeer op den voorgrond, hoewel die scherpe onderscheiding van ouds bij de vestiging en ontwikkeling der waterschappen niet altijd noch in alle gewesten van het land was waar te nemen.

Terwijl intusschen dit wetsontwerp aanhangig was, werd de provinciale wet behandeld en vastgesteld. Deze verleent aan Provinciale Staten *behoudens de bepalingen der wet door art.* 191 *der Grondwet gevorderd*, en onder goedkeuring des Konings, de vaststelling van de reglementen en inrigtingen der waterschappen (art. 138), en aan Gedeputeerde Staten (zonder voorbehoud) de goed- of afkeuring *van keuren of politieverordeningen der waterschappen* (art. 158).

Indirect lag hierin opgesloten, dat de keuren door de waterschapsbesturen kunnen worden gemaakt en aan Gedeputeerde Staten onderworpen. Maar er staat niet dat alle besturen keuren mogen maken. Van strafbepalingen zwijgt de provinciale wet, ook bij dit onderwerp. Het wetsontwerp van 12 Februarij 1850 bleef dus, naar de opvatting van den Minister Thorbecke, noodig, ook na de invoering der provinciale wet; de Regering liet het evenwel vervallen.

Den 4 Mei 1852 ontving de Tweede Kamer een ontwerp van wet *tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen.* In art. 1 daarvan werd aan de waterschapsbesturen de bevoegdheid gegeven, straffen (tot *f* 25 boete en 3 dagen gevangenis, te zamen of afzonderlijk) te bedreigen tegen de overtreders van de keuren of politieverordeningen, *„krachtens „hunne bevoegdheid gemaakt of te maken."* De bevoegdheid zelve bleef dus weder onbeslist. Misschien bedoelde de opsteller van het wetsontwerp, overeenkomstig art. 220 alinea 2 der vorige Grondwet, naar *de laatst goedgekeurde reglementen* te verwijzen; maar hij drukte dit niet bepaald uit. Later werd het artikel, ten gevolge van aanmerkingen in het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer, gewijzigd, zoodat daarin gelezen werd: *„krachtens de hun toegekende of tot hiertoe wettig uit„geoefende bevoegdheid gemaakt of te maken."* Blijkens de toelichting, wilde de Regering bij deze voorloopige wet de bevoegdheid om straffen binnen zekere wettelijke grenzen te bedreigen alleen toekennen aan die besturen, die reeds vroeger het regt hadden om keuren te maken. „Die" (vroegere) be„voegdheid blijkt uit het reglement van bestuur of op an„dere wijze."

Zoolang de wet, bedoeld bij art. 191 der Grondwet, niet bestaat, „moet hunne bevoegdheid gerekend worden zich uit „te strekken tot alle onderwerpen van waterschapspolitie, „waarvoor de zorg hun is toevertrouwd en waarin door geene „wet of verordening is voorzien." Na deze toelichting en nadat de Minister Thorbecke had verklaard, dat besturen van waterschappen die geene reglementen hadden, „hunne be„voegdheid *uit costumier regt* zouden kunnen bewijzen", werd art. 1 in de zitting van den 9 Maart 1853 zonder stemming, alsmede des anderen daags het geheele wetsontwerp aangenomen. Wegens de ontbinding der Tweede Kamer kwam het niet bij de Eerste in behandeling. Dit wetsontwerp werd

later gewijzigd ingediend en tot wet verheven; namelijk de wet van 12 Julij 1855 (*Stbl.* N°. 102), waarvan art. 1 luidt even als in het gewijzigde wetsontwerp van 1852.

www.libtool.com.cn

In art. 2 worden vermeld: „straffen, in de vóór het jaar „1811 vastgestelde verordeningen van dien aard bedreigd"; welke woorden, volgens de verklaring van den Minister van Reenen, van geheel gelijke beteekenis zijn, als die in het vorige wetsontwerp stonden: „straffen in de bestaande verordeningen van dezen aard bedreigd." De Regering in 1855 hield dus geene andere keuren met strafbepaling voor geldig, dan die van vóór 1811; deze zijn alzoo in art. 1 bedoeld onder het woord: *gemaakt;* alle andere waren nog *te maken.* Deze regtsleer, die niet met zoovele woorden in de wet is uitgedrukt, maar daarbij voorondersteld, kon op niets anders rusten, dan op de overtuiging, dat door de invoering der Keizerlijke Decreten van 14 November 1810, *portant organisation de l'entretien des digues et du service des ponts et chaussées en Hollande*, en van 11 Januarij 1811, *contenant réglement sur l'administration et l'entretien des polders*, de bevoegdheid om keuren uit te vaardigen aan de dijk- en polderbesturen, welke deze krachtens oudere wetsbepalingen of octrooijen bezaten, is ontnomen. Daaruit volgt dan, dat die bevoegdheid aan genoemde besturen heeft outbroken en ook aan andere besturen niet op regtsgeldige wijze is toegekend geworden tot aan het in werking treden der wet van 12 Julij 1855 (*Stbl.* N°. 102); na dien tijd zijn 1°. de vóór 1811 bevoegdelijk uitgevaardigde keuren van kracht gebleven met inachtneming van art. 1 tot 6 der wet omtrent de soort van straffen; 2°. de besturen die vóór 1811 bevoegd waren om keuren te maken, daartoe op nieuw bevoegd geworden, voor zooveel althans hunne octrooijen en reglementen niet zijn ingetrokken of vervangen; 3°. moeten overigens de keuren met strafbepalingen berusten op eene wet of op een provinciaal reglement, in overeenstemming met art. 138 der provinciale wet en de wet van 1855 uitgevaardigd. De jurisprudentie schijnt deze opvatting te bevestigen, hoewel men haar niet volledig en onbetwistbaar in eenig arrest uitgedrukt vindt.

Bij het Reglement van het Hoogheemraadschap van Schieland van 27 November 1851 bragten de Staten van Zuid-Holland het grondgebied der gemeente Schiedam onder dat Hoogheemraadschap; in verband daarmede werd een inwoner

van Schiedam tot boete veroordeeld wegens het inlaten van water door eene zijl of opening in den Hoogen Schielandschen zeedijk zonder verlof van Hoogheemraden, welk feit is verboden bij eene keur van Schieland van den 25 Mei 1622. Dit vonnis, anterieur aan de wet van den 12 Julij 1855, werd bij arrest van den 30 October 1855 door den Hoogen Raad gecasseerd, omdat de oude keuren van Schieland niet binnen de gemeente Schiedam waren afgekondigd. — Op den 27 November 1855 deden Dijkgraaf en Hoogheemraden die afkondiging plaats hebben; daarna hadden nieuwe vervolgingen en veroordeelingen wegens een feit van gelijken aard plaats, en bij arresten van 19 November 1856 en 3 Februarij 1857 besliste de Hooge Raad, dat de Provinciale Staten met goedkeuring des Konings bevoegd waren, de gemeente Schiedam onder het Hoogheemraadschap te brengen, dat de keur van 1622 nog voor het Hoogheemraadschap gold, en enkel door de gedane afkondiging, zelfs zonder medewerking van de Vereenigde Vergadering van Dijkgraaf, Hoogheemraden en Hoofdingelanden en zonder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, verbindend was geworden in de gemeente Schiedam.

Bij arrest van den 25 September 1860 oordeelde de Hooge Raad, dat het polderbestuur van den Lagen Hoek aan een octrooi, door de Staten van Holland in 1761 verleend, het regt ontleende om (in 1858) eene keur vast te stellen, welke keur evenwel niet verbindend werd geacht, omdat zij door Dijkgraaf en vier molenmeesters in plaats van door Dijkgraaf en vijf heemraden (tevens molenmeesters) was vastgesteld; en bij arrest van 20 October 1863, dat aan het bestuur van den polder Berkmeer (krachtens octrooi van indijking van 1626) de magt om keuren te maken toekwam, ofschoon het die (tot 1861) nooit had uitgeoefend, maar dat die magt zamenhing met de wijze van benoeming van den Dijkgraaf, en dat het bestuur onwettig was zamengesteld en bijgevolg eene gemaakte keur niet verbindend, omdat de Dijkgraaf door ingelanden, niet door den Koning, volgens Kon. Besluit van 29 Maart 1822 (*Stbl.* N°. 7), was benoemd. Eene bevoegdheid om (in 1860) keuren te maken, alleen op grond van wettige uitoefening van dat regt vóór de wet van 1855, dus volgens costumier regt (zie bl. 143), werd erkend bij arrest van 27 December 1865, ten aanzien van het polderbestuur van Dirksland; waarbij het opmerkelijk is, dat de Hooge Raad als bewijs van de vroe-

gere bevoegdheid aannam het bestaan van eene in 1836 door Dijkgraaf en gezworenen vastgestelde en door den Koning goedgekeurde keur. En bij arrest van den 20 Februarij 1866 kende de Hooge Raad verbindende kracht toe aan eene keur van de banne Andijk, vastgesteld in 1864; het bestuur van die banne ontleende de bevoegdheid om keuren te maken aan het Algemeen Reglement van bestuur voor de waterschappen in Noord-Holland, goedgekeurd bij Kon. Besluit van 4 Augustus 1854 N°. 70, dus uit het tijdvak tusschen 1811 en de wet van 1855; de Hooge Raad overwoog daarbij: „dat men bij de behan-„deling van het wetsontwerp bepaaldelijk ook het oog had „op de reglementen in den toen laatsten tijd goedgekeurd;" maar voegde er aan toe, dat bovendien het Algemeen Reglement was toepasselijk verklaard op de banne Andijk in 1858, tegelijk met de invoering van het bijzonder reglement op die banne van 24 November 1858. Eindelijk verwierp de Hooge Raad bij arrest van 21 October 1878 de bewering, dat de wet van 1855 alleen zou bedoeld hebben straffen te bepalen op overtredingen van keuren der besturen, aan wie de bevoegdheid om keuren te maken reeds vóór 1855 was toegekend; het woord: *toegekende* in art. 1 der wet wordt in dit arrest verklaard met: *vóór of na de wet toegekende*, en eene keur van 1874 van het polderbestuur van Laag-Nieuwkoop toegepast, welk bestuur de bevoegdheid om keuren te maken ontleende aan het Algemeen Reglement voor de waterschappen in de provincie Utrecht van 4 December 1857. Daarentegen weigerde de Hooge Raad bij arrest van den 3 Junij 1879 eene strafbepaling toe te passen in een door Provinciale Staten van Drenthe den 9 November 1871 bevoegdelijk vastgesteld en door den Koning goedgekeurd Reglement van het waterschap Ruinerwold voorkomende; op grond dat Provinciale Staten niet bevoegd waren om straffen te bedreigen tegen het niet naleven van hetgeen zij in reglementen van waterschappen krachtens art. 192 der Grondwet voorschreven. Bij arrest van 25 October 1880 werd daarentegen toegepast eene verbods- en strafbepaling voorkomende in een Provinciaal Reglement van policie op de polders in Zeeland van den 5 Julij 1867. Beide arresten werden uit een ander oogpunt vermeld op bl. 59. Bij de vaststelling van algemeene en bijzondere reglementen van waterschappen hebben alleen de Staten van Gelderland tot heden bezwaar gemaakt, de bevoegdheid tot het maken

van keuren aan de dijk- en polderbesturen toe te kennen. Hieruit volgt evenwel niet, dat in de 10 andere provinciën alle die besturen die de bevoegdheid om keuren te maken niet van vóór 1811 bezaten, deze na 1855 hebben erlangd. B. v. in Zeeland is zij alleen aan de calamiteuse waterschappen en polders verleend; in Noord-Holland wordt het Algemeene Waterschapsreglement, dat haar toekent, slechts dan toepasselijk op een waterschap, wanneer het tegelijk met een bijzonder reglement daarop wordt toepasselijk verklaard.

Men kan in het algemeen aannemen, dat er thans geen strijd bestaat tusschen art. 191 en 192 der Grondwet; in dien zin, dat de Provinciale Staten onder 's Konings goedkeuring de wetgevende en constituerende magt over de waterschappen uitoefenen, mits in acht nemende de bestaande speciale wetten; maar zij doen dit voorloopig, in afwachting dat de wet, bij art. 191 bedoeld, tot stand kome.

Minder gemakkelijk is het, een vast rigtsnoer te vinden om art. 190 en 191 in onderling verband te brengen; immers hetzij er eene algemeene wet op den waterstaat is of niet, heeft de Koning *het oppertoezigt over alles wat betreft den waterstaat.* De omvang van het onderwerp, in de beide artikelen bedoeld, hoewel met andere woorden omschreven, schijnt dus dezelfde te zijn.

Waar houdt nu het gebied van den Koning als oppertoezigthebbende op? Waar begint dat van den wetgever? De bedoeling van den grondwetgever is hieromtrent onduidelijk, omdat bij de herziening van 1848 al de regelen omtrent beheer en toezigt over waterstaats-werken, die in art. 214 en volgende der vorige Grondwet voorkwamen, zijn weggelaten. Tot nog toe heeft de Regering vastgehouden aan het begrip, dat de Koning aanwijst, tot welk departement van bestuur de waterstaat behoort, den werkkring en de instructie der rijksambtenaren van den waterstaat bepaalt of doet bepalen, hen aanstelt, hunne bezoldigingen en emolumenten regelt. Dit is door alle opvolgende ministeriën alzoo begrepen op grond van art. 190 in verband met art. 61 en 73 der Grondwet.

Dientengevolge berust het algemeen bestuur van den waterstaat op het Kon. Besluit van den 8 Februarij 1849 (*Staatsblad* N°. 6), welks inhoud meer omvat, dan het opschrift: *houdende reorganisatie van het corps der Ingenieurs van den*

waterstaat te kennen geeft. Onderscheidene bepalingen zijn van tijd tot tijd bij Koninklijke Besluiten gewijzigd.

Op den 8 en 9 December 1875 poogde intusschen de Heer Tak van Poortvliet in de Tweede Kamer te betoogen, dat dit onderwerp bij eene wet behoorde geregeld te worden, welk gevoelen door den Minister van Binnenlandsche Zaken werd bestreden; deze woordenwisseling leidde niet tot eene stemming. Op gelijksoortige gronden als die van den Heer Tak, bestreed de Heer de Vries, in de zitting van den 10 December 1875, het 127e onderartikel van Hoofdstuk V der Staatsbegrooting voor 1876, waarbij eene som was uitgetrokken voor het overnemen, door het Rijk, van de werken, die bij Kon. Besluit van den 17 December 1819 N°. 1 in beheer en onderhoud aan de provinciën waren opgedragen, en wel omdat de Regering haar voornemen had te kennen gegeven om die zaak bij Kon. Besluit te regelen, terwijl hij eene wet noodig achtte. Na discussie werd het onderartikel met 37 tegen 21 stemmen aangenomen; de regeling had plaats bij Kon. Besluit van den 27 Mei 1876 (*Stbl.* N°. 109), waarbij tevens het organieke Besluit van 1849 op nieuw eene wijziging onderging.

Den 20 Mei 1876 werd aan de Tweede Kamer een wetsontwerp aangeboden (181 der zitting van 1875/76), waarbij de onderartikelen 70 en 71 van hetzelfde Hoofdstuk V voor 1875 werden verhoogd, terwijl in de Memorie van Toelichting de bedoeling werd uitgedrukt, om de rangen en traktementen der ingenieurs en opzigters van den Rijkswaterstaat bij Kon. Besluit te wijzigen. Ten gevolge van aanmerkingen in de afdeelingen en van het ernstig verlangen van de Commissie van rapporteurs stelde de Regering de invoering van nieuwe bepalingen omtrent de ingenieurs uit tot eene volgende begrooting, maar ten aanzien van de opzigters werd het voorstel gehandhaafd en in de beide Kamers eenparig aangenomen. Bij Kon. Besluit van den 23 Julij 1876 (*Stbl.* N°. 165) werd art. 9 van het organieke Besluit van 1849, dat reeds vroeger viermaal op gelijke wijze gewijzigd was, ingetrokken en het corps van vaste opzigters geregeld. — Bij de behandeling der Staatsbegrooting voor 1877 kwam de reorganisatie van het corps ingenieurs ter tafel, als toelichting van een voorgesteld cijfer voor hoogere traktementen (nu onder-art. 72) met verlaging van dat voor personeele toelagen (nu onder-art. 74), en met het uitgedrukte doel om bij Koninklijk Besluit

ook de dusver onveranderde artikelen van het organieke Besluit van 1849 te herzien, en daarbij de traktementen der ingenieurs, die sedert 1816 niet verhoogd waren, te verbeteren en een einde te maken aan alle rijkstoelagen voor buitengewone werken; dit laatste denkbeeld was in de Verslagen der Tweede Kamer meermalen aanbevolen. Op den 8 December 1876 nam echter de Kamer met 34 tegen 33 stemmen een amendement aan, strekkende om onder-art. 72 op het cijfer van de vorige begrooting (onder-art. 70) terug te brengen, dat door de Hn. de Vries en Tak van Poortvliet was toegelicht met een betoog dat de regeling van het getal en de rangen en traktementen der ingenieurs bij de wet behoorde te geschieden. De toenmalige Regering wenschte bij het voordragen der Begrooting voor 1878 gedeeltelijk op dit besluit der Kamer terug te komen, maar de Heer Tak, in November 1877 als Minister van Waterstaat opgetreden, bragt de posten voor bezoldigingen van ingenieurs weder op hetzelfde bedrag, als in vorige begrootingen, en stelde eene regeling bij de wet van het personeel bij het algemeen bestuur van den waterstaat in uitzigt. Hetzelfde geschiedde bij de behandeling der begrooting voor 1879; alleen ontwikkelde de Minister Tak in de zitting der Tweede Kamer van den 17 December 1878 de stelling, dat art. 191 der Grondwet niet eene algemeene wet of een wetboek voor den Waterstaat bedoelt, maar wel aanwijst welke onderwerpen bij de wet, en dus niet bij besluit, moeten worden geregeld. Daartoe zou dan ook de zamenstelling van het algemeene bestuur van den rijkswaterstaat, voor zoover dit niet aan het departement zelf wordt uitgeoefend, behooren. De begrooting voor 1880 en de toelichting op het IX^de^ Hoofdstuk openden geen uitzigt op eene nieuwe regeling van deze zaak. Het in 1876 door de Tweede Kamer gemaakte bezwaar hield op deze wijze iedere betere regeling tegen, terwijl de bestaande regeling toch alleen op Besluiten bleef berusten. Maar in hare zitting van den 22 December 1880 is de Tweede Kamer op dat bezwaar teruggekomen, door de aanneming van onder-art. 5 van Hoofdstuk IX der Staatsbegrooting voor 1881, in hetwelk voor traktementen van inspecteurs en ingenieurs van den Waterstaat een bedrag was uitgetrokken, overeenkomende met eene door den Minister Klerck ontworpene organisatie; na verwerping van een amendement van de Commissie van Rapporteurs om het cijfer met *f* 72000 te verminderen. Ein-

delijk zijn de rangen, traktementen en reis- en verblijf-kosten behoorlijk geregeld bij Kon. Besluit van 24 Februarij 1881 (*Stbl.* N°. 32.)

www.libooi.com.cn

Bij het ontbreken van de wet in art. 191 bedoeld, is art. 190 der Grondwet de éénige grondslag van het regt des Konings om concessiën te verleenen tot uitvoering van eenige waterstaatswerken (wegen, bruggen, kanalen, enz.) met het regt tot heffing van tollen of passage-gelden, onder welke benaming ook, voor het gebruik van die werken; altoos voor zooveel de inhoud der acte van concessie niet, uithoofde van eenige bijzondere wet (b. v. die op de politie der spoorwegen) of wegens daaruit voortvloeijende rijksuitgaven, bekrachtiging bij de wet vereischt. Naar de Belgische wet van den 10 Mei 1862 (die in hoofdzaak met vroegere wetten, sedert 1832 gemaakt, overeenstemt) is deze magt des Konings beperkt tot spoorwegen en kanalen van niet meer dan 10 kilometer lengte. Voor andere en grootere werken is dus de medewerking der Kamers noodig, welke verleend wordt door goedkeuring van de acten van concessie bij de wet. [1]) Dergelijke beperking van de koninklijke magt is in geene Nederlandsche wet geschreven; maar in het wezen der zaak maakt dit weinig verschil; immers terwijl in België een Kon. Besluit voldoende is om de onteigeningswet ten behoeve van een werk van algemeen nut toe te passen, is in Nederland daartoe eene speciale wet noodig. Bijgevolg wordt in de acten van concessie hier te lande altijd eene ontbindende voorwaarde gesteld, voor het geval dat de wetgevende magt de speciale wet van onteigening niet mogt vaststellen.

Meermalen is echter in de Tweede Kamer aangedrongen op eene wet tot omschrijving en beperking van het regt der Regering betreffende deze soort van concessiën. Den 27 Februarij 1865 werd een wetsontwerp omtrent het verleenen van concessiën voor werken en ondernemingen van openbaar nut bij de Tweede Kamer ingediend; het regelde vooral de bevoegdheid en de wijze van behandeling bij het verleenen, wijzigen en intrekken van de bedoelde concessiën. Bekrachtiging bij de wet zou, volgens het ontwerp, noodig zijn, voorzoover in de acte van concessie eene geldelijke tegemoetkoming door het Rijk of een afstand van rijks-grond beloofd werd.

1) Bij de Belgische wet van 9 Julij 1875 is eene uitzondering gemaakt voor concessiën tot het aanleggen van tramways; daartoe is in geen geval eene wet noodig.

Uit het Voorloopig Verslag over dit wetsontwerp blijkt, dat het in de afdeelingen der Tweede Kamer niet gunstig werd ontvangen, en dat vele leden op uitbreiding van den werkkring der wetgevende magt in deze zaak aandrongen, ten einde willekeur en gunstbetoon te keer te gaan. De Minister Thorbecke bestreed het denkbeeld om *alle concessiën* bij de wet te verleenen zeer krachtig in eene Memorie van antwoord, die als Memorie van toelichting gevoegd is bij een gewijzigd wetsontwerp, hetwelk, na zijne aftreding, op den 27 Februarij 1866 bij de Tweede Kamer inkwam.

www.libtool.com.cn

In dat wetsontwerp was intusschen (art. 8 en 12) te lezen, dat die bepalingen in acten van concessie, die strekten om aan de concessionnarissen de heffing van zekere regten toe te kennen, voorafgaande goedkeuring bij de wet zouden behoeven. Over dit ontwerp werd den 14 Maart 1866 een Voorloopig Verslag uitgebragt, hetwelk van weinigen lust bij de leden der Kamer getuigde, om het te behandelen; het is dan ook nooit van regeringswege beantwoord. Nadat de zaak eenige jaren had gesluimerd, werd in de Tweede Kamer bij de behandeling der Staatsbegrooting voor 1876 (Hoofdstuk V) met ijver aangedrongen op eene wet, die de magt der Regering in het verleenen van concessiën zou beperkten. De Regering betuigde in de zitting van 9 December 1875, de dringende noodzakelijkheid van die wet te betwijfelen, te meer nadat in hetzelfde jaar wetten op de oprigting van schadelijke en gevaarlijke inrigtingen en op de politie der spoorwegen waren vastgesteld. Bij de behandeling van Hoofdstuk V der Staatsbegrooting voor 1877 werd een wetsontwerp omtrent de openbare middelen van vervoer met uitzondering der spoorwegen beloofd (dat ook den 5 Februarij 1877 is ingediend); waarop de Heer Tak van Poortvliet en andere leden der Kamer den 12 December 1876 aandrongen op een wetsontwerp omtrent het verleenen van concessiën voor spoorwegen in het bijzonder. Inmiddels bleek het, dat eene wettelijke voorziening noodig was omtrent de vervreemding en overdragt van verleende concessiën voor spoorwegen; namelijk om op die handelingen de goedkeuring der Regering voor te behouden, zoo als in België is geschied bij de wet van 23 Februarij 1869. Den 30 September 1877 werd een wetsontwerp hieromtrent ingediend, maar den 19 November 1877 is het tegelijk met dat op de middelen van vervoer ingetrokken. — Als Minister leverde de Heer Tak hetgeen

hij van anderen had verlangd; immers in Maart 1879 werden een wetsontwerp omtrent de vergunningen tot het aanleggen van wegen en vaarten, en een nieuw omtrent de middelen van vervoer ingediend (*Bijlagen* 1878/79, 134 en 142). Volgens het eerste dezer ontwerpen zou de wetgevende magt geroepen worden, niet om slechts eenige bepalingen goed te keuren, maar om de concessiën in haar geheel te verleenen voor alle wegen en vaarten, waartoe onteigening of rijks-subsidie zou noodig zijn. Het Voorloopig Verslag over het wetsontwerp, hoewel zeer welwillend opgesteld, toont echter in bijzonderheden aan, welke praktische moeilijkheden aan dit stelsel kleven, hetwelk de Staten-Generaal met een aantal nieuwe werkzaamheden zou bezwaren en zeer dikwijls groote vertraging en belemmering van nuttige ondernemingen veroorzaken. Den 24 September 1879 ontving de Tweede Kamer eene missive van den Minister Klerck tot intrekking van dat wetsontwerp. Dat omtrent de openbare middelen van vervoer, behalve de spoorwegen, is behandeld, en na wijzigingen te hebben ondergaan, vastgesteld als wet van den 23 April 1880 (*Stbl.* N°. 67). Deze wet gaat uit van het beginsel dat de ondernemers van openbare rij- en voertuigen geene vergunning behoeven.

Alleen op art. 190 der Grondwet steunen tot heden de reglementen en tarieven voor kanalen, alle bij Kon. Besluiten ingevoerd. Uitgaande van de nieuwe regtsleer van den Hoogen Raad (arrest van 13 Januarij 1879) omtrent de algemeene maatregelen van inwendig bestuur, heeft de regtbank te Haarlem geoordeeld, dat ook deze Besluiten niet verbindend zijn, als niet genomen tot uitvoering van eene wet; maar de Hooge Raad besliste bij arrest van 30 Junij 1879, dat de overtreding van een verbod (om sneller dan met de veroorloofde snelheid te stoomen) in het Reglement op het Noordzee-kanaal, vastgesteld bij Kon. Besluit van 26 October 1876 (*Stbl.* N°. 189), strafbaar is volgens art. 1 der wet van 6 Maart 1818 (*Stbl.* N°. 12); omdat de Koning, door het vaststellen van een reglement op een kanaal, de magt bij art. 190 der Grondwet bedoeld heeft uitgeoefend. Het vonnis der regtbank te Haarlem is alzoo in het belang der wet gecasseerd.

Wat de toepassing van art. 191 betreft: sedert 1855 is nog geen vruchtbare uitkomst gezien van pogingen om partieele verbeteringen in de bestaande wetten op den algemeenen waterstaat te brengen. Want de wet van 19 Julij 1870 (*Stbl.*

N°. 119), betreffende de calamiteuse polders in Zeeland, is veeleer eene voorziening in een provinciaal belang, die noodig was geworden omdat de provinciale wetgever buiten staat bleek te zijn om daarin te voorzien.

www.libtool.com.cn

M. i. heeft de ondervinding geleerd, dat art. 191 der Grondwet niet voordeelig, zoo niet schadelijk, heeft gewerkt. Die grondwettige bepaling drukt op alle tot heden genomene maatregelen in zaken van waterstaat, nog voor een langen, ja onbepaalden tijd, den stempel van voorloopige en veranderlijke regelingen; door hare veelomvattende bewoordingen maakt zij de grens tusschen 's Konings bevoegdheid en het gebied van den wetgever geheel onzeker; en zij houdt verbeteringen tegen, waarvan de noodzakelijkheid al voor lang is gebleken.

B. v. het bouwen en planten op rijks-dijken en zee- en rivier-water-keerende dijken, en het praerogatief des Konings in de benoeming van het bestuur van eenige waterschappen; zaken die uit haren aard bij Kon. Besluiten behoorden te worden geregeld; en aan de andere zijde: herziening van de Fransche ordonnance van 1669 en de Hollandsche wet van 1806 omtrent de rivieren en hare oevers; het aandeel van eenige waterschappen in de strandverdediging; de voorziening in het geval dat een reglement of eene keur van een waterschap in strijd komt met eene plaatselijke verordening, of omgekeerd; de verbetering van de Fransche wet van 1807 omtrent droogmakerijen en landverbeteringen; de vervreemding van spoor- en andere wegen, die bijzonder eigendom zijn; deze alle behooren eigenaardig bij de wetgevende magt. Indien, bij eventueele grondwetherziening, art. 191 kwam te vervallen, zou daaraan meer gewonnen dan verloren worden.

ART. 194, alinea 1, 2, 3 en 4.

Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering.

De inrigting van het openbaar onderwijs wordt met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld.

Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoend openbaar lager onderwijs gegeven.

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezigt der overheid, en bovendien, voor zoover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid

en zedelijkheid des onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen.

www.libtool.com.cn

Het gewigtige en dikwijls besproken artikel 194 omtrent het onderwijs is de vrucht eener transactie, of althans eener poging om eene transactie tot stand te brengen tusschen twee lijnregt tegen elkander overstaande rigtingen. De vrijheid van onderwijs, zoo als[1]) in België, was in 1848 het verlangen eener aanzienlijke en van haar goed regt wel overtuigde minderheid, zoowel onder het volk, als in de Staten-Generaal; van de invloed hebbende staatslieden waren, behalve Koning Willem II zelf, van Hall, Donker Curtius, Thorbecke, Groen van Prinsterer, J. A. Luijben, dat beginsel toegedaan; daarentegen was de meerderheid, in de Staten-Generaal zelfs de groote meerderheid, hoogelijk ingenomen met het bestaande, in het bijzonder met het lager onderwijs volgens de wet van 3 April 1806; zij vreesde van de onbelemmerde oprigting van bijzondere scholen eene gevaarlijke concurrentie, die het peil van volks-onderwijs en volks-beschaving zou verlagen. Omtrent het hooger onderwijs had geen van beide partijen bezwaar in de groote vrijheid, reeds bij art. 2 van het organieke Kon. Besluit van 2 Augustus 1815 toegestaan; misschien wel omdat eene ernstige concurrentie tegen de groote en (zoo als men toen meende) kostbaar ingerigte rijks-hoogescholen zoo goed als onmogelijk scheen. *Middelbare scholen* waren wel in art. 224 der Grondwet van 1840 genoemd, maar hadden nog geen wettelijk bestaan.

Het was algemeen bekend, dat het onmogelijk zou zijn, de wettelijke meerderheid van 3/4 der stemmen (art. 230 der Grondwet van 1840) vóór de beoogde hervormingen in het staatsbestuur te erlangen, tenzij afstand wierd gedaan van het regt van placet (art. 170 *Grondwet*), en de vrijheid van onderwijs, d. i. het regt om scholen op te rigten en lager onderwijs te geven zonder voorafgaand verlof der overheid, wierd toegekend. Zoowel de Staatscommissie als de Regering deden hiertoe dan ook het voorstel, onder tweeërlei voorbehoud: 1°. toezigt der overheid; 2°. onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers. Dit onderzoek vorderde de Regering echter niet voor het hooger onderwijs. Thorbecke keurde (*Bijdrage* bl. 109) deze uitzondering af, en achtte haar

1) Destijds.

„gedachteloos [?] ingeslopen, enkel in het belang van de kleine „seminaria." [1]) Tegen deze twee voorwaarden (toezigt en onderzoek), hadden de voorstanders van het vrije bijzondere onderwijs in het algemeen geen bezwaar. Maar bij het onderzoek van het Xe ontwerp der grondwetherziening werd door de meerderheid der Tweede Kamer een stellige eisch geformuleerd. Hoezeer ook vóór de staatshervorming in andere opzigten gestemd, had toch die meerderheid geen vrede met de vrijheid van onderwijs, tenzij waarborgen werden gegeven dat het openbaar lager onderwijs, voor allen toegankelijk, in wezen zou blijven en door de Regering beschermd worden. Met tegenzin gaf het Ministerie toe, omdat anders de geheele herziening een niet minder groot gevaar liep dan hetgeen men had willen ontgaan; het bragt eerst de 1e, en daarna, op vernieuwden aandrang, en, men mag er bijvoegen, met vernieuwden tegenzin, de 3e alinea van art. 194 in het Xe wetsontwerp, hetwelk met zeer groote meerderheid werd aangenomen, daar in de beide Kamers en in de dubbele Tweede Kamer slechts een zeer klein getal leden tegenstemden, die onvoorwaardelijk afkeerig waren van de vrijheid van onderwijs.

Sprekers van beide rigtingen hadden echter bedenking omtrent de woorden: *met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen*, in alinea 2. Deze woorden konden worden uitgelegd in dien zin, dat alle godsdienstige begrippen van de openbare scholen zouden worden verbannen; maar in de Memorie van Beantwoording en in de korte rede door den Minister Donker Curtius op den 7 October 1848 in de dubbele Tweede Kamer gehouden, verklaarde de Regering, dat godsdienstig en zelfs theologisch onderwijs bestaanbaar is met den verschuldigden eerbied voor de gevoelens van andersdenkenden, en dat, wat de lagere school betreft, „de Regering den pligt „heeft om te zorgen, dat er gelegenheid zij om lager onder„wijs te verkrijgen; dien pligt hoopt zij te vervullen, niet met

[1]) Deze opvatting, die historisch juist was, hield Thorbecke echter niet vol toen hij als Minister in de zittingen der Tweede Kamer van 4 en 5 Maart 1863 deel nam aan de beraadslaging over art. 1 der wet op het middelbaar onderwijs; hij beschouwde toen den wetgever als vrij omtrent den omvang, aan het hooger en het middelbaar onderwijs te geven, maar rangschikte de gymnasiën en Latijnsche scholen uit haren aard onder het hooger onderwijs. Uit de adviezen der heeren van Nispen van Sevenaer en Meijlink bleek echter duidelijk, dat het behoud van den omvang van het hooger onderwijs, zoo als het in 1848 bestond, als een belang en een regt der kerkelijke kweekscholen werd beschouwd.

„terzijdestelling van de godsdienst en den diepen eerbied,
„welken de menschen aan het Opperwezen verschuldigd zijn,
„maar met eerbiediging van de gevoelens van andersdenken-
„den, zoodat alle ouders hunne kinderen zonder schroom aan
„het onderwijs op de openbare scholen zullen kunnen doen
„deelnemen."

Dit antwoord was wat het toen zijn moest; maar ieder gevoelde, dat het de moeilijkheid der eigenlijke oplossing slechts verschoof naar de behandeling van de nieuwe wet of wetten omtrent het onderwijs, die bij art. 5 der additionneele artikelen binnen een korten termijn voorgeschreven werden.

Op een gerezen twijfel over de beteekenis van de woorden: *voldoend openbaar lager onderwijs* in de 3e alinea was reeds gewezen in de zitting der Tweede Kamer van 24 Augustus 1848, waarin de Heer van Harencarspel vroeg: „Is hier be-
„doeld, dat er openbaar lager onderwijs zal gegeven worden,
„als er gebrek is aan lager onderwijs in het algemeen, of
„alleen zoo er gebrek is aan openbaar lager onderwijs?" en verklaarde tegen het wetsontwerp te zullen stemmen, omdat hij vreesde, dat het openbaar lager onderwijs op eenige plaatsen zou komen te ontbreken, wanneer daar eene goede bijzondere school was. Daarentegen zeide de Heer Gevers van Endegeest: „Ik heb de bijvoeging altijd zoo begrepen, dat er
„overal openbaar onderwijs zal worden gegeven, hetzij er bij-
„zondere scholen zijn, hetzij niet, en dat de Regering dit dus
„niet wegens het bestaan eener bijzondere school zal kunnen
„nalaten."

De Minister gaf omtrent dit punt geen bescheid. Daar evenwel, blijkens het Algemeen Verslag en de Memorie van Antwoord, het woord: *overal* moet worden opgevat in den zin van: *voor elke gemeente* (zonder dat juist *in elke gemeente* eene openbare lagere school behoeft te zijn), zoo kan redelijkerwijze het woord: *voldoend* niet anders beteekenen, dan: *zooveel als aan de behoefte van elke gemeente voldoet.*

Aldus is het ook begrepen in art. 16 alinea 1 der wet omtrent het lager onderwijs van 1857: „In elke gemeente
„wordt lager onderwijs gegeven in een voor de bevolking
„en de behoefte voldoend getal scholen," en in art. 16 alinea 1 der wet van 1878: „In elke gemeente wordt voldoend lager
„onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen." Deze redactie van het nieuwe artikel 16 is minder praecies dan die

van 1857; zij is blijkbaar gekozen om de hevige verwijten te ontgaan, die, in het Voorloopig Verslag over het wetsontwerp omtrent het lager onderwijs van December 1876, aan den toenmaligen Minister van Binnenlandsche Zaken waren toegevoegd, alsof hij het openbare lagere onderwijs slechts tot aanvulling van het bijzondere schoolonderwijs wilde aanwenden, omdat in art. 16 van dat ontwerp was bepaald, dat „ter „beoordeeling van de behoefte in de gemeente moet worden „gelet op het schoolonderwijs dat door anderen aldaar werd „gegeven." Niettemin verklaarde ook de Minister Kappeijne in zijne Memorie van Toelichting: „dat de gemeenteraad geen „scholen zal oprigten, die volkomen onnoodig zijn, of hiertoe „door het hooger bestuur worden gedwongen," en voegde er bij: „Wanneer de Grondwet zegt, dat het onderwijs, van „overheidswege gegeven, *voldoend* zijn moet, zoo wordt daar„mede kennelijk uitgedrukt, dat het naar omvang en gehalte „aan het doel, dat er mede beoogd wordt, moet beantwoorden. „Bewijst het bijzonder onderwijs hierbij ook zijne diensten, „het doet dit geheel vrijwillig en *verligt de taak der overheid*, „doch ontheft deze niet van hare verpligting." En in de zitting der Tweede Kamer van 3 Julij 1878 door den Heer Heijdenrijck nader over den zin van art. 16 alinea 1 ondervraagd, gaf de Minister Kappeijne te kennen, dat, naar den wil des grondwetgevers, er voor iedere gemeente althans ééne openbare lagere school moet zijn, en dat bij het bepalen van het getal openbare scholen in gemeenten, die er meer behoeven, geene rekening behoeft te worden gehouden met de meening of waarschijnlijkheid, dat het bijzonder onderwijs wel in de behoefte *zal voorzien*.

Het geval dat bijzondere scholen reeds in de behoefte der bevolking *hebben voorzien*, is dus niet uitgesloten. Aldus is tot heden de praktijk ook altijd geweest; met name groote gemeenten, zoo als 's Gravenhage en Rotterdam, waar het getal schoolgaande kinderen op de bijzondere lagere scholen dat op de openbare overtreft, leveren hiervan het duidelijke bewijs.

Maar zoo al over de bewoordingen van alinea 3 van art. 194 *Grondwet* niet zooveel strijd noodig geweest ware als daarover jaren lang is gevoerd; het geheele artikel, uit zucht naar transactie geboren, liet veel plaats voor twijfel over omtrent den geest, waarin de organieke wet of wetten over de drie takken

van onderwijs moesten worden gemaakt. [1]) Die strijd was en is nog van grooten invloed op het staatkundige leven in Nederland.

www.libtool.com.cn

Nadat de nieuwe Grondwet was ingevoerd, was de eerste beweging van de voorstanders der bijzondere school het stellen van den billijken eisch om spoedig in het genot te treden van de vrijheid om scholen op te rigten; welke eisch echter tot den 1 Januarij 1858 toe, bleef afstuiten op art. 3 der additionneele artikelen, dat alle in 1848 geldende wetten en besluiten, dus ook de schoolwet van den 3 April 1806, handhaafde, totdat zij door nieuwe werden vervangen. Er was iets hards in, dat de Staten-Generaal verschillende ministeriën op dit standpunt ondersteunden tegenover den aandrang van den Heer Groen van Prinsterer en zijne vrienden om eene voorloopige wet; terwijl zij zonder ernstige kritiek toelieten, dat de status quo in zaken van Hooger Onderwijs door Koninklijke Besluiten herhaaldelijk werd gewijzigd.

Bij de beraadslaging over het eerste adres van antwoord der Tweede Kamer, den 23 Februarij 1849, begon de strijd over de vrijheid van onderwijs, met een amendement van den Heer Groen van Prinsterer, luidende: „hieraan" d. i. aan de innige overeenstemming tusschen de natie en de Regering, „moet, in ons oog, de onverwijlde ontwikkeling der vrijheden „en regten, welke de Grondwet aan het Nederlandsche volk „waarborgt, dienstbaar wezen."

Dit amendement werd aangenomen door de ondersteuning der liberale meerderheid, die toen reeds was begonnen, het Ministerie der grondwetherziening te bestrijden op grond van gemis aan overeenstemming met de nieuwe Kamer.

Intusschen had dit Ministerie al vroeg de hand aan het werk geslagen; den 15 Januarij 1849 was eene Staatscommissie belast geworden met het voorbereiden van eene wet op het hooger onderwijs; den 31 Augustus 1849 werd een wetsontwerp tot regeling van het lager onderwijs bij de Staten-Generaal ingediend. De openbare scholen voor gewoon lager onderwijs, voldoende aan de behoefte, waren volgens dat ontwerp verpligtend voor alle gemeenten; die van meer uitgebreid lager

1) In de zitting der Tweede Kamer van 30 November 1855 sprak ook de Minister van Reenen op goede gronden zijne overtuiging uit, dat het eerst voorgestelde artikel beter was geweest dan art. 194 zoo als het is vastgesteld.

onderwijs facultatief. De vrijheid van onderwijs werd wel erkend, maar behalve de algemeene acte van toelating tot het geven van bijzonder school- en huis-onderwijs, moest nog een afzonderlijk acten-examen worden afgelegd door dengene, die aan het hoofd eener bijzondere school wilde staan. Dit wetsontwerp is nooit door de Tweede Kamer onderzocht.

Gedurende zijn eerste ministerie deed Thorbecke geen enkelen stap op het gebied der wetgeving omtrent het onderwijs [1]); bij herhaling, inzonderheid bij de adressen van antwoord en de behandeling der Staatsbegrootingen in 1851 en 1852 werd aangedrongen op wetsontwerpen; welke aandrang altijd van antirevolutionnaire zijde kwam; maar de groote meerderheid wilde niet aan dien aandrang deelnemen, en de Minister Thorbecke weigerde volstandig iets te beloven. Hij had intusschen bij missive van den 2 December 1849 aan Gedeputeerde Staten der provinciën gemeld, dat het der Regering aangenaam zou zijn, zoo de gemeentebesturen zich, in het verleenen van verlof tot de oprigting van bijzondere lagere scholen, naar de wet van 1806, zeer vrijgevig betoonden. Deze wenk vond bij velen ingang, bij eenigen niet.

In 1854, terwijl de Minister van Reenen eene wet op het lager en middelbaar onderwijs voorbereidde, deed zich de vraag voor, of de bestaande wet een beroep op den Koning toeliet van eene afwijzende beschikking van Gedeputeerde Staten op een verzoek tot de oprigting eener bijzondere school? De Regering, door de Tweede Kamer om inlichting gevraagd, antwoordde ontkennend. Nu diende de Heer Groen van Prinsterer een voorstel van wet in, strekkende om zoodanig hooger beroep te verleenen. Dit voorstel werd den 26 Mei in overweging genomen, maar den 15 Julij 1854 met 31 tegen 17 stemmen verworpen. Ware die voorloopige regeling aangenomen, welligt zou de definitieve wet op het lager onderwijs geruimen tijd zijn uitgebleven; wel is waar had de Regering reeds de hand aan het werk geslagen, maar de begeerte naar eene nieuwe wet was bij de meerderheid der Tweede Kamer niet groot.

Bij de drie organieke wetten omtrent het lager onderwijs van 1857, het middelbare van 1863 en het hoogere van 1876, is

1) Bij zijne eerste optreding als Minister, in November 1849, was Thorbecke genegen, een wetsontwerp in den geest van Groen van Prinsterer aantebieden (met openbare gezindheidscholen), maar kwam hiervan terug en destijds tot geen ander besluit.

de grondwettige vrijheid van het bijzonder onderwijs ten volle geëerbiedigd. — Die vrijheid brengt evenwel op verre na geene gelijkheid van het bijzonder met het openbaar onderwijs te weeg, 1°. omdat het laatste van wege de overheid met geld uit de openbare kassen wordt bekostigd; 2°. omdat de openbare school gratis ook voor meer vermogenden kan worden opengesteld; zelfs kan dit geschieden met de bepaalde bedoeling om de concurrentie der bijzondere scholen te fnuiken, en het is niet bij de wet verboden, rijkssubsidie te verleenen aan gemeenten die geen schoolgeld heffen. [1]) Zoolang de wet van 1857 van kracht was, werd het vrije onderwijs bovendien bezwaard door de bepalingen van haar art. 3, volgens hetwelk alleen bijzondere scholen toegankelijk voor kinderen van iedere godsdienstige gezindheid, subsidie uit gemeentekassen mogten erlangen, en dus geene diakonie- of andere voor ééne gezindheid bestemde scholen; en van art. 20 en 51 alinea 3, bij welke in eenige gevallen aan het hoofd van openbare scholen hulponderwijzers mogten staan, hetgeen aan bijzondere scholen verboden was.

Van deze ongelijkheden tusschen openbaar en bijzonder onderwijs is de eerste en voornaamste onvermijdelijk; de andere konden door herziening der wet worden weggenomen. Bij de nieuwe wet op het lager onderwijs van 1878 zijn art. 20 en 51 alinea 3 der oude wet vervallen; de ongelijkheid in art. 3 gelegen is verplaatst, daar volgens de nieuwe wet aan alle bijzondere scholen, in welke meer uitgebreid lager onderwijs wordt gegeven, subsidie kan worden verleend, en niet aan bijzondere scholen van gewoon lager onderwijs. — Het in de tweede plaats vermelde bezwaar is daarentegen zeer veel vergroot door de aan het Rijk opgelegde verpligte bijdrage van 30 p. c. der bruto kosten van het openbaar lager onderwijs aan alle gemeenten, en het daarenboven toegezegde rijkssubsidie aan de door de overige kosten bezwaarde gemeenten (art. 45 en 49 nieuwe wet), welke bijdragen als praemiën voor het geven van kosteloos school-onderwijs aan meervermogenden kunnen en zullen werken. Maar de nieuwe wet gaat verder.

---

1) In de zitting der Tweede Kamer van 14 Mei 1862 verklaarde de Minister Thorbecke, dat hij in dat geval het geven van subsidie voor *ongeoorloofd* hield, en handhaafde die stelling in de zittingen van 1 December 1863, 16 October en 27 November 1865. Hij zelf en zijne opvolgers hebben zich in den regel aan dat beginsel gehouden. De Minister Kappeijne beschouwde, in de zitting van 15 Julij 1878, de Regering als vrij om ook in dat geval subsidie toe te staan.

Zij laat de vrijheid van het bijzonder onderwijs niet onaangeroerd; inzonderheid door de bepaling, dat bij Kon. Besluit regelen worden gesteld voor den bouw en de inrigting van nieuw op te rigten en van reeds bestaande bijzondere scholen (art. 4 en 87 nieuwe wet), en door het voorschrift, dat zij die school- of huisonderwijs in het Fransch, het Hoogduitsch, het Engelsch, het handteekenen, de beginselen der landbouwkunde of de gymnastiek wenschen te geven, niet alleen in die vakken, maar daarenboven in verscheidene andere, daaraan geheel vreemde vakken, bewijzen van bekwaamheid moeten afleggen (art. 65 nieuwe wet). Aan deze opvatting van het vereischte van *bekwaamheid* heeft voorzeker de grondwetgever nooit gedacht.

www.libtool.com.cn

Eene zeer belangrijke vraag ten opzigte der gelijkheid of ongelijkheid tusschen het openbaar en het bijzonder onderwijs werd behandeld bij de beraadslaging over art. 42 der wet op het middelbaar onderwijs, omtrent de benoeming van docenten aan de polytechnische school. De Minister Thorbecke beweerde toen (in de zitting der Tweede Kamer van den 11 Maart, en der Eerste van den 1 Mei 1863), dat art. 194 alinea 4 der Grondwet veroorlooft, onderwijzers op openbare middelbare en lagere scholen aan te stellen zonder onderzoek naar hunne bekwaamheid en zedelijkheid; in hoever de overheid dat onderzoek niettemin meent te moeten doen, is slechts eene vraag van convenientie. Op dit betoog werd art. 42 der wet aangenomen.

De voornaamste moeilijkheid in de uitvoering van art. 194 der Grondwet lag van den aanvang af in alinea 2: *De inrigting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van iëders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld.* Ieders godsdienstig begrip is innig verbonden en als het ware zamengegroeid met ieders gemoedsleven en met de kennis die ieder heeft of meent te hebben van zich zelven en van de wereld rondom zich. Hoe zal men dan het onderwijs en de opvoeding afzonderen en isoleren van alle godsdienstige begrippen? En zoo men dit niet doet, hoe dan te voorkomen dat dit onderwijs en deze opvoeding strijdig zijn met de godsdienstige begrippen waarin een deel der leerlingen wordt opgevoed? Ieder godsdienstig begrip of, juister gesproken, iedere ernstig beleden godsdienst toch is uit zijnen aard exclusief, en affirmeert krachtig hetgeen anderen met evenveel overtuiging ontkennen. Hoe groot is deze moeilijkheid vooral bij

het Nederlandsche volk, dat hoogen prijs stelt op vrijheid van godsdienst en in vele kerkgenootschappen verdeeld is! Hoe wordt zij nog vergroot door de twee stroomingen in het grootste en talrijkste kerkgenootschap, de Hervormde kerk, waarin de confessionneele rigting en de moderne levensopvatting in al hare schakeeringen tot het platte materialisme toe, elkander den voorrang betwisten!

De algemeene antwoorden van regeringswege gedurende de grondwetherziening omtrent dit belangrijke punt gegeven, boden geen voldoenden leiddraad aan, toen het op de wettelijke regeling aankwam. Echter was de Minister de Kempenaer reeds in 1849 tot eene besliste keuze gekomen, wat het openbaar lager onderwijs betreft. Hij stelde voor, de openbare school toegankelijk te stellen voor allen, en daaruit tot dat einde elk godsdienstig onderwijs te weren, met bedreiging van straffen tegen den onderwijzer, „die aan de godsdienstige „begrippen van andersdenkenden opzettelijk te kort doet." (art. 24). In zijne Memorie van Toelichting leest men: „Uit „de gemengde openbare school moet worden geweerd alles „wat strijden kan met de godsdienstige begrippen van hen, „die er hunne kinderen zenden. De openbare school moet op „een aan alle godsdienstig onderwijs vreemd, volkomen onzij„dig standpunt staan; dan alleen voldoet men aan het grond„wettig voorschrift en worden eindelooze twisten voorkomen."

Het is niet te ontkennen dat, bij het aannemen van dit beginsel, het openbare schoolonderwijs verliest aan diepte en aan opvoedkundige kracht, wat het aan algemeene bruikbaarheid wint; een groot aandeel in de vorming van verstand en hart van het kind wordt aan de kerkgenootschappen en aan de huiselijke opvoeding overgelaten; en deze schieten dikwijls te kort.

Twee andere oplossingen werden met warmte en overtuiging aanbevolen, beide uitvoerbaar en met de Grondwet bestaanbaar, maar beide weder aan andere bedenkingen onderhevig. De eerste was de splitsing der openbare lagere scholen in gezindheidscholen, zooals in Pruissen, en wel minstens in drie, voor Protestanten, Catholieken en Israëlieten, behoudens nog meer splitsing, indien noodig. Godsdienstig onderwijs en opvoeding konden dan, zonder iemand te krenken, aan de school worden verbonden; daartegenover stonden deze bezwaren: dat er veel grooter kosten en talrijker personeel voor de openbare

scholen vereischt zouden worden; dat de overheid zedelijk verantwoordelijk zou zijn voor het gehalte van het godsdienstig onderwijs; en dat de jeugdige Nederlanders, van kinds af aan in kleine kudden naar het geloof verdeeld, zich aan onverdraagzaamheid op burgerlijk gebied zouden gewennen. Men moet echter erkennen dat dit laatste bezwaar meer heeft gewogen dan het eigenlijk gebleken is waard te zijn. Gedwongen zamenwoning wekt minder verdraagzaamheid, dan afscheiding.

De tweede oplossing was het behoud eener algemeene Christelijke lagere school, in den geest zoo als de wet van 1806 in de eerste jaren na hare invoering werd begrepen en toegepast, benevens afzonderlijke openbare scholen, waar dit mogelijk was, voor Israëlietische kinderen. Deze inrigting zou het naast bij den bestaanden toestand zijn gekomen, [1]) en werd vooral aanbevolen, ten einde de Christelijke strekking, die naar de overtuiging van de zeer groote meerderheid des volks in de opvoeding onmisbaar is, niet uit het openbare onderwijs te verwijderen ter wille van de betrekkelijk kleine Israëlietische minderheid. Daartegenover stond intusschen het bezwaar, dat bij de groote verschillen omtrent het leerstellige onder de Christenen, eene algemeene Christelijke volksschool dezelfde klagten en bezwaren zou verwekken, als vóór 1830 in de Zuidelijke en later in de Noordelijke provinciën; tot wegneming waarvan meermalen het advies van Staatscommissiën was ingeroepen en laatstelijk het Kon. Besluit van 2 Januarij 1842 (*Stbl.* N°. 1) was uitgevaardigd, maar zonder goeden uitslag.

De openbare gezindheidscholen werden standvastig en met ijver voorgestaan door den Heer Groen van Prinsterer en zijne geestverwanten (de anti-revolutionnaire partij); de algemeene Christelijke school door het Nederlandsche onderwijzersgenootschap en de Synode der Hervormde kerk. In 1856 werd daarop in welsprekende woorden aangedrongen door den Heer

1) Het Kon. Besluit van 10 Mei 1817, § 5, 1ª. *e*, verklaarde de Israëlietische godsdienstige scholen, waarin ook lager onderwijs werd gegeven, tot *openbare lagere scholen*. Dat Besluit gold tot aan de invoering der wet van 1857; het is zelfs feitelijk van kracht gebleven tot dat de Hooge Raad bij arrest van 30 April 1861 had beslist, dat de hoedanigheid van Israëlietisch godsdienst-onderwijzer geene bevoegdheid gaf om gewoon lager onderwijs te geven, en dat het aangehaalde Besluit was afgeschaft door art. 73 der wet op het lager onderwijs.

van Koetsveld in zijne *Bede aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal om Christelijke en Israëlietische volksscholen.*

www.hbtool.com.cn

Het bleek intusschen bij het onderzoek van het eerste ontwerp van wet (op het lager en middelbaar onderwijs) ingediend in September 1854, en later bij al de beraadslagingen over de wetten, die in 1857, 1863 en 1878 zijn vastgesteld, dat de groote meerderheid in de Staten-Generaal beslist partij koos vóór de gemengde openbare school, met overlating van ieder godsdienstig onderwijs aan de bijzondere scholen, die dat zouden willen geven, en aan de kerkgenootschappen. Tot die meerderheid behoorden in 1856 en 1857 zoowel de liberale partij (toen nog onverdeeld en onbepaald de partij van Thorbecke), als de meeste conservatieve of ministerieele leden, en de Catholieke leden. [1])

De groote meerderheid, uit deze elementen bestaande, sprak in twee voorloopige verslagen over de wetsontwerpen van den Minister van Reenen, in het adres van antwoord der Tweede Kamer van 24 September 1856 en bij de debatten over het wetsontwerp in 1857, haren vasten wil uit om geene wet op het lager onderwijs goed te keuren zonder de gemengde openbare school. Zij sneed alle uitwegen af, welke de Ministers van Reenen en van Rappard nog wilden openstellen om, bij uitzondering, openbare gezindheidscholen facultatief te maken voor groote gemeenten; zij verwierp evenzeer alle voorstellen van leden der minderheid om bij wijze van subsidie iets voor bijzondere gezindheidscholen te doen. Zij was alleen eenigermate in eigen boezem verdeeld over de vraag, of eene volstrekte neutraliteit op godsdienstig gebied aan den onderwijzer tot pligt moest worden gesteld en de openbare school dus alleen eene zuivere leerschool, naar de maatschappelijke behoeften der leerlingen ingerigt, moest zijn; dan wel of het openbaar lager onderwijs eene algemeene tint van godsdienst en zedeleer moest hebben, en zoo ja, of deze dan den naam van *Christelijke* moest dragen. Het is bekend, hoe deze strijd werd opgelost door de aan-

---

1) Behalve vele andere bronnen, zie de discussie in de Tweede Kamer over Hoofdstuk V der Staatsbegrooting voor 1857, waarbij op den 6 December 1856 alle Catholieke leden tegenstemden, nadat de Heeren van Nispen van Sevenaer en Meeussen op 1 December aan den Minister Simons eene grief hadden gemaakt, dat hij vroeger in eene andere betrekking tegen de gemengde openbare school had geadviseerd; deze moest naar hun oordeel *gemengd* en niet *Christelijk gemengd* zijn. Zie ook *Eenige bezwaren tegen de voordragt van wet* door de Vereeniging *Regt voor allen* (Amsterdam 1857).

neming van art. 23 wet lager onderwijs (waarin de woorden voorkomen: *hunne opleiding tot alle Christelijke en maatschappelijke deugden*) met 45 tegen 20 stemmen [1]). Dezelfde woorden in art. 33 der schoolwet van 1878 zijn met 53 tegen 28 stemmen aangenomen. Even als de aanneming van art. 194 der Grondwet de vrucht van eene transactie was, zoo ook die der schoolwet van 1857, met dit verschil, dat bij laatstgenoemde de anti-revolutionnaire of confessionneele rigting niet tot de transigerende partijen behoorde.

Niettemin werd aan de voorstanders eener confessionneele volkschool, als het ware onwillekeurig, eene éénige kans van slagen geopend in het overgangstijdperk, van 1 Januarij 1858 tot 31 December 1860, vermeld in art. 70 der wet. Gedurende die drie jaren was de vrijheid van onderwijs in volle werking en de openbare school nog niet gereorganiseeerd; de oprigting van Christelijke en andere bijzondere scholen zou aanvankelijk van de belangstellenden groote offers hebben gevergd, maar dan ook van grooten invloed zijn geweest op de uitvoering van art. 16 der wet, door de behoefte aan gemengde openbare scholen te beperken. Tot schade van het bijzonder onderwijs werd dit over 't algemeen nagelaten, zoowel van kerkelijke als van politieke zijde [2]).

Over de beteekenis der transactie ontstond twijfel, voor zoover de volstrekte neutraliteit der openbare school betrof, dus over den zin van art. 23 der wet. Naar veler gemoedelijke overtuiging was de neutraliteit niet wel te vereenigen met de „opleiding tot alle Christelijke en maatschappelijke deugden." Van Regeringswege werd aan dien twijfel een einde gemaakt in November 1861 door het geven van ontslag aan den hoogleeraar Hofstede de Groot als schoolopziener, alleen omdat hij in eene redevoering, in die betrekking uitgesproken, had verklaard, dat er in de openbare school onderwijs in de Bijbelsche geschiedenis, bepaald omtrent het leven van Jesus, behoorde te worden gegeven, mits de Israëlietische kinderen

1) De tegenstemmers waren 6 anti-revolutionnaire, 13 Catholieke leden en de Heer Sloet tot Oldhuis. Van die 13 Catholieke leden stemden echter op den 20 Julij 1857 slechts 6 tegen het wetsontwerp: en wel, zoo als uit de beraadslaging blijkt, omdat zij daarin nog niet genoeg waarborgen vonden voor de volstrekte neutraliteit der openbare school.

2) Zie M. D. van Otterloo, *Nieuwe Bijdragen ter toelichting van de schoolkwestie* (1876) bl. 21 vv., die de geschiedenis der schoolwetgeving met talent uit het anti-revolutionnaire standpunt heeft behandeld.

niet wierden gedwongen daaraan deel te nemen. Die redevoering was in October 1860 gehouden en had eene aanklagt van drie rabbijnen uitgelokt.

www.libtool.com.cn

Hoe zeer de eervol ontslagen schoolopziener algemeen hoog geacht was en zijn ontslag betreurd werd, nam geene der partijen in of buiten de Staten-Generaal het voor hem op. Intusschen is het zeer opmerkelijk, dat, na een langdurig stilzwijgen over dit belangrijke punt van verschil, de Minister Thorbecke in de zittingen der Tweede Kamer van 9 December 1864 en van 27 November 1865 betoogde, dat de openbare school niet neutraal ten opzigte van het Christendom kon zijn, en dat zij niet godsdienstloos mogt heeten, maar Christelijk, zonder partij te kiezen in het leerstellige. Zoo deze belangrijke redevoeringen eenen praktischen zin hebben, dan wijzen zij daarheen, dat de geschiedenis van Christus en van het Christendom, althans de hoofdtrekken der bijbelsche geschiedenis op de openbare school mogten worden geleerd. Art. 1, *l*[a] *g*, en art. 16 der wet van 1857 sluiten de bijbelsche geschiedenis als leervak op de openbare lagere school niet uit. Art. 2 *l*[a] *f* en *o* en art. 16 der wet van 1878 doen dit wel. — De neutraliteit der lagere school lost zich dus meer en meer op in het vermijden van alle onderwerpen met de godsdienst in verband staande.

De pogingen van anti-revolutionnaire zijde aangewend, om eene beweging gaande te maken tot herziening, eerst van art. 23 der schoolwet, daarna van art. 194 der Grondwet, ga ik met stilzwijgen voorbij, even als de voorstellen van den Heer de Brauw in 1867 en van de Regering in 1868, om partieele wijzigingen met behoud van het hoofdbeginsel der wet op het lager onderwijs tot stand te brengen. Beide voorstellen werden door de taktiek der parlementaire meerderheid gesmoord. Met toejuiching van die meerderheid verklaarde de Minister Fock in de zittingen der Tweede Kamer van 30 September en 11 December 1868, dat hij geene verandering in de wet op het lager onderwijs zou voorstellen, maar afwachten wat anderen zouden te berde brengen. Weldra echter nam aan de eene zijde het getal der ontevredenen met de in 1857 gegevene oplossing der schoolquaestie toe, terwijl anderzijds de lofliederen, dus verre op het openbaar lager onderwijs in Nederland aangeheven, vele tonen lager werden gestemd en zelfs in luide klagten overgingen.

Wat het getal der ontevredenen betreft, was de allengs veranderde houding van vele Catholieken tegenover het openbaar onderwijs opmerkelijk; inzonderheid nadat een herderlijke brief van de gezamenlijke Nederlandsche Kerkvoogden van den 22 Julij 1868 in het licht was verschenen, waarin dezen, zonder het gebied van politiek of wetgeving te betreden, met zachtheid maar toch nadrukkelijk de geloovigen waarschuwden tegen het onvoldoende en somtijds schadelijke van het gemengde onderwijs, zelfs wanneer het op godsdienstig gebied neutraal is, en hen aanmaanden om hunne kinderen zooveel mogelijk naar Catholieke scholen te zenden en zulke scholen te helpen stichten.

www.libtool.com.cn

Anderzijds bleef niet zonder invloed het veelvuldige schoolverzuim, door het in 1869 opgerigte Schoolverbond en andere belangstellenden aan den dag gebragt; het onvoldoende van een aantal admissie-examens tot middelbare en speciale scholen, die een ongunstig getuigenis aflegden van de vruchten van het genoten lager onderwijs bij een groot aantal kinderen; de eer toenemende dan verminderende onkunde in de eenvoudigste zaken bij de volksklasse; de zeker niet verminderende ongeschiktheid van dienst- en werkboden; en de statistieke opgaven vervat in het 12-jarige overzigt van de werking der schoolwet (1858 tot 1869), door den Minister Thorbecke aan de Staten-Generaal medegedeeld den 5 Maart 1872. Zie over dit laatste: de Heer van Kerkwijk in *de Tijdspiegel*, Oct. 1872.

Een gevolg van veler veranderde overtuiging was, dat in 1874 van het toen opgetreden ministerie bijna eenparig, althans in de Tweede Kamer, eene belofte om de wet van 1857 te herzien werd gevergd, ja met ongeduld die herziening gevorderd. Eenparig; in dien zin echter dat iedere partij zich verschillende voorstellingen maakte van hetgeen zij bij die herziening dacht te verkrijgen, en dat de voorstanders der verbetering van de openbare lagere school vrij algemeen iedere mogelijkheid van uitbreiding van het bijzonder onderwijs met mistrouwen aanzagen, terwijl velen van hunne tegenstanders rekenden op ondersteuning uit openbare kassen om met te beter gevolg het openbare onderwijs te verdringen. Aan de vrijheid van onderwijs schenen beide partijen minder gewigt te hechten, dan vroeger, toen men haar niet bezat.

Het ministerie van Augustus 1874 stelde zich tot eerste taak op dit gebied, de wet op het hooger onderwijs tot stand

te brengen, en slaagde daarin, nadat omtrent de moeilijke vraag van het bestaan der theologische faculteit alweder eene transactie was aangegaan tusschen hen die de zorg voor het onderwijs in de godgeleerdheid geheel aan de kerkgenootschappen wilden overlaten (met rijkssubsidie op grond van art. 168 *Grondwet*), en de voorstanders eener Hervormde of eener algemeen protestantsche faculteit aan de rijks-hoogescholen. [1])

www.libtool.com.cn

De daarop gevolgde voorbereiding van de herziening der wet op het lager onderwijs versterkte schrijver dezes in zijne overtuiging, dat hoewel art. 194 *Grondwet* beter had kunnen zijn dan het is, een voorstel tot herziening van dat artikel onraadzaam was en daarvan geene goede gevolgen te wachten waren; verder dat wel is waar aan dat artikel niet zou te kort gedaan worden door de inrigting van openbare gezindheidscholen, maar dat zulk een ommekeer op onoverkomelijke bezwaren zou afstuiten, voornamelijk omdat de zoogenaamde neutrale scholen zonder godsdienstig schoolonderwijs toch in de meeste gemeenten zouden moeten in stand blijven, ten behoeve van een goed deel der bevolking dat daarop prijs stelt en zou blijven stellen.

Uit deze beginselen volgde, dat de Regering verpligt was, de algemeene gemengde openbare scholen in stand te houden, en de zorg voor het godsdienstig onderwijs van de kinderen, die deze scholen bezoeken, aan de kerkgenootschappen over te laten, waartoe dan de schoollokalen op geschikte uren beschikbaar moesten zijn.

De verpligting tot instandhouding brengt tevens die tot verbetering der openbare school mede, waar het mogt gebleken zijn, dat zij door gebrek aan onderwijzers, lokalen of leermiddelen te kort schiet.

De ouders wier kinderen, om welke reden ook, het openbare schoolonderwijs niet volgen, werden derhalve, even als dusver, naar het vrije bijzondere onderwijs verwezen. Maar dan moest de wet ook volkomene vrijheid en, behoudens de geldquaestie, gelijkheid van beiderlei scholen huldigen.

Wat de geldquaestie betreft, deze is ontstaan uit de vele

1) Blijkens de Verslagen van 1869, 1874 en 1875 helde de meerderheid der Tweede Kamer aanvankelijk veel meer tot het eerste stelsel over, maar wisselde van meening, uit een (m. i. ongegrond) mistrouwen in de opleiding van godsdienstleeraars in seminaria of kweekscholen; eene zaak die daarenboven eigenlijk niet tot de zorg van den Staat behoort.

klagten over de ongelijke verdeeling der lusten en lasten, omdat de bijzondere scholen door de ouders harer leerlingen en door hare voorstanders moeten worden bekostigd, terwijl diezelfde personen ook in de belastingen betalen, waaruit de openbare scholen worden gevoed. Voor zoover het lager onderwijs van behoeftigen en minvermogenden betreft, is die klagt slechts zeer betrekkelijk, ja zeer weinig gegrond; want hoe de zaak ook wordt ingerigt, de meer gefortuneerde ingezetenen der gemeente moeten altoos in een of anderen vorm, vrijwillig of gedwongen, voor dat onderwijs zorgen, omdat niemand kan willen dat de jeugd in geheele onkunde opgroeit; voorzien zij in een deel dezer behoefte door middel van vrijwillige bijdragen aan bijzondere vereenigingen, kerkelijke of diakoniescholen, dan heeft de gemeente zooveel minder te dragen en zij zelven hebben zooveel minder aan belasting voor openbaar lager onderwijs te betalen. En voor zoover de gemeente onvermogend is en niet genoeg vermogende ingezetenen heeft om het noodige openbaar lager onderwijs te bekostigen, moet het Rijk (hetzij dan met of zonder de provincie) haar uit de opbrengst van andere belastingen helpen.

Maar de klagt der voorstanders van het bijzonder onderwijs was en is alzins gegrond, voor zooveel het onderwijs van kinderen van meervermogenden betreft; dezen bekostigen dat van hunne eigene kinderen geheel, en het is niet billijk, dat eenige hunner evenzeer gefortuneerde medeburgers veel goedkooper of gratis hetzelfde onderwijs aan de openbare scholen genieten.

Uit deze praemissen sproot het denkbeeld, dat ten grondslag lag aan het wetsontwerp van December 1876, namelijk: dat zoowel de openbare als de bijzondere scholen, en dus het schoolonderwijs in het algemeen, zouden worden bevoordeeld, wanneer de zorg voor *overal voldoend lager onderwijs*, door art. 194 alinea 3 aan de overheid opgelegd, werd bepaald binnen de engere grenzen van het eigenlijke gewone lagere onderwijs, namelijk in de kundigheden, die het gemeen-goed van ieder Nederlander behoorden te zijn; het meerdere (vreemde talen, fraaije handwerken, wiskunde) zou een lager gedeelte van het middelbaar onderwijs uitmaken, en geheel facultatief, door het gemeentebestuur kunnen, maar niet behoeven te worden behartigd. Door deze wijziging in de wet zoude de op het gewoon lager onderwijs geconcentreerde zorg der overheid meer volledig kunnen zijn, en het voortgezette lager onder-

wijs voor een goed gedeelte aan de vrije scholen en aan het huisonderwijs worden overgelaten. Deze zijn in den tegenwoordigen toestand der maatschappij daartoe volkomen in staat, en de kosten kunnen over 't algemeen gemakkelijk door de belanghebbenden (dat zijn de meer gefortuneerden) worden gedragen. · Zij zullen niet ontbreken, al bemoeit het staatsgezag er zich niet mede.

www.libtool.com.cn

Ware deze toestand, na een geschikt tijdperk van overgang, in het leven getreden, de geldquaestie zou in groote mate verdwenen zijn; het antagonisme der beide rigtingen in het lager onderwijs ware wel blijven bestaan; maar het behoefde zich niet meer op staatkundig gebied te openbaren, daar de vrienden van het bijzonder onderwijs in iedere gemeente slechts met onderling overleg hadden te berekenen, wat zij daarvoor over hadden.

Bij deze opvatting was de vraag, of bijzondere lagere scholen subsidiën van de gemeenten mogten genieten, van geen overwegend belang; de billijkste en eenvoudigste weg scheen der Regering toe, die subsidiën aan niemand te verleenen, ook niet aan de gemengde bijzondere scholen.

Dit punt zou evenwel als eene open quaestie kunnen zijn beschouwd geworden; mits, indien het beginsel van subsidiëren in de wet behouden bleef, alsdan de gemeenteraad de bevoegdheid verkreeg, aan iedere goed ingerigte bijzondere school subsidie te verleenen, zonder daartoe ooit verpligt te zijn.

De geschiedenis van het wetsontwerp en van de in 1878 aangenomene wet is bekend. Schrijver dezes had goede reden om overtuigd te zijn, dat eene voldoende meerderheid vóór het gewijzigde wetsontwerp van 1877 zou zijn verkregen, indien daarin opgenomen ware het overbrengen van een belangrijk deel der kosten van het openbaar lager onderwijs van de gemeenten naar het Rijk. Eene zoodanige financieele regeling achtte hij onnoodig, duur en schadelijk, vooral in verband tot de geldelijke verhouding tusschen het Rijk en de gemeenten sedert de wet van 7 Julij 1865 (*Stbl.* N°. 79); ook maakt zij de concurentie der bijzondere lagere school met de openbare op eene onbillijke wijze moeilijk; de laatste treedt als het ware geharnast tegenover eene ontbloote tegenpartij in het strijdperk. Om deze redenen was die regeling voor hem onverdedigbaar.

De Minister Kappeijne heeft, naar zijne overtuiging handelende, aan den wensch naar dien maatregel gevolg gegeven

(art. 45 *nieuwe wet*), en over het algemeen de meest mogelijke uitbreiding van het openbare, zoogenaamd neutrale, lager onderwijs als hoofddoel der wet beschouwd.

www.inbook.com.cn

Over de invoering met 1 November 1880 en de uitvoerbaarheid der nieuwe wet is het hier de plaats niet te spreken.

Zeer buitengewone omstandigheden uitgezonderd, is eene herziening van art. 194 der Grondwet thans niet waarschijnlijk, zelfs indien in eene der Kamers eene meerderheid tegen de beginselen der wet van 1878 wierd gevonden.

Alleen wanneer de openbare denkwijze sterk dreef naar de invoering van schoolpligt of leerpligt, zou misschien de noodzakelijkheid van eene herziening onbetwistbaar zijn. De eerbied voor de vrijheid van godsdienst zou dan vereischen, zou althans een sterke drangreden zijn, dat gezindheidscholen ook van overheidswege wierden bevorderd, waar daaraan behoefte bleek te bestaan.

Art. 196.

Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. De wet verklaart dat er grond bestaat om het voorstel, zoo als zij het vaststelt, in overweging te nemen.

Het XIe Hoofdstuk der vorige Grondwet kon, in verband met de nieuwe bepalingen omtrent de verkiezing en zamenstelling van de Kamers der Staten-Generaal, niet onveranderd blijven. Maar het was onnoodig naar nieuwe beginselen te zoeken, want die der Grondwetten van 1814 en 1815 (in 1840 onveranderd gebleven) waren ten opzigte van *veranderingen en bijvoegselen* goed en bruikbaar, zoo als reeds driemaal praktisch was gebleken. Te kwader ure volgde men echter in deze zaak het voorbeeld der Belgische Constitutie, welker art. 131 weinig doordacht is, en zoo het op de proef wierd gesteld, waarschijnlijk belemmerend zou werken.

De Tweede Kamer van 1848 wilde, blijkens hare Verslagen, de vormen van eene eventueele latere herziening vereenvoudigen, zonder die evenwel al te gemakkelijk te maken. Zij verwierp op dien grond de aanvankelijk voorgestelde dubbele Kamers met dubbele ontbinding; de Regering gaf toe en kood haar de artikelen 196 en 197 aan, die zeker eenvoudig zijn en de herziening niet al te gemakkelijk maken, waar waarin de oorspronkelijke *ratio legis* geheel is te loor gegaan.

In art. 196 mist men namelijk de nuttige bepaling van art. 227 der vorige Grondwet, dat de wet allereerst „de noodzakelijkheid „van de verandering of bijvoeging" moet verklaren. — Het is niet overbodig, aan eene Regering of aan een lid van de Tweede Kamer, die eene verandering of bijvoeging in de Grondwet wil voorstellen, de verpligting op te leggen, *de noodzakelijkheid* daarvan aan te toonen. Grondwetherziening moet zeldzaam worden ondernomen, en dan niet alleen wenschelijk maar bepaald noodig wezen.

www.dbook.com.cn

De wet moet volgens art. 196 de bepaling inhouden: „dat „er gronden zijn om het voorstel in overweging te nemen." Een minder bestemde en duidelijke inhoud van eene wet is wel niet denkbaar; zij beveelt niets; zij geeft niet eens een bepaald advies; zij wijst slechts op nadere overweging. Intusschen schijnt met de woorden: *het voorstel, zoo als zij het vaststelt*, bedoeld te zijn, dat het eenmaal in eene wet opgenomen voorstel niet nader kan worden gewijzigd. Immers deze woorden zijn op den 14 Augustus 1848 bij nadere nota in het XIe wetsontwerp gebragt in plaats van de vroegere redactie: „het voorstel, zoo als het is liggende of gewijzigd," nadat in het Algemeen Verslag op de onduidelijkheid van deze woorden gewezen was. „Men mag geen voet geven aan het „begrip, dat latere wijzigingen mogelijk zouden zijn;" aldus leest men in dat Verslag.

Niettemin is ook nu niet ondubbelzinnig uitgedrukt, dat het voorstel tot grondwetherziening in de tweede phase van zijne behandeling niet door de Tweede Kamer kan worden geamendeerd. Ook is het niet duidelijk, waarom de Tweede Kamer, die krachtens art. 197 gekozen is, het regt van amendement bij art. 107 toegekend niet zou hebben. Zij toch is niet, zoo als de dubbele Kamer van art. 228 der vorige Grondwet, *ad hoc* verkozen, en verdwijnt niet, wanneer het werk der grondwetherziening verrigt is; maar zij heeft dezelfde werkzaamheden en bevoegdheden als hare voorgangster. Het regt van amendement kan in het voordeel van een voorstel van herziening worden gebruikt; het is waar, dat dit ook door amendementen kan schipbreuk lijden; maar, bezit de nieuwe Tweede Kamer het regt van amendement niet, dan moet zij, op eene leemte in het voorstel indachtig gemaakt, het geheele voorstel afstemmen, weder van voren af aan beginnen met een nieuw voorstel en, neemt zij dit aan, alweder ontbonden worden. De opstellers der Belgische

Constitutie hebben althans hierop gelet; deze erkent het regt van amendement ook bij de tweede behandeling van het voorstel, maar vereischt voor de amendementen alsdan dezelfde meerderheid van $^2/_3$ der stemmen als voor het geheele voorstel.

ART. 197.

Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitgebragte stemmen de aan haar overeenkomstig voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen.

Zoowel in de gewone als in de dubbele Tweede Kamer heeft de Heer de Monchy op de bezwaren van deze wijze van behandeling gewezen. En de Heer van Hasselt zeide op den 4 October 1848 in de dubbele Tweede Kamer: „Ik had de „mogelijkheid van herziening der Grondwet voor het vervolg „gemakkelijker willen hebben zien gemaakt. Want, E. M. „Heeren! maken wij ons geen illusie; het ontwerp N°. XI, ons „aangeboden, moge oogenschijnlijk dit beoogen; de toepassing „zal doen zien, dat eene herziening in het vervolg ook nog „aan vele zwarigheden en tegenkanting zal onderworpen zijn."

Het XIe ontwerp werd echter bijna eenparig aangenomen. De Kamers van 1848, die er niet tegen op zagen, voor 's lands belang hare eigene ontbinding uit te spreken, stonden niet stil bij de bedenking, dat de verpligte ontbinding van beide Kamers een groote hinderpaal zou kunnen zijn tegen het voteren van eene nieuwe grondwetherziening. Dit bezwaar is evenwel gewigtig; het is reeds bij de behandeling van verbeteringen in de kieswet meermalen gebleken, dat de vrees voor het onmiddellijke verlies van ieders mandaat als volksvertegenwoordiger, invloed heeft op het getal tegenstanders van zoodanigen maatregel. Behalve het contingent van tegenstemmende leden, dat door deze bepaling aan ieder voorstel van grondwetherziening te beurt valt, weegt dit bezwaar in dubbele mate, wanneer de voorgestelde wijziging der Grondwet aan de bepalingen omtrent het kiesregt raakt. Dan toch moeten eerst de Kamers worden ontbonden en de nieuwe kiezingen geschieden naar de oude grondslagen; vervolgens wordt van de nieuwe Kamers andermaal een votum gevraagd dat op hare ontbinding uitloopt, ten einde naar den nieuwen grondslag te doen kiezen. Men stelle zich eens voor, dat na

de aanneming der hervormingswetten van 1832 en 1867 in Grootbrittannië eerst eene kiezing naar de oude wet had moeten plaats hebben, en dan weder naar de nieuwe!

www.dbnl.com.cn

Het voorname gebrek van art. 197 is, dat een heilzaam beginsel der vorige Grondwet uit het oog is verloren. Toen in 1814 de nieuwe orde van zaken in de Vereenigde Nederlanden werd gegrondvest, onderscheidde men te regt eene grondwetgevende van de gewone wetgevende magt. Als grondwetgevers werden de dubbele Staten-Generaal (in 1815 de Staten-Generaal met eene dubbele Tweede Kamer) erkend, die alleen voor dat doel en met een beperkt mandaat *ad hoc* werden bijeengeroepen, om, na verrigten arbeid, uit één te gaan. Hetzij een voorstel tot grondwetherziening door de dubbele Kamer werd aangenomen of verworpen (zoo als in 1840 plaats had met dat betreffende de kiezerscollegiën in de steden), bleef de aftreding der leden van de gewone Kamers en dus de verhouding van die Kamers tot de Regering onveranderd, althans alleen aan de gewone afwisselingen onderworpen. Dit is nu niet meer het geval. — Beide Kamers moeten worden ontbonden en eene nieuwe wetgevende magt treedt op; want de grondwetgevende Kamers die de voorstellen in het hoogste ressort beoordeelen, worden tevens de gewone wetgevers, die ook alle andere voorstellen der Regering zullen behandelen. De aldus gekozen Kamers hebben eerst door hare bevoegdheid tot verwerping der grondwetherziening, en, zoo zij die aannemen, dan toch door alle andere constitutionneele middelen, het lot van het ministerie in handen, dat in de ontbondene Kamers een voldoenden steun vond. Ik beweer niet dat deze bedenking altijd zal of moet overwegen bij de Regering, maar zij zal ongetwijfeld eenig gewigt in de schaal leggen wanneer de opportuniteit eener grondwetherziening ter sprake komt.

Gesteld evenwel, dat de vraag van opportuniteit bevestigend wordt beslist en dat de meerderheid der Kamers (in de phase van art. 196) zich vereenigt met het voorstel der Regering, of de Regering met een voorstel der Staten-Generaal medegaat; gesteld dat bij de ontbinding de meerderheid niet of weinig verplaatst wordt, dat namelijk de aftredende leden der Kamers alle of bijna alle worden herkozen, dan werpt art. 197 nog een nieuwen hinderpaal op, door te eischen, dat het voorstel door $^2/_3$ der uitgebragte stemmen in iedere Kamer

worde aangenomen. Het kan dus gebeuren, dat 14 leden der Eerste Kamer de grondwetherziening doen mislukken. In strijd met de algemeene constitutionneele beginselen beslist dan die minderheid, en moeten de Koning en de groote meerderheid der volksvertegenwoordiging zich aan haar besluit onderwerpen. Het is waar, dat in zulk een geval de Eerste Kamer op nieuw kan worden ontbonden; maar daarmede is de zaak niet ten einde; het voorstel moet dan op nieuw worden ingediend en, zoo het aangenomen wordt, gaan de beide Kamers alweder eene ontbinding te gemoet. Tot die reeks van ontbindingen zal niet ligt worden besloten; en het waarschijnlijkste geval is dus, dat de Kamers, die volgens art. 197 gekozen zijn, indien zij de grondwetherziening niet aannemen, de gewone wetgevende magt blijven uitoefenen. Het is niet te veel gezegd, wannner men beweert dat dit eene verlamming in de staats-machine kan veroorzaken.

De procedure in zake van grondwetherziening is volgens art. 23 en 24 alinea 1, ook toepasselijk op veranderingen in de opvolging van den troon en op de benoeming van een troonopvolger, wanneer er geen bevoegde opvolger is. De moeilijkheid, in dit laatste geval verbonden aan den eisch eener meerderheid van $^2/_3$ der stemmen, stipte ik bij artikel 24 aan.

Het is eindelijk meer dan zonderling, dat de Grondwet, eenige bijzondere gevallen voorziende, waarbij zij de gewone Kamers onbevoegd oordeelt om te beslissen of te handelen, in ieder van die gevallen een eigenen vorm voorschrijft. Deze vormen zijn: voor het geval

1°. van *grondwetherziening* en van *bijvoeging tot de Grondwet:* een voorstel van den Koning of van de Tweede Kamer, eene wet die het voorstel vaststelt, ontbinding der beide Kamers, verkiezing van nieuwe Kamers binnen 40 dagen, zamenkomst van die Kamers binnen 2 maanden na de ontbinding, eene wet eindelijk die niet dan met $^2/_3$ der uitgebragte stemmen in iedere Kamer afzonderlijk kan worden aangenomen (art. 70, 105, 111, 196 en 197);

2°. van *verandering in de opvolging van den troon en benoeming van een troonopvolger ingeval deze ontbreekt:* een voorstel van den Koning (niet van de Tweede Kamer) en verder als sub 1° (art. 23 en 24 alinea 1);

3°. van *benoeming van een Koning, wanneer er bij overlij-*

den des Konings geen troonopvolger is: eene bijeenroeping van de Staten-Generaal, de beide Kamers in dubbelen getale; deze bijeenroeping moet plaats hebben en de verkiezingen voor het dubbeltal moeten worden uitgeschreven door den Raad van State, alsdan één collegie uitmakende met de hoofden der ministerieele departementen; verder eene vereenigde vergadering van de dubbele Staten-Generaal, en eene benoeming in die zitting (art. 24 alinea 2, en art. 47). In dit geval is het niet duidelijk of de gewone meerderheid (art. 101) voldoende is, dan wel die van $^2/_3$ der stemmen wordt vereischt. Daar art. 24 alinea 2 niet uitdrukkelijk naar art. 197 verwijst, komt het mij voor dat de meest rationneele opvatting, namelijk dat de gewone meerderheid beslist, moet worden aangenomen;

4°. van *verklaring dat de Koning buiten staat is geraakt de regering waar te nemen:* eene bijeenroeping van de Staten-Generaal, de beide Kamers in dubbelen getale; wanneer de Koning dit niet kan doen, schijnt de bedoeling te zijn, dat die bijeenroeping plaats heeft en de verkiezingen voor het dubbeltal worden uitgeschreven door den Raad van State zoo als sub 3°; eene vereenigde vergadering van de dubbele Staten-Generaal, een onderzoek van het verslag der Regering; een voorstel, hetzij van de Regering of van leden, en eene wet, die bij gewone meerderheid kan worden aangenomen (art. 42, 43 en 47);

5°. van *de benoeming van eenen Regent* voor het geval dat de troonopvolger minderjarig is en *van voogden* voor hetzelfde geval: een voorstel des Konings, ingezonden aan de Tweede Kamer, eene vereenigde vergadering der beide Kamers, aanneming van dat voorstel, zonder dat amendementen toegelaten zijn, bij gewone meerderheid, als wet (art. 36, 37, 41, 105 en 107);

6°. van *de benoeming van eenen Regent* voor het geval dat de Koning minderjarig tot den troon komt, zonder dat in het Regentschap is voorzien en voor 't geval dat de Koning buiten staat is geraakt de regering waar te nemen en de Prins van Oranje minderjarig is of het Regentschap niet wil aanvaarden: een voorstel van den Raad van State, zoo als sub 3°, ingezonden aan de Tweede Kamer; bijeenroeping eener vereenigde vergadering van de beide Kamers; eene wet door de Staten-Generaal in vereenigde zitting bij gewone meerderheid aangenomen (art. 41, 42, 47);

7°. van *de benoeming van voogden*, voor het geval dat de Koning minderjarig tot den troon komt, zonder dat in de voogdij is voorzien, en voor 't geval dat de Koning buiten staat is geraakt de regering waar te nemen: een voorstel van wet door den Regent, zoo er een is, en anders door den Raad van State, zoo als sub 3°, ingezonden aan de Tweede Kamer; bijeenroeping der beide Kamers in vereenigde vergadering; een schriftelijk of mondeling advies van eenige der naaste bloedverwanten van den minderjarigen of kranken Koning aan de Staten-Generaal; eindelijk eene wet in vereenigde zitting bij gewone meerderheid aangenomen (art. 36, 37, 39, 47).

In de gevallen sub 1° en 2° wordt de wet plegtig afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd (art. 199), in dat sub 4° wordt zij plegtig afgekondigd (art. 43).

8°. van *de inhuldiging des Konings:* eene door den Koning opgeroepen openbare en vereenigde vergadering der Staten-Generaal te Amsterdam; eedsaflegging door den Koning en door ieder der aanwezige leden, hoofd voor hoofd (art. 50, 51 en 52);

9°. van *de beëediging van eenen Regent*, *van voogden* van een minderjarigen Koning, *van curators* van een Koning die buiten staat is geraakt de regering waar te nemen, en *van den Voorzitter van den Raad van State met de Ministers:* eene vereenigde vergadering van de Staten-Generaal, opgeroepen door den Regent, zoo er een is, anders door den Raad van State als sub 3°, in welke de evengenoemde personen den eed afleggen, maar niet de leden der Staten-Generaal (art. 38, 39, 45, 46, 47);

10°. van *de opening* en *sluiting der vergaderingen van de Staten-Generaal:* eene vereenigde vergadering van beide Kamers, in welke de Koning of eene Commissie van 's Koningswege verklaart de zitting te openen of die te sluiten; deze vergadering ontvangt hetgeen de Koning of de Commissie haar mededeelt, maar raadpleegt niet en neemt geen besluit (art. 98, 103).

ART. 198.

Geene verandering in de Grondwet of in de erfopvolging mag gedurende een Regentschap worden gemaakt.

Deze bepaling is uit de vorige Grondwet overgenomen; zij

spruit voort uit mistrouwen tegen de mogelijke begeerte van een Regent, die het koninklijke gezag uitoefent (art. 40 en 42), om voor zich zelven den troon te bemagtigen.

www.nbtool.com.cn

Hoewel zulk een geval denkbaar is, mag het toch in eenen tijd van openbare discussie onwaarschijnlijk heeten, dat een zóó zelfzuchtige toeleg zou gelukken langs parlementairen weg.

Het komt mij bedenkelijk voor, de mogelijkheid van herziening gedurende een Regentschap, dat vele jaren kan duren, volstrekt uit te sluiten. Er zijn omstandigheden, waarin herziening in 's lands belang of zelfs voor 's lands behoud gebiedend noodzakelijk is. Zoo de legale weg geheel wordt afgesloten, blijft er alsdan geen ander middel dan een *coup d'état* over.

Het is in alle opzigten te wenschen, dat, wanneer eene herziening der Grondwet plaats heeft, het XIe Hoofdstuk niet onveranderd blijve. De verkiezing van een dubbeltal leden voor de Tweede Kamer of voor beide Kamers zou de ontbinding der Kamers en de verkiezing van nieuwe Kamers kunnen vervangen. De keuzen van de buitengewone leden drukken dan de meening der kiezers omtrent de voorstellen zelve zuiver uit, want zij worden alleen gekozen om deze aan te nemen of te verwerpen. Met dit stelsel zijn ook de uitsluiting van het regt van amendement en de eisch van eene meerderheid van $^2/_3$ der uitgebragte stemmen bestaanbaar en geregtvaardigd. Het moet dan immers blijken, dat de nieuwe keuzen de aanvankelijke meerderheid van stemmen in de gewone Kamers voor de herziening uitgebragt, hebben versterkt.

ART. 2 DER ADDITIONNEELE ARTIKELEN.

De wet regelt de schadevergoeding, toe te kennen aan hen, die door of ten gevolge van de herziening der Grondwet betrekkingen verliezen, hun voor hun leven opgedragen.

Bij de vaststelling van deze bepaling had de grondwetgever vooral de leden der Eerste Kamer op het oog, welke volgens art. 82 der vorige Grondwet voor hun leven benoemd waren, en volgens art. 89 van die Grondwet 's jaarlijks eene som van *f* 3000 genoten voor reis- en verblijfkosten. De vraag is zelfs, of in 1848 nog iemand anders dan de leden der Eerste Kamer aanspraken aan dit additionneele artikel kon ontleenen. Door eene organieke wet omtrent de regterlijke inrigting (art. 146

nieuwe Grondwet en art. 5 *additionneele artikelen*) konden leden van regterlijke collegiën door hunne *ad vitam* opgedragen ambten worden verlaten; maar men kan niet zeggen, dat dit dan ten gevolge der grondwetherziening plaats had, want ook onder de vorige Grondwet was de opheffing van regtscollegiën en regterlijke standplaatsen bij eene wet mogelijk. Art. 8 tot 11 der wet van 10 November 1875 (*Stbl.* N°. 204) en art. 2 tot 5 der wet van 9 April 1877 (*Stbl.* N°. 80) zijn niet voorgesteld of aangeprezen, als strekkende tot uitvoering van de additionneele artikelen der Grondwet, maar als eene billijke regeling van den toestand van ambtenaren, die bij eene partieele herziening der wet op de regterlijke organisatie buiten betrekking zouden geraken.

Hoe de Regering in 1848 het 2e additionneele artikel opvatte, blijkt o. a. daaruit, dat zij zich door ieder van de zeven leden der Eerste Kamer, die in dat jaar werden benoemd om de XII wetsontwerpen te doen aannemen, eene verklaring liet geven, dat zij geene aanspraak op schadevergoeding zouden maken voor het gemis der jaarlijksche inkomst van *f* 3000 die zij gedurende eenige weken zouden genieten. Maar het artikel heeft voor degenen, ten wier behoeve het geschreven was, nooit iets opgeleverd. De Minister van Bosse oordeelde het artikel zóó te moeten uitleggen, dat de geleden schade zou worden vergoed, voor zoover dit billijk werd geoordeeld, en in geen geval tot het volle bedrag van *f* 3000, omdat de jaarlijksche som van *f* 3000 tot bestrijding van reis- en verblijfkosten was verleend. Op dien grond verdedigde die Minister op den 19 November 1850 in de Tweede Kamer een wetsontwerp tot het toekennen van schadevergoeding aan slechts twee leden der voormalige Eerste Kamer, de Heeren Mr. P. A. Brugmans en Baron van Lijnden van Lunenburg, hetwelk met 54 tegen 1 stem werd verworpen. Een voorstel van den Heer Metman, om een post voor schadevergoeding aan leden der oude Eerste Kamer *pro memorie* op het IIe Hoofdstuk der Begrooting voor 1851 te brengen, werd op den 12 December 1850 ook bijna eenparig afgestemd. Daar de Regering de zaak liet rusten, deden drie leden der Tweede Kamer, de Heeren Schooneveld, Storm van 's Gravesande en Metman, een voorstel van wet, om aan al de leden der oude Eerste Kamer, die er om zouden vragen, eene schadevergoeding van *f* 1500 's jaars toe te kennen; dit voorstel werd op den 6 Mei

1851 door de Tweede Kamer aangenomen, maar op den 16 Junij 1851 door de Eerste Kamer met 19 tegen 15 stemmen verworpen. Onder de bestrijders was de Heer van Royen, die beweerde, dat het 2e additionneele artikel aan niemand eene aanspraak ten laste der schatkist gaf, maar alles aan den wetgever overliet. Verder is de zaak blijven rusten.

www.libtool.com.cn

ARTIKEL 4 DER ADDITIONNEELE ARTIKELEN, alinea 1.

De heerlijke regten betreffende voordragt of aanstelling van personen tot openbare betrekkingen zijn afgeschaft.

Bij art. 3 der additionneele artikelen stelde de grondwetgever met groote bedachtzaamheid den regel, dat alle in 1848 geldende wettelijke verordeningen van kracht zouden blijven, totdat zij door andere zouden worden vervangen; deze regel geldt, al ware het dat die verordeningen tegen de voorschriften der herziene Grondwet indruischten. Maar op dezen regel wordt bij bovenstaande alinea ééne uitzondering gemaakt, met het doel om aan de voorregten van eigenaren van heerlijkheden in zaken van bestuur dadelijk een einde te maken. Ware deze bepaling niet geschreven, de eigenaren van heerlijkheden zouden de verkregene regten, hun bij art. 152 der vorige Grondwet, in verband met het Reglement op het Bestuur ten platten lande van 23 Julij 1825, gewaarborgd, omtrent de voordragt van hoofden en leden van plaatselijke besturen en de benoeming tot lagere bedieningen in de heerlijkheden of dorpen, hebben blijven genieten, totdat de gemeentewet (zie art. 138 der Grondwet) daarin had voorzien; zij zouden de voordragten en benoemingen voor dijk- en polderbesturen, volgens de Kon. Besluiten van 29 Maart 1822 (*Stbl.* N°. 7), 1 September 1827 en 19 Augustus 1828 hebben behouden, totdat eene wet op den waterstaat ware tot stand gekomen; en tot aan de vaststelling van die op het lager onderwijs zoude hun de aanstelling van de onderwijzers op openbare scholen, daar waar zij die bezaten, hebben blijven toekomen met de beperking omtrent de bevoegdheid der aan te stellen personen, waarop art. 17 der wet van 3 April 1806 verwees; en zoo als hun regt nader was omschreven bij § 3 litt. *d* van de Publicatie van 9 Junij 1806 betreffende de heerlijkheden [1]).

1) Deze Publicatie is op voordragt van den Raadpensionaris, edoch na diens aftreden.

Na het in werking treden der herziene Grondwet heeft de Regering gezorgd, dat voor het vervolg geen twijfel bleef bestaan. De Minister de Kempenaer verklaarde, bij aanschrijvingen van 5 en 6 Januarij 1849, als de stellige meening der Regering, dat alle bepalingen in wettelijke verordeningen voorkomende omtrent benoemingen en voordragten door ambachtsheeren tot betrekkingen van openbaar bestuur waren vervallen en afgeschaft door het enkele in werking treden der Grondwet.

Niettemin vond dezelfde Minister noodig (bij Kon. Besluit van 23 September 1849, *Stbl.* N°. 50), het niet in het Staatsblad voorkomende Kon. Besluit van 19 Augustus 1828 in te trekken, en voor de voordragten van dijkbesturen naar de bestaande Reglementen van waterschappen te verwijzen. Hiermede kon de Regering echter niet volstaan, omdat eenige van die Reglementen de voordragt juist aan eigenaren van heerlijkheden opdroegen; bij Kon. Besluit van 14 April 1850 (*Stb.* N°. 16) werd nu het Besluit van 29 Maart 1822 (*Stbl.* N°. 7) herzien in dien zin, dat het regt van eigenaren van heerlijkheden tot het doen van voordragten daaruit verviel. Ook hiermede was nog niet elk misverstand weggenomen; althans Gedeputeerde Staten van Groningen meenden het er voor te moeten houden, dat wanneer in de bijzondere Reglementen van waterschappen zoodanig regt aan eigenaren van heerlijkheden was toegekend, die bepaling nog moest worden nageleefd; bij Kon. Besluit van 6 Maart 1851 (*Stbl.* N°. 15) werden zij in het ongelijk gesteld en hunne in dien zin genomen beslissing omtrent de benoeming van zijl- en dijk-regters in de Ommelanden vernietigd.

---

door de Vergadering van H.Hoog Mog. aangenomen en door den Raadpensionaris ad interim de Vos van Steenwijk, krachtens art. 41 der Staatsregeling van 1805, bekrachtigd en afgekondigd; deze handelingen vielen echter voor in de weinige dagen die verliepen tusschen de aanvaarding der Regering door Koning Lodewijk bij acte van den 5 Junij en de afkondiging daarvan hier te lande op den 10 Junij 1806. Hieruit is twijfel ontstaan over de geldigheid der Publicatie. Uitdrukkelijk werd het regt van de eigenaren van heerlijkheden op de aanstelling van schoolmeesters erkend in art. 5 van het school-reglement voor het Dep. Holland van 5 Maart 1807. Dat regt werd voor afgeschaft verklaard door den Intendant-Generaal voor Binn. Zaken d'Alphonse in eene missive aan de prefecten van den 24 December 1811. Maar, nadat bij Souv. Besluit van den 20 Maart 1814 (*Stbl.* N°. 39) de wet van den 3 April 1806 met alle daarbij behoorende Reglementen weder in volle werking was gesteld, werd dit heerlijke regt tot 1848 niet meer betwist. Den 19 November 1851 werd in Noord-Holland (*Prov. blad* N°. 106) het school-reglement van 1807 nog eens onveranderd afgekondigd.

Bij de grondwetherziening van 1848 vond de afschaffing zelve van deze heerlijke regten geen tegenstand, maar vele leden der beide Kamers en van de dubbele Tweede Kamer hadden ernstig bezwaar tegen de afschaffing zonder schadevergoeding; zij beriepen zich niet ten onregte op menigvuldige openbare acten, bij welke de Regering onder verschillende Staatsregelingen die regten had verkocht, voor den koopprijs gequitteerd en aan de koopers garantie toegezegd. Wel verre van dit te betwisten, erkende de Minister de Kempenaer in zijne redevoeringen van 24 Augustus en 7 October 1848 over het XIIe wetsontwerp, dat er redenen waren die „luide, zeer „luide spreken" voor het verleenen van schadevergoeding, en legde er grooten nadruk op, dat het nieuwe artikel der Grondwet die schadevergoeding niet uitsloot, gelijk de Staatscommissie van 17 Maart 1848 in haar ontwerp had gedaan op het voetspoor van art. 24 der Grondregelen van 1798. Zijne adviezen waren alleen eenigzins onduidelijk omtrent de vraag, of de wetgever de schadevergoeding voor het verlies van heerlijke regten zou moeten bepalen, dan wel eene vordering tot schadeloosstelling door belanghebbenden bij de regterlijke magt zou kunnen worden gebragt. Maar dit advies van den Minister de Kempenaer heeft tot geen stap in het belang der eigenaren geleid; op den 1 Junij 1850 wees de Minister Thorbecke de verzoeken van eenige belanghebbenden om schadevergoeding af, op grond dat wel de 2^e maar niet de 1^e alinea van art. 4 iets over schadevergoeding vermeldt; en ter kennisneming van de regterlijke magt is de zaak nooit gekomen. Zij kan dus thans als zonder schadevergoeding afgedaan worden beschouwd.

Het regt van collatie of beroeping van predikanten werd bij art. 5 van het Souv. Besluit van 26 Maart 1814 (*Stbl.* N°. 46) hersteld en geregeld, tegelijk met andere heerlijke regten, hoewel het niet overal uit ambachtsheerlijkheid was voortgesproten. De Staatscommissie van 17 Maart 1848 stelde de afschaffing van alle heerlijke regten *betreffende voordragt of aanstelling van personen* voor; de Regering voegde daarbij: *tot openbare betrekkingen*, ten einde het regt van collatie onaangeroerd te laten. Zij handelde hierin consequent met hare houding omtrent het VIe Hoofdstuk, waarin zij niet had willen opnemen de door de Staatscommissie (art. 162) voorgedragene zinsnede: *De kerkgemeenten hebben de vrije keus harer leeraren.* De Staten-Generaal hebben berust in het behoud der collatie-

regten, zoodat deze, voor zooveel zij heerlijke regten zijn, moeten worden gerekend onder de *overige* in art. 4 alinea 2 genoemd, en voor zoover zij een anderen oorsprong hebben, een voorwerp van eigendom uitmaken even als andere onlichamelijke zaken, en door art. 147 der Grondwet worden beschermd. Bij de wet van 16 December 1861 (*Stbl.* N°. 124) is het collatieregt, voor zoover het van Staatswege werd uitgeoefend, opgeheven. [1]) Op voorstel van den Heer Thorbecke amendeerde de Tweede Kamer die wet door in plaats van: *het collatieregt* in het éénige artikel en in den considerans te gewagen van: *het zoogenaamde regt van collatie*, van welk amendement de strekking mij nooit duidelijk is geworden. Bij de behandeling van het ontwerp dezer wet verklaarde de Minister Jolles den 5 November 1861 in de Tweede Kamer: „Het is het stellige voornemen der Regering om op den aan„gevangen weg voort te gaan en eene ontheffing van de kerke„lijke gemeenten van het particulier collatieregt voor te be„reiden." In de zitting der Eerste Kamer van 14 December 1861 maakte hij echter bezwaar zich te verklaren omtrent de wijze hoe die ontheffing zou plaats hebben.

Hoezeer sedert dien tijd dikwijls besproken, is de zaak niet verder gekomen. Dat het collatieregt of patronaat van eenige gemeenten der voormaals heerschende kerk verbonden is aan eene ambachtsheerlijkheid of aan grondbezit, zoo als in Friesland aan den floreenpligt, is wel een overblijfsel van verouderde toestanden; maar het publiek belang is toch bij de opheffing daarvan niet in groote mate betrokken. Het schijnt niet volstrekt noodig, dat het beroepen van de leeraars der kerken juist overal naar dezelfde regelen geschiedt.

Veel bedenkelijker dan alinea 1 is

Alinea 2: *De opheffing der overige heerlijke regten en de schadeloosstelling der eigenaren kunnen door de wet worden vastgesteld.*

Al de heerlijke regten, behalve die in alinea 1 genoemd, die in 1848 bestonden, maar waarvan de geldigheid niet onbesproken was, zijn door deze alinea van eene grondwettige sanctie voorzien, die zij te voren ontbeerden. Tot opheffing van die regten kan thans niet anders worden overgegaan dan

---

1) Dit bestond destijds in 150 kerkelijke gemeenten der Hervormde Kerk.

krachtens eene algemeene wet, die de *schadeloosstelling* (niet slechts de tegemoetkoming of vergoeding) der eigenaren regelt). Zoodanige wet, wel te onderscheiden van eene wet van onteigening ten algemeenen nutte, is moeilijk te maken en vordert aanzienlijke geldelijke opofferingen van het Rijk. Tot heden is dan ook geen enkele stap in die rigting gedaan. Alleen is (buiten de grondwettige bepaling om) het jagtregt en vischregt op eens anders grond of water (d. i. in de meeste gevallen het heerlijke jagtregt) afkoopbaar gemaakt, al ware het tegendeel bedongen, bij art. 3 der wet van 13 Junij 1857 (*Stbl.* N°. 87), en is het vóór de invoering van het Burgerlijk Wetboek gevestigde tiendregt (d. i. in enkele gevallen ook het tiendregt van seigneurialen oorsprong) op vordering van den tiendpligtige afkoopbaar[1]) gemaakt, al ware het tegendeel bedongen, bij art. 1 der wet van 12 April 1872 (*Stbl.* N°. 25). De Staatscommissie tot herziening der Grondwet had van het artikel tot afschaffing der heerlijke regten geheel iets anders verwacht; zij had een voorstel van wet tot die afschaffing opgenoemd onder degene die (volgens art. 5) in de eerste zitting der Staten-Generaal moesten worden ingediend. Ware deze bepaling aangenomen, dan zou art. 4 alinea 2 eene geheel andere beteekenis hebben gekregen, dan het nu heeft. De werking van deze bepaling is nu zeer behoudend.

ART. 5 DER ADDITIONNEELE ARTIKELEN.

De voorstellen: 1°. der wet, regelende het kiesregt en de benoeming van afgevaardigden ter Eerste en Tweede Kamer; 2°. van provinciale en gemeente-wet, worden voorgedragen in de eerste zitting der Staten-Generaal, volgende op de afkondiging der veranderingen in de Grondwet.

De ontwerpen van wet, betreffende de verantwoordelijkheid der Ministers, de nieuwe regterlijke inrigting, het onderwijs en armbestuur, en tot uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering, worden zoo mogelijk in dezelfde zitting, en in allen geval niet later dan in de daarop volgende, voorgesteld.

De wetten op het beleid der regering in de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen worden binnen

---

1) Afkoop veronderstelt wederzijdsch goedvinden; dit schijnt de jagtwet echter niet te bedoelen; ook de wet op de afkoopbaarstelling van tienden laat den gedwongen afkoop toe.

drie jaren na de afkondiging dezer veranderingen in de Grondwet voorgedragen.

www.libtool.com.cn

Bestond er in 1848 al omtrent eenige bepalingen der herziene Grondwet eene schoone verwachting, hoofdschuddend vroeg menigeen, of de taak bij dit artikel aan de Regering opgelegd om in een kort tijdsbestek te volvoeren, niet te groot van omvang was. Deze twijfel is evenwel beschaamd; want hoewel de eerste zitting der Staten-Generaal (in 1849) slechts 7 maanden heeft geduurd, zijn daarin ingebragt de voorstellen van wet regelende het kiesregt en de benoeming van afgevaardigden ter Eerste en Tweede Kamer, van de provinciale wet, van de gemeentewet, die betreffende de verantwoordelijkheid der Ministers, het regt van vereeniging en vergadering en het lager onderwijs. Dus vrij wat meer dan art. 5 voor de eerste zitting had voorgeschreven. Nog werden in die zitting voorgesteld en aangenomen de volgende organieke wetten: omtrent het inkomen der Kroon en omtrent de kroondomeinen (art. 27 *Grondwet*), omtrent de vergoeding van reis- en verblijfkosten aan de leden der Staten-Generaal (art. 85 en 86) en omtrent de toelating en uitzetting van vreemdelingen (art. 3), en werd ingediend een voorstel van wet omtrent het regt van onderzoek (art. 90). Omtrent het hooger onderwijs ontving men in Augustus 1849 het ontwerp van wet door eene Staatscommissie opgemaakt, en dat, misschien eenigzins gewijzigd, in het zittingjaar 1849/50 zou zijn ingediend, ware aan het Ministerie Donker Curtius—de Kempenaer een langer leven gegund geweest.

Niettemin werd herhaaldelijk in de Tweede Kamer en in de pers aan dat Ministerie gebrek aan ijver om de herziene Grondwet in praktijk te brengen, verweten, en dit geheel ongegronde en onbillijke verwijt vond in de openbare meening weêrklank, ja heeft veel bijgedragen tot de spoedige aftreding van het Ministerie, dat dan toch de herziening der Grondwet had tot stand gebragt, en getoond had, omtrent de vereischte organieke wetten bepaalde beginselen en schema's te hebben.

Niettegenstaande de groote en eminente gaven en de werkzaamheid, die de Minister Thorbecke in zijn eerste Ministerie ten toon spreidde, kwam dit te kort in de naleving van het 5e additionneele artikel. In het zittingjaar 1849/50 kwamen wel de kieswet en de provinciale wet tot stand, benevens twee andere organieke wetten omtrent het Nederlanderschap

en het regt van onderzoek. Maar de voorstellen van wet omtrent het onderwijs, het armbestuur en de regterlijke organisatie bleven achterwege. In de zitting der Tweede Kamer van den 9 December 1850 constateerde de Heer van Hall op dien grond, dat de Regering de Grondwet niet naleefde. Den 24 September 1851 wenschte de Heer Groen van Prinsterer in het adres van antwoord der Tweede Kamer eene zinsnede te brengen om op de aanbieding van wetsontwerpen omtrent het onderwijs aan te dringen; de Regering weigerde eenigen termijn te bepalen, waarop een wetsontwerp zou worden aangeboden, en de Kamer stelde haar met 46 tegen 6 stemmen in het gelijk. Intusschen waren in de zitting 1850/51, dus ééne zitting later dan art. 5 had bevolen, wetsontwerpen tot regeling van het armbestuur en omtrent de regterlijke inrigting ingediend, die niet tot wet zijn geworden.

Aan den termijn in hetzelfde artikel gesteld voor de voordragten van wet op het beleid der Regering in de koloniën en overzeesche bezittingen is de hand gehouden voor zooveel Oost-Indië betreft. Het ontwerp Indisch Regerings-reglement toch is in October 1851, dus binnen 3 jaren na het in werking treden der Grondwet, bij de Tweede Kamer ingekomen. Hoewel de Tweede Kamer in haar adres van antwoord in September bevorens aan den termijn had herinnerd, liet zij het wetsontwerp gedurende de zitting 1851/52 rusten. Pas het vierde ontwerp kwam in openbare behandeling en werd de wet van den 2 September 1854 (*Stbl.* N°. 129). In December 1851 volgde een ontwerp-reglement voor West-Indië, hetwelk, in volgende zittingen herhaaldelijk weder aangeboden, telkens buiten behandeling bleef, omdat eerst de Tweede Kamer, en daarna ook de Regering bezwaar vond om de West-Indische koloniale huishoudingen te regelen, zoolang niet over de emancipatie der slaven beslist was. Nadat deze met den 1 Julij 1863 tot stand was gekomen, werden voorstellen van Regerings-reglementen voor Suriname en Curaçao in April 1864 gedaan en leidden tot de organieke wetten van den 31 Mei 1865 (*Stbl.* N°. 55 en 56). Voor de Kust van Guinea, tot 1872 eene Nederlandsche bezitting, is nooit een ontwerp-reglement aan de Staten-Generaal voorgedragen.

Ten slotte van deze studiën over afzonderlijke artikelen,

kom ik tot het *kort algemeen overzigt* van de werking onzer Grondwet, deel I bl. 6 toegezegd. Ik doe dat met schroom; niet omdat het zóó bijzonder moeilijk is op te merken wat in den tegenwoordigen toestand van Nederland te loven en te klagen valt; maar omdat de tijdgenoot, te midden der gebeurtenissen levende, minder goed dan de nakomeling kan onderscheiden, welk aandeel in het goede en in het kwade de instellingen, welk de handelende personen hebben gehad en nog hebben. Men stuit, vooral in het constitutionneele leven, soms op uitkomsten van daden en pogingen, geheel tegenovergesteld aan wat daarvan redelijkerwijze moest worden verwacht; staatkundige woelingen, partijzucht, lokaal en eigenbelang tot nadeel van 's lands belang bovendrijvende, komen ook onder zeer goede staatsregelingen voor; eene gebrekkige inrigting van het bestuur daarentegen kan dikwijls veel goeds verhinderen, maar niet altijd verijdelt zij wat een kloek initiatief vermag uit te werken. Omgekeerd is een omslagtige, verouderde regeringsvorm wel eens een breidel tegen overhaaste en onbedachte stappen van gezaghebbenden.

Een sterk sprekend voorbeeld van het een en ander levert de geschiedenis van de Republiek der Vereenigde Nederlanden. De gebrekkige oude constitutie, steunende op eenige artikelen der Unie van Utrecht (terwijl andere willekeurig buiten werking bleven), stond aan vele goede zaken in den weg, b. v. aan nuttige werken tot verbetering van den bodem en van het verkeer; zij hield zeer lang een aantal knellende en tyrannieke bepalingen van plaatselijke willekeur in stand; zelfs gaf zij aanleiding tot lange en bijna onoplosbare twisten tusschen verschillende deelen van het vaderland, en was dikwijls in den weg bij de meest onbetwistbare eischen van het staatsleven, b. v. de verdediging tegen een buitenlandschen vijand en tegen het water; ja gedurende haar geheele bestaan kon de gelijke en regelmatige verdeeling van lasten over de verschillende deelen van het grondgebied niet tot stand komen.

Toch hadden de Vereenigde Nederlanden onder die gebrekkige en als gebrekkig erkende constitutie haren hoogsten bloeitijd, waarin zij aan een groot deel van Europa de wet stelden, en genoten over het algemeen veel meer welvaart en vrijheid dan de omringende volken.

Wel kan dit verschijnsel met regt worden toegeschreven aan de bekwaamheid en volharding van de uitstekende Vorsten

en Staatslieden, die aan 't roer van staat geplaatst waren, en aan het gezond verstand gepaard met fijne beschaving van menigen patricischen magistraat in de plaatselijke regeringen; maar die talenten wiessen dan toch op en verkregen een nuttigen invloed onder en ondanks den slechten regeringsvorm, die hen aan het roer en op het kussen hielp.

www.libtool.com.cn

Eene werking in tegenovergestelden zin kan men in een tijdvak der geschiedenis van Grootbrittannië waarnemen. Vele zaden van bederf waren er in het Staatsbestuur in de eerste 40 jaren na de troonsbeklimming van George I. Koningen, die hunne Britsche onderdanen weinig kenden, de landtaal niet of naauwlijks verstonden, en altijd het meeste hart hadden voor hunne Duitsche erflanden en Duitsche favorites; hoogloopende tweedragt onder de leden der Koninklijke familie; een zoo het scheen oneindige strijd over de wettige troonsopvolging; de volksverkiezingen grootendeels tot omkooping en schijnvertooning verlaagd; de openbare zedelijkheid achteruit gaande; zelfs het ergste verschijnsel van alles, de corruptie in het Parlement, algemeen erkend en veldwinnende; het leger zóó slecht onderhouden en bestuurd, dat de Pretendent, hadde hij slechts een klein Fransch legercorps tot zijne hulp gehad, of hadden zijne Schotsche clan-hoofden slechts evenveel stoutmoedigheid gehad als hij zelf, in 1745 de hoofdstad zonder slag of stoot zou hebben bezet. Maar de gehechtheid aan de oude instellingen, zoo als deze gezuiverd en vernieuwd waren door de omwenteling van 1688, bleef toch vastgeworteld bij de natie in 't algemeen, en zonder groote schokken of staatsgreep gaf de constitutie, die zóó zóó ten val scheen te neigen, zelve de geneesmiddelen aan de hand. Sedert het ministerie van den eersten Pitt werd de dynastie niet langer Hanoversch maar Britsch; de publieke geest en het politieke geweten der natie ontwaakten, en het schandelijkste bederf werd allengs uitgestooten uit het Parlement. Uitnemende staatslieden en groote gebeurtenissen hadden hun deel in dien ommekeer; maar inzonderheid bleek toch daaruit de kracht en waarde van die taaije, buigzame, telkens gewijzigde en toch altijd zamenhangende instellingen, die men de Britsche constitutie noemt. En de 19e eeuw zou eerst regt toonen, tegen welke gevaren van binnen en buiten die constitutie bestand is, en welke nieuwe eischen en volksbehoeften zij kan bevredigen.

Ook omtrent de Nederlandsche Grondwet zal eerst de latere geschiedschrijver kunnen uitmaken, of zij waarborgen van stabiliteit geeft in tijden van gevaar, en of zij duurzaam het volksgeluk zal hebben bevorderd.

Tot heden heeft zij omtrent hare stabiliteit althans een gunstig vermoeden voor zich; want wanneer zich, in den kleinen menschenleeftijd sedert 1848 verloopen, binnenlandsche spanning en crises hebben voorgedaan, werden deze zonder geweld, zonder uitzonderingsmaatregelen, door de geregelde werking der grondwettige instellingen opgelost; ernstige gevaren van buitenslands hebben echter in dat tijdvak het Rijk in Europa niet bedreigd; wat volkswelvaart, goede en kwade zeden en verstandelijken vooruitgang betreft, is het nog niet zoo duidelijk welk aandeel de Grondwet daaraan had en nog heeft. Zoowel verschijnselen van vooruitgang als van achteruitgang kunnen ook aan andere oorzaken zijn toe te schrijven.

Slaan wij een blik op de grondwetherziening van 1848 zelve, dan vinden wij daarin twee politieke feilen, die onbetwistbaar van invloed zijn geweest op den inhoud der herziene Grondwet en op hare werking. Ten eerste was de grondslag van het herzieningswerk niet constitutionneel; ten andere werd Thorbecke tegelijk geraadpleegd en buiten het gezag gehouden.

De grondslag was niet constitutionneel. Het behoudsgezinde Ministerie, dat in 1847 den Koning ter zijde stond, had de noodzakelijkheid eener herziening uitgesproken en was met zijnen arbeid gereed gekomen. [1]) De aanbieding der daartoe noodige wetsontwerpen was vertraagd door de aftreding van den Minister van Hall met 1 Januarij 1848; welke gebeurtenis tevens het Ministerie verzwakte, omdat het op den duur niet onbekend kon blijven, dat die Minister was afgetreden omdat hij in sommige onderwerpen eene ruimere herziening wenschte, dan zijne ambtgenooten. Dat het verschil van meening, waarom hij zijn ontslag vroeg, bepaald eene herziening van het XIe Hoofdstuk betrof, was toen buiten den kring der Regering onbekend; de Heer van Hall kende zijn ambtspligt te wel, om zich ooit in het openbaar te beroepen op een door hem gedaan

1) Onze staatkundige geschiedenis van October 1847 tot Maart 1848 wordt eerst nu volledig gekend, dank zij het werk van den Heer Mr. A. J. van Randwijck: *geschiedenis der 27 ontwerpen van wet* enz. ('s Gravenhage 1879); vlugschriften van die dagen hadden echter ook al op den loop van zaken gewezen, zoo als die in dat werk wordt geschetst.

voorstel, hetwelk niet door den Koning was goedgekeurd; maar hij was tevens te behendig staatsman om niet te zorgen, dat men te weten kwam, dat hij in het algemeen meer dan anderen neigde om aan den volkswensch van die dagen te gemoet te komen. Nog andere oorzaken van oponthoud werkten er toe mede, dat de 27 wetsontwerpen, die strookten met de in 1845 duidelijk uitgesprokene wenschen van de meerderheid der Tweede Kamer, eerst na Februarij 1848 gereed waren. En in die maand brak de omwenteling in Frankrijk uit, die een constitutionneelen troon omverwierp.

www.ibtool.com.cn

Door die onverwachte gebeurtenis en haren terugslag in Duitschland en door onwaardige intrigues van landgenooten werd bij Koning Willem II die vrees voor een groot onbekend kwaad, die angst en gejaagdheid opgewekt, waarvan de gebeurtenissen van 13 tot 17 Maart blijk geven. De mededeeling aan den Voorzitter der Tweede Kamer, den Heer Boreel van Hogelanden, dat de Kamer door den Koning werd uitgenoodigd om hare verlangens tot eene ruimere herziening kenbaar te maken dan in de 27 wetsontwerpen was begrepen; de mededeeling van den Koning aan de gezanten van vier groote Mogendheden omtrent zijne geheel veranderde staatkunde, en de benoeming van de Staatscommissie bij Kon. Besluit van 17 Maart; al deze handelingen geschiedden zonder de raadpleging en zonder het contreseign van eenigen Minister. Naar constitutionneele gebruiken en naar den geest van art. 74 en 76 der Grondwet van 1840 had aan deze ingrijpende maatregelen eene verandering van ministerie moeten zijn voorafgegaan. Door dit overhaast verlaten van den constitutionneelen weg stond de Koning gedurende eenige dagen, als het ware, ongedekt tegenover eene Tweede Kamer, die moeite had om uit te vinden wat zij zelve wilde, en tegenover eenige min loyale volksmenners, die gereed stonden om 's lands zaken op de straat te brengen. Die gevaarlijke toestand duurde slechts 10 dagen, en ontknoopte zich rustig bij de optreding van het Ministerie Schimmelpenninck, [1]) maar hij had deze gevolgen: dat de Staatscommissie geheel zelfstandig arbeidde, zonder acht te slaan, meer dan zij zelve noodig vond, op de wenschen

1) Blijkens het aangehaalde werkje werd Graaf G. Schimmelpenninck bij brief van den 16 Maart uit London ontboden; noch hij noch een der in functie zijnde Ministers adviseerde den Koning omtrent de zamenstelling der Staatscommissie.

der Regering of op die door de Tweede Kamer uitgedrukt in haar Verslag van 16 Maart; dat de helft van het mandaat der Staatscommissie („om Ons derzelver denkbeelden omtrent „de zamenstelling van een ministerie mede te deelen") na weinige dagen moest worden teruggenomen; en dat van de talenten en het doorzigt van graaf G. Schimmelpenninck, kenner en bewonderaar der Britsche constitutie, bij slot van rekening geen partij is getrokken. Evenmin van die van Thorbecke. Dit brengt ons tot de tweede grief: *Thorbecke werd tegelijk geraadpleegd en buiten het gezag gehouden.* Koning Willem II, aan Wiens zijde de meerderheid der Tweede Kamer van Mei 1845 (tijdens de raadpleging over het voorstel der IX mannen) stond, en die aan dezelfde conservatieve gevoelens bleef hechten tot den 13 Maart 1848, reikte toen onverwachts de hand aan de zoogenaamde hervormingspartij, dusverre de minderheid der Volksvertegenwoordiging. De Hoogleeraar Thorbecke was destijds geen lid der Kamer en bekleedde geene staatsbetrekking; op raad van Luzac (16 Maart) werd hij echter benoemd tot Voorzitter der Staatscommissie, maar niet tevens belast met de zamenstelling van een Ministerie; en toch moest de Staatscommissie dadelijk voorstellen aan den Koning doen omtrent die zamenstelling, terwijl tegelijk, met hetzelfde oogmerk, graaf Schimmelpenninck uit London werd geroepen.

Hierin lag eene noodlottige dubbelzinnigheid, een bewijs van half vertrouwen in den hoogst bekwamen en hoogst ambitieusen staatsman; hieruit ontstond tweespalt in den boezem der Staatscommissie, welker meerderheid het advies van Thorbecke, om zich zelve tot Ministers voor te dragen, niet wilde volgen; hiervan dagteekenden tweeërlei rigtingen onder de dusver vereenigde hervormingsgezinden; Thorbecke werd het natuurlijke vereenigingspunt der meer geavanceerden, wier gevoelens hij vroeger (van 1830 tot 1843) had bestreden, en was van April 1848 af hoofd der oppositie tegen het Ministerie der grondwetherziening en tegen alle ministeriën, waarvan hij zelf niet het hoofd was. [1]) Hadde Thorbecke de wetsontwerpen

1) Deswege zie men eenige bijzonderheden in de *levensschetsen* van A. G. A. van Rappard door de Bosch Kemper en van J. M. de Kempenaer door schrijver dezes, beide in de werken van de *Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde* 1870. Eene levensbeschrijving van Thorbecke is nog een *desideratum*. De Heer A. de Réville schreef in 1872 in de *Revue des deux mondes* eene studie over dien staatsman, die veel goeds bevat, maar

tot herziening der Grondwet moeten aanbieden en verdedigen, hadde hij dit moeten doen onder Koning Willem II die, toen eenmaal de eerste schok voorbij was, een hoogst belangstellend deel aan het werk nam, en met ambtgenooten, zoo bekwaam en zelfstandig als de Ministers de Kempenaer en Donker Curtius; waarschijnlijk zou de zamenhang der bepalingen van de Grondwet beter en misschien de rigting meer behoudend zijn geweest. Immers, hadde een Ministerie Thorbecke de grondwetherziening tot stand gebragt, met de overtuiging dat het ook geroepen zou zijn om de voornaamste organieke wetten te maken, dan zou het aan bepalingen tot waarborging van het Koninklijk gezag zeker niet hebben ontbroken. Omtrent één der punten, die gewijzigd zijn, zou dit echter denkelijk niet het geval zijn geweest, namelijk het overbrengen van een deel van het wetgevend gezag over Indië bij de Staten-Generaal; hiervoor waren dan ook de Koning en zijne intieme raadslieden uitermate beducht, en achtten zij (teregt) de denkbeelden van Thorbecke gevaarlijk; maar, welke voorzorgen ook bij de redactie van art. 59 der Grondwet zijn genomen, de ondervinding heeft geleerd, dat het gemaakte voorbehoud van de behoefte om koloniale onderwerpen bij de wet te regelen (alinea 4 van dat artikel) toch niet heeft verhinderd, dat de wetgevende magt al dieper en dieper in de Indische zaken heeft ingegrepen.

Het is voorzeker niet mogelijk te bepalen, hoe de arbeid der grondwetherziening zou zijn afgeloopen, hetzij onder een Ministerie van Hall of Schimmelpenninck of Thorbecke; maar het achtereenvolgens verwijderen van deze drie meest eminente personen van de verschillende rigtingen in het toenmalige staatsleven, uit 's Konings raad, nadat zij, ieder op zijne beurt, tot de herziening hadden medegewerkt, heeft buiten twijfel geen goed aan 't geheel gedaan.

Tegenover deze politieke feilen hebben evenwel groote voordeelen gestaan. Het Nederlandsche volk heeft zich in die dagen boven bijna alle andere volken van Europa gunstig gekenmerkt door rust en orde; [1]) de Regering heeft 's lands

---

waarin dat gewigtige keerpunt in zijn staatkundig leven, de breuk met zijne oude medestanders, geheel wordt over het hoofd gezien, ja de zaak zóó voorgesteld alsof hij in 1848 reeds Minister ware geweest.

1) Hiertoe droeg veel bij dat er in 1848 minder gebrek werd geleden dan in de drie voorgaande jaren. Eenige fortuinen werden verwoest; groote zaken kwijnden; maar brood en aardappelen waren goedkooper.

waardigheid weten op te houden en eene schadelijke bemoeijing van naburen te voorkomen (in de netelige Duitsch—Limburgsche quaestie), en de Staten-Generaal gaven, bij onvermijdelijk verschil van gevoelens, onverdeeld blijk van vaderlandsliefde zonder partijgeest. Vrij algemeen wenschten de leden der Kamers, dat de zaak tot stand zou komen zoo goed als mogelijk was.

www.liptool.com.cn

Hierdoor kwamen op eenige moeilijke punten transactiën tot stand. Maar ook daarbij zag men geen vasthouden aan voorregten, die als strijdig met de Staatshervorming werden beschouwd; gewillig werd b.v. de grondwettige invloed der ridderschappen en der stedelijke besturen losgelaten; en van de andere zijde werd geen enkele revolutionnaire eisch gesteld, of het behoud van het koningschap zelfs in de verte in twijfel getrokken. Alleen tegen het najaar, toen de arbeid der grondwetherziening wel wat lang had geduurd, en de revolutiekoorts te Parijs, Weenen en Berlijn was uitgedoofd en bedwongen, vernam men ten onzent enkele stemmen, die de vraag opperden, of de grondwetherziening wel zoo noodig was? en vooral of de uitbreiding van het kiesregt wel eene verbetering mogt heeten? Adviezen in dezen geest werden in de dubbele Tweede Kamer vernomen, b.v. van de hoogleeraren Cock en Nijenhuis, den generaal Nepveu en den Heer Sloet tot Oldhuis; laatstgemelde omdat de herziening z. i. niet ver genoeg ging. Zij ontleenden veel kracht aan het afkeurend oordeel, uitgesproken door eenige leden, die vóór al de wetsontwerpen stemden, b. v. de Heeren van Hall, van Nispen van Sevenaer en van Royen. [1]) Niettemin nam ook die vergadering met zeer groote meerderheid de wetsontwerpen aan, en was er algemeene tevredenheid in den lande dat het werk zoo goed en rustig was afgeloopen.

Opmerkelijk en verblijdend is het, dat in 1848 de monarchale constitutionneele regeringsvorm zoo algemeen op prijs werd gesteld; wanneer in de discussiën en geschriften van dien tijd het woord: *republiek* werd uitgesproken, was het om als verschrikker dienst te doen tegen eenig voorstel, dat als te demokratisch werd bestreden. Zoo bestempelde b. v. de generaal

---

1) Reeds de eerste spreker vóór de wetsontwerpen, op den 3 October, de Heer Boxman, noemde „de nieuwe staatsregeling een gekunsteld resultaat door transactiegeest „tusschen tegenoverstaande partijen ter naauwernood verkregen."

Nepveu in zijn advies van 11 Mei 1848 het VIIIe Hoofdstuk van het ontwerp der Staatscommissie als een republikeinsch voorstel, en beschreef eene republiek als „de aanmatigende „regering van gelijken over hunne gelijken, de regering van „velen, die zich met alle de hunnen ten koste der natie moe- „ten verrijken, om plaats te maken voor anderen, die daar- „voor dezelfde behoefte gevoelen." Men ziet in Noord-Amerika en Frankrijk van tijd tot tijd toestanden, die deze beschrijving niet logenstraffen.

www.libtool.com.cn

Dusverre over de wording der Grondwet van 1848. Wat hebben wij van hare werking te denken?

In zijne welsprekende *feestrede* ter gelegenheid eener viering van haar 25jarig bestaan (Amsterdam 1873) ving de hoogleeraar Vissering zijne beschrijving der lichtzijde van dat tijdperk aldus aan: „Zij is werkelijk en inderdaad het begin van „een nieuw leven geweest. Zij baande den weg voor de ont- „wikkeling van het zuiver constitutionneele stelsel. Zij maakte „de vertegenwoordiging des volks in Staat, provincie en ge- „meente tot eene waarheid. Zij legde hun, die regeeren en „mede-regeeren, den pligt der verantwoordelijkheid op.[1]) Zij „brak de eenzijdige willekeur, die — zij het ook met de beste „bedoelingen — zich gewend had, overal in te grijpen: in het „gewestelijk en plaatselijk bestuur, in kerk en school, in het „financieel beheer, in de koloniale huishouding, in handel en „bedrijf, in de regtsbedeeling zelfs. Zij eischte openbare be- „handeling der publieke zaak, en riep het volk tot de uiting „zijner meening en tot de behartiging zijner belangen." De redenaar liet verder eene lofrede op de voornaamste organieke wetten die van de Ministeriën Thorbecke zijn uitgegaan, op de schoolwet van 1857, op den vooruitgang van den vrijen handel en op de vele openbare werken, die sedert 1848 tot stand zijn gebragt, volgen. Deze laatste aan de herziene Grondwet toe te schrijven, is o. i. betwistbaar; immers ook onder vorige staatsregelingen werden groote publieke werken gewaardeerd en kwamen belangrijke verbeteringen van het verkeer tot stand; moeilijk kan men b.v. beweren, dat het net der Staatsspoorwegen niet onder eene andere, zelfs minder

1) Dit is ongetwijfeld waar, maar de verantwoordelijkheid ontbrak onder de vorige Grondwet ook niet. Zie deel I bl. 105. Denkelijk bedoelde de redenaar hier de grootere zedelijke verantwoordelijkheid, die het gevolg is van meer openbaarheid.

goede, Constitutie zou zijn ontstaan. Zoo het plan van een spoorweg van Amsterdam naar Keulen in 1832 als eene vermetele, hersenschimmige poging werd uitgekreten, zoo de aanleg van den Nederlandschen Rijnspoorweg voor Staatsrekening in 1838 met overgroote meerderheid door de Tweede Kamer werd verworpen, lag dit noch aan de toenmalige Grondwet, noch aan het kiesstelsel, maar aan kleingeestige en bekrompen inzigten, waarmede groote wel beraamde plannen in alle landen, en in Nederland misschien nog iets meer dan elders, plegen te moeten worstelen.

Overigens had de uitnemende feestredenaar in hoofdzaak gelijk; een groot voordeel van de nieuwe orde van zaken sedert 1848 is de meer volkomen openbaarheid van al wat het publiek belang raakt; en als gevolg daarvan, dat de natie meer hart heeft voor de instellingen, die zij meer dan vroeger kent en die zij onder hare oogen heeft zien worden en groeijen. Ook is het 25jarige tijdperk, waarover hij sprak (1848 tot 1873) over het algemeen en behoudens enkele onvermijdelijke uitzonderingen, een tijdperk van nationalen voorspoed geweest; juist in de acht volgende jaren deden zich verschijnselen van teruggang in den handel, in de scheepvaart en in 's lands financieelen toestand kennen, die thans in hooge mate de aandacht verdienen.

Wat nu de uitbreiding van volksregten betreft, moet 't niet onopgemerkt blijven, dat Nederland reeds vóór 1848 in het genot was van de ruimste burgerlijke vrijheid en van al die waarborgen, welke de ervaring der beschaafde natiën als de meest afdoende voor het behoud van die vrijheid heeft doen kennen: de vorige Grondwet schreef de codificatie van het burgerlijke en strafregt voor, waarborgde de onafhankelijkheid der regterlijke magt, de onderworpenheid der uitvoerende magt aan de wet, de vrijheid van drukpers, het regt van petitie, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van nering en bedrijf, de onschendbaarheid van den eigendom en de woning, enz.

De herziene Grondwet kende slechts twee nieuwe regten uitdrukkelijk toe: de vrijheid van vereeniging en vergadering en de vrijheid van onderwijs. De eerste is bij de wet, die het uitvloeisel van art. 10 der Grondwet is, juist evenveel vóór als achteruitgegaan; de belemmering tegen het vergaderen met meer dan 20 personen, gelegen in art. 291, 292 en 294 *Code pénal* werd opgeheven; daarentegen ging de groote vrij-

heid om vereenigingen met regtspersoonlijkheid te stichten, die het Burgerlijk Wetboek in de zeer milde bepalingen van art. 1690 v. huldigde, te loor. Het éénige, althans het meest waardeerbare conquest op het gebied der burgerlijke vrijheid na 1848 is de vrijheid van onderwijs, waarvan het genot, wat het lager onderwijs betreft, pas van 1858 (de invoering der schoolwet) dagteekent. Er was evenwel in de vorige Grondwet niets, dat aan het toekennen der vrijheid van het bijzonder onderwijs in den weg stond, zoo als dan ook reeds sedert 1815 het bijzonder hooger onderwijs volkomene vrijheid genoot.

De gewigtigste uitbreiding van de publieke of staatsregten, in 1848 toegekend, ja de kern der grondwetherziening is voorzeker de invoering van de regtstreeksche verkiezingen, waartoe de toenmalige Staten-Generaal niet dan zeer schoorvoetend overgingen. Zie deel I bl. 109 v. Velen zagen daarin het gevaar van snelle, onbedachtzame revolutionnaire veranderingen.

De uitkomst heeft die vrees niet bevestigd; de regtstreeksche verkiezingen hebben in ons land wel aanleiding gegeven tot partijschap, tot oneenigheid, tot kuiperij zoo men wil; zij hebben, op de eene plaats spoediger op de andere langzamer, het aanzien en den invloed van aanzienlijke familiën doen tanen, en eenige middenlagen der zamenleving naar boven gedreven; zij hebben in eenige provinciën eene soort van plebejische regeringskringen uit burgers en boeren geschapen, waarvan het gezag, op camaraderie gegrond, niet zoo heel veel verschilt van de vroegere patricische familie-regering; maar voor socialistische of dergelijke de maatschappij omkeerende leeringen heeft tot heden de regtstreeksche verkiezing in Nederland geene baan gebroken. Ook botsingen of daden van geweld tusschen politieke partijschappen zijn sedert 1848 niet voorgekomen.

Men is gewoon, en dit is een groot geluk voor dit land, elkanders vrijheid te eerbiedigen in zoover dat men die niet gewelddadig stoort, en men brengt de staatkunde niet altijd met alle andere maatschappelijke betrekkingen in verband. Alleen godsdienstijver en godsdiensthaat maken hierop eene treurige uitzondering, waarover nader.

Maar heeft dan het beginsel der regtstreeksche verkiezing van afgevaardigden, beligchaamd in het kiesstelsel van 1850, de goede vruchten gedragen, die de warme voorstanders zich

daarvan destijds voorstelden? Deze vraag kan niet onvoorwaardelijk bevestigend worden beantwoord.

www.libtool.com.cn

De klagt over zware belastingen was vóór en in 1848 aan de orde van den dag, en de zoogenaamde Regering van het behoud moest van de pers dagelijks het verwijt hooren, dat zij niets deed om, althans door bezuiniging op 's Rijks uitgaven, den druk der belastingen te verminderen. De Staatsbegrooting voor 1848 met een totaal van 72 millioen gulden aan uitgaven, waarvan meer dan de helft aan renten en verpligte aflossing der staatsschulden, kwam ondragelijk hoog voor.

Natuurlijk werden de wetsontwerpen tot herziening der Grondwet door velen in en buiten de Kamers aandachtig nagegaan, om blijken van bezuiniging aan te treffen. Men vond niets anders dan de eventueele vermindering van het inkomen der Kroon bij eene nieuwe troonsbeklimming (art. 27). Reeds in de gewone Tweede Kamer moest de Regering daarover klagten vernemen, maar erkende niet dat die gegrond waren. „De tegenwoordige herziening der Grondwet" zeide de Minister de Kempenaer op den 24 Augustus, „werd ondernomen, mede „met het oogmerk om door vereenvoudiging van bestuur tot „aanmerkelijke vermindering van uitgaven te kunnen geraken." In de dubbele Tweede Kamer kwam van Hall, die echter vóór al de wetsontwerpen stemde, hiertegen op en zeide: „Uit „deze herziening der Grondwet spruit geene bezuiniging voort „die eenigen naam mag dragen. Evenmin wordt, wat de Re„gering daarvan moge gezegd hebben, door eenige der nieuwe „bepalingen de mogelijkheid tot belangrijke bezuinigingen in „de toekomst geopend." De Regering gaf op dit punt geen kamp. Op den 4 October zeide de Minister Donker Curtius: „Bezuinigingen moeten alleen de uitvloeisels der nieuwe Grond„wet zijn; zij doet genoeg, wanneer zij den weg opent om „zeer kostbare instellingen op zuiniger voet te regelen; en dat „is hier werkelijk het geval." Op den 5 October trad de Minister Lightenvelt in meer bijzonderheden. Volgens hem zouden uit de herziene Grondwet de volgende bezuinigingen voortvloeijen: combinatie van provinciën, mogelijke afschaffing van eenige of alle geregtshoven, en mindere opkomst der militie.

Men zoude deze uitingen van de toenmalige Ministers als betrekkelijk minder beduidend kunnen beschouwen, zoo niet

uit hun rapport aan den Koning van den 13 November (*Staats-Courant* van 17 November 1848) ware gebleken, hoe ernstig zij hunne verpligting om bezuinigingen in de Staatsdienst in te voeren, opvatten. Bij dat rapport werden de Hoofdstukken I *(Huis des Konings)*, IX A *(Nationale Schuld)* en XII *(Onvoorziene uitgaven*, destijds *f* 400,000) der Staatsbegrooting buiten rekening gelaten; op de 10 overige werden diverse bezuinigingen voorgesteld tot een bedrag van *f* 2,085,257, waarvan echter *f* 320,000 afhankelijk waren van eene nieuwe regterlijke inrigting, in welke de Hooge Raad het éénige Hof van appel zou zijn, naar het plan van den Minister Donker Curtius; dus, zonder deze wet: *f* 1,765,257. Nog werd grootere besparing in het vervolg toegezegd door de volgende maatregelen, waarbij geene cijfers werden genoemd: opheffing van de rijkswerven en andere etablissementen der Marine te Rotterdam en Delfshaven, verkoop van 's rijks vestinggronden van al de vestingen aan den IJssel en van Groningen en Delfzijl, en bezuiniging op het vervoer van gouvernements-producten uit Indië. Onderscheidene der toegezegde maatregelen van besparing werden in 1849 uitgevoerd, met dit gevolg dat het totaal der uitgaven op de Staatsbegrooting voor 1850 (in ronde cijfers) *f* 2,300,000 minder was dan het totaal voor 1849, die bij de wetten van 9 Augustus 1847 (*Stbl.* N°. 40 tot 54) was vastgesteld. Die vermindering op de rijksuitgaven moet zelfs op *f* 2,430,000 worden gesteld, omdat Hoofdstuk IX A verhoogd was met *f* 130,000 voor rente van schatkist-billetten. Aan deze aanzienlijke bezuiniging kwam Hoofdstuk I *(Huis des Konings)* ten goede met eene vermindering van *f* 450,000 en Hoofdstuk XII *(Onvoorziene uitgaven)* met *f* 300,000, zoodat op de andere Hoofdstukken werkelijk *f* 1,680,000 werd ingekrompen.

Het op 1 November 1849 opgetreden Ministerie Thorbecke had deze zuinige begrooting van zijne voorgangers overgenomen; het werd door alle sprekers in de beide Kamers uitgenoodigd, op den weg van besparing voort te gaan. „Red„ding door bezuiniging" was toen zóózeer de algemeene leus, dat de Heer Fokker in de zitting der Tweede Kamer van 13 December 1849 met waarheid kon betuigen, dat er sedert Februarij van dat jaar geene openbare zitting was geweest, waarin niet althans één der leden op bezuiniging had aangedrongen.

Bij de behandeling der begrooting voor 1851, die circa

f 80000 hooger was dan die voor 1850,[1]) was de aandrang tot zuinigheid sterk en eenparig. De verklaring der Regering in de Memorie van Beantwoording omtrent Hoofdstuk I: „de „rij van groote vereenvoudigingen in de Staatsdienst is ge„sloten," wekte groote teleurstelling, en deed den algemeenen aandrang tot zuinigheid toenemen.

De Regering vond intusschen slechts zeer weinig meer op de onkosten der Staatsdienst te besparen, en wendde het dus weldra over eenen anderen boeg, namelijk om den rentenlast te verminderen door inkoop van nationale schuld, voornamelijk uit de batige sloten der Indische rekeningen. Het voornemen tot amortisatie werd voor het eerst in de Troonrede van 15 September 1851 aangekondigd, nadat reeds bij wet van 2 Mei 1851 (*Stbl.* N°. 24) een bescheiden begin met *f* 1,000,000 buitengewone amortisatie was gemaakt. Krachtig en volhardend werd voortgegaan met de vermindering der schuld; de rentenbetaling die in 1852 *f* 35,488,000 vereischte, was in 1861 tot *f*29,382,000 verminderd; van dat jaar af werden groote sommen aan den aanleg van staatsspoorwegen uitgegeven, en verflaauwde dus de inkoop van schuld eenigermate. Niettemin was de rentenbetaling in 1877 gedaald tot *f* 25,594,000. Met het dienstjaar 1878 is dit bedrag weder geklommen ten gevolge der 4 pCt. geldleening (wet van 5 Junij 1878 *Stbl.* N°. 87); het is voor 1881 op *f* 27,798,721 geraamd.

Maar terwijl in de eerste jaren na 1850 de uitgaven voor de algemeene dienst ongeveer op dezelfde hoogte bleven, tusschen 33 à 35 millioen dobberende, verkregen zij van 1856 af meer uitbreiding en klommen weldra in veel sneller evenredigheid, dan de rentenlast verminderd werd, zoodat zij thans tot 96 millioen zijn geklommen, en niet op vermindering staan. Zeer verschillende oorzaken hebben tot de stijging der uitgaven en tot het geheel uit het oog verliezen van de eenmaal geliefkoosde leuze van: „redding door bezuiniging" bijgedragen.

Allereerst de al te ruime aanwending, in de eerste 20 jaren na 1849, van Indische baten ten voordeele van het moederland; ten andere het gevoel van de noodzakelijkheid om de zee- en landmagt en de doode strijdkrachten op beteren voet te brengen,

---

1) Ook op deze begrooting werden besparingen ingevoerd; maar deze werden overtroffen door eene verhooging op Hoofdstuk V voor kosten van rivierverbetering (circa *f* 260,000).

nadat die door al te groote zuinigheid van de eerste jaren na 1848 waren ten achteren geraakt (de som van ƒ 10,400,000 door Thorbecke jaren lang als maximum voor de begrooting van oorlog gesteld, omdat zijne ambtgenooten in 1851 en 1852 daarmede toekwamen, is nu al verdubbeld); verder is het geld goedkooper of wel zijn alle levensmiddelen en behoeften duurder geworden, hetgeen eene verhooging van vele lage en middelbare traktementen en loonen heeft ten gevolge gehad [1]); iedere organisatie en iedere organieke wet heeft de algemeene kosten en het getal ambtenaren vermeerderd; eindelijk heeft de Volksvertegenwoordiging zich langzamerhand gewend, veel hooger eischen aan de Regering te stellen en het begrip van staatszorg verder en verder uit te breiden, terwijl te gelijk tusschen lokale belangen meer en meer een wedijver is ontstaan om uit de Staatsbegrooting te trekken. Het bestaande kiesstelsel moest onvermijdelijk tot dit laatste ongerief leiden, dat ieder of bijna ieder afgevaardigde zich eenigermate verpligt acht, iets voor *zijn* district en *zijne* kiezers ter verkrijgen. In de eerste jaren na 1848 werd hiervan betrekkelijk weinig bespeurd; men was toen vrij algemeen gedachtig dat de Staten-Generaal het geheele Nederlandsche volk vertegenwoordigden; maar sedert de openbare werken, zoo voor Rijks rekening ondernomen als door het Rijk gesubsidieerd, eene groote vlugt hebben genomen, is deze schaduwzijde van het parlementaire stelsel zeer sterk aan den dag gekomen. Voorstellen en amendementen van leden, de strekking hebbende om, zoowel in organieke wetten als in begrootings-wetten, de schatkist met belangrijke uitgaven te bezwaren, om traktementen en pensioenen te verhoogen, enz. zijn geen ongewone verschijnselen geworden.

In de zittingen der Tweede Kamer van 1 en 2 December 1874 gaven de Heeren Begram, Fransen van de Putte en 's Jacob zeer nuttige wenken omtrent die neiging tot opdrijving van uitgaven van den kant der Volksvertegenwoordigers. Behalve dat een onzuinig beheer der begrooting niet zonder groote

---

1) In de zitting van de Tweede Kamer van den 25 November 1853 zeide de Minister van Hall: „Gedenkt in 't vervolg deze woorden, dat de uitgaven van den Staat moeten „verhoogd worden; verhoogd worden in schijn, niet in werkelijkheid; men zal er niet „meer voor betalen dan dezelfde waarde; maar men zal hoogere sommen uitgeven." Deze voorspelling is uitgekomen; maar andere oorzaken van verhooging van uitgaven zijn daarnevens ontstaan, zoodat de verhooging nu zeer werkelijk en niet schijnbaar is; de raming der staatsuitgaven voor 1881 b. v. gaat de uitgaven voor 1879 met circa ƒ 10,000,000 te boven.

bezwaren kan worden volgehouden, nadat de buitengewone Indische middelen, waarop een vierde van eene eeuw lang gerekend werd, zijn komen te ontbreken, zoo heeft de gewoonte om voor zeer veel lokale belangen op de schatkist te steunen, nog tweeërlei nadeel. Vooreerst doodt zij het particulier initiatief, den vrijen ondernemingsgeest, die anders aan het nationaal vermogen en aan de zedelijke kracht der natie ten goede zou komen; ten andere heeft zij ten gevolge, dat de Regering, die toch te rade moet gaan met de Kamers, zoo als deze zijn, om de aanneming te verkrijgen van ééne zaak, die geld kost, en die nuttig en noodig is voor een gedeelte van het Rijk, zich genoodzaakt vindt, er andere zaken aan vast te knoopen die ook geld kosten, en voor andere gedeelten voordeelen aanbieden, maar somtijds in mindere mate nuttig of noodig zijn. Bij het voorbereiden en tot stand brengen der spoorwegwetten van 18 Augustus 1860 (*Stbl.* N°. 45) en 10 November 1875 (*Stbl.* N°. 205), van de wet van 24 Januarij 1863 (*Stbl.* N°. 4) omtrent de waterwegen naar zee, en van de afdeelingen onderwijs en waterstaat van menige begrooting, had de Regering met dien bedenkelijken *esprit de clocher* te strijden en toch te rekenen. Leerzaam als waarschuwend voorbeeld zijn in dit opzigt het voorstel tot aanleg van spoorwegen in 1875 door den Heer Kappeijne en andere leden ingediend (om door overmaat van aanbod het toenmalige ontwerp van de Regering te doen mislukken) en het wetsontwerp tot aanleg van kanalen dat op 20 Mei 1879 door de Tweede Kamer werd afgestemd, en de discussiën daarover. Bij de behandeling der Staatsbegrooting voor 1881 is gebleken, dat de al te groote mildheid der laatste jaren eenige reactie ten gevolge had

De vlag der bezuiniging is weder opgestoken, en door wijziging van vele artikelen ruim *f* 1,150,000 bezuinigd. Maar de toeneming, zoowel van de blijvende uitgaven als van de uitgaven in het algemeen blijft zeer aanzienlijk.

Een ander onderwerp van bezorgdheid in 1848 was de invloed van de uit regtstreeksche volkskeuze voortgesproten Staten-Generaal op het beheer der overzeesche bezittingen en koloniën, met name van Nederlandsch Indië. Kennis van Indië was destijds veel minder algemeen dan thans; het denkbeeld, dat duizenden kiezers, die niets of bijna niets van die kostbare bezittingen wisten, over het lot daarvan zouden beslissen en de directe en indirecte voordeelen van het Moederland roekeloos zouden prijs

www.libtool.com.cn

geven, had wel iets schrikwekkends. Wat de kiezers betreft, is de vrees slechts gedeeltelijk bewaarheid; althans voor zoo ver zij bewaarheid is, was het niet geheel hunne schuld. Indische onderwerpen hebben zelden het voorregt gehad, de kiezers tot geestdrift op te wekken. Slechts bij uitzondering hebben groote diensten, in of omtrent Indië aan den lande bewezen, de keuze op een candidaat voor de Staten-Generaal bepaald; nog zeldzamer is iemands candidatuur mislukt omdat hij grove fouten in het Indische bestuur had gemaakt of zelfs den lande zware en gevoelige schade had berokkend. Bij de gekozenen was het anders; nu eens met, dan eens zonder instemming met de zoogenaamde Indische specialiteiten in de Kamers, hebben zeer vele leden zich gaarne met de Indische huishouding bemoeid en heeft het aan belangrijke en zakelijke beraadslagingen daarover niet ontbroken, zoo als in 1854 bij de behandeling van het Indische Regeerings-Reglement, in 1860 over de suikercontracten, in 1864 over de comptabiliteitswet, in 1866 over de (verworpen) cultuurwet, in 1870 over de agrarische wetten.

Het Ministerie der grondwetherziening begreep het gevaar, waartegen moest worden gewaakt, en wachtte niet lang om het te gemoet te treden. Door den Heer Sloet tot Oldhuis was aan de Tweede Kamer eene nota ingediend over het wenschelijke om de kwade saldo's die gevreesd werden op de begrootingen voor 1848 en 1849, te dekken en die voor volgende jaren te voorkomen door verkoop van gronden op Java. De Minister van Koloniën G. L. Baud nam hieruit aanleiding om aan de Kamer de eenparige zienswijze van het Ministerie mede te deelen, en deed dit den 14 Maart 1849 in eene merkwaardige rede, waarin de instandhouding, verbetering en uitbreiding der gouvernements-cultures noodzakelijk werden genoemd, maar de Regering omtrent belastingen en administratie eenige hervormingen aankondigde. Dit, in hoofdzaak behoudend, regeringsprogramma werd destijds algemeen toegejuicht. En het duurde eenige jaren vóórdat eene zoogenaamde koloniale oppositie zich deed gelden en veld won, wier einddoel of althans wier onvermijdelijke einduitkomst moest zijn: 1°. de baten van Indië geheel aan het Moederland te onttrekken; 2°. den handel op Indië en het bedrijf in Indië voor vreemdelingen open te stellen, met dat gevolg dat dezen daarin grooter aandeel bekwamen, dan landgenooten, en zonder reci-

prociteit van handelsvoordeelen; 3°. den band tusschen het Moederland en de wingewesten los te maken.

www.hptool.com.cn

Ieder van deze bedoelingen werd aanvankelijk door de aanvoerders der koloniale beweging ontkend, maar later door enkelen hunner met opregtheid beaamd [1]) De eerste uitkomst is, in spijt van alle moeite in 's lands belang daartegen aangewend, verkregen; naar de tweede is men op weg; maar zoolang ook de derde einduitkomst niet heeft plaats gehad, bestaat er nog mogelijkheid om iets van het verlorene terug te bekomen.

Veel heeft in de jongste 30 jaren medegewerkt om in de Indische politiek eene zoo groote verandering te weeg te brengen, als wij hebben beleefd. De beweging tegen het regeringsbeleid dat in 1849 in Indië gold, had hoogst bekwame leiders, eerst den Heer van Hoëvell, vervolgens den Heer Fransen van de Putte, beide door welsprekendheid en parlementaire taktiek uitmuntende. Zij vond steun bij zeer vele minder ervarenen in de Kamer, omdat het bestaande koloniale stelsel, hoezeer ook onderscheiden van het oude uitsluitingstelsel der Oost-Indische Compagnie, toch eenigen schijn had van eene exploitatie van een volk door een ander, en de tafereelen van enkele misbruiken van het gezag en van cultuurdiensten geschikt waren om in het koloniale vraagstuk het gevoel in het spel te brengen. [2]) Thorbecke bejegende aanvankelijk de koloniale hervormings-politiek koel en afstootend; wel reikte hij haar, na April 1853, als hoofd der oppositie, de hand als aan eene hulptroep; maar betoonde zich later weder als Minister (b. v. in de Eerste Kamer den 29 December 1862), uiterst bezorgd voor te zeer ingrijpende veranderingen, en bewerkte in Mei 1866 de verwerping van het ontwerp-cul-

---

1) Voor het eerst werd het einddoel openlijk erkend door den Heer Olivier in de zitting der Tweede Kamer van 26 November 1861, namelijk: „de koloniën in staat te stellen „eenmaal als vrije, goed geordende, zelfstandige Staten op te treden."

2) De sentimenteele zijde van de koloniale politiek mag niet ligt worden geteld. Overal waar het blanke menschenras een ander overheerscht heeft, hebben daden van geweld en van stuitende onderdrukking plaats gehad; dichterlijke en romantische voorstellingen daarvan, met letterkundig talent wedergegeven, hebben diepen indruk gemaakt, maar dikwijls tot een scheef oordeel of tot tegenovergestelde uitersten, even onmenschelijk en schadelijk, geleid. Het oude exclusieve koloniale stelsel zoo als het in de vorige eeuw bestond, werd in zijne grondvesten geschokt door de zoogenaamde *Histoire philosophique des deux Indes* van Raynal; zelfs de pastorales uit het tropische leven van Bernardin de S. Pierre, die misschien slechts een nieuw romantisch *genre* wilde scheppen, gaven aanleiding tot eene

tuurwet in de Tweede Kamer. Toch leende ook die staatsman in 1870 de hand tot de aanneming van de agrarische wetten en in 1871 tot de wijziging van het traktaat van 1824 met Groot-Brittannië, die onberekenbaar veel kwaads na zich sleepte.

Men moet echter billijk oordeelen. De aanvankelijk kleine nieuwe koloniale partij van 1849 zou in de Kamers niet overmagtig zijn geworden, zoo zij eene welgeordende schaar van overtuigde verdedigers van eene gevestigde orde van zaken tegenover zich had gehad. Dat was echter het geval niet; het cultuur- en consignatiestelsel, in 1830 door den Gouverneur-Generaal van den Bosch geënt op het humane en wel beraamde maar tot dien tijd toe verlies opleverende systeem van bestuur der Commissarissen-Generaal (van 1816), had, tusschen de jaren 1834, toen de stichter Indië verliet, en 1848, reeds eenige veranderingen ondergaan. O. a. was afgeweken van het oorspronkelijke denkbeeld, om de voor gouvernementscultures gebruikte gronden met cultuurdiensten *in plaats van met landrente* te bezwaren; met eenige contracten was het gebleken, dat de Indische Regering bedrogen was uitgekomen; en onder het bestuur van den Gouverneur-Generaal Rochussen (1846 tot 1850) waren eenige gouvernements-cultures ingetrokken, omdat zij geene rekening gaven. Er gebeurde meer; bij de beraadslagingen over het Indische Regerings-reglement (1854) en later werden door de conservatieve meerderheid in de Kamers niet alleen de afschaffing der slavernij, de bescherming van den inlander tegen willekeur, in 't kort die beginselen van humaniteit voorgestaan, die het gemeen goed van het Nederlandsche volk zijn; maar hare woordvoerders erkenden ook, dat het beschikken over de gron-

---

soort van dramatische letterkunde, waarin „le bon petit noir" de hoofdpersoon was, en deze sentimentaliteit is volstrekt niet vreemd geweest aan de onberedeneerde emancipatie op S. Domingo in 1792 en den moord der planters aldaar. In onzen tijd gaf *Uncle Tom's cabin* van Mevrouw Beecher Stowe den stoot tot de gewelddadige beslissing van het pleit over de slavernij in de Vereenigde Staten door eenen burgeroorlog, hoewel de menschlievende schrijfster blijkbaar alleen bedoelde, op de verkiezingen te werken en dus het vraagstuk op vredelievende wijze op te lossen. In Nederland heeft de Heer E. Douwes Dekker door zijnen *Max Havelaar* zeer velen tot tegenstanders van de gouvernementscultures gemaakt, hoewel zijne schildering van gebeurtenissen in de afdeeling Lebak van de residentie Bantam, waarin geene gouvernementscultures zijn, daaromtrent niets kon bewijzen; maar omdat hij met gloeijende verwen den Javaan als verdrukte, den Nederlander als verdrukker voorstelde. Tegen zulke indrukken vermag koele redenering eerst na langen tijd iets, meestal wanneer het te laat is om het veroorzaakte kwaad te herstellen.

den en den arbeid der bevolking, in plaats van belasting, dat de gouvernements-monopoliën, en de beperkingen op handel en verkeer, met hoeveel matiging ook ingevoerd, toch maar tijdelijke en overgangsmaatregelen konden zijn, dragelijk en goed, totdat de bevolking ongedwongen, van zelf, genoeg productieven arbeid zoude kunnen leveren voor hare eigene behoeften en die der schatkist; maar dan door een anderen oeconomischen toestand te vervangen.

www.nstoot.com.cn

Vandaar het veelbesprokene art. 56 R. R., dat door een behoudend Minister voorgesteld, door koloniaal behoudende Kamers werd aangenomen. *Vrije arbeid*, de toenmalige leus der hervormingspartij, had een goeden klank bij allen; de behouders waarschuwden slechts dat achter die leus een toeleg school, om, niet aan de bevolking maar aan planters en industrieele ondernemers, de voordeelen te doen genieten, die dusverre aan de Indische en Nederlandsche schatkist ten goede kwamen. En die waarschuwing werd allengs meer in den wind geslagen. Onverholen treedt thans het belang van bijzondere ondernemers tegenover dat van den lande op, o. a. bij het aanvragen, bestemmen en inwilligen van gronden tot koffijplantagiën in de streken, tot de gouvernementscultuur aangewezen en geschikt. Vele hoofdambtenaren in Indië en Nederland werken dit kwaad in de hand of toonen zich daarvoor weinig bezorgd. Echter is het met veranderde namen en omstandigheden, niets anders dan de onbehoorlijke „morshandel" in de vorige eeuw, waardoor de Oost-Indische Compagnie te gronde werd gerigt; destijds werden zulke praktijkten in 't geheim gedreven; thans tot een stelsel verheven.

Toch zoude zelfs het tegenwoordige financieel beheer in Indië, hoe aanmerkelijk ook gewijzigd, niet behoeven te beletten dat Indië in zijne behoeften voorzag en een billijk aandeel in de algemeene lasten des Rijks droeg; toch zoude Nederland ook nu nog met fierheid op den toestand van zijne overzeesche bezittingen in vergelijking met andere natiën kunnen wijzen; zoo niet de Indische uitgaven in de laatste jaren buitensporig waren opgedreven, zoowel door het ondernemen van veel openbare werken voor staatsrekening tegelijk, als door den veroverings-oorlog in Atjeh. Iedere uitbreiding van ons grondgebied in den archipel, die niet volstrekt en gebiedend noodzakelijk is tot zelfverdediging, moet als eene staatkundige fout worden beschouwd; want zij kan niet

anders dan bloed en schatten kosten, en verzwakt ons, omdat altijd de noodige ambtenaren en militairen moeten worden bestemd om de nieuw verworven bezitting te behouden; en deze krachten worden aan het overige grondgebied onttrokken, waar men ze niet kan ontberen.

www.libtool.com.cn

Al deze en zooveel andere onderwerpen, met ons bestaan als koloniale mogendheid in verband staande, trekken steeds veel aandacht bij bevoegden en geven der pers overvloedige stof; maar de massa der kiezers neemt er geen kennis van, en regelt haar oordeel daarnaar niet. Zoo is b. v. de teruggang van den directen handel en van de scheepvaart tusschen Nederland en Indië ten gevolge van, althans na de invoering in 1874 van het gewijzigde tarief van in- en uitvoerregten (wet 17 November 1872, *Stbl.* N°. 130) onloochenbaar en vrij algemeen erkend; het feit wordt gevoeld en betreurd in onze groote koopsteden; maar het denkbeeld om bij de politieke verkiezingen te schiften wie voor- en wie tegenstanders van dien maatregel zijn geweest, komt bij de kiezers niet op of vindt geen bijval. [1])

Twee zaken slechts plegen bij het naderen van algemeene verkiezingen de gemoederen in beweging te brengen: de belastingen en de godsdienst.

---

1) Uit een optimistisch oogpunt wordt, als vergoeding voor de vermindering van den handelsvaart naar en van Nederlandsch Indië, gewezen op de algemeene toeneming van den handel ter zee. Uit de belangrijke gegevens daaromtrent in de *Staats-courant* van 23 Maart 1880 (bijvoegsel) ontleen ik de oudste en jongste van het slot-tableau der Nederlandsche havens.

In 1850 ingeklaard	3117	Nederlandsche geladen schepen.	
	3329	vreemde.	
te zamen	6446	in lading.	
en	613	in ballast.	
Uitgeklaard	2467	Nederlandsche geladen schepen.	
	2274	vreemde.	
te zamen	4741	in lading.	
en	2276	in ballast.	
In 1879 ingeklaard	2376	Nederlandsche geladen schepen.	
	5162	vreemde.	
te zamen	7538	in lading.	
en	282	in ballast.	
Uitgeklaard	1709	Nederlandsche geladen schepen.	
	2616	vreemde.	
te zamen	4325	in lading.	
en	3295	in ballast.	

Wat de *belastingen* betreft, is nooit eenige illusie deerlijker teleurgesteld, dan de verwachting dat de grondwetherziening eene vermindering van belastingen ten gevolge zou hebben. Op de eerste Staatsbegrooting na de herziening vastgesteld (die voor 1850) stonden de belastingen geraamd

		op	*f* 51,600,000
op die voor	1860	„	- 54,900,000
„ „ „	1870	„	- 66,300,000
„ „ „	1880	„	- 90,600,000.

Aangenomen in ronde cijfers, dat de bevolking in dat 30jarig tijdvak van 3 tot 4 millioen zielen geklommen is, en dus met

---

Er is toeneming aan ingeklaarde ladingen, maar voor een 30-jarig tijdvak van rust en vrede, waarin groote havenwerken zijn gemaakt en nieuwe communicatiën geopend, is het toch luttel. En verontrustend is het verschijnsel van de toeneming der uitklaringen in ballast, bij gemis aan uitvracht. — Wat de handelscheepvaart in Indië betreft, geven regeringsverslagen o. a. de volgende cijfers, vóór en na de invoering der tariefwet.

Java en Madura:

In 1873 aangekomen schepen Ned. vlag 3639.
Vreemde vlaggen 496.
te zamen 4135.

Vertrokken schepen Ned. vlag 3747.
Vreemde vlaggen 513.
te zamen 4260.

In 1878 aangekomen schepen Ned. vlag 1935.
Vreemde vlaggen 643.
te zamen 2578.

Vertrokken schepen Ned. vlag 2115.
Vreemde vlaggen 750.
te zamen 2865.

Buitenbezittingen:

In 1873 aangekomen schepen Ned. vlag 3974.
Vreemde vlaggen 846.
te zamen 4820.

Vertrokken schepen Ned. vlag 4185.
Vreemde vlaggen 724.
te zamen 4909.

In 1878 aangekomen schepen Ned. vlag 3494.
Vreemde vlaggen 1580.
te zamen 5074.

Vertrokken schepen Ned. vlag 3623.
Vreemde vlaggen 1597.
te zamen 5220.

33,3 pCt., dan is de toeneming van de rijksbelastingen met 76 pCt. oneventedig hoog, al is het waar, dat door den vooruitgang van den landbouw en door de loffelijke volksgewoonte van kapitaals-besparing de draagkracht der natie ook is toegenomen. Hierbij verdient het opmerking, en zoude, indien de zaak niet zoo ernstig ware, stof tot scherts kunnen geven, dat, van 1848 af, aan ieder Minister van Financiën in de Staten-Generaal en in de pers de eisch is gesteld om het bestaande zamenstel van belastingen door een nieuw systeem te vervangen, dat meer gelijkmatig, billijker en minder drukkend zou zijn; terwijl ieder hunner zich hoogstgelukkig, heeft mogen rekenen, zoo hij, voorziende in de dadelijke behoeften der schatkist, eenige partieele verbetering met groote moeite kon verkrijgen. In de zitting der Tweede Kamer van den 23 September 1851 stelde de Heer Jongstra (die persoonlijk eene inkomstenbelasting, liefst als éénige belasting, voorstond) voor: „in het adres van antwoord eene algemeene herziening „der belastingen te vragen". Over dit voorstel staakten de stemmen; den volgenden dag werd het verworpen, nadat wetsontwerpen tot wijziging van eenige accijnswetten en tot invoering van eene rentenbelasting, waarover reeds in de zitting 1850/51 verslag was uitgebragt, op nieuw gewijzigd waren ingediend.

Den 12 December 1851 drong een aantal leden, anders warme vrienden van het Ministerie Thorbecke, op de verwezenlijking eener hervorming van belastingen aan; de Heer ter Brugghen Hugenholtz stelde voor, in afwachting van die hervorming, de *middelen* voor 1852 slechts ter helft toe te staan, welk amendement veel kans scheen te hebben; althans de Minister Thorbecke nam den volgenden dag deel aan de beraadslaging over de begrooting der middelen, om de aanneming van het amendement af te raden en eene ernstige bevordering der bedoelde hervorming te beloven. Het werd ingetrokken. Maar den 13 Maart 1852 werd ook het wetsontwerp tot heffing eener rentenbelasting, nadat art. 3 was verworpen, door de Regering ingetrokken, waardoor de hoeksteen aan het beloofde stelsel ontviel.

Niettemin nam de Tweede Kamer den 29 September 1852 een adres van antwoord aan, waarin de wensch werd uitgedrukt: „dat herziening en verbetering van ons belasting-„stelsel een voorwerp van de aanhoudende zorg Uwer rege-

„ring zij." Dit votum had geen verder gevolg, misschien wegens de crisis in April 1853. Eigenlijk kwamen de plannen van den Minister van Bosse, wat het belastingstelsel betreft, gedurende zijn eerste bestuur (1848 tot 1853) altijd neder op hetzelfde, wat den 19 Julij 1848, dus reeds vóór den afloop der grondwetherziening, door hem was voorgesteld: invoering van eene rentenbelasting tot stijving van de schatkist, en vermindering van de accijnsen op het gemaal en het geslagt, ten einde de eerste levensbehoeften goedkooper te maken. Van dit programma bragt die Minister alleen de afschaffing van den accijns op het geslagt van schapen en varkens tot stand in 1852. Nadat onder het bestuur van den Minister Vrolik in 1855 de accijns op het gemaal was afgeschaft zonder aequivalent, ontstond een nieuwe aandrang tot eene financieele hervorming wegens de moeijelijkheid, die de besturen van eenige groote gemeenten ondervonden bij het herzien der plaatselijke belastingen na verloop van den termijn van 5 jaren, gesteld bij art. 291 der gemeentewet, terwijl zij niet langer opcenten op de rijks-gemaalbelasting konden heffen.

Vandaar de wensch „tot leniging," zooals het toen heette, „van „den nood der gemeenten." In de Troonrede van 21 September 1857 werden voorstellen tot verbetering van de gemeentefinanciën aangekondigd. De Eerste Kamer betuigde hare ingenomenheid met dit voornemen; de Tweede drong daarentegen met nadruk aan op voortdurende schulddelging als het beste middel om de rijkslasten te verminderen. De beloofde voorstellen werden echter gedaan: de rijksopcenten op de grondbelasting zouden aan de gemeenten worden afgestaan; de grondslag: *haardsteden* van het personeel afgeschaft, en de woningen van lage huurwaarde tot een hooger bedrag vrijgesteld; daarentegen zou een nieuwe grondslag: *rijtuigen* worden ingevoerd, en de belasting op de successie verhoogd. De verwerping op 17 Februarij 1858 van het wetsontwerp omtrent het personeel had de aftreding van den Minister Vrolik en de intrekking van al de ontwerpen ten gevolge. Weldra traden de verlangens, zoowel van hen, die de levensbehoeften wilden ontlasten, als die de gemeenten ten koste van de destijds goedgevulde schatkist wenschten te helpen, op den achtergrond voor den algemeenen wensch naar nieuwe spoorwegen. Den 27 September 1858 nam de Tweede Kamer de volgende § 4 in haar adres van Antwoord op: „De bloeijende toe-

„stand onzer geldmiddelen zal aan Uwer Majesteits regering „de gelegenheid openen, voorstellen te doen ter voorziening „in de behoefte aan spoorwegen, maar ook in een pligt, ons „door het Christendom en de menschelijkheid opgelegd" [de emancipatie der slaven], „zonder dat daarom vermindering van „lasten en de wenschelijkheid van voortdurende schulddelging „uit het oog worden verloren." In de Troonrede van 19 September 1859 werd verklaard: „dat het raadzaam zal „zijn, aan de vroegere voornemens tot wijziging van het be„staande belastingstelsel geen gevolg te geven, dan nadat de „omvang bekend zal zijn der uitgaven, die voor groote wer„ken zullen worden gedaan;" welke zinsnede door de beide Kamers met volkomene instemming werd beantwoord.

Zoodra echter de wet van 18 Augustus 1860, bevelende den aanleg van staatsspoorwegen, was vastgesteld, ontwaakte weder de begeerte naar „herziening van het stelsel van belastingen" en werd daarop in de adressen van antwoord der Tweede Kamer van 26 September 1860 en 24 September 1861 aangedrongen, „ook in het belang van een goed financieel huishouden der ge„meenten." De Heer Betz sprak den 26 November 1861 in de Tweede Kamer eene uitvoerige rede uit, waarin hij zeer groote eischen van financieele wetgeving stelde, als: dat de rijksmiddelen zouden voldoen aan de behoeften des lands, onafhankelijk van de Indische baten; dat alleen het Rijk accijnsen zou heffen; dat de patentbelasting zou verdwijnen en een nieuw zamenstel van belastingen worden vastgesteld, even als in de wet van 12 Julij 1821 (*Stbl.* N°. 9) geschied was, maar op betere grondslagen. Niet buiten verband met deze rede werd de Heer Betz den 1 Februarij 1862 Minister van Financiën, en onder zijn beheer zijn inderdaad gewigtige veranderingen tot stand gekomen, hoewel op verre na niet zoo stelselmatig als van hem verwacht was, en zelfs na belangrijke aarzeling en wijziging van plannen bij den Minister zelven. In 1862 werd het tarief van in- en uitgaande regten gewijzigd in milden zin, maar met weder-invoering van een regt op den invoer van graan en meel; in 1863 werden de accijnsen op de turf en steenkolen afgeschaft, maar die op het gedistilleerd van *f* 22 tot *f* 35 per Hectoliter verhoogd; in 1865 werd aan de gemeenten afgestaan $^4/_5$ van de rijks-belasting op het personeel, en haar de bevoegdheid om accijnsen te heffen ontnomen (met uitzonderingen, die aanvankelijk 48 gemeenten betroffen); daaren-

tegen werd toen de rijks-accijns op het gedistilleerd tot *f* 50 per Hectoliter verhoogd, en de suikeraccijns op nieuwe grondslagen geregeld, die *f* 1,500,000 's jaars meer moesten opbrengen; vermindering had plaats van den wijnaccijns; te gelijk trad Nederland door een handelstraktaat met Frankrijk en door een suikertraktaat in de destijds hooggewaardeerde en heilzame Europeesche beweging tot gematigde en trapsgewijze verlaging der inkomende regten in verschillende Rijken door middel van handelstraktaten, waarvan de regering van Napoleon III in 1860 het initiatief had genomen. De ontwerpen van den Minister Betz, tot wijziging van enkele grondslagen van het personeel en tot verbetering van de zegelbelasting, werden in Julij 1865 door de Tweede Kamer verworpen. Eene betrekkelijk kleine wijziging van het belastingstelsel was in 1869 de afschaffing van het zegelregt op drukwerken, opgewogen door eene verhooging van den accijns op het gedistilleerd met *f* 3 per Hectoliter. In 1875 werden de vuur-, ton- en bakengelden afgeschaft, waarvoor als aequivalent werd aangenomen de rente van *f* 10,000,000 die tot inkoop van nationale schuld werden besteed; in 1877 zijn onderscheidene grondstoffen en andere artikelen, waaronder granen, van inkomend regt vrijgesteld en daarentegen de accijns op het gedistilleerd weder met *f* 4 per Hectoliter verhoogd. Daarentegen hebben in dat tijdsverloop vele financieele ontwerpen schipbreuk geleden, met name het voorstel eener inkomsten-belasting in 1870, het omvangrijke voorstel van den Minister Blussé om het patentregt en de accijnsen op het geslagt en op de zeep te vervangen door eene inkomsten-belasting (door de Tweede Kamer verworpen 2 Mei 1872); de voorstellen van den Minister van Delden, tot wijziging van de personeele belasting en tot afschaffing van den accijns op de zeep; die van den Minister van der Heim, tot invoering van eenen accijns op tabak, in plaats van die op zeep en geslagt; tot verbetering van den accijns op de suiker (in verband met een nieuw traktaat); tot vermindering van de mutatie- en andere registratieregten in verband met eene verbetering van de zegelwet en met de invoering van een regt van successie in de regte lijn.

Met 1878 is de lijdensgeschiedenis van het Nederlandsche belastingstelsel eene nieuwe phase ingetreden. Het ophouden der Indische bijdragen ten behoeve van het Moederland, gelijktijdig met het uitblijven van de klimming der opbrengst

van bestaande belastingen (waarin men zich gedurende verscheidene jaren had verblijd) heeft de behoefte doen gevoelen om nieuwe middelen aan de bestaande toe te voegen zonder vermindering van andere lasten. Met dit doel zijn in 1878 de regten van successie en overgang in de opklimmende en nederdalende regte lijn ingevoerd, en werden door den Minister Gleichman voorstellen gedaan tot invoering van eene kapitaalsbelasting en van eene belasting op de inkomsten van goederen in de doode hand, die door den Minister Vissering zijn ingetrokken en thans door het voorstel van eene rentenbelasting zijn vervangen. Dit gaat gepaard met nog niet volledig omschreven plannen voor toekomstige wijzigingen van het belastingstelsel, waarbij eene nog sterkere opdrijving van de directe belastingen schijnt te moeten worden verwacht. Te regt zeide hieromtrent de Heer van Tienhoven in de zitting der Tweede Kamer van den 12 December 1879: „De nadeelen van te hoog „opgevoerde directe belastingen schatte men niet te gering, „en evenmin den grooten druk, daardoor aan de belasting-„schuldigen opgelegd. De Minister [van Financiën] heeft er „te regt op gewezen, dat het vooral de middenklasse is, die „van het hare bijdraagt voor in het algemeen nuttige en „noodige zaken en inrigtingen, door de overheid in het leven „geroepen en tot stand gebragt. De vraag krijgt echter be-„teekenis, of die klasse, ook omdat de kring van belasting-„schuldigen slechts een deel der bevolking omvat, niet reeds „thans te zwaar wordt gedrukt. Wanneer men let niet alleen „op de rijks-, maar ook op de provinciale en gemeente-be-„lastingen, die toch door dezelfde belastingschuldigen worden „opgebragt, dan verkrijgt men, althans voor verschillende „deelen van ons vaderland, de overtuiging, dat dit werkelijk „en meer en meer het geval begint te worden."

Letten wij intusschen op de verhouding tusschen de hoofdsoorten van belastingen in Nederland, kort na de grondwetherziening en thans, dan verkrijgen wij de volgende uitkomst, die stellig in 1848 niet werd verwacht.

Begrooting 1850:

Eigenlijke directe belastingen.	*f* 18,400,000
Regt van successie	- 3,036,000
Directe belastingen in algemeenen zin . .	*f* 21,436,000.

www.libtool.com.cn

Transport . .		ƒ 21,436,000
Accijnsen	ƒ 19,425,560	
In-, uit- en doorvoer en scheepv.	- 4,533,540	
Verbruiksbelastingen		- 23,959,100
Overige belastingen		- 6,211,772
Te zamen. . .		ƒ 51,606,872

Begrooting 1880:

Eigenlijke directe belastingen.		ƒ 24,451,444
Regt op de mijnen		- 2,300
Regt van successie en overgang		- 8,694,000
Directe belastingen in algemeenen zin . .		ƒ 33,147,744
Accijnsen	ƒ 38,775,000	
Invoerregten.	- 4,611,040	
Verbruiksbelastingen		- 43,386,040
Overige belastingen		- 14,094,700
Te zamen. . .		ƒ 90,628,484

Derhalve bedroegen:	in 1850	in 1880
De directe belastingen	46.43	36.5%
De verbruiksbelastingen.	41.54	47.8 „
De overige belastingen.	12.03	15.7 „
Van het totaal .	100.—	100.—%

De verhouding is dus aanmerkelijk veranderd, in den zin van eene proportionneele toeneming der verbruiksbelastingen. Dit doet evenwel niet te kort aan de waarschuwing van den Heer van Tienhoven, omdat de som der rijks directe belastingen dan toch in 30 jaren met 54 % is toegenomen, en aanzienlijke directe gemeente-belastingen en opcenten voor de gemeenten, gezamenlijk circa ƒ 12,000,000 bedragende, op de schouders derzelfde belastingschuldigen zijn geladen.

Een lichtpunt in deze uitkomsten der belasting-cijfers moet niet worden voorbijgezien, hoewel het slechts zeer van ter zijde met de Grondwet en het kiesstelsel zamenhangt; het is: dat de opbrengst der invoerregten volgens een zeer mild tarief

thans even hoog is geraamd, als in 1850 die van de in- uit- en doorvoerregten naar het hoogere tarief van 1845, en de scheepvaartregten te zamen. Dit wijst op een toenemenden handel in goederen voor het binnenlandsch verbruik. Immers van den doorvoer- of transit-handel geniet de schatkist thans niets. Over het algemeen is de toeneming der opbrengst van de verbruiksbelastingen in veel sterkere mate dan die van de directe belastingen, toe te schrijven aan de meerdere elasticiteit van eerstgenoemde soort van belastingen. Wanneer zij niet zóó worden overdreven, dat zij aan het verbruik in den weg zouden staan, hebben die belastingen bij toenemende bevolking en weelde, eene neiging om meer en meer op te brengen, hetgeen met directe belastingen in veel mindere mate het geval is. Het aangename verschijnsel dat in 1880 de opbrengst der middelen de raming met circa 4 millioen gulden overtreft, is voor de helft aan deze goede eigenschap der indirecte belastingen te danken; de andere helft is, volgens de rede van den Minister Visserring in de Tweede Kamer op den 23 December 1880, door het successieregt van eenige weinige boedels opgebragt.

In de tweede plaats noemde ik de voornaamste drijfkracht bij de verkiezingen: de godsdienst.

Op blz. 74 en v. van dit deel heb ik kortelijk de meeste punten van aanraking tusschen den Staat en de kerkgenootschappen doorloopen, die bij de uitvoernig der Grondwet de aandacht hebben getrokken. Even als in alle andere landen zijn in Nederland al die punten van aanraking, die onvermijdelijk van tijd tot tijd moeten voorkomen, van groot gewigt; zij maken de hoofden en harten warm. Zij behoefden echter nog geene aanleiding te geven, dat kerkelijke partijen tot staatkundige wierden, en de verkiezingen beheerschten; want verre weg de meeste onderwerpen van staatsbeleid en wetgeving gaan buiten de geestelijke belangen en de eerediensten om. Eénmaal slechts, in April 1853, heeft het niet anders kunnen zijn of eene kerkelijke zaak moest een keerpunt in de binnenlandsche politiek te weeg brengen.

Dezelfde Tweede Kamer die den 19 Julij 1847 met eene groote meerderheid (41 tegen 15 stemmen) het ontwerp IIe Boek van het Nederlandsche strafwetboek had afgestemd, omdat daarin geen verbod van het afkondigen van Pauselijke brieven zonder verlof des Konings voorkwam (art. 207 en 208 *Code Pénal*), nam den 23 Augustus 1848 met eene even groote

www.libtool.com.cn

meerderheid (42 tegen 14) art. 170 der Grondwet aan, waarbij het regt van placet werd afgeschaft. De beraadslaging was warm en uitvoerig geweest; de meeste leden gaven hunne stem tot dat artikel als een offer hunner overtuiging, ten einde den gunstigen afloop der grondwetherziening te bevorderen. De bepaling zelve, ontleend aan art. 16 der Belgische Constitutie, werd niet ten onregte ultramontaansch genoemd; [1]) zij biedt niettemin, van het standpunt der Regering gezien, eigenaardige voordeelen aan. De bevoegdheid om het afkondigen van kerkelijke voorschriften en het publiekmaken van Pauselijke brieven te beletten, is, in de handen eener Regering, een tweesnijdend zwaard, moeilijk te hanteeren zonder zich zelf te kwetsen. Die stukken vallen nu onder het gemeene regt, naar art. 8 der Grondwet, hetgeen veel beter is. Ook is het een voordeel, dat de Regering over de teedere punten van aanraking tusschen Staat en Kerk geen concordaat behoeft te sluiten; immers bij verre weg de meeste concordaten zijn de landsregeringen teleurgesteld of bedrogen uitgekomen. Met name het concordaat op den 18 Julij 1827 door Nederland met den H. Stoel gesloten, baarde van den aanvang af misverstand en tweedragt.

Het Ministerie Thorbecke vatte, zoo als bekend is, arr. 170 der Grondwet zeer ruim op, namelijk zóó dat de geheele organisatie der R. C. Kerk in Nederland, het getal en de zetels der Bisschoppen en de investituur in den ruimsten zin aan den Paus werden overgelaten, en de rol der Regering zich bepaalde tot het betalen van de traktementen der kerkvoogden, zoo als die ingesteld en aangesteld waren, en van hunne kapittels. Dat Ministerie beliep daardoor het verwijt, art. 168 en 169 der Grondwet te ligt te hebben geteld. [2]) De eerste mededeeling van het verhandelde met den H. Stoel werd in de zitting der Tweede Kamer van den 29 November

---

1) *Ultramontaansch* in de juiste en bepaalde beteekenis van het woord, d. i. dat de R. C. Kerk van uit Rome kerkelijk wordt bestuurd zonder tusschenkomst van de overheid des lands. De tegenovergestelde leer is de *Gallicaansche*, vervat in de bekende Declaratie der Fransche bisschoppen van 1682. Het woord *Ultramontaansch* wordt thans door een deel der periodieke pers op eene belagchelijke wijze misbruikt, zoodat het niets meer dan een zinledig scheldwoord schijnt te zijn geworden.

2) Opmerkelijk is de mededeeling in de Staats-courant van den 27 April 1853, dat de Koning sedert 4 Mei 1850 wederstand had geboden aan den aandrang van de Ministers, om dezerzijds het initiatief bij den Paus t nemen, opdat deze tot de organisatie der R. C. Kerk in Nederland zou overgaan.

1852 gedaan, toen de Minister Strens, bij de behandeling van het VIIe Hoofdstuk der Begrooting voor 1853, op eene vraag van den Heer van Hall antwoordde, dat de Regering verklaard had, dat het volgens de Grondwet aan den H. Stoel vrijstond, de aan de R. C. Kerk voegende organisatie daar te stellen, maar dat dan de verbindtenissen, uit het concordaat voortvloeijende, zouden vervallen. De Paus had daarop verklaard, tot de organisatie der R. C. Kerk in Nederland te willen overgaan; omtrent de wijze waarop dit zou geschieden en het tijdstip der invoering werden door de Regering mededeelingen te gemoet gezien. De Minister van Zuylen van Nijevelt voegde er bij, dat de onderhandelingen met den H. Stoel vóór zijne optreding reeds waren afgeloopen, dat het concordaat van 1827 evenwel nog uitdrukkelijk moest worden afgeschaft.

Hoewel de zeer voorzigtige uitdrukkingen van dezen Minister de aandacht moesten trekken, maakte het berigt toch niet veel sensatie; evenmin de schriftelijke verklaring door den Minister Strens aan de Eerste Kamer op den 18 December 1852 gedaan, dat er geene overeenkomst met den Paus was gesloten, maar dat er wederzijds was goedgevonden, dat het concordaat, zoodra er gebruik werd gemaakt van de grondwettige vrijheid om de Kerk te organiseren, zou zijn vervallen. Later, op den 13 April 1853, deelde de Minister Strens mede, dat de Paus op den 17 September 1852 had verklaard, het concordaat als vervallen te beschouwen, en de Nederlandsche Regering daarvan op den 16 October acte had genomen. Na die, weinig opgemerkte, mededeelingen in 1852 hoorde het publiek niets van de zaak, totdat de Pauselijke allocutie van den 7 Maart, hier te lande door het dagblad *De Tijd* openbaar gemaakt op den 24 Maart 1853, op eenmaal een onweder aan den staatkundigen hemel deed losbarsten.

Wat was er in dien tusschentijd gebeurd? Had de Regering de mededeeling, die zij van den H. Stoel verwachtte, ontvangen? Had zij daarin berust? had zij uitdrukkelijk toegestemd dat de bisschoppelijke hierarchie met één aartsbisschop en vier bisschoppen zou worden ingevoerd? Dat dit te dien tijde zou geschieden? Of kwam de allocutie voor haar zelve onverwacht? Had zij niet kunnen voorkomen, dat in dat stuk over de bisschoppelijke hierarchie van 1559 en over den opstand tegen Philips II op eene voor het Nederlandsche volk krenkende

www.libtool.com.cn

wijze wierd gesproken? Ondanks de vele redevoeringen, die over de zaak zijn uitgesproken, en de boeken, daarover volgeschreven, is het nog niet mogelijk, deze vragen met volkomen zekerheid te beantwoorden. De beraadslaging in de Tweede Kamer op den 6 December 1853 gehouden verspreidt evenwel over de zaak genoegzaam licht om aan te nemen, dat althans de Ministers Thorbecke en Strens de zakelijke mededeeling van de ontworpen kerk-organisatie volledig hebben ontvangen. Met die bijzonderheden hield zich echter de opgewekte publieke meening in Maart en April 1853 weinig op. De meerderheid der Protestantsche Nederlanders had een diepen indruk ontvangen, dat de Regering een groot landsbelang te ligt had geteld; zij was deswege ten hoogste verontwaardigd, en maakte zich daarenboven eene overdreven voorstelling van het nadeel dat de onroomsche meerderheid der bevolking door de invoering der hierarchie zou lijden. Wel werd op den 18 April 1853 in de Tweede Kamer eene zeer zachte, naauwlijks afkeurende motie (van den Heer van Doorn) aangenomen; maar op dien zelfden dag was het Ministerie van Hall reeds gevormd, en dit konde, weinige dagen later, met waarheid (in het rapport aan den Koning van den 26 April) zijne overtuiging doen kennen, dat de Tweede Kamer op dat oogenblik de denkwijze der Natie niet uitdrukte. Men weet wat gevolgd is; de verkiezingen hadden met levendige deelneming plaats, waarbij godsdienstijver en godsdiensthaat niet buiten spel bleven; het Ministerie van Hall erlangde eene groote meerderheid in de beide Kamers, van welke het gebruik gemaakt heeft om ongeveer drie jaren aan het roer te blijven, de Grondwet getrouw te handhaven, en eenige nuttige wetten in te voeren, onder welke de hoogst gematigde en voorzigtige wet omtrent de kerkgenootschappen van den 10 September 1853 (*Stbl.* N°. 102).

Maar behalve dat de nieuwe kerkelijke hierarchie bleef bestaan, had er ook overigens geen reactie of politieke ommekeer plaats; van „eene tegenovergestelde rigting," eene geliefkoosde uitdrukking van die dagen, werd meer gesproken dan eene tegenovergestelde politiek gevoerd, en het Ministerie trad in 1856 af omdat het in zake van het lager onderwijs te zeer aan de zijde van de staatkundige vrienden van Thorbecke stond.

Het is hier de plaats niet, al de worstelingen en wisselingen

der partijen na te gaan; wij bepalen ons tot de opmerking, dat de ondervinding, tijdens de April-beweging opgedaan, bij slot van rekening geen ongunstig getuigenis aflegt van de werking der grondwettige instellingen, inzonderheid van het kiesstelsel. De hevige opwinding en verontwaardiging hebben zich niet geuit in daden van geweld; zij vonden uitwegen in de pers en aan de stembus; van een coup d'état of zelfs van grondwetherziening was geen sprake, en de buitengewone kiezingen bragten slechts zeer enkele hartstogtelijke, maar voor het meerendeel gematigde en zeer bekwame leden in de Staten-Generaal.

www.libtool.com.cn

De meerderheid der Catholieken in Nederland, door de April-beweging in de armen van Thorbecke, als het aangewezen hoofd der oppositie, geworpen, verloor ook later nooit de dankbaarheid en piëteit jegens dien staatsman uit het oog. Maar zij helde langzamerhand, als het ware door eene natuurlijke aantrekking, tot de meer conservatieve rigting over, hetgeen niet te verwonderen is, wanneer men bedenkt, dat de Roomsch Catholieke Kerk de meest behoudende instelling der wereld is, en dat de staatkundig vrijzinnige of liberale partij meer en meer leden ging aanwerven uit de gelederen der bestrijders van elke positieve godsdienst.

De vermenging van de godsdienst, voornamelijk van ongodsdienstige gevoelens, met de staatkunde, zoo als die zich sedert 1870 openbaart, is m. i. veel gevaarlijker voor het constitutionneele leven, dan de storm van April 1853 geweest is.

Zij werkt in tweeërlei zin nadeelig: vooreerst heerscht er in den strijd van meeningen over het lager onderwijs, bij de zoogenaamde liberale rigting, een blind mistrouwen in het bijzonder onderwijs en eene minachting voor de vrijheid van onderwijs, waardoor zij den naam van liberaal nog wel kan behouden, maar de eigenschap met der daad verliest; daartegenover stelden de zoogenaamde kerkelijke partijen onbevredigbare eischen en toonden eene onverdiende minachting voor de gemengde school. En terwijl zij, in de Volksvertegenwoordiging althans, in de minderheid zijn, willen zij van geen onderling verbond tot bereiking van eenig bepaald oogmerk weten, en smaden om strijd de gematigden (die men oudtijds hier te landen politieken, later conservatieven noemde) die, de godsdienst eerbiedigende, al is het zonder veel godsdienstijver,

de uitersten in toom konden houden. [1]) Door dezelfde oorzaken blijft ten tweede: een dom en hardnekkig mistrouwen tusschen onroomsche en roomsche Nederlanders, dat van drie eeuwen dagteekent, bestaan, en vinden in tijden van crisis de zotste vertelsels, daarop betrekking hebbende, ingang. [2]) Door deze twee oorzaken vereenigd is het mogelijk geworden, dat eene wet, zóó schadelijk voor de financiën en voor het onderwijs als die van 17 Augustus 1878, is aangenomen en ingevoerd. [3])

www.libtool.com.cn

Werkt het kerkelijk en antikerkelijk school-fanatisme nadeelig op de zamenleving, het werkt ook nadeelig op de school in hare betrekking tot het leven.

Hier komt het echter aan op de teekenen van bederf in het constitutionneele leven. Zonder te beweren dat wij in dit opzigt aan den rand van een afgrond staan (hetgeen overdreven zou zijn), is het toch niet te ontkennen, dat er zich verontrustende teekenen vertoonen.

B. v. 1°. de zwakkere zamenstelling (in doorslag, en zonder aan eenige groote talenten te kort te doen) van de Kamers der Staten-Generaal, in vergelijking met 30 of 25 jaren geleden;

2°. de omstandigheid, dat bij herhaling eene besliste meerderheid van stemmende kiezers over het gansche land in con-

---

1) De zoogenaamde *Standaard*-fractie van de anti-revolutionnaire rigting streeft in dezen ijver tegen de gematigden verre de Catholieken voorbij. Zij werkt openlijk ten voordeele der uiterste linkerzijde, en vergeet de les van den fabeldichter: *Pereunt, suis auxilium qui dant hostibus.*

2) Een van de meest verbreide sprookjes onder onroomschen, ook onder ernstige, anders kundige menschen, is dat de R. C. Kerk steeds in tal van leden toeneemt in Nederland; en wanneer dezen één de meerderheid hebben, dan — ja dan zoude het met de vrijheid van godsdienst der overige Nederlanders gedaan zijn! Dit laatste wordt door het voorbeeld van België gelogenstraft, althans niet gestaafd; omtrent het eerste feit leeren de volkstellingen, dat de R. C. bevolking wel toeneemt, maar telkens in een weinig mindere mate dan de totale bevolking, zoodat de verhouding tot heden altoos langzaam verandert in 't nadeel der R. C.

3) Zie boven bl. 160 en 170. Voor het volks-onderwijs zelf kan het zooveel mogelijk fnuiken der concurrentie van het bijzonder onderwijs en het beperken van het opvoedkundig element niet voordeelig zijn. Buitendien ligt in de nieuwe wet het groote bezwaar, dat door de overdreven vraag naar hulponderwijzers voor groote scholen, het verkrijgen van het onmisbare personeel in dorpsscholen voor de kleine gemeenten hoogst moeilijk wordt, terwijl na een kort tijdperk van overgang de hulp van kweekelingen aan alle scholen ontzinkt; tegelijk werkt de uitsluiting der vak-examens, waardoor een aantal bijzondere acten van bekwaamheid niet meer verkrijgbaar zijn, nadeelig op het speciale onderwijs in eenige vakken, waaraan toch behoefte is.

servatieven en kerkelijken zin heeft gekozen (bij de laatste algemeene kiezing in 1879 in de sterke verhouding van 37 tegen 29), terwijl toch de aanzienlijke meerderheid der gekozenen anti-kerkelijk en liberaal is;

3°. het merkwaardige feit, dat in den zomer van 1879 niet alleen een Ministerie dat eene onbetwistbare meerderheid voor bijna al zijne voorstellen in de Volksvertegenwoordiging had, zijn ontslag heeft genomen; maar dat de parlementaire meerderheid zelve heeft erkend, dat uit haren boezem geen ander Ministerie met goed gevolg zou kunnen optreden. Het tegenwoordige Ministerie ontleent daaraan (onverminderd het talent zijner leden) zijne kracht;

4°. de tegenwoordige meerderheid is het onderling oneens omtrent ongeveer ieder vraagstuk van binnenlandsch, financieel en koloniaal bestuur, m. a. w. zij heeft geen programma van hervorming meer, en belet toch dat er in behoudenden zin worde geregeerd.

Al deze verschijnselen en vooral de twee laatste, zijn kenteekenen eener staatkundige ziekte (vóór 1848 heette het *malaise*), welke naar eene wenschelijke verandering van leefregel heenwijst.

Deze verandering moet niet te lang worden uitgesteld: anders kankert het kwaad dieper voort en komen er nieuwe gebreken bij, als daar zijn: invloed van buitenlandsche socialisten, financieele nood, aanspraken, bemoeijingen of raadgevingen van vreemde mogendheden; en dan zou de Grondwet wel eens geen „nationale kracht" meer kunnen zijn.

Het remedie dat Nederland zou moeten ontvangen door het initiatief van zijnen Koning, maar thans op geheel constitutionneele wijze, niet zoo als in 1848, kan tweeërlei zijn: grondwetherziening of kieswetherziening.

Het eerste is zeker het meest logische en op zich zelf het beste middel. Eene zuivering der Grondwet van al wat praktisch belemmerend en ondoelmatig is gebleken, ware eene weldaad voor het land. Wordt de behoefte daaraan nog niet algemeen gevoeld, zij zal allengs meer en meer gevoeld worden; eene Regering, die vertrouwen inboezemt, vermag daaroe veel. Maar er is, behalve andere, ééne groote zwarigheid, de vraag namelijk of eene grondwetherziening de vereischte meerderheid zou kunnen verkrijgen, zonder herziening van art. 194 der Grondwet?

Voor de thans bedrukte voorstanders van het vrije bijzonder onderwijs, ligt de verzoeking zeer nabij, om hunne medewerking tot andere nuttige en noodige zaken afhankelijk te stellen van eenige toegevendheid aan hunne verlangens in zake van onderwijs. En zoo daaraan wordt toegegeven, zal het ontwerp dan genietbaar zijn voor de tegenwoordige schoolwetmeerderheid? Dit punt beheerscht inderdaad de grondwetherziening, indien deze aanstaande is. De mogelijkheid der herziening van art. 194 maakt de ontbinding der Kamers, bij art. 197 voorgeschreven, tot een waagstuk.

www.libtool.com.cn

Eene verbetering der kieswet is daarom vooralsnog in vele opzigten aan te bevelen. Bij zoodanig voorstel zou men wel is waar te strijden hebben met die staatslieden, die, zoo als de Heer Kappeijne en zijne ambtgenooten in het laatst afgetreden Ministerie, blijkens hun voorstel aan den Koning in Junij 1879, art. 76 der Grondwet willen hebben vervangen door eene bepaling, waarin geen census voorkomt, alvorens naar hun inzien eene verbetering der kieswet kan worden ondernomen; maar men moet niet vergeten, dat deze staatslieden altijd en onder iederen vorm alle verbeteringen in de kieswet, althans alle wijzigingen die daarin dusver werden voorgesteld, hebben bestreden, en, o. a. in 1876 in de zaak van de kiezersfabricatie te Elst en in 1877 bij de beoordeeling van het ontwerp van wet tot wijziging der kieswet, den eisch van grondwetherziening als eene borstwering hebben geplaatst tegen iedere kieswethervorming. Men zou hen dus toch hoogst waarschijnlijk in ieder geval tegen elke *reformbill* zien opkomen. Een Ministerie dat de Grondwet werkelijk wil herzien, zal trouwens dat werk niet ondernemen op het oogenblik dat het tot aftreding neigt.

Aan de overtuiging, dat het kiesstelsel verbetering behoeft, kunnen de Kamers zelve zich m. i. op den duur niet onttrekken, hoe ongaarne ook een vertegenwoordigend ligchaam tot de erkentenis komt, dat het slechts in naam of althans onvolledig het volk vertegenwoordigt. Tweemaal in deze eeuw is die erkentenis ook met moeite, maar toch eerlijk en loyaal van het Engelsche Lagerhuis verkregen. En zoo de Fransche kamer van Gedeputeerden tijdig onder Koning Lodewijk Philips de hand gereikt had aan eene wel overdachte hervorming van het kiesregt, de omwenteling van 24 Februarij 1848 zou waarschijnlijk voorkomen, de bron van vele rampen gestopt zijn.

Zonder grondwetherziening zijn de volgende voorname verbeteringen in de kieswet mogelijk:

1°. het te keer gaan van de valsche kiezersfabricatie, door den dubbelen eisch te stellen van het betalen van belasting en het bezit van grondslagen;

2°. de verlaging van den census, zoodat circa 30,000 of 40,000 Nederlanders het kiesregt deelachtig worden, die, wat hunne verstandelijke ontwikkeling en hun belang bij de openbare zaak betreft, volstrekt niet achterstaan bij de tegenwoordige kiezers; [1])

3°. eene indeeling des lands in kiesdistricten, die niet binnen een zoo kort tijdperk als 5 jaren aan wisseling en verknipping onderhevig zijn.

Mogten deze hervormingen, hetzij aan de Regering of aan de Staten-Generaal onvoldoende voorkomen, dan zou eene wijziging der Grondwet onvermijdelijk worden met betrekking tot dat onderwerp, even als in 1847 de noodzakelijkheid van eene herziening algemeen werd erkend, omdat de Tweede Kamer op den 9 Augustus van dat jaar een wetsontwerp tot uitvoering van art. 6 der toenmalige Grondwet (omtrent het kiesregt voor de Provinciale Staten) had verworpen.

Een onveranderlijk getal leden der Tweede Kamer uit onveranderlijke districten gekozen; eene toevoeging van de zoogenaamde capaciteiten aan de belasting-betalende kiezers; eene gewijzigde zamenstelling der Eerste Kamer, waardoor deze werkelijk een behoudend en behoedend element in den Staat zou zijn, zoo als men zich algemeen in 1848 voorstelde; een kiezerscorps voor de gemeenteraden, gevormd onafhankelijk van den census voor den Staten-Generaal; dit alles is niet zonder grondwetherziening te verkrijgen. Daarbij zouden zich zeker aspiratiën voordoen tot het algemeen stemregt, maar dezen zouden waarschijnlijk onverhoord blijven.

De opportuniteit eener grondwetherziening kan evenwel ook langs anderen weg, wanneer andere punten op den voorgrond treden, in aanmerking komen.

---

1) Hoe weinig gewaagd deze stap zou zijn, kan daaruit blijken, dat het kiesreglement van 1848 slechts circa 55,000 kiezers voor de Tweede Kamer maakte, de kieswet van 1850 circa 100,000. Na de ontbinding in 1850 werden van de 68 leden slechts 11, die zich herkiesbaar hadden gesteld, niet herkozen. De politieke kleur der Kamer veranderde bijna niet.

De smartelijke slagen die in de laatste jaren het geliefde Koninklijke Huis hebben getroffen, hebben meer dan ooit de aandacht gevestigd op het onvolledige en onzamenhangende van de regeling der troonopvolging. Door verschil van opvatting van een of meer grondwetsartikelen kan te eenigen tijde eene quaestie van volkenregt ontstaan, dáár waar alleen het eigene Nederlandsche staatsregt behoorde in aanmerking te komen.

www.libtool.com.cn

Maar genoeg over de vraag van opportuniteit. Welligt is er in September 1879 eene gunstige gelegenheid voorbijgegaan om de Grondwet met goeden uitslag te herzien, en komt die in lange niet terug. Welligt staat binnen kort eene of andere aanleiding tot dien arbeid voor de deur, waaraan niemand op dit oogenblik denkt. Verdiepen we ons dus niet in staatkundige casuspositiën.

Maar, indien te eeniger tijd de Grondwet moet en kan worden herzien, dan dunkt mij dat hare praktijk sedert 1848 geleerd heeft, dat zij, bij uitmuntende hoofdbeginselen, veelzins te kort komt aan praecisie van uitdrukking en gedachte; dat zij de grenzen der openbare magten òf niet òf gebrekkig afbakent; dat zij veel te veel aan bijzondere wetten overlaat zonder de hoofdbeginselen waarvan die wetten zouden moeten uitgaan aan te gèven; terwijl zij anderzijds eenige zeer belemmerende en lastige bepalingen bevat, die eigenlijk in speciale wetten of reglementen te huis behoorden.

Een groot gebrek is het ook, dat zij hare eigene herziening zoo moeilijk heeft gemaakt; een gebrek, zóó belangrijk, dat eene wet van herziening, alleen het XIe Hoofdstuk betreffende, reeds eene weldaad zou mogen heeten.

Die gebreken te verbeteren zou eene schoone taak zijn. Maar liever geene herziening, dan zulk eene waarbij òf 's lands onafhankelijkheid òf de fiere vrijheid der burgers òf het éénhoofdig gezag gevaar zouden loopen.

De volgende woorden van Lord Mahon omtrent de Britsche Constitutie komen in alle landen, onder eene constitutionneele regering levende, te pas: „Laat ons nooit, onder voorwendsel „dat hoogloopende oneenigheden onder ons heerschen, er aan „denken, afstand te doen van dat heilige vuur der vrijheid, „dat natiën verwarmt en koestert, terwijl het hen tevens ver„licht, hetgeen de grootste zegen is!"

„Laat ons, aan de andere zijde, niet vergeten dat hoe wij-

„deren kring wij inruimen aan de volksheerschappij, des te „luider de kreten der factiën zich doen hooren; en dat het „onredelijke der eischen van de ruwen en onkundigen toe- „neemt in dezelfde verhouding als de klem van het gezag ver- „mindert, dat hun kan wederstaan en ze bedwingen. Zoolang „er geene regeringloosheid in het land is, moet er altijd eene „kracht van wederstand zijn; en die kan dan altijd door „hare vijanden worden bestempeld als *hatelijke aristocratie*." [1])

Wat ons lieve Vaderland betreft, bijzonder gunstig zijn de tegenwoordige tijden niet, bijzonder glansrijk komen ons de daden niet voor. Maar er zijn veel donkerder tijdperken in de geschiedenis, zoowel van de Republiek als van het Koningrijk der Nederlanden geweest, en in vele opzigten kunnen wij ons meten met de natiën die aan de spits der beschaving heeten te staan. Onze eeuwenoude strijd voor de vrijheid van het geweten, en het bekampen en behouden van onze overzeesche bezittingen verzekeren ons nog altijd de hooge achting van andere volken.

Hetzij de Grondwet wordt herzien of niet, er is in het Nederlandsche volk nog eene taaije en vruchtbare levenskracht; het kan in den weg der Voorzienigheid liggen dat het nog veel goeds en groots doe. Maar dan moet het woord: „Vreest God, eert den Koning" eene waarheid blijven; van een afstaan van den vaderlandschen grond, ook dien over zee, mag nooit meer sprake zijn; en de binnenlandsche staatkunde moet „regt voor allen" in den volsten zin tot grondslag hebben. Moedeloosheid alleen is eene ongeneeslijke ziekte; twijfel aan de toekomst verteert den Staat, de regtsbedeeling, de defensie, het opkomend geslacht, als een kanker het gebeente; zoo lang er leven en levenskracht is, moet de leuze: Excelsior! zijn. Zeer te regt eischte daarom de Minister Modderman in zijne redevoering van den 9 December 1880 in de Tweede Kamer, dat ieder die 's lands zaken behartigt, met zelfbeproeving en zelfverbetering beginne en „alle persoonlijke ran- „cunes, alle partijtwisten doe opgaan in liefde voor gods- „dienst, waarheid en regt." Edele en ware woorden! De Staat, waarin de meeste goede actieve burgers zijn, zal zeker het best worden bestuurd. Indien intusschen 's Ministers voor-

---

1) Hier te lande zoude men zeggen: *strak conservatisme*. De plaats is in lord Mahon's *History of England*, III p. 356.

spelling of voorgevoel, in diezelfde redevoering uitgesproken, juist is, dat nog in deze eeuw eene gewelddadige sociale omkeering te verwachten is, dan zal het raadzaam zijn, dat die goede staatsburgers zich eendragtig aangorden om de Grondwet en eenige andere wetten, b. v. de strafwetten, nog eens te herzien uit het oogpunt van de verdediging der maatschappelijke orde. Of onze milde Grondwet en de meegaande wijze, waarop zij over het algemeen in praktijk is gebragt, proef zouden houden wanneer zulke catastrophen voor de deur stonden, mag men betwijfelen. De kracht van wederstand mag nooit worden verwaarloosd. Zonder die kracht gaat de orde te gronde, en is het onmogelijk de ware vrijheid te bewaren; telkens meer toegevende en plooijende zwicht dan eindelijk de beschaafde maatschappij, waarin wij ons nog verblijden te leven, voor het ruwe geweld.

Dat zij verre!

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

INHOUD.

Inleiding . . . . . deel 1 bl. 1
Art. 1 der Grondwet. . . . . „ 6
„ 2 . . . . . „ 10
„ 3 . . . . . „ 12
„ 5 . . . . . „ 14
„ 6 . . . . . „ 18
„ 7 . . . . . „ 19
„ 8 . . . . . „ 20
„ 9 . . . . . „ 22
„ 10 . . . . . „ 23
Vrijheid van nering. . . . . „ 26
Art 11, 12. . . . . „ 26
„ 13—16 . . . . . „ 30
„ 15—18 . . . . . „ 31
„ 22 . . . . . „ 33
„ 24 . . . . . „ 34
„ 25 . . . . . „ 35
„ 26 . . . . . „ 36
„ 27 . . . . . „ 37
„ 34 . . . . . „ 39
„ 35—37 . . . . . „ 40
„ 41 . . . . . „ 41
„ 42—49 . . . . . „ 42
„ 50 . . . . . „ 45
„ 53 . . . . . „ 46
„ 55 . . . . . „ 53
„ 56 . . . . . „ 56

Art. 57. . . . . deel I bl. 61
„ 58. . . . . „ 64
„ 59. . . . . „ 68
„ 60. . . . . „ 72
„ 61. . . . . „ 75
„ 63 . . . . . „ 77
„ 66. . . . . „ 77
„ 67. . . . . „ 80
„ 69. . . . . „ 82
„ 70. . . . . „ 83
„ 71. . . . . „ 88
„ 72. . . . . „ 93
„ 73. . . . . „ 101
„ 76. . . . . „ 109
„ 77. . . . . „ 124
„ 78. . . . . „ 132
„ 82. . . . . „ 137
„ 85. . . . . „ 142
„ 86. . . . . „ 144
„ 87. . . . . „ 144
„ 89. . . . . „ 145
„ 90. . . . . „ 153
„ 91. . . . . „ 156
„ 94. . . . . „ 161
„ 95. . . . . „ 162
„ 97. . . . . „ 164
„ 98. . . . . „ 165
„ 103. . . . . „ 167
„ 105. . . . . „ 168
„ 106. . . . . „ 170
„ 107. . . . . „ 178[1])
„ 110. . . . . „ 186
„ 115. . . . . „ 188
„ 116. . . . . „ 190
„ 119. . . . . „ 192
„ 120. . . . . „ 207
„ 122. . . . . „ 212

www.libtool.com.cn

1) Zie verbeterblad bij pag. 186.

Art. 129 . . . . . deel II bl 1
„ 133 . . . . . „ 6
„ 134 . . . . . „ 13
„ 138 . . . . . „ 16
„ 139 . . . . . „ 17
Ontbinding van Provinciale Staten en gemeenteraden . . . . . „ 19
Art. 146 . . . . . „ 20
„ 147 . . . . . „ 25
„ 148 . . . . . „ 34
„ 149 . . . . . „ 44
„ 150 . . . . . „ 45
„ 152 . . . . . „ 52
„ 156 . . . . . „ 52
„ 158 . . . . . „ 62
„ 159 . . . . . „ 67
„ 160 . . . . . „ 68
„ 162 . . . . . „ 69
„ 164—166 . . . . . „ 72
„ 167 . . . . . „ 86
„ 168 . . . . . „ 91
„ 173 . . . . . „ 98
„ 176 . . . . . „ 103
„ 177 . . . . . „ 108
„ 178 . . . . . „ 109
„ 180 . . . . . „ 122
„ 181 . . . . . „ 125
„ 182 . . . . . „ 129
„ 183 . . . . . „ 130
„ 185 . . . . . „ 132
„ 188 . . . . . „ 135
Staat van beleg . . . . . „ 137
Art. 191 . . . . . „ 140
„ 194 . . . . . „ 153
„ 196 . . . . . „ 171
„ 197 . . . . . „ 173
„ 198 . . . . . „ 177
„ 2 der additionneele artikelen. . . . . „ 178
„ 4 „ „ „ . . . . . „ 180
„ 5 „ „ „ . . . . . „ 184
Algemeen overzigt . . . . . „ 186

www.libtool.com.cn

Herziening der Grondwet in 1848 . . . . . deel II bl. 189
Werking der Grondwet . . . . . „ 194
Bezuiniging . . . . . „ 197
Koloniale politiek . . . . . „ 201
Belastingstelsel . . . . . „ 207
Verhouding van Staat en kerk . . . . . „ 214
Tegenwoordige toestand . . . . . „ 219
Behoefte aan verbetering . . . . . „ 220
Besluit . . . . . „ 224

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

Verbeteringen in Deel II.

Bl. 8 regel 1 v. o. *staat:* door den *lees:* niet door den
„ 20 „ 5 v. b. „ von „ van
„ 51 bovenaan „ 152 „ 150
„ 139 regel 2 v. b. „ op voorgrond „ op den voorgrond
„ 141 „ 15 v. o. „ Verloopig „ Voorloopig.
„ 171 „ 3 v. o. „ kood „ bood

Enkele bladen van deel II waren afgedrukt vóórdat het nieuwe Wetboek van Strafregt was vastgesteld. Dientengevolge moet op bl. 22 noot 1 en bl. 33 regel 4 v. b. in plaats van: *het Ontwerp Strafwetboek* worden gelezen: *het nieuwe Strafwetboek*, en op bl. 25 regel 15 v. b.: *dit Strafwetboek.*

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

Stoomdruk van J. VAN BOEKHOVEN, te Utrecht.

www.libtool.com.cn

www.libtool.com.cn

14 DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED
LOAN DEPT.
This book is due on the last date stamped below, or on the date to which renewed.
Renewed books are subject to immediate recall.

20Mar'60HC
REC'D LD
JUN 8 1960
13Oct'61DD
IN STACKS
SEP 29 1961
REC'D LD
NOV 14 1961

LD 21A–50m-4,'59
(A1724s10)476B
General Library
University of California
Berkeley

www.libtool.com.cn

M329906

www.libtool.com.cn