



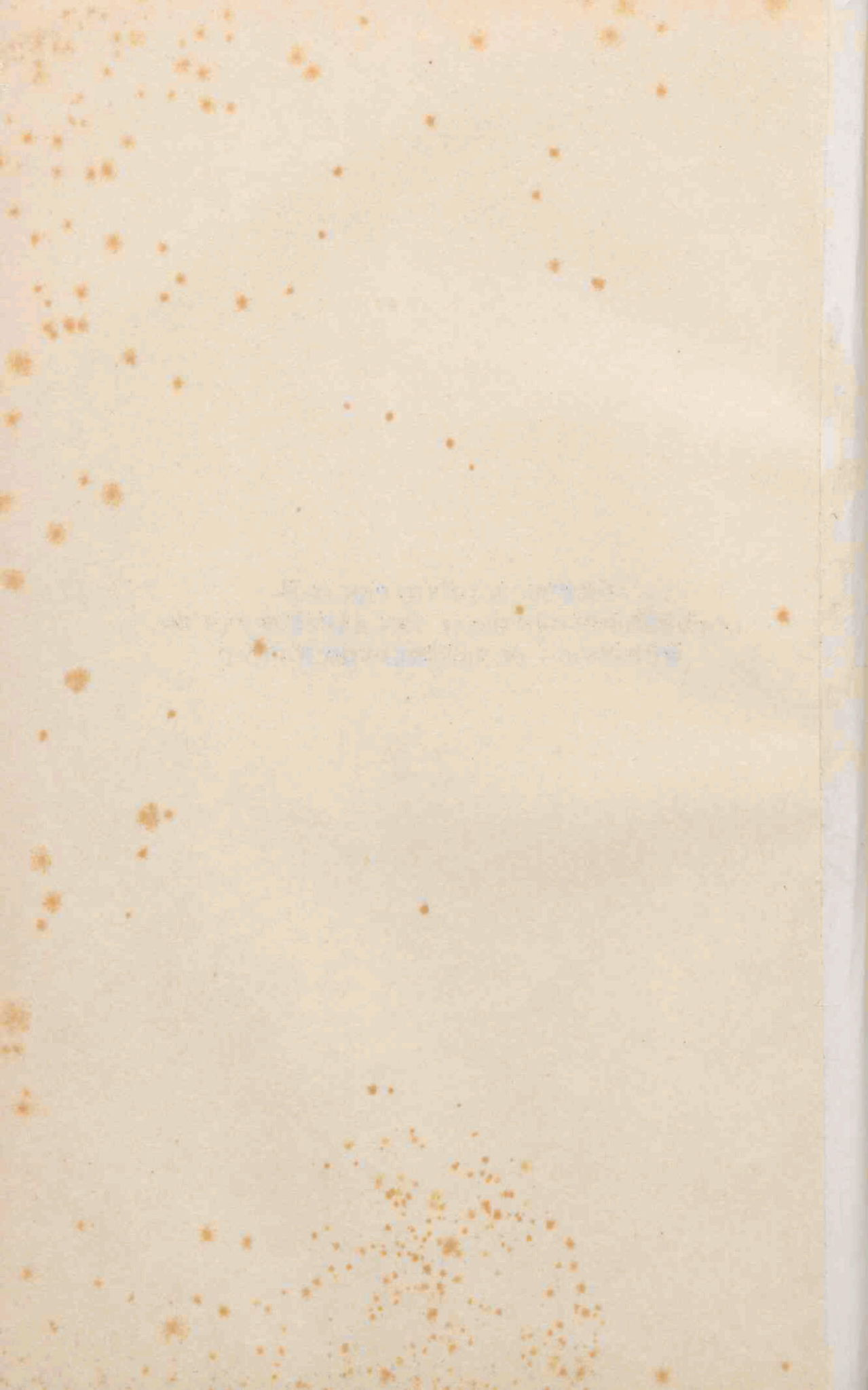
De bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal ten aanzien van de wetgeving in Nederlandsch-Indië

<https://hdl.handle.net/1874/317343>

De bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal ten aanzien van de wetgeving in Nederlandsch-Indië



DE BEVOEGDHEID VAN DEN
GOUVERNEUR-GENERAAL TEN AANZIEN VAN DE
WETGEVING IN NEDERLANDSCH-INDIË



De bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal ten aanzien van de wetgeving in Nederlandsch-Indië

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS DR. C. G. N. DE VOOYS, HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE, VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT, TE VERDEDIGEN TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID EN VAN DE FACULTEIT DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE, OP MAANDAG 13 FEBRUARI 1933 DES NAMIDDAGS 4 UUR

DOOR

CONRAD VLAK

GEBOREN TE UTRECHT

N.V. DEKKER & VAN DE VEGT EN J. W. VAN LEEUWEN
UTRECHT 1933 NIJMEGEN

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

The first object of the present
work is to give a general
view of the history of the
Government in the
Netherlands.

PROLEGOMENA

The first object of the present
work is to give a general
view of the history of the
Government in the
Netherlands.

GENERAL PRINCIPLES

The first object of the present
work is to give a general
view of the history of the
Government in the
Netherlands.

AAN MIJN OUDERS,
AAN MIJN VROUW.

INHOUD

HOOFDSTUK I

- § 1. De Periode 1609—1814 1
- § 2. De Periode 1814—1848 4

HOOFDSTUK II

- § 1. De Grondwet van 1848 8
- § 2. Het Regeeringsreglement van 1854 14

HOOFDSTUK III

- § 1. De Grondwet van 1922 31
- § 2. De Indische Staatsregeling 43
- § 3. De Gouverneur-Generaal en de Raad van
Indië 49
- § 4. De Gouverneur-Generaal en de Volksraad 54

HOOFDSTUK IV

- De Regeeringsverordening 59

HOOFDSTUK V

- Slot 64
-

HOOFDSTUK I

§ 1. De periode 1609—1814

De eerste schrede op den weg, die leidde naar een koloniaal bewind, werd gezet, toen in 1602 aan de Vereenigde Oost-Indische Compagnie haar octrooi werd verleend.

Aan dit handelslichaam werd een publiekrechtelijk karakter gegeven, het werd bekleed met openbaar gezag. In naam der Staten-Generaal kon het verdragen sluiten met Indische vorsten en volken, krijgsvolk werven en bestuur en rechtspraak uitoefenen. Benoeming van hoofdambtenaren diende bekrachtigd te worden door de Staten-Generaal.

Geenszins was het de bedoeling, dat door de Oost-Indische Compagnie een welgeordend bestuur zou worden gevestigd; het haar verleende publieke gezag stelde haar in staat haar monopolie à tors et à travers te handhaven, hetzij door verdragen, hetzij met wapengeweld¹⁾.

Onmiddellijk rees nu de vraag, op welke wijze dit gezag zou moeten worden uitgeoefend. Zou het berusten in Nederland of zou het worden overgedragen op een te benoemen Indische Regeering?

De Heeren Zeventien waren te veel autocraat dan dat zij tot het laatste zouden besluiten. Het eerste was echter evenmin mogelijk; de communicatiemiddelen met Indië sloten dit uit.

Men zocht en vond een middenweg.

¹⁾ Mr. Myer, Verzameling van instructiën, ordonnanciën en reglementen voor de Regeering van Nederlandsch-Indië. 1848.

Instructie 1609: art. 18—21—22—23—24—28—29.

Dit werk wordt verder aangehaald als: Myer.

De heeren Zeventien vormden het hoogste gezagsorgaan; zij gaven den admiraal der vloot instructies mede en verleenden hem verder een algemeene bevoegdheid om in bijzondere omstandigheden op te treden. Al spoedig vroegen de omstandigheden echter een meer duurzaam en geconcentreerd gezag. Na rijp beraad en onder bekrachtiging van de Staten-Generaal werd besloten een Gouverneur-Generaal aan te stellen, die met een ruimer gezag bekleed en voorzien van instructies de belangen van de „Vereenigde Nederlanden en de Generale Oost-Indische Compagnie” zou behartigen ¹⁾.

De republikeinsche Nederlanders wilden echter een autocratische machtsuitoefening van den Gouverneur-Generaal voorkomen en bonden daarom zijn gezag aan de medewerking van een Raad van Indië, waardoor de regeering over Indië een meer collegiaal karakter kreeg ²⁾.

Een uitgebreide instructie kreeg de eerste Gouverneur-Generaal mede; daar alles niet te voorzien was, werd hem in artikel 8 een algemeene bevoegdheid verleend:

„Aangaande hoe Gy U in alle andere zaken de regeering, commercie ----, mitsgaders de alliantien met de koningen ---- zult hebben te gedragen, daarop kunnen Wy U geene vaste ordre stellen ---- ³⁾.

Van de opperste gezagsuitoefening door de Heeren Zeventien kwam niet veel terecht; nog veel minder echter van het toezicht, dat de Staten-Generaal gedacht hadden te houden op de Oost-Indische Compagnie; deze trad zelfstandig op tegen de Staten-Generaal ⁴⁾ en een

¹⁾ Myer. Instructie voor Pieter Both 1609. Approbatie van de Staten-Generaal: bldz. 22.

²⁾ Tot 1650 was de Gouverneur-Generaal lid van de Raad van Indië; daarna staat hij er buiten.

De Gouverneur-Generaal werd het opperhoofd van de gansche regeering; de Raad van Indië heette: de bijgevoegde Raden.

³⁾ Myer: bldz. 7.

⁴⁾ O. a. zijn de instructies van 1632 en 1650 niet meer aan de bekrachtiging van de Staten-Generaal onderworpen.

krachtig Gouverneur-Generaal deed dit tegenover de Heeren Zeventien.

Immers kon de Gouverneur-Generaal bezwaarlijk wachten op instructies uit het Vaderland en handelde dientengevolge naar eigen inzicht, vaak met terzijdestelling van den Raad ¹⁾).

De bevoegdheid wettelijke regelingen te treffen werd aan den Gouverneur-Generaal in Rade toegekend. Uitdrukkelijk wordt dit vermeld in de instructie van 1617, art. 80 ²⁾. De Gouverneur-Generaal in Rade moet het belang van de Compagnie behartigen:

„Daartoe zylieden ook zullen maken zoodanige keuren, ordonnanciën en instructiën als zylieden ten dienste van de Compagnie en tot welstand van hunne dienaren zullen noodig achten”.

Men ziet een vrijwel algemeene bevoegdheid. De instructie van 1650 luidt ongeveer hetzelfde; alleen wordt daarin de plicht opgelegd een copie van de resoluties op te zenden naar het Vaderland, waardoor dus hooger toezicht op de indische wetgeving kon worden uitgeoefend ³⁾).

De verdere geschiedenis toont een steeds geringere inmenging van de Nederlandsche besturen in Indische aangelegenheden.

In 1611 ontmoeten wij reeds het concordantie beginsel; de Heeren Zeventien verzochten „om die rechten en wetten te doen observeeren, die in Hollant geobserveert zyn”.

In 1625 deed De Carpentier dit „zooveel eenigszins praktikabel zy”; en voorzoover wettelijke voorschriften, in Indië tot stand gebracht, in de materie niet voorzagen.

De codificaties van 1642 en 1766 zijn nooit bekrachtigd.

Dan komt de inzinking.

¹⁾ Neerlands-Indië: Stibbe, Colijn, bldz. 31.

²⁾ Myer: bldz. 45.

³⁾ Myer: bldz. 106.

De Staten-Generaal zagen zich kort voor de omwenteling plots gesteld voor een ontredderd koloniaal bezit.

Een Staatscommissie stelde ingrijpende hervormingen voor; Commissarissen-Generaal zouden worden uitgezonden om te redden, wat te redden was ¹⁾. (1792.) Het bleef bij het voornemen. De omwenteling van 1795 brak met het oude. Het bestuur van de Oost-Indische Compagnie werd ontslagen en een „Comité tot de zaken van Oost-Indischen handel en bezittingen” ingesteld. De Staatsregeling van 1798 verklaarde al de bezittingen van de Oost-Indische Compagnie eigendom van den Staat. Het bestaande bestuur werd gehandhaafd. tot tijd en wijle de wet met een nieuwe regeling zou zijn gekomen ²⁾. Een nieuwe Raad werd ingesteld en door het Uitvoerend Bewind belast met het opperbestuur; de wet zou de bevoegdheden van den Raad en van de Indische Regeering regelen. Hetgeen niet is geschied.

De elkaar snel opvolgende Staatsregelingen en Charters, tot stand gekomen tusschen 1798 en 1815, houden weinig nieuws in. Steeds is de *Gouverneur-Generaal in Rade* bevoegd wetten, reglementen en ordonnanties te maken „mits aan den inhoud van het Charter niet contrarieerende” ³⁾.

Vermelding verdient de instelling van een Ministerie van Koloniën in 1806. Merkwaardig is, dat de republikeinsche Staatscommissie van 1803 een éénhoofdig gezag in Indië boven een collegiale regeeringsvorm te verkiezen achtte ⁴⁾.

§ 2. De periode 1814—1848

Ook voor de koloniën bracht de instelling van de monarchie in 1814 verandering mede. De oude uiter-

¹⁾ Prof. Mr. J. de Louter. Handboek van het Staats- en administratief recht van Nederlandsch-Indië, 6e druk 1914, bldz. 71.

Dit werk wordt verder aangehaald als: de Louter.

²⁾ Raad van Aziatische bezittingen en établissements.

³⁾ O. a. Charter 1803; artikel 6.

Myer, bldz. 227.

⁴⁾ Myer, bldz. 162.

lijke vormen werden in Indië gehandhaafd; de Gouverneur-Generaal en de Raad van Indië werden bestemd; de regeering van uit Nederland was echter geheel anders geregeld.

Geen collegiaal bestuur als van de Heeren Zeventien, geen Staatscommissies als in den aanvang van de Bataafsche Republiek, geen deelname aan de regeering der koloniën door een vertegenwoordigend Lichaam, als bij de Grondwet van 1798 was vastgesteld.

Aan den Souvereinen Vorst, in 1815 den Koning, was het Opperbestuur over de koloniën opgedragen. Een opperbestuur, dat zoowel bestuur als wetgeving in zich besloot en geen verantwoordelijkheid aan de Staten-Generaal kende.

De uitoefening van dat opperbestuur kon zich echter vooral in de eerste jaren niet uiten in directe regelingen. Met de toestanden in Indië was men hier, vooral door het Engelsche Tusschenbestuur, in het geheel niet op de hoogte.

Willem I belastte dan ook drie Commissarissen Generaal een volledige regeling van koloniale zaken te treffen. Een uitgebreide bevoegdheid stelde hen in staat daartoe maatregelen te nemen; zelfs konden zij afwijken van het door den Vorst gegeven: „Reglement op het beleid der Regeering”. Dit Reglement was een trouwe navolging van het Charter van 1803.

Het door de Commissarissen-Generaal ontworpen Regeeringsreglement werd in 1818 ingevoerd, waarop nadere goedkeuring van den Koning noodig was.

De plaats, die dit Regeeringsreglement aan den Gouverneur-Generaal toekende, verschilde niet veel van zijn vroegere positie; eerst gezagsdrager in naam der Oost-Indische Compagnie, nu vertegenwoordiger van den Koninklijken Opperbestuurder.

Het verschil berustte hierin, dat sinds de Fransche Revolutie ook in ons land de leer van de scheiding der machten aanhang had gevonden en sinds 1803 was de *Gouverneur-Generaal alleen* het hoogste Uitvoerend Ge-

zag; het wetgevend Gezag werd uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade ¹⁾. Het Regeeringsreglement van 1818 kende den Gouverneur-Generaal als hoogsten gezagsdrager in naam des Konings; echter was hij alleen in Rade bevoegd bepalingen van wetgevenden aard te maken, waarbij hij rekening te houden had met het Regeeringsreglement, verordeningen en bepalingen, door de Commissarissen-Generaal uitgevaardigd, terwijl de Koning altijd bevoegd was hem bevelen te geven, o. a. om van de bovengenoemde bepalingen af te wijken ²⁾.

De Gouverneur-Generaal in Rade bezat hiermede een vrij groote competentie; een uitgebreid terrein lag voor regeling open.

Hij regelde de belastingen, de wijze van heffing, het muntstelsel, hij bezat zelfs het budgetrecht.

De macht van den Gouverneur-Generaal werd aanzienlijk vergroot door het recht den Raad van Indië ter zijde te stellen en naar eigen gevoelen te besluiten ³⁾.

De vrijheid, den Gouverneur-Generaal zoowel alleen als in Rade gelaten, was dus niet gering. De Koning kon echter steeds ingrijpen en deed dat dan door het zenden van een Commissaris-Generaal, die een bijna onbeperkt gezag kon uitoefenen.

Du Bus, als zoodanig uitgezonden, trok het Regeeringsreglement van 1818 in, daar het nimmer aan de bekrachtiging des Konings was onderworpen en de Indische Regeering van de beginselen, in dat Regeeringsreglement neergelegd, was afgeweken ⁴⁾.

De Gouverneur-Generaal ging eenigszins in betekenis achteruit; het budgetrecht werd o.a. aan de Indische Regeering ontnomen en de Koning behield zich dit recht voor ⁵⁾. Van den Bosch, die inmiddels was

¹⁾ Charter van 1803: art. 5 en 6.

²⁾ R. R. 1818: artt. 1 en 16.

³⁾ R. R. 1818: art. 12.

⁴⁾ Myer: bldz. 429.

⁵⁾ Cf. R. R. 1818: art. 17 en R. R. 1827: art. 17.

Van Helsdingen: Koning en Gouverneur-Generaal: bldz. 22: „Alleen bij staking van stemmen had hij (de G. G.) beslissende stem”. Dit is niet juist. Cf. R. R. 1827: art. 12.

opgetreden, ondervond vrij veel tegenstand van den Raad van Indië (Merkus) bij de invoering van het Cultuurstelsel. Hij adviseerde den Koning den Raad in zijn macht te beperken; het resultaat was het Regeeringsreglement van 1836. De Raad ging als mederegeerend lichaam ten onder en werd adviseur.

De Gouverneur-Generaal werd de eenige machtsdrager in Indië; alleen oefende hij ook de wetgevende macht uit.

Men onderschatte hierbij echter den invloed van den Koning niet; Willem I wist van regeeren ³⁾.

³⁾ De Louter: bldz. 79.
Van Helsdingen: Koning en Gouverneur-Generaal in het N. I. Staatsrecht, bldz. 24.

HOOFDSTUK II

DE GRONDWET VAN 1848 EN HET REGEERINGSREGLEMENT VAN 1854

§ 1. De Grondwet van 1848

Nadat bij de Grondwet van 1840 aan de Staten-Generaal een zeer geringe bevoegdheid aangaande de koloniën was verleend, volgde bij de Grondwetsherziening van 1848 een wijziging van het koloniaal bewind.

De strooming, die streefde naar beperking van de macht van de Kroon, wenschte dit ook op koloniaal gebied. Voorop ging ook hier Thorbecke. Hij wenschte den term „Opperbestuur” te verklaren volgens de leer van Montesquieu en eischte dientengevolge onttrekking van wetgevende bevoegdheid aan den Koning in koloniale zaken; hij wenschte dat alle wettelijke materie door den algemeenen wetgever zou worden geregeld.

Zoo kwam hij er dan ook toe naar aanleiding van het Regeeringsvoorstel tot Grondwetsherziening¹⁾ de daarin voorkomende bepalingen: „Andere onderwerpen, deze koloniën en bezittingen betreffende, daarvoor *vatbaar* bevonden, kunnen door de wet geregeld worden” aldus uit te leggen, dat alles, wat wettelijke materie was, daardoor vatbaar was en dus bij de wet geregeld diende te worden.

De Regeering en de meerderheid der Kamer ging dit echter te ver; de laatste bleek zelfs zeer huiverig. Onmiskienbaar, zegt De Louter, was de strekking om veel-
eer tegen uitbreiding dan tegen beperking van den in-

¹⁾ Ontwerp van art. 41; ingediend 20 Juni 1848.

vloed der wetgevende macht te waken¹⁾. De meening van Thorbecke vindt men ook in het Voorloopig Verslag: „Sommigen meenen, dat de gewone wet bijna alwat de overzeesche bezittingen betreft zonder gevaar kan regelen, mits slechts aan den Gouverneur-Generaal de handen niet te zeer gebonden werden en dezen dus bij de wet zelf een zeer ruime macht werd toegekend²⁾.

De Memorie van Antwoord zeide echter: (Door onbekendheid met de toestanden aldaar kan niet veel door de wet geregeld worden) en verder moet de toekening van een ruime macht aan den Gouverneur-Generaal wel in het Reglement op het Beleid der Regeering aanwezig zijn, doch zoolang de Minister en niet de Gouverneur-Generaal verantwoordelijk is, moet die macht aan zekere beperking onderworpen zijn³⁾.

De groote stap nu van 1848 is, dat de moederland-sche wetgever een aandeel heeft gekregen in het beheer der koloniën.

De koloniale artikelen luiden:

Artikel 59:

De Koning heeft het Opperbestuur der koloniën en bezittingen van het rijk in andere werelddeelen.

De Reglementen op het beleid der Regeering aldaar worden door de wet vastgesteld.

Het muntstelsel wordt door de wet geregeld.

Andere onderwerpen, deze koloniën en bezittingen betreffende, worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.

Artikel 60:

De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van het beheer dier Koloniën en bezittingen en van den staat, waarin zij zich bevinden.

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

¹⁾ De Louter: bldz. 95.

²⁾ Handelingen: 1847—1848: bldz. 478.

³⁾ Dito: bldz. 572.

Het „Opperbestuur bij uitsluiting” is dus geëindigd. Voortaan zullen de Staten-Generaal mede hun stem doen gelden. Een stem van overwicht.

Wel hun voornaamste taak is het vaststellen van het Reglement op het beleid der Regeering aldaar.

„De Reglementen op het beleid der Regeering, zegt de Memorie van Toelichting, kunnen worden beschouwd als uitmakende de Grondwet der bezittingen en Koloniën”.

Deze koloniale Grondwet diende nu opgebouwd op de basis van de artikelen 59 en 60 van de Grondwet. Als organen worden daar genoemd de Wetgevende Macht en de Koninklijke Opperbestuurder.

De wet had als taak:

1. Het vaststellen van het Regeeringsreglement.
2. Het muntstelsel.
3. De comptabiliteitswet.
4. Regeling van andere onderwerpen, die dat bij de wet behoefden, een blanco-formule.

De competentie van den wetgever is hierdoor begrensd en aldus negatief te definieeren:

Elk onderwerp, niet door de Grondwet aan de wet opgedragen of niet door de wet geregeld, kan door een ander orgaan worden geregeld.

Welk orgaan is dat nu?

„De Koning”, zegt Mr. Nederburgh en hiermede zijn wij gesteld voor de vraag, of wij de delegatieleer van den Utrechtschen hoogleeraar hebben te aanvaarden, een leer, die hoewel juridisch verdedigbaar, geen aanhang heeft gevonden.

Daar deze leer nauw verband houdt met de bevoegdheden van den Gouverneur-Generaal, ook op wetgevend gebied, mogen hier eenige beschouwingen volgen.

Op de vraag, welk orgaan tot regelen bevoegd was op het terrein, dat niet aan de wet was voorbehouden of niet daardoor was geregeld, antwoordt Mr. Nederburgh dus „de Koning” en met den tekst van de Grondwet stemt dat overeen. Immers slechts de wet-

gevende macht en de Koning worden daar als organen voor de Koloniën genoemd en logisch zal men, wat niet behoort tot de competentie van de wet, aan den Koning als bevoegdheid toekennen.

Mr. Nederburgh zegt nu: „De bevoegdheid des Konings op het gebied van wetgeving voor Indië werd door de Grondwet sinds 1848 gehandhaafd en alleen hierdoor beperkt, dat alwat de Nederlandsche Wetgevende Macht reeds had geregeld of volgens de Grondwet moest regelen, uit den aard der zaak buiten de grenzen der Koninklijke bevoegdheid viel.” En verder: „De Grondwet kende voor de Koloniën slechts wetgevende bevoegdheid toe aan den Koning en aan de Wetgevende Macht en deze toekenning beteekende naar wetgevingsstijl een verplichting dier twee en onbevoegdheid van alle overigen. De gewone wetgever mag de bepalingen der Grondwet niet wijzigen, noch aanvullen, noch buiten werking stellen. Als derde wetgever kon de Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië dus niet bevoegd zijn dan alleen, wanneer hij als gedelegeerde des Konings optrad, daar het scheppen van een zelfstandigen wetgever voor Indië in strijd ware geweest met de Grondwet”.

Mr. Kleintjes tracht artikel 59 Grondwet 1848 nu anders uit te leggen; Mr. Nederburgh heeft echter deze wijze van verklaring der Grondwet m. i. afdoende bestreden ¹⁾).

Ook het beroep van Mr. Kleintjes op het artikel 48 der Regeeringsreglementen voor West-Indië stoot de delegatieleer niet om, wat Dr. Logemann ook toeeft. Deze schrijft hieromtrent:

Behartigingswaard komt mij voor, hetgeen de schrijver (Mr. Nederburgh) mededeelt over het argument, ontleend aan het Regeeringsreglement voor Suriname, artikel 48, lezing 1901.

¹⁾ Eenige Hoofdlijnen van het Ned. Indisch Staatsrecht, door Dr. (Mr.) Nederburgh, 1923, blz. 144. Verder aangehaald als: „Hoofdlijnen”.

Uit de wet zelf kan men de Grondwet niet verklaren. En beroept men zich op het inzicht van den wetgever, dan moet men erkennen, dat deze zich zeer wankelmoedig heeft gedragen. Het argument blijve dus liever terzijde ¹⁾).

Mr. Nederburgh erkent ook, dat de gewone wetgever meermalen inbreuk heeft gemaakt op 's Konings grondwettelijke bevoegdheid ten aanzien van de koloniën. „Hoe dikwijls dit ook geschied zij, opzettelijk of door onnadenkendheid, hierdoor kon het door de Grondwet vastgestelde recht niet worden opgeheven of verminderd” ²⁾).

Stellen wij de quaestie scherp, dan komen wij tot de conclusie, dat de delegatieleer staat of valt met de beteekenis van artikel 59.

De vraag is, of dit artikel den gewonen wetgever de gelegenheid opende het Koninklijke Opperbestuur te regelen, eventueel te beperken door aan den Gouverneur-Generaal zelfstandige bevoegdheden te verleen.

Deze bevoegdheid van de wetgevende macht zou dan af te leiden zijn uit de opdracht een reglement op het beleid der Regeering vast te stellen of uit het laatste lid van artikel 59.

Mr. Nederburgh verwerpt echter deze veronderstelling en betoogt, dat het Regeeringsreglement was een reglement op het beleid der Regeering aldaar (d.i. in de Koloniën), terwijl daarentegen de macht des Konings al geregeld was in de Grondwet ³⁾ en dientengevolge een regeling bij de wet volgens het laatste lid niet mocht tornen aan de grondwettelijke bevoegdheden des Konings.

Hier moge ik nu wijzen op de bestrijding van Mr. Nederburgh's leer door Dr. Logemann.

¹⁾ Logemann: bldz. 251. Ind. Tijdschrift v. h. Recht. Maart 1928.

²⁾ De Nieuwe Staatsinrichting van Ned. Indië (Doorgetrokken Hoofdlijnen) door Dr. (Mr.) I. A. Nederburgh. Verder aangehaald als: „Doorgetrokken Hoofdlijnen”, bldz. 31.

³⁾ Dito bldz. 28.

Deze vraagt zich evenals Mr. Kleintjes af, of niet evenals het oppergezag over land- en zeemacht het koloniaal Opperbestuur voor inperking vatbaar was. Was dan speciaal ten aanzien van de Koloniën voor den wetgever de deur slechts op een kier geopend?

De Grondwet zegt ook, dat de wet kan regelen naar behoefte en zou de wetgever dan in of buiten het Regeeringsreglement, daarbij niet, als voor Nederlandsche verhoudingen, 's Konings bevoegdheid mogen regelen?

Hier kan ik mij bij de meening van Dr. Logemann aansluiten om hetgeen nu volgt. Ik merkte op, dat de theorie van Mr. Nederburgh overeenkwam met den tekst der Grondwet en ik bedoelde dit in dien zin, dat de Grondwet zich aldus laat uitleggen. Ik meen echter dat de Grondwetgever van 1848 een regeling, waarbij 's Konings bevoegdheden werden beperkt of het toekennen van een zelfstandige bevoegdheid aan den Gouverneur-Generaal (en dus onttrekken aan den Koning) niet heeft willen uitsluiten.

Ik kan mij daarvoor beroepen op dezelfde passage uit de Memorie van Antwoord als boven:

De toekenning van een ruime macht aan den Gouverneur-Generaal moet wel in het Reglement op het beleid der Regeering aanwezig zijn, doch zoolang de Minister verantwoordelijk is en niet de Gouverneur-Generaal moet die macht aan zekere beperking onderworpen zijn.

De Regeering spreekt hier nu zelf van een „toekennen” van macht. Volgens Mr. Nederburgh echter mocht de wetgever van het Regeeringsreglement alleen de wijze van uitoefening regelen van de bevoegdheden, die de Koning had gedelegeerd aan den Gouverneur-Generaal. De Koning kon dan echter alleen „toekennen” en niet de wetgever, want „toekennen” bedoelt verleenen van macht, van zelfstandige bevoegdheid.

Hier wil echter de voorsteller van de Grondwetsherziening dit laten geschieden door den gewonen wetgever.

Kan dit geschieden bij de vaststelling van het Regeeringsreglement, dan kan het ook bij een andere wet, daar immers dit reglement bij een wet gewijzigd kan worden en zoonoodig uitgebreid. Waar Mr. Nederburgh zich beroept op de bedoeling van den Grondwetgever, moge ik een beroep op denzelfden daarnaast stellen.

En concludeer ik, dat zoowel volgens lid 1 als lid 4 van artikel 59 Grondwet een bevoegdheid aan het grondwettelijk Opperbestuur kan worden onttrokken en aan den Gouverneur-Generaal als zelfstandige bevoegdheid kan worden toegekend.

§ 2. Het Regeeringsreglement van 1854

Dichter, dan velen denken, staat het Regeeringsreglement van 1854 bij de leer van Mr. Nederburgh.

Een eenvoudige beschouwing daarvan toont gemakkelijk aan, hoe zeer de Kroon den Gouverneur-Generaal volkomen afhankelijk kan maken van hare bevelen.

Dat dit niet de bedoeling is geweest, is zeker. Dat niettemin de wet van 1854 dit resultaat bracht, vindt zijn oorzaak, zoowel in de geschiedenis van het ontwerp zelf, als in de Grondwet van 1848.

Bij het samenstellen van een ontwerp Regeeringsreglement werd de Regeering geplaatst voor de keuze, hetzij over te gaan tot een geheel nieuw wetsontwerp, waarbij met verwijzing naar discussies bij de herziening van de Grondwet van 1848 de Nederlandsche Grondwet als voorbeeld kon worden genomen (immers noemde de Regeering daar het Regeeringsreglement een Grondwet voor de Koloniën¹⁾), hetzij de oude Regeeringsreglementen (met name dat van 1836) te herzien en in overeenstemming te brengen met de gewijzigde staatsrechtelijke verhoudingen t.o.v. de Koloniën.

De keus viel op het laatste; de groote bezwaren

¹⁾ Men vindt dit ook herhaalde malen in de Handelingen over het Regeeringsreglement o.a.: Keuchenius II bldz. 26, 73, 210, 317, 327. Handelingen van de Staten-Generaal: Memorie van Toelichting van het Wetsontwerp tot Grondwetsherziening no. 2 1848.

verbonden aan het maken van een geheel nieuw ontwerp, zullen hier hun invloed wel hebben doen gelden. Echter is deze daad m. i. te betreuren.

Niet, dat ik een getrouw volgen van de Nederlandsche Grondwet zou hebben toegejuicht; dezelfde gebreken, die onze Grondwet aankleefden, zouden ook het Regeeringsreglement zijn binnengeslopen.

Iets geheel nieuws zou echter veel helderder de nieuwe beginselen tot uiting hebben doen komen.

Een navolging der Grondwet zou den wetgever gebonden hebben aan volgorde en methode. De omwerking echter van het bestaande Regeeringsreglement bracht met zich mee het inwringen van nieuwe begrippen tusschen oude stelsels en niet zonder te betreuren gevolgen.

De oude Regeeringsreglementen, als instructies aan den Gouverneur-Generaal meegegeven, bonden den Gouverneur-Generaal in volkomen zin aan zijn lastgever, de Kroon; bevoegdheden konden hem door den Opperbestuurder even gemakkelijk worden toegekend als ontnomen; boven hem was geen hoogere macht, waaraan de Gouverneur-Generaal bevoegdheden kon ontleenen of waarbij bij verschil van meening de Gouverneur-Generaal in appèl kon komen. Hier was dus ook sprake van een zuivere gedelegeerde macht, waarbij de Opperbestuurder alle bevoegdheden, die hij den Gouverneur-Generaal had verleend, zich zelf ook bleef toekennen en hij dus altijd kon ingrijpen en zelf tot uitoefenen daarvan kon overgaan. 't Is niet moeilijk in te zien, dat een reglement op deze principes gebaseerd, al zeer moeilijk om te werken is, wanneer daarin als grondslagen moeten gelden, dat allereerst de Opperbestuurder de hoogste plaats moet inruimen voor de Wetgevende Macht, deze laatste bevoegd zal zijn taak en bevoegdheid van den Koning vast te stellen en te beperken en voorts aan den Gouverneur-Generaal een zelfstandige positie moet worden gegeven.

De opgave was niet alleen moeilijk, zij bleek ook tè moeilijk.

Bij de behandeling in de Staten-Generaal is het Reglement niet opzettelijk, maar wel in feite niet in overeenstemming gebracht met de grondwettelijke beginselen.

Angstig heeft men vermeden de taak en de bevoegdheid van Kroon en Gouverneur-Generaal scherp te omgrenzen.

Bij de bespreking van de wetgevende macht, zegt Grashuis:

„Voor den Gouverneur-Generaal zijn reeds bepaalde grenzen aangegeven, want hij regeert „op den voet en onder de bepalingen van het Regeeringsreglement”. en is daarbij tevens gebonden aan de Grondwet en mede aan de bevelen des Konings, Dien hij in Indië vertegenwoordigt”¹⁾. Maar het Regeeringsreglement omschrijft zijn bevoegdheid geenszins; want bijna overal, waar wettelijke regeling wordt vereischt, schrijft het Regeeringsreglement regeling voor bij: Algemeene Verordening²⁾.

Dit nu kan volgens de wet zelf³⁾ zijn: een wet, vastgesteld door de Wetgevende Macht in Nederland, een Koninklijk Besluit, vastgesteld door den Koning alleen, en een Ordonnantie, vastgesteld door den Gouverneur-Generaal³⁾. De Louter zegt hierover:

Het Regeeringsreglement heeft wel het koloniaal bestuur georganiseerd, doch geenszins de grenzen getrokken van de bevoegdheid der onderscheiden organen.

Schroom om menig brandend vraagstuk principieel

¹⁾ De Staatsinstellingen van Nederlandsch Indië door Mr. G. J. Grashuis (1898) bldz. 19.

Verder aangehaald als Grashuis.

²⁾ Uitzonderingen vormen de artikelen 23, 26, 33, 53, al. 2, 57, 75 al. 2 en 109.

Margadant bespreekt deze quaestie ook en stelt tegenover deze artikelen een lijst van artikelen, die regeling voorschrijven bij Algemeene Verordening.

Zie: Het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, toegelicht door Mr. C. W. Margadant. I bldz. 145. Verder aangehaald als Margadant.

³⁾ Regeeringsreglement 1854 artikel 31.

op te lossen leidde er toe de beslissing aan een anderen wetgever op te dragen zonder dezen tevens ondubbelzinnig aan te wijzen.

De Regeering had aanvankelijk voorgesteld daartoe in den regel den Koning bevoegd te verklaren en Hem bv. de wetgeving in burgerlijk en strafrecht, de belastingheffing, de regeling der onteigening, der drukpersvrijheid e. d. m. over te laten.

Het verwijt der oppositie, dat hiermede zou bedoeld zijn den Rijkswetgever uit te sluiten en niet, zooals de Regeering terecht beweerde de wetgevende macht van den Gouverneur-Generaal te beperken, gaf te kwader ure aan de Regeering aanleiding de uitdrukking „Koninklijke Besluiten” door „Algemeene Verordening” te vervangen en aldus de kiem te planten van een onoplosbaren strijd over de tot regelen geroepen macht bij elk gewichtig koloniaal belang, dat voorziening vereischte, en niet uitdrukkelijk aan deze of gene autoriteit was opgedragen. Aldus heeft het Regeeringsreglement de fout van de Grondwet herhaald en het daaruit voortvloeiend bezwaar verdubbeld; immers nevens de onzekere grensscheiding van de wetgevende macht van den Rijkswetgever en den Koning is thans een even ongewisse grens tusschen de wetgevende macht des Konings en die van den Indischen wetgever gevoegd ¹⁾.

De grenzen door het Regeeringsreglement aan den Gouverneur-Generaal als wetgever gesteld, zijn dus m. i. al zeer vaag en allerminst bepaald te noemen.

In de Grondwet zal de Gouverneur-Generaal in 't geheel niet de begrenzing van zijn competentie te zoeken hebben; uiteraard is de Grondwet zeer beknopt en bovendien blijkt het Regeerings-Reglement de bedoeling van den Grondwetgever al zeer weinig zuiver te hebben weergegeven.

Noch het Regeeringsreglement, noch de Grondwet bieden dus den Gouverneur-Generaal eenige houvast.

¹⁾ De Louter: bldz. 108. Zie ook Margadant I bldz. 135.

De bevelen des Konings wel?

Zeer zeker heeft de Koning zich te houden aan de Grondwet en het Regeeringsreglement, maar de vrijheid, Hem daardoor gelaten, stelt Hem in staat elke zweem van zelfstandigheid van den Gouverneur-Generaal te bannen. Immers heeft de wet iets niet geregeld of ter regeling aan zich voorbehouden, dan zijn de Koning en de Gouverneur-Generaal bevoegd.

De Koning nu kan regelen bij Koninklijk Besluit en tengevolge van een dergelijke regeling is de Gouverneur-Generaal onbevoegd op het terrein, dat het onderwerp van die regeling uitmaakt ¹⁾). Voorts kan de Koning den Gouverneur-Generaal gelasten een ordonnantie vast te stellen en hem daaromtrent de meest uitgebreide voorschriften geven, zoodat de Gouverneur-Generaal slechts uitvoerder is van 's Konings bevelen. Tenslotte kan de Koning door een Koninklijk Besluit een bestaande ordonnantie vervangen ²⁾).

De bevelen des Konings in het Regeeringsreglement vermeld, zijn aan geen bepaalden vorm gebonden; instructies per brief waren dus even verplichtend als waren zij neergelegd in een Koninklijk Besluit. Bovendien heeft er altijd, zoolang het Regeeringsreglement van 1854 heeft gegolden, een instructie bestaan voor den Gouverneur-Generaal, welke echter nooit is gepubliceerd.

Een enkele bepaling, hier van belang, is uitgelekt, waarbij de Koning zich alle regelingen van alle onderwerpen, die niet uitdrukkelijk door den wetgever aan zich waren getrokken of aan den Gouverneur-Generaal toegekend, voorbehield en waardoor dus de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal al wederom een meer beperkte omvang kreeg.

Ik kan mij dan ook aansluiten bij de conclusie die Prof. de Louter trekt:

„Handhaaft men het zuiver autocratisch stelsel van

¹⁾ R. R. 1854: artikel 20.

²⁾ R. R. 1854: artikel 26.

1854, dan is het ijdele moeite en louter tijdverlies de grenzen te trekken tusschen het gebied van den Koning en dat van den Indischen wetgever en kan men volstaan met een enkel artikel, waarbij aan den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Raad van Indië alle wetgevende macht wordt toegekend, die den Koning toekomt en door Dezen aan Zijn vertegenwoordiger in Indië wordt overgedragen”.

Ziehier de leer van Mr. Nederburgh in de practijk.

Vaak is bij deze aangelegenheid ook ter sprake gebracht, of de Gouverneur-Generaal gebonden is door een Ministerieele aanschrijving.

Op dit vraagstuk doelde ik, toen ik neerschreef, dat de Grondwetsherziening van 1848 mede de oorzaak was, dat de nieuwe koloniale beginselen, in diezelfde Grondwet neergelegd, niet tot hun recht konden komen.

De Ministerieele Verantwoordelijkheid deed ook hier haar invloed gelden.

De reeds meermalen aangehaalde Memorie van Antwoord merkte reeds op, dat de macht van den Gouverneur-Generaal aan zekere beperking onderworpen diende te zijn, zoolang de Minister en niet de Gouverneur-Generaal verantwoordelijk was.

Voor het koloniaal beleid bestond dus ook verantwoordelijkheid aan de Staten-Generaal. Hiermede is m. i. de zaak beslecht.

Artikel 37 van het Regeeringsreglement luidt:

„De Gouverneur-Generaal is, met opzigt tot de uitoefening van zijne waardigheid verantwoordelijk aan den Koning, onverminderd het regt tot vervolging bij artikel 159 der Grondwet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegekend”.

De Memorie van Toelichting op het Regeeringsreglement zegt echter zelf:

De Gouverneur-Generaal is verantwoordelijk aan den Koning. Neemt de Koning in eenig voorkomend geval verantwoording door den Gouverneur-Generaal

afgelegd, als geldig aan, dan gaat de verantwoordelijkheid over op den Minister, door wien het goedkeurende besluit is gecontrasigneerd ¹⁾. Zoo is dan ook in feite de uitoefening van het Opperbestuur overgedragen op den verantwoordelijken Minister en zal de Koning steeds voor elk besluit of opdracht een Minister dienen te hebben, die tegenover de Staten-Generaal de verantwoordelijkheid daarvoor op zich neemt. Een Ministerieele aanschrijving zal dus voor den Gouverneur-Generaal bindend zijn.

Thorbecke zei hier dan ook over:

Ministerieele aanschrijving en Koninklijke bevelen zijn species van hetzelfde genus; zij zijn beiden een wilsverklaring van het Opperbestuur, dat uitgeoefend wordt door den Minister en voor die uitoefening is de Minister verantwoordelijk aan de Kroon en aan de Staten-Generaal ²⁾.

Moet nu de Minister van Koloniën zich altijd beroepen op een machtiging van den Koninklijken Opperbestuurder?

Volgens artikel 38 Regeeringsreglement (oud) mogen Gouverneur-Generaal en Koning niet direct met elkaar in aanraking komen.

Door den Minister te vragen naar een koninklijke machtiging raakt de Gouverneur-Generaal de verhouding tusschen Kroon en Minister en daarover heeft niemand te oordeelen.

De Gouverneur-Generaal mag dit dan ook niet vragen ³⁾.

De Louter merkt hierover nog op:

Het Opperbestuur wordt niet door den Koning zelf, maar in Zijn naam door den Minister van Koloniën uitgeoefend.

Uit een staatsrechtelijk oogpunt zijn beide één; de Koning handelt nooit zonder Zijn Minister,

¹⁾ Keuchenius, II bldz. 219.

²⁾ Margadant, bldz. 246 e. v.

³⁾ Dito.

de Minister handelt steeds namens den Koning, ook al wordt dit niet uitdrukkelijk gezegd.

De Minister is echter verantwoordelijk.

Hij kan zijn onderteekening weigeren; de Koning zal alsdan van zijn voornemen moeten afzien of den onwilligen Minister moeten ontslaan ¹⁾).

Bij verschil van meening tusschen Gouverneur-Generaal en Minister van Koloniën zal de eerste dan ook de uitspraak des Konings niet kunnen inroepen, daar immers de Koning voor Zijn uitspraak de medeonderteekening van den Minister noodig heeft.

Dat nu door den Minister van Koloniën een sterken druk op den Gouverneur-Generaal zou worden uitgeoefend, was geenszins denkbeeldig; de koloniale aangelegenheden kwamen nu ook volledig in de Kamer ter sprake.

Er werd geïnterpelleerd en de behandeling van de Indische begrooting vormde op zich een uitnemende gelegenheid de wenschen van de Kamer betreffende koloniaal beleid kenbaar te maken.

De Minister had tegenover de Volksvertegenwoordiging zijn houding te bepalen en was genoodzaakt den Gouverneur-Generaal de richting van het door hem te voeren beleid aan te wijzen, welke door de Staten-Generaal was aangewezen.

Al bleven conflicten niet uit, de Staten-Generaal wisten steeds hun wil door te drijven en steeds hebben wij een toenemende bemoeienis van de Staten-Generaal ten aanzien van de koloniën kunnen waarnemen.

Bedenken wij hierbij, hoe huiverig de Kamer zich in 1848 toonde zich met koloniale zaken in te laten, dan constateeren wij, dat met de belangrijkheid van de koloniën voor het Moederland de belangstelling van de Staten-Generaal in evenredige verhouding groeide.

Was de Koning dus verplicht de richtlijnen te volgen aangegeven door de Staten-Generaal, als hoogste gezag, de Gouverneur-Generaal moest twee heeren dienen, in

¹⁾ De Louter: bldz. 177.

dien zin dat hij zijn macht aan beiden ontleenen moest en aan beiden verantwoording schuldig was ¹⁾).

Deze verantwoordelijkheid was direct ten aanzien van den Koning, indirect ten aanzien van de Staten-Generaal, n.l. via den Minister.

Deze is, zegt de Louter, voor het gansche koloniale bestuur verantwoordelijk aan de Staten-Generaal; niet aansprakelijk voor elke zelfstandige daad der Indische Regeering, maar wel degelijk voor de houding, die hij tegenover deze aanneemt, onverschillig of deze zich in doen of laten openbaart ²⁾).

In de Handelingen van 1854 vindt men over deze quaestie het volgende:

De Gouverneur-Generaal is verantwoordelijk aan den Koning. Neemt de Koning in eenig voorkomend geval de verantwoording, door den Gouverneur-Generaal afgelegd, als geldig aan, dan gaat de verantwoordelijkheid over op den Minister, door wien het goedkeurende besluit is gecontrasigneerd.

Heeft het tegendeel plaats, dan blijft de verantwoordelijkheid kleven op den Gouverneur-Generaal ³⁾).

„Zoodra nu blijkt, dat de Minister van Koloniën in gevoelen verschilt met den Gouverneur-Generaal omtrent het beleid der regeering en de Minister dat te kennen geeft, blijft den Gouverneur-Generaal niets anders over dan af te treden, omdat er dan niemand is, die de verantwoordelijkheid voor zijn handelingen durft dragen in het Parlement” ⁴⁾).

Een maatregel van den Gouverneur-Generaal genomen op last van den Minister, treft bij een politiek votum alleen den Minister. Een maatregel door den Gouverneur-Generaal sua auctoritate genomen, en stelt de Minister geen partij, maar laat hij de beslissing aan de Kamer over, dan treft de afkeuring uitsluitend den Gouverneur-Generaal.

¹⁾ Zie art. 37 R. R. 1854.

²⁾ De Louter, pag. 177.

³⁾ Keuchenius II bldz. 219.

⁴⁾ Margadant, bldz. 244.

Betreft het een daad van den Gouverneur-Generaal, waarvoor de Minister zich verantwoordelijk stelt alsof het zijne eigene daad ware, dan zou een afkeurend votum beiden, den Minister en den Gouverneur-Generaal treffen.

Uit het ontwikkelde volgt dat de politieke kracht van een Gouverneur-Generaal niet zoozeer moet gezocht worden in den steun dien de Minister hem verleent, dan wel in dien van de politieke partijen in het Parlement, die de draden in handen hebben waaruit het lijkkleed van een Gouverneur-Generaal geweven wordt ¹⁾.

Aan al deze ingrijpende beperkingen meende men echter nog niet voldoende waarborg te bezitten tegen eventueele „Machtswellust” van een toekomstigen Gouverneur-Generaal en verplichtte hem daarom over het vaststellen van een algemeene verordening de overeenstemming te verkrijgen met den Raad van Indië.

Na veel ups and downs geraakte zoo de oude Raad weer op den zetel en kreeg naast de gehandhaafde adviseerende taak een belangrijk aandeel aan de wetgeving.

Dat men echter aan den Gouverneur-Generaal weer de bevoegdheid heeft gegeven buiten den Raad van Indië om zijn wil door te zetten in bepaalde omstandigheden, maakte dezen voorzorgsmaatregel krachteloos.

M. i. kon men twee stelsels kiezen: of de Gouverneur in alles gebonden aan de medewerking van den Raad van Indië, of de Gouverneur-Generaal daarvan onafhankelijk.

Het derde stelsel dat men koos, heeft geen zin.

Immers koos men dit als waarborg tegen overijling en dwaling; aan den anderen kant beschouwde men terzijdestelling van den Raad van Indië in dringende omstandigheden als noodzakelijk noodrecht. Dat dit laatste noodzakelijk is, daarmee kan ik mij volkomen vereenigen.

Maar dan had men beter den Gouverneur-Generaal

¹⁾ Margadant, bldz. 246.

geheel onafhankelijk kunnen laten; als ooit gevaar bestaat voor overijling en dwaling, dan is dat het eerst het geval, als er plotseling in een noodtoestand maatregelen moeten worden getroffen. In dringende omstandigheden is het gevaar voor eigenmachtig optreden nog grooter en dus bereikte de opdracht aan den Raad van Indië als medewetgever haar doel niet en had dus geen zin.

Bovendien is dit stelsel geenszins voetstoots door de Staten-Generaal aanvaard.

De Memorie van Toelichting, die het eerste ontwerp vergezelde, vermeldde hierover:

„Dat als waarborg tegen overijling en dwaling de Gouverneur-Generaal moet worden bijgestaan door eenen Raad, te zamen gesteld uit eenen vice-president en vier leden, allen door den Koning benoemd”.

„Dat die Raad, met uitzondering alleen van de gevallen in artikel 21 en 30 van het ontworpen reglement omschreven, moet blijven een adviseerend collegie, bestemd tot voorlichting van den Gouverneur-Generaal, zonder verzwakking van de eenheid en de kracht des bestuurs en van het beginsel der persoonlijke verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal ¹⁾?”

¹⁾ Artikel 21 Ontwerp 1. Keuchenius I bldz. 6: De Gouverneur-Generaal heeft de magt, om, na raadpleging van en in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië:

1. ten aanzien van alle onderwerpen, waarvan de regeling niet door de wet geschiedt of moet geschieden, de vereischte ordonnantie vast te stellen, in overeenstemming met de bepalingen van dit Reglement en met de door den Koning gegeven bevelen;

2. onder dezelfde voorwaarden van overeenstemming met de bepalingen van dit Reglement, en onder nadere goedkeuring van de wetgevende magt in Nederland, wetten geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen wanneer daarvoor bestaat een dringende en dadelijke noodzakelijkheid;

3. in gelijker voege, doch onder nadere goedkeuring des Konings, ordonnantiën door den Koning vastgesteld of goedgekeurd geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen.

Wanneer de Gouverneur-Generaal zich niet vereenigt met het advies door den Raad van Nederlandsch-Indië omtrent deze onderwerpen uitgebragt, wordt de uitspraak des Konings door hem ingeroepen.

Art. 30. Wanneer de Gouverneur-Generaal gewigtige bedenkingen

Artikel 21 bevatte nu juist de wetgevende macht van de Indische regeering.

Het voorloopig verslag toonde dan ook een verzet over de heele linie:

Men heeft gemeend, dat volgens artikel 21 de goedkeuring van den Raad ook als vereischte beschouwd wordt in de gevallen, omschreven in het eerste lid daarvan en dat mitsdien de bedoeling van het Regeeringsvoorstel is, den Gouverneur-Generaal, telkens wanneer hij gebruik wil maken van zijne wetgevende macht, te binden aan het advies van de meerderheid van den Raad, onverminderd de zoeven vermelde bevoegdheid tot inroeping van 's Konings beslissing. In alle de afdeelingen heeft zich de meerderheid, hoewel hoogen prijs stellende op de waarborg, in de toestemming van den Raad van Indië gelegen, tegen zoodanige beperking van de macht des Gouverneurs-Generaal verklaard.

Men noemde die beperking strijdig met de beginselen, door de Regeering zelve op den voorgrond gesteld; allernadeeligst voor de goede werking van het beginsel der persoonlijke verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal, die langs dien weg zich met opzigt tot menigen verzuimden maatregel van wetgevenden aard, achter het gemis van medewerking van de zijde van den Raad zou kunnen verschuilen.

In vier der afdeelingen ging de meerderheid zoo ver, van als hare overtuiging te uiten, dat de Raad van Indië in geen geval — — — — iets meer moest zijn dan een adviseerend college ¹⁾.

heeft tegen eenig door of van wege den Koning gegeven bevel, kan hij, na den Raad van Nederlandsch-Indië te hebben geraadpleegd, en in overeenstemming met denzelve, de uitvoering van dat bevel schorsen. Hij zendt de stukken, onder bijvoeging van 's Raads advies, aan het Departement van Koloniën, en vraagt nadere bevelen.

Strekken deze tot handhaving van den eersten last, dan is de Gouverneur-Generaal tot de onverwijlde uitvoering verplicht.

¹⁾ Keuchenius II bldz. 69.

Anderen meenden, dat het autocratische gezag van den Gouverneur-Generaal niet elken breidel moest missen ¹⁾).

Merkwaardig is het nu, dat de Regeering deze algemeene oppositie wist te overwinnen.

Men meent echter en niet ten onrechte, dat de gezaghebbende Memorie van Toelichting bij het tweede wetsontwerp (samengesteld door Baud) de Kamer voor zich heeft gewonnen; althans van een dergelijk algemeen verzet tegen het voorstel is verder geen sprake meer.

Deze bijzonder duidelijke Memorie van Toelichting luidt over deze aangelegenheid:

„De Regeering meende op die wijze eene voldoende oplossing te hebben gevonden van het moeilijke vraagstuk, om aan den eenen kant in Nederlandsch Indië te vestigen eene magt, bevoegd om te voorzien in elke voorkomende behoefte aan wettelijke regeling, en aan den anderen kant te vermijden het vereenzelvigen van deze magt met die aan welke het uitvoerend gezag is toebetrouwd ²⁾).

Men noemde die beperking strijdig met de beginselen door de Regeering zelve op den voorgrond gesteld.

Welk gedeelte van het eerste ontwerp was nu in strijd met dit beginsel?

De afhankelijkheid van den Gouverneur-Generaal als koloniale wetgever van de medewerking des Raads?

Deze wordt in de hierboven ingelaschte zinsnede uitdrukkelijk genoemd, want zij is vervat in de aangehaalde artikelen 21 en 30.

En is die afhankelijkheid onbestaanbaar met eenheid en kracht?

Ware dit het geval, men zou die hoedanigheden slechts in alleenheerschingen kunnen vinden en dit toch zal wel niet beweerd worden.

¹⁾ Keuchenius bldz. 70 II.

²⁾ Keuchenius bldz. 205 II.

De persoonlijke verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal was volgens het eerste ontwerp geheel gedekt, wanneer hij een maatregel door hem nuttig geacht, aan den Raad voordroeg en met kracht ondersteunde en wanneer hij bij gemis aan overeenstemming, de eerste gelegenheid te baat nam om de beslissing des Konings te vragen. Nimmer zou de Gouverneur-Generaal zich te dezen met goed gevolg achter den Raad hebben kunnen verschuilen; diligent geweest zijnde, zou dat verschuilen hem weinig hebben gebaat".

De Regeering won het pleit en zette den Raad van Indië weer in het zadel, waaruit het Regeeringsreglement van 1836 hem wipte.

Dat echter in feite door dit stelsel de eenheid en kracht der Regeering niet werd geschaad en de waarborgen tegen overijling en dwaling niet genoeg in aantal waren, betwijfel ik ¹⁾.

Lezen wij nu artikel 20 van het Regeeringsreglement, met inachtneming van bovenstaande beschouwingen, dan is, wat er aan zelfstandige wetgevende bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal overbleef, een treurig restje, n.l. de Gouverneur-Generaal is bevoegd algemeene verordeningen vast te stellen met de volgende beperkingen.

1. Dat hij de bepalingen van het Regeeringsreglement in acht neemt;
2. Dat hij 's Konings bevelen in acht neemt;
3. Dat hij onbevoegd is ten aanzien van onderwerpen, waarvan de regeling door de wet is geschied, of
4. waarvan de regeling door de wet moet geschieden, of
5. waarin door een Koninklijk Besluit is voorzien,
6. waarvan de regeling door de wet aan den Koning is voorbehouden,

¹⁾ In Keuchenius vond ik nog een stelling, die Dirk van Hogendorp in de Staatscommissie van 1803 reeds opwierp, n.l.:

Het beperken van de magt van den Gouverneur-Generaal door allerlei waarborgen is een Europeesch begrip, oneigenaardig in eene Aziatische maatschappij. Daar is het begrip van autocratie geheel op zijn plaats en daar moet men dus zoo min mogelijk van af wijken.

7. waarvan de Koning zich de regeling zelf heeft voorbehouden (hetzij in de instructie hetzij op andere wijze),

8. dat hij over de vaststelling van een algemeene verordening overeenstemming bereikt met den Raad van Indië.

Maken wij hiervan een aftreksom dan is de uitkomst nul.

Een korte bespreking van enkele artikelen moge hier nog volgen.

Allereerst dan artikel 1 van het Regeeringsreglement:

De Regering der Koloniën en bezittingen van het Ryk in Azië, uitmakende het gebied van Nederlandsch-Indië, wordt in naam des Konings uitgeoefend door een Gouverneur-Generaal, op den voet en onder de bepalingen van het tegenwoordig reglement ¹⁾.

De Gouverneur-Generaal is de Regeering; dat sluit in zich wetgeving, bestuur en rechtspraak. De aanhef van artikel 1 van het eerste ontwerp bevatte in plaats van de term „Regeering”: „Het algemeen Bestuur”.

Margadant, verdediger van de zelfstandige positie van den Gouverneur-Generaal zegt hierover:

„De nu in artikel 1 opgenomen uitdrukking omvat meer dan de door den Minister voorgestelde. Ware diens eerste voorstel aangenomen, dan zou dat in geen enkel opzicht geschaad hebben, vermits alsdan in artikel 1 wel enkel zou zijn verklaard dat de uitvoerende macht in Nederlandsch Indië wordt uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal, maar door artikel 20 ook diens wetgevende bevoegdheid werd geregeld — — —

Was het (voorstel der Regeering: „Algemeen Bestuur”) wet geworden, dan zou artikel 1 aan den Gouverneur-Generaal hebben opgedragen de uitvoerende macht en artikel 20 de wetgevende macht.

¹⁾ R. R. 1854 art. 1 al. 1.

Immers de Gouverneur-Generaal is niet wetgever in Nederlandsch-Indië in naam des Konings, maar geheel zelfstandig in de door artikel 20 aangewezen gevallen ¹⁾."

In hoeverre men de positie van den Gouverneur-Generaal als zelfstandig moet beschouwen, is boven reeds uiteengezet.

De term „Bestuur" kan echter ook m. i. zeer goed gebruikt worden. Ook in de Indische Staatsregeling heeft men de onderscheiding: Bestuur en wetgeving, gebezigd.

Grashuis interpreteerde artikel 1 aldus:

„Nederlandsch-Indië wordt weliswaar geregeerd door den Gouverneur-Generaal, maar deze is daarom nog niet de Regeering; die is als taak, als recht en plicht tevens opgedragen aan den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië ²⁾).

Deze opvatting is natuurlijk onjuist; immers zou men deze figuur krijgen, dat de Regeering werd gevormd door Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië, doch alleen door den Gouverneur-Generaal werd uitgeoefend.

De Gouverneur-Generaal is dus zoowel het hoogste bestuurs- als het hoogste wetgevend orgaan, maar is in de uitoefening van de wetgeving gebonden aan de overeenstemming met den Raad van Indië.

De eigenlijke wetgevende bevoegdheid werd ontleend aan artikel 20. Dit artikel is in de Indische Staatsregeling in het geheel niet overgenomen. Eveneens artikel 29. Dit artikel verplichtte den Gouverneur-Generaal overeenstemming te verkrijgen met den Raad van Indië voor de vaststelling, wijziging, uitlegging, schorsing en intrekking door den Gouverneur-Generaal van alle algemeen verbindende verordeningen, gelijk mede voor het uitstellen harer afkondiging. Vastgesteld konden worden door den Gouverneur-Generaal: ordonnantiën volgens artikel 20 eveneens volgens artikel 21, behou-

¹⁾ Margadant bldz. 2.

²⁾ Grashuis, bldz. 18.

dens nadere bekrachtiging door de wet of goedkeuring van den Koning.

Gewijzigd konden worden: ordonnantiën en in dringende omstandigheden de tariefwet (artikel 129 van het Regeeringsreglement). Wijziging van andere wetten of Koninklijke Besluiten kon niet geschieden.

Uitlegging kon slechts plaats hebben van ordonnantiën.

Geschorst of buiten werking gesteld konden worden wetten, Koninklijke Besluiten, en ordonnantiën (artikel 23, 24, 25 van het Regeeringsreglement).

Ordonnantiën konden worden ingetrokken.

Wanneer de Gouverneur-Generaal van zijn buitengewone bevoegdheden gebruik maakte op wetgevend gebied door wetten, Koninklijke Besluiten en, wat hieraan is gelijk gesteld, buiten werking te stellen, dan behoorde dit te geschieden bij ordonnantie waartoe dus de overeenstemming met den Raad van Indië werd gevorderd.

Artikel 30 opende echter de mogelijkheid de door den Gouverneur-Generaal noodig gekeurde maatregelen te treffen in gevallen, waarin overeenstemming met den Raad van Indië gevorderd werd, zoo die overeenstemming niet was bereikt, indien de Gouverneur-Generaal oordeelde, dat langer verwijl de veiligheid of de rust van Nederlandsch-Indië of andere algemeene, gewichtige belangen zou in gevaar brengen.

De Raad van Nederlandsch-Indië is echter door de Indische Staatsregeling beroofd van zijn belangrijkste wetgevende bevoegdheid en is louter adviseerend college geworden.

De enkele gevallen, waarin overeenstemming alsnog is gevorderd, komen bij de behandeling van de Indische Staatsregeling ter sprake. De bevoegdheden aan den Raad onttrokken, zijn toegekend aan de Volksraad.

HOOFDSTUK III

DE GRONDWET VAN 1922 EN DE INDISCHE STAATSREGELING VAN 1925

§ 1. De Grondwet van 1922

Bij de herziening van de Grondwet in 1922 hebben de koloniale artikelen wijziging ondergaan. De drie nieuwe artikelen 60, 61 en 62 luiden:

Artikel 60:

De koning heeft het opperbestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao.

Voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden, wordt het algemeen bestuur in naam des Konings uitgeoefend in Nederlandsch-Indië door den Gouverneur-Generaal en in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs, op de wijze door de wet te regelen.

Artikel 61:

De Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao wordt door de wet vastgesteld; andere onderwerpen worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.

Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen wordt, op de wijze bij de wet te regelen, het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied gehoord.

Onverminderd het bepaalde in het eerste lid van dit artikel wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao overgelaten aan aldaar gevestigde or-

ganen, op de wijze bij de wet vast te stellen, tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen of voor bepaalde gevallen aan den Koning is voorbehouden.

Artikel 62:

De verordeningen, vastgesteld door de in het tweede lid van het vorige artikel bedoelde organen, kunnen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang bij de wet worden vernietigd.

Zoodanige verordeningen kunnen door den Koning worden geschorst op de wijze bij de wet te bepalen.

Welk een verwarring van begrippen heeft de tekst van deze artikelen geschapen. Geen artikel, bijna geen lid, of het heeft aanleiding gegeven tot verschil van meening.

In volkomen tegenovergestelden zin werd er geïnterpreteerd, zoowel in de kamer als in staatsrechtelijke publicaties.

Eenheid van opvatting is ondanks alle discussie niet bereikt.

Niet het minst draagt de redactie van de artikelen daar schuld aan.

Waarom is toch een product van onze wetgevende organen nooit een redactie beschoren als de Proeve? ¹⁾

Of is wel de noodige aandacht besteed aan het koloniaal probleem?

De Handelingen werpen daarop een eigenaardig licht.

„Voor de Staatscommissie (tot Grondwetsherziening) was de eisch van verruiming van koloniaal Staatsrecht blijkbaar verborgen gebleven”.

En verder:

„Het verslag van de Indische Herzieningscommissie was inmiddels uitgekomen en daarnaast heeft de Regeering blijkbaar vernomen, dat er in Indië

¹⁾ Proeve van eene Staatsregeling voor Nederlandsch-Indië, door Professoren Mr. J. Oppenheim, Mr. J. H. Carpentier Alting, Mr. Kleyntjes, Dr. C' Snouck Hurgronje, Mr. C. van Vollenhoven, Raden Mr. Oerip Kartodirdjo, E. J. Brill, Leiden, 1922.

iets gaande was, dat verband hield met de Nederlandsche Grondwet" ¹⁾).

Tenslotte nog:

„Nu van de Staatscommissie ter voorbereiding van deze grondwetsherziening geen lid deel uitmaakte, van wien vermoed kan worden, dat hij bijzondere studie had gemaakt van het Indische Staatsrecht — — — —" ²⁾).

De Regeering geeft het met zooveel woorden toe:

„Eene aanvulling van de voorstellen der Staatscommissie is bovendien vervat in hetgeen de Regeering voorstelt ten aanzien van de Koloniën. Het huidige stadium van ontwikkeling der koloniën, in het bijzonder van Nederlandsch-Indië, maakt het noodig de voor de wetgeving en het bestuur aldaar geldende grondregelen te herzien. Van de Indische Regeering zijn ter dier zake *eerlang* voorstellen te verwachten, gegrond op de overweging van het verslag, op 30 Juni 1920, — *toen de arbeid der Grondwetscommissie vrijwel voltooid was* — uitgebracht door de aldaar bij Gouvernementsbesluit ingestelde Commissie tot herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië. Ofschoon de wijzigingen, welke na beëindiging van het overleg tusschen den Minister van Koloniën en den Gouverneur-Generaal en nadat de Volksraad geraadpleegd zal zijn, zullen worden vastgesteld *thans nog niet* in bijzonderheden kunnen worden aangegeven, dient de gelegenheid, welke zich thans aanbiedt, te worden aangegrepen om den tekst der meer in het bijzonder op de Koloniën betrekking hebbende bepalingen der Grondwet mede aan een herziening te onderwerpen.

Het is onvermijdelijk zich daartoe *thans reeds* een *denkbeeld* te vormen, zoowel van de richting der hervormingen als van de grenzen, waarbinnen zij

¹⁾ Mr. Marchant, Handelingen 2e Kamer, 1921—1922, blz. 213.

²⁾ Voorloopig Verslag 2e Kamer, 1920—21. Bijlage no. 451, bldz. 44.

beperkt dienen te blijven ¹⁾. (Spatiëring van mij). Toegevende, zelf nog slechts in zeer algemeene lijnen het nieuwe systeem van de regeering van Indië voor oogen te hebben, werd toch de Grondwet dienovereenkomstig gewijzigd en de artikelen over de Koloniën munten dan ook in grondwettelijke vaagheid uit.

Dit alles lijkt mij te wijzen op een onvoldoende voorbereiding. Voert men hier tegen aan, dat de algemeene lijnen, aangegeven in de Memorie van Toelichting en volgend op het boven aangehaald citaat daaruit, toch wel een gedegen voorstudie veronderstellen, dan verwijst ik naar de bron.

Men vergelijkte slechts, wat de Indische Herzieningscommissie als haar meening uitte en wat de Regeering in haar Memorie van Toelichting neerschreef.

De Indische Herzieningscommissie:

„Over de vraag in welke richting de lijn ligt waarlangs de staatsinrichting van Indië moet worden herzien, is in het algemeen beschouwd, in haar midden nauwelijks verschil van gevoelen geweest.

Van meet af stond bij haar vast, dat die lijn ligt in de richting van toekenning van autonomie aan zelfstandige gebiedsdeelen van Indië.

Waar de voorbereiding van de autonomie van Indië ter sprake kwam, werd voorts daarbij gedacht aan twee factoren. In de eerste plaats zou al dadelijk aan Indië een groote mate van zelfstandigheid in wetgeving en bestuur moeten worden toegekend, in de tweede plaats zou meer dan tot dusver het geval was, het recht der bevolking moeten worden erkend om invloed te oefenen op wetgeving en bestuur, opdat daarbij in meerdere mate zal worden rekening gehouden met hetgeen in haar rechtsbewustzijn leeft en door hare behoeften wordt vereischt.

Zonder eenige tegenspraak werd in de Commissie

¹⁾ Memorie van Toelichting, 21 Maart 1921. Bijblad 1920—1921, no. 451, bldz. 12.

de conclusie aangenomen, dat de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië zooveel mogelijk hier te lande dient te geschieden.

Men kon van meening verschillen over de vraag hoe dan die regeling moet plaats hebben; waar de grenslijn tusschen de regelgevende machten in Nederland en Indië moet liggen; of nog eenige wetgeving voor Indië aan de Kroon moet worden gelaten en zooveel andere bijzonderheden meer, omtrent de aangehaalde conclusie zelve bestond generlei verschil van meening" ¹⁾.

De Regeering:

„Wat de richting betreft, is de Regeering van oordeel, dat *zoowel wetgeving als bestuur* ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk moeten worden gelegd in handen van in Indië zelf zetelende lichamen en overheden en dat aan de aldaar gevestigde bevolking een zoo groot mogelijke invloed op en aandeel in de samenstelling dier lichamen moet worden toegekend.

Bij elken stap in deze richting zal de grens worden bepaald door de mogelijkheid om, hetzij in de ontwikkeling der in Indië aanwezige krachten, hetzij in de werking van het toezicht van uit Nederland, waarborgen te vinden, voor een bestendig, aan moderne eischen voldoende regeeringsbeleid.

Dit brengt mede, dat, voor het bij deze Grondwetsherziening in het oog te vatten tijdperk, aan den wetgever hier te lande de bevoegdheid tot regeling van de daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking komende koloniale aangelegenheden verzekerd blijft en dat de Staten-Generaal een daadwerkelijk toezicht op het koloniaal bestuursbeleid behouden.

De bestaande grondwettelijke bepalingen mogen zich al niet bepaald verzetten tegen hervormingen

¹⁾ Verslag van de commissie tot herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, ingesteld bij Gouvernementsbesluit van den 17en December 1918 no. 1. Zie bldz. 1.

in den aangeduiden geest, zij waarborgen echter evenmin dat inderdaad in die richting zal worden gestuurd.

Het komt der Regeering mitsdien noodig voor, zulk een waarborg in de Grondwet neer te leggen.

Daarom wordt voorgesteld de tegenwoordige artikelen 61 en 62 der Grondwet te vervangen door een drietal artikelen, waarbij:

1. onderscheiden wordt tusschen wetgeving en bestuur (thans beide begrepen onder het „opperbestuur” in artikel 61);

2. de Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië en de Gouverneurs van Suriname en Curaçao uitdrukkelijk worden belast met de uitoefening van het algemeen bestuur, voorzover niet bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden;

3. de regeling van inwendige aangelegenheden der Koloniën slechts door den Koning zal kunnen geschieden voorzoveel betreft de onderwerpen door de wet aan te wijzen;

4. met uitzondering van de aldus voor regeling door den Koning aangewezen onderwerpen en behoudens de bevoegdheid van den wetgever hier te lande, welke onveranderd blijft, de regeling van de inwendige aangelegenheden der koloniën wordt overgelaten aan aldaar gevestigde organen;

5. aan dien wetgever de bevoegdheid wordt gewaarborgd om de door de bovenvermelde organen vastgestelde verordeningen op grond van strijd met de Grondwet, met de wet of met het algemeen belang te vernietigen ¹⁾.”

Veel initiatief ligt hier niet achter, al is er bij de groote overeenkomst ook verschil. Terwijl de Indische Herzieningscommissie bij haar algemeene beschouwingen de vraag in het midden liet, waar de grenslijn diende te liggen tusschen de competentie van de organen in Neder-

¹⁾ Bijblad 1920—1921 bijlage no. 451, bldz. 12.

land en Indië, aarzelde de Regeering niet deze vraag ten gunste van Kroon en Staten Generaal te beantwoorden. De naar haar meening te ingrijpende hervormingen, elders in het rapport voorgesteld, wilde zij niet aanvaarden; een breuk met al het oude achtte zij niet raadzaam.

Zoo werd van oude termen en begrippen weer gespaard en paste men het in het nieuwe systeem. Ik wees reeds op het gevaar, hieraan verbonden.

Valt oogenschijnlijk een bespreking van het bestuursartikel buiten het bestek van dit geschrift, toch ligt m.i. daarin juist in verband met artikel 61 het gewicht, dat op de vraag, welke wetgevende bevoegdheid aan de in Indië gevestigde organen wordt toegekend, de weegschaal ten hunnen ongunste doet doorslaan.

Onderzoeken wij echter eerst, wat artikel 61 daaromtrent inhoudt.

Wij vinden daarin een competentieverdeeling tusschen de wetgevende Macht in Nederland en de in Nederlandsch-Indië gevestigde organen ¹⁾.

Als hoogste wetgever treedt de Wetgevende Macht in Nederland op met dezelfde bevoegdheid als hem in de Grondwet van 1848 was toegekend:

1. De vaststelling van de Staatsinrichting.
2. De blanco-formule ²⁾.

De bevoegdheid tot het regelen van het muntstelsel en de wijze van beheer en verantwoordelijkheid der koloniale geldmiddelen bij de wet is hierin van zelf sprekend vervat, al is de regeling dan ook niet dwingend voorgeschreven ³⁾.

Aan de in Nederlandsch-Indië gevestigde organen

¹⁾ De organen in Suriname en Curaçao blijven hier buiten bespreking.

²⁾ Memorie v. Toelichting, 21 Maart 1921. Bijblad 1920—1921. Bijlage 451 bldz. 13.

³⁾ Intusschen zijn bij de wet van 23 Juni 1925 (Nederlandsch Staatsblad 234) de Indische Comptabiliteitswet en de Indische Muntwet veilig gesteld voor aantasting door een ordonnantie (Overgangsbepaling II, d en e).

wordt de regeling der inwendige aangelegenheden overgelaten.

Twee vragen doen zich hierbij voor:

1. Welke zijn die organen?
2. Wat zijn inwendige aangelegenheden?

I. De in Indië bestaande organen kan men verdeelen in centrale en lagere organen. Waren nu beide bedoeld of had men slechts het oog gehad op de centrale?

De tweede Kamer ging in de richting van de ruime opvatting ¹⁾.

De Regeering verzette zich hier echter ten sterkste tegen ²⁾.

Prof. Westra verdedigt dit standpunt der Regeering op alleszins aanvaardbare gronden:

„Zou men het woord organen ruim opvatten, dan wordt daarmee een onmogelijk te vervullen taak op de schouders van den wetgever gelegd ³⁾.—

Verder kan er nog op gewezen worden, dat artikel 60 der Grondwet, waarbij het bestuur geregeld is, niet spreekt van de lagere bestuursorganen en het dus niet logisch zoude zijn, wanneer artikel 61 der Grondwet over de wetgeving handelende, er wel gewag van zou maken ⁴⁾.

De hier dus bedoelde centrale organen zijn de Gouverneur-Generaal en de Volksraad. Was nu de bedoeling, dat de regeling van de inwendige aangelegenheden dan steeds gezamenlijk zou geschieden door deze twee organen?

Neen; de bepaling, dat de wijze waarop die regeling zou geschieden door de wet zou worden geregeld, liet aan den wetgever de vrijheid daarover te beslissen.

¹⁾ Handelingen IIe Kamer 1921—1922 pag. 483.

²⁾ Handelingen Ie Kamer 1921—1922. Memorie van Antwoord, bldz. 8 en bldz. 706.

³⁾ Immers had de Nederlandsche Wetgevende Macht dan als taak gekregen de vernietiging van de verordeningen, zoowel door de centrale als alle lagere organen vastgesteld.

Welk een onmogelijke zaak, indien vernietiging op grond van strijd met het algemeen belang moest geschieden. Hoe zou daar door de 2e Kamer ooit een onderzoek naar kunnen worden ingesteld.

⁴⁾ De Nederlandsch-Indische Staatsregeling, door Mr. Dr. H. Westra, 's-Gravenhage, Nijhoff, 1927.

De wetgever van de vast te stellen nieuwe wet op de Staatsinrichting kon nu kiezen uit verschillende systemen, waarbij in meerdere of mindere mate zelfstandige wetgevingsbevoegdheid hetzij aan den Volksraad, hetzij aan den Gouverneur-Generaal werd toegekend, of gedeeltelijk gezamenlijk, gedeeltelijk door een der organen zelfstandig zou worden gehandeld.

Een volgende mogelijkheid was aan beide gezamenlijk zelfstandige bevoegdheid toe te kennen en aan den Gouverneur-Generaal een afgeleide, het treffen van uitvoeringsregelingen.

Dit laatste werd door den wetgever der Indische Staatsregeling gekozen, waarover in de volgende paragraaf uitvoeriger.

Intusschen was de mogelijkheid geschapen een zelfstandige wetgevingsbevoegdheid aan den Gouverneur-Generaal toe te kennen.

II. Het terrein, waarop de Indische algemeene wetgevers regelend konden optreden, werd gevormd door de inwendige aangelegenheden. Een term, die de noodige verduidelijking dringend behoeft.

Onderzoekt men daarop de Handelingen, dan komt men bedrogen uit. De Regeering heeft ook hier getwijfeld.

De term is overgenomen van de Indische Herzienings-Commissie en wijst op een materieele competentieregeling; bovendien blijkt dit zoowel uit het verslag van de Indische Herzienings-Commissie als uit de Memorie van Antwoord op het voorstel tot Grondwetsherziening ¹⁾.

Dit zou nu een eigen sfeer van onderwerpen gevorderd hebben, onderwerpen, waarop het kenmerk „inwendig” kon worden gedrukt.

Nu is het vrijwel onmogelijk aan dit begrip een materieelen inhoud te geven.

Om eenigszins dieper op de zaak in te gaan, moeten wij voor deze quaestie wel de Indische Staatsregeling er bij betrekken, als een officieele interpretatie.

¹⁾ Zie hierover: Mr. A. Jansen. Problemen van algemeene wetgeving van Nederlandsch-Indië sinds 1926. Visser en Co. Batavia 1931, bldz. 11 en 15.

In het ontwerp daarvan wordt de term „uitsluitend inwendige aangelegenheden” gebezigd, wat nog meer wijst op een materieele sfeer.

De Regeering achtte „een omschrijving van hetgeen onder „inwendige aangelegenheden” moet worden verstaan noodig noch mogelijk. Naar opvatting van den ondergeteekende is de strekking van de aangehaalde woorden deze, dat behoudens de onderwerpen, welke uit de Grondwet, de Wet op de Staatsinrichting of andere wetten kunnen worden gekend, waarvan de regeling aan een hooger en wetgever is voorbehouden, de Indische wetgever elk onderwerp, waarbij Indië belang heeft, zal kunnen regelen, zoolang de wetgever hier te lande of, in de gevallen, bedoeld in artikel 54, onder a en b, van het onderhavige wetsontwerp, de Kroon, die regeling niet aan zich heeft getrokken.” ¹⁾

Hier stapt de Regeering over op het formeele begrip. En deze opvatting is ook de eenige juiste; later wordt wel weer ontkend, dat een formeel begrip bedoeld is ²⁾, maar ook in de practijk bleek het formeele begrip alleen bruikbaar.

Immers wilde bij een materieele opvatting van „inwendige aangelegenheden” de Gouverneur-Generaal in samenwerking met den Volksraad eenig onderwerp regelen, dan dienden zij na de regeling getroffen te hebben af te wachten, of de moederlandsche organen het betrekkelijke onderwerp wel als „inwendig” beschouwden en indien dit niet het geval was, waren zij onbevoegd geweest, of waren zij genoodzaakt steeds van te voren zich van de meening in het moederland op de hoogte te stellen. Hun bevoegdheid zou daardoor volkomen in de lucht zijn komen te hangen. Bij de formeele opvatting is vernietiging van hun verordeningen wel mogelijk, ook regeling van eenig door hen geregeld onderwerp door wet of Algemeene Maatregel van Bestuur, zonder dat echter

¹⁾ Memorie van Antwoord aan de 2e Kamer bij de herziening van het Regeeringsreglement.

²⁾ Handelingen 1539, en Mr. A. Jansen, Problemen. pag. 28.

daardoor verklaard wordt, dat zij feitelijk a priori onbevoegd waren, om die regeling te treffen. Hoe verder de bevoegdheden van den Indischen wetgever zijn geregeld, komt in de volgende paragraaf tersprake. Nogmaals wil ik echter opmerken, dat ook al wordt aan den Gouverneur-Generaal niet uitdrukkelijk een zelfstandige wetgevende bevoegdheid toegekend, de Grondwet deze evenmin uitsluit.

Wordt er aan de in Nederlandsche Indië gevestigde organen in het algemeen wel zelfstandigheid op wetgevend gebied gegeven?

Artikel 61 doet daaraan zeer zeker denken. Voor mij is echter de vraag, of het in artikel 60 opgedragen opperbestuur niet het recht in zich sluit, ook op wetgevend gebied aan den Gouverneur-Generaal aanwijzigingen te geven.

Artikel 61 Grondwet noemt 4 organen:

De wetgevende macht in Nederland, wier bevoegdheid boven reeds is aangegeven; de Koning, wiens regerende bevoegdheid geheel afhankelijk is gesteld van opdracht bij de wet; en de in Indië gevestigde organen (Gouverneur-Generaal en Volksraad); wij zagen zoojuist, dat de term „inwendige aangelegenheden” slechts een formeel criterium aan deze organen heeft gesteld; dus alles, wat niet door de wet is geregeld of aan den Koning ter regeling is opgedragen, kunnen zij regelen.

Is dit formeele criterium nu echter de eenige grens; staan de Indische wetgevers verder volkomen vrij?

Wordt er van uit Holland geen druk uitgeoefend? De Koning had vanaf 1814 steeds het bevelrecht gehad; sinds 1848 was de wetgevende macht wel boven Hem geplaatst, maar zijn recht was onveranderd gehandhaafd.

Pertinent is nu bij de Grondwetsherziening van 1922 verklaard, dat, hoewel de Koning het opperbestuur bleef behouden over Nederlandsch-Indië, dit geen wetgeving meer in zich besloot ¹⁾.

¹⁾ O.a. Handelingen 1920—1921 bijlage 451, bldz. 12: „Onderschei-

Nu was en is er nog veel verschil van opvatting over de inhoud van het tegenwoordige Opperbestuur. Ik acht het niet noodig daarop in te gaan; het is hier alleen van belang of, de Koning (Minister) aan dat Opperbestuur het recht ontleenen kan aanwijzigingen te geven ook op wetgevend gebied.

Veelal wordt dit ontkend, doch het waarom ligt voor de hand ¹⁾.

M. i. heeft men zich blind gestaard op het feit, dat nu zonder meer Opperbestuur „bestuur” was en op wetgevend terrein de koninklijke macht geheel afhankelijk was van wettelijke opdracht volgens artikel 61, 2e lid.

Men vindt slechts citaten als:

„Ten aanzien van al hetgeen op bestuursgebied niet bij Grondwet of wet aan Haar is voorbehouden, zal de Kroon voortaan slechts een controleerende macht uitoefenen” ²⁾.

„Regeling en bestuur moesten worden afgewenteld op in Indië zetelende organen en deze hervorming dus gepaard gaan met een sterke besnoeiing van het opperbestuur, dat Zijn rol van vliegwiel in koloniale aangelegenheden voor die rem zou moeten verruilen” ³⁾.

Nu zal de controle toch wel inhouden, dat de Kroon zoonoodig den Gouverneur-Generaal een terechtwijzing geeft met verzoek het onderwerp, waarop deze terechtwijzing betrekking heeft, te regelen in overeenstemming met de opvatting der Kroon. Ook de Staten-Generaal

den wordt tusschen wetgeving en bestuur (thans beide begrepen onder het „opperbestuur” van artikel 61).”

En: „Deze omstandigheid brengt mede, dat „opperbestuur” in artikel 60 niet langer regelende bevoegdheid insluit”. Voorloopig Verslag 1e Kamer bldz. 8.

¹⁾ Mr. Wytema: Opperbestuur en Algemeen Bestuur over Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao. pag. 84; hij kent dit recht aan den Koning niet toe.

Prof. Mr. C. van Vollenhoven acht de bevoegdheid aanwijzingen te geven op wetgevend gebied door den Koning aan den Gouverneur-Generaal niet in de I. S. neergelegd, ook niet in artikel 1.

Kol. Tijdschrift Jan. 1929. Het Regeeren overzee en zijn indeeling.

²⁾ Handelingen 1920—1921 Memorie van Antwoord 1e Kamer bldz. 7.

³⁾ F. J. H. Huart. Grondwetsherziening 1917 en 1922, bldz. 76.

kunnen dit aan den Minister opdragen. Dit blijkt duidelijk uit wat Minister Ruys de Beerenbrouck zegt.

„Dat de Minister van Koloniën aan de hoogstgeplaatsten in de Koloniën — — — instructies mag geven, is, geloof ik, niet geheel te vermijden, want ik wil vragen: hoe zou hij anders op verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal aanspraak kunnen maken”¹⁾.

Dit moet ook gelden op wetgevend gebied.

De Kroon zal, als het geval zich voordoet, de voordracht doen tot vernietiging van een Indische verordening. Zij zal echter voor de indiening van een ontwerp bij den Volksraad reeds op de hoogte zijn van inhoud en strekking. Zal zij dan niet eerder aan den Gouverneur-Generaal een aanwijzing geven, hetzij om het ontwerp in portefeuille te houden, hetzij een wijziging daarin aan te brengen? Zal ook van zijn kant de Gouverneur-Generaal niet om advies vragen van Den Haag? Zou het niet onzinnig wezen, indien het anders was?

Men kan veilig aannemen, dat ook op wetgevingsgebied door den Minister zijn wenschen zullen worden kenbaar gemaakt aan den Gouverneur-Generaal. Een niet-opvolgen daarvan zou tot conflict moeten leiden, waarin de Minister de sterkste zou zijn, tenzij de Staten-Generaal zijn beleid zouden afkeuren.

De Indische Staatsregeling versterkt deze opvatting.

§ 2. De Indische Staatsregeling

Was het streven naar meerdere zelfstandigheid in Indië onmiskenbaar en de bedoeling van de Regeering onder invloed van de Indische verlangens ook geweest hieraan tegemoet te komen, de beperkingen, waarmede de zelfstandigheid werd omringd, hielden de mogelijkheid in deze geheel en al voorbij te zien. Er is veel minder gegeven, dan de aankondiging van de Grondwetsherziening en de Grondwet zelf in het vooruitzicht hadden gesteld.

¹⁾ Handelingen 1920—1921, bldz. 503.

Met de volledige handhaving van artikel 59 4e lid van de Grondwet van 1848 en daarnaast van de Ministeriële Verantwoordelijkheid en het begrootingsrecht schonk men aan de Nederlandsch-Indische organen een vrijheid van handelen juist in die mate, als in Nederland op een gegeven oogenblik werd gewenscht. Reeds de Grondwet gaf aanleiding tot deze meening, uit het debat waarover ik nog het volgende citeer:

„Hier zij er nog op gewezen, dat het tweede lid van artikel 61 verwijst naar regeling bij de wet, welke gelegenheid zal schenken om te allen overvloede nadrukkelijk te constateeren, dat de nieuwe bepaling aan de Ministeriële Verantwoordelijkheid niet in het minst te kort doet”¹⁾.

Welnu, de Minister van Koloniën kan niet verantwoordelijk zijn, indien de Landvoogd diens aanwijzingen niet heeft op te volgen. Dr. Logemann is deze meening ook toegedaan:

„Het is duidelijk, dat men niet voor eens anders daden verantwoordelijk kan zijn, tenzij de volkomen ondergeschiktheid, de plicht tot gehoorzamen, van dien ander gewaarborgd is; het is omgekeerd duidelijk, dat er van zelfstandigheid geen sprake kan zijn, zonder zelfgedragen verantwoordelijkheid.

En waar geen gezag aanvaardbaar is zonder verantwoordelijkheid, moet men tot de slotsom komen dat eene zelfstandige gezagssfeer voor het indisch bestuur slechts tot stand kan komen, door en met de nog te scheppen, de nog niet bestaande *politieke* verantwoordelijkheid van den Gouverneur-Generaal”²⁾.

Wees ik op deze quaestie reeds bij de bespreking van de Grondwet van 1922 en achtte ik de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen onderdeel van het Opperbestuur van de Kroon, de Indische Staatsregeling bevestigt dit, althans kent de Kroon dit recht toe.

¹⁾ Memorie van Toelichting 21 Maart 1921. Bijlage 451 bldz. 13.

²⁾ Dr. Logemann. De staatkundige hervormingen in Indië, bldz. 629. November 1922. Kol. Tijdschrift.

De meening van velen, dat aan Indië wel grootere zelfstandigheid is toegekend, steunt m.i. op het feit, dat nu veel meer dan vroeger door de Indische organen zelf geregeld wordt, maar men ziet voorbij, dat het moederland steeds kan ingrijpen, zoowel preventief door het geven van aanwijzingen, als repressief door schorsing en vernietiging; dit acht ik geen werkelijke zelfstandigheid¹⁾. Tegen deze opvatting zou op te merken zijn, dat in artikel 1 van de Indische Staatsregeling het geven van aanwijzingen slechts betrekking heeft op het door den Gouverneur-Generaal uitgeoefend algemeen bestuur.

Artikel 1:

De uitoefening in naam des Konings, van het bij het tweede lid van artikel 60 der Grondwet aan den Gouverneur-Generaal opgedragen algemeen bestuur van Nederlandsch-Indië geschiedt overeenkomstig de in deze wet gestelde regelen en met inachtneming van 's Konings aanwijzingen.

2. De Gouverneur-Generaal is wegens de uitoefening van zijn ambt verantwoordelijk aan den Koning. Hij verstrekt te dier zake aan den Minister van Koloniën alle verlangde inlichtingen.

3. Ieder, die zich in Nederlandsch-Indië bevindt, is verplicht den Gouverneur-Generaal te erkennen als des Konings vertegenwoordiger, en hem als zoodanig te eerbiedigen en te gehoorzamen.

Lid 2 stelt echter den Gouverneur-Generaal verantwoordelijk aan den Koning voor de uitoefening van zijn ambt. Zijn ambt omvat nu zoowel zijn besturende als zijn wetgevende taak, ook de tweede zinsnede van lid 2 heeft op beide functies betrekking en de invloed des Konings op wetgevingsgebied wordt hierdoor, zij het langs een omweg, op één lijn gesteld met die in bestuurs-aangelegenheden.

Mocht dit betoog den schijn wekken, dat het aandeel van den Volksraad in de wetgeving vrijwel geheel op den achtergrond geraakt, dan is dat in zooverre juist,

¹⁾ Doorgetrokken Hoofdlijnen bldz. 58 en 59.

dat m.i. de Gouverneur-Generaal de belangrijkste positie inneemt.

Niet in de door den Gouverneur-Generaal uitgevaardigde regeeringsverordening is deze belangrijkheid gelegen, maar in de taak, die hem in de Indische Staatsregeling bij het vaststellen eener ordonnantie is opgedragen. Daarbij gaat (behoudens dat ook initiatiefvoorstellen van den Volksraad kunnen uitgaan, hetgeen al even zeldzaam is als hier te lande) het ontwerp van hem uit; verwerpen of amendeeren van den Volksraad kan hem het voorstel doen intrekken en kan leiden tot ingrijpend regelen van de Kroon, al geschiedt dit slechts op verzoek.

Een nieuwe bevestiging van de stelling, dat ook op wetgevingsgebied de invloed van de Kroon niet te ontkennen valt.

Ook Mr. Nederburgh komt tot deze conclusie. Hij leidt dit echter af uit het eerste lid van artikel 1.

De plicht van den Gouverneur-Generaal 's Konings aanwijzingen in acht te nemen, ook op wetgevingsgebied werd niet uitgesloten door het feit, dat deze hier slechts vermeld stond met betrekking tot het algemeen bestuur. Aanwijzingen op ander terrein werden niet uitgesloten.

Bovendien had de Gouverneur-Generaal als des Konings vertegenwoordiger overeenkomstig diens inzichten te handelen. De uiterste middelen om den Gouverneur-Generaal te dwingen, als ontslaan, schorsen en vernietigen, dienden zooveel mogelijk vermeden te worden.

Verder acht Mr. Nederburgh het voorschrift geheel in overeenstemming met de bedoeling van het amendement Feber, dat de bevoegdheid van den Koning om aanwijzingen te geven neerlegde in artikel 1.

Vooreerst meent hij dat met de term „algemeen bestuur” de taak van den Gouverneur-Generaal in het algemeen wordt aangeduid en men moet er daarom niet een beperkte beteekenis aan hechten. Hij beroept zich daarbij op de meeningen van verschillende Kamerleden, medeondertekenaars van het amendement Feber.

Een zeer typeerende uitlating van Mr. Gerritsen moge ik hier overnemen; als deze n.l. zeide:

„Het is hoognoodig, dat, waar de wetgevende macht thans van den Raad van Indië wordt overgebracht naar den Volksraad als medewetgever daarbij duidelijk en klaar wordt voorop gesteld, dat de Gouverneur-Generaal bij de wetgeving gehouden is de bevelen van den Koning in acht te nemen”¹⁾.

De opvatting dat men de term „algemeen bestuur” moet beschouwen als een omschrijving van den taak van den Gouverneur-Generaal, lijkt mij echter onaanvaardbaar. Overduidelijk en herhaalde malen is gezegd bij de Grondwetsherziening, dat wetgeving en bestuur voor Indië gescheiden zouden worden; artikel 60 van de Grondwet bevat voorschriften betreffende de Indische wetgeving.

Het daar aan den Gouverneur-Generaal opgedragen algemeen *bestuur* wordt hier ook in artikel 1 van de Staatsregeling bedoeld.

Artikel 1 verwijst zelf naar artikel 60 van de grondwet.

Indien men den Koning wilde machtigen met zijn aanwijzingen het geheele terrein van de werkzaamheid van Gouverneur-Generaal te bestrijken, hetgeen ook mijn meening is, blijkt dit echter niet uit het eerste lid van artikel 1 alleen, maar moet men daar artikel 61 bij betrekken.

Had men in plaats van „algemeen bestuur” „regering” geschreven, dan was de quaestie zonder moeilijkheden geweest²⁾. Nu dit echter niet zoo is, dient men m.i. aan mijn verklaring de voorkeur te geven. Geheel kan ik mij echter weer vereenigen met de conclusie, waartoe Mr. Nederburgh komt:

„Krachtens het eerste lid van artikel 1 van de Staatsregeling (volgens mij dan het tweede lid) zal de Koning

¹⁾ Handelingen, 20 Februari 1925 bldz. 1534. Doorgetrokken Hoofdlijnen, bldz. 158 e.v.

²⁾ In gelijken zin: Mr. C. van Vollenhoven, Koloniaal Tijdschrift, Januari 1929, bldz. 15.

wel *niet* mogen bepalen welke ordonnanties de Gouverneur-Generaal met den Volksraad moet vaststellen maar wel: welke bepalingen den Volksraad in ontwerp moeten worden voorgesteld, welke voorschriften of amendementen van den Volksraad niet behooren te worden aanvaard.

De Kroon zal ook te dezen ongetwijfeld zooveel mogelijk de adviezen van haar vertegenwoordiger volgen, dan wel de beslissing geheel of binnen zekere grenzen aan hem overlaten; maar overleg zal daaraan, behalve in dringende omstandigheden, moeten voorafgaan:

de Kroon moet *kunnen* ingrijpen, waar Zij dit noodig oordeelt; de Minister moet gelegenheid hebben, voor er een voldongen feit is, te overleggen in hoever hij de verantwoordelijkheid kan aanvaarden voor de richting, die de Landvoogd wil inslaan". ¹⁾

Ook Prof. Kleintjes acht geen grootere zelfstandigheid toegekend:

„Uit de wet blijkt niet, dat de Gouverneur-Generaal een grootere zelfstandigheid zal hebben dan die, welke hij onder het oude Regeeringsreglement genoot" ²⁾.

De schijn van zelfstandigheid zal enkel bewaard kunnen worden, door een zelfbeperking van de Nederlandsche organen, indien deze nl. zich bepalen tot toezien op de gang van zaken in de Indische Archipel en slechts tot het geven van aanwijzingen, tot interpellaties en vernietigingen overgaan, indien werkelijke levensbelangen op het spel staan.

In hoeverre de Kroon dit doet, is niet te controleeren; de interpellaties zijn echter vrij veelvuldig voorgekomen.

Mijn eindconclusie in deze zou ik aldus willen formuleeren:

Door de handhaving van de onbepaalde macht van de Nederlandsche Wetgevende Macht en de daarmee samenhangende en daarnaast staande Ministerieele Ver-

¹⁾ Doorgetrokken Hoofdlijnen, bldz. 162—163.

²⁾ Mr. Ph. Kleintjes. Een en ander over de Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indië, 1926.

antwoordelijkheid moet aan de Kroon de bevoegdheid worden toe gekend ook op wetgevingsgebied aan den Gouverneur-Generaal de noodige aanwijzingen te geven, onafhankelijk van het feit, of men deze bevoegdheid onderdeel acht van het Opperbestuur van artikel 60 Grondwet, of afleidt uit het tweede lid van artikel 1 van de Indische Staatsregeling.

§ 3. De Gouverneur-Generaal en de Raad van Indië

Is tot nu toe alle aandacht geschonken geworden aan de verhouding tusschen de Wetgevende Macht in Nederland, de Kroon en den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië, ook de Raad van Indië heeft, toen een herziening van het Regeeringsreglement binnen afzienbaren tijd kon worden verwacht, een belangrijke plaats ingenomen in de beschouwingen. Al menig keer was aan zijn positie getornd; nu eens uitgebreid, dan weer ingekrompen.

Feitelijk was het een instituut, waarover de meeningen nooit eensluidend zijn geweest, waarvan men niet juist wist, wat men er mee aan moest en waarmede men dientengevolge van alles trachtte tot stand te brengen.

De plannen, die ten zijnen aanzien zijn opgeworpen, loopen dan ook uiteen.

Mij beperkend tot het aandeel, dat den Raad van Indië in die plannen met betrekking tot de wetgeving tezamen met of onder toezicht van den Gouverneur-Generaal was toegedacht, acht ik toch een korte uiteenzetting van de voorgestelde positiewijziging van den Raad in haar geheel noodig voor het inzicht in dit speciale onderdeel.

Beschouwen wij het eerst, wat de Indische Herzienscommissie zich hieromtrent had voorgesteld. In het door haar voorgedragen stelsel werd de Gouverneur-Generaal zoowel aan de Kroon als aan het Indisch

vertegenwoordigend lichaam verantwoordelijk gesteld.

Om deze zware taak naar behooren te kunnen vervullen meende de Commissie, dat de Gouverneur-Generaal „veel meer een leidende dan een beslissende overheid” behoorde te worden.

De Landvoogd had echter tot nog toe de geheele regeertaak te vervullen.

„De Raad van Nederlandsch-Indië, anders dan in wetgevingsaangelegenheden bloot adviseerend, neemt in geen enkel opzicht een deel op zich van 's Landsvoogds taak”.

„Tusschen de departementen vormt de Landvoogd den eenigen wezenlijken band”.

Er behoorde te komen „een geregelde aanraking tusschen Landvoogd, Raad van Indië en departementchefs”.

Om een voor den Gouverneur-Generaal behoorlijk te vervullen taak te scheppen en de bovenbedoelde samenwerking te bereiken acht de Commissie „hét aangewezen middel om de Indische Regeering het collegiaal karakter te hergeven hetwelk zij vóór 1836 had”.

„De Regeering worde uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade”.

„De Raad van Indië verlieze dus het karakter van in hoofdzaak raadgevend college; hij erlange ook in andere dan wetgevende aangelegenheden medezeggensrecht”.

„Nochtans met dien verstande, dat aan den Landvoogd het recht blijft voorbehouden, dat hem, waar hij aan de Kroon verantwoordelijk is, wel moet worden toegerekend: „zijn Raad te overstemmen”, d.w.z. te besluiten in strijd met de meerderheid van het regeeringslichaam”.

„De leden van den Raad dienen tevens te worden belast met de leiding van de departementen van algemeen bestuur” ¹⁾.

¹⁾ Verslag van de Commissie tot Herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, ingesteld bij Gouvernementsbesluit van den 17en December 1918 no. 1.

Bldz. 19, 20, 21, 22, 80—96.

De landswetgevende macht wordt uitgeoefend door den Gouverneur-Generaal in Rade in gemeen overleg met de Landsstaten.

De Gouverneur-Generaal in Rade kan in dringende omstandigheden noodordonnanties vaststellen.

De Gouverneur-Generaal in Rade is bevoegd ordonnanties vast te stellen omtrent onderwerpen waarvan Hem bij landswet de regeling is opgedragen.

Dit laatste is een zuiver afgeleide bevoegdheid.

De met deze ideeën corresponderende artikelen in het door de Commissie voorgestelde „Ontwerp van Wet op de Landsordening van Indië” vindt men onder de nummers: 6, 22, 70 lid 3, 81, 87, 90.

De „Proeve van eene Staatsregeling voor Nederlandsch-Indië” samengesteld onder voorzitterschap van Mr. J. Oppenheim bevat soortgelijke bepalingen.

De artikelen 46 en 47 stellen echter weer den Gouverneur-Generaal alléén verantwoordelijk respectievelijk aan den Volksraad en aan de Kroon.

Artikel 47 noemt wel een bepaald aantal onderwerpen, waarvoor de Gouverneur-Generaal aan de Kroon verantwoordelijk is, maar ook voor die onderwerpen blijft de verantwoordingsplicht aan den Volksraad.

Ik wil mij nu afvragen met Dr. Logemann:

„Wat baat kan hij (de Gouverneur-Generaal) dan toch vinden bij een college, welks recht tot medespreken, ook als hij geen voorlichting begeert, slechts zijne besluitvaardigheid kan verlammen?”¹⁾

En eveneens wil ik met den schrijver concludeeren:

„Collegiaal bewind, dit is de slotsom, verdient slechts aanbeveling, indien het mag leiden tot werkelijke afwenteling van verantwoordelijkheid”²⁾.

Dr. Logeman wilde nu echter het stelsel van de Proeve aldus wijzigen, dat de verantwoordingsplicht jegens de Volksraad drukte op Landvoogd plus Raad en dan collectief en individueel.

¹⁾ Koloniaal Tijdschrift November 1922, bldz. 640.

²⁾ Dr. Logemann. Koloniaal Tijdschrift, Nov. '22. De staatkundige hervormingen in Indië, bldz. 640.

Wat is daarvan nu mogelijk volgens de bepalingen van de Grondwet?

Dr. Logemann acht het stelsel van de Proeve: de Landvoogd voor een groot deel van zijn bestuursbeleid verantwoordelijk aan den Volksraad en de Kroon slechts bevoegd tot ingrijpen door schorsing van bestuursdaden (met vernietiging bij de wet in haar gevolg) en zoo noodig door ontslag, ook door te voeren voor de verhouding Landvoogd-lid van de Raad van Indië, tevens departementshoofd; kan de Gouverneur-Generaal afdoening van bepaalde aangelegenheden afwentelen op een lid des Raads en daarbij de verantwoordelijkheid jegens de Volksraad overdragen, dan heeft hij toch de macht de ordonnantie, waarbij die opdracht is geschied, in te trekken en het betrokken lid voor ontslag voor te dragen bij de Kroon ¹⁾. Nu acht de schrijver deze constructie niet per se in strijd met de grondwet; hij maakt zich daarbij geheel los van de regeeringsinterpretatie van artikel 61.

Nu is het wel te aanvaarden, als men naar een geschikte interpretatie zoekt, wanneer de totstandkoming van de Grondwet in het geheel geen oplossing geeft, zooals dat speciaal met de koloniale artikelen ditmaal het geval is geweest. Echter heeft de Regeering zich in dezen volkomen duidelijk uitgesproken.

In de vergaderingen van de Staten-Generaal van 15—17 November 1921 is gezegd, dat het 2e lid van artikel 60 bedoeld is

„om onmogelijk te maken ——— terugkeer tot het instituut van den Gouverneur-Generaal in Rade ²⁾).

„aan den Landvoogd ——— behoort eveneens onverdeeld de beslissende macht te worden gelaten”

en „men kan den Landvoogd toch niet alleen aansprakelijk stellen voor de daden van het kollege, ook al zou hij in zeer dringende gevallen van 's Raads gevoelen mogen afwijken ²⁾).

¹⁾ Dito. Bldz. 641.

²⁾ Handelingen 1921—1922 bldz. 503—504.

Hiermede is dan ook de Staatsregeling in overeenstemming gebracht. Het aandeel in de wetgeving is den Raad ontnomen; de Gouverneur-Generaal stelt ordonnanties vast in overleg met de Volksraad; zoowel voor deze ordonnanties als voor de regeeringsverordeningen, door den Gouverneur-Generaal alleen vastgesteld, wordt slechts 's Raads advies gevraagd.

Voor bestuursaangelegenheden is in enkele gevallen overeenstemming met den Raad verplicht nl. voor de dispensatie van regeeringsverordeningen, gelijkstelling met Europeanen, toepassing der exorbitante rechten, amnestie en abolitie en jurisdictiegeschillen.

Verplichte raadpleging wordt nog voorgeschreven in artikel 22 van de Indische Staatsregeling. Verder kan de Gouverneur-Generaal dit doen naar verkiezing.

Het advies heeft echter geen bindende kracht, zoodat de Landvoogd naar eigen meening beslist; hij heeft slechts van zijn besluit kennis te geven aan den Raad.

Ten aanzien van de wetgeving heeft de Raad dus elke invloed ingeboet; van een verhouding tusschen den Gouverneur-Generaal en den Raad van Indië is dus geen sprake meer.

Mijn meening ten opzichte van den Raad van Indië is, dat deze in de huidige vorm veel beter had kunnen verdwijnen.

Zeer zeker zullen de adviezen van de aan ervaring en kennis rijke mannen, die er de leden van uitmaken, belangrijk zijn, maar daarnaast wordt de Gouverneur-Generaal als het ware overstelpt met adviezen o.a. van de departementsdirecteuren, van de regeeringsgemachtigden, van de Algemeene Secretarie, etc.

Men had zich van de diensten der leden van den Raad evengoed kunnen verzekeren door hen te benoemen tot leiders der departementen en hen, met of zonder behoud van den naam van „Raad van Indië”, in een raad te vereenigen tot het dienen van advies aan den Landvoogd.

Behalve de vereenvoudiging van het adviessysteem

en het voorkomen van wrijving tusschen directeuren en den Raad, had het een niet onbeduidende bezuiniging van 's Lands uitgaven beteekend.

De verantwoordelijkheid kon bij een volgende herziening geleidelijk op dezen Raad worden overgedragen.

§ 4. De Gouverneur-Generaal en de Volksraad

Reeds eerder hebben wij vastgesteld, dat de in artikel 61 van de Grondwet genoemde „aldaar gevestigde organen” werden gevormd door den Gouverneur-Generaal en den Volksraad.

Aan hen nu werd „met vertrouwen” de regeling van de inwendige aangelegenheden van Indië overgelaten.

De normale Indische wetgeving zal dus door samenwerking van Landvoogd en Volksraad tot stand komen.

De uiterlijke vormen, die de Indische Staatsregeling voor die samenwerking heeft voorgeschreven, stemmen met de werkwijze van onze Nederlandsche wetgevende organen vrijwel overeen.

Intusschen is de machtsverhouding geheel verschillend.

Ligt het zwaartepunt in Nederland bij de Staten-Generaal, hebben zij alle invloed op de samenstelling der Regeering, kunnen zij deze tot aftreden dwingen door hen te stellen voor den eisch hun voorstellen te aanvaarden of haar begrooting afgestemd te zien of een motie van wantrouwen tegen zich te hooren uitspreken;

hebben de Staten Generaal het dus in hun handen, dat een wetsvoorstel, van de Regeering uitgegaan, nooit het Staatsblad bereikt, en omgekeerd elk, door hen gewilde, regeling tot wet verheven wordt, van dit al is in Indië geen sprake.

De verhouding is juist andersom, echter met dit verschil, dat de Gouverneur-Generaal zijn overwicht niet aan eigen positie ontleent.

Als wij de totstandkoming van de ordonnantie, het product van de samenwerking, volgen, is het bewijs voor deze stelling tevens geleverd.

Artikel 83 I.S. schrijft voor, dat de Gouverneur-Generaal de ontwerpen van ordonnanties aan den Volksraad toezendt.

Reeds heb ik echter de meening verdedigd, dat de Landvoogd geenszins daarbij eenige zelfstandigheid geniet; onbelangrijke regelingen terzijde latend, zal de Gouverneur-Generaal het advies van den Minister van Koloniën gevraagd hebben of heeft de Kroon van haar recht om aanwijzingen te geven met betrekking tot de aan de orde gestelde regeling gebruik gemaakt.

Het initiatief kan echter volgens artikel 84 I.S. ook uitgaan van den Volksraad. Hoewel dit recht belangrijk genoeg lijkt, is het dit in werkelijkheid niet.

Evenmin als dit in Nederland het geval is. Zeer zelden wordt ook hier van dit recht gebruik gemaakt en de reden is wel te zoeken in technische moeilijkheden, die het ontwerpen van een wet met zich mede brengt. Van veel minder belang zal dit recht echter nog zijn voor het Indisch vertegenwoordigend lichaam, daar de leden de politieke en staatsrechtelijke scholing missen, waarover vele onzer Tweede Kamerleden beschikken.

Nemen wij daar bij in aanmerking, dat aanneming van zoo'n initiatief-voorstel door den Volksraad elke bindende kracht voor de Indische Regeering mist, dan kunnen wij artikel 84 naar het rijk der mooie schijn verbannen.

Dr. Logemann drukt dit euphemistisch uit, als hij schrijft:

„Eene meerderheid in het vertegenwoordigend lichaam vindt niet met zekerheid eene Regeering die hare wenschen helpt verwezenlijken; eene Regeering steunt er voor hare voornemens niet immer op eene verwante meerderheid ¹⁾.”

¹⁾ Dr. Logemann, Staatkundige Hervormingen, bldz. 646.

Een, ook in Nederland, veel belangrijker recht is in artikel 85 I.S. vastgelegd, nl. het recht van amendement. Ook hier is echter geen overwicht.

Behoudens dat de Gouverneur-Generaal een door hem ingediende ontwerp-ordonnantie, ook als daarop is geamendeerd, kan intrekken zoolang daaromtrent nog niet door de Volksraad is beslist, kan hij, al is de beslissing wel gevallen en heeft de Raad zijn instemming met het voorstel medegedeeld, weigeren het ontwerp als ordonnantie vast te stellen ¹⁾.

Gevolg van deze weigering is een tweede indiening bij en behandeling door den Volksraad binnen zes maanden.

Wordt andermaal geen overeenstemming verkregen, aldus artikel 89 I.S. lid 3, dan kan de regeling geschieden bij algemeenen maatregel van bestuur.

Dus door de Kroon, waaraan de Gouverneur-Generaal verantwoordelijk is en aan wier aanwijzingen hij gevolg heeft te geven en met wie hij mogelijk in overleg heeft gehandeld. Een instantie, waar waarschijnlijk de Gouverneur-Generaal meer steun zal vinden dan de Volksraad.

„Ook Mr. A. Jansen is van dezelfde meening:

Wanneer de jaren 1922 en 1926 het koloniaal staatsbestel ingrijpend hervormen en moderniseeren, zóódanig, dat het regeerbedrijf ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk wordt gelegd in handen van Indische lichamen en overheden en dat aan de in Indië gevestigde bevolking een zoo groot mogelijke invloed op de samenstelling dier lichamen wordt toegekend, dan ziet daarbij tevens het licht een gansche reeks van waarborgen voor het behoud der Nederlandsche leiding op verschillend gebied.

Wanneer — — — — een keuze mag worden gedaan alleen uit die, welke de wetgeving betreffen, dan vallen op:

¹⁾ Indien het een initiatief-voorstel betreft van den Volksraad, kan, zoolang er niet over is beslist, dit worden ingetrokken door den Raad (Art. 86 I.S.).

--- de conflictenregeling (I.S. 89 en 90), die, van meer negatief karakter dan de tot nog toe genoemde bepalingen, den Volksraad ieder legislatief overwicht op de Indische Regeering ontzegt en de continuïteit der wetsvoorziening verzekert ¹⁾."

En in gelijken zin, als ik boven reeds betoogde, zegt Dr. Logemann:

„Wat de zaak (conflictenregeling door de Kroon) echter, in het stelsel juist van den Minister ontoelaatbaar maakt, is de verhouding, waarin één der partijen, de Gouverneur-Generaal, tot den scheidsrechter staat. De Gouverneur-Generaal, die zich wellicht te voren van 's Konings instemming met eene voor te dragen verordening heeft verzekerd, zal zich eensdeels niet vrij voelen, belangrijke concessies aan den Volksraad te doen, anderdeels eerder op zijn stuk blijven staan, omdat hij aanneemt, dat hij bij conflict in het gelijk zal worden gesteld ²⁾."

Voegen wij hier nu nog aan toe, dat artikel 83 2e lid den Gouverneur-Generaal machtigt een termijn vast te stellen, binnen welken de Volksraad het ontwerp moet behandeld hebben en zoo deze termijn is overschreden, hij de ordonnantie op eigen gezag en verantwoordelijkheid kan vaststellen en zonder daarin verder eenige bemoeienis van den Raad toe te laten en zonder dat daartegen beroep bestaat, dan is daarmee de verhouding tusschen Gouverneur-Generaal en den Volksraad genoegzaam geteekend ³⁾.

Ten overvloede worde nog vermeld de invloed, die de Gouverneur-Generaal heeft op de samenstelling van den Volksraad, daar ingevolge artikel 55 3e lid I.S. van de 60 leden er 22 door hem worden benoemd.

Onze conclusie kan dan ook zijn, dat eene verandering van positie van de Volksraad door de wet op de Staatsinrichting niet tot stand is gebracht en hij in

¹⁾ Mr. A. Jansen, Problemen, bldz. 108.

²⁾ Dr. Logemann, Staatkundige Hervormingen in Indië, bldz. 647. Kol. Tijdschrift.

³⁾ I.S. artikelen 83 2e lid en 90 1e lid 1e.

werkelijkheid adviseerend is gebleven, maar door de bepalingen in deze wet een groote waarde aan zijn adviezen moet worden toegekend.

Een bezwaar aan deze positie verbonden is de onverantwoordelijkheid. Het lokt onverantwoorde critiek uit tegen het beleid van den Gouverneur-Generaal, terwijl de oppositie toch nooit geroepen kan worden zelf de verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Welke verhouding ik de meest gewenschte acht, hoop ik in het laatste hoofdstuk uiteen te zetten.

HOOFDSTUK IV

DE REGEERINGSVERORDENING

Uit den aard der zaak zal, daar de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal ten aanzien van de wetgeving het onderwerp vormt van dit geschrift, de regeeringsverordening besproken moeten worden.

Deze verordening wordt door den Gouverneur-Generaal alléén uitgevaardigd en ressorteert onder de algemeene verordeningen volgens artikel 95 I.S.

Het centrale artikel betrekkelijk de regeeringsverordening is 81 I.S.:

De Gouverneur-Generaal stelt regeeringsverordeningen vast, houdende algemeene regelingen tot uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur en ordonnanties, voor zoover die vaststelling daarbij aan hem is opgedragen.

- (2) In de regeeringsverordeningen kan op de overtreding van hare voorschriften straf worden gesteld. De grenzen van de te bepalen straffen worden bij ordonnantie geregeld.

De idee, waaraan deze in het Nederlandsch-Indisch Staatsrecht nieuwe algemeene verordening haar ontstaan heeft te danken, valt niet moeilijk op te sporen. Het hangt samen met de materiele wetsopvatting, die bij dit onderwerp de noodige verwarring heeft gesticht.

Onder de vigeur van het Regeeringsreglement van 1854 geschiedde het treffen van uitvoeringsregelen door den Gouverneur-Generaal. Daar hem echter geen andere uitingsvorm ten dienste stond dan het Gouvernementsbesluit, werd ook deze uitvoeringswetgeving in den besluitvorm gegoten.

Nu echter volgens de opvatting van den Grondwetgever in 1922 wetgeving en bestuur gescheiden behoorden te worden, werd voor uitvoeringswetgeving een eigen vorm geschapen ¹⁾.

Leest men nu de toelichting op artikel 81 I.S. in verband met het in art. 61 Grw. opgedragen algemeen bestuur:

„De wetgevende macht zal worden uitgeoefend ten eerste door den Gouverneur-Generaal — — — — bij regeeringsverordening. Bij zoodanige verordening kunnen die onderwerpen worden geregeld, waarvan de nadere regeling aan den Gouverneur-Generaal is opgedragen.”

dan is duidelijk, dat men een materieel criterium voor oogen had; bovendien pleit de rangschikking onder de algemeene verordeningen ook voor deze opvatting.

De zaak schijnt nu in het geheel geen quaestie te zijn. Immers zegt artikel 81 mij, dat, als den Gouverneur-Generaal wordt opgedragen algemeene regelen te geven tot uitvoering van een hoogere verordening, hij dit zal doen bij regeeringsverordening.

Zoo zag Professor C. van Vollenhoven het ook:

„De tekst van artikel 81 Indische staatsregeling kon moeilijk iets anders doen verwachten, dan dat de Gouverneur-generaal opgeroepen tot uitwerking van een centrale verordening, die uitwerking zou hebben tot stand te brengen bij regeeringsverordening; tenware in een grensgeval mocht zijn gezegd, dat met een „administratief” voorschrift d.i. een gouvernementsbesluit, al dan niet geplaatst in het staatsblad zelf, kon worden volstaan”.

De quaestie bleek niet zoo eenvoudig te zijn. De zoo juist aangehaalde schrijver vervolgt dan ook:

„Doch men weet, dat de Indische regeering sinds 1927

¹⁾ Zooals Mr. Jansen in Problemen overtuigend aantoont, is de verwijzing naar artikel 54 van het Surinaamsch Regeeringsreglement nietszeggend ten aanzien van artikel 81 I. S. Problemen bldz. 69 en 70.

juist het omgekeerde stelsel heeft aanvaard, en artikel 81 leest als stond er:

„voor zoover de vaststelling van een stuk, genaamd regeeringsverordening, aan hem is opgedragen.” Het artikel, en daarmee de invloed van den raad van Indië, boet deswege een groot stuk van zijn beteekenis in.”¹⁾ De opvatting van de Indische Regeering is daardoor nu in strijd gekomen met het materieel criterium. Immers vraagt zij zich niet af, of de haar opgedragen uitvoerende regeling van legislatieven dan wel van administratieven aard is en dit de vorm zal bepalen, doch beschouwt de opdracht van formeele zijde en laat de te gebruiken uitingsvorm te bepalen over aan den opdrachtgever.

Het kernpunt van deze opvatting ligt in het antwoord, dat gegeven zal worden op de vraag, of onder de werking van de nieuwe staatsinrichting de bestaansmogelijkheid van het *legislatief onzelfstandig* Gouvernementsbesluit is gehandhaafd.

Volgens de Indische Regeering was dit wel het geval; immers werd haar niet met zooveel woorden opgedragen de algemeene regeling bij regeeringsverordening te treffen, dan achtte zij zich bevoegd een Gouvernementsbesluit te slaan, ook al was de inhoud legislatief van aard²⁾.

De Regeering bleef echter niet lang op dit standpunt staan en beweerde nu, dat, indien den Gouverneur-Generaal wordt opgedragen uitvoeringsvoorschriften te maken, maar in de hem gelastende verordening niet een regeeringsverordening was voorgeschreven, de Gouverneur-Generaal vrije vormkeuze had³⁾.

Het slot was een compromis tusschen Regeering en Volksraad; de eerste nam een formeel standpunt in en

¹⁾ C. v. Vollenhoven: Regeling Overzee bldz. 364. Kol. Tijdschrift Juli 1930.

²⁾ Handelingen Volksraad. 1927—1928. Vrijdag 18 November 1927. Bldz. 1882. 2e kolom.

³⁾ Aanslagel Handelingen Volksraad antwoord op de vraag van den heer Jonkman. 11 April 1928. Aanslagel bldz. 43a.

liet aan den Raad over zich te vermoeien over de vraag, of het onderwerp van legislatieven aard was en in overeenstemming daarmede een regeeringsverordening voor te schrijven.

Voor de Regeering was deze oplossing praktische noodzaak. Zooals reeds de Nederlandsche Regeering vóór haar was zij niet in staat uit te maken, wat in materieel opzicht wettelijk was te beschouwen.

Zij schoof nu de verantwoordelijkheid van zich af. Stelde de opdrachtgever (hetgeen in de meeste gevallen de Volksraad is) zich ook op formeel standpunt, dan was een legislatief onzelfstandig Gouvernementsbesluit mogelijk.

Al is voor mij ook vaststaande, dat een dergelijke oplossing gevonden moest worden, van den anderen kant ben ik overtuigd, dat de bedoeling van den wetgever van de Indische Staatsregeling anders is geweest. Vooreerst valt niet te ontkennen, dat de regeeringsverordening in het leven is geroepen, opdat de Gouverneur-Generaal zich daarvan zou bedienen bij het uitoefenen van zijn wetgevende taak. Indien nu tevens het onzelfstandig Gouvernementsbesluit gebezigd kon blijven met legislatieven inhoud, dan is de schepping van de regeeringsverordening dwaasheid.

De Indische Herzieningscommissie en de Nederlandsche Grondwetgever hebben met nadruk de scheiding van wetgeving en bestuur als dringende eisch beklemtoond.

De bedoeling is dan ook geweest:

„De regeeringsverordening voor materie van legislatieven aard, het onzelfstandig Gouvernementsbesluit voor de rest ¹⁾.”

Als Mr. Jansen nu veronderstelt, dat door artikel 81 het gebruik van het onzelfstandig Gouvernementsbesluit in legislatieven zin niet verboden is, acht ik dit een interpretatie, die strijdt met de wet ²⁾.

¹⁾ Mr. A. Jansen. Problemen. bldz. 71.

²⁾ Dito. bldz. 74.

Is dus m.i. het onzelfstandig Gouvernementsbesluit als regeling van wettelijken aard af te keuren, daarnaast rijst de vraag, welke houding men dient aan te nemen ten opzichte van het *legislatief zelfstandig* Gouvernementsbesluit.

Speciaal wordt hierbij gedacht, dat door legislatieve regelingen door de administratie een veel snellere rechtsvoorziening tot stand komt en het vertegenwoordigend lichaam iets van zijn overvullen taak wordt ontlast. Dit vraagstuk is ook onlangs nog ter sprake gebracht, toen de omslachtige wetsprocedure toegepast moest worden op de contingenteeringswetten.

Wat Indië betreft, is echter deze wetsvoorziening absoluut ontoelaatbaar.

De Indische Staatsregeling noemt in artikel 81 en 82 de wetgevende organen: den wetgever in opdracht, den Gouverneur-Generaal, en den Volksraad voor de inwendige aangelegenheden. Kroon en Staten-Generaal blijven in dit verband buiten beschouwing.

Welnu, indien de Gouverneur-Generaal iets regelt van wetgevenden aard zonder opdracht daartoe, moet hij noodzakelijk treden op terrein, dat behoort tot de competentie van den Volksraad. Valt niet te ontkennen, dat hij daardoor zijn bevoegdheid overschrijdt, dan is daarmee het vonnis geveld over het zelfstandig Gouvernementsbesluit, waarvan de inhoud van legislatieven aard is.

De conclusie van dit hoofdstuk is aldus te formuleeren:

De regeeringsverordening is bedoeld om uitvoeringsregelingen te treffen van wettelijken aard; de moeilijkheid het materiele criterium aan te leggen heeft tot een praktische oplossing moeten leiden.

Niettemin is het Gouvernementsbesluit van legislatieven inhoud, ook al steunt het op een hogere regeling, ontoelaatbaar.

Evenzoo is het zelfstandig Gouvernementsbesluit van legislatieven aard onwettig ¹⁾.

¹⁾ De Zelfbestuursregelen van 1927, vastgesteld bij zelfstandig Gouvernementsbesluit, steunen dus niet op de wet.

HOOFDSTUK V

SLOT

Naast de bespreking van de wetgevende bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal is steeds aan de mate van zelfstandigheid van den Landvoogd zoowel als van den Volksraad ten opzichte van het moederland aandacht geschonken.

Bij het onderzoek daarnaar is gebleken, dat van zelfstandigheid in den vollen zin van het woord niet gesproken kan worden. Niettemin zal de toekomst daartoe voeren.

Belangrijk lijkt mij nu mij eens af te vragen, langs welke lijnen men daartoe kan geraken.

Men verwachtte hier echter niet een vast omljnd plan, zooals de Indische Herzieningscommissie of de Commissie van Oppenheim in het licht gaf; slechts hypothetisch zal worden aangegeven, in hoeverre de Gouverneur-Generaal de drager van de Indische zelfstandigheid zal kunnen zijn.

Allerminst acht ik de tijd aangebroken, waarop het overwicht aan de Indische bevolking zelf kan worden overgelaten.

Deze meening wil ik gaarne motiveeren.

Een Indisch nationalist verklaarde tijdens het debat over een lezing, die hij had gehouden, dat onmiddellijke terugtrekking van het Nederlandsch gezag zijn liefste wensch was.

Gevraagd, of hij tevens verwijdering eischte van alle Europeesche cultuur en techniek, gaf hij te kennen deze voorshands niet te kunnen missen, daar onder de inheemsche bevolking te weinig dragers van die wetenschappen aanwezig waren.

Ik heb mij toen afgevraagd, of de inheemsche bevolking dan wel de mannen in haar midden had, ervaren genoeg om de regeering over het reusachtige rijk, dat Indië vormt, behoorlijk te voeren.

Een tweede bezwaar is, dat Nederlandsch-Indië slechts een staatkundige eenheid vormt door het moederland. Zoolang er nog geen saamhoorigheidsgevoel is ontstaan tusschen de verschillende bevolkingsgroepen, is voor Indië de tijd nog niet daar om zich zelf te regeeren.

Niettemin sluit dit niet uit, dat aan Nederlandsch-Indië grootere zelfstandigheid zal worden toegekend.

Twee wegen, waarlangs dit zou kunnen geschieden, moge ik hier aangeven.

Vooreerst een versterking van den Volksraad. Men zou zich de positie van de Regeering dan kunnen voorstellen als verantwoordelijk aan den Raad. De directeuren der departementen konden in den Raad ter verantwoording geroepen worden en zoo hun het vertrouwen werd opgezegd, aan den Gouverneur-Generaal ontslag verzoeken. De Gouverneur-Generaal, optredend als agent van het moederland, zou bij inwilliging van dat verzoek de verantwoordelijkheid moeten dragen tegenover het moederland. Een goede doorvoering van het systeem vraagt echter een terugtreden van Nederland; een onbepaalde bevoegdheid zooals nu laat geen plaats voor zelfstandigheid. De onderwerpen zouden dan ook moeten worden vastgesteld, waarover de bemoeienis van de Nederlandsche organen zich zou uitstrekken, waaronder vanzelfsprekend alle staatsaangelegenheden zouden behooren.

Een tweede mogelijkheid is een zelfstandige regeering van den Gouverneur-Generaal. Daarvoor zou hij dan onafhankelijk gesteld moeten worden van de Kroon. Slechts de algemeene lijnen zouden hem worden aangegeven. In zulk een positie zou hij veel hogere waarde kunnen schenken aan de adviezen van den Volksraad en hem grootere concessies kunnen doen;

de raad van directeuren kon hem als kroonraad worden toegevoegd.

In dit tweede stelsel is echter gebroken met het parlementaire stelsel. Over de waarde daarvan wil ik hier niet spreken.

Deze regeeringsvorm, waarbij schijnbaar het volk zich zelf regeert, zal m.i. wel grootere aantrekkelijkheid hebben voor het Indisch nationalisme, weshalve tegen het laatst aangegeven stelsel waarschijnlijk verzet zou worden aangeteekend.

Ik acht daarom geen zelfstandigheid voor den Gouverneur-Generaal in den toekomst weggelegd.

STELLINGEN

I

Algemeene maatregelen van bestuur, die noch het rijk betreffen (artikel 55 der Grondwet), noch de huishouding van Nederlandsch-Indië (artikel 61 der Grondwet), behoeven niet te steunen op een wet.

II

De bevrediging van de noodzakelijke levensbehoefte behoort de grondslag te zijn ter bepaling van het minimum-loon;

meerdere prestatie de grondslag voor loonsverhooging.

III

Handhaving van de bestaande koelie-ordonnantie is te verdedigen op deze gronden :

a. dat zij de Nederlandsche sociale wetgeving vervangt;

b. dat zij de eenige sanctie vormt op het koeliecontract.

IV

Het goedkeuringsrecht van straf- en belastingverordeningen van inheemsche gemeenschappen binnen het gebied van zelfbesturende landschappen gelegen had of alléén aan het Hoofd van Gewestelijk Bestuur moeten verleend worden of alléén aan het zelfbestuur, en niet aan beiden, zooals artikel 5*a* van de zelfbestuursregelen aangeeft.

STILLBEGRIJFEN

Algemeen maatregelen van hervorming van het recht, die niet tot een bepaalde landstreek of een bepaald gebied, maar tot het gehele Koninkrijk betrekking hebben, worden als wetten beschouwd. De wetten worden door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bevestigd. De wetten worden in de Provincie- en Landrechtbanken bekend gemaakt. De wetten worden in de Provincie- en Landrechtbanken bekend gemaakt. De wetten worden in de Provincie- en Landrechtbanken bekend gemaakt.

II

De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten. De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten. De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten.

III

De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten. De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten. De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten.

IV

De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten. De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten. De bevestiging van de wetten is een noodzakelijke voorwaarde voor de werking van de wetten.

V

De administratieve practijk, dat het appèlrecht op beslissingen van Gedeputeerden op den Gouverneur-Generaal bedoeld in artikel 77 lid 5 (Stadsgemeente-ordonnantie) ook geldt voor alle speciale gevallen in de Stadsgemeente-ordonnantie, had er toe moeten leiden, dat de termijn, waarbinnen die goedkeuring moet worden verleend, voor die gevallen zou zijn overgenomen.

VI

De regeeringsinterpretatie van artikel 131 lid 2 I.S. in de zitting van den Volksraad van Juni 1930 gegeven, is in strijd met de bedoeling van het artikel.

De administratieve maatregelen, die het opzichthoudend
bestaan van de bestaande en den overnemen-
de bestaande in artikel 17 lid 2 (oud) van de
wet van 1920, zijn niet van toepassing in de
Stadsbestuur-organisatie, het is te weten, het
dat de bestaande, waarvan de bestaande niet worden
verloren, met de bestaande in de bestaande.

VI

De bestaande van de bestaande van artikel 17 lid 2 (oud)
in de bestaande van den bestaande van 1920, is
in de bestaande met de bestaande van het bestaande.



U
19