



Het initiatief der Staten-Generaal

<https://hdl.handle.net/1874/234572>

mmio g002

BR.1874.II.18.

n.a.

Bz. 1874 II, 18

Het Initiatief der Staten-Generaal.



Het Initiatief der Staten-Generaal,

door

Mr. L. DE HARTOG.

Ten gevolge van den stilstand onzer politieke ontwikkeling tijdens het bestaan van de Republiek der Zeven Provinciën, en van het gemis van oorspronkelijkheid in de staatsinrichtingen, die voor de Bataafsche Republiek ontworpen werden en korter of langer tijd op het papier althans golden, ontbreekt ons, even als de meeste natiën van het Europeesche Vasteland, de stof tot hetgeen de Engelschen Constitutional History noemen. Toch is het mogelijk, en somtijds de moeite waard, de ontwikkelingsgeschiedenis van een of andere onzer grondwettige instellingen te schetsen.

Wij zullen trachten iets van dien aard te leveren over het recht *der Vertegenwoordiging* om in de wetgeving het *Initiatief* te nemen, waarover wij in de thans vigeerende Grondwet de volgende hoofdbepalingen lezen:

Art. 110. De Staten-Generaal hebben het regt, voorstellen van wet aan den Koning te doen.

Art. 111. De voordragt daartoe behoort uitsluitend aan de tweede kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald . . .

Dat ook de Koning het recht van initiatief bezit, behoeft niet herinnerd te worden; ¹⁾ het komt ons natuurlijk en noodzakelijk voor, en toch treffen wij juist in het koninklijk initiatief de eerste aanleiding tot een historischen terugblik.

Volgens het wijsgeerig staatsrecht van de tweede helft der vorige eeuw was de Koning het hoofd der Uitvoerende

¹⁾ Grw. art. 69.

Macht, en niets anders dan het hoofd der Uitvoerende Macht. Streng en onwrikbaar vast houdende aan de bekende drievoudigheid der Staatsmachten, gunde men den Koning op het gebied der wetgeving geen medewerking.

Wie was in het laatst der XVIII^e en in het begin der XIX^e eeuw niet doordrongen van de leer der Drie Staatsmachten en van de noodzakelijkheid eener juiste scheiding? Alle theorie en practijk werd door den katechismus van de Montesquieu beheerscht; en dat die leer rijk, in zekere opzichten zelfs zegenrijk, aan gevolgen geweest is, valt niet te loochenen, al is men tegenwoordig van de onjuistheid der leer doordrongen, en al moet men Montesquieu van onduidelijkheid en onjuistheid beschuldigen.

Wie zal b.v. de nauwkeurigheid in bescherming nemen van den eersten volzin waarmede de beroemde schrijver van *l'Esprit des Loïs* zijn bekend hoofdstuk *de la Constitution d'Angleterre* ¹⁾ aanvangt? „Il y a dans chaque état trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.” Derhalve heeft de Regeering steeds òf het Volkenrecht òf het Burgerlijke (Privaat) recht te handhaven, en wordt het bestaan van Publiek recht, van de eigenlijke Administratie, zelfs niet aangeroerd. En dat wij hier met geen oogenblikkelijke vergissing te doen hebben, blijkt uit den volgende paragraaf. „Par la première le prince ou le magistrat fait „des lois Par la seconde il fait la paix ou la guerre, „envoie ou reçoit des ambassades, établit la sureté, prévient „les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge „les différens des particuliers.”

Om deze beide laatste functiën, de handhaving van het Volkenrecht en de toepassing van het Privaatrecht in het vervolg van elkander te onderscheiden, volgt nu: „On appellera cette dernière la puissance de juger; et l'autre simplement la puissance exécutive de l'état.” Behalve het strafrecht,

¹⁾ l: XI, ch. VI.

dat tot de rechtspraak behoort, missen wij hier ieder spoor van publiek recht of administratie; een functie der Staatsmacht, waaraan reeds de Groot in zijn tweeledige verdeeling een behoorlijke plaats had weten in te ruimen, toen hij naast het recht van den Staat tegenover andere Staten, bij oorlogvoering en verdragsluiting zichtbaar, de rechten van den Staat tegenover zijn eigen burgers, zoowel op hun personen als goederen beschreef. ¹⁾ Hoe duister inderdaad de voorstelling was, die Montesquieu zich, bij het schrijven van dit hoofdstuk, van de regeeringsbemoelingen maakte, blijkt ook wederom daaruit, dat hij de wetgevende macht beschrijft als *la volonté générale de l'état* en de uitvoerende, die dus alles behalve Wetgeving en Rechtspraak moet omvatten, voorstelt als *n'étant que l'exécution de cette volonté générale*, een stelling die zoo menigmaal theorie en practijk met elkander in botsing gebracht heeft.

Indien dus de Montesquieu niets anders gedaan heeft, dan op onjuiste en onvolledige wijze teruggeven wat reeds Aristoteles twintig eeuwen te voren had verkondigd, ²⁾ van waar

¹⁾ H. Grotius de J. B. a. P. I. c. III § 6. Het is treffend, het verschil in voorstelling tusschen den Hollander der XVII^{de} en den Fransman der XVIII^{de} eeuw te vergelijken. Wij vermelden slechts de volgende uitspraken van G.: „qui civitatem regit, eam partim per se, partim per alios regit. Per se autem versatur, aut circa universalia, aut circa singularia. Circa universalia versatur condendo leges easque tollendo..... Singularia circa quae versantur, sunt aut directe publica, aut privata quidem, sed quatenus ad publicum ordinantur. Directe publica sunt actiones, ut pacis, belli, foederum faciendorum; aut res, ut vectigalia, et si quae his sint similia, in quibus comprehenditur et dominium eminens, quod civitas habet in cives et res civium ad usum publicum..... Privata sunt res controversae inter singulos, quas publica auctoritate dirimi, publicae quietis interest.”

²⁾ Aristot. Politica IV c. 11. Hij onderscheidt een hoogste of delibereerende macht, die over vrede en oorlog beslist, die wetten maakt, en over de politieke verantwoordelijkheid oordeelt; de verschillende takken van bestuur, onder de magistraten verdeeld; de rechterlijke macht. Hierbij heeft A., zooals gewoonlijk de inrichting der Grieksche republieken voor oogen gehad. Een theoretische afscheiding van de bevoegdheid der Staatsmachten te ontwerpen, was A.'s bedoeling niet; hij classificeert de verschillende regeeringsvormen naarmate zij in de inrichting en de machtsomschrijving der drie openoemde

dan de kracht en de invloed zijner theorie? Mij dunkt, dat zij vooral toe te schrijven zijn aan de toepassing, die door den schrijver zelf verkondigd werd en die bij den toenmaligen politieken toestand van Europa haar werking niet missen kon. „Lorsque dans la même personne — zoo verkondigt de wijsgeerige magistraat — „ou dans le même corps de magistrats, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n’y a point de liberté, parce qu’on peut craindre que le même monarque, ou le même sénat, ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n’y a point encore de liberté si la puissance de juger n’est pas séparée de la puissance législative et de l’exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d’un oppresseur. Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des princes ou des nobles ou du peuple, exerceraient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d’exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différens des particuliers.” De hier zoo donker gemaalde vermenging van staatsmachten voor altijd te beletten, werd later één van de voornaamste deelen der taak, die de ontwerpers van staatsregelingen zich voorstelden. En geen wonder voor ieder, die de verwarring gadeslaat, waarmede de functies der staatsorganen in de XVII^e en XVIII^e eeuw door elkander waren gehaspeld.

Voor de Fransche toestanden onder het regime der oude monarchie zij het voldoende, één uitspraak meê te deelen, die ons een denkbeeld kan geven, hoe alle onderscheid tusschen de verschillende functies der staatsorganen verloren

hoofdorganen van het staatsbestuur van elkander verschillen. Bij het doorlezen van dit elfde hoofdstuk stoot men ook op voorbeelden waarbij de delibereerende op het gebied treedt van 't geen men later de Uitvoerende Macht zou noemen, en andere waarin de magistraten min of meer als wetgevend en als rechtsprekend optreden.

was gegaan. „Die grosse zahl der verschiedenartigsten Aemter „und der Mangel einer scharfer Trennung zwischen der Justiz „und der Verwaltung, ferner die von allen Königen befolgten „Maxime, dass in ihrer Person stets alle Macht vereenigt „ist, so dass sie nach ihrem Gutdüncken selbst überall ein- „zugreifen sich für berechtigt hielten, machte nicht bloss den „gesamten Staatsorganismus, sondern selbst die höchste „Staatsregiering sehr verwickelt”. 1) De Kanselier, 's Konings Raadsman voor de Justitie, deelde niet alleen aan de rechtscollegiën instructiën uit over de uitlegging der wetten, maar was zelfs gerechtigd, om zitting te nemen en mee te stemmen. 2) En terwijl aan den eenen kant de Koning het oude recht der patriarchale monarchen, om recht te spreken, handhaafde en van tijd tot tijd in zijn Grand Conseil uitoefende, traden de Parlementen, die eigenlijk als Gerechtshoven waren ingesteld, wederom op wetgevend gebied met de hun toegestane bevoegdheid tot het registreeren der Koninklijke Edicten, die de Monarch uitvaardigde krachtens den regtsregel: *Si veut le roi, Si veut la loi.* 3)

In Duitschland was de verwarring natuurlijk niet minder. Niettegenstaande er in alle de Staten *Hofgerichte* waren verzezen, oefenden van tijd tot tijd de *Landesherren* zelve de rechtspraak uit. 4). Na den Westphaalschen vrede trokken zich de onder verschillende benamingen ingestelde en van de vorsten afhankelijke regeeringscollegiën ook geregeld de rechtspraak aan, daar de *Hofgerichte* slechts op bepaalde tijdstippen zitting hielden.

En diezelfde Landsheer, die aldus door zijn ambtenaren recht deed spreken matigde zich zelf, hoewel onbevoegd, ook de wetgevende macht aan. 5)

Ook de inrichting van het Staatsbestuur der Vereenigde Provinciën gaf ruimschoots gelegenheid tot de uitoefening

1) Stein und Warnkönig, Französ. Staats u. Rechts-gesch. III. p. 516.

2) Id. ibid. p. 524.

3) Id. Ib. I. p. 510, III. p. 265.

4) Walther, Deutsche Rechtsgesch. p. 689.

5) Eichorn, Deutsche Staats- u. Rechtsgeschichte IV. p. 265; 351.

van de meest uiteenlopende en niet best vereenigbare functiën door hetzelfde college. Zoowel de Staten-Generaal als de Staten-Provinciaal traden nu en dan op het gebied der Rechtspraak; de laatsten voortdurend op dat der Administratie, 't geen niet te verwonderen is, wanneer men bedenkt dat het geheele bestuur eigenlijk uitging en afhing van de Stedelijke regeeringscolleges, en deze lichamen zelve wederom de plaatselijke wetgeving, het gemeentebestuur en de burgerlijke rechtspraak uitoefenden. De Schepenen waren rechters en bestuurders, maakten deel uit van den Magistraat die de Keuren vaststelde, en van de Vroedschap, die alle maatschappelijke belangen der burgerij regelen kon, ¹⁾ en die door haar afgevaardigden in de Staten der Provincie en in de Staten-Generaal de geheele Republiek mede regeerde.

Was het wonder, dat men naar behoorlijke afbakening der Staatsmachten zuchtte, en dat men in de scheiding der drie aangenomen hoofdorganen den steen der wijzen meende gevonden te hebben?

Een nog meer bepaalde, eigenaardige richting kreeg dit streven bij hen, die het beginsel van Volkssouvereiniteit huldigden; een beginsel, dat aan Montesquieu niet alleen vreemd was, maar ook verre door hem zou verworpen zijn, doch waarop een halve eeuw later zijn theorie van de afscheiding der Staatsmachten met vaste hand geënt werd. Aan het volk, als Souverein, wordt het uitsluitende recht toegekend om zelve wetten te maken, of die bevoegdheid aan zijn vertegenwoordigers op te dragen; van de aldus opgevatte Wetgevende Macht moet de Uitvoerende slechts de onderdanige dienaressse zijn. Lezen wij b.v. eenige passages uit J. J. Rousseau's bekende staatkundige verhandeling: „Qu' est-ce donc que le gouvernement? Un corps inter-

¹⁾ Ter herinnering één citaat uit v. Pestel's Commentarii de R. P. Batava, die over het bestuur van Dordrecht sprekende zegt: „Praetor, 4 Consules, 9 Iudices, Senatus Vetus, qui ex 40 viris, comprehenso Praetore constat, urbis quietem, negotia politica et economica curant. Jurisdictionem Praetor et 9 Iudices annui exercent..... Iudices annui novem sunt simul Senatores. II p. 562 (Ed. 1795.)

„médiaire entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle
 „correspondence, chargé de l'exécution des lois... Il est
 „aisé... de voir... que la puissance exécutrice ne peut
 „appartenir à la généralité comme législative ou souveraine,
 „parce que cette puissance ne consiste qu'en des actes parti-
 „culiers qui ne sont point du ressort de la loi... Le gou-
 „vernement reçoit du Souverain les ordres qu'il donne
 „au peuple... La puissance exécutrice n'est que la force
 „appliquée à la loi..." En dan volgens het door Montes-
 quieu gegeven recept voor de vrijheid: „Si le souverain veut
 „gouverner, ou si le magistrat veut donner des lois... le
 „désordre succède à la règle." ¹⁾ Dit waren de leeringen,
 waarop in het laatst der vorige eeuw de Revolutie haar
 staatsinrichtingen poogde op te trekken; zij hield vast aan
 deze stellingen en axioma's, ook al moest zij tot het door
 Rousseau zoo gehate en verachte middel van Volksvertegen-
 woordiging haar toevlucht nemen. ²⁾

Met getrouwe opvolging van deze toen voor onloochen-
 baar gehouden principes, ontwierp de eerste Nationale ver-
 gadering in Frankrijk de Grondwet voor de monarchie der
 Revolutie. „Das öffentliche Recht" zegt C. Richter „gründete
 „die Nationalversammlung auf die Trennung der Gewalten
 „und übertrug der Volksvertretung die Gesetzgebung, dem
 „König die Vollziehung... Der König wurde zu einem ober-
 „sten Beamten und gegenüber der allmächtigen Gesetzgebung
 „liess man ihm nichts als ein machtloses *Veto*;... nur ein
 „Suspensiv-veto wurde dem König als ein Zeichen seiner
 „Machtfülle übergeben." ³⁾ Dat in de Republikeinsche con-

¹⁾ Rousseau, Contrat. Social III, 1; III, 15.

²⁾ Als bewijs, hoe weinig Rousseau met vertegenwoordiging op had, —
 't geen voor ons weinig waarde heeft — maar ook hoe weinig die man de
 Engelsche staatsinstellingen kende, diene deze uitspraak: „Le peuple anglais
 pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des mem-
 bres du parlement; sitot qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans
 les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la
 perde." Contr. Social III, 15.

³⁾ Staats- u. Gesellschafts-Recht der Franz. Revolut. I, 283.

stitutie van het jaar III deze scherpe afscheiding volgehouden werd, spreekt van zelf.

Maar hier komt de gelegenheid, om over ons vaderland te spreken, waarin zij, die voor de Bataafsche Republiek het staatsbestuur moesten inrichten geheel en al van dezelfde denkbeelden doordrongen waren, en op gelijksoortige grondslagen als in de bevriende Fransche Republiek het Bataafsche Staatsgebouw wilden optrekken. Toch blijkt het, dat men hier terstond begreep, dat een volkomen afscheiding tusschen de Wetgevende en de Uitvoerende Macht, een inrichting volgens welke de laatste zich de wet — in den letterlijken zin — moest laten voorschrijven, niet doelmatig zou zijn. Vóordat n. l. de eerste Staatsregeling voor de Bataafsche Republiek wetskracht verkregen heeft, werden er achtervolgens drie ontwerpen hiertoe voorgedragen. Het eerste ontwerp van de commissie van een-en-twintigen werd door de Nationale Vergadering zelve afgekeurd, en ter geheele vervorming in de handen eener commissie van zeven leden gesteld. Toen dit tweede ontwerp door het Bataafsche volk in zijn grondvergaderingen verworpen was, werd een derde in gereedheid gebracht, dat inderdaad door de volksstemming tot Grondwet verheven werd. ¹⁾ In het Ontwerp van '96 werd het initiatief tot wetgeving *alleen en bij uitsluiting* opgedragen aan die afdeeling van 't Wetgevend

¹⁾ Vgl. C. Rogge, *Geschied. der Statsreg.* p. 152 vlgg., p. 245 vlgg. Van de drie ontwerpen zag ik deze uitgaven; van het eerste: *Plan van constitutie voor het volk van Nederland ontworpen door de daartoe aangestelde commissie in het jaar 1796*. Van het tweede: *Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche volk door de Nat. Vergad. ter goed- of afkeuring aan het zelve volk voorgedragen. Tweede Druk (1797)*. Van het derde: *Ontwerp van Staatsregeling voor het Bataafsche volk door de Constitueerende vergadering ter goedkeuring of afkeuring enz. (1797)*. — Alle drie zijn gedrukt in den Haag, ter 's Lands Drukkerij. Die beide laatste hebben op het titelblad een vignet: voorstellende de Nederlandsche Maagd met den vrijheidshoed op een speer in de eene hand, en de andere hand steunende op een boek, dat op een altaar gelegen is. Dit altaar wordt aan een anderen hoek vastgehouden door den voorpoot van een staanden leeuw, die in den anderen voorpoot een driekleurige vlag houdt,

Lichaam, dat de Grootte Kamer genoemd werd, terwijl de Kamer der Oudsten, die geenerhande voorstellen doet, de bevoegdheid heeft, de voorstellen van de Grootte Kamer al of niet te bekrachtigen. De Uitvoerende Macht, toevertrouwd aan een Staatsraad, bestaande uit zeven leden, werd zoo zeer en zoo streng buiten alle initiatief gehouden, dat men zelfs voor zoover het onvermijdelijk scheen haar de bevoegdheid toe te kennen, om aan 't Wetgevend Lichaam zoodanige zaken ter overweging voor te dragen, als de Staatsraad oordeelt ten dienste van den Lande te behooren, er bij voegde: „doch zoodanige voordrachten moeten vervat zijn in geschrifte en slechts in 't gemeen behelzen *den voorslag van den bedoelden maatregel, maar geenszins het geheel ontwerp der wet.*” De Fransche Constitutie van het jaar III bevatte een gelijkkluidend artikel, dat bestemd was, om aan het Directoire het wetgevende gebied strengelijk te ontzeggen. Wat echter in de Constitutie der Fransche Republiek ontbrak is een merkwaardig voorschrift, waarbij het ontwerp van '96 een helder begrip toonde te hebben van het verband tusschen Wetgeving en Regeering. Vóór dat de Grootte Kamer over het wetsvoorstel definitief beslistte, moest zij het aan den Staatsraad opzenden „om deszelfs consideratiën op te geven; of wegens de uitvoerlijkheid van het voorstel zoodanige zwarigheden voorkomen, om welke hetzelfde niet zou behooren in een besluit veranderd te worden.” Aan het antwoord van den Staatsraad komt slechts adviseerende kracht toe; maar invloed op het besluit der Kamer zou het ongetwijfeld uitoefenen.¹⁾ Maar die invloed scheen in strijd te zijn met de orthodoxe leer van de afscheiding der Staatsmachten. In het tweede ontwerp althans werd niet meer stellig geboden, maar slechts vrij gelaten, om op eenig wetsvoorstel het gevoelen van den Staatsraad in te winnen; de verplichting werd geacht zoo klaarblijkelijk in strijd te zijn met de natuur der beide machten, en „zoo lijnrecht strekkende om gevaarlijke botsingen voort te brengen, dat zelfs velen van

¹⁾ Eerste ontwerp artt. 212, 221, 224, 238 en 394.

de 21 ontwerpers op de verandering door de commissie van Zeven voorgesteld aandrongen, waarbij aan het Wetgevend Lichaam de *vrijheid* daartoe gelaten werd." ¹⁾ Geen wonder dus dat eindelijk, bij het derde ontwerp, het Uitvoerend Bewind ten eenenmale buiten alle aanraking met den Wetgevenden arbeid gehouden werd: het Advies verviel geheel en al. Volgens de Staatsregeling van 1798 komt het Initiatief tot wetgeving, „het ontwerpen en voorstellen van alle wetten en besluiten, alleen en bij uitsluiting aan de Eerste Kamer, en het al of niet bekrachtigen van dezelve aan de Tweede Kamer van het Vertegenwoordigende Lichaam toe", terwijl tegenover het uitvoerend bewind gehandhaafd wordt het verbod om ooit „in de form van eene wet" aan het Vertegenwoordigende Lichaam een voorstel te doen of maatregelen voor te dragen. ²⁾ Geheel overeenkomstig de algemeen gehuldigde leer rust op het Uitvoerend Bewind de taak, om de wetten en besluiten van het Vertegenwoordigende Lichaam stipt uit te voeren; in het inwendig bestuur beperkt zich haar organiseerende bevoegdheid tot het regelen van de wijze der uitvoering, voor zooverre die bij de wet zelve niet bepaald is. ³⁾ Zelfs in zake van belastingen, werd met uitzondering van de nieuwe organisatie van het geheele belastingsstelsel, in de Staatsregeling van 1798, op 't voorbeeld ook van de twee vorige ontwerpen, het initiatief aan de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam toegekend. ⁴⁾ De Eerste Kamer stelt de wet voor; de Tweede, slechts een door de leden zelve verkozen Comité uit de geheele Vertegenwoordiging, heeft het recht van Sanctie of van Veto; het Uitvoerend Bewind kondigt af en voert uit.

De Staatsregeling van 1798, een copie van de Constitution de l'an III, aangenomen of opgedrongen onder Franschen invloed, kon haar bestaan ook niet lang meer volhouden,

¹⁾ Rogge, p. 246, 265. Tweede ontw. a. 239.

²⁾ Art. 50, 1); 60; 133.

³⁾ Art. 105.

⁴⁾ Art. 60, 208, 210.

toen in de zusterrepubliek de *coup d'état* van 18 Brumaire het Directoire met de Staatsregeling van 1795 omver geworpen had. Niettegenstaande dat art. 304 uitdrukkelijk voorschreef, dat er „tot op het einde van het jaar 1803 der gemeene Tijdrekening geenerlei verandering in de Staatsregeling gemaakt kan worden”; kwam het Uitvoerend Bewind reeds in 1801 met een dringend voorstel tot wijziging voor den dag, dat na krachtige en voortgezette tegenstribbelingen, ten spijt van dat ondubbelzinnige wetsvoorschrift, onder den schijn van 's Volks souvereine macht en de zedelijke verplichting der vertegenwoordigers, aangenomen werd en ons de Staatsregeling van 1801 schonk. Het ligt buiten ons bestek, de geschiedenis van alle de toen gepleegde intrigues na te gaan of de beweegredenen op te sporen van het min of meer eerlijke zelfbedrog, dat in het Vertegenwoordigend Lichaam stemmen wierf voor de herziening eener Staatsregeling, die nog op twee jaren van onschendbaarheid aanspraak mocht maken. Dat vele lieden, die het met het Vaderland wel meenden, voor Franschen invloed zwichtten en zooveel mogelijk 's lands zelfstandigheid en vrijheid, althans naar den schijn, nog wilden redden, is onbetwifelbaar. ¹⁾

Maar behalve deze invloedrijke beweegredenen van buiten, waren er ook zeer vele oorzaken, in de werking der Staatsregeling zelve gelegen, die een gansche wijziging in de inrichting van het Staatsbestuur konden rechtvaardigen. Deze gronden ontwikkelde het Uitvoerend Bewind in de missive, die zij den 2^{en} Maart 1801 ter aanbeveling van het voorstel tot Grondwetsherziening aan de Vertegenwoordiging deed toekomen. Daarin wordt gewaagd van „vele gebreken in de Staatsregeling welke den gang van het werk belemmeren en vertragen” en nog in het bijzonder gewezen op de gevolgen van de regeling der bevoegdheid bij de onderscheidene Staatsmachten. „Hoezeer men ook te goeder trouw moge gemeend hebben, de genoegzame afscheiding van machten bij de Staatsregeling te hebben in

¹⁾ Dagverhaal, XII p. 378, 449; XIII p. 672.

acht genomen; zoo kunnen en moeten er vele botsingen ontstaan, die niet dan voor het algemeen belang schadelijk kunnen zijn." Wat hiermeê bedoeld werd, was voor niemand, die zich met de openbare aangelegenheden bemoeide, een geheim: de Wetgevende Macht en de Uitvoerende Macht waren zóodanig van elkander gescheiden, dat zij niet konden samenwerken. Het Vertegenwoordigende Lichaam kon reglementeeren en verordenen, zonder op de behoefte der Regeering te letten; het Uitvoerend Bewind had maar te gehoorzamen, maar zocht nu op zijn beurt de machtsbevoegdheid tot het uiterste punt te drijven, dat den cirkel der Wetgevende autoriteit raakte zonder binnen den omtrek er van te geraken. Zoo kon de Wetgevende Macht, die volgens de begrippen der Volkssouvereiniteit als de hoogste macht beschouwd werd aan de Uitvoerende Macht de gelegenheid tot regeeren onthouden door niet of niet behoorlijk te regelen; ja, het was inderdaad zonderling, dat het al of niet organiseeren van eenigen tak van Staatsdienst, of het regelen van rechtstoestanden der ingezetenen geheel en al moest afhangen van den lust en het vermogen, dat daartoe bij de leden eener talrijke vergadering gevonden werd. Ontbraken die, dan kwam er voor de Uitvoerende Macht niets uitvoerbaars tot stand; vloeiden zij rijkelijk, dan kon die Uitvoerende Macht overladen worden met lasten, die zij tegen haar wil torste. Haar voorlichtingen en voordrachten hadden hoogstens de kracht van adviezen en verzoeken. Onontbeerlijk als zij evenwel waren veroorzaakten zij mede „de menigvuldige rapporten en adressen, welke in éene en dezelfde zaak, om die maar tot eene zekere hoogte te brengen, hebben moeten bewerkt en uitgedacht worden." ¹⁾ Deze zwarigheden werden door vele leden der vertegenwoordiging gedeeld, die met juistheid de gebreken

¹⁾ *Onderzoek of er botsingen tusschen de onderscheiden magten bij de Staatsregeling van het Bataafsche volk ingesteld gevonden worden, zoo als door het Uitvoerend Bewind is voorgedragen door P. Linthorst, lid der 2^e Kamer v. h. Verteg. Lich. des Bat. volks. Leijden, P. H. Trap, 1801. p. 15, 32, 37 en passim.*

en de middelen tot herstel aanwezen. Volgens Lewe b. v. moest die herziening strekken „vooral om onverminderd een wijze afscheiding van de Wetgevende en Uitvoerende Machten, evenwel zoodanig verband tusschen deze twee machten daar te stellen, als meer geschikt zal bevonden worden ten nutte en welzijn van het Bataafsche volk te kunnen strekken.” Om op te helderen, hoedanige samenwerking hij bedoelde wees de Friesche afgevaardigde op de samenwerking, die onder de oude staatsinrichting bestaan had — had men daar nog drie jaren te voren op durven wijzen? — tusschen Gecommitteerde Raden en Staten-Provinciaal. Nog meer direct op ons onderwerp hebben betrekking de woorden van Steyn Parvé, een warm voorstander van het herzieningsplan. „Men zal nog lang twisten vooral in een land als het onze, waar eenmaal wetgeving en uitvoering in dezelfde handen waren, over de grenzen dier respectieve machten, als van de anderen gescheiden beschouwd; doch ik twijfel niet, of men zal tot het besluit moeten komen, om òf de *initiatieve* òf een *tijdelijk veto* aan de Uitvoerende Macht te geven, en daarin een tegenwicht tegen het onbepaald vermogen der Wetgevende Macht te vinden; het Wetgevende Lichaam houdt niettemin de teugels in handen van de wetgeving, het besluit in alle gevallen vrijelijk en bij bloote meerderheid — tegen de voordrachten van het bewind, hetwelk daardoor van zelf in de noodzakelijkheid gebracht wordt om, wil het een maatregel van wetgeving, zoodanige consideratiën voor te dragen, die met het gevoelen van het Wetgevend Lichaam meer overeenkomstig zijn.” ²⁾

Bij de Staatsregeling van 16 October 1801 werd het initiatief uitsluitend toegekend aan het Staatsbewind, terwijl het Wetgevend Lichaam over de gedane voorstellen beraadslaagt, beoordeelt, aanneemt of verwerpt. Wat Steyn Parvé

¹⁾ Procl. v. Uitv. Bewind d. 14 Sept. 1801 (Dagverh. XIII. 596).

²⁾ Dagverhaal deel XI bijl. p. 44 XII p. 424, 529 en XIII p. 596 en passim.

precies bedoelde met de vrije beraadslaging, die aan het Wetgevend Lichaam toekwam, weten wij niet; maar dat het aandeel, dat bij de Staatsregeling van 1801 aan dat Lichaam geschonken bijna een parodie op zijn naam mocht heeten, getuigt de enkele lezing reeds der wetsartikelen. Na 't eene uiterste verviel men tot het andere. Op het voorbeeld van het Fransche *Tribunal* mogen slechts twaalf leden de voorgedragen wetten bediscussieeren, terwijl bij de stemming alle 35 leden van het Wetg. Lichaam met *ja* of *neen* hun stem uitbrengen. Hoe vrij verder de afstemming was, blijkt o. a. uit het voorschrift, om aan het Staatsbewind de redenen van weigering bekend te maken, „hetwelk diensvolgens het recht heeft, een nadere voordracht aan het Wetg. Lichaam te doen.” Reeds vóór de stemming, gedurende de discussiën der commissie van Twaalven kon het Bewind zijn voorstel terug nemen. Langs dien weg trachtte de Staatsregeling overeenstemming tusschen Uitvoerende en Wetgevende Macht te scheppen; zij verhiel het Staatsbewind, dat met de uitvoering heette bekleed te zijn, feitelijk tot Wetgevende Macht; het zoogenoemde Wetg. Lichaam kon van zijn wenschen en denkbeelden, slechts op indirecte en onvolkomene wijze doen blijken: noch Initiatief, noch Amendement stond aan dit lichaam ten dienste. Hierin geleken haar sprekend de Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806. Volgens de eerste kwam het initiatief uitsluitend aan den Raadpensionaris, volgens de laatste aan den Koning. De artikels van beide Staatsregelingen, waarin dit onderwerp geregeld is, zijn gelijkkluidend op het éene woord na, dat den titel van het hoofd der Regeering aanduidt. „De vergadering van Hun Hoog Mogende beraadslaagt over geen andere onderwerpen dan over de zoodanige, welke Haar door den Raadpensionaris (Koning) worden voorgedragen. Dezelve vereenigt zich met de voordracht of verwerpt dezelve, zonder daarin eenige verandering of wijziging te maken.” ¹⁾

¹⁾ Staats. 1805, art. 26; Const. 1806, art. 57.

Wij hebben de bepalingen dezer opvolgende Staatsregelingen achterelkander opgesomd, omdat zij aan dezelfde bron ontsproten waren; Staatsbewind, Raadpensionnaris, Koning, — 't was alles à l'instar de Paris; de man die daar als Eerste Consul heerschte, als Keizer den scepter zwaaide, kon natuurlijk bij zijn bondgenooten geen democratische staatsinrichting dulden, verlangde een krachtige regeering. Een regeering verlangde hij, en zoolang het initiatief bij uitsluiting aan de Vertegenwoordiging behoorde, kon er wel een Uitvoerende Macht bestaan, maar was er geen regeering er is dan wel een autoriteit, een individu of een college, dat wetten kan laten afkondigen en handhaven, indien zij eenmaal, hoe dan ook, gemaakt zijn, maar geen opperbestuur, dat de behoorlijke organisatie van den Staat voor zijn rekening neemt, wettelijke regeling in het leven roepende, zoo vaak die noodzakelijk of nuttig schijnt. In de verwarring van de begrippen Regeering en Uitvoerende Macht lag hoofdzakelijk de fout van de theoristen, die in het revolutionnaire tijdvak grondwetten ontwierpen. Dat Montesquieu de onderscheiding niet maakte, of liever dat hij niet merkte dat de uitvoering slechts een deel van de Regeermacht uitmaakt, is misschien daaraan toe te schrijven, dat hij in de Europeesche toestanden er geen aanleiding toe vond, omdat in de meeste rijken van Europa de vorst de Wetgevende en de Uitvoerende Macht in handen had. ¹⁾ Maar voor het geval de beide machten afgescheiden machten waren, zooals in Groot-Britanje, oordeelde hij: „Il n'est „pas même nécessaire que la puissance exécutrice propose, „parce que, pouvant toujours désapprouver les résolutions, „elle peut rejeter les décisions des propositions qu'elle aurait „voulu qu'on n'eût pas faites.” Alsof er voor de Uitvoerende Macht — om bij de terminologie te blijven — iets

¹⁾ „Dans la plupart des royaumes de l'Europe le gouvernement est modéré parce que le prince, qui a les deux premiers pouvoirs (legislatif et exécutif), laisse à ses sujets l'exercice du troisième.” Esprit des Lois XI, 6.

uit te voeren viel, wanneer zij niets voorstelde, en alle andere wetten tegen haar zin uitvielen.

Maar in Engeland dan...! Daar zien wij de werking van een constitutie, volgens welke het initiatief ook alleen door het Parlement en niet door de Executive uitgeoefend wordt en daar gaat toch alles goed, daar *is* een Regeering. Volkomen juist. Maar de omstandigheden waaronder in Engeland deze toestand geboren is en de wijze waarop het recht der Vertegenwoordiging uitgeoefend wordt zijn van dien aard, dat navolging voor andere staten onmogelijk was, en alleen oppervlakkige kennis op de practijk, die aan gindsche zijde van het Kanaal gevolgd wordt, een theorie kon grondvesten voor het constitutioneele leven der hedendaagsche volken.

Hoe is het Britsche Parlement aan zijn aandeel in de Wetgeving, aan het Initiatief gekomen?

Gedurende een paar eeuwen na de Verovering regeerden de Koningen in overleg met hun raad, die uit leden van de Hooge Geestelijkheid en uit den Hoogen Adel samengesteld was, en waarin van tijd tot tijd zelfs alle Bisschoppen en Pairs opgeroepen werden, wanneer de beraadslagingen van groot belang waren. Daar het aantal pairs tot in de XV^e eeuw zeker niet grooter was dan zestig,¹⁾ kon deze Groote Raad door de Vorsten dikwijls geraadpleegd worden, ook over zulke regeeringsmaatregelen, die niet tot het domein der wetgeving behooren. De onderscheidingslijn was intuschen niet zoo scherp getrokken. Zoowel het algemeene als het bijzondere werd geregeld door den Koning met zijn Raad; en die Raad omvatte bij zijn grootste uitbreiding dezelfde bestanddeelen als het Hooger Huis.²⁾ In hoeverre voor gewichtige maatregelen ook de toestemming van de afgevaardigden der Graafschappen en der Steden, de toestemming van het later dusgenoemde Lager Huis, in de eerste tijden

¹⁾ Hallam Constit. History from Henry VII to. George II; T. I. p. 5. A. Todd. on Parliam. Gov. in Engl. II p. 17.

²⁾ Hallam on the English Constit. i. f. der Views of the Middle Ages, ch. VIII, p. 3. (ed. 1846 II p. 273 vlgg.)

van zijn bestaan gevraagd werd, is onzeker. Werd ook al die toestemming gevorderd, om aan een maatregel wetskracht te verleen, toch was het voor den Koning niet moeilijk, of die toestemming tot een loutere formaliteit te herleiden of zich er aan te onttrekken door het nemen van zoodanige bijzondere maatregelen en besluiten, als waartoe hij in overleg met zijn kleinen of grooten Raad volkomen gerechtigd was, en die het karakter van een eigenlijke *wet* misten. Op het gebied van het Burgerlijke recht vooral golden oude wetten en gewoonten, die men heette te eerbiedigen en te laten voortbestaan terwijl men er door bijzondere besluiten van afweek of regelde wat er buiten lag. ¹⁾ Oordeelden nu de Commons, dat voor een of andere aangelegenheid wettelijke regeling vereischt werd, dan richtten zij zich met een verzoek tot den Koning, om de zaak op een in dat verzoek aangegeven wijze te regelen, opdat in het vervolg willekeurige en tegenstrijdige maatregelen van de Regeering onmogelijk werden gemaakt. Door middel van deze *petities*, die in het begin der XIV^e eeuw voor 't eerst voorkomen, nam dus het Lager Huis op bescheiden wijze het initiatief tot wetgeving, en streefde het om gelijk wij nu zouden zeggen, een regime van besluiten te vervangen door een regeeringsstelsel, dat op vaste wetten gegrondvest was. Op het initiatief der Regeering kon niet gewacht worden, omdat zij liever de

¹⁾ Hallam Const. Hist. I. 3 "We know not of any laws that were ever enacted by our kings without the assent and advice of their great council; though it is justly doubted whether the representation of the ordinary freeholders and of the boroughs had seats and suffrages in that assembly during the seven or eight reigns after the conquest. They were then however ingrafted upon it with plenary legislative authority."

Id. Middl. Ages II ch. VIII, p. 270. The ordinances in council were alway, of a temporary or partial nature and were considered as regulations not sufficiently important to demand a new statute... But they frequently so much exceeded what the growing spirit of public liberty would permit, that it gave rise to complaint in Parliament. The commons petition in 13 R. II, that "neither the chancellor nor the king's council, after the close of parliament, may make any ordinance against the common law, or the ancient customs of the land." Id. p. 120, over de *Common Law*, als gewoonterecht.

zaken met haar Raad of in overleg met de Edelen afdeed, omdat zij zich liever niet door algemeene regelen gebonden zag.¹⁾

Wij zouden onder onze Grondwet ten opzichte van de koloniale wetgeving, in bepaalde omstandigheden, een zelfden gang van zaken kunnen beleven, indien b. v. de Eerste Kamer oordeelde dat de behoefte aan en de tijd voor de wettelijke regeling van eenig onderwerp, de koloniën en bezittingen betreffende, gekomen was, maar de Regeering er van haar kant de voorkeur aan gaf, om de handen vrij te houden. Het recht van initiatief missend zou de Eerste Kamer zich moeten vergenoegen met een voorstel of een motie, waarbij de Regeering uitgenoodigd werd, om een wetsvoordracht te doen, en waarbij dan tevens kon blijken in welken geest de Kamer een wettelijke regeling met haar goedkeuring zou bekrachtigen.

De Engelsche Commons van de XIV^e eeuw maakten eenvoudig van het onbetwiste en onbetwistbare recht tot het doen van verzoeken aan de Regeering gebruik, om een wetsvoorstel over een zaak van algemeen belang uit te lokken. Reeds de behoefte die de Regeering aan de geldelijke ondersteuning van de afgevaardigden der Gemeenten en Graafschappen had, noopte haar op de petitiën te letten, en dus naar aanleiding van dit initiatief wetten of statuten te ontwerpen. In de eerste tijden bepaalde zich het aandeel dat de Commons aan de wetgeving namen geheel en al tot dien eersten stoot. Bij het sluiten der Parlementsitting verklaarde de Koning, dat hij zich met die petitiën vereenigd en dien overeenkomstig de verlangde wetten met zijn Raad vastgesteld en in de officieele wetsverzameling (Statute-roll) opgenomen had. Nu gebeurde het echter niet zelden, dat Z.M.'s Raad bij het opstellen der wet van gansch andere beginselen uitging dan de afgevaardigden der Bur-

¹⁾ Hallam *Midd. Ages* l. i. p. 180. — De Lolme, *on the Const. of Engl.* (Chand., Ed.) p. 236. — Erskin May, *Parliam. Practice* p. 417. — Ph. Vernon Smith, *History of the Engl. Institut.* (Lond. 1873) p. 181. Sq. — Stubbs, *Engl. Constit.* (Lond. 1870) p. 46. Sq.

gerij in hun petitie hadden voorgesteld en dat er dus met toestemming ja op aandrang van het Parlement een wet was tot stand gekomen, die aan één van de takken der Wetgevende Macht geenszins behaagde. In het begin der XV^e eeuw moest Koning Hendrik V beloven, dat voortaan niets in de petities van het Huis der Gemeenten zou worden ingeschreven, wat met hun oorspronkelijk verzoek strijdig was, voorbehoudens natuurlijk 's Konings bevoegdheid, om zijn bewilliging te onthouden aan die vorderingen, die hij meende niet te moeten toestaan. Onder de Regeering van den zwakken en ongelukkigen Hendrik VI, toen tweedracht en burgeroorlog het koninklijke gezag ondermijnden, begon het Parlement zijn Petities in den vorm van wetsvoorstellen te gieten, en verleende zodoende aan het recht van iniatief het karakter, waarin het als werkdadig deel der wetgeving optrad. ¹⁾ Natuurlijk was door deze gewoonte 's Konings recht tot iniatief volstrekt niet uitgesloten; als integreerend deel van het Parlement was hij evenzeer bevoegd, om wettens voor te stellen, als om voorstellen aan te nemen of te verwerpen. Dat intusschen deze bevoegdheid niet tot rijpheid kwam, is aan de volgende omstandigheid toe te schrijven.

Minder, veel minder dan de vertegenwoordiging zag de Koning de noodzakelijkheid van wettelijke regelingen in, waardoor zijn macht, om in voorkomende gevallen vrij en onafhankelijk te beslissen, meer en meer beperkt werd. Voor zoover het onvermijdelijk was, of aan de kroon niet hinderlijk voorkwam, richtte zij haar voorstellen aan het Hooger Huis, na welks toestemming in het Huis der Gemeenten een voorstel niet zoozeer van den Koning als van de Lords in behandeling heette te komen. Met de Lords, die niet alleen een lid van de Vertegenwoordiging uitmaakten maar tevens tot 's Konings Raad behoorden, kon de Regeering de zaken gemakkelijker vinden. Van daar werden dus bij het Lager Huis alleen die voorstellen behandeld en bediscutieerd, die uit zijn eigen boezem waren voortgekomen,

¹⁾ Erskin May, Parl. Pract. p. 417, 418.

terwijl 's Konings voorstellen er eerst voor verschenen nadat zij door het Hooger Huis waren goedgevonden. Om het geringe aantal leden van dat Huis, van welke nog vele, en wel de voornaamsten, tot 's Vorsten meer intieme raadslieden behoorden, smolten dáár de voordrachten der Regeering met die der leden zelve ongemerkt ineen, zoodat voor de Pairs een recht van initiatief ontstond, dat òf zelfstandig werkte òf zich aan de wenschen der kroon aansloot. Bij den invloed en de macht, die de Hooge Geestelijkheid en de Adel tot op het einde der Middeleeuwen toe bezaten, was verwerping, was zelfs ernstige discussie over een dus ingekomen voorstel bij de Commons zoo goed als ondenkbaar. ¹⁾ Doch zelfs om de toestemming van het Hooger Huis behoefden zich de Tudors, gebruik makende van de verliezen, die de edelen in de oorlogen der Rozen geleden hadden, weinig te bekommeren, en zoo kon Hendrik VIII met Koninklijke Besluiten regeeren: wat de Koning en zijn Raad vaststelden, gold als wet. Toen nu vervolgens de Kroon die ongrondwettige pretensie moest opgeven in een tijdperk, waarin het zwaartepunt van de Parlementaire macht hoe langer te meer naar het Lager Huis begon over te hellen, toen moest natuurlijk de Regeering ook de behoefte gevoelen, om op den wetgevendenden arbeid van de Huizen invloed uit te oefenen, om te doen blijken wat en in welken geest zij geregeld wenschte te zien. Ware dit niet mogelijk geweest, alle overeenstemming tusschen den Koning als hoofd der regeering en de beide andere takken der Wetgevende Macht zou verloren zijn gegaan, het regeeren zou onmogelijk geworden zijn. Hoe geschiedde dit nu? Voordrachten van den Koning in het Hooger Huis gedaan en daarna als voorstellen der Lords in het Lager Huis, bijna pro forma, te brengen, was niet meer in overeenstemming met de veranderde tijdsomstandigheden; ²⁾ en

¹⁾ Hallam Midd. Ages II, p. 270 spreekt van this double capacity of the peerage, as members of the parliament or legislative assembly, and of the deliberative and judicial council. — Todd Parliam. Gov. II. p. 12.

²⁾ Hallam Const. Hist. I p. 41. The commons rejected bills sent down from the upper House (ouder de regeering van Maria.)

voorstellen door de Kroon direct aan de Gemeenten gericht waren nu eenmaal ongebruikelijk; het initiatief van de Kroon was gelijk wij zagen opgegaan in dat van den Raad en daarna in dat van de Lords. De toestand was dus deze, dat wel ieder der beide parlementshuizen, maar niet de Kroon het recht toekwam. Men maakte gebruik van het middel dat voor de hand lag, maar ook alleen aanwezig kon zijn in een land met oude, ingewortelde parlementaire instellingen. Zoowel in het Hooger- als in het Lager Huis hadden zitting leden van den koninklijken raad; dien raad kon de vorst niet anders samenstellen dan uit edelen en uit zulke burgers, die het vertrouwen hunner medeburgers genoten. Wederkeerig kwamen de steden en de graafschappen er van zelf toe, om die burgers, die door den vorst in zijn raad opgenomen waren, als vertegenwoordigers naar het Parlement te zenden. Oordeelde nu de Regeering wettelijke regeling van een of ander punt noodzakelijk, dan namen diegene van haar raadslieden, die in één der huizen van het Parlement zitting hadden, het initiatief, dat dus een bevoegdheid, zelfs een uitsluitende bevoegdheid bleef van de Vertegenwoordiging, maar mede in den dienst der Regeering trad. Langs dezen weg kwam reeds ten tijde van Elisabeth het gemeen overleg tusschen Kroon en Parlement tot stand ¹⁾; en sedert dien tijd is er geen regeering geweest, die haar raadslieden niet allen of voor het grootste gedeelte uit de beide huizen van het Parlement koos.

Eens dreigde het gevaar, dat de band, die Kroon en Vertegenwoordiging verbond, verbroken zou worden. In de *Act of Settlement*, waarbij onder de regeering van Koning Willem III de Britsche troonopvolging geregeld werd, was de bepaling opgenomen, dat geen ambtenaar of iemand die een door de Regeering geschonken waardigheid bekleedde of inkomsten van de Kroon trok zitting kon hebben in het

¹⁾ Hallam Const. Hist. I p. 150, 204. — *passim*. „The ministers (of queen Elis.) such as Knollys, Hatton and Rob. Cecil not only sat among the Commons, but took a very leading part in their discussions.

Huis der Gemeenten ¹⁾. Nog vóór dat echter de eerste Koning uit het Huis Hannover den troon beklom werd dit verbod weer opgeheven en vervangen door de bepaling, dat een parlamentslid, dat tot een koninklijk ambt of inkomen geroepen werd, zijn plaats in het Huis verloor, maar wederom verkiesbaar was ²⁾.

Ware de oorspronkelijke verbodsbepaling van de *Act of Settlement* in stand gebleven, dan zou geen minister lid hebben kunnen zijn van het Lager Huis, en had de Regeering het voorstellen, ontwerpen en bediscussieeren van wetten geheel en al buiten haar moeten laten omgaan, met het gevolg, dat òf 's Konings gezag ware afgedaald tot die enkel Uitvoerende Macht, die slechts de onbeduidende dienaars is der Vertegenwoordiging, òf dat omgekeerd de Regeering, om haar zelfstandigheid te redden, zich een macht boven en buiten het Parlement, althans boven het Lager Huis had aangematigd. Maar zoover is het niet gekomen. Koninklijke ambtenaren hebben hun plaatsen in de Vertegenwoordiging kunnen behouden, en de hoogste, voornaamste koninklijke ambtenaren, de ministers, worden uitsluitend en opzettelijk benoemd uit leden van het Hooger en het Lager Huis en vormen het Cabinet, dat in de beide Huizen van het Parlement de Regeering vertegenwoordigt en in 's Konings Raad de bekendheid met de wenschen en de gezindheid der Vertegenwoordiging overbrengt. ³⁾ Wenscht de Regeering een onderwerp van wetgeving in handen genomen te zien, dan

¹⁾ Hallam C. Hist. III. p. 181. Onder de regeering van Willem III was vergeefs beproefd, bij onderscheidene zoogenoemde *Place-bills*, dezelfde onbekwaamheid in te voeren. Voor aanwijzigingen van lateren tijd, ook bij de Reformbill v. '67, Todd, Parliam Gov. (Lond. 1869) II. p. 274.

²⁾ Daaraan hebben wij art. 91, 40^d Grw. ontleend. Andere voorzorgsmaatregelen, die het Engelsche Staatsrecht, tegen de mogelijkheid van een Kamer van ambtenaren neemt, gaan wij hier voorbij.

³⁾ De rol en de invloed van het Cabinet in de Britsche Staatsinrichting worden treffend geschilderd door Macaulay Hist of England (Tauchn. Ed.) VII, p. 246 sqq. — Hallam Const. Hist. III p. 189. — Todd Parl. Govern. II p. 96.

zijn het die parlementsleden, die deel van het Cabinet uitmaken, die òf zelve òf door middel van gelijk gezinde medeleden het initiatief nemen; en gaat het initiatief van een parlements lid uit, dat niet tot de Regeeringspartij behoort of in het bepaalde onderwerp met de Regeering van denkbeeld verschilt, dan kunnen de ministers-parlementsleden het voorstel bestrijden of de wijzigingen aangeven die de Regeering als voorwaarde voor de aanneming meent te moeten stellen. Zóo en zóo alleen is het begrijpelijk, dat in Groot-Britanje de zoogenoemde Uitvoerende Macht inderdaad Regeering is, niettegenstaande het hoofd der Regeering, de Kroon, voor zich zelve het initiatief in wetgeving niet uitoefent. De Regeering gaat ook daar niet op in lijdzame volgzzaamheid; wat zij wenschelijk acht, stelt zij inderdaad voor; en wat van den anderen kant komt, poogt zij tegen te houden. Mislukt die poging, dan geeft zij toe, omdat de meerderheid van het Parlement het wil. Dit toegeven kan natuurlijk op tweeërlei wijze geschieden: betreft de voorgestelde wet een aangelegenheid van ondergeschikt belang of is het verzet der ministers niet ernstig geprononceerd, dan vereenigt zich de Kroon met het voorstel; geldt het daarentegen een kwestie van beginselen of heeft het ministerie zich krachtig tegen den maatregel verklaard en verwerft hij toch de stemmen der meerderheid, dan blijft er voor het ministerie niets over dan aftreden. Wij stippen deze noodzakelijke gevolgen van het parlementaire stelsel slechts aan om tevens te verklaren, hoe het mogelijk is, dat niettegenstaande altijd het initiatief uitsluitend bij het Parlement huisvestte, er toch sinds 1707 geen geval meer is aan te wijzen, waarin de Kroon haar *veto* heeft gebruikt. ¹⁾

Er zijn eenige voorstellen van wet, die uit den aard der zaak slechts namens de Kroon gedaan worden, maar als regel gaat het initiatief uit van het Parlement. Wie hieruit echter een argument put voor de afscheiding tusschen

¹⁾ Erskin May, Parl. Customs, p. 466. — Todd. Parl. Govern. I, 249; II 318.

de Wetgevende en de Uitvoerende Macht, wie met dit voorbeeld voor oogen meent dat de Regeering bij het maken van wetten slechts een passive houding moet aannemen, toont de Engelsche Staatsinstellingen slechts van buiten gezien te hebben, een verschijnsel dat bij de schrijvers der XVIII^e eeuw niet zeldzaam is. ¹⁾ Men behoeft intusschen slechts op den oorsprong en de ontwikkeling van de zoo veel geprezen toestanden te letten en op de omstandigheden acht te geven, waaronder de instellingen den gunstigen uitslag opgeleverd hebben, die men bewondert, om hoe langer te duidelijker te zien, dat enkele onderdeelen van „the Happy Constitution” zich maar niet zoo laten acclimateren op vreemden bodem. Een boom, die van zijn wortels beroofd, elders overgeplant wordt, mag een korten tijd tot sieraad strekken, wasdom zal zijn verder lot niet zijn, een rasse dood zal het onbekookte van de poging zonneklaar aanwijzen. Toen men in de revolutionnaire constituties van het laatst der vorige eeuw aan de Vertegenwoordiging alleen en uitsluitend de Wetgevende Macht in al haar volheid, en dus ook het uitsluitend initiatief toe-kende, toen begreep men noch de Britsche instellingen, noch de behoefte eener regeering; men besepte niet, dat regeeren nog iets anders zijn moet dan uitvoeren, men was niet doordrongen van de waarheid, dat de zoogenoemde Uitvoerende Macht, om inderdaad een macht te zijn, een orgaan moet hebben, waardoor zij met de Wetgevende Macht in overleg treedt over de wetten die zij wenschelijk of die zij schadelijk acht.

Geen wonder dus, dat de Bataafsche Staatsregeling van 1798 ook in dit opzicht al spoedig tegenviel; de zwakheid der Uitvoerende Macht, en de drukke maar vruchteloze

¹⁾ Wij wijzen slechts op De Lolme, die in zijn Engl. Constit. Book II, en IV uitvoerig redeneert over het goede dat het voor den Staat en de vrijheid oplevert, zoo de Executive het initiatief mist. (chand. Ed. p. 134) Macaulay zegt ook (l. l.) dat het Cabinet is een „institution of which such writers as De Lolme and Blackstone take no notice.”

werkzaamheid van de Wetgevende zullen er mede veel toe bijgedragen hebben, om reeds in 1800 de ontevredenheid met die eerste Constitutie bijna algemeen te maken. ¹⁾

Dat men in de daaropvolgende Staatsregelingen, die den regeeringsvorm en bestuursgang van ons vaderland tot op de inlijving bij het Fransche keizerrijk beheerschten, naar het andere uiterste overslaande, eigenlijk meer uit gedwongen navolging dan uit welbegrepen overtuiging handelde, is buiten twijfel. Er zijn dan ook niet veel woorden noodig, om te bewijzen, dat een Vertegenwoordiging, die zonder recht van amendement en initiatief, op de voorstellen der Regeering slechts *ja* of *neen* te zeggen heeft, slechts spottenderwijze den titel van Wetgevende Macht dragen kan.

De Grondwetten, die na het herstel onzer onafhankelijkheid opgesteld zijn, sloegen een anderen weg, voor ons ongetwijfeld den juiststen weg in: zij verleenden het initiatief èn aan de Regeering èn aan de Vertegenwoordiging. Is het toch voor een regeering een onmisbaar vereischte, om aan het ontwerpen en vervaardigen van wetten een werkdadig deel te nemen, het ontstaan van wettelijke regeling te kunnen uitlokken, bevorderen of beletten, ook de vertegenwoordiging des volks moet onbelemmerd haar wensch kunnen uitspreken voor de wettelijke organisatie van eenig onderwerp, en dien wensch behoorlijk gemotiveerd en geformuleerd aan de regeering kunnen aanbieden; ook zij behoeft het recht van initiatief. Op deze wijze vinden wij dit punt reeds voorgedragen in de *Schets* van van Hogendorp ²⁾, van waar het onveranderd in de Grondwet van 1814 is overgegaan ³⁾. Zoowel de Staten-Generaal als de Souvereine Vorst kregen het regt van initiatief. De Grondwet van 1815 huldigde hetzelfde beginsel, maar moest, nu de Staten-

¹⁾ De Bosch Kemper, Staatk. Gesch. van Nederl. vóór 1830. Lett. Aant. p. 395.

²⁾ Artt. 13 en 31; Thorb. Aanteek. op de Grondwet, IIe dl. 2e druk.

³⁾ Artt. 46 en 69.

Generaal in twee Kamers gesplitst werden, bepalen of het initiatief aan beide of wel aan één er van, en dan aan welk van beide, toekwam. 't Is bekend, hoe deze kwestie beslist is. In de Grw. van 1815 (op dit punt in 1840 niet gewijzigd) leest men:

Art. 113. De Staten-Generaal hebben het recht om aan den Koning voorstellen te doen, met inachtneming der volgende voorschriften.

Art. 114. De voordracht daartoe behoort bij uitsluiting aan de Tweede Kamer, die dezelve overweegt, op gelijke wijze als zulks ten aanzien van des Konings voorstellen is bepaald.

„Hierbij is op te merken” zegt van Hogendorp, ¹⁾ „dat het voorstel wordt voorgedragen door de Tweede kamer aan de Eerste, en door deze nader overwogen. Een voorstel van de Staten-Generaal aan den Koning komt derhalve niet dan na een rijp en herhaald onderzoek onder zijne oogen. Moest één van beide der Kamers het ontwerp maken, zoo was de Tweede Kamer daartoe meest geschikt, uit hoofde van hare samenstelling, welke de belangen van alle oorden des Rijks in haar midden brengt. Moest het onderwerp door eene der Kamers nader overwogen en bekrachtigd worden, zoo was de Eerste Kamer meest geschikt daartoe, omdat hare leden ouder van jaren zijn.” Het argument aan de jaren ontleend, zullen wij niettegenstaande dat de minimum-leeftijd van leden der Eerste Kamer toen tien jaren meer bedroeg dan die voor de leden der Tweede Kamer, maar niet te hoog aanslaan. Meer gewicht komt aan den anderen grond toe. De leden der Tweede Kamer werden volgens de Grondwet van 1815 (1840) benoemd door de Staten der Provinciën uit de „ingezetenen der Provinciën, waaruit zij genoemd worden”, terwijl de andere tak der Vertegenwoordiging samengesteld werd uit „de aanzienlijkste van den lande”, door den Koning daartoe benoemd, zoodat 't geschieden kon, dat sommige deelen des lands geen in-

¹⁾ In den korten commentaar betiteld *Grondwet* te vinden in de *Bijdragen* deel VII—VIII (van de 2e uitgave).

gezetenen hadden aan te wijzen onder de Hoog Mogenden van de Eerste Kamer ¹⁾. Maar „de Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk”, verkondigde ook diezelfde Grondwet. Hieruit volgt echter nog geenszins, dat de leden de belangen van provinciën of landstrecken, die zij niet kenden of waarmee zij geen betrekking hadden, niet konden verwaarloozen of voorbijzien.

Er zijn intusschen nog wel andere argumenten aan te voeren waarom men in 1815 aan de Eerste Kamer het recht van initiatief onthield. Deze Kamer was een schepping, die men aan de vereeniging met België te danken had, en waardoor de Zuid-Nederlanders een aristocratisch bestanddeel in de Vertegenwoordiging wilden brengen, een element, dat aan de oude provinciën eigenlijk vreemd was. „De splitsing van de Staten-Generaal werd dan ingeruimd.” ²⁾ Ingeruimd, maar als vertegenwoordiging werd hoofdzakelijk en terecht de Tweede Kamer beschouwd. Daarom werd ook bepaald dat althans het raadplegen der Tweede Kamer, zijnde de nationale vertegenwoordiging, zou plaats hebben in het openbaar.... „Hierdoor neemt de geheele natie deel aan de behandeling van hare zaken; hierdoor wordt de openbare meening gevoed en in staat gesteld; hieruit ontstaat een openbare en nationale geest. Deze zaak is vooral rijpelijk overwogen, en niet dan na een grondig onderzoek tot stand gebracht” ³⁾ Aan de Eerste Kamer, die èn door den aard harer samenstelling èn door de wijze van beraadslaging zoo geheel buiten de natie stond, kon men het vermogen niet toeschrijven, om aan de Regeering en aan den anderen tak der Vertegenwoordiging mee te deelen, welk onderwerp wettelijke regeling behoefde, en hoedanig deze regeling zijn moest. Moest en kon zij minder toegankelijk zijn voor „de driften en dwalingen van het oogenblik” gelijk de ontwerpers der Grondwet van 1815 meenden, dan was zij ook

¹⁾ Grw. 1815, art. 80 en 81.

²⁾ v. Hogend. Bijdr. VII—VIII, p. 321.

³⁾ v. Hogend. II.

minder in staat, om den wensch der bevolking af te spiegelen, om haar behoeften te gevoelen en weer te geven; zij kon een tweede instantie der wetgeving zijn, niet zelve den eisch tot wetgeving instellen. Zij moest veeleer „bij het afslaan van eenig voorstel der andere (kamer), aan den Koning besparen de oefening van een heilzaam en hoogst noodzakelijk recht, maar hetwelk toch door eene te veelvuldige herhaling het onderling vertrouwen zou kunnen deeren.” ¹⁾

Bij de Grondwetsherziening van '48 is van verschillende kanten de wensch opgegaan, om op het gebied der wetgeving aan de Eerste Kamer, wier arbeid natuurlijk voor het vervolg aan de duisternis onttrokken zou worden, gelijke rechten met de Tweede te schenken. In de allereerste plaats werd die wensch met warmte en nadruk geuit door graaf G. Schimmelpenninck, die zich had laten bewegen, om zijn diplomatische betrekking met den inwendigen staatsdienst te verwisselen, vooral in de hoop op de mogelijkheid om ons vaderland met Britsche Staatsinstellingen gelukkig te maken. Toen het bleek, dat noch de commissie tot het ontwerpen der Grondwetsherziening, noch de meerderheid der Regeering hierin zijn denkbelden deelde, legde Schimmelpenninck, na ruim zes weken tijds, de portefeuille neder, en maakte hij zoowel aan de Natie als aan den Koning de redenen bekend, die hem tot dien stap noopten. In den met deze bedoeling geschreven en openbaar gemaakten brief treffen wij met betrekking tot het onderwerp dat ons bezig houdt het volgende aan. „De Eerste Kamer moest door haar samenstelling den invloed weergeven en van de aanzienlijkste standen der maatschappij en van de Kroon. Haar leden zouden daarom benoemd moeten worden door den Koning uit drietallen, hem door de kiezers aangeboden; terwijl het kiesrecht hiervoor alleen zou openstaan voor de

¹⁾ Woorden uit het Rapport der Comm. van 1815. Thorb. Aanteek. I p. 222, 223, 230. Handel. Grondwet-herziening '40, IV. (s Gravenh., Belinfante 1841.)

bezitters van groote rijkdommen." Aan een aldus gevormde Eerste Kamer kon de Kroon dan ook de voorstellen in het eerste ressort doen toekomen, die van het Ministerie uitgaan.... Die Eerste Kamer kan ook zelve voorstellen doen; zij wordt in stede van een dood, een levend lichaam." ¹⁾ Doch niet alleen bij den voorstander en navolger der Engelsche constitutie, ook bij vele leden der Tweede Kamer bleek de wensch te bestaan, de Eerste Kamer zelfstandiger te zien optreden. In de afdeelingen althans heerschte vrij algemeen het gevoelen, dat haar even goed als aan den anderen tak der Vertegenwoordiging het recht van initiatief moest worden geschonken. ²⁾ Hiervan wilde de Regeering volstrekt niet weten, niettegenstaande dat de wijze van samenstelling, die zij in haar ontwerp voorstelde, aan de Eerste Kamer meer dan ooit het karakter eener volksvertegenwoordiging schonk: zij zou namelijk gekozen worden door dezelfde kiezers als de Tweede Kamer; de verkiesbaarheid was echter beperkt tot hen, die in de Directe Belastingen, met uitzondering van het Patent, voor een jaarlijksch bedrag van *f* 500.— tot *f* 1200.—, naar gelang der plaatselijke omstandigheden, waren aangeslagen. Maar ook de aldus gevormde Eerste Kamer moest een *dam* zijn, zoo heette het, tegen driften en hartstochten; zij moest, zoo noodig, het geweld breken van „een Kamer, die het volk vertegenwoordigde en met voorstellen of wijzigingen in voordrachten tot den Troon kon gaan." ³⁾ Alsof alles hierin de „verkeerde wereld" zijn moest, keurde het Algemeen Verslag de door de Regeering ontworpen verkiezingswijze af, op grond dat hierdoor de Eerste Kamer, voor wie men initiatief en amendement verlangde, een te democratisch karakter zou krijgen. Wat deed nu de Regeering? Zij offerde haar zienswijze over de samenstelling der Eerste Kamer op, sloeg

¹⁾ Handelingen over de herziening der Grondwet 1847/48. — ('s Grav. Belinf. 1849) I p. 284.

²⁾ Hand. I, 466.

³⁾ Mem. v. Toel. Hand. I, 843.

de thans geldende verkiezing door de Provinciale Staten uit de hoogstaangeslagenen voor, en bleef zich hardnekkig tegen de uitbreiding van de bevoegdheden der Eerste Kamer verzetten. In hetzelfde stuk, waarin zij voor dit lichaam de verkiezingswijze voorstelde, die tot dusver voor de Tweede Kamer gegolden had, schilderde zij de Eerste als een waarborg tegen overijling. „In het algemeen was het nut eener Eerste Kamer, hoe ook samengesteld, meer gelegen in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede . . . Brengt men daarentegen die Kamer op het terrein van het initiatief en het amendement, roept men haar om de Tweede Kamer voor te gaan in een artikelsgewijs onderzoek der ontwerpen, dan wekt men bij de Eerste Kamer juist al die driften op, waartegen zij bestemd is te waken. Iets dat bij ons te gevaarlijker is, omdat het kleine getal leden allicht tot een soort van mederegeering zou vervoeren.” ¹⁾ De Eerste Kamer moest volstrekt het initiatief niet hebben, daar juist haar bestaan dienen moest om de Tweede Kamer van het doen van een of ander voorstel af te houden door de bedenking, of de Eerste Kamer er zich wel mee zou vereenigen. ²⁾

Dat deze argumenten van de Regeering niet steekhoudend zijn, is gemakkelijk in te zien. Al bezat de Eerste Kamer het initiatief kon zij toch te gelijkertijd de voorstellen der Tweede tegenhouden, zoo goed als de Tweede Kamer, met initiatief en amendement toegerust, de Regeeringsvoordrachten verwerpen kan en verwerpt. Was men beducht voor mederegeering ten gevolge van het geringe ledental, wat verbood het aantal leden te verdubbelen? Dat de Eerste Kamer niets dan een dam tegen de golven der volksvertegenwoordiging, niets dan een breidel voor de driften en hartstochten der democratie moest zijn, heeft zeker niet gestrekt om haar aanzien bij ons te verhoogen. Maar om

¹⁾ Mem. v. Antw. Hand. I, 521, 546.

²⁾ De Min. v. Just. Donker Curtius bij de discussiën in de Dubbele Kamers. Hand. III 368.

met gezag en vertrouwen zelfstandig en vrij te kunnen optreden, moest de Eerste Kamer noodwendig een anderen oorsprong hebben en de toegang ruimer opengesteld zijn dan thans het geval is. Daar er nu in '48 op een meer democratische samenstelling, zooals men toen zeide, weinig of geen kans was, kon er van een uitbreiding van bevoegdheden ook geen ernstige sprake zijn. ¹⁾ Dat evenwel, wanneer een Tweede Kamer bij directe keuze benoemd, voor de helft om de twee jaren vernieuwd wordt en bovendien ontbindbaar is, het initiatief der andere Kamer in den regel gemist kan worden zonder groot nadeel voor het openbaar belang, behoeft men niet onder de stoutste beweringen te stellen.

Ten opzichte van het Initiatief onderging derhalve de Grondwet in '48 geen wijziging: de bevoegdheid om wetsvoorstellen te doen bleef aan den Koning en aan de Tweede Kamer. Vergelijken wij intusschen de artikelen van de tegenwoordige Grondwet met de vroegere dan merken wij een verandering op, die niet kan worden voorbijgegaan en wier wording wij hier zullen schetsen.

Reeds spoedig na de invoering der Grondwet van 1815 oefenden de Staten-Generaal hun recht van initiatief uit; in elk der vier eerste zittingen kunnen wij wetsvoorstellen aanwijzen, die van een lid der Tweede Kamer uitgingen, en waaronder enkelen van een ingrijpend karakter, zooals het voorstel van Reyphins in Januari '18 betrekkelijk *de afschaffing van met de Grondwet strijdige wetten en bepalingen*, en een jaar later dat van Kemper, betreffende *het Recht op de Jacht* ²⁾. De daarover gevoerde discussiën onderrichten ons niet, hoe de Regeering of hoe de Vertegenwoordiging over het gebruik van het initiatief dacht; 's Konings mi-

¹⁾ Vgl. Luzac: De Eerste Kamer in den constitutionelen Staat. Bijdragen tot de kennis van het Staats- Prov. en Gem. Bestuur etc. V, 145.

²⁾ Noordziek, Handel. der Tweede Kamer, zitting 1817—18 en 1818—19. Het voorstel R. werd door de Tweede Kamer verworpen; het voorstel K. door de Tweede aangenomen, maar door de Eerste verworpen.

nisters onthielden zich van iedere opmerking en de Kamer behandelde de onderwerpen zonder zich uit te laten over de herkomst van de voorstellen. Hoogst eenvoudig was de wijze, waarop zij voor de Kamer gebracht werden: nadat zij schriftelijk aan den Voorzitter waren meegedeeld, werden zij den volgenden dag door den voorsteller mondeling bij de Kamer ingeleid.

Maar al spoedig rees de vraag over de grenzen van het voorschrift, in de artt. 113—118 der Grondwet gegeven. „De Staten-Generaal” zoo luidde het eerste artikel „hebben het regt, om aan den Koning voorstellen te doen, met inachtneming der volgende voorschriften.” Dit artikel gewaagde van *Voorstellen* in het algemeen, en de vijfde afdeling van het Derde Hoofdstuk der Grondwet, waarin het artikel geplaatst was, droeg tot opschrift *van de Wetgevende Magt*, terwijl ook, de in artt. 117 en 118 vermelde *bewilliging* des Konings klaarblijkelijk op een wetsvoorstel doelden. Hoe nu met andere voorstellen, die geen wetsvoordracht inhielden? Bij analogie meenden de meeste leden den weg, die voor wetsvoorstellen aangewezen was, te moeten volgen, en had men dien reeds terstond ingeslagen bij het Adres, dat na de opening der zitting in October 1815 tot beantwoording der Troonrede den Koning aangeboden werd: ook dit Adres werd door de Tweede Kamer aan de Eerste voorgelegd, en nadat de Eerste er zich mede vereenigd had, den Koning aangeboden. De algemeene goedkeuring droeg deze handelwijze intusschen niet weg. Sommige leden der Tweede Kamer meenden, dat deze Kamer tot het voorstellen van adressen aan de Eerste Kamer ter aanbieding aan den Koning maar niet zoo van zelf gerechtigd was en wenschten die bevoegdheid te zien toegekend bij een wet die tevens de formaliteiten regelde. Aan hun verlangen gaf Membrède gevolg door het indienen van een wetsvoorstel, waarbij op het aanbieden van Adressen en het zenden van Deputatiën aan den Koning, de voorschriften, die de Grondwet voor wetsvoorstellen gaf, toepasselijk werden gemaakt. Zulk een regeling achtte de voorsteller hoog

noodig. „Welke gevolgtrekkingen” roept hij in de M. v. T. uit „kan men niet uit zoodanigen grondregel opmaken: de Grondwet verbiedt zulks niet, dus is het geoorloofd?... Indien de Tweede Kamer aan de Eerste adressen kan voorstellen, zonder dat de wijze van derzelver voorstelling en toezending bepaald of geregeld zij door een wet, en dit alleen omdat de Grondwet het niet verbiedt, waarom zou de Tweede Kamer dan ook niet rechtstreeks aan den Koning haar adressen kunnen zenden?” Dit nu ware volgens den voorsteller ongerijmd. „De Staten-Generaal maken slechts één lichaam uit, 't welk in twee Kamers verdeeld is; de medewerking der beide Kamers is dus noodzakelijk voor alle bedrijven, die de wet niet aan ieder van haar afzonderlijk toegestaan heeft.” Aan deze laatste opmerking hielden intusschen eenige leden der Kamer vast, om het voorstel te bestrijden. Reyphins en Gendebien verdedigden de stelling, dat adressen en alle voorstellen, behalve wetsvoordrachten, van de Vereenigde Kamers der Staten-Generaal moesten uitgaan, daar de Grondwet alleen voor de behandeling van wetsontwerpen de splitsing in Twee Kamers ingesteld had. ¹⁾ Na een korte beraadslaging werd intusschen het voorstel Membrède met een groote meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen, maar door de Eerste Kamer verworpen, misschien wel, omdat dit lichaam zich den weg niet wilde afsnijden, om afzonderlijk adressen of deputatiën aan den Koning te doen toekomen ²⁾.

Bij de opening van de zitting der Staten-Generaal op den 20^{sten} October 1816 greep Gendebien de gelegenheid aan, om op zijn vroeger meegedeelde opinie terug te komen. Toen de Koning, na het uitspreken der Troonrede vertrokken was, zeide de Voorzitter de Thiennes de Lombize, terwijl de beide Kamers nog bijeen waren: „La seconde chambre des États-Généraux proposera apparemment une adresse en reponse au discours de S. M. qui sera communiquée à

¹⁾ Zoo oordeelde ook Hogendorp; Bijdragen III—IV p. 96.

²⁾ Noordziek, Handel. 1815—16. Zitt. 16 Aug. 1816, en Bijl. p. 276 vlg.

la Première Chambre." Hierop merkte Gendebien onmiddellijk aan: „C'est aux Etats-Généraux réunis dans cette enceinte que S. M. a adressé le discours"; en daarom stelde hij voor het adres van antwoord ook in de vereenigde zitting te behandelen. Hiertegen voerde Tragegnies intusschen te recht het bezwaar aan, dat de Grondwet de gevallen had opgesomd, waarin de beide Kamers vereenigd mogen be-raadslagen. En toen nu Gendebien hiertegen ten onrechte opmerkte dat de bepalingen der Grondwet niet limitatief waren, redde de Voorzitter zich uit de engte waarin hij gedreven was door een stouten sprong: hij verklaarde eenvoudig, dat hij geen discussie over den zin en de bedoeling der Grondwet kon toelaten, en sloot de Vereenigde Zitting der Staten-Generaal. ¹⁾ Nog eenmaal, het volgende jaar, bij de vaststelling van het Adres van Antwoord in Comité-generaal kwam Gendebien op zijn gevoelen terug, maar vergeefs. ²⁾ Het Adres van Antwoord en alle andere adressen en voorstellen werden onder de Grondwet van 1815, ook nog na de herziening van '40, even als wetsvoorstellen behandeld. De adressen bij de Tweede Kamer ontstaan, en door de Eerste goedgekeurd, werden den Koning aangeboden door een deputatie, in en door elk der Kamers aangewezen. Welke moeilijkheid bij een verschil van sommige tusschen de Eerste en de Tweede Kamer deze handelwijze kon veroorzaken zou eerst veel later bij een beroemd geworden gelegenheid blijken. Vooreest scheen niemand meer bezwaar te hebben tegen den ingeslagen weg, dien men soms ontweek, waar men aan overeenstemming bij de Eerste Kamer wanhoopte. In de plaats b. v. van een verzoek aan den Koning te richten, om zoo spoedig mogelijk voorstellen tot herziening der Grondwet te doen, stelde Warin in 1831 aan de Tweede Kamer voor het besluit te nemen, dat zij bij voorkeur, vóór alle andere werkzaamheden zich zou bezig houden met voorstellen tot herziening,

¹⁾ Noordziek, Handel. 1816—17.

²⁾ Id. Handel. 1818—19. p. 28.

en dit besluit *officiëus* ter kennis van de Regeering te brengen. ¹⁾ Later haalde men nog eens een verouderde opinie op, en wel eerst in 1833, toen van Nes aan de Tweede Kamer voorstelde, dat de Staten-Generaal den Koning zouden verzoeken, de Begrooting in zoovele wetsontwerpen te splitsen als zij hoofdafdeelingen bevatte; losweg werd toen de meening uitgesproken, dat de Staten-Generaal, blijkens het opschrift der 5^{de} afdeeling van het III^{de} Hoofdst. der Grondwet alleen het recht hadden wetsvoorstellen, en geen andere, aan den Koning te doen. ²⁾

Dat een adres waarin de Eerste Kamer niet toestemde, den Troon niet bereikte, spreekt van zelf: de Eerste Kamer werkte hierbij inderdaad als een barrière tegenover iedere voortvarendheid der Tweede. Toen op voorstel van Lehon en Corver Hooft, de Tweede Kamer in 1829 besloten had, bij adres Z. M's aandacht op de verzoekschriften uit de Zuid. Provinciën te vestigen, die ten behoeve van de Jury, de Ministeriële Verantwoordelijkheid enz. gedaan werden, verklaarde de Eerste Kamer zich daarmee niet te kunnen vereenigen. Het Adres bleef achterwege; de Kroon werd met de stemming der Tweede Kamer officieel niet bekend.

Bij een latere gelegenheid, die in onze staatkundige geschiedenis minstens even beroemd is, bleek wederom het belemmerende uitwerksel dier gevorderde overeenstemming.

Toen namelijk na de opening van de Zitting der Staten-Generaal in 1844 bij de beantwoording der Troonrede het Adres de wenschelijkheid uitdrukte, om „de dagen van kalmte en vrede te gebruiken tot een tijdige herziening en verbetering onzer grondwettige instellingen”, verklaarde de Eerste Kamer zich op grond van die zinsnede met het Adres van Antwoord niet te kunnen vereenigen. Zonder te treden in een onderzoek naar de wenschelijkheid eener herziening, meende de Eerste Kamer, dat zij als „geenszins het initiatief hebbende,

¹⁾ Het voorstel werd verworpen; de Bosch Kemper Staatk. Gesch. v. Ned. na 1830 I, 128. Staatseour. 26 Mei 1831.

²⁾ De Bosch Kemper, Staatk. Gesch. v. Ned. na 1830. II. p. 33

het eventueel voorstel (tot herziening) behoorde af te wachten, en niet door haar instemming met den te dien opzichte in het ontwerp van Adres uitgedrukten wensch, haar nader onderzoek dienaangaande mocht vooruitloopen." ¹⁾

Wel werd toen door sommige leden beweerd, dat de bedoeling der Grondwet alleen voor voorstellen van wet samenwerking tusschen de beide Kamers vorderde; wel werd door Thorbecke uit de plaats en de volgorde van artt. 113–118 Grw. betoogd, dat alleen sprake kon zijn, van zulke voorstellen, waarop 's Konings bewilliging of weigering kon volgen, en dat dus Adressen, Antwoorden, hier buiten vielen. ²⁾ Wel wees van Goltstein op het opschrift van de Afdeeling waarin artt. 113 en 114 voorkwamen en dat alleen op zaken van wetgeving sloeg. Te vergeefs. De meerderheid bleef aan de letter hangen, of redeneerde, dat de Troonrede tot de Staten-Generaal in hun geheel gericht, ook door die Staten als één geheel beantwoord moest worden; of meende zich in allen geval aan 's Konings uitgedrukten wil te moeten houden. De Tweede Kamer toch, aan de eens gevolgde gewoonte herinnerd door een schrijven van den minister van Binnenl. Zaken, meende thans niet te mogen aannemen, dat een Adres van Antwoord, als zijnde geen voorstel, gerust zonder grondwetsschennis door ieder der beide Kamers afzonderlijk kon worden aangeboden. „Z. M. oordeelde het onvoegzaam om afzonderlijke antwoorden van één der Kamers te ontvangen;” ook een beleefdheid *nemini obtruditur*. Nadat nu nog een vergeefsche poging gewaagd was, om in één en hetzelfde adres, het gevoelen van ieder der Kamers te doen uitkomen, bleef het antwoord op de Troonrede in 1844 geheel achterwege.

Kon het nog in de geringste mate wijfelachtig zijn, of voor het Adres van Antwoord geen andere weg mocht ingeslagen worden dan voor de voorstellen, waarvan de artt. 113

¹⁾ Handel. omtrent het voorstel van Negen Leden enz. ('s Grav. Belinf 1846) p. XIII.

²⁾ Zitting der Tw. K. v. 11 Nov. — Zie Staats-Cour. 1844, 15 Nov. en vlgg.

en vlgg. der toenmalige Grondwet handelden; de opvatting der Eerste Kamer, alsof in den wensch tot herziening een initiatief gelegen was, is ten eenenmale onjuist, kan schier niet anders dan een voorwendsel heeten, om zich met een exceptie, van een oordeel over den inhoud der paragraaf af te maken. Bij dat recht van initiatief moeten wij ons toch immer een wetsvoorstel denken, dat de grondtrekken der nieuwe regeling inhoudt. Indien het uiten van den wensch, dat dit of dat onderwerp spoedig geregeld mocht worden onder het initiatief viel, dan kon ieder ingezeten in een verzoekschrift of in een dagbladartikel *dat* initiatief nemen, dat slechts als een verzoek of een wenk kon gelden. En zoo er nog bij eenig ander onderwerp de geringste twijfel mogelijk was, bij het onderhavige was alle twijfel uitgesloten. Het Grondwetsartikel zelve, waarnaar de Eerste Kamer verwees, art. 229 (Grw. van 1815) vorderde (even als het tegenwoordige art. 196), dat de verandering of bijvoeging, die in de Grondwet noodig mocht zijn, duidelijk moest worden aangewezen en uitgedrukt bij de wet, waarin de noodzakelijkheid der verandering werd verklaard. Waar was hier de aanwijzing, de duidelijke uitdrukking, het wetsvoorstel?

Om dergelijke moeilijkheden en cavillaties in het vervolg te voorkomen, achtten het de Negen Leden, die in '44 het herzieningsvoorstel deden, noodzakelijk, dat aan beide Kamers der Staten-Generaal bij de Grondwet het recht werd toegekend, om zich afzonderlijk bij adressen aan den Koning te wenden. Reeds toen werd die wijziging algemeen met gretigheid ontvangen, zoodat zij in '48 geen aanbeveling behoefde. Aan dit verlangen heeft het art. 113 der thans geldende grondwet zijn ontstaan en zijn eenigszins zonderlinge plaats te danken. ¹⁾

Het zoo even aangestipte geschil tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging onderling en het verschil van

¹⁾ Handel. voorstel Negen Led. p. 135. Voorduin, Geschied. en Beg. der Grw. p. 266.

meening tusschen een groot aantal harer leden en de Regeering over de opportuniteit eener Grondwetsherziening veroorzaakte, dat kort daarna, in 1844 nog het initiatief der Staten-Generaal op een wijze gebruikt werd, waarvan de jaarboeken der constitutioneele monarchieën geen of weinig voorbeelden kunnen aanwijzen. Negen leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dienden een geheel uitgewerkt en duidelijk geformuleerd ontwerp tot Grondwetsherziening in. Ook vroeger waren wel eens voordrachten van wet van de Tweede Kamer uitgegaan, die in de politiek der Regeering diep ingrepen. Wij bedoelen b. v. het voorstel, door de Brouckère in de zitting van 1828—29 ingediend, om de zoo beruchte en gehate Drukperswetten af te schaffen; ¹⁾ ditmaal werd de bevoegdheid zeker tot de uiterste grenzen van wettelijkheid gedreven, nu het een herziening gold van de wet, die aan het geheele Staatsbestuur ten grond lag. Dat zij echter geheel binnen de grenzen der grondwettige bevoegdheid lag, kon niet ernstig worden betwist; niet de wettigheid, maar de doelmatigheid werd bestreden. Hoe men dacht over de uitoefening van het initiatief der Vertegenwoordiging en welke gedragslijn de Regeering hiertegenover volgde, stippen wij later aan. Nadat het voorstel, behoorlijk toegelicht, in de afdeelingen onderzocht, de daar gemaakte aanmerkingen beantwoord en door enkelen wijzigingen gevolgd waren, nadat de algemeene beraadslagingen gedurende vijf dagen en zeven zittingen in een voor dien tijd langdurige discussie, waaraan bijna alle leden ²⁾ deelgenomen hadden, voortgezet waren, nadat de Regeering zich bij monde van den minister van Justitie tegen de gedane voorstellen verklaard had, oordeelden de voorstellers, dat het voortzetten der beraadslaging over elk ontwerp in het bijzonder eerst dan vruchtbaar kon zijn, indien van de gezindheid der Kamer bleek, om het initiatief tot de voorgestelde wijzigingen te nemen. „De voorstellers”

¹⁾ Staatscour. 29 Nov. '28 en vlgg.

²⁾ Van de 58 leden hebben 54 het woord gevoerd.

zoo zeide namens hen Thorbecke „hadden gaarne op al de bijzondere bedenkingen geantwoord, die tegen hun voorstel gemaakt zijn, maar zullen het er voor houden, dat de vergadering, wanneer zij van het recht tot initiatief geen gebruik wenscht te maken, ook verlangt, dat de voorstellers de bijzondere toelichting nalaten.” Dientengevolge werd de volgende vraag aan het oordeel der Kamer onderworpen: „Wil de Kamer thans een voorstel doen tot verandering en bijvoeging in de Grondwet?” Dat de meerderheid deze vraag ontkennend beantwoordde, behoeft niet herinnerd te worden.

Maar terwijl die beslissing zelve op den gang onzer politieke ontwikkeling zulk een ernstigen invloed uitoefende, is ook de wijze van beslissing voor het onderwerp, dat ons hier bezig houdt, van eenig belang. De Tweede Kamer had ingezien, dat bij het behandelen van een voorstel uit den boezem der Vergadering zelve voortgesproten het in de allereerste plaats nuttig kon zijn, zich te overtuigen, of het eenige kans van slagen aanbod; hoe weinig men ook tot dusver het initiatief nog gehanteerd had, uit dit zeldzame, laatst voorgekomen voorbeeld, uit de behandeling, die aangenomen was bij zulk een uitgebreid voorstel, meende men het nuttige van een prealabele vraag in het algemeen te mogen afleiden. Den Tex had er bij de discussiën op gewezen, dat vele en veel omvattende werkzaamheden kunnen worden vermeden, wanneer de meerderheid zich reeds voorloopig tegen een gedaan voorstel mocht verklaren. Met een *prise en considération* waren de verwachtingen en de teleurstellingen, die het voorstel veroorzaakte, voorkomèn geworden ¹⁾. Spoedig reeds maakte men zich die ervaring ten nutte.

In het volgende jaar, in 1846, werd het Reglement van Orde van de Tweede Kamer herzien, en daarin werd de bepaling opgenomen, dat over een voorstel, dat van

¹⁾ Handel. Grwtshzg. p. 842.

leden der Kamer zelven uitging in de allereerste plaats be-
 list zou worden, of het een onderwerp van nader onderzoek
 zou uitmaken." Behalve dat door zulk een voorloopige be-
 slissing veel doellooze discussiën werden afgesneden en —
 om een hedendaagsche uitdrukking te bezigen — nationale
 tijd bespaard zou worden, scheen het ook aanbeveling in een
 hooger staatsbelang te vinden. „Het zou kunnen gebeuren”
 redeneerde men, „dat er een voorstel werd gedaan, dat
 minder wel doordacht was of als ontijdig beschouwd moest
 worden. In zulk een geval bracht het belang van den voor-
 steller, zoowel als van de Kamer mede, het voorstel niet
 in overweging te nemen.” 1) Zoo ontstond er ten opzichte
 van de voorstellen, die uit het initiatief der Staten-Generaal
 voortsproten, een soort van *prise en considération*, zooals
 men zich in de Kamer sedert placht uit te drukken, niet-
 tegenstaande de betrekkelijke onjuistheid van dezen term,
 die nog bovendien het nadeel had van niet Nederlandsch te
 zijn. Een eigenlijke *prise en considération*, daarin bestaande
 dat vóór alles aan de Kamer de vraag gedaan wordt, of zij
 het voorstel in 't geheel in behandeling wenscht te nemen,
 kon niet ingevoerd worden bij ons ten gevolge van de stel-
 lige bepalingen van art. 114 der Grondwet (1815), waarin
 voorgeschreven werd, dat de Kamer de voorstellen uit haar
 midden voortgekomen „overweegt op gelijke wijze als zulks
 ten aanzien van des Konings voorstellen is bepaald.” Daar-
 omtrent nu luidde een voorafgaand artikel: „Over eenig in-
 gekomen voorstel des Konings wordt bij de volle Kamer
 niet geraadpleegd, dat nadat hetzelfde is overwogen in de
 onderscheidene afdeelingen” . . . Derhalve is in de volle kamer
 geenerlei raadpleging, nog minder beslissing, toegelaten voor-
 dat een afdeelingsonderzoek plaats heeft gegrepen. Zoo werd
 in overeenstemming hiermee bepaald, dat het voorstel van een
 lid der Kamer in de allereerste plaats naar de afdeelingen ter
 onderzoek zou worden verzonden, en dat het onderzoek zich
 alsdan hoofdzakelijk zou uitstrekken over de vraag, of het

1) Handel. der St.-Gen. 1846—47.

wenschelijk was, het voorstel in nadere behandeling te nemen. Aldus besliste de volle Kamer ook die vraag niet, dan nadat zij met het voorstel zelve in de afdeelingen overwogen was. Wie dus de uitheemsche uitdrukking *prise en considération* vermeed, deed dit uit een gramatisch en een reglementair purisme. ¹⁾

Maar er werd bij de Tweede Kamer een gevoelen geuit, dat nog verder ging, en verkondigde, dat een voorloopige beslissing *of* het voorstel in nadere overweging genomen zou worden, hoe dan ook geregeld en voorbereid, strijdig was met de Grondwet, die voorstellen van leden op gelijke wijze overwogen wilde zien als die des Konings. Er mocht geen onderscheid bestaan; het mocht den schijn niet hebben, als of een voorstel van de Kamerleden minder waardig was dan een van de Regeering; met éenerlei maat en eenerlei gewicht moest er gemeten en gewogen worden.

Deze ernstige bedenking is niet alleen in '46, maar ook in '49, toen na de gewichtige gebeurtenis van het vorige jaar, ook het Reglement van Orde der Kamer aan een herziening onderworpen werd, ernstig ter sprake gekomen; en is naderhand, toen ook dit vernieuwde Reglement de *prise en considération* behouden had, herhaaldelijk aangeroerd bij de elkander opvolgende voorstellen tot afschaffing van Accijnzen, waartoe in het eerste tiental jaren na de Grondwets-herziening in de Tweede Kamer telkens het initiatief genomen werd. ²⁾

¹⁾ Toen de heer Ae. Mackay in 1857, ter gelegenheid van het voorstel van negen leden tot afschaffing van den Accijns op het Geslacht, met vaderlandslievende pathos verzekerd had: „Ik stem niet voor de *prise en considération*, dat een Fransche uitdrukking is, maar voor het *in overweging nemen*, het *voorloopig onderzoeken*”, liet hij er den wensch op volgen: „Ik hoop, dat de Hollandsche uitdrukking ook de *legale* in de Kamer zal blijven.” Om deze inconsequentie te bedekken of meer in 't oog te doen vallen is in het Bijblad aan den voet der bladzijde op het woord *legale* aangeteekend: lees *wettelijke*. Door wien?

²⁾ In Nov. '53 deden Negen leden het voorstel tot afschaffing van de Tonnegelden en van den Accijns op het Geslacht. — Het volgend jaar deden vijf leden het voorstel tot afschaffing van den Accijns op Turf en Steenkolen. — Kort daarna stelden drie andere leden de afschaffing van den Accijns op de

Men kon bij deze gelegenheden drie onderscheidene gevoelens opmerken; dat eenige leden de ongrondwettigheid eener voorloopige beslissing volhielden, zagen wij; tegenover hen stonden eenige weinigen het gevoelen voor, dat juist de Grondwet een zoodanige beslissing vorderde; eindelijk was er een middenpartij, die in '46 en '49 de meerderheid vormde, die een beslissing op de voorloopige vraag, of het voorstel in nadere overweging genomen moest worden, alleszins geoorloofd en om verschillende redenen nuttig achtte.

De schaars vertegenwoordigde meening, dat een *prise en considération* door de Grondwet gewild en bedoeld werd, vond verdedigers: in '46, van Heemstra, later A. G. A. van Rappard „omdat de Grondwet niet aan de individueele leden der Kamer, maar aan de Kamer alleen het recht geeft, om voordrachten van wet te doen.”¹⁾ Dit argument is zeker scherpzinnig uitgedacht en schijnt op de letter der wet te steunen, die de voordracht uitsluitend aan *de Tweede Kamer* toekent en niet aan een of meer harer leden. Bij nader inzien van het artikel ²⁾ ontwaart men intusschen de onmogelijkheid van die opvatting. Hoe toch kan de Kamer haar eigen voorstel overwegen? Hoe kan zij haar eigen voorstel aannemen of verwerpen? Wij stemmen van Rappard volgaarne toe, dat het voorstel, wanneer het naar de Eerste Kamer verzonden, en daarna den Koning aangeboden wordt, werkelijk is een voorstel der Staten-Generaal, uitgegaan van de Tweede Kamer. Hierop slaan duidelijk de woorden: (art. 110) „De Staten-Generaal hebben het recht voorstellen van wet aan den Koning te doen. (art. 111) De voordracht daartoe, behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer”. . . . Maar het voorstel, dat door de Tweede Kamer overwogen moet, en door haar aangenomen kan worden, is en kan niet anders zijn dan het voorstel van

Rogge voor. — In '57 hernieuwden Negen leden de voordracht tot afschaffing van den Accijns op het Geslacht.

¹⁾ Zie Staatsc. 2 April '46 en Bijbl. 11 Dec. 1854.

²⁾ 111 onzer Grw., gelijk aan 114 der Grw. 1815. „De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt... en na aanneming aan de Eerste Kamer verzendt.”

éen of meer harer leden. Het denkbeeld van v. Rappard en eenige weinige anderen, alsof het voorstel, dat door de Kamer overwogen wordt, moet zijn haar eigen voorstel is inderdaad bij nader inzien ongerijmd; de voorloopige vraag, die hij nu gebiedend vordert zou dan ook zóo gedacht moeten zijn: Wil de Kamer haar eigen voorstel in overweging nemen? Maar 't is haar voorstel nu in allen geval nog niet, en zoo het dit reeds was, verviel de vraag. Of aldus: Maakt de Kamer het voorstel van dit lid of deze leden tot het hare? Maar dan loopt zij op haar eindbeslissing vooruit, of werpt zij later door haar beslissing, ja zelfs door de discussiën, haar eerste antwoord weer omver. Men blijft, dergelijk gevoelen omhelzende, in een cirkeltje ronddraaien. Er schiet niets over dan aldus te redeneeren: de voorstellen van art. 110, die de Staten-Generaal aan den Koning doen, zijn voorgedragen door de Tweede Kamer; het voorstel, dat de Tweede Kamer volgens art. 111 onderzoekt en al of niet aanneemt, is het voorstel van éen of meer harer leden. Het is hiermee als met het recht van Amendement: de Tweede Kamer *maakt* de wijziging ¹⁾, maar het voorstel er toe gaat van éen of meer der leden uit. Even als het aangenomen amendement overgegaan is tot de door de Kamer gemaakte wijziging, zoo is ook het aangenomen voorstel geworden tot het voorstel, dat de Tweede Kamer voordraagt, en eerst als zich de Eerste er mee vereenigt, heeft het de hoedanigheid verkregen van een Voorstel der Staten-Generaal aan den Koning. De Staten-Generaal nemen het initiatief tot wetgeving; het voorstel daartoe wordt gedaan door éen van de leden der Tweede Kamer; *dat* voorstel wordt behandeld. Zoo luidde ook de Fransche text van art. 114 Grw. '15: „Le droit de provoquer une délibération des Etats-Généraux sur une proposition à faire au Roi appartient exclusivement *aux membres* de la seconde chambre.”

In dit opzicht nu is misschien de redactie der thans geldende Grondwet wel wat duidelijker en juistere dan die der

¹⁾ Art. 107.

vorige (1815/40). Toen las men in art. 114: „de voordracht daartoe behoort bij uitsluiting aan de Tweede Kamer, die dezelve overweegt . . .” *Dezelve* sloeg toen op de *voordracht*; maar hoe kon de Kamer het recht om voor te dragen, dat haar behoort, onderzoeken? Of sloeg het op de *voorstellen*, volgens het vorige artikel door de Staten-Generaal aan den Koning te doen? Maar die voorstellen zijn eerst dán van de Staten-Generaal als zij ook de Eerste Kamer achter zich hebben, en dan overweegt de Tweede niet meer. Wat nu gelezen wordt *het voorstel* is klaarblijkelijk het voorstel dat in en aan de Tweede Kamer gedaan wordt door één of meer leden. ¹⁾

Maar moeten wij nu ook aannemen, dat de Grondwet iedere voorloopige beslissing verbiedt, omdat zij voorschrijft dat voorstel te overwegen op gelijke wijze als ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald? Zoowel bij de herziening van het Reglement van Orde in 1849 als later bij de onderscheidene gelegenheden, waarin *prise en considération* aan de orde gesteld werd, is dit gevoelen voorgedragen, o. a. door Thorbecke en door J. P. P. van Zuylen van Nyevelt ²⁾, met beroep op de uitdrukkelijke en ondubbelzinnige woorden der Grondwet, waaruit voor beide soorten van voorstellen een eenvormige wijze van overweging voorgeschreven werd. Ook bij voorstellen van leden zou daarom niets anders geoorloofd zijn dan overweging in de afdeelingen, daarna beraadslaging in de volle Kamer. In het R. v. O., zoowel van '46 als van '49 ging nu inderdaad, gelijk wij zagen, aan het stellen der voorloopige vraag een afdeelingsonder-

¹⁾ Deze wijziging werd ook door de Negen Leden in '44 voorgedragen. Wij vinden haar noch in de M. T. tot dit ontwerp, noch in die tot de voorstellen van '48 aangeduid of uitgelegd. Is dus de verandering een opzettelijke of een toevallige verbetering?

²⁾ Bijbl. 17 Nov. '54; en vooral de belangrijke rede van van Zuylen in het Bijbl. van '49 p. 384.

Thorb. was in '49 lid van de comm. tot wijziging van het Regl. v. O., die de *prise en considération* behield, en bestreed haar later bij voorkomende gelegenheden. Klaarblijkelijk was hij in de comm. hetzelfde gevoelen toegedaan, maar kon er geen meerderheid voor krijgen.

zoek vooraf, dat door het uitspreken van een algemeen oordeel de beantwoording der vraag voorbereide, ten einde aan het voorschrift van art. 106 te voldoen. Maar werd er dan inderdaad, bij het stellen der vraag, over het voorstel van Kamerleden beraadslaagd als over een voorstel des Konings? Dat men een voorstel der Kroon niet eerst welgevallig of ongepast verklaren mocht, was toch duidelijk.

Tegenover deze redeneeringen werden eenige zwakke argumenten in het veld gebracht. Art. 111 beveelt wel, — zoover durfde de heer Duymaer van Twist de letterknechterij voeren, — het voorstel, dat in de Tweede Kamer ontstaan, is, op dezelfde wijze te *overwegen* als 's Konings voorstellen, maar spreekt niet van *beraadslagen*. Overwegen nu slaat, volgens art. 106, op het afdeelingsonderzoek. Wanneer het dus maar in de afdeelingen overwogen is, wordt de Grondwet niet geschonden. ¹⁾ Maar men kan hier niet voorbijzien, dat het volgende artikel zich wederom aldus uitlaat: „Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben *beraadslaagd*”; . . . , en men zal dus moeten toegeven, dat de woorden *overwegen* en *beraadslagen* op zich zelve den aard niet aanduiden van het onderzoek, dat beide betrekking hebben op alle wijzen van onderzoek die aangewend worden, van het indienen van een voorstel af tot aan de eindbeslissing toe. In art. 106 krijgen zij eerst een onderscheidene beteekenis door de toevoegingen: *beraadslaging door de volle Kamer, onderzoek in de afdeelingen*. Met Duymaer van Twist moest men anders tot de avontuurlijke conclusie komen, dat de voorstelleu, wier initiatief in de Tweede Kamer genomen is, bij de Eerste voor geen onderzoek in de afdeelingen, voor geen overweging zooals het dan heeten zou, in aanmerking behoeften te komen. Nog een ander bewijs voor de meer uitgebreide beteekenis van het woord *overwegen* in art. 111 vloeit voort uit de daarmee samenhangende woorden: „die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald.”

¹⁾ Bijbl. St.-Gen. 1849. p. 387.

Op gelijke wijze is hier niet gelijkbeteekenend met *even als*; de officieële Fransche text der Grw. v. 1815 zegt: „*Elle l'examine dans la forme prescrite pour les projets de lois,*” en doelt derhalve op den geheelen gang der behandeling: afdeelingsonderzoek, verslag, openbare beraadslaging.

Veel ruimer is een andere opvatting, die in '46 ingang vond en ook nog in '49 algemeen gangbaar was, en volgens welke met het invoeren der stemming over het nader in overweging nemen, de Grondwet niet geschonden maar aan de grondwettige voorschriften iets toegevoegd werd. Niets verbood de invoering van meer middelen van onderzoek voor één soort voorstellen in het bijzonder; aan het gewone afdeelingswerk en de gewone beraadslaging werd nog een andere handeling toegevoegd, het onderzoek n. l. in de afdeelingen en de beraadslaging in de volle Kamer naar de vraag of het wenschelijk was, het gedane voorstel verder in behandeling te nemen. Zeer goed. Niemand kan de bevoegdheid der Kamers loochenen, om in haar reglement van orde voorschriften op te nemen, die aan een grondig onderzoek bevorderlijk zijn, ook al beveelt de Grondwet ze niet, al kent die het bestaan er niet van. Mits op de Grondwet daardoor maar geen inbreuk gemaakt wordt. En nu scheen men voorbij te zien, dat de voorloopige beraadslaging, die boven en behalve het grondwettig onderzoek ingevoerd werd, niet altijd een toevoegsel was, in het geval n. l. dat de vraag, of het voorstel in nadere overweging genomen zou worden, ontkenkend beantwoord werd. In dit geval toch bleef de beraadslaging over het voorstel zelve eenvoudig achterwege. Men had dan beraadslaagd, maar minder over het onderwerp dan over de vraag of het inderdaad in beraadslaging zou komen, een vraag die ten aanzien van 's Konings voorstellen niet gesteld kon worden en dus ook, volgens den wil der Grondwet, bij voorstellen van leden, uitgesloten was. Op hetgeen in '45 met het ontwerp tot Grondwetsherziening gebeurd was beriep men zich ten onrechte: de Negen Leden zelve deden, na de algemeene beraadslagingen, en nadat alles als bij een voordracht van de Kroon

gegaan was, het voorstel, om de Kamer te laten beslissen, of zij nader over de verschillende hoofdstukken wilde beraadslagen of niet: de oorspronkelijke voordracht werd op eens voorwaardelijk gesteld door de voorstellers zelve. Er was wel overwogen, en wel beraadslaagd, eerst daarna werd gestemd, niet over het voorstel, maar over de vraag of het voorstel nader onderzocht zal worden, 't geen gansch niet hetzelfde is.

Maar zwaarder dan de woorden of de bedoeling der Grondwet wogen in '46 en in '49 gronden van nut en gemak. Volgens den heer Duymaer van Twist moest het voorloopig onderzoek van voorstellen, uit den boezem der Kamer voortgekomen, de overweging bij den Raad van State vervangen, die aan de voorstellen der Kroon ten deel valt, voor dat zij den Staten-Generaal aangeboden worden. Deze vergelijking lijdt niet maar aan het gewone gebrek harer zusters, zij kan volstrekt niet bestaan. Het onderzoek van den Raad van State moet strekken, om de Regeering bij haar voorstellen eenigszins raad te geven, maar het resultaat is niet bij machte, om het doen van het voorstel te beletten, en het wordt aan de Staten-Generaal niet bekend gemaakt. Hoe geheel anders de vraag naar de *prise en considération* werkt, is duidelijk. „Het zou kunnen gebeuren,” zoo redeeerde men in 1846, „dat er een voorstel gedaan werd, „dat minder wel doordacht was of ontijdig beschouwd moest worden; in welk geval het belang van den voorsteller zoo, „wel als van de Kamer zou meebrengen, het voorstel niet „in overweging te nemen.” Vreemde zorg voor het belang van de Kamer niet alleen, maar ook van den voorsteller! Alsof niet alleen het algemeene belang hier behartigd moest worden. Is een voorstel niet wel doordacht, een summiere veroordeeling zal dit gebrek niet verhelpen: terwijl een beraadslaging *au fond* de volmaking kan helpen bevorderen. Zoo het voorstel ontijdig is, d. i. algemeen door de overgrote meerderheid der leden voor ontijdig gehouden wordt, dan is de verwerping van een artikel, waarin het hoofdbeginsel van de voordracht gelegen is, na korte discussiën,

aangewezen als middel, om het dreigende onweer te verdrijven, zonder dat zich schrik en onrust over het land verspreiden. Blijkt het, dat de voorsteller zijn standpunt niet wist te handhaven, te erger voor hem; maar dit gevaar zal van een roekeloos initiatief niet afschrikken. En het belang der Kamer kan nooit meebrengen, dat zij zich maar zoo spoedig mogelijk van een ingediend voorstel afmaakt.

Bij eene latere gelegenheid vond een lid der Kamer het belang der *question préalable* gelegen in de mogelijkheid, om de hartstochten, die in tijden van beroering door een voorstel konden worden gaande gemaakt, in de kiem te verstikken. Maar ook hier tegenover stellen wij de vraag, of de Kamer een grondige behandeling moet en mag schuwen, en of die verstikkingsmethode wel zoo heilzaam werkt op het bedaren der hartstochten? ¹⁾ Veeleer loopt men het gevaar, waarop de heer van Zuylen bij de beraadslaging over het Reglement van Orde in '49 wees, dat de meerderheid een voorstel, dat uit de minderheid voortkomt, geen recht wedervaren laat en het *indicta causa* veroordeelt. Hoeveel verbittering daaruit geboren kan worden, en hoezeer de openbare belangen daaronder kunnen lijden, leert ons de geschiedenis der Nationale Vergadering, die op 't oogenblik Frankrijk heet te regeeren.

Dergelijke nadeelen worden niet opgewogen door de besparing van tijd, want voor het geval dat de voorloopige vraag bevestigend beantwoord, dat tot een nader onderzoek besloten wordt, wacht in der daad de leden tweemaal hetzelfde werk.

Maar men heeft èn in '46 èn in '49 anders gedacht en de volgende bepaling ten aanzien van voorstellen, die door leden worden ingediend, aangenomen: „De Stukken (voorstel

§ ¹⁾ chimmelpenninck v. d. Oye, Bijbl. 1857, 2 Dec. De spreker voegde er ook bij, dat het wel eens gebeuren kon, dat men bij een voorstel het Zesde Hoofdstuk der Grondwet of eenig ander artikel uit het oog verliest, en wilde dus in de *prealable* kwestie, een soort van voorafgaande cassatie behouden. Maar waarom juist vrees voor een brutale grondwetschennis van *dat* hoofdstuk? En waarom dat middel?

en toelichtende memorie) worden aan de afdeelingen verzonden, alwaar *aanvankelijk* wordt overwogen, *of het voorstel al dan niet een onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken.* Van deze overweging wordt een verslag door de Commissie van Rapporteurs opgemaakt en in een openbare zitting uitgebracht... Tot het nader onderzoek van het voorstel door de Kamer besloten zijnde, wordt hierbij gehandeld op gelijke wijze als zulks voor de ontwerpen van regeringswege bepaald is."

Hoe werkte nu dit voorschrift? Er ontbrak een criterium, waarnaar het moest worden toegepast. Men moet bij de beantwoording der vraag, gelijk Groen van Prinsterer terecht opmerkte, altijd in de *mérites* van het voorstel treden, het voorstel zelf maakt het voorwerp van het voorloopig onderzoek uit. ¹⁾ Bij het voorloopige afdeelingsonderzoek van het voorstel tot afschaffing van den Accyns op het geslacht in 1857 oordeelde het Verslag, dat weigering van het nader onderzoek van een voorstel, krachtens artt. 110 en 111 Grw. gedaan, niet in aanmerking kan komen dan wanneer zoodanig voorstel 't zij als, 't ongerijmd zij als ongrondwettig, 't zij als ontijdig moet worden beschouwd. Was er iets, dat tot deze opvatting recht gaf? Was zij niet te ruim of niet te eng? De heer A. Mackay oordeelde het eerste. Eerst als tot de nadere overweging besloten was, moest de Kamer nagaan, of het voorstel tijdig, noodzakelijk, doeltreffend is. Bij de voorloopige behandeling gold het alleen de vraag, of het voorstel „waardig is (om) te worden onderzocht. Dit is hier de *naakte Kwestie*," zeide de geachte Spreker. Maar indien hij met naakt hier eenvoudig — *sigillum veri* — bedoelde, was hij al te optimistisch. Hoe zal men zeggen, of een voorstel het onderzoek waardig is, als het oordeel over de tijdigheid, de noodzakelijkheid, de uitvoerbaarheid, afgesneden zal zijn? En de tijdigheid? Eenmaal durfde men tegen het nader onderzoek de omstandigheid aanvoeren, dat de Kamer nog zoovele andere werkzaamheden

¹⁾ Bijbl. Nov. 1853.

had. 't Waren gelukkig slechts *enkele leden*, die zoo dachten. ¹⁾

Zoo openbaarde zich telkenmale verschil in opvatting van het voorschrift zelve. Dat men over het algemeen in-tusschen de interpretatie van den heer Mackay huldigde, blijkt daaruit, dat men in het niet toestaan van nader onderzoek een soort van onbeleefdheid jegens den voorsteller meende te zien, een verklaring dat het voorstel niet eens een nader onderzoek waard was, dat het — in niet parlementairen stijl uitgedrukt — kant noch wal raakte. Hiervan was men ten volle overtuigd in 1871, toen een wijziging van het Reglement van Orde der Tweede Kamer in behandeling kwam. De Commissie, die in 1869 benoemd was, om de wijzigingen voor te stellen, behield in haar oorspronkelijk voorstel de *price en considération*. ²⁾ Hiermee konden zich, de afdelingen echter, blijkens het Verslag der Commissie van Rapporteurs over het voorstel, niet vereenigen. Gevaar voor voorstellen, waarvan de opzettelijke overweging bedenkelijk was behoefde men niet te schromen; parlementaire beleefdheid belette doorgaans het verzet tegen nader onderzoek; uit de behandeling der voorloopige vragen sproot alleen tijdverlies voort. Vandaar gaf men in bedenking de zoogenaamde *prise en considération* der voorstellen van leden geheel af te schaffen. „Voor het doen vervallen bestaat te meer aanleiding omdat men vroeger niet zonder eenigen schijn van recht, haar strijdig verklaard heeft met art. 111 der Grondwet, hetwelk de voorstellen uit de Kamer voortgekomen, wat de wijze van overweging betreft, met die des Konings op één lijn stelt.” ³⁾

Hoe weinig de voorloopige vraag eigenlijk het voorgestelde doel bereikte, daar de nadere overweging altijd toegestaan werd, blijkt nergens duidelijker dan hieruit. In de zitting van 1858/59 had de heer Sloet tot Oldhuis zijn bekend

¹⁾ Bijblad 26 April 1851.

²⁾ Bijbl. 1870/71; Bijlagen b. 394.

³⁾ Bijbl. 1870/71; Bijlagen b. 1666.

voorstel tot afkoopbaarstelling der Tienden gedaan. Door de Tweede Kamer aangenomen, werd het door de Eerste verworpen. En nu diende de onvermoeide ijveraar voor de bevrijding van den landbouw het voorstel, zooals het aan de Eerste Kamer aangeboden was, in de volgende zitting onveranderd weder bij de Tweede Kamer in. Zoo ooit dan zou er toen sprake hebben kunnen zijn, de behandeling van het voorstel te weigeren. Niet alleen, dat zij met een groote meerderheid toegestaan werd, noch in het verslag der Rapporteurs, noch in de volle Kamer werd ernstig over de *prise en considération* getwijfeld. ¹⁾ Bij een andere gelegenheid, toen de heer 's Jacob met vier medeleden een voorstel deed tot het verleenen van subsidie aan een stoombootdienst op Amerika, liep allereerst het afdeelingsonderzoek meer over het ontwerp zelve dan over het in overweging nemen. Het nut van het voorloopig onderzoek was meer dan twijfelachtig; maar omtrent het beginsel heerschte nog aarzeling en twijfel. Voor strijd met de Grondwet bestaat meer dan schijn. Uit de boven gevoerde redeneeringen valt waarlijk niets anders af te leiden, dan dat de Grondwet éenvormige behandeling voorschrijft. Waarom zou zij ook alleen voor het afdeelingsonderzoek dezelfde wijze van behandeling voorschrijven? Maar ook al wilde men het woord *overweging* in art. 111 met den heer Duymaer van Twist tot het afdeelingsonderzoek beperken, dan moest men nog elk voorloopig onderzoek onwettig verklaren. De overweging moet plaats hebben als ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald; het voorstel zelve, niet de waardigheid of een of andere bijzondere eigenschap van het voorstel moet dan in de afdeelingen onderzocht worden; na de overweging in de afdeelingen, openbare beraadslaging in de volle Kamer, en niet zooals de Reglementen van Orde van '46 en van '49 voorschreven, na de eerste openbare beraadslaging wederom een onderzoek in de afdeelingen. Een overweging die gelijk is aan die, welke ten aanzien van 's Konings voor-

¹⁾ Bijblad Juli '60. — Bijbl. 1870/71; Bijl. p. 1689.

stellen bepaald is, mag nimmer strekken, om de behandeling van het voorstel te onderdrukken. Eén van beide toch, óf men treedt reeds terstond bij de voorloopige overwegingen en beraadslagingen in een grondig onderzoek naar het voorstel, — maar dan bereikt men hierdoor geen der gevolgen, die men beoogt; binnen de Kamer zal geen tijd, daar buiten geen agitatie gespaard worden; óf men vraagt alleen: zullen, mogen, willen wij het voorstel nader overwegen? — maar dan begint men gansch iets anders te doen dan met de voorstellen der Kroon gedaan pleegt te worden. Over deze quaestie is echter in 1871 geen beslissing gevallen. Nadat de commissie die tot herziening van het Reglement benoemd was, verklaard had, ook niet bijzonder op de *prise en considération* gesteld te zijn en haar uit het ontwerp gelicht had, kwam bij de openbare beraadslaging niemand meer op de zaak terug. Dat de voorstellen waartoe door leden der Kamer het initiatief genomen was, op dezelfde wijze als de voorstellen der Kroon behandeld zouden worden, werd nu zonder discussie aangenomen, en geldt bij het voorloopig ingevoerde herziene Reglement van Orde, dat sinds 1 Jan. 1872 den gang van de werkzaamheden der Tweede Kamer regelt.

In het Britsche Parlement wordt een soort van prealabele kwestie gesteld, dat is waar. Ieder lid van het Lager Huis, een voorstel willende doen, moet om verlof daartoe vragen: „that leave be given to bring in a bill.” Maar men merke hierbij op, dat die vraag ook gedaan wordt bij voorstellen, die van de Regeeringspartij of van de leden van het Cabinet uitgaan, die in hoedanigheid van parlementsleden, gelijk wij zagen, voorstellen doen. Voorts is die vraag eigenlijk niets anders dan een formaliteit; bij de dusgenoemde Eerste Lezing wordt in het algemeen over de opportuniteit van ieder voorstel beslist. Nog meer, voorstellen betreffende de Kerk en die Nijverheid of Handel raken, komen bij het Lager Huis niet in aanmerking, dan nadat hiertoe in eene geheime zitting, in a committee of the whole House, besloten is. Doch ook die maatregel treft

wederom alle bills die door leden, ook al zijn zij Ministers van het Cabinet, gedaan zijn. ¹⁾

Bij de laatste herziening van het Reglement van Orde der Tweede Kamer was door de Commissie van Rapporteurs over het voorstel tot wijziging ook het denkbeeld besproken, dat de Afdeelingen of haar rapporteurs bij het onderzoek van een voorstel, waartoe een lid der Kamer het initiatief genomen had, in overleg zouden kunnen treden met dien Minister, tot wiens bestuurstak het gedane voorstel in betrekking staat. ²⁾ Hiertegen verklaarde zich de Commissie, die met de wijziging van het Reglement belast was, op grond dat de Regeering langs dien weg te veel invloed op het lot der voordracht zou kunnen uitoefenen. Men liet toen ook dit denkbeeld eenvoudig varen. En te recht. Even als de commissie van Rapporteurs bij het onderzoek van voorstellen der Kroon met de Ministers in overleg treedt, wendt zij zich, bij voorstellen van leden, tot de voorstellers, om nadere toelichting, tot bespreking van mogelijke of wenschelijke wijzigingen. Is de voorsteller niet in staat zooveel licht te verschaffen, dat het door hem beoogde doel helder uit komt; kan of wil hij niet al die ophelderingen verstrekken, waaruit ook de gevolgen van het aannemen van zijn voorstel zooveel mogelijk onthuld worden, dan zal hij 't zich zelven te wijten hebben, wanneer het voorstel verworpen wordt, wanneer de Kamer zich niet vereenigt met een nieuwigheid, waarvan zij de oorzaak en de gevolgen niet genoegzaam doorziet. Natuurlijk staat bij ieder voorstel nog iets anders op het spel dan de zegepraal van het initiatief. In het algemeen belang is de Kamer verplicht om het voorstel nauwgezet te overwegen en van het opgeworpen denkbeeld het heilzaamste gebruik te maken.

¹⁾ E. May, Parliam. Pract. p. 421 In the house of Lords any Peer is at liberty to present a bill.

²⁾ Men had toen het oog op het voorstel — van Houten tot wijziging der Personeele Belasting, „waarbij zooveel aankwam op de kennis van bijzonderheden van het administratief of finantieel beheer waarover de Regeering licht kan verspreiden.”

Maar met de Regeering in overleg te treden over de volstrekte of de betrekkelijke nuttigheid der gedane voordracht is in lijnrechte tegenspraak met den aard en de strekking van het initiatief, dat aan de Staten-Generaal toegekend is. Door dat initiatief wordt aan de Regeering de wettelijke regeling van een of ander onderwerp opgedrongen, terwijl zij zelve den tijd tot invoering of tot herziening nog niet gekomen achtte. Wat is de houding, die zij tegenover dien dwang kan aannemen? Zij zou bij het overleg met de Rapporteurs nimmer het voorstel in bescherming kunnen nemen zonder zich zelf het verwijt van nalatigheid op den hals te halen. In de meeste gevallen zou zij, met meer of minder opzet, vooringenomenheid tegen de voorgestelde regeling opwekken. Tot het geven van inlichtingen aan de Kamer zijn van zelf de ministers altijd verplicht, maar daarom nog niet om mee te werken tot de invoering van een wet, waarvan zij de wenschelijkheid nog niet hebben ingezien. Van die vreemde verhouding, van dien minder gewenschten invloed, was de Kamer ook blijkbaar overtuigd, toen zij op het overleg met de ministers niet verder aandrong.

Maar dit brengt ons op de vraag, welke over het algemeen de houding der Regeering zijn zal ten opzichte van een voorstel, dat uit den boezem der Staten-Generaal voortspuit. „Waar het initiatief door de Kamergenomen wordt, kunnen de Ministers gebruik maken van hun bevoegdheid tot het uitbrengen eener raadgevende stem” zeide Thorbecke bij de discussiën in 1845 over het voorstel tot Grondwetsherziening gevoerd, en voegde hij er bij „het gemeen overleg zal dus in ruime mate kunnen plaats hebben”. ¹⁾ Of intusschen die bewering wel ten volle opgaat, mag betwijfeld worden. Van de raadgevende stem zullen de Ministers weinig gebruik kunnen maken. Onvoorwaardelijk aanraden

¹⁾ Handel, p. 607.

zullen zij zeker niet, zij zouden dan de Regeering van verzuim beschuldigen en den Koning bij voorraad de handen binden, terwijl hij vrij moet blijven in zijn recht tot aanneming of verwerping zoolang ook de Eerste Kamer zich niet met het voorstel vereenigd heeft. Om dezelfde redenen zal de Regeering bezwaarlijk ook het brengen van wijzigingen in overweging kunnen geven. Het voorstel daartoe zou zij, ook al wilde zij, niet mogen doen; dit recht is haar niet toegekend. Zoo niet de voorsteller of een ander lid der Kamer de aangeraden wijziging tot een voorstel maakt, wordt zij niet eens aan stemming onderworpen. ¹⁾ En werd nu zulk een wijziging, op raad van een Minister, in het voorstel opgenomen, dan was hierdoor de bewilliging des Konings eenigermate verbonden. Ontraden is ook in de meeste gevallen niet wenschelijk. Dat de Regeering de wettelijke regeling, die behandeld wordt, niet verlangde, althans niet noodig achtte, blijkt uit haar stilzitten. Zal zij nu nog uitdrukkelijk verklaren, de regeling af te keuren? Indien het gedane voorstel tegen de uitdrukkelijke verklaringen der Regeering indruischt, zoodat er meer dan een verwijt van verwaarloozing, zoodat er zelfs een bestrijding in gelegen is, dan moet zij ongetwijfeld zóoveel vertrouwen stellen in haar tot dusver gevolgde gedragslijn dat zij gerust de beraadslaging in de Kamer haar gang moet laten gaan, niet beducht voor de beslissing die te wachten staat; niet ontraden, maar haar eigen standpunt aantoonen, gebiedt dan plicht en verstand. Wij kunnen te dien aanzien op twee voorbeelden wijzen, waarmee wij reeds boven hebben kennis gemaakt.

Toen de Brouckère in Nov. '28 zijn voorstel deed tot afschaffing der beruchte Drukperswetten ²⁾, had de Koning bij het openen van de zitting der Staten-Generaal, nog maar

¹⁾ Modderman bij de discussiën over het voorstel tot Grondwetsherziening 1845, Handel p. 603.

²⁾ N. I. Wet v. 10 April 1815 houdende voorschriften tot spoedige en krachtadige beteugeling van onrust en kwaadwilligheid, Stbl. N^o. 32, en van de daarbij behorende K. B. von 20 April '15 en de Wet v. 6 Mrt. '18 (Stbl. N^o. 11).

twee maanden te voren verklaard, dat hij last gegeven had, om de „wettelijke verordeningen, die in de eerste jaren zijner Regeering omtrent de beteugeling van onrust en kwaadwilligheid vastgesteld waren, door andere te doen wijzigen.” Inderdaad meenden ook Luzac, Donker Curtius en andere leden uit de Noordelijke Provinciën, dat daarom het nemen van het initiatief ontijdig moest heeten; terwijl eenige leden uit het Zuiden beweerden, dat de Kamer juist daardoor kon toonen, nog sterker dan de Regeering overtuigd te zijn, dat de aangelegenheid voor nieuwe regeling rijp geworden was. 't Was echter juist de vraag, hoe die door de Regeering beloofde wijziging zou uitvallen. Daarom was het niet ten onpas, dat de Min. v. Justitie, van Maanen, bij de debatten deed uitkomen, dat „een beteugeling van het kwaad, dat de vrijheid van drukpers ondermijnt en verwoest” wel degelijk in de bedoeling der Regeering lag, die „de ongrondwettige leer der onbeperkte drukpersvrijheid niet huldigde.” ¹⁾ Deze verklaring af te leggen, was ook daarom minder gewaagd, omdat uit de adviezen reeds bleek, dat voor eenvoudige afschaffing van alle beperkingen der drukpers geen meerderheid zich zou verklaren. Zoo luidde de ondubbelzinnige verklaring van den Minister van Justitie, voorafgegaan door een protest, waarin hij én zijn verplichting tot deelneming aan het debat èn de ministerieele verantwoordelijkheid nadrukkelijk ontkende.

In 1845, bij de discussiën over het voorstel tot Grondwetsherziening, liet de Min. v. Justitie, de Jonge van Campens Nieuwland, onder de betuiging van de noodzakelijkheid voor de Regeering, om aan het debat deel te nemen, zich vrij wat onduidelijker uit. De denkwijze der Regeering was geen geheim: zij wachtte nog altijd op het geschikte tijdstip. Meer vertelde de Minister nu ook niet. De Regeering, zoo verklaarde hij, was van de noodzakelijkheid eener herziening niet overtuigd; ware zij dit, dan had zij zelve het initiatief genomen, gelijk thans minder gepast door leden

¹⁾ Sts. Cour. 5 Dec. '28.

der Kamer geschiedde. Daarom maakte de minister van zijn raadgevende stem gebruik om aan de „Edel Mogende Heeren in overweging te geven hun goedkeuring aan alle de in beraadslaging zijnde voorstellen van wet te onthouden.” Hij deed dit nog wel „ofschoon de tot dusver gehouden beraadslagingen hem mochten doen veronderstellen, dat het gedane voorstel de goedkeuring der meerderheid niet verwerven zou.” ¹⁾ Een dergelijke verklaring zou alleen dan eenig nut kunnen hebben, wanneer de Regeering òf een meer zekere kans voorspiegelde waarom zij het initiatief aan zich zelve wenschte te houden, òf nieuwe afdoende argumenten te berde bracht. Door enkel ontraden een pressie op wankelende leden uit te oefenen, is inderdaad beneden de waardigheid eener Regeering, die haar verhouding tot de Vertegenwoordiging begrijpt. Intusschen kon daar in 1845 geen sprake van zijn, toen het begrip van een parlementairen Regeeringsvorm slechts aan weinigen bekend en bij nog minder geliefd was; toen de ministers geen verantwoordelijk Ministerie vormden; toen de Kamer niet ontbindbaar was.

Zou thans de Tweede Kamer een wetsvoorstel aannemen, dat tegen de overtuiging der Regeering aandruischt, dat zij meent niet te kunnen of niet te mogen uitvoeren, dan is de weg afgebakend: òf aftreden van het Ministerie òf ontbinding der Kamer. ²⁾ Een Regeering, die door middel van de adviezen der ministers een dergelijke oplossing zou moeten afsmeeken of dreigend ontraden, kan niet op kracht en vertrouwen bogen.

Bij de menigvuldige voorstellen tot herziening of afschaffing van belastingen, waartoe een twintigtal jaren geleden herhaaldelijk in de Staten-Generaal het initiatief genomen werd, heeft de Regeering ook op de beslissing der Tweede Kamer niet anders geïnfluenceerd dan door het openbaren van de redenen, waarom zij zelve het bestaande

¹⁾ Handel. p. 642.

²⁾ Thorbecke wees er op in 1845, Hand. p. 625.

vasthield of haar wijzigingen begrenste. Nimmer poogde zij het besluit, om zulk een voorstel in nadere overweging te nemen, te verijdelen. Terecht verklaarde de Min. van Financiën, van Doorn, bij een dergelijke gelegenheid, dat eerst de grondige behandeling het voorstel in het juiste licht zou plaatsen en voor ieder duidelijk zou maken, wat het welbegrepen belang des lands vordert of toelaat. ¹⁾

En nu bij de beraadslagingen au fond? Dat de Regeering zich niet ten gunste van een voorstel van de leden der Tweede Kamer uitgegaan, kon verklaren, ligt in den aard der zaak. Al is het initiatief der Staten-Generaal geen poging, om de Regeering doodelijk te treffen of zelfs te verwonden, een verwijt van nalatigheid, een zedelijke dwang is er altijd in gelegen. ²⁾ Wat moet nu de Regeering hiertegenover in acht nemen? Zij kan niet anders dan zoodanige toelichtingen verstrekken, waaruit de rechtvaardiging van haar onthouding voortvloeide. Zoo handelde in Dec. '53 de Minister van Financiën Vrolik, toen hij tegenover het voorstel om het Tonnegled en den Accijs op het Geslacht af te schaffen hoofdzakelijk zich op den toestand der schatkist beriep, en tevens liet doorschemeren, dat hij van de voorgestelde ontheffing van het Geslacht geen goedkoopte van de levensmiddelen voor de lagere volksklasse zou voorzien. Verder had de Kamer te beslissen, en zij stelde de Regeering in het gelijk.

Niet lang daarna kon de Regeering een argument van anderen aard tegen het initiatief van de Kamer overstellen. Groen van Prinsterer stelde in den loop der zitting van 1854 voor, het geven van verlof tot oprichting van bijzondere scholen aan den Koning te brengen. De Grondwet van '48 had het beginsel van vrijheid voor het bijzonder onderwijs uitgesproken, maar de wet van 1806, die gelden moest tot dat zij door een andere regeling van het Lager Onderwijs

¹⁾ Bijbl. Nov. 1853.

²⁾ Bijbl. Dec. '53 bij voorstel der 9 leden tot afschaffing van het Tonnegled en den Accijs op het Geslacht.

vervangen was, vorderde voor het oprichten van bijzondere scholen het verlot der plaatselijke autoriteit. Van 's Lands Regeering verwachtte de heer Groen meer onpartijdigheid dan van de gemeentebesturen. Tegenover deze poging, om de oude en nieuwe beginselen te vermengen deed de Regeering genoeg met te verklaren, dat een nieuwe wet op het Lager Onderwijs in bewerking was, en zij verkreeg de afstemming van het voorstel-Groen. ¹⁾

Op dergelijke toelichtingen of verklaringen mag de ver-
tegenwoordiging aanspraak maken. Wanneer de Regeering
zich beklaagt over het initiatief, zich verbitterd toont en
er een hatelijke oppositie in ziet, dan handelt zij ongrond-
wettig naar den geest althans der Grondwet, en zeker niet
staatkundig. Even verkeerd is het, als zij een anderen
weg bewandelt en voor haar gevoelen niet durft uitkomen,
waar toch een overtuiging bestaan moest. Toen in Nov.
'58 het voorstel van den heer Sloet tot afkoopbaarstelling
der Tienden in de Tweede Kamer behandeld werd, poogde
de Regeering haar stilzwijgen met de volgende redeneering
goed te maken. Zij zou zich wel over het beginsel willen
uitspreken, verklaarde de Minister van Justitie, Boot, bij de
algemeene beraadslagingen over het ontwerp zelve, maar het
gold hier ook de wijze waarop het beginsel in toepassing
werd gebracht, de wijze waarop het beweerde belang van
den landbouw met het recht der tiendheffers in overeen-
stemming gebracht werd; van die regeling lig het af,
wat de ministers den Koning zouden aanraden. Maar was
dan die toepassing van het beginsel niet blijkbaar uit de
artikelen van het wetsontwerp? En zoo ooit door een lid
der Kamer het initiatief genomen werd tot het stellen van
een beginsel zonder toepassing, dan stond de Regeering
niet tegenover een voorstel maar voor een motie. De Re-
geering wilde eenvoudig de handen vrij houden; tegen het
beginsel durfde zij zich niet verklaren, en het beginsel
omhelzende moest zij, bij verschil van meening met den

¹⁾ Bijbl. 14 en 15 Juli 1854.

voorsteller, zelve een ontwerp toezeggen. Om aan dit dilemma te ontkomen, werd het sophisme ingeroepen, dat wij hierboven lazen. De Tweede Kamer begreep inderdaad nu aan de Regeering de toepassing van het beginsel te moeten wijzen en nam het voorstel-Sloet aan. Het is bekend, dat de Eerste Kamer aan de Regeering de onaangenaamheid bleef besparen, om haar gevoelen te openbaren. Wanneer nu de Eerste Kamer zich wel met het voorstel vereenigd had, dan had de Regeering toch een besliste houding moeten aannemen. Dan had zij een weigering niet kunnen gronden op de toepassing van een beginsel, dat zij niet beoordeelen wilde, zonder tegelijkertijd te verklaren, of er van haar kant een voorstel te verwachten was of niet. Raadde het Ministerie den Koning daarentegen de bekrachtiging aan, dan zou de Regeering allicht de blaam van volgzzaamheid verworven hebben.

Toch laat zich zulk een resultaat denken. Zonder de redeneering van minister Boot te beamen, kan men toch erkennen, dat de Regeering zich niet over ieder voorstel, waartoe het initiatief bij de Staten-Generaal opkomt, zal behoeven te verklaren. Wanneer het Ministerie nog twijfelt, een onderwerp nog quaestieus acht, nog geen beslissing kan nemen, dan mag de stemming der Kamers de vraag practisch oplossen. Echter niet, wanneer het hoofdbeginselen van regeeringsbeleid betreft of wanneer herhaaldelijk bij de vertegenwoordiging het initiatief genomen wordt tot voorstellen, die onderling met elkander in verband staande tot een bepaald gebied van staatkundige of maatschappelijke belangen behooren. In dergelijke gevallen moet de Regeering haar bezwaren uiteenzetten of haar voornemens openbaren, en zal zij, in geval het voorstel aangenomen wordt, het beleid der zaken niet langer in handen kunnen houden. Zoo kan de houding der Regeering tegenover het initiatief der Kamer naar de omstandigheden verschillen. Inderdaad hebben de ministers van Finantiën bij de beraadslagingen over de voorstellen van leden tot afschaffing van belastingen wel degelijk de denkbeelden der Regeering uit-

eengezet; en zoo konden boven meer voorbeelden aangewezen worden van verklaringen door een minister afgelegd bij de discussiën over voorstellen van leden.

De min. Geertsema bleek derhalve met deze precedënten niet bekend te zijn, toen hij bij de behandeling van het voorstel van Houten over den Kinderarbeid, de Tweede Kamer er aan herinnerde, dat bij een vroegere toepassing van het recht van initiatief de Regeering zich steeds pleegde te onthouden van adviezen en te wachten, tot dat het ontwerp door de beide Kamers werd aangenomen... Een standpunt, dat de minister niet verlaten wilde, maar dat hij toch opgaf. Niet ten onrechte. In verband met de staathuishoudkundige vraagstukken van den dag was de beperking van den arbeid van kinderen een onderwerp waarover de Regeering een opinie moest hebben: de regeling van het werk van kinderen beneden een aangewezen leeftijd kon de eerste stap zijn op de baan der Sociale bemoeiingen van den Staat. Een Regeering wie het doen van dien stap voorgeschreven werd kon niet geacht worden te leiden en te besturen. Gelukkig kon hier op een bijzondere omstandigheid gewezen worden, waarin de Regeering mocht erkennen, dat zij volgde en niet voorging. De minister van Binnenlandsche Zaken riep in het geheugen der Kamer terug, dat hij vroeger het kwaad van den kinderarbeid wel erkend maar toen tevens gezegd had, dat voorsnog van hem geen geneesmiddel te verwachten was. Sedert hij echter aan dit onderwerp meer aandacht gewijd, sedert hij er veel over gehoord, gelezen en nagedacht had, was hij van meening veranderd: hij achtte een wettelijke regeling van den kinderarbeid goed en nuttig. ¹⁾ Nadat dus het initiatief door een lid der Vertegenwoordiging reeds genomen was, kwam de Regeering zoover, dat ook zij zelve wettelijke regeling voor nuttig erkende; nu behoefde zij tegenover het voorstel der Staten-Generaal geen eigen voordracht te stellen, maar kon zonder haar zelfstandigheid te verloochenen, zich voor het gedane voorstel verklaren. Dat

¹⁾ Zitting van 1 Mei 1874.

dit buitengewone verschijnsel echter bijzondere toelichting verdiende, betuigde de minister zelf genoegzaam, toen hij later in de Eerste Kamer de positie der Regeering als zeer moeilijk schilderde. Zij kon het voorstel niet bestrijden, omdat zij het niet schadelijk of ontijdig oordeelde. Schonk er daarentegen de minister zijn ondersteuning aan, dan haalde hij zich het verwijt op den hals: waarom hij zelf het onderwerp verwaarloosd had. ¹⁾ In de Tweede Kamer reeds hebben wij den minister de oorzaak van deze buitengewone houding hooren verklaren en wat hij nu verder daaraan toevoegde moest het standpunt der Regeering nog nader aanwijzen. „Wanneer de Kamer mocht kunnen besluiten, zekere grens van leeftijd te stellen, die niet te sterk indruischte tegen de denkbeelden der Regeering, dan zou zij genegen zijn, om tot de uitvoering mee te werken.” In de Eerste Kamer kon, daar die wenk in den anderen tak der wetgevende macht opgevolgd was, de minister gerust verklaren, dat hij den Koning tot bekrachtiging zou adviseeren.

In Groot Britanje, waar de uitoefening van het parlementair initiatief, uit haar aard en oorsprong onbeperkt, tengevolge van de praktische noodzakelijkheid door de Vertegenwoordiging zelve geregeld is, wordt voor de aanneming van sommige voorstellen altijd aanbeveling van de zijde der Kroon verlangd, terwijl voor sommige onderwerpen het initiatief uitsluitend aan de Kroon is toegekend. ²⁾ Onze geschreven Grondwet, bij ons de eenige bron van de bevoegdheid en van haar beperking, stemt in zoover met de Engelsche gewoonte overeen, dat ook zij het initiatief voor de Begrooting aan de Kroon voorbehoudt. Verder dan dat uitdrukkelijke voorbehoud van art. 120 Grw. kan het bij ons echter niet uitgestrekt worden. „De ontwerpen der algemeene begrootingswetten worden jaarlijks van wege den Koning aan de Tweede Kamer aangeboden”... Voorstellen tot het ondernemen van publieke werken, het vestigen van nieuwe

¹⁾ Zitting van 1 Juli '74.

²⁾ E. May Parliam. Pract p. 408, 420, 512.

instellingen enz., die uitgaven boven de bij de algemeene begrooting opgegevene zullen veroorzaken mogen van de leden der Tweede Kamer ongetwijfeld uitgaan. Sinds eenige jaren heeft zich wel in het Britsche Lagerhuis de gewoonte ingedrongen en ten slotte gevestigd, dat voorstellen waaruit lasten voor de schatkist zullen voortspruiten, niet in overweging genomen worden dan na een aanbeveling van de zijde der Regeering. 1) Bij ons echter is noch de beraadslaging noch de beslissing van het oordeel der Regeering afhankelijk. Toen de heer Wintgens in de zitting van 1855/56 zijn voorstel deed tot het instellen van plaatselijke Raden van Gezondheid, een maatregel die van zelf blijvende uitgaven veroorzaken moest, bewaarden de ministers het diepste stilzwijgen, en dat niettegenstaande de heer Godefroi aan de Regeering het verwaarloozen der algemeene gezondheidsbelangen verweet. 2) Toen de heer 's Jacob in 1871 met vier andere leden het voorstel deed tot bevordering eener geregelde stoombootvaart tusschen Vlissingen en New-York, 't geen daarop neerkwam, dat de Regeering dien stoombootdienst gedurende tien jaren zou ondersteunen met een subsidie van hoogstens f 600,000, 's jaars, toen gevoelden vele leden der Kamer, hoe eigenaardig het is, de Regeering tot een uitgave te dwingen, waaruit dan verder voortvloeit, dat men haar de verplichting oplegt, om er de noodige middelen voor te vinden. In het Verslag der Comm. van Rapporteurs werd opgemerkt, dat in de Afdeelingen betwijfeld was, of het recht van initiatief der Kamer wel op een voorstel van dezen aard behoort te worden toegepast. Uit dit voorstel zou toch volgen, dat de Staatsbegrooting gedurende een reeks van jaren met een aanzienlijk cijfer verhoogd moest worden. Zulk een greep in 's lands Finantiën moest niet dan op aanraden der Regeering tot stand komen.

1) In de zitting van '66 werd de hiertoe strekkende *new standing order* aangenomen. Todd, on parl. Gov. in Engl. I. 492.

2) Bijblad April 1856. Na de afstemming van het eerste artikel werd de voordracht door den voorsteller ingetrokken.

Het spreekt van zelf, dat de voorstellers zich op de letter der Grondwet beriepen, die geen hinderpaal tegen de behandeling van het voorstel opwierp, dat ook inderdaad in nadere overweging werd genomen. ¹⁾ In de discussiën heeft de Regeering zich echter niet gemengd. Dit was toen minder noodig, omdat de denkwijze der Regeering van elders bekend was, en de invloed daarvan op de stemming der Kamer ook zonder nadere toelichting scheen te werken. ²⁾

Voor het Conflict dat uit de onthouding van de Koninklijke Sanctie aan een door de Staten-Generaal aangenomen voorstel van een lid der Tweede Kamer ontstaan zou, zijn wij intusschen tot dusver gespaard gebleven. Zoo dikwijls een voordracht door de Tweede én door de Eerste Kamer goedgekeurd was, heeft ook de Kroon haar goedkeuring er aan gehecht.

Toen de voorstellers van het ontwerp tot bevordering der stoombootvaart tusschen Vlissingen en New-York zich op de Grondwet beriepen om hun recht tot initiatief te staven, sneden zij verdere tegenspraak af. Behalve het voorstellen der Algemeene Begrootingswetten is aan de Regeering het initiatief voorbehouden slechts van enkele onderwerpen. Alleen de Koning is bevoegd, een verandering in de troonopvolging voor te stellen; ook tot het voordragen van een opvolger, wanneer er niemand aan te wijzen is, wien die hoedanigheid volgens de regelen der Grondwet toekomt, zijn zoolang de Koning leeft de Staten-Generaal niet gerechtigd. ³⁾ De laatste bepaling heeft grond genoeg in het gevoel van kiescheid, dat gekwetst zou worden, indien de Tweede Kamer een besluit nam, waarbij den Koning een opvolger gegeven

¹⁾ Bijbl. 1870/71 Bijlagen p. 1681, p. 1794. Het voorstel is in de zitting van 11 Oct. 1871 verworpen.

²⁾ De Regeering had kort te voren aan den heer Jansen subsidie voor het invoeren van een Amerikaanschen Stoombootdienst geweigerd.

³⁾ Grw. artt. 23, 24.

wordt. Maar waarom mag het voorstel tot verandering in de opvolging, een voorstel dus tot afwijking van de Grondwet, alleen van den Koning uitgaan? „Zulk een verandering kan vele oorzaken hebben” zegt van Hogendorp ¹⁾; maar dat die oorzaak in elk bijzonder geval alleen door den Koning ontdekt of aangevoerd mag worden, is eenigszins zonderling. Ongetwijfeld behoort de opvolging ook tot het Familierecht van het Regeerende Huis, maar op het publiekrechtelijk karakter wijst genoegzaam de regeling er van bij de Grondwet. Voor een lichtvaardig initiatief tot verandering in de troonopvolging behoeft geen schroom te bestaan; zij vereischt al den omslag eener grondwetsherziening. Zoo rest dan ook hiervoor niets dan een argument van kiesheid: aan den Koning verblijve in de allereerste plaats het oordeel over de noodzakelijkheid eener verandering in de Successie. Het geval is intusschen denkbaar, dat de Koning liever hiertoe een voorstel van de Staten-Generaal ontvangt dan zelf het voorstel doet. ²⁾

Ook Ridderorden kunnen alleen op het voorstel des Konings ingesteld worden. ³⁾ Als *the fountain of honours*, gelijk de Engelschen het uitdrukken, mag alleen de Vorst verdiensten met Ridderorden beloonen; aan hem is het daarom overgelaten, te oordeelen of het wenschelijk is, dergelijke orden in te stellen of aan de bestaande nieuwe toe te voegen.

Op deze weinige uitzonderingen na is het initiatief der Staten-Generaal onbeperkt; zijn zij bevoegd, den eersten stap te doen op ieder gebied van wetgeving.

Ook om van een wet te dispenseeren. Onder vigeur der Grondwet van '15 werd dit weleens betwijfeld, op grond van de voorschriften van art. 68, dat een „ingenomen advies van den Hoogen Raad in materie van Justitie, en behoorlijk

¹⁾ Grondwet, Bijdr. VII—VIII p. 326.

²⁾ Dat de St.-Gen. gerechtigd zijn het initiatief te nemen tot het benoemen van Voogden en Regenten over een minderjarigen Koning, is niet te betwijfelen, vgl. Handel. Grondwhrg. 1845. p. 118, 119, 178, 179. — Handel. Grondwhrg 1848: I 450, II 266, 291, 295.

³⁾ Grw. art. 64.

onderzoek der zaken bij de overige departementen van algemeen bestuur, welke zulks aangaat" voorschreef, om te doen blijken dat de „vrijstelling van wettelijke bepalingen in billijkheid" vereischt werd. Terecht werd er intusschen op gewezen, dat deze voorschriften alleen golden voor den Koning, indien hij alleen, zonder medewerking der Staten-Generaal dispensatie verleende: de factoren der Wetgevende macht waren geheel vrij in den weg, dien zij volgen wilden om zich van de doelmatigheid der dispensatie te overtuigen. Nu het art. 67 onzer tegenwoordige Grondwet, dat de Koninklijke macht in het geven van dispensatie aanmerkelijk beperkt heeft, ook geen voorschriften meer inhoudt, die de Koning bij het uitoefenen van dat recht, voor zoover het hem gelaten is, behoeft in acht te nemen, is zeker iedere twijfel opgeheven.

De vraag was in 1827 aangeroerd, toen zich iemand met verzoekschrift tot de Tweede Kamer gewend had, om verlof te verkrijgen tot een huwelijk met de zuster zijner overleden vrouw, 't geen volgens den Code Napoleon ongeoorloofd was. Tegen het verleenen dezer dispensatie werd toen mede aangevoerd een bezwaar, dat gelegen zou zijn in de uitdrukking voorkomende in art. 116, 2^o. (tegenw. art. 112), volgens welke de Eerste Kamer 's Konings bewilliging verzoekt „oordeelende dat het nevensgaande voorstel zoude kunnen strekken tot bevordering van 's Rijks belangen." Maar andere grondwetsartikelen houden dezelfde termen in, waar het voorstellen der Kroon geldt; ¹⁾ ook de Koning zou dus geen dispensatie-wet mogen voorstellen, omdat zij een bijzonder belang betreft. Zeer juist bestreed echter Fockema deze tegenwerping: Dispensatie, hoewel ten voordeele van particulieren verleend, is niettemin een maatregel van algemeen nut. ²⁾

¹⁾ Artt. 110 en 111, Grw. 1815; artt. 108 en 109 Grw.

²⁾ Staatscour 8, 17 en 19 Maart 1827. — Daar de Tweede Kamer toen meermalen geadieerd werd door verzoeken om verlof tot een huwelijk met schoonbroeder of — zuster, met oom of tante, maar toch zelden in de gelegen-

Stellen wij de vraag, wie in den regel het initiatief behoort uit te oefenen, de Regeering of de Vertegenwoordiging, dan zal het antwoord zonder aarzelen gegeven worden. Wij gingen bij onze vroegere beschouwingen van het denkbeeld uit, dat de Regeering iets anders is dan bloot de Uitvoerende Macht, dan een werktuig, dat slechts door de levende kracht van anderen bewogen wordt. Op de Regeering rust de plicht, om het staatsorganisme levendig te houden; voor velerlei aangelegenheden brengt het belang der vrijheid mede, dat wettelijke regeling aan de handelingen der Regeering ten grondslag ligge; omdat nu de Regeering handelen moet, tot besturen verplicht is, is zij ook in de allereerste plaats geroepen, om wettelijke regeling te provoceeren, wanneer zij zonder een wet niet gerechtigd zou zijn, in de maatschappelijke toestanden in te grijpen, of zonder een wet gedwongen zou zijn, een weg te blijven volgen, die oud en vervallen naar herstel verlangt of verlegd dient te worden. Aan de andere takken der Wetgevende Macht, aan de Vertegenwoordiging dan de taak, om de Regeering in haar organiseerende werkzaamheid bij te staan, indien zij haar overtuiging deelt, of te beletten dat een regeling tot stand komt, die haar schadelijk toeschijnt. Heel wat beter dan de vertegenwoordiging is de Regeering in staat de behoefte aan organisatie en reorganisatie te gevoelen; uit den dagelijkschen gang der zaken blijkt aan de hoofden der Departementen van Algemeen Bestuur beter dan aan iemand anders de noodzakelijkheid en de mogelijkheid, om van een of ander maatschappelijk belang een voorwerp van staatszorg te maken of voor een of anderen tak van staatsdienst nieuwe regelen vast te stellen. „Over de voorwaarden van het *gewoon* beleid zullen de Staten-Generaal te recht de verklaring van hetgeen het gouvernement noodig oordeelt te gemoet zien,”¹⁾ zeiden de Negen Leden in de beantwoording van het voor-

heid was, om te onderzoeken of er gronden tot inwilliging voorhanden waren, nam Beelaerts nog in dezelfde zitting van 1826—27. het initiatief tot het voorstel om art. 8 van het toekomstige Burg. Wetb. reeds terstond in te voeren.

¹⁾ Handel. Grwhrg. 1845, p. 158.

loopig verslag, dat over hun voorstel tot Grondwetsherziening uitgebracht was. Wat zij er onmiddellijk op lieten volgen, was onder de toenmalige omstandigheden waar. „Maar ten aanzien der verklaring eener nationale behoefte aan hervorming der grondwettige instellingen van den Staat zal een gouvernement met meer recht op de vertegenwoordiging, dan de vertegenwoordiging op het gouvernement wachten.” Volkomen juist zoover de gedachtenwisseling tusschen Regeering en Volksvertegenwoordiging aangaat; door laatstgenoemd orgaan kunnen de volkswensen aan de Kroon kenbaar gemaakt worden. Maar of een Regeering voor die wenschen het oor mag sluiten, ze miskennen, ja verloochnen, zóolang tot dat eindelijk de Vertegenwoordiging zelve, raadgevingen en wenschen opgevende, stoutweg de griffel ter hand neemt, om de tafelen der wet te beschrijven, daarvan heeft de uitkomst het wenschelijke niet gestaafd.

Ook in Groot Britanje denkt men er heden niet anders over. Het initiatief van het Lager Huis wordt er hoofdzakelijk uitgeoefend door of onder de leiding van die leden, die tevens zitting hebben in het Cabinet, en die gehouden zijn aan het Parlement de wetten aan te bevelen, waardoor de volkswelvaart gebaat, waardoor de staatkundige of maatschappelijke vooruitgang bevorderd wordt. „Dit is een natuurlijk gevolg van de boven alles uitstekende plaats, die de ministers in de beide Parlementshuizen innemen, waarin zij immers gezamenlijk het gezag der Kroon vertegenwoordigen, en de resultaten kunnen meedeelen van het doorzicht en van de practische ondervinding, die door hen verkregen kan en moet zijn in iedere vertakking van de onderscheidene departementen van algemeen bestuur... Sinds de Reformwetten van 1832 is in beginsel aangenomen, dat alle belangrijke maatregelen op wetgevend gebied hun oorsprong moeten hebben bij, en in de parlementaire behandeling toegelicht en verdedigd moeten worden door de raadsliden der Kroon.... 't Is zoo goed als een regel geworden, dat alle groote en belangrijke maatregelen van publiek belang van de Regeering moeten uitgaan. Het omgekeerde zou thans

niet kunnen plaats grijpen, zonder van de zijde der ministers een zwakheid te verraden, die onbestaanbaar is met de verhouding tusschen Regeering en Parlement. Naar het hedendaagsche gebruik zullen, zoodra een groot vraagstuk voor praktische oplossing vatbaar is, of zoodra een klein vraagstuk gewichtig wordt, in het Parlement stemmen opgaan, dat de zaak door de Regeering ter hand genomen moet worden. Met een richtig instinct gevoelt men, dat alleen op deze wijze aan de behandeling van zulke kwestien die krachtige stoot kan worden gegeven, die gevorderd wordt, om ze tot een oplossing te brengen, waarbij tevens die eenheid van voorstelling en gedachte heerscht, die aan een wettelijk voorschrift het karakter van een goed sluitend geheel verleent." ¹⁾)

In hoeverre de minister zich zonder opoffering van zijn zelfstandigheid en zonder het vermoeden van zwakheid op te wekken, bij voorgestelde amendementen kan nederleggen, hangt voornamelijk van den omvang en de strekking der voorgestelde wijzigingen af. Ook behoort die vraag niet juist tot het onderwerp, dat ons bezig houdt. Alleen dit kunnen wij hier aanstippen, dat het initiatief niets beteekent, wanneer het niet zoó opgevat wordt, dat de Regeering een wetsvoorstel doet, waaruit haar denkwijze over de onderwerpelijke zaak blijkt, dat haar niet alleen boven maar zelfs met uitsluiting van alle andere regelingen aannemelijk voorkomt, en dat aangenomen, zooals 't voorgedragen is, behoorlijke uitvoering mogelijk maakt. Hoezeer tot gemeen overleg bereid, mag de Regeering zich nimmer onverschillig toonen jegens haar eigen voordracht. Vatbaar voor de overtuiging, dat een wijziging inderdaad verbetering zal aanbrengen, moet de Regeering toch beginnen met haar voorstel het beste te achten, dat onder de gegeven omstandigheden, volgens haar inzichten te doen was. Deze vastheid, dat

¹⁾ A. Todd, on Parl. Gov. in Engl. II. 308 vlgg. Zie op p. 305 vlgg. voorbeelden van *important public bills*, die de *direct consent and coöperation of ministers* missende, *never obtained the sanction of both Houses of Parliament.*

zelfvertrouwen werd wel wat te bereidvaardig aan het gemeen overleg opgeofferd door den min. v. Binn. Zaken Geertsema, toen hij, bij de discussiën over het ontwerp tot afschaffing der plaatsvervanging bij de Nationale Militie, de Kamerleden als 't ware aanspoorde, om amendementen voor te dragen; als de Kamer zich maar voor het beginsel verklaart, was het den minister onverschillig, of zij zich met alle onderdeelen vereenigde. Hierop kon de oppositie het verwijt van onvastheid, van krachteloosheid niet terughouden, dat niet alleen fortiter in re, maar verre van suaviter in modo eenige dagen later den minister werd toegediend. Een Regeering, zoo verklaarde de heer Jonckbloet, moest wetsontwerpen voordragen, die zóo toegelicht en zóo ingericht waren, dat zij niet behoeften te worden geamendeerd, laat staan aangevuld. Niet alleen om het beginsel, maar ook om de uitwerking, om de omkleeding, om de toepassing is het te doen. ¹⁾

Inderdaad, wie het initiatief neemt, moet iets voorstellen, dat aangenomen kan, volgens zijn oordeel, onveranderd aangenomen moet worden. Iets anders is het, wanneer leden der Vertegenwoordiging het voldoende achten, om een beginsel aan stemming te onderwerpen, waarop de Regeering de wet zelve kan uitwerken. Een motie, verklarende dat deze of gene maatregel, ook op wetgevend gebied wenschelijk is, voldoet reeds aan den plicht, dien de afgevaardigde te vervullen heeft, om n. l. den wil, den wensch des volks, de behoeften die zich daarbij openbaren, aan de Kroon te leeren kennen. Niet eens moties, niet eens adressen worden daarvoor gevorderd; een wensch bij onderscheidene gelegenheden, herhaaldelijk met volharding uitgesproken, zal ten slotte verhoord worden. Langs dezen weg kan de samenwerking tusschen Vertegenwoordiging en Regeering tot heilzame gevolgen leiden. ²⁾ Ingelicht omtrent de behoeften en de

¹⁾ Bijbl. 28 Juni, en 30 Juni 1873.

²⁾ Nearly all the great reforms which have received the sanction of Parliament, during the present century have originated in this manner. A Todd II p. 309.

wenschen der natie zal de Regeering er toe moeten komen, om overeenkomstig de geopenbaarde noodzakelijkheid wettelijke maatregelen voor te dragen; een Ministerie, dat bezwaar maakt, om den Koning hiertoe te raden, zal in ernstige gevallen een van de twee bekende middelen moeten aangrijpen, die tot oplossing dienen kunnen van de moeilijkheden, die in den parlementairen regeeringsvorm ontstaan.

Dat intusschen de Vertegenwoordiging ook bevoegd is om de wenschen en behoeften nauwkeurig te formuleeren, om een hierop gegrond wetsontwerp voor te dragen, om het initiatief te nemen, is alleszins billijk, en past in de samenwerking tusschen de verschillende takken der wetgevende macht. Het stellen van het enkele beginsel kan soms te onbepaald zijn, om bij de Regeering genoegzamen aandrang tot het nemen van een maatregel uit te oefenen; soms zelfs te onbepaald, om een meerderheid in de Kamer zelve te verwerven, wier verklaring inderdaad iets beteekent. Dan dient het initiatief door diegenen der vertegenwoordigers genomen te worden, die oordeelen dat de tijdsomstandigheden voor een behoorlijke wettelijke regeling rijp zijn. Dat bedoelde Thorbecke, toen hij den heer van Houten, die op verbod of beperking van den arbeid van kinderen aangedrongen had, toevoegde: „Indien een lid der Kamer op wettelijke regeling van eenig onderwerp aandringt, en zegt dat hij alle gevolgen daarvan heeft berekend, dan is zijn taak, eerder zelf het initiatief te nemen dan een minister, die nog aarzelt, er toe aan te moedigen.” ¹⁾ Ja altijd, omdat geen beslissende stemming der Kamer den wensch, de noodzakelijkheid aan den minister kenbaar heeft gemaakt; omdat de afgevaardigde zelf erkent, dat ook hij eerst na lange twijfeling de wenschelijkheid eener wettelijke regeling omhelsd had. Anders toch zou de Regeering ten aanzien van een gewichtig regeeringsbeginsel, waar het een belangrijk deel van de staatszorg of algemeene maatschappelijke behoeften

¹⁾ Bijbl. 23 Nov. '71.

betreft, zulk een passieve houding niet kunnen aannemen. Bij de zoo even bedoelde gelegenheid verklaarde de minister inderdaad, dat indien de noodzakelijkheid blijken mocht dat de wetgever tusschen beiden kwam, hij zijn aarzeling zou overwinnen. Zoolang de Regeering niet, de Vertegenwoordiging wèl, van de behoefte aan wettelijke regeling doordrongen was, moesten de Kamers de wet voorstellen.

Vragen wij nu: welk gebruik is door de Nederlandsche Vertegenwoordiging van het initiatief gemaakt en welk gevolg heeft dat gebruik gehad? Het antwoord op beide kan luiden: matig, zelfs wat de directe resultaten betreft, zeer matig.

Wij zagen, dat reeds in de eerste jaren van het bestaan des Koninkrijks gebruik werd gemaakt van de bevoegdheid, die art. 113 der toenmalige Grondwet aan de Staten-Generaal schonk. Behalve de reeds vermelde voorstellen van Membrède, van Reyphins en van Kemper, kunnen wij nog wijzen op voordrachten, in de zitting van 1816/17 gedaan door leden uit de Zuidelijke Provinciën, één tot het heffen van invoerrechten op Katoen en op Zout, een ander tot het verbieden van den uitvoer van Granen. ¹⁾ Nadat Kemper's voorstel betreffende het Jachtrecht door de Eerste Kamer in 1819 verworpen was volgde er een langdurige pauze, die afgebroken werd door het eveneens vroeger aangehaalde voorstel van Beelaerts in 1827, om den Koning reeds terstond, nog vóór de invoering van het nieuwe Burg. Wetb. in het bezit te stellen van de hem daarbij geschonken bevoegdheid tot het verleenen van dispensatie aan hem of haar, die met schoonmoeder, schoonzuster, oom of tante wenschen te huwen. Toen nu in het volgende jaar de Brouckere zijn voorstel deed tot afschaffing der Drukperswetten, klaagde Surllet de Chokier over het karige

¹⁾ Zie boven, en Noordz. hand.

²⁾ Zie pag. 335, noot; en Staats-cour. 3 April '27.

gebruik van het initiatief, waartegen „van den beginne zeker vooroordeel geheerscht heeft, alsof men door van dat recht gebruik te maken, aan den eerbied jegens de Regeering te kort deed.” ¹⁾ Het is inderdaad te verwonderen, dat men bij 't ontbreken van het recht van Amendement, toen niet meer gebruik maakte van het initiatief, om ontwerp tegenover ontwerp te stellen. Een voorbeeld van dergelijke handelwijze hebben wij in het voorstel van Barthelemy en drie andere leden, in Febr. '29 gedaan, tot een nieuwe Rechterlijke Organisatie in de plaats van de in '27 tot stand gekomen wet; bij welk ontwerp vele wijzigingen voorgedragen werden, die twee jaren te voren als wenschelijk waren aanbevolen. ²⁾ In de tien eerste jaren na den Belgischen opstand treffen wij van het initiatief der Staten-Generaal slechts twee voorbeelden aan, een voorstel n. l. van H. van Reenen in '34, om de wet op de Personeele Belasting te wijzigen; en twee jaar later een voorstel van hetzelfde lid der Tweede Kamer, betrekkelijk de taxatie van het Mobilair. ³⁾ Gewichtiger stap werd, na aanneming van de regeeringsvoorstellen tot Grondwetsherziening in 1840 door Asch van Wijk, Corver Hooft en van Sytzama genomen, die voorstelden, om in de Grondwet de bepaling op te nemen, dat wijziging in de bestaande regeling van de samenstelling der Provinciale Staten voortaan bij de wet zou geschieden. ⁴⁾ Niet minder belangrijk was twee jaar later het voorstel van Bruce, Luzac en Tromp, om de overeenkomst tusschen de Regeering en de Handel-Maatschappij bij wet te doen bekrachtigen. ⁵⁾ Boven alles munt in doel en strekking het in 1844 gedane voorstel der Negen Leden tot Grondwetsherziening uit.

¹⁾ Staats-cour. 2 Dec. '28. Het voorstel werd verworpen door de Tweede Kamer.

²⁾ Staats-cour. 13 en 21 Febr. '29. Ook dit voorstel werd door de Tweede Kamer verworpen.

³⁾ Staats-cour. 8 April '35; 5 Dec. '36.

⁴⁾ Staats-cour. 11 Juni 1840.

⁵⁾ H. W. Tydeman, de Ned. H. M. (Leid. '67), p. 295.

Na de herziening van 1848 zijn de gevallen iets minder zeldzaam. In de zitting van 1850—51 deed de heer Schooneveld met 3 medeleden een voorstel tot het toekennen van schadeloosstelling aan de leden der voormalige Eerste Kamer. ¹⁾ Met een voorstel tot wijziging van den Accijns op het Geslacht, door de Fremery en anderen in de zitting 1851—52 gedaan, werden de aanvallen ingewijd, die gedurende de eerstvolgende jaren herhaaldelijk tegen de Accijnzen gericht werden, en waarvan wij boven melding maakten. ²⁾ Uit datzelfde tijdvak vermeldden wij reeds het voorstel-Groen betreffende het verlof tot oprichting van scholen, in 1854; dat van Wintgens, in 1856, tot het instellen van plaatselijke Raden van Gezondheid; en dat van Sloet tot afkoopbaarstelling der Tienden. De heer Sloet, wij vermeldden het insgelijks reeds boven, gaf een uniek voorbeeld, toen hij in de zitting van 1859—60 zijn voorstel op nieuw indiende, nadat het zoo even door de Eerste Kamer verworpen was. Als verontschuldiging beriep hij zich op „het overwegende nationale belang, waarop men jaarlijks moest terugkomen,” terwijl hij tevens verzekerde, dat „sinds de verwerping vele tiendheffers tot nadenken waren gekomen.” ³⁾ Eerst na een verloop van bijna vier jaren ontmoeten wij het voorstel-Cool, om de schadeloosstelling van de vroegere eigenaars der vrijgelaten slaven op St. Martin te verhoogen. Wederom een pauze. In de zitting van 1866—67 deed de Brauw zijn voorstel tot wijziging van de wet op het Lager Onderwijs; ⁴⁾ in die van 1868—69 stelde de heer van Kuijk de wijziging van de artt. 45 en 48 der Armenwet voor. ⁵⁾ Het zittingsjaar 1870—71 werd door twee voorstellen van leden der Tweede Kamer gekenmerkt; de heer van Houten droeg een wijziging in de Personeele Belasting voor, ⁵⁾ de heer s' Jacob

¹⁾ Door de Tweede Kamer aangenomen werd het voorstel door de Eerste verworpen.

²⁾ Zie p. 309, noot 2).

³⁾ Mem. van Toel. Bijlagen 1859/60 p. 137.

⁴⁾ Door de voorstellers ingetrokken.

⁵⁾ Na verwerping van art. 1 ingetrokken.

deed met eenige andere leden het reeds besproken voorstel, tot bevordering eener geregelde stoomvaart op Amerika. In het volgende jaar beproefde de heer Begram met vier medeleden, voor Gorinchem een uitzonderingswet ten opzichte der plaatselijke belasting te verkrijgen. In de zitting van 1872—73 deed de heer Nierstrasz een wetsvoorstel tot verhooging van de pensioenen bij de Zeemacht in zekere omstandigheden, en de heer de Roo van Alderwerelt een voorstel tot herziening der wet, regelende de bevordering, het ontslag en het op pensioen stellen van de officieren der Landmacht, terwijl eindelijk de heer van Houten zijn voorstel deed „om overmatigen arbeid en verwaarlooziug van kinderen tegen te gaan.” Op het oogenblik zelve is nog aanhangig een voorstel van den heer Oldenhuis-Gratama en eenige medeleden in 't vorige jaar ingediend, tot afschaffing van de bescherming van het Jachtbedrijf.

Is aldus het gebruik, dat van het initiatief door de leden der Tweede Kamer gemaakt werd, noch bovenmatig, noch hinderlijk voor de regeering geweest, de vrees, in 1828 door een afgevaardigde uit het Zuiden geopperd, dat het recht wel eens in vergetelheid kon geraken, is door dat gebruik genoegzaam gelogenstraft. Intusschen zijn de resultaten niet zeer weelderig te noemen. Gedurende de zestig jaren, die na het herstel van ons zelfstandig volksbestaan verlopen zijn tot op heden, heeft het Staatsblad slechts vijf wetten aan te wijzen, die door de Staten-Generaal aan den Koning waren voorgesteld: *de wet van 23 April 1827*, waarbij het bepaalde bij art. 7 der wet van 26 Juli 1822 (Stbl. n°. 12) in werking wordt gebracht (Stbl. n°. 22), op initiatief van Beelaerts tot stand gekomen; *de wet van 4 September 1840*, bepalande een bijvoeging tot art. 130 der Grondwet (Stbl. n°. 59), waartoe Asch v. Wijk c. s. het initiatief namen; *de wet van 10 Juli 1842*, houdende bekrachtiging van de overeenkomsten tusschen het Dep. van Koloniën en de Ned. Handelmaatschappij (Stbl. n°. 22), door Bruce c. s. voorgesteld; *de wet van 5 Juli 1864*, houdende verhooging der tegemoetkoming aan de slaveneigenaren op het eiland St. Martin (Stbl. n°. 83).

op het initiatief van den heer Cool c. s., eindelijk: de *Wet van 19 September 1874*, houdende maatregelen tot het tegengaan van overmatigen arbeid en verwaarloozing van kinderen (Stbl. n^o. 130), uit het initiatief van den heer van Houten voortgekomen.

Indien gedurende een tijdsbestek van 60 jaren het Staatsblad zoo weinig wetten kan aanwijzen, die aan het initiatief der Staten-Generaal zijn ontsproten, dan behoeven wij zeker voor misbruik van dat recht niet beducht te zijn. Of de Tweede of de Eerste Kamer ontzegde haar goedkeuring aan een maatregel, tot welks invoering de Regeering nog niet genegen scheen te zijn, of de voorsteller zelve gevoelde het onzijdige van zijn voorstel en trok het in. Constitutionneele beperkingen zijn voorwaar in dit opzicht noch noodig, noch wenschelijk, daar zij wel klachten over beperking van de machtsbevoegdheid der vertegenwoordiging zouden veroorzaken, maar niet konden beletten, dat ook binnen het vrije gebied geen misgrepen begaan worden. Zoovele bevoegdheden, die aan één der Staatsmachten toegekend zijn, worden door de omstandigheden beheerscht: van Interpellatiën, van Amendementen, van Enquêtes, van Kamerontbindingen kan misbruik gemaakt, maar het gebruik niet voorgeschreven worden. Eerst door langdurige ondervinding en voortdurende oefening wordt de waarde van de toepassing der parlementaire bevoegdheden gekend. Wanneer men bedenkt, hoe ver in theorie zich de macht van het Britsche Lager Huis uitstrekt, moet men de soberheid bewonderen, waarmee die vergadering haar bevoegdheden uitoefent. Ook bij het recht van initiatief hebben de Commons in Standing-orders en Resoluties zelve hun macht grenzen gesteld; zelve, en zelve alleen zijn zij dus bevoegd ook die bakens weer te verzetten, als het tij een anderen loop zal aangenomen hebben. Die Standing-orders binden het Huis niet sterker dan onze Kamer het Reglement van Orde, maar zij hebben een ruim, een onbegrensd veld voor zich, daar zij zich niet, zooals het Reglement van Orde, om een Grondwetsartikel te bekommeren hebben. Om de vraag naar de *prise en considération* bij ons mogelijk

te maken zou het Grondwetsartikel, waarbij voorstellen uit het initiatief van leden der Kamer voortgekomen aan een gelijke behandeling als voorstellen der Kroon onderworpen worden, een wijziging of een letterknechtige interpretatie vorderen; in Engeland wordt de boom, wiens al te weelderige groei het zonlicht zou uitsluiten of zijn eigen vruchtbaarheid hinderen, door den belanghebbenden eigenaar, eigenmachtig maar vrijwillig, gesnoeid en voor een gezonde groeikracht gespaard.

Is het nu inderdaad bij ons wenschelijk, het nemen van het initiatief van de toestemming der Kamer te laten afhangen? Dat er van initiatief te druk of te onpas gebruik gemaakt is, leeren de jaarboeken onzer parlementaire geschiedenis volstrekt niet; maar wel hebben wij er uit kunnen zien, dat de voorloopige vraag, zoolang zij gesteld werd, altijd bevestigend werd beantwoord: men wilde geen voordracht in de kiem verstikken, men wilde iedere meening tot haar recht laten komen. Vandaar ook reeds, bij het eerste onderzoek, een indringen in het *fonds* zelve van het ontwerp, een streven om niet te veroordeelen wat men maar half kende. Wilde men een al te weelderige uiting van het initiatief beugelen, de prealable quaestie kon zoover niet reiken; bestond er een tyrannieke meerderheid, die met alle denkbeelden van de tegenpartij korte metten wilde maken, dan kon zij op het werktuig belust zijn, dat hiervoor kon worden aangewend. Noch het algemeene nut, noch het partijbelang vorderen bij ons de *prise en considération*, de onderdrukking van het initiatief der Vertegenwoordiging. Misbruik is, blijkens de jaarboeken onzer vertegenwoordiging van het recht van initiatief door de Staten-Generaal niet gemaakt; maar heeft het gebruik ook vruchtbare resultaten opgeleverd? Wij zagen, dat het Staatsblad slechts een mageren oogst inhoudt van wetten, die in de Tweede Kamer ontsprongen zijn. Menig voorstel door leden dezer Kamer gedaan is òf ingetrokken, òf door de Tweede Kamer zelve te licht bevonden; òf eindelijk door de Eerste geweigerd. 't Is waar. Maar of de verhouding in vergelijking

met het lot van Regeeringsvoorstellen nu zoo zeer ongunstig is, hiervoor zou een bloote in cijfers uitgedrukte evenredigheid ons al weinig leeren; het *waarom* is niet eens altijd uit de geschreven geschiedenis der parlementaire debatten en worstelingen op te maken. Verliezen wij ook niet uit het oog, dat meer dan één voorstel, dat van leden der Kamer uitgegaan en verworpen of ingetrokken was, toch in zijn ondergang zaad voor de toekomst uitgestrooid heeft. Hoe vaak Sloet's voorstellen tot afschaffing der Tienden schipbreuk geleden hebben, zij bleven toch de aandacht ook der Regeering op dien last van den landbouw vestigen; werd het voorstel — de Fremerij tot wijziging van den Accijns op het geslacht in '51 ingetrokken, het was, omdat de Regeering zelve er een deed; kwam het voorstel van drie leden, in 1854 gedaan, tot afschaffing van den Accijns op het rogge-gemaal niet eens in behandeling, 't was omdat de Regeering toen een voorstel deed tot afschaffing van den geheelen Accijns op het gemaal; ook de in 1863 van de Regeering uitgegane afschaffing van den Accijns op de brandstoffen dankt zeker almede haar oorsprong aan het voorstel, dat jaren te voren door 5 leden gedaan, zeer lang op de agenda der Tweede Kamer had rondgezworven; de voordracht in de zitting 1868-69 door den heer van Kuyk ingediend tot wijziging van artt. 45 en 48 der Armenwet behoefde niet te worden afgehandeld, omdat een meer omvattend regeeringsvoorstel aan de Staten-Generaal voorgelegd werd. Zoo kan het Initiatief één van de vormen zijn, waarin de wensch der vertegenwoordiging wordt kenbaar gemaakt, en wel één der krachtigste vormen: niet een plan of een schets wordt aangegeven, maar een weg is het die afgebakend en ontworpen, wiens aanvang en einde opgegeven wordt. Is er dringend behoefte aan zulk een weg, zijn wenken en wenschen voor zijn aanleg onverhoord gebleven, dan zou de vertegenwoordiging inderdaad haar plicht verzuken, zoo zij niet zelve de spade in den grond stak, nu het dan toch bij de Grondwet veroorloofd is, handen aan 't werk te slaan. Maar steeds is het begeerlijk, dat het

zoover niet behoef te komen. Zoo wij ons herinneren, dat de Regeering verplicht is om de noodige wettelijke regelingen voor te stellen, dat zij door haar voortdurend bestuur en toezicht, door middel van haar altijd stroomende kanalen, ook 't best op de hoogte is, om uitvoerbare regelingen te ontwerpen; dat zij vooral de werking van bestaande wetten het best kan beoordeelen en het gemis aan wettelijke regeling en herziening het krachtigste ondervindt; en wanneer wij verder bedenken, dat de Vertegenwoordiging middelen in overvloed te baat kan nemen, om de openbare meeningen en wenschen voor de Kroon neder te leggen, dan hebben wij alle redenen om te onderstellen, dat het gebruik van het initiatief door de Staten-Generaal niet zal toenemen. Wanneer de natie gebruik maakt van de haar ten dienste staande middelen tot vrije gedachtenuiting, wanneer de Vertegenwoordiging inderdaad als afspiegeling van den maatschappelijken toestand de openbare meening en den algemeenen wensch doet kennen, maar vooral wanneer de Regeering zich op de hoogte van haar taak bevindt, en tevens die innige overeenstemming tusschen Regeering en Staten-Generaal heerscht, die de Parlementaire regeeringsvorm als een bereikbaar ideaal vordert, dan zal het recht van initiatief meestentijds zijn een slapend recht, een zwaard dat in de schede rust, en dat ten laatste misschien meer op een staatsiewapen zal gelijken, waarvan het gezicht aan vervlogen tijden en vroegere toestanden herinnert, dan op een wapentuig, dat tot een heuschen strijd bestemd is.

Utrecht, September 1874.
