



De minister-afgevaardigde

<https://hdl.handle.net/1874/234639>

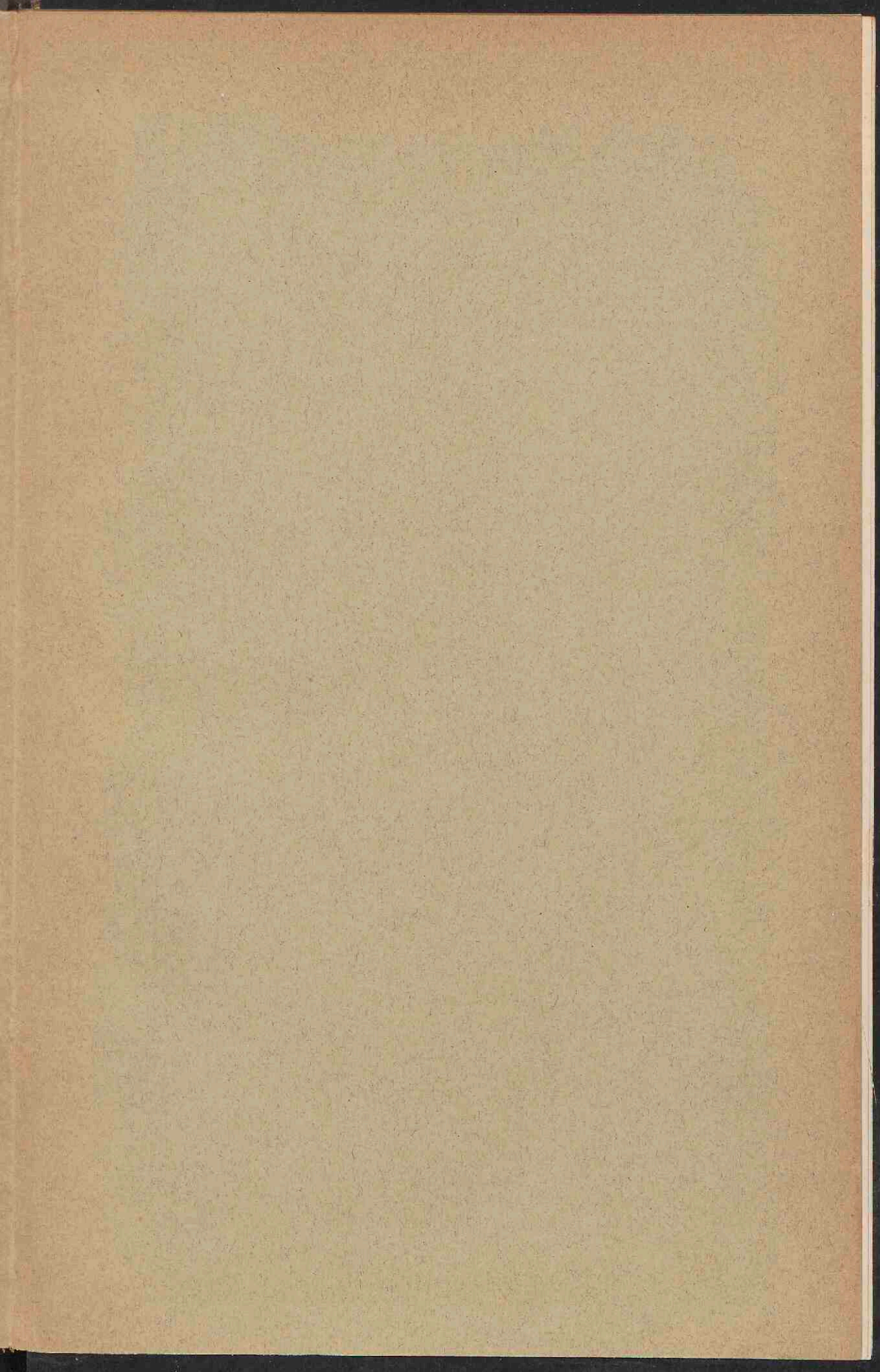
A. 4° 192

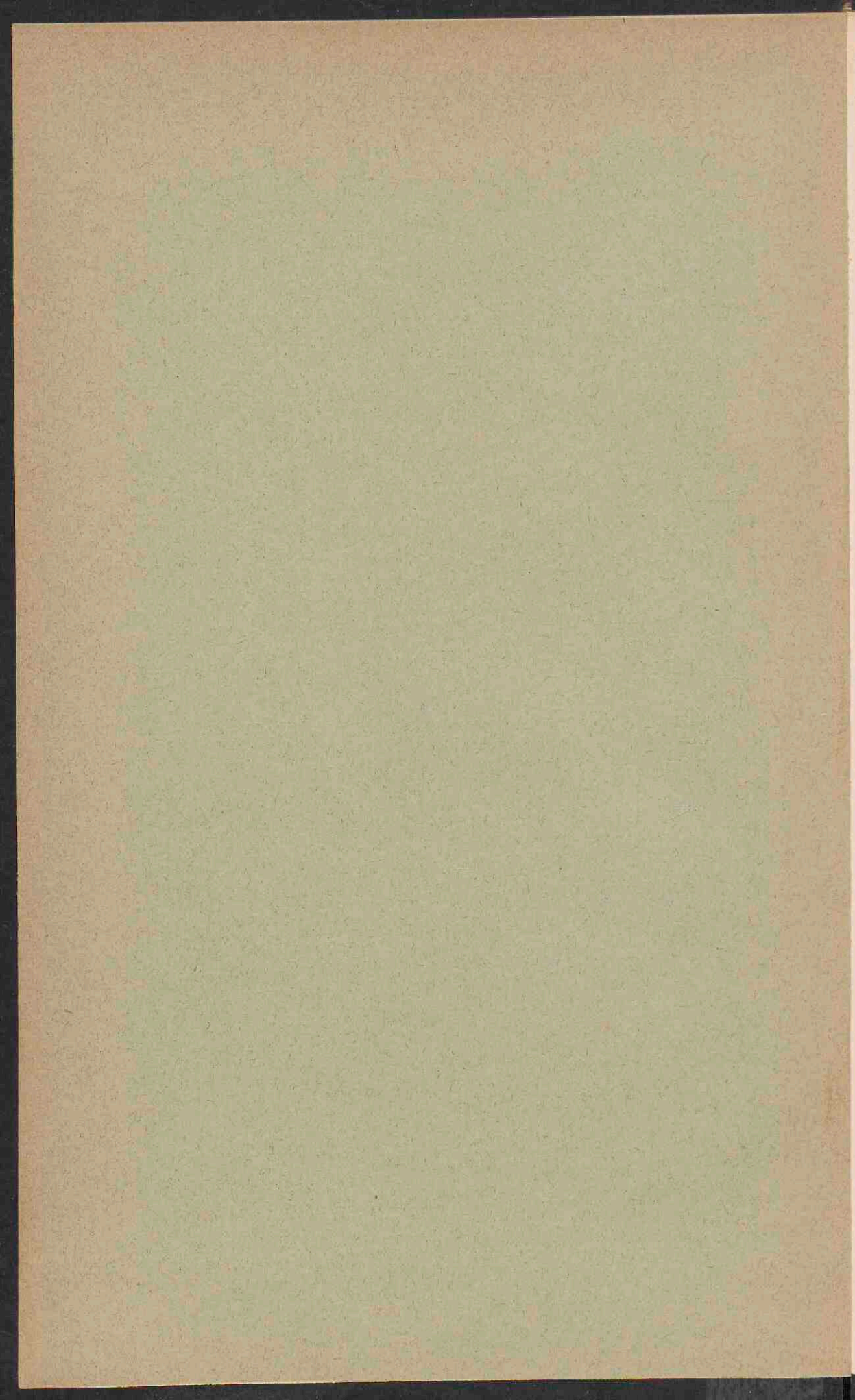
DE MINISTER-afGEVAARDIGDE.

R. del Campo gen. Camp.

qu.
2

A. qu.
192





DE MINISTER-AFGEVAARDIGDE.

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT



1411 3074

ca 40. 192

DE MINISTER-AFGEVAARDIGDE.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in de Rechtswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

DR. H. C. DIBBITS,

Hoogleraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN

DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Maandag den 17^{en} Juni 1895

des namiddags te 3^{1/2} ure

DOOR

ROBERT DEL CAMPO genaamd CAMP,

geboren te ST. PHILIPSLAND.

DEN HAAG,
MOUTON & Co.,
1895.

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

THE HISTORY OF THE

REPUBLIC OF THE UNITED STATES

OF AMERICA

FROM THE FIRST SETTLEMENTS TO THE PRESENT

BY

W. W. HUNT

OF THE UNIVERSITY OF CHICAGO

NEW YORK: HARVARD UNIVERSITY PRESS

1915

Copyright, 1915, by Harvard University Press

Printed in the United States of America

By the University Press, Cambridge, Mass.

First published in 1915

1915

THE HISTORY OF THE

REPUBLIC OF THE UNITED STATES

OF AMERICA

BY

W. W. HUNT

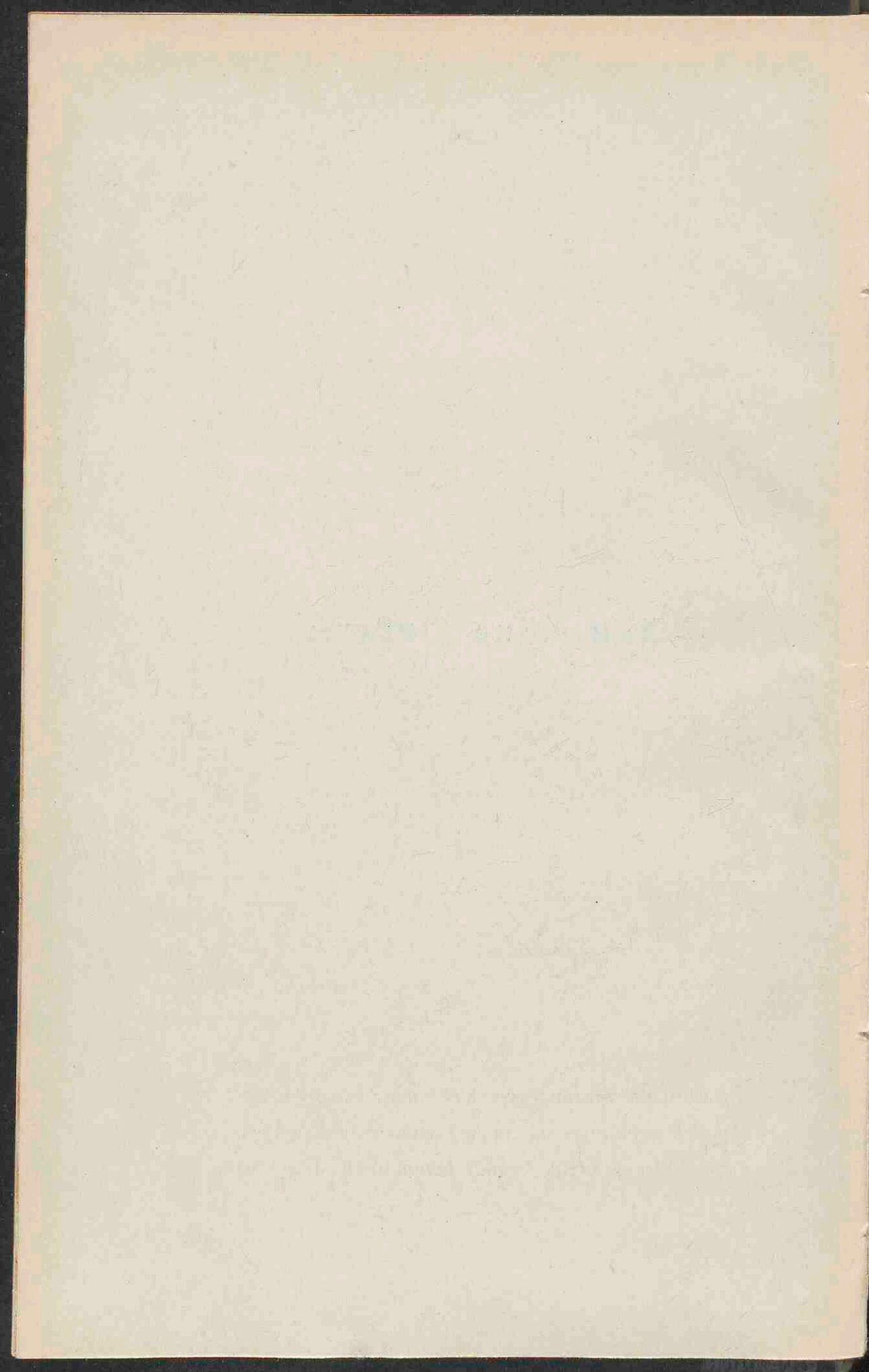
OF THE

UNIVERSITY OF CHICAGO

NEW YORK: HARVARD UNIVERSITY PRESS

1915

Aan mijne Ouders.



INLEIDING.

Tusschen wet en praktijk bestaat zulk een innig verband, dat door hen, die eene iets meer dan oppervlakkige studie maken van eenig onderdeel des recht, beide, niet slechts de eerste, aan een onderzoek moeten onderworpen worden. Daartoe wenden wij ons tot het dagelijksch leven. Evenals wij tot juist begrip van het recht, dat den handel beheerscht, onze aandacht moeten wijden aan het handelsverkeer zelf, zoo moeten wij ook voor de kennis van het publiekrecht de handelingen nagaan van hen, wier werkkring eene voortdurende aanraking met dat recht medebrenge of daardoor geheel wordt geregeld. Kan in het privaatrecht de beoefening der wet ons al boeien door hare meerdere wetenschappelijke inrichting en strengere logica, in het publiek recht ligt nagenoeg alle belang in de praktijk, worden de wetten beoordeeld naar hare werking, hare theoretische eigenschappen treden geheel op den achtergrond. De praktijk brengt leven in de droge woorden-

reeksen, geeft haar kleur en aantrekkelijkheid. Middellijk door de grondwet, doch onmiddellijk door hare praktijk wordt onze samenleving beheerscht.

Ons onderwerp is hoofdzakelijk eene zaak van constitutioneele praktijk, daar de voorschriften dienaangaande van weinig beslissenden aard zijn, en, althans voor ons land, niet kunnen bogen op eene belangrijke geschiedkundige wording.

Het staat in nauw verband met het geheele regeersysteem, en niettegenstaande de grondwet haar nauwelijks aanroert, bepaalt het den aard van het stelsel. »Het regeeringsstelsel rust deels op wettelijk vastgestelde rechten, deels op de gewoonte en onbetwiste rechtsbeschouwing.» ¹⁾ Van politieke beschouwingen zullen wij ons derhalve niet verwijderd kunnen houden.

Niet weinig schrik baarde mij eene uiting van Prof. Buijs in een artikel in de Gids van 1877, getiteld: »Heden en morgen,» waarin hij de vraag of de vereeniging van het ministerschap met het kamerlidmaatschap moet worden toegelaten, van vrij ondergeschikt belang achtte. Evenwel uit de daarop onmiddellijk volgende woorden: »Zou de minister van financiën tevens afgevaardigde van de residentie, minder geïsoleerd staan tegenover het Parlement dan thans, en Mr. Kappeijne als minister de hulp behoeven van Haarlem's

¹⁾ In welken geest is onze grondwet te verstaan? Een vraag beantwoord door Mr. C. W. Opzoomer. Den Haag, 1883.

kiezers om zijnen invloed op de liberale partij te handhaven?" bleek de questie zoo eng gesteld, dat ik mij door die uitspraak niet liet ontmoedigen.

Trouwens daar is anders geoordeeld. Wij kunnen hier aanhalen de woorden van Mr. S. Van Houten gesproken in de zitting der Tweede Kamer 2 April 1887: «In die vereenigbaarheid schuilt het theoretisch staatsrechtelijk verschil dat zich in de praktijk oplost in de vraag: «Koninklijke of parlementaire Ministers?» Van praktische zijde beschouwd is dus bovengenoemd verschil gelegen in de vereeniging, in de al of niet toepassing der vereenigbaarheid.

Wij zien, dat de vereenigbaarheid in nagenoeg alle constitutioneele landen van Europa uitdrukkelijk is uitgesproken. Uitzondering hierop maken slechts Zwitserland, Saksen, Hessen, Altenburg en Reuss. Doch eveneens merken wij op, dat in vele dier landen van die vereenigbaarheid geen gebruik wordt gemaakt, dat zij eene doode letter is gebleven. Het is wel opvallend dat zoo algemeen in deze aangelegenheid de facultatieve bepaling is opgenomen en dus aan het gebruik wordt overgelaten de beantwoording der vraag, door Mr. Van Houten gesteld als: Koninklijke of parlementaire Ministers? De Heer van Houten heeft hier blijkbaar geheel iets anders op het oog dan Mr. Buys in zijne hierboven aangehaalde woorden. Het geval toch, dat een minister, b. v. iemand die in een zeker district

zeer geliefd is, tot kamerlid gekozen wordt, een zuiver toevallige vereeniging dezer waardigheden dus, is zeer zeker eene zaak van vrij ondergeschikt belang. Zoo is het dan ook geschied, dat, zonder bijzonder veel opzien te baren, in den loop der jaren eenige ministers ten onzent het kamerlidmaatschap hebben aanvaard. Hierin kan dan ook niet het verschil gelegen zijn waarop Mr. van Houten doelt. Deze afgevaardigde wilde aanduiden dat de in praktijk gebrachte vereenigbaarheid zich uitte in het optreden van parlementaire ministers, terwijl, bij ontstentenis van deze praktijk, de ministers met den naam van Koninklijke moeten bestempeld worden.

Wat onder dit tweederlei ministerschap te verstaan? De uitdrukking »Koninklijke ministers” was de geliefkoosde benaming waarmede Mr. Thorbecke de dienaren der Kroon aanduidde; en hij had daar eene bedoeling mede. Hij wilde met die woorden uitdrukken dat de ministers de dragers waren van de macht welke de grondwet aan den Koning toekende en op welke door geene andere macht eenigen inbreuk mocht worden gemaakt. Thorbecke zegt zelf in zijne Narede: »Het gouvernement is dienaar van de landswet en het landsbelang, geroepen tot de uitoefening van de rechten der Kroon naar eigen begrip en overtuiging, niet naar de begrippen of den wil van anderen, Vorst zoomin als partij.” De verhouding tusschen een Koninklijken

minister en de vertegenwoordiging, in deze woorden geschetst, laat aan duidelijkheid niets te wenschen over. De zelfstandigheid van den minister is hier echter wel wat erg hoog opgenomen en past wellicht alleen voor mannen als Thorbecke zelve. Op deze uiterst onafhankelijke positie zal Mr. van Houten wel niet gedoeld hebben toen hij Koninklijk tegenover parlementaire stelde. Veeleer zal hier bedoeld zijn de tegenstelling van wat de Engelsche schrijvers noemen «a parliamentary executive» en «a non-parliamentary executive». Dicey ¹⁾ schrijft dat men het eerste heeft, wanneer «the legislature or, it may be, the elective portion thereof, appoints and dismisses the executive, which under these circumstances is, in general, chosen from among the members of the legislative body». Zoo opgevat is onder een Koninklijk minister te verstaan een minister aangewezen door den Koning zonder overleg met de vertegenwoordiging, terwijl een parlementaire minister moet beschouwd worden als aangewezen door het Parlement, hoewel de formeelle benoeming aan het Staatshoofd is overgelaten. Het belangrijke verschil tusschen beide vormen valt in het oog. In het eerste geval is de vorst in zooverre vrij in zijne keuze, dat hij slechts te rade behoeft te gaan met de heerschende politieke meeningen, terwijl in het tweede

1) Dicey: The law of the Constitution. Appendix note III initio.

zijne keuze niet alleen beperkt is tot eene bepaalde richting, maar ook tot een bepaald persoon, en de keuze dus geene keuze meer is.

Blijkt de quaestie door Mr. van Houten aldus goed gesteld te zijn, dan is het onderwerp der vereenigbaarheid zonder twijfel een der gewichtigste punten, waarop in ons staatsrecht de aandacht behoort gevestigd te zijn. En de juistheid zijner woorden vinden wij in de voorbeelden, welke ons omringen. Wanneer wij toch de buitenlandsche staatsrechtelijke verhoudingen tusschen regeering en volksvertegenwoordiging nagaan, ontmoeten wij parlementaire ministers in Engeland, België, Italië en Frankrijk, en zien wij dat deze allen tevens leden zijn van een der beide lichamen der vertegenwoordiging. Wat laatstgenoemd rijk betreft, voor zooverre het tijdvakken beleefd heeft, zooals nu weder het geval is, dat de staatsinrichting eene republikeinische is, neemt het eene afzonderlijke plaats in. In de Fransche republiek, waar de president gekozen wordt door de vertegenwoordiging, kan de regeering slechts in deze haren steun vinden. De waardigheid van minister-afgevaardigde in de republiek is dus bloot eene vereeniging van uitvoerende en wetgevende macht. Zoowel gouvernement als vertegenwoordiging blijven de gedelegeerden van het volk. De constitutioneele monarchie daarentegen heeft eene tweeledige basis: vorst en volk beide met eigen rechten, door wier uit-

oefening in onderlinge samenwerking de staatstaak wordt volbracht. De republiek rust niet op dergelijke twee samenwerkende en balanceerende machten, wier verhouding juist door ons onderwerp geheel beheerscht wordt. Die enkelvoudige grondslag kan echter een balans scheppen. Zoo ziet men in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika naast de vertegenwoordiging eenen President onafhankelijk van deze gekozen door het volk en bijgestaan door ministers naar eigen, vrije keuze. In Zwitserland vindt men in het referendum een tegenwicht tegenover de vertegenwoordiging.

De constitutioneele monarchie noemt de balanceerende machten Kroon en vertegenwoordiging. De heerschappij van parlementaire ministers beteekent dat de evenaar van de balans eene aanmerkelijke afwijking toont naar de zijde van die schaal, waar de vertegenwoordiging haar gewicht heeft ingelegd. Het gevaar ontstaat dan dat de balans den eenzijdigen last niet kan verdragen en buiten werking wordt gesteld. Dan ontstaat de enkele grondslag, de monarchie nadert de republiek. Wanneer die afwijking zoo groot is, kan de Kroon uitzien naar eene vermeerdering van gewicht. Zoo heeft de Koning van België steun willen zoeken bij een beroep op het volk.

Het al of niet bestaan van ministers-afgevaardigden is dus eene belangrijke aanwijzing om de verhouding der staatsmachten te leeren kennen. Het ontstaan dier

verhouding en de geschiedenis van haar voortbestaan stellen wij ons voor na te gaan voor Engeland, België en Frankrijk. Wij zullen zien, dat de betrekking tusschen Kroon en Parlement grootendeels niet door de grondwet wordt geregeld, maar dat zij rust op andere grondslagen. Pruisen heeft in het jaar 1848, toen het zijn eerste grondwet vervaardigde, de Belgische Constitutie tot voorbeeld genomen; in beide grondwetten komt ons art. 94 voor, en toch welk een hemelsbreed uiteenlopende opvatting van de Constitutioneele monarchie treft men in deze landen aan! ¹⁾

Vóór de behandeling van deze belangrijke vraag, zullen wij trachten een beknopt overzicht te geven van wat bij de verschillende grondwetsherzieningen naar aanleiding van ons onderwerp is voorgevallen.

Daarbij sluit zich aan het vraagstuk der parlementaire onverenigbaarheid. De minister-afgevaardigde bekleedt twee waardigheden; de vraag kan dus opgeworpen worden of de grondwet er goed aan doet eene dergelijke cumulatie in onze staatsinrichting te dulden.

Ten slotte zullen wij onze grondwet aan de gevolgde praktijk toetsen en een blik slaan in de toekomst.

¹⁾ Intusschen moet men niet de omstandigheden vergeten, onder welke de Pruisische staatsregeling is ontstaan, en welke haar een ontijdige geboorte hebben gegeven.

HOOFDSTUK I.
B U I T E N L A N D .

§ 1. Engeland.

De Engelsche Constitutie is de verwijderde bron, waaruit de beoefenaar van het staatsrecht, in den regel zal hebben te putten. Geen wonder dus, dat wij daarheen het eerst den blik wenden. Doch niet alleen omdat Engeland de bakermat is van het Constituoneel monarchaal stelsel op het vasteland, maar ook omdat daar te lande het minister-kamerlidschap reeds eene oude instelling is, is eenige kennis van de Britsche staatsinrichting noodzakelijk om ons onderwerp meer dan oppervlakkig te onderzoeken.

Meer dan eenige andere constitutie is de Britsche een produkt van geleidelijke en langdurige ontwikkeling, zoodat wij enkele eeuwen zullen hebben terug te gaan om hetgeen heden ten dage recht is, te kunnen bevatten.

Bij de wet uitgesloten schijnen de raadslieden van de Kroon ten opzichte van het Parlement nooit te zijn geweest. Evenmin is het lidmaatschap der vertegenwoordiging in het algemeen bij wettelijke bepaling voor de ministers ooit verplichtend gesteld.

Sheldon Amos ¹⁾ zegt: It is at present rather a matter of customary Constitutional practise than of strict legal necessity that the ministers of the Crown, or even the members of the Cabinet, should have seats in either House of Parliament". Wanneer die constitutioneele praktijk is ontstaan, valt moeielijk te bepalen. Willen wij daar iets van te weten komen, is het noodig de feiten te dien opzichte en welke daarmee in verband staan, in de parlementaire geschiedenis op te sporen.

Reeds in de 15^e eeuw hadden de Lord Chancellor, de Lord Treasurer, de Lord president of the Council en de Lord privy Seal zitting in het Hoogerhuis en brachten er stem uit, indien zij niet beneden den rang van baron waren. En deze verhouding der Lords tot de regeering is te begrijpen, als we weten, dat de vorst doorgaans zelf bij de beraadslagingen in het Hoogerhuis tegenwoordig was, ja zelfs geacht werd daar aanwezig te zijn. Wat het Lagerhuis betreft, is de vereeniging der beide hoedanigheden zoo vroeg zeker niet bekend geweest. Eerst later, toen de Commons meer op den voorgrond traden, meer invloed op de regeering kregen, heeft men die vereeniging zien geboren worden. De aanraking van regeering en Commons was niet veelvuldig. De Commoners waren de vertegenwoordigers der onderdanen, wier medewerking verplichtend was

¹⁾ Sheldon Amos: Fifty years of the English Constitution. p. 336 noot.

voor de wetgeving en vooral voor het heffen van be-
 lastingen, maar op de regeeringshandelingen hadden zij
 weinig of geenen invloed, hoewel zij in zeer belangrijke
 maatregelen vaak geraadpleegd werden. Koningin Elisa-
 beth, wanneer zij ontevreden was over de handelingen
 der Commons, ontbood den Speaker, wien zij haar mis-
 noegen te kennen gaf. De raadslieden der Kroon namen
 blijkbaar eerst geen deel aan de debatten en de Commons
 waren ook niet altijd gesteld op hunne tegenwoordigheid,
 wat bleek in het jaar 1823 toen zij weigerden de aanvraag
 van geld in tegenwoordigheid van kardinaal Wolsey,
 minister van Hendrik VIII, te behandelen. Deze ver-
 houding is echter spoedig veranderd, want onder
 Elisabeth waren de ministers geregeld in het Parle-
 ment tegenwoordig en namen aan de debatten deel.
 Evenwel bestond er eene groote klove tussehen minister
 en parlamentslid, men vond dat zij zoo weinig gemeen
 hadden, dat het eerst onder de regeering van Jacob I
 voorkwam, dat iemand tot minister benoemd werd, die
 vroeger in het Lagerhuis gezeten had; ¹⁾ tot dusverre
 hadt men steeds gemeend, dat de leden van het Par-
 lement van de regeering niet veel begrip zouden
 hebben. De vertegenwoordigers moesten zich buiten
 de regeering houden, deze betrof zaken «neither per-
 taining to them, nor within the capacity of their

¹⁾ cf. Hallam : Constitutional history of England I p. 239.

understanding» ¹⁾ zooals de Lord Keeper onder Elisabeth aan de Commons toevoegde.

Deze beperkte opvatting van de werkring van het Parlement hield echter geen stand; de Commons trachtten hunnen invloed te vergrooten vooral door middel van het weigeren van gelden, bijaldien hunne grieven niet werden hersteld. Herhaalde botsingen waren het gevolg. Nog in 1621 ontzegde Jacob I in eene boodschap aan het Parlement het recht zich met de regeering te bemoeien en ten opzichte van zijne rechten te spreken van «ancient and undoubted right and inheritance», zonder tevens te erkennen, dat het die rechten gekregen had uit de handen en door de goedheid van den Vorst.

De Commons kwamen tegen zulke geringschattiug krachtig op, eerst in »the famous protestation of December 18th 1621» en 7 jaren later in de »Petition of rights». ²⁾ De verhouding tusschen Kroon en Parlement werd steeds meer gespannen, hoewel er mannen opstonden, «undertakers» genoemd, die bij den Koning aandrongen, zich meer op de hoogte te stellen van de «temper of Parliament.» Doch aan het uitgesproken verlangen om zulke ministers te benoemen «as the Commons could confide in» werd geen gevolg gegeven. Het einde was de koninklijke terechtstelling gevolgd door de elfjarige militaire heerschappij van Cromwell en zoon.

¹⁾ Hallam I p. 486.

²⁾ Hallam I p. 269 en 286.

Eerst onder Karel II kon men zeggen, dat het Parlement een eenigzins geregelde controle over de regeering uitoefende, wat zich hoofdzakelijk uitte in de nu ontstane gewoonte van, bij het toestaan van geld, aan te wijzen, waartoe het gebruikt zou worden en van later te onderzoeken of het geld inderdaad besteed was voor hetgeen, waarvoor het was bestemd.

De grootste machtsuitbreiding verschafte het Parlement zich door de z.g. «Glorious revolution». Jacob II had zich ook onbemind gemaakt door zijne arbitraire principes. Volgens hem was het Parlement verzameld om den dank der natie over te brengen voor 's Konings edelmoedigheid van geen inbreuk te maken op de wetten en vrijheden van het volk. Deze revolutie, welke gepaard ging met de verdrijving der Stuarts en de troonopvolging van Willem van Oranje, is wel het gewichtigste moment in de Engelsche parlementaire geschiedenis. Het was een voor altijd breken met het oude regime, het maakte een einde aan het koninklijk praerogatief, dat zich boven de wet plaatste. Van nu af aan zou het Parlement de richting aanwijzen waarop het wilde, dat 's lands zaken zouden bestuurd worden, De ministers zouden voortaan niet meer den wil van den Koning maar dien van het Parlement uitdrukken, Vanwaar deze plotselinge ommekeer? Eigenlijk was deze gewichtige verandering reeds lang voorbereid, en wachtte men slechts op het oogenblik, waarop zij kon ten uit-

voer gelegd worden. De regeeringen van alle Stuarts hadden zich gekenmerkt door een hevigen strijd tusschen Kroon en Parlement, welke ten laatste zoo scherp werd, dat weigeren van geld en ontbindingen een gewoon verschijnsel waren geworden. De Commons hadden veel grond gewonnen vooral onder Karel II, maar eene vreedzame oplossing scheen onmogelijk. De gehechtheid aan het Koninklijke huis, aan het Britsche volk eigen, deed slechts noode overgaan tot geweld en deed velen berusten in het koninklijke bestuur. Toen dan eindelijk de slag was gevallen, stond men voor een nieuw tijdperk; door geene traditie gebonden kon men aan den vreemdeling de voorwaarden voorleggen, waarop hij het koningschap zoude aanvaarden. Hernieuwde grondslagen werden opgenomen in de Bill of rights. Een aantal daden der Stuarts werden als onwettig gebrandmerkt en den nieuwen vorst op het hart gedrukt zich van dergelijke handelingen te onthouden. Door deze wijze van troonsopvolging werd tevens uitgemaakt dat men voortaan niet meer zou kunnen spreken van eenen rex a deo en dat de rechten van het Parlement en het volk niet afgeleid waren van de Kroon, maar dat het recht der Kroon zijn grondslag had in de opdracht van het volk. Die door het Parlement verworven stelling uit zich hoofdzakelijk in eene gewijzigde verhouding der ministers zoowel tot den Koning als tot de vertegenwoordiging. De particuliere

raadgever van de Kroon maakte plaats voor den meer zelfstandigen verantwoordelijken minister.

Reeds onder Karel I vinden wij eene schifting gemaakt in den privy council. Het ledental was te talrijk voor het spoedig afdoen van zaken, zoodat een afgezonderd aantal counsellors, die 's Konings bijzonder vertrouwen genoten, aangewezen werden om den Koning raad te geven, vóordat de geheele council zijn oordeel uitsprak. Op deze wijze ontstond langzamerhand een soort ministerie. Willem III nu heeft in de latere jaren van zijne regeering het eerst een kabinet in den hedendaagschen vorm samengesteld. Aanvankelijk trachtte hij het te vormen uit leden van de twee groote partijen, maar door de hieruit ontstane oneenigheid in dit lichaam, ging hij er weldra toe over slechts de hoofden der meerderheid in zijnen raad bijeen te roepen.

Eene algemeene overtuiging, dat de vereeniging van het ministerschap met het lidmaatschap van het Parlement een noodzakelijke factor was voor een goed bestuur van zaken, is echter nog niet gevestigd. Dit blijkt vooral uit het volgende. Sinds langen tijd was het gebruik het Parlement aan de regeering ondergeschikt te maken zoowel door het verleenen van ambten aan vijandige elementen als door hen om te koopen met gelden, welke steeds onder het hoofd van «Secret service money» werden toegestaan. Ambten werden zelfs geschapen om aan de eischen van dit corruptie-stelsel te

kunnen voldoen. Om dit tegen te gaan werd in 1693 een «bill touching free and impartial proceedings in Parliament» ¹⁾ door eenen Commoner in het Lagerhuis ingediend. Het verklaarde ieder kamerlid, die eene civiele of militaire bediening, door de Kroon bezoldigd, aannam, voor «civilly dead», zoodat zijne plaats door een ander moest bezet worden. Ware dit voorstel aangenomen, dan had een Commoner, minister wordende, moeten aftreden en niet kunnen herkozen worden. Het werd echter door de Lords met eene meerderheid van slechts twee stemmen verworpen. ¹⁾ Zij, die voor deze bill stemden, hielden het voor onvcreenigbaar met het karakter der volksvertegenwoordiging, dat ambtenaren daarvan deel uitmaakten. In de volgende zitting werd de bill eenigzins veranderd weder voorgesteld en door de beide Huizen aangenomen maar kon de toestemming van den Koning niet erlangen. Willem III had blijkbaar niet den moed met een slecht stelsel te breken en te regeeren met een Parlement, waarin hij niet van een aanzienlijk aantal stemmen was verzekerd. De afkeer, welken men van het omkoopingsstelsel had gekregen, was daarmede niet bekoeld, en vond zijne uiting in het derde artikel van de Act of Settlement, welke wet ter aanvulling van de bill of rights in 1700 tot stand kwam. Dit artikel luidde: «That no person who has

¹⁾ G. Barnett Smith: History of the English Parliament II p 43 en 46.

an office or place of profit under the King, or recieves a pension from the crown, shall be capable of serving as a member of the House of Commons» ¹⁾. Dit voorschrift gaat dus verder dan de bill van 1693; het sluit den toegang tot de House of Commons voor ieder ambtenaar door de Kroon bezoldigd. De act of settlement zou echter eerst in werking treden, wanneer het Huis van Hannover den troon had bestegen. Voor dien tijd nu kwam men op deze al te strenge bepaling terug; ²⁾

¹⁾ Hallam III p. 139.

²⁾ Hallam (III p. 140) zou die uitsluiting der Ministers, zoo zij bestendig was, een ware ramp genoemd hebben: In the act of settlement the clause is quite without exception; and if it had ever taken effect, no minister could have had a seat in the house of Commons, to bring forward, explain or defend the measures of the executive government. Such a separation and want of intelligence between the crown and parliament must either have destroyed the one, or degraded the other. The house of Commons would either in jealousy and passion have armed the strength of the people to subvert the monarchy, or, loosing that effective control over the appointment of ministers, which has sometimes gone near to their nomination, would have fallen almost into the condition of ancient kingdoms, which have met only to be cajoled into subsidies, and give a passive consent to the propositions of the court.

It is one of the greatest safeguards of our liberty, that eloquent and ambitious men, such as aspire to guide the councils of the crown, are from habit and use so connected with the houses of parliament, and derive from them so much of their renown and influence, that they lie under no temptation, nor could without insanity be prevailed upon, to diminish the authority and privileges of that assembly And, as this immediate connection of the advisers of the Crown with the house of Commons, so that they are and ever profess themselves,

in 1706 werd zij op aandringen der Lords ingetrokken en vervangen door het voorschrift, dat een lid van de House of Commons, eene bediening van de Kroon aannemende, moest aftreden, maar kon herkozen worden, terwijl sommige waardigheden en alle ingesteld na 25 October 1705 met het lidmaatschap onvereinigbaar werden verklaard ¹⁾. In 1708 na de vereeniging van Engeland met Schotland werd deze act nog eens bevestigd: (if any member) «Shall accept of any office »of profit from the Crown during such time as he shall »continue a member, his election shall be and is hereby »declared to be void, and a new writ shall issue for a »new election, as if such person, so accepting, was »naturally dead; provided, nevertheless, that such person »shall be capable of being again elected» etc. ²⁾ De ministers kunnen dus wel commoners zijn, doch moeten zich, lid van het Lagerhuis zijnde, zoo zij het ministerschap aanvaardden, aan eene herkiezing onderwerpen. Deze wet is nog steeds van kracht.

Zooals reeds gezegd is, vormde Willem III het eerst

as truly the servants of one as of the other, is a pledge for their loyalty to the entire legislature, as well as to their Sovereign (I mean of course, as to the fundamental principles of our constitution), so has it preserved for the Commons their preponderating share in the executive administration.”

¹⁾ Act 425 Anne, cf Hallam III 141 en 142.

²⁾ Th. Erskine May: a Treatise upon the law, privileges, proceedings and usage of Parliament. pag. 339.

een z.g. Cabinet-Council bestaande uit leiders der meerderheid. Koningin Anna hield de partijhoofden zooveel mogelijk uit haren raad. Anders werd dit toen de vorsten uit het Huis van Hannover den troon hadden beklommen. George I was een vreemdeling, zelfs onbekend met de Engelsche taal, en vrij onverschillig voor de handhaving zijner rechten; de Hannoversche belangen gingen hem meer ter harte dan de Britsche. Grootendeels door toedoen van den Whig-adel op den troon gebracht liet hij aan dezen het bestuur over. De regeering ging over in handen der raadslieden van de Kroon, die, uitoefenende de Koninklijke praerogatieven, tevens als partijhoofden en leden den wil van de meerderheid in het parlement vertegenwoordigden. Als partijleiders bleven zij zitting houden als Lord of Commoner. De vereeniging van het ministerambt met het lidmaatschap van het Parlement werd op deze wijze gewoonte en ontstond dus in den tijd, toen het zwaartepunt der regeering naar het Parlement werd verplaatst.

Die machtontwikkeling der vertegenwoordiging werd in den beginne zeer bevorderd door de geringe persoonlijkheid van George I en George II. De krachtige wil van George III echter dulde geene parlementaire suprematie; het gelukte hem op den gang van zaken eenen overwegenden invloed uit te oefenen: «Every body ran to court, and voted for whatever the court desired.» ¹⁾

¹⁾ Th. Erskine May: Constitutional history of England p 43.

Van parlementaire ministeriën, zooals die onder de eerste twee George's steeds waren opgetreden, wilde George III niet weten. Hiertegen ontstond oppositie en het parlement nam eene resolutie aan; «that it is necessary to declare that the influence of the Crown has increased, is increased, is increasing and ought to be diminished.»¹⁾ Het optreden van den jeugdigen minister Pitt gaf aanleiding tot het aannemen eener motie welke deze daad als inconstitutioneel brandmerkte. Dit is het eenige geval sedert de glorious revolution, waarin een minister tegen den wensch van de meerderheid heeft geweigerd af te treden.²⁾ Heeft George III zijn persoonlijken wil sterk doen gelden, ook George IV wist, en nu door de volgzaamheid van het Parlement, zijne prerogatieven hoog te houden.

De reform-bill van 1832 heeft blijkbaar aan dien koninklijken invloed een einde gemaakt, wat aan den dag is gekomen, toen Willem IV na het ontslag van een ministerie, dat door de meerderheid gesteund werd, en na eene ontbinding bij de verkiezingen een nederlaag heeft geleden.

De band tusschen ministerie en meerderheid is van nu af aan steeds nauwer geworden, terwijl in dezelfde

¹⁾ May : Const. history p 52.

²⁾ Dicey (The law of the constitution p 380) verklaart dit zoo, dat de oppositie, vrezende dat de kiezers niet op hare hand waren, zich moest wachten door hare tegenstand eene ontbinding nit te lokken.

mate de verhouding tusschen Kroon en ministers aan vertrouwelijkheid heeft verloren. Onder koningin Victoria heeft het parlementaire regeeringsstelsel zijne volledige toepassing gevonden; het zou strijden met de conventional law daarvan af te wijken. De gewoonte, dat de ministers leden zijn van een van beide Huizen, is verplichting geworden. 1) De toegang tot het Parlement is zelfs den minister-niet-kamerlid verboden. Omdat hij geen zitting kan hebben in beide Huizen tegelijk, laat hij zich steeds in dat Huis, waar hij geen deel van uitmaakt, door eenen secretaris, die daar wel zitting heeft, vertegenwoordigen. Is dus de minister een Lord dan is zijn vertegenwoordiger een Commoner, is hij zelf Commoner heeft hij aan zich een Lord verbonden, die voor hem in het Hoogerhuis kan optreden. In hoeverre de afkeer van »strangers" in het Parlement tot die verplichte cumulatie heeft medegewerkt, is bezwaarlijk uit te maken. De herinnering aan de verschijning van Karel II met een aantal leden zijner hofhouding en soldaten in de vergaderzaal, het feit, dat het vaak (nog in 1771) is voorgekomen dat vreemden zich onder de leden bewogen en zelfs aan de stemming deelnamen, 2) hebben misschien het exclusivisme zoo in de hand gewerkt, dat men de algemeene verplichting van het lidmaatschap voor hen, die de vergadering willen bijwonen,

1) Dicey op. cit. p. 358, Sheldon Amos p. 336.

2) May II p. 28.

ook op de vertegenwoordigers der Kroon gaarne van toepassing heeft willen zien.

De verhouding der afzonderlijke leden van het kabinet tot het Parlement is aldus: 1) De First Lord Commissioner of First Lord of the treasury, nominaal hoofd van het departement van financiën en doorgaans de prime-minister, is een pair of een Commoner. De Chancellor of the Exchequer, het wezenlijk hoofd van het departement van financiën, is steeds lid van het Lagerhuis, en tot dit departement behooren nog 3 junior Lords en 3 Secretarissen, van wie de derde geen lid van het Parlement mag zijn en de eerste twee wisselen met het Kabinet. De Lord Chancellor, minister van Justitie, is speaker van het Hoogerhuis. De Principal Secretaries of the Home departements, for the foreign department, for the colonial department en for war zijn allen leden van het Kabinet en het Parlement, meestal één van het Hoogerhuis. Ieder van hen heeft twee ondersecretarissen, van wie één wisselt met het ministerie als voorstellende het parlementaire orgaan en de ander permanent is. De First Lord of the admiralty, ook deel uitmakende van het kabinet, is lid van het Hooger- of Lagerhuis. Onder dezen staan 5 Junior Lords, van wie 2 of 3 leden van het Lagerhuis zijn, en één chief Secretary, die Commoner moet zijn indien de First Lord lid van het Hoogerhuis is. Bovendien

1) R. Gneist: Das Englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht I p. 364 v.

zijn er nog eenige andere bekleeders van waardigheden, zooals de presidenten der verschillende „boards” e.a, die gewoonlijk in het kabinet worden opgenomen en dus tevens leden zijn van het Parlement. Het minimum aantal is 11 en bedraagt gewoonlijk 14 à 16. Wanneer leden van het ministerie van portefeuille verwisselen, heeft dit geenen invloed op hun lidmaatschap van het Parlement.

Het is wel eens gebeurd, dat een minister zijne functie uitoefende zonder in een der beide Huizen zitting te hebben en zonder dus aan de beraadslagingen deel te kunnen nemen. In 1845 onderging Gladstone eene nederlaag bij de herkiezing, welke zijn optreden in het Kabinet noodzakelijk had gemaakt. Het duurde ruim 6 maanden, eer hij een zetel had weten te veroveren. Een dergelijk geval deed zich voor onder het kabinet-Beaconsfield.

De minister in het Parlement herinnert meer aan het Parlements lid dan aan den vertegenwoordiger eener macht daarbuiten. Wanneer hij het initiatief neemt tot een wetsvoorstel, doet hij dit niet in zijne qualiteit van dienaar der Kroon, maar in die van pair of afgevaardigde. Het wetsvoorstel wordt niet ingediend door de regeering in naam des Konings, maar uit eigen naam door een parlements lid, die, door zijne plaatsing aan het hoofd van een departement, de gelegenheid heeft zich van hulpmiddelen te bedienen, waarover een ander lid niet kan beschikken. Slechts wanneer het geldt de rechten van

de Kroon wordt het voorstel als van haar uitgaande aangemerkt. Zelfs de uiterlijke schijn mag de aanwezigheid van den minister nauwelijks verraden. Waar in andere landen aan de leden der regeering afzonderlijke duidelijk onderscheiden zetels in de vergaderzaal zijn aangewezen, de ministriëele zetel — the treasury bench — onderscheidt zich hier van dien der gewone leden slechts daardoor, dat hij zich op de eerste rij en het dichtst bij den speaker bevindt. De minister gaat geheel in het parlamentslid op. En dit is te begrijpen. Niet alleen zijn voortbestaan doch evencens zijn ontstaan is hij aan zijne medeleden verschuldigd. Immers al is het koninklijk praerogatief de ministers aan te wijzen, de praktijk draagt dit recht over op de partijmeerderheid en de law of convention gebiedt der Koningin aan den wil van deze hare sanctie te verleen. Het veelzijdig karakter van den Engelschen minister als vertegenwoordiger der koninklijke praerogatieven, der meerderheid en van zijn kiesdistrict, eene verhouding, welke Macauly het kabinet doet noemen «A Committee of leading members of the two Houses nominated by the Crown», heeft begrijpelijkerwijze den invloed van de Kroon tot een zeer kleinen omvang teruggebracht. De voorstelling, welke gezaghebbende schrijvers zich van het Engelsche koningschap maken, vindt men zeer eigenaardig weergegeven door Sheldon Amos ¹⁾. Hij schrijft:

¹⁾ Sheldon Amos, op. cit. p. 327.

»There is no doubt that the functions of government are more limited in the case of the occupant of the throne than in the case of any other English citizen. But this is no reason why, in order to provide a field of activity for an energetic Sovereign, the constitution should be invaded any more than why an impulsive soldier or minister of religion should overstep the limits of his proper professional activity, and intrude into work, which can only be effectively discharged by others. It has, however, often been pointed out that, even for a Sovereign who would preserve the freedom of the ministers of the Crown unimpaired by any sort of interference, however subtle or courteous, and who would sternly abstain from all independant action outside the region marked out by the constitution, there still remains enough to be done to afford almost infinite ground for public gratitude or public censure. The mere capacity of appreciating the distinctions of party, and in critical moments, facilitating the solutions which alone can terminate, in a way beneficial to the country, party conflicts, without being inmeshed in the tangles of party alliances, or, on the other hand, entertaining a cynical indifference to the contests of the national and parliamentary life, is a rare gift to inherit by nature and is a hard attainment to acquire by culture. The possession, however, of such a capacity, and of the faculty of social discernment, which shall enable him who

above all others must not only lead society, but largely prescribe the current standard of morality and even of public taste, unerringly to distribute rewards and distinctions of that class, for which parliamentary responsibility is wholly insufficient, as a mode of check or control, is surely one of the richest boons which can fall to the share of any human being, and one for the use of which no situation but that of a Throne can find adequate room. Brilliantly attractive as must still remain the arena of active government, it does not, in truth, yield to, or even compete with, the opportunity of public service and benevolent well-doing still preserved to the Sovereign by the occupations of which no political constitution can deprive him."

§ 2. België.

Het korte bestaan van België als zelfstandig constitutioneel koninkrijk ontnemt aan hare staatkundige inrichting het aantrekkelijke eener belangrijke geschiedkundige ontwikkeling. Wanneer we toch het België van dadelijk na de eerste grondwet van 7 Febr. 1831 vergelijken met het hedendaagsche, vallen er weinige punten van verschil op te merken. De »*confusion des pouvoirs*» is hier niet het product van eenen strijd door de volksvertegenwoordiging gevoerd tegen de koninklijke macht om haar eigen persoonlijkheid in de regeering te zien afgebeeld, maar een grondbeginsel zonder tegenstand van den beginne af gehuldigd. Los van alle monarchale traditiën is in 1831 een regeeringsvorm aangenomen kunnen worden met zulk een sterk parlementaire overwicht, als waarvan slechts Engeland ons een tweede voorbeeld geeft.

Het constitutioneel artikel, waarop het voor ons onderwerp hoofdzakelijk aankomt, luidt ook hier, evenals bijna overal: »*Les ministres n'ont voix délibérative*

dans l'une ou l'autre chambre que quand ils en sont membres. Ils ont leur entrée dans chacune des chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. — Les chambres peuvent requérir la présence des ministres.» ¹⁾ Verder heeft men ook deze bepaling: «Le membre de l'une ou de l'autre des deux chambres, nommé par le gouvernement à un emploi salarié, qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.» Dit laatste artikel is uitgewerkt — men zou kunnen zeggen omgewerkt — in eene wet «sur les incompatibilités parlementaires» van 26 Mei 1848, welke later weder in de kieswetten is ingelascht. Deze wetten, welke zeer streng zijn, verbieden, evenals de Fransche Staatsregeling van 1848 doet, aan de afgevaardigden een bezoldigd staatsambt aan te nemen, en voegen er zelfs nog bij, dat voor hem, wiens mandaat eindigt, een jaar moet verlopen, voordat hij voor eene staatsbetrekking in aanmerking kan komen. Evenwel ministers maken daarop eene uitzondering. ³⁾

Dit het laatst genoemde grondwettig artikel is eene quaestie ontstaan, ten aanzien van eenen minister ad interim, tevens afgevaardigde, en wel of hij na zijne benoeming, al of niet bezoldigd zijnde, als kamerlid

¹⁾ Art. 88 der constitutie.

²⁾ Art. 36 der constitutie.

³⁾ Art. 229 en 230 der lois électorales.

zoude moeten herkozen worden. In 1831 besliste de Kamer van afgevaardigden in ontkennenden zin, in 1832 in bevestigenden, zelfs indien geen traktement genoten werd, en in 1834 weder evenals in 1831, mits er geene bezoldiging aan verbonden was ¹⁾).

Er is dus met angstvallige bezorgheid tegen onbetamelijke regeeringsinvloeden gewaakt, — zelfs eene benoeming in de Leopoldsorde doet het mandaat van den afgevaardigde eindigen — zoo zelfs, dat men aan eene neiging tot de triasleer zoude denken. Aan de verdere verhouding tusschen regeering en volksvertegenwoordiging blijkt echter voldoende, dat van eene heerschappij dier leer niet veel sprake kan zijn. Het Engelsche parlementaire stelsel is hier ten volle ontwikkeld. Hebben de beide Belgische koningen meerder staatskundigen invloed weten te bewaren dan het Engelsche vorstenhuis, de oorzaak ligt in hunne groote persoonlijke hoedanigheden. Ook hier is het, vooral in den lateren tijd „law of convention”, dat de ministers leden zijn van eene der beide takken der vertegenwoordiging en gekozen worden uit de hoofden der meerderheid. Uitzonderingen, zooals in 1891 geschiedde, toen de heer de Burlet in het kabinet Beernaert de portefeuille van Binnenlandsche Zaken aanvaardde, terwijl hij geen zitting had in eene der beide Kamers, doch spoedig een zetel verwierf, komen bijna niet voor.

¹⁾ Zie J. J. Thonissen: La Constitution belge annotée p. 149.

Ook hier verdeelt zich de kamer van afgevaardigden in twee groote groepen: de meerderheid, volgens wier meeningen de staat wordt bestuurd, de minderheid, welke in hare oppositie de kiezers wijzen op de fouten der meerderheid.

De wetsvoorstellen, waartoe de kabinetsleden het initiatief nemen, worden in naam des Konings ingediend, en oefenen de ministers dus hier niet, gelijk in England, als leden van eene der Kamers het recht van initiatief uit. Wat het recht van amendement betreft, heeft zich de vraag voorgedaan of een minister-niet-afgevaardigde een amendement zou kunnen voorstellen. Van de Peereboom ¹⁾ erkent dat de woorden der Grondwet: «Les Ministers n'ont voix délibérative etc.», zich tegen dat recht verzetten. De zin dezer bepaling echter, zoo meent deze schrijver, is dat den minister-niet-afgevaardigde slechts het recht van stemmen onthouden is. Ook om andere redenen zoude hij dat recht van amendement willen toekennen. Thonissen ²⁾ komt tot dezelfde conclusie.

Hoewel minister van Staat in den laatsten tijd niet veel meer dan een eeretitel is, werden zij, wien de Koning met deze waardigheid begiftigde, vroeger vaak buitengewoon

¹⁾ E. van den Peereboom: Du Gouvernement représentatif en Belgique. cf p. 101, 102, 103.

Ten onzent is er nooit aan getwijfeld of een minister niet-afgevaardigde wijzigingen in zijne voorstellen kan aanbrengen.

²⁾ Thonissen op. cit. p. 454.

in den ministerraad geroepen, en verleenden zelfs hun contraseign. Zij hadden den rang van minister en, zoo zij leden waren van den ministerraad, waren zij ook verantwoordelijk voor datgene, waartoe zij hunne medewerking verleenden. In 1835 en 1871 werd uitgemaakt dat, juist om die verantwoordelijkheid daadwerkelijk te doen zijn, indien zij niet tevens afgevaardigden waren, art. 88 der Grondwet op hen van toepassing beschouwd moest worden, dat dus hunne tegenwoordigheid kon geëischt worden. ¹⁾

Toen er in den vroegeren tijd slechts vier of vijf ministers waren, werden vaak een of twee leden van het Parlement als minister zonder portefeuille in den ministerraad geroepen om aan de regering deel te nemen. Dit komt nu niet of zelden meer voor.

Kiest de door den Koning aangewezen kabinetsformeerder zijne ambtscollega's uit de partijmeerderheid, hierop valt eene uitzondering te maken voor het hoofd van het departement van oorlog, die doorgaans uit de actief dienende generaals genomen wordt.

Is dus de vereeniging der beide waardigheden geen constitutioneel voorschrift, zooals in Engeland, de praktijk beschouwt haar als een onmisbaar vereischte. ²⁾

¹⁾ Thonissen op. cit. p. 255.

²⁾ Dit bleek nog toen bij de laatste verkiezingen de minister de Burlet in zijn distrikt niet werd herkozen, om welke reden hij den Koning zijn ontslag aanvroeg.

§ 3. Frankrijk.

Tevergeefs zal men op het vasteland van Europa naar eene staatsinrichting zoeken, wier wordingsgeschiedenis eenige overeenkomst toont met die, welke de hedendaagsche Britsche instellingen heeft in het leven geroepen. Door hare ligging geïsoleerd heeft Engeland zich eeuwen lang ongestoord kunnen wijden aan de zorgen van zijn bestuur. Treedt dus ginds de binnenlandsche staatkunde op den voorgrond, op het continent is het de buitenlandsche, welke de hoofdtoon heeft gevoerd en den regeeringsvorm naar hare eischen heeft ingericht. Een krachtig staatshoofd met niet of weinig beperkt gezag is hier noodzakelijk. Eerst in de 18^e eeuw hebben andere ideën zich toegang weten te verschaffen en is Engeland, bewonderd om zijn liberaal bestuur, het Utopia geworden, waar velen den blik heenrichtten. Groot-Brittanië werd als model gekozen voor staatkundige hervorming. Vooral Fransche schrijvers, hoewel vaak slechts oppervlakkig bekend met hetgeen

zij wilden navolgen, hadden hun aandeel in deze beweging.

Evenmin als elders bestond in Frankrijk eene constitutie; wel was er constitutioneel gebruik geweest hierin bestaande, dat de Koning alle macht had en alleen voor het heffen van belastingen in beginsel de toestemming der États-Généraux noodig was. Sedert 1614 waren echter de États-Généraux niet meer bijeengeroepen; de Vorst regeerde dus nagenoeg zonder controle.

Toen in 1789 de Assemblée nationale was bijeengekomen, beschouwde zij als haar eerste taak aan dien toestand voor goed een einde te maken door eene constitutie, in meer democratischen geest ingericht, samen te stellen. Deze eerste staatsregeling kwam in 1791 tot stand, nadat de verschillende onderwerpen, welke zij vaststelde, achtereenvolgens bij de wet waren aangenomen. Was men wel begeerig naar de staatkundige vrijheden door de Britten bezeten, hun stelsel van parlementaire regeering was door de slechte praktijken, vooral sedert de troonsbestijging van George III, te veel in discrediet geraakt om tot navolging te verleiden. Bovendien de macht van een Engelsch minister was op zich zelve al afschrikwekkend. Op dit punt waren alle cahiers gelijkkluidend: een felle haat tegen al wat zich minister noemt en dienaar is van de uitvoerende macht. In hen zag men slechts de agenten van het gehate koningschap, hun macht moest dus besnoeid worden, en de eenige leidraad, welke hierbij den goeden

weg moest aanwijzen, kon niet anders zijn dan de leerstellingen van Montesquieu en Rousseau. De scheiding der machten is daarom de leuze waaronder deze eerste constitutie wordt samengesteld. De derde titel dezer grondwet huldigt dan ook de leer der trias.

In aansluiting met die leer legden twee leden der Assemblée, door Lodewijk XVI den 4^{en} Augustus in den ministerraad geroepen, dadelijk hun mandaat neder. Daarmede stemt ook overeen art. 14 der Constitutie, aangenomen bij de wet van 7 Nov. 1789, luidende: »Aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourra désormais être appelé au ministère pendant la durée de la session actuelle". Geheel zonder tegenstand is dit artikel niet aangenomen, want bij de debatten verlangde Mirabeau, dat het ministerambt wel met het kamerlidmaatschap zou kunnen vereenigd worden: »Je ne puis m'imaginer", zeide hij, «qu'un des moyens de salut public parmi nos voisins ne puisse être qu'une source de maux parmi nous; que nous ne puissions profiter des mêmes avantages que les Communes anglaises retirent de la présence de leurs ministres; que cette présence ne fût parmi nous qu'un instrument de corruption ou une source de défiance, tandis qu'elle permet au parlement d'Angleterre de connaître à chacun instant les desseins de la cour, de faire rendre compte aux agents de l'autorité, de les surveiller, de les instruire, de comparer les moyens

»avec les projets et d'établir cette marche uniforme
 »qui triomphe de tous les obstacles".

De afschuw van het ministerschap en het vermoeden dat Mirabeau zelf naar het premierschap stond, bezorgde dit voorstel geen goed onthaal. De behandeling van zijn voorstel werd verdaagd en eene week later diende hij haar geheel veranderd weder in en wel in dier voege dat het geoorloofd zou zijn, dat de ministers de zittingen bijwoonden en raadgevende stem zouden hebben. Dit werd echter verworpen en op voorstel van Lanjuinais opgenoemd artikel aangenomen. ¹⁾ De Constituante vreesde aan de ministers een te grooten invloed te geven en corruptie in de hand te werken. Die vrees, vooral wat betreft het laatste motief, blijkt nog uit een besluit der Assemblée kort daarna genomen: L'Assemblée nationale conformément à l'esprit de son décret du 7 novembre dernier, déclare qu'aucun membre de l'Assemblée actuelle ne peut accepter du gouvernement, pendant la durée de cette session, aucune place, don, pension, traitement ou emploi, même en donnant sa démission". ²⁾ En als ware alle gevaar voor omkoopning of andere slechte regeeringsinvloeden hiermede nog niet geweken,

¹⁾ Cf. Faustin-Adolphe Hélie: Les Constitutions de la France. p. 57; L. Dupriez: Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. II p. 258 v.

²⁾ Art. 22: résolution de l'Assemblée nationale sur les incompatibilités relatives aux députés du 26 Janvier 1790.

werd op voorstel van Robespierre daarna nog gede-creteerd, dat een gewezen afgevaardigde de ministriëele waardigheid slechts dan zou kunnen aanvaarden, wanneer minstens 4 jaren na zijne aftreding waren verlopen. ¹⁾

Voor deze wetten en besluiten in de Constitutie werden bijeengebracht, heeft de partij, welke zich tegen die strenge afzondering der regeering en benoeming der koninklijke keuze verzette, eenige mildere gevoelens bij de Assemblée ingang weten te doen vinden. Het tijdsverloop van 4 jaren na aftreding als afgevaardigde werd gesteld op twee ²⁾, en, wat gewichtiger was, de Assemblée besloot dat de ministers hare zittingen zouden mogen bijwonen en mochten gehoord worden, tenzij voor zaken vreemd aan hun departement, in welk laatste geval eene voorafgaande stemming zou noodig wezen. Nu verschenen zij in de Assemblée niet meer alleen »pour répondre à des interrogatoires, pour protester de leur zèle en termes humbles et en posture douteuse”. ³⁾

Eene wet van den beruchten 10den Augustus 1792, bepallende dat de ministers voorloopig door de Assemblée

¹⁾ Art. 65: Acte constitutionnelle sur l'incompatibilité des fonctions de législateur et de juge du tribunal de cassation avec celle de ministres et autres, 8 avril—25 mai 1791.

²⁾ Constitution du 3—13 Sept. 1791. Titre III Chap. II Sect. IV: »des ministres” art. 2.

³⁾ Dupriez II p. 262.

zouden gekozen worden, uitvloeisel eener oogenblikkelijke noodzakelijkheid, had ten gevolge dat een afgevaardigde tot minister werd verheven. Bovendien werd Danton, minister zijnde, tot kamerlid verkozen. Om deze insluipsels tegen te gaan, kwam op den 29sten Sept. 1792 eene wet tot stand »sur les ministres», onder meer luidende: »La convention nationale décrète que les ministres ne pourront être pris parmi ses membres».

De tweede der acht constituties, welke sedert de groote omwenteling het Fransche staatsleven hebben beheerscht, de Constitution de la République française du 22 Août 1795, welke het Directoire instelde, handhaaft eveneens eene strenge afscheiding van regeering en vertegenwoordiging. De uitoefening van het ministersambt, dat door eene wet van 1 April 1794 was afgeschaft maar nu weder is hersteld, wordt onvereinigbaar verklaard met den werkring van lid van het wetgevend lichaam. ¹⁾

Onder het Consulaat, waarvoor de Constitutie van 13 Dec. 1797 den grondslag legde, hebben de ministers weder eene van de Kamers geïsoleerde positie; deze hebben ook het recht niet hen voor zich te roepen en te interpelleren. De regeering, alleen het recht van initiatief bezittende, laat hare voorstellen verdedigen door leden van den Conseil d'Etat. Aldus is evencens bepaald in

¹⁾ Art. 47: Il y a incompatibilité entre la qualité de membre du Corps législatif et l'exercice d'une autre fonction publique.

het organiek senatusconsult, welk Napoleon tot Keizer verhief.

De uitgebreide macht, aan de regeering verleend, deed denken aan den tijd van het ancien régime; vooral door de persoonlijkheid van Napoleon bleef er niet veel plaats voor een machtigen invloed van de vertegenwoordigers der natie. De ministers, geheel geplaatst buiten het Parlement, achten zich slechts dienaren van den persoon des Keizers, alleen tegenover hen beschouwen zij zich verantwoordelijk. In den senaat treden zij gebiedend op; in het wetgevend lichaam verwaardigen zij zich niet te verschijnen, maar laten zich vertegenwoordigen door eenige leden van den staatsraad.

Te verwonderen was het dan ook niet, dat, toen Napoleon door de krachtsinspanning der verbonden mogendheden van de troon afstand had moeten doen, eenige reactie ontstond en deze in de door het voorloopig bewind vervaardigde constitutie hare weerklank vond. En het was niet het minst Lodewijk XVIII zelf, die verlangde een deel der verantwoordelijkheid van de regeering op het Parlement over te brengen. Als balling had hij, terwijl bijna geheel het vasteland in beroering was, het parlementaire stelsel in Engeland zoo rustig zien werken, dat hij bij zijnen terugkeer besloot te trachten het in zijn vaderland in te voeren.

De Charte constitutionnelle van 4 Juni 1814, door eene commissie van zijnentwege voorbereid, ademde

dientengevolge in hoofdzaken geheel den Engelschen geest. Hoewel in de considerans geschreven staat: «nous avons cherché les principes de la charte constitutionnelle dans le caractère français et dans les monuments vénérables des siècles passés» moet men toch hier blijkbaar meer denken aan eene gewone overname van Engelsche instellingen. Art. 54 dezer charte luidt: »Les ministres peuvent être membres de la chambre des pairs ou de la chambre des députés. Ils ont, en outre, leur entrée dans l'une ou l'autre chambre, et doivent être entendus quand ils le demandent.» Van grondwettelijke incompatibiliteiten is ook overigens geen sprake. Terwijl men zich steeds vastgehouden had aan de theorie van de scheiding der machten, werd dus nu de deur opengesteld voor een stelsel aan Frankrijk geheel onbekend.

Dat Napoleon, toen hij in Maart 1815 het bestuur weder in handen genomen had, zich die Engelsche begrippen niet licht zou laten aanleunen, was niet te verwonderen. ¹⁾ Evenwel hij nam de vereenigbaarheid van het ministerambt met het lidmaatschap der ver-

¹⁾ Tegenover Siégès, een voorstander van het Engelsche systeem, liet Napoleon zich naar aanleiding van het parlementaire koningschap aldus uit: »S'il s'en tient strictement aux fonctions que vous lui assignez, il sera l'ombre décharnée d'un roi fainéant. Connaissez-vous un homme d'un caractère assez vil pour se complaire dans une pareille singerie? Comment avez-vous pu imaginer qu'un homme de quelque talent, et d'un peu d'honneur voulût résigner au rôle de cochon à l'engrais de quelques millions?»

tegenwoordiging aan in de acte additionnel art. 18, maar maakte het parlementaire stelsel in zijne volledigheid, vooral door art. 46, onmogelijk. ¹⁾

Na de restauratie der Bourbons herleefde de Charte van 1814 in haren oorspronkelijken vorm en opende zich een tijdperk van vrij langen rust, waarin de constitutioneele grondslagen in de praktijk konden blijken al of niet aan de verwachtingen te beantwoorden. Hoewel in de Kamers en in geschriften ²⁾ krachtig verdedigd, vatte het Engelsche systeem zoo dadelijk geen wortel in het staatsleven. Het persoonlijk aandeel van Lodewijk XVIII aan de regceering was belangrijk. Langzamerhand veranderde dit alles. Klassenhaat en toenemende revolutiegeest staken het hoofd op; de bandeloosheid der partijen maakte het regeeren schier onmogelijk. De

¹⁾ Acte additionnel aux constitutions de l'empire du 22 Avril 1815 art. 46: Dans tout autre cas (anders dan het geval dat de Kamer een minister in staat van beschuldiging wil stellen) les ministres ayant département ne peuvent être appelés ni mandés par les chambres. Voorts luidt art. 18: L'Empereur envoie dans les chambres des ministres d'État et des conseillers d'État qui y siègent, et prennent part aux discussions, mais qui n'ont voix délibérative que dans les cas où ils sont membres de la Chambre comme pair ou élu du peuple. En art. 19: Les ministres qui sont membres de la Chambre des pairs ou de celle des représentants, ou qui siègent par mission du Gouvernement, donnent au Chambres les éclaircissements qui sont jugés nécessaires, quand leur publicité ne compromet pas l'intérêt de l'État.

²⁾ Guizot verdedigde het reeds in 1816 in zijn werk: Du Gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France.

koele politieke zin der Britten en hunne partijorganisatie ontbraken hier in het Parlement, en de regeeringen, uit zijn midden gekozen, waren de speelbal der politieke hartstochten. Hélie verwondert zich hier volstrekt niet over en maakt zijne landgenooten van die hartstochtelijkheid geen verwijt: „Il est vrai que le gouvernement parlementaire, s'il convient à une population de commerçants, est antipathique à une nation de chevaliers, toujours prêts à en venir aux mains, à la moindre querelle.”¹⁾

Ook Karel X kon aan dezen ongelukkigen toestand geen einde maken. Van allen invloed op het Parlement verstoken, nam hij zijne toevlucht tot maatregelen, aan welker grondwettigheid te twijfelen viel. Hij zag blijkbaar niet in, dat de Charte nagenoeg alle macht in den staat aan het Parlement had gegeven, en dat hij dus voor de meerderheid in dat lichaam moest bukken. Die meerderheid was echter anti-dynastiek. Het gevolg der genoemde maatregelen was de revolutie en de val der Bourbons gepaard met de verheffing van Louis Philippe d'Orleans.

De Charte²⁾, ten gevolge dezer omwenteling in het leven geroepen, maakt niet veel verschil uit met die van 1814, ook nu kunnen de ministers leden zijn

¹⁾ Zie Hélie: op. cit. p. 978.

²⁾ Charte constitutionnelle du 9 Août. 1830.

van eene der beide Kamers en hebben in elk geval toegang en moeten gehoord worden. 1) De bepalingen, welke afwijken van de Charte van 1814, hebben de strekking de macht des Konings te beperken, en die der beide Kamers nog te vergrooten. Bezoldigde ambtenaren zijn verkiesbaar, maar er zal eene wet gemaakt worden aangaande »la réélection des députés promus à des fonctions publiques salariées. 2) De pairs moeten gekozen worden uit de door eene wet aangegeven notabiliteiten. Eene wet van 29 Dec. 1831 gaf hier uitvoering aan in de opsomming van een aantal hooge ambtenaren, onder wie de ministers ook werden genoemd. Onder Louis Philippe kwam het parlementaire stelsel tot ontwikkeling. De ministers werden gekozen uit het Parlement door een kabinetsformeerder, die op den steun der meerderheid kon rekenen. Toch kon men alleen van het ministerie, waarvan Guizot de ziel uitmaakte en dat zich van 1840 tot 1848 handhaafde, gezegd worden, dat het de meerderheid leidde.

Aan deze Charte was evenmin een lang leven beschoren. Het koningschap, op Engelsche leest geschoeid, bleek aan Frankrijk geen rust te kunnen brengen. Nogmaals zegevierde het geweld en nu gepaard met afschaffing

1) Art. 46: Les ministres peuvent être membres de la chambre des pairs ou de la chambre des députés. — Ils ont, en outre, leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

2) Charte art. 69, 30.

van het koningschap en grondvesting van eenen republikeinschen Staatsvorm. Na deze Februari-revolutie werd door eene commissie, daartoe benoemd, eene grondwet voorgedragen, welke den 4^{en} Nov. 1848 als de Constitution de la République française werd afgekondigd. Deze staatsregeling van Frankrijks tweede republiek huldigt ook nu weder de volkomen scheiding der machten: »La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre".¹⁾ Toch wildé men eene parlementaire regeering, en kon er dus van eene consequente doorvoering dier scheiding geen sprake zijn. Art. 28 verklaart ieder bezoldigd staatsambt onvereenigbaar met het mandaat van volksvertegenwoordiger, verbiedt bovendien aan eenen afgevaardigde eene gesalarieerde staatsbetrekking aan te nemen, en staat niet toe, dat hij daarin bevorderd wordt; alles echter behoudens de uitzonderingen door de wet te maken. Deze wet, eene kieswet, kwam den 15 Maart 1849 tot stand, en zondert de ministers van de incompatibiliteiten uit. Een amendement van Bastiat luidende: »Un représentant ne peut accepter aucune fonction publique, et notamment celle de ministre." werd niet in behandeling genomen. In het geval, dat de ministers geene leden zijn, voorziet art. 69: „Les ministres ont entrée dans le sein de l'Assemblée nationale; ils sont entendus toutes les fois

¹⁾ Art. 19 der constitutie.

qu'ils le demandent et peuvent se faire assister par des commissaires nommés par un décret du président de la République." Wanneer wij deze constitutie vergelijken met die van 1795, dan valt in het oog dat beide den grondslag vormden voor eene democratische republiek, maar dat deze de scheiding van regeering en vertegenwoordiging streng handhaafde, gene met het democratische het parlementaire karakter der regeering trachtte te vereenigen.

Dat evenwel de parlementaire overmacht den Franschen op den duur geen vertrouwen ingeboezemd had, bleek uit het op den coup d'état van 2 Dec. 1851 gevolgde plebisciet, dat als grondslag opnam «des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul.» Daarmede aansluitende luidt art. 44 der constitutie van 14 Jan. 1852: «Les ministres ne peuvent être membres du corps législatif.» Of zij toegang hebben in de kamers staat niet vermeld. Deze constitutie is er op uit de macht der vertegenwoordiging te bekrampen, het parlementarisme te onderdrukken. ¹⁾ Van andere onvereenigbare ambten wordt niet gesproken, maar een organick decreet van 2 Febr. 1852 noemt als zoodanig alle bezoldigde staatsbetrekkingen.

¹⁾ Dienovereenkomstig verbiedt art. 13 alle solidariteit der ministers; ieder hunner is afzonderlijk verantwoordelijk. Eveneens is daarmede in overeenstemming art. 5: de president is verantwoordelijk tegenover het volk en kan hierop steeds een beroep doen.

Het plebisciet, dat het keizerrijk herstelde, bracht in dit stelsel geene veranderingen, de parlementaarie regeering bleef afgeschaft. In de praktijk evenwel bleek dat men met de besnoeiing van den invloed der volksvertegenwoordiging en met de scheiding der machten wel wat al te ver gegaan was. Opceenvolgende maatregelen dienden nu om de samenwerking en onderlinge overeenstemming van regeering en afgevaardigden te bevorderen. Zoo een decreet, ¹⁾ dat ministers zonder portefeuille instelde, die in overeenstemming met den Conseil d'état de regeeringsontwerpen in de Kamers moesten verdedigen. Evenzoo een decreet, ²⁾ dat bepaalt, dat de Kamers de regeering kunnen interpellereen — na voorafgaand sectie-onderzoek der aangevraagde interpellatie en zonder dat deze door eene motie mag gevolgd worden, — en bovendien dat een minister deel kan nemen aan de discussies bij wetsontwerpen, doch alleen dan, wanneer hij daartoe eene speciale machtiging heeft van den Keizer en in overeenstemming met den Conseil d'état. Ook de president en vice-presidenten van den Staatsraad krijgen verlof aan de parlementaire debatten deel te nemen. Deze wijzigingen deden het Parlement niet ophouden naar nog meer directen invloed te verlangen. Een senatusconsult kwam daaraan tegemoet door de

¹⁾ Keizerlijk decreet van 24 Nov. 1860.

²⁾ Decreet van 19 Januari 1867.

volgende bepalingen: „Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du corps législatif. Ils ont entrée dans l'une ou l'autre assemblée et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.” en „Tout membre du Sénat ou corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au gouvernement. Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.” ¹⁾ Hoewel eveneens gezegd wordt, dat de ministers „ne dépendent que de l'empereur”, ²⁾ was toch het klaarblijkelijke doel dezer wijzigingen het stelsel van de Charte van 1830 weder in te voeren. Het senatusconsult, dat deze wijzigingen in de constitutie opneemt, behoudt evenwel het referendum. ³⁾ Door dit hooger beroep, door den Keizer persoonlijk uit te oefenen, werd het zuivere parlementaire stelsel weder onmogelijk gemaakt, evenals in 1815, toen Napoleon er aan ontsnapte.

De laatste Fransche Constitutie huldigt weder den republikeinschen staatsvorm. De „loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics” van 16 Juli 1875 zegt in art. 6: Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages lus à la tribune par un ministre. Les ministres ont leur

¹⁾ Senatus-consulte modificatif de la Constitution du 8 Sept. 1869 artt. 3 en 7.

²⁾ Art. 2 van hetzelfde Senatus-consult.

³⁾ Art. 13: L'Empereur est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel.

entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent". Van den minister-kamerlid wordt dus niet gesproken, en, daar de »loi constitutionnelle sur l'organisation des pouvoirs publics" van 25 Febr. 1875 van geene incompatibiliteiten gewaagt, is de vraag der vereenigbaarheid geheel aan de gewone wet overglaten. Eene kieswet van 30 November van hetzelfde jaar ¹⁾ lost deze quaestie op door de vereniging van een bezoldigd rijksambt met de hoedanigheid van afgevaardigde onvereenigbaar te verklaren, doch daarvan uit te zonderen het ambt van minister en eenige andere. Voorts wordt bij deze wet bepaald, dat een afgevaardigde, tot minister benoemd zijnde, zich niet aan eene herkiezing behoeft te onderwerpen. ²⁾

Eveneens hebben de ministers toegang tot het lid-

¹⁾ Loi organique sur l'élection des députés du 30 Nov. 1875 art. 8: L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'état est incompatible avec le mandat de député. — En conséquence tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours, qui suivront les vérifications des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. — Sont exceptées des dispositions qui précèdent les fonctions de Ministre etc.

²⁾ Art. 11 dier wet van 30 November: Tout député nommé à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation, mais il peut être réélu, si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. — Les députés nommés Ministres ou Sous-secrétaires d'Etat ne sont pas soumis à la réélection.

maatschap van den senaat ¹⁾ en een senator behoeft zich niet aan eene herkiezing te onderwerpen, wanneer hem het ministerschap ten deel valt.

Iedere belemmering, welke aan de volledige werking van het parlementaire stelsel in den weg zou kunnen staan, is dus nu weggenomen, en heeft dit stelsel, hoewel als eene »confusion des pouvoirs" nog vaak bestreden, ten laatste de overwinning behaald op de trias politica, welke de eerste republiek met zooveel overtuiging had omhelsd.

De aanstelling van ministers zonder portefeuille, die leden zijnde van het Parlement, de kabinetsministers in de beraadslagingen bijstaan, is sinds 1868 geen gebruik meer. De president kan uit het Parlement ondersecretarissen kiezen, die onmiddellijk ondergeschikt zijn aan de chefs der departementen van algemeen bestuur. Waren zij tusschen de jaren 1877 en 1885 meestal van 5 tot 7 in getal, tegenwoordig treft men er slechts één meer aan en wel bij het departement van Koloniën ²⁾

De Chambre des députés ziet natuurlijk het grootste aantal der ministers uit haar midden genomen. Terwijl het kabinet uit 10 leden bestaat, hebben in den regel slechts 2 of 3 zitting in den Senaat. De ministers van oorlog en marine worden tegenwoordig ook altijd

¹⁾ Loi organique sur l'élection des sénateurs du 2 avril 1875. Art. 20. noemt de incompatibilitèiten op, onder welke niet de ministers.

²⁾ Zie Dupriez op. cit. II p. 334.

uit het Parlement genomen. In 1886 heeft het zich als bijzonderheid voorgedaan, dat aan een niet-kamerlid de portefeuille van Buitenlandsche Zaken werd opgedragen, doch deze extraneus haastte zich weldra een mandaat der kiezers machtig te worden.

Vormt in Engeland en België de vereenzelviging van het ministerschap en het kamerlidmaatschap eene krachtige regeering door de meerderheid, in Frankrijk heeft zij het parlementarisme in zijn slechtsten vorm in het leven geroepen. De President der Republiek is niet bij machte, en de ministers zijn het in zijnen naam ook niet, aan het drijven der partijen eenigermate paal en perk te stellen. ¹⁾ Sinds Mac-Mahon daartoe eene poging deed, welke mislukte, hebben diens opvolgers het niet meer beproefd. «Il (de president) a érigé son indifférence en devoir. Il a établi en principe qu'il était fait pour signer les résolutions des chambres et mis son courage à contempler les maux du pays sans en paraître ému. Il s'est retiré des affaires publiques dans le premier poste de l'État.» ²⁾ Verschijnen de ministers in Engeland en België in het Parlement zoowel in hunne hoedanigheid van vertegenwoordigers

¹⁾ De President heeft geen recht van veto over de wetsvoorstellen, evenmin het recht de Kamer der afgevaardigden te ontbinden dan met toestemming van den Senaat.

²⁾ «La République en 1883» par *** in de Revue des deux mondes van 1 Febr. 1883.

der hooge regeering als van leden van eene der beide Kamers, in Frankrijk kan men in hen slechts zien de gedelegeerden der meerderheid gehouden de bevelen van hen, uit wier midden zij voortkomen, op te volgen of heen te gaan. Zij mochten gehoorzame dienaren zijn die «dans la hiérarchie de la soumission sont placés au sommet pour obéir à tout le monde. 1)

De ministers, wier kracht in het parlementaire stelsel gelegen is in de voortdurende medewerking van eene aaneengesloten meerderheid der vertegenwoordiging, welke hun het bestuur in handen heeft gegeven, kunnen in Frankrijk slechts steun vinden in een samengaan van partijen, wier onderlinge veten den ministers alle zekerheid ontnemt van eene eenigzins duurzame werkkring.

Heeft de intieme verhouding van den minister tot het Parlement in Engeland en België de strekking de positie van het kabinet te versterken, in Frankrijk in zijn republikeinsehen staatsvorm niet in het bezit van een voldoende tegenwicht tegenover de macht der vertegenwoordiging, leidt zij, door gemis van eene onontbeerlijke parlementaire organisatie, schier tot machteloosheid der regeering.

1) »La République en 1883'' p. 578.

HOOFDSTUK II.

N E D E R L A N D.

§ 1. Geschiedkundig overzicht der grondwettelijke bepalingen.

De revolutie op het einde der voorgaande eeuw heeft ook hier, evenals in Frankrijk, de leer der trias politica in de hernieuwde inrichting van den staat doen huldigen. Geheel in overeenstemming met de Fransche constitutie van 1795, welke de uitoefening van elk bezoldigd staatsambt onvereenigbaar verklaart met het lidmaatschap der vertegenwoordiging, luidt art 34 der staatsregeling van 1798: »Zij, die ambten of bedieningen van 's lands wege bekleeden, worden daarvan ontslagen zoodra zij als leden van dit (vertegenwoordigend) lichaam zitting nemen. Gedurende den tijd hunner zittinge, wordt een ander in hunne plaats aangesteld door diegenen, aan welke de begeving staat dier ambten of bedieningen.» Ook kunnen de leden van het Vertegenwoordigend lichaam bij de benoeming der acht agenten niet in aanmerking komen, want het volgende artikel bepaalt: »Aan geen der leden van dit Lichaam wordt,

gedurende den tijd zijner zitting, eenig ambt of bediening opgedragen". Evenals onder het Directoire moeten de Ministers beschouwen als bloote dienaren van het Uitvoerend bewind, nagenoeg zonder aanraking met de vertegenwoordiging.

De Staatsregeling van 1805 bestendigde deze onverenigbaarheid, doch alleen ten aanzien van eenige categoriën hooge ambtenaren, waaronder ook de »Secretarissen van Staat" begrepen zijn. ¹⁾

De Constitutie van 1806 geeft eene dergelijke bepaling en sluit de »Ministers van Staat" van het lidmaatschap der vergadering van Hun Hoog Mogende uit. ²⁾

Blijkens zijne Schets ³⁾ was van Hogendorp geen voor-

¹⁾ Staatsregeling van 1805 art. 25: De leden van de departementale besturen, de *Secretarissen van Staat*, de leden van den Staatsraad, van den Raad van financiën en van de Gerechtshoven, vermogen geen zitting te nemen in de vergadering van Hun Hoog Mogende, dan na alvorens afstand te hebben gedaan van de Posten, welke zij bij hunne benoeming bekleedden.

²⁾ Constitutie van 1806 art. 53: De leden van Hun Hoog Mogende mogen tegelijkertijd noch „*Minister van Staat*", noch effectieve leden van den Staatsraad, noch van eenig nationaal Collegie, noch leden van een Departementaal bestuur, Raad van Financiën of eenig Gerechtshof zijn, noch te gelijkertijd een der voornamste comptabele of andere hooge ambten bekleeden.

³⁾ Schets art. 38: Alle leden van de vergadering der Staten-Generaal kunnen tevens Raadpensionaris, hoofd van een ministrieel departement, Staatsraad, Gezant buiten 's lands, Groot officier van het huis van den Vorst, Lid van eene Provinciale Staatsvergadering, lid of minister van een der hooge Gerechtshoven, lid van een Provinciaal Gerechtshof en Staf-officier op de vloot en in de armee zijn.

stander van dat stelsel van uitsluiting; hij vond, dat iedereen tot het lidmaatschap der vertegenwoordiging moest kunnen toegelaten worden. Daar deze liberaliteit geheel streed met hetgeen tot dusverre als het beste was aangenomen, vond hij het gewenscht de vereenigbaarheid van bepaalde waardigheden, zooals voor die van minister, te constateeren. De commissie, welke de grondwet van 1814 voorbereidde, was het in hoofdzaak met hem eens. Dienovereenkomstig vindt men in deze grondwet geene algemeene uitsluiting van bezoldigde staatsdienaren, doch alleen van enkele genoemde ambtenaren, onder wie niet de ministers. ¹⁾ Dat men zich die vereeniging van het ministerschap en het kamerlidchap hoogstens als een toeval heeft voorgesteld, is op te maken uit hetgeen onmiddellijk voorafgaat, namelijk het voorschrift, dat de kiezers verplicht hunne afgevaardigden te zoeken onder de ingezetenen van hunne provincie. Uit dit laatste voorschrift, dat niet geheel los is van den ouden federalistischen geest, en daarom alleen al zich tegen de cumulatie verzet, volgt, dat een minister geen mandaat kan ontvangen dan uit handen van hen, die kiezers zijn in de provincie, waar de zetel der regeering is gevestigd. Bovendien zoude een afgevaardigde, uit een ander gewest afkomstig, wanneer hij het ministerambt aanvaardde, bij de eerstkomende ver-

¹⁾ Grondwet 1814 art. 60: al. 4. Geene der andere hooge ambtenaren zijn van die benoeming uitgesloten.

kiezing in zijn district niet meer in aanmerking kunnen komen voor eene herkiezing,

De redactie van ons tegenwoordig artikel 94 al. 1 hebben wij te danken aan de Commissie voor de grondwetsherkiezing van 1815, en art. 54 van de Charte constitutionnelle zal aan hare totstandkoming wel niet geheel vreemd zijn. In die Commissie kwam de vraag der vereenigbaarheid ter sprake. Het rapport door haar den 13 Juli 1815 aan den Koning uitgebracht, licht het voorgestelde artikel aldus toe: »Pour développer les motifs des projets de lois, pour faire connaître et apprécier les vues du gouvernement, pour faciliter les modifications utiles, les chefs des départements d'administration générale entreront dans l'une et l'autre Chambre des États-Généraux; mais cette faculté qui leur est accordée pour éclairer l'assemblée, ne leur donne pas le droit de concourir par leur vote aux résolutions qu'elle doit prendre.» ¹⁾ Deze toelichting laat dus de vraag der vereenigbaarheid vrij wel onaangeroerd en verdedigt alleen het recht der ministers de vergaderingen der Staten-Generaal bij te wonen en aan hare beraadslagingen deel te nemen, eene bevoegdheid, van welke de grondwet van 1814 niet spreekt. Vele leden der Commissie waren niet overtuigd van de zelfstandigheid der afgevaardigden tegenover de regeering,

¹⁾ cf. Raepsact: Journal p. 340.

en dit deed hen de vraag opwerpen: »si les ministres, qui ne seront pas membres des états, intervenant aux délibérations, devront sortir de la salle au moment où l'on recueillera les voix?» Op deze vraag, in rondvraag gebracht, staakten de stemmen. ¹⁾

De grondwet van 1815 legt in art. 81 hetzelfde beletsel aan de vereeniging in den weg als die van 1814 door haren eisch van ingezetenschap van de provincie, voor welke de afgevaardigde zitting heeft. Trouwens aan die vereeniging van het ambt van minister met het mandaat van afgevaardigde werd waarschijnlijk in de praktijk welhaast niet gedacht. Zij zou niet te rijmen zijn met de uiterst geretireerde houding, welke de regeering tegenover de Kamers meende te moeten innemen. De Koninklijke besluiten van 8 Juni 1820, 20 Januari 1830 en 17 Maart 1841 geven ons een inzicht in de verhouding dier beide machten. Deze besluiten, blijkbaar uitgaande van den regel dat elke gedachtenwisseling verboden is, geven den ministers verlot bij hunne werkzaamheden eenige voeling met de Kamers te houden. Het eerste veroorlooft den hoofden der departementen van algemeen bestuur, ten aanzien der ontwerpen van wet, met de afdeelingen der Kamers officieuse mededeelingen te wisselen, doch verbiedt hun eenige

¹⁾ cf. Mr. Thorbecke: «Aanteekeningen op de Grondwet» p. 264.

andere, hetzij officieuse, hetzij officieele mededeeling van de Kamers aan te nemen. Het derde besluit wijzigt dit eerste door op dat verbod twee uitzonderingen toe te staan: eene met opzicht tot aanvragen gesproken uit het onderzoek van geloofsbrieven van nieuw gekozen leden, de andere betrekkelijk toegezonden verzoekschriften. Het tweede besluit regelt de betrekking door den minister, belast met de ontwikkeling van Koninklijke voorstellen van wet, te onderhouden met de centrale afdeling en desnoods na machtiging met eene vergadering in Comité-generaal. Eene dergelijke verwijdering tusschen regeering en Staten-Generaal moest, het spreekt van zelf, belemmerend werken op den gang van zaken. Zij paste echter bij de persoonlijke regeering van Willem I.

De Grondwetsherziening van 1840, hoewel alleen aangevangen om de door de afscheiding van België noodzakelijk geworden veranderingen aan te brengen, heeft toch ook in de afdelingen aanleiding gegeven tot eene gedachtenwisseling over het al of niet wenschelijke der vereenigbaarheid. Vele leden achtten haar zeer ongewenscht, andere wilden haar juist in praktijk gebracht zien. Tot een praktisch resultaat kwam men niet.

De negenmannen vatten de quaestie aan. In hun voorstel tot grondwetsherziening van 9 Dec. 1844 ¹⁾ ontwerpen

¹⁾ artt. 66 en 67.

zij de volgende redaktie: »De Hoofden der Departementen van algemeen bestuur hebben zitting in de beide Kamers en eene raadgevende stem. De leden der Staten-Generaal kunnen niet tegelijk zijn Hoofden van departementen van algemeen bestuur, noch . . . etc.» De hand van Mr. Thorbecke is hier duidelijk merkbaar. In zijne »Aanteekeningen op de grondwet» had hij zich zeer beslist tegen de vereenigbaarheid verklaard: »men brenge zich de tweederlei tegengestelde roeping duidelijk voor den geest: die der Staten-Generaal, om, onafhankelijk van de regeermacht te onderzoeken en met haar mede te regeeren; die der ministers om van de regeermacht der Kroon, wier inzicht het hunne is, de hoofdorganen te zijn. Men vindt dan wellicht geen ambt in den staat, zoomin als het hunne, vereenigbaar met het lidmaatschap der Staten-Generaal.» ¹⁾ In de Memorie van toelichting van het voorstel vindt men de gedachten-gang dezer woorden terug. In de afdeelingen echter loopen de meeningen zeer uiteen: sommigen wilden de uitsluiting alleen toepassen voor de Eerste niet voor de Tweede Kamer en dan de verplichting opleggen, bij de aanvaarding van het ministerambt, zich aan eene herkiezing te onderwerpen; m. a. w. men wilde de vraag ter beantwoording aan de kiezers overlaten; vandaar de uitsluiting ten aanzien der Eerste Kamer.

¹⁾ Aanteekeningen p. 265.

Deze wensch was al zeer vreemd; terwijl men aan den eenen kant de kiezers in de gelegenheid stelde over het al of niet wenschelijke der cumulatie te beslissen, ontnam men aan den anderen kant den Koning de bevoegdheid van zijne meening dienaangaande te doen blijken. — Vele leden wilden van geene verandering weten. De Memorie van beantwoording kent dezen laatsten de overwinning toe: »de aanmerking ten aanzien van ministers komt eenvoudig hierop neder, dat men de uitsluiting niet verkiest.»

In de 24 wetsontwerpen tot grondwetsherziening den 9en Maart 1848 ingediend, werden geene veranderingen voor ons van belang voorgesteld. Anders het ontwerp der gewijzigde grondwet door de staatscommissie van 17 Maart voorbereid. De invloed van Thorbecke is ook nu weder duidelijk te bespeuren. Volgens dit ontwerp toch hebben de ministers zitting in de beide Kamers en eene raadgevende stem, maar — waar het op aankomt — »de leden der Staten-Generaal kunnen niet tegelijk zijn hoofden der departementen van algemeen bestuur.» De beweegreden, welke tot deze onvereinigbaarheid heeft geleid, vindt men in het verslag dier commissie aan den Koning gedaan ter toelichting van het voorgestelde ontwerp. Het zegt: »de minister heeft als zoodanig plichten te vervullen wier betrachting met de bekleeding eener plaats in de volksvertegenwoordiging niet samengaat, niemand kan tegelijk aan de minister-

tafel en op de banken der afgevaardigden zitten." 1)

De regeering, welke na het ontslag der ministers Schimmelpenninck en Nepveu optrad, en de bekende 12 wetsontwerpen indiende, verschilde op dit punt met Mr. Thorbecke van meening. In haar voorstel art. 93 der grondwet aldus te laten luiden: „De Hoofden der ministriëele departementen hebben zitting in de beide Kamers. Zij hebben alleen eene raadgevende stem ten ware zij tot leden der vergadering mochten benoemd zijn" 2)—verklaarde zij zich uitdrukkelijk tegen de onverenigbaarheid, maar in de Memorie van toelichting erkende zij wel de noodzakelijkheid voor den afgevaardigde zich bij zijne intrede in het kabinet aan eene herkiezing te onderwerpen:" . . . de leden der Staten-Generaal, minister wordende, schijnen die onafhankelijkheid te verliezen, waarop de kiezer moet geacht worden te hebben gerekend. Eene nieuwe verkiezing kan alleen het recht der kiezers bevredigen." 3)

In de afdeelingen hebben de aanhangers van Thorbecke's opvatting zich tegen de vereenigbaarheid verzet, doch om redenen niet zoo zeer gelegen in de onderscheiden soort van werkring als wel in het eigenaardige standpunt dat een minister-afgevaardigde in eene weinig talrijke volksvertegenwoordiging inneemt.

1) Handelingen over de herziening der grondwet I p. 214.

2) Handelingen I p. 334.

3) Handelingen I. p. 347.

Dit bezwaar werd echter niet algemeen gedeeld en er waren zelfs leden, die, vooral ook met het oog op Engeland en de wijze, waarop men daar den constitutioneelen regeeringsvorm begrijpt, het lidmaatschap van eene der Kamers een onmisbaar vereischte voor ieder hoofd van een ministrieel departement achtten. ¹⁾

De regeering liet zich door geene bezwaren van hare oorspronkelijke meening afbrengen. Zij wilde de uitsluiting beperken tot het »volstrekt onvermijdelijke». Ook bij het tweede afdeelingsonderzoek, dat de wetsontwerpen ondergingen, verzet een aantal leden zich tegen het voorgestelde artikel, en meent, dat de vereeniging moet leiden tot eene wanverhouding tusschen de ministers onderling: »men behoeft zich slechts het geval voor den geest te brengen, dat onderscheidene hoofden van ministriele departementen het lidmaatschap van eene der Kamers bekleeden, en dat daarin dan over eene algemeene staatsbegrooting gehandeld wordt, om zich te overtuigen, dat uit de vervulling der dubbele betrekking moeielijkheden en verkeerde gevolgen kunnen voortspruiten». ²⁾

Eveneens in de afdeelingen der dubbele Kamer geven verscheidene leden hunne ontevredenheid te kennen met het voorstel der regeering. Wat deze daarop ant-

¹⁾ Voorloopig verslag der Commissie van Rapporteurs Hand I p. 464.

²⁾ Algemeen verslag van de Commissie van Rapporteurs uitgebracht in de zitting van 9 Aug. 1848. Hand. I p. 600.

woordt, wordt terecht door Prof. Buys ¹⁾ als „onhoudbaar” gekenschetst. „De benoeming van ministers” zegt zij „tot leden der Kamer zal bij ons wel geen regel worden, maar er zijn oogenblikken dat zoodanige benoeming in constitutioneele staten eene zedelijke kracht aan de regeering geeft, welke op geene andere wijze is te verkrijgen en soms tot handhaving van het algemeen belang onontbeerlijk is.” ²⁾ Eene dergelijke krachtelooze verdediging zal bij de leden der Staten-Generaal wel niet veel indruk gemaakt hebben. Een minister, die zijne zedelijke kracht alleen kan putten uit den aanhang van een enkel district, heeft zeker het hoogste peil van zedelijke zwakheid als regeeringspersoon bereikt.

Wonderlijk genoeg met het oog op de vele tegenstanders der vereenigbaarheid, die zich in de afdeelingen als zoodanig deden kennen, is dit onderwerp bij de beraadslagingen in de Kamers ternauwernood aangeroerd. Het voorstel der direkte verkiezingen en der samenstelling van de Eerste Kamer hebben bij de behandeling van dit wetsontwerp alle aandacht zoo tot zich getrokken, dat voor andere vragen slechts weinig ruimte is overgebleven. De Heer Uytwerf Sterling had de ministers van het lidmaatschap der Kamers willen uitsluiten, maar vooral de Heer Nedermeijer van Rosenthal verdedigde krachtig hunne uitsluiting. Deze af-

¹⁾ Buys, De grondwet I. p. 527, 528.

²⁾ Handelingen III p. 92.

gevaardigde erkende, dat in de groote staten met eene talrijke vertegenwoordiging, welke in twee groote partijen is verdeeld en waar de minister opgaat in de partij, dat daar de vereeniging wenschelijk kon zijn, maar dat in een land als het onze met een gering aantal vertegenwoordigers, waar een stem meer of minder van belang is, de 9 à 10 ministeriëele stemmen een groot getal vertegenwoordigden. Dat dit ook het nadeel heeft, dat daardoor misschien eene wenschelijke vermindering van departementen wordt vertraagd. De minister ziet als zoodanig uit een ander oogpunt dan de vertegenwoordiger en kan dus bij de vaststelling der begrooting van uitgaven niet voldoende het belang van het volk, de belastingschuldigen, in het oog houden. ¹⁾ De minister van Justitie antwoordde hierop, dat het raadzaam was de vraag aan de kiezers over te laten bij de herkiezing: »Wanneer nu een lid der Kamer, tot minister benoemd zijnde, door de kiescollegiën herkozen wordt, dan volgt daaruit, niet dat de regeering die twee betrekkingen vereenigd heeft, maar dat de kiescollegiën zich geheel en volkomen aan het stelsel van dien minister hechten, dat zij verlangen dat hij, als lid der Kamer, zijne stem zal geven aan hetgeen hij als minister voorstaat” ²⁾ Dit antwoord staat blijkbaar slechts in verband met het laatste bezwaar van

¹⁾ Handelingen II p. 340.

²⁾ Handelingen II p. 341, 342.

den Heer Nedermeijer, en zal dezen afgevaardigde zeker niet zeer bevredigd hebben. Immers, terwijl het dit kamerlid juist te doen was om de vrijheid der kiezers te beperken, toont de minister aan niet *waarom* maar *dat* in zijn voorstel die vrijheid zal gehandhaafd worden.

Bij de Grondwetsherziening van 1887 is de vraag weder ter sprake gekomen. Nadat de heer van Houten bij amendement had weten te bewerken, dat de minister-afgevaardigde de schadeloosstelling, den vertegenwoordiger toegelegd, niet zoude genieten, stelde hij nu in vereeniging met de Heeren van Kerkwijk en Schaepman een amendement voor, dat de strekking had voor de ministers eene uitzondering te maken op het voorschrift van art. 91 al. ult. der Grondwet, dat eene herkiezing eischt voor het kamerlid, die eene bezoldigde staatsbetrekking aanvaardt. De mogelijkheid der cumulatie was op dat oogenblik reeds gehandhaafd en had zelfs geen debat uitgelokt. Dit amendement zou dan ook voor ons niet zoozeer van belang zijn, als niet het doel, dat de voorstellers — tot wie Mr. de Savornin Lohman slechts door toeval niet behoorde — met deze voordracht hadden, juist geweest was de vereeniging van het ministerschap met het lidmaatschap der Staten-Generaal aanlokkelijker te maken. Die afgevaardigden betreurden het, dat de cumulatie der genoemde hoedanigheden in ons staatsleven nog steeds geen vasten voet had kunnen verkrijgen.

Daarom wilden zij door de voor den minister gunstige bepaling, in hun amendement neergelegd, trachten uit te lokken, dat men van de vereenigbaarheid, reeds sedert 1815 in de grondwet uitgesproken, in de toekomst gebruik zou maken. Zij wilden dus hetzelfde als art. 11 der wet van 30 November 1875 voor de leden der *Chambre des députés* in Frankrijk vaststelt.

In de Zittingen van 20, 21 en 22 April werden de beraadslagingen over dit amendement gevoerd; zij hadden een negatief resultaat, doordat het voorstel met 48 tegen 20 stemmen werd verworpen. De discussie was zeer belangrijk, hoewel eenigzins verward. De overwegingen, welke de leden, die aan de debatten deelnamen, tot hunne stem leidden, waren tweederlei: deels betroffen zij alleen den zin der woorden van het amendement, namelijk de uitzondering, voor de optredende ministers gemaakt, op de algemeene verplichting van het kamerlid zich bij de aanvaarding van een bezoldigd staatsambt aan eene herkiesing te onderwerpen; deels zien zij op het einddoel, dat de voorstellers met de inlassching dier uitzondering zich voorstelden te zullen bereiken. De direkte uitwerking der voorgestelde wijziging, en de gevolgen, welke zij zal kunnen hebben, zijn bij de beschouwingen niet voldoende onderscheiden. Wij moeten toch uiteen houden. De vraag of een kamerlid, wanneer hem de leiding van een der departementen van algemeen bestuur wordt opgedragen,

zijn mandaat moet nederleggen en zich aan eene herkiezing heeft te onderwerpen, staat wel in verband met de vraag of een minister tevens afgevaardigde zal zijn, maar blijft niettemin eene vraag op zich zelve. In Frankrijk zijn beide vragen tegelijkertijd, in 1875, opgelost, de eerste in ontkennenden, de tweede in bevestigenden zin. In Engeland heeft de act. 6 Anne c. 7, alleen de eerste bevestigd, de law of convention de tweede. Ten onzent wordt de eerste vraag voor de eerste maal door de Grondwet van 1848 in denzelfden zin beslist, en, wat de tweede aangaat, heeft de praktijk haar ontkennend beantwoord. Er valt dus groote verscheidenheid te dien aanzien op te merken: in Nederland wordt op beide punten juist het omgekeerde aange troffen van wat men in Frankrijk aangenomen ziet.

Valt de bespreking der herkiezingsplicht niet in het kader van dit opstel, de belangrijke redevoeringen voor en tegen het amendement—van Houten c.s. uitgesproken, zijn voor ons van zeer groot belang voorzoooverre zij gediend hebben om de vereenigbaarheid of onvereenigbaarheid der verplichtingen van den minister en het kamerlid te bepleiten, of wel om tot aanbeveling te strekken van een parlementaire stelsel zooals men dat in Engeland en België aantreft: het z.g. parlementaire regeerings-systeem. Eene afzonderlijke § moge hieraan gewijd zijn.

**§ 2. De gevolgen der vereeniging van het Minister-
ambt met het mandaat van volksvertegenwoordiger.**

De Grondwet regelt in hoofdlijnen de betrekkingen tusschen regeering en vertegenwoordiging, aan beide geeft zij bevoegdheden, aan beide legt zij verplichtingen op. Door uit te spreken, dat de minister tevens afgevaardigde kan zijn, erkent zij, dat alle die bevoegdheden en verplichtingen in één persoon kunnen vereenigd worden. Terwijl zij dus deze vereenigbaarheid erkent, ontkent zij die voor leden van den Raad van State, den Hoogen Raad, de Rekenkamer en voor den Commissaris der Koningin. Tevens stelt zij het geval, dat er bedieningen zijn, welke uitoefening niet samengaat met het vervullen der plichten van een afgevaardigde en laat aan de wet over dit bezwaar op te heffen. De Grondwet voorziet dus de mogelijkheid, dat de werkring van een ambtenaar niet kan samengaan met dien van vertegenwoordiger des volks. Den werkring van minister acht zij daar niet onder te behooren. Het is de vraag der incompatibiliteiten. «La question

des incompatibilités parlementaires, c'est le coeur même de la Constitution.» Schuilt in deze woorden van Bastiat wel eenige overdrijving, het is zonder twijfel van enorm belang, dat bij de Grondwet of wet regelen gesteld worden, welke ten doel hebben het innerlijk gehalte der vertegenwoordiging te verhoogen.

De Heer van Idsinga ¹⁾ geeft drieërlei gronden, waarop men het lidmaatschap der Staten-Generaal onverenigbaar kan achten met zekere ambten: 1^o. omdat de vervulling van het ambt het moeielijk maakt een goed lid der vertegenwoordiging te zijn; 2^o. omdat omgekeerd het lidmaatschap belet, dat de ambtsplichten naar eisch worden betracht; 3^o. omdat eene of andere functie, bij de verkiezing zelve waargenomen, volkomen onpartijdigheid eischt. Geeft deze onderscheiding wel geene scherpe grenslijnen tusschen den eersten en tweeden grond, wij kunnen haar toch gebruiken, om, wanneer wij de waardigheden van minister en afgevaardigde naast elkander leggen, haren onderscheiden aard en natuurlijke onverenigbaarheid duidelijk te doen uitkomen. Den derden grond kunnen wij onbesproken laten.

De werkzaamheden van den minister zijn ontzachtlijk uitgebreid; hij is tegelijk administrateur en politieke

¹⁾ J. W. H. M. Van Idsinga: Geschiedenis en beginselen van art. 91 onzer Grondwet. Proefschrift, Leiden 1880.

persoonlijkheid. In de eerste hoedanigheid rust op hem eene zware taak door de ten onzent betrekkelijk nog sterke centralisatie van bestuur. In Engeland is de minister niet alleen door het stelsel van selfgovernment van vele beslommeringen ontlast, maar hij is ook niet aansprakelijk voor de handelingen zijner ondergeschikte ambtenaren. Voor een inbreuk op de rechten van een ander bij de uitoefening van zijne bediening gemaakt, staat de ambtenaar voor den gewonen rechter terecht, hij wordt steeds geacht zijn onrechtmatige daad verricht te hebben uit vrijen wil, hij kan zich niet beroepen op het bevel van zijn chef.¹⁾ Voor wat de corporaties, de zelfbesturende lichamen, doen, is de minister evenmin verantwoording schuldig. Dit principe ontheft hem van eene tijdroovende administratieve bemoeiing en verantwoordelijkheid. Alleen de arbeid, welken de Nederlandsche minister buiten de Kamers heeft te verrichten, eischt van hem eene groote werkracht. Het gevolg is dan ook, dat hij zich enkel bij zeer belangrijke debatten en bij beraadslagingen, welke zijn departement raken, zich aan de regeeringstafel vertoont, en in den regel niet aarzelt zich na afloop daarvan in zijn bureau weder terug te trekken. Moeielijk kan men zich dan ook eene bediening denken, welke

¹⁾ Cf. Dicey: The law of the Constitution. Ch. 12 p 306, die aan dezen typisch Britschen toestand een belangwekkend hoofdstuk wijdt.

zoo weinig tijd overlaat voor de waarneming van andere bezigheden.

De plicht van den afgevaardigde is de natie te vertegenwoordigen, voor hare belangen te zorgen zooverre dat in zijn vermogen staat. Deze taak volvoert hij in de vergaderingen der Staten-Generaal. Wil hij zijn mandaat naar behooren vervullen, dan is het Binnenhof het grootste gedeelte van het jaar zijn dagelijksch verblijf. Ook het bedrijf der afdeelingen heeft hij niet te verwaarloozen. Hoe moet hij nu, indien hij tevens chef eener afdeeling van openbaar bestuur is, dat alles behoorlijk vervullen?

Doch niet alleen de tijd maar ook de gelegenheid ontbreekt den minister de functie van afgevaardigde te vervullen. Wanneer hij in de Kamers verschijnt, is het hoofdzakelijk om de door hem ingediende wetsontwerpen te verdedigen en aan het oordeel der leden te onderwerpen. Is de minister zelf lid van een dier lichamen, is hij feitelijk van dat oordeel uitgesloten, deelt hij niet in het grondwettig recht tot welks uitoefening de Staten-Generaal samen komen. »Kan de minister als zoodanig tegelijk ontwerpen van regeeringswege voorstellen en ze als vertegenwoordiger beoordeelen» vraagt Mr. Thorbecke. ¹⁾ Mr. van Houten noemt deze vraag eene aardigheid, welke bij een debat in een weinig nadenkende vergadering beter op hare plaats zou zijn:

¹⁾ Thorbecke. Bijdrage p 56.

«immers zou gelijke zwaarigheid verhinderen, dat ooit in eene vergadering een lid als voorsteller, voorzitter of rapporteur optrad?» Deze vergelijking doet vermoeden, dat de Heer van Houten de woorden «als zoodanig» heeft over het hoofd gezien. Een minister als zoodanig wil zeggen een minister als vertegenwoordiger der Kroon, van eene zelfstandige macht, wier verhouding tot de Staten-Generaal is «gelijk in een lichaam de leden.» Gesteld de Tweede Kamer maakt gebruik van haar recht een voorstel, aan haar initiatief ontleend, door leden uit haar midden te verdedigen bij de andere tak der vertegenwoordiging, zoude het dan niet vreemd zijn, indien deze leden in de mogelijkheid waren bij dien opdracht hun stem te voegen? In Engeland vermijdt men die ongerijmdheid doordat de minister daar zijne voorstellen indient in zijne hoedanigheid van lid van een der beide Huizen, en dus in dezelfde betrekking voorstelt en stemt.

Dat tweeslachtig standpunt treedt in een helder licht bij het indienen van belastingwetten en de begrooting van uitgaven, wanneer de minister aan de afgevaardigden vraagt de gelden noodig voor de staatshuishouding. Wat als hij zelf de belastingschuldigen vertegenwoordigt? Heeft hij van hen een blanco crediet? De Heer Baart de la Faille ¹⁾ acht dit geen bezwaar;

¹⁾ R. D. Baart de la Faille: Beschouwingen over art. 89 der Grondwet, Proefschrift. Groningen, 1867.

immers »hij mag, als minister, niet meer eischen dan het noodige, als vertegenwoordiger niet minder toestaan; wat hij noodig keurt, dat zal hij vragen, daarvoor zal hij stemmen, onverschillig of hij minister of afgevaardigde of beide tegelijk is.» Deze oplossing laat het bezwaar geheel onaangeroerd; immers de moeielijkheid is juist daarin gelegen, dat hij, die bepaalt wat noodig is, en degene die daaraan zijne toestemming geeft, dezelfde persoon zijn. De minister staat hier beslist tegenover het kamerlid. Zij zijn niet antagonisten maar vertegenwoordigers van afzonderlijke leden van hetzelfde organisme. Zelfs in Engeland erkent men hier eene macht buiten het Parlement: de invoering of verhooging van eene belasting moet uitgaan van de Kroon. Onze Grondwet is ook zeer duidelijk: de Kroon vraagt, de Staten-Generaal geven of weigeren. Nu kan men tegenwerpen: de Grondwet geeft de beslissing niet aan de leden persoonlijk, maar aan de Staten-Generaal als geheel; doch de beslissing der Kamers is niet anders dan de som der beslissingen harer leden. Zijn er dus individueele uitspraken bij, welke men onzuiver zou kunnen noemen, dan lijdt de eindbeslissing aan hetzelfde gebrek.

Het lidmaatschap der Staten-Generaal brengt den minister, vooral den »Fachminister,» in eene scheeve verhouding tegenover zijne kiezers. Wij weten wel, dat het kamerlid het geheele land vertegenwoordigt, doch

dit is theorie, om welke de praktijk zich vaak niet veel gelegen laat liggen. De belangen zijner committenten bedreigen de onbevangenheid van het hoofd van een departement, inzonderheid van een departement van Waterstaat of Financiën.

De minister-afgevaardigde mag stemmen. Maakt hij deel uit van een coalitie-ministerie, zooals herhaaldelijk voorkomt, dan zal hij, om zijne beginselen niet te verzaken, vaak gedwongen zijn zich van stemming over voorstellen van een ambtgenoot te onthouden.

De afgevaardigde heeft, met inachtneming van het Reglement van Orde, het recht van amendement. Hoe moet hij, minister zijnde, dat recht uitoefenen. wanneer het geldt een voorstel der regeering. Hij zal er dan wel geen gebruik van maken, al kan hij met een voordracht van een ambtgenoot niet geheel medegaan. Alleen in geval van parlementaire initiatief, waarvan echter nagenoeg geen gebruik gemaakt wordt, komt het hem te stude en kan dit recht zeker zeer groote diensten bewijzen.

Voor het lidmaatschap eener parlementaire enquête-commissie over regeeringsdaden is de minister-afgevaardigde zeker ook een weinig geschikt element.

Kortom, al zijn de Staten-Generaal niet meer een zuiver controleerend lichaam te noemen, de bevoegdheden, welke de Grondwet hun toekent, hebben toch nagenoeg alle ten doel contrôle op de Regeering uit te

oefenen. Maar dan is het ongerijmd, dat de Grondwet de mogelijkheid toelaat, dat een aantal leden van dat lichaam, aan welks samenstelling zij zooveel zorg besteedt, à priori niet in staat zijn die bevoegdheden uit te oefenen. En dit bezwaar is natuurlijk des te belangrijker naarmate het aantal van dergelijke leden in verhouding tot het geheel in getalsterkte grooter is.

Waar nu de minister geen tijd en gelegenheid kan vinden zijne plichten van vertegenwoordiger nauwgezet te vervullen, en waar de afgevaardigde, die zijn opdracht niet verwaarloost, niet in staat is de werkzaamheden van hoofd van een departement van algemeen bestuur naar behooren waar te nemen, moet de vereeniging van beide waardigheden aan eene van beide of aan beide functiën nadeel toebrengen. Daar de bezigheden van den minister het minst verwaarloozing dulden, moet het gevolg zijn, dat het lidmaatschap der Staten-Generaal het meeste lijdt, zelfs een sinecure wordt. Niet alleen de redenen, welke leiden tot het begrijpen van een ambt onder de „incompatibilités légales”, maar ook, en vooral, die, welke aangevoerd worden om de deugdelijkheid der vertegenwoordiging te verhoogen en dus de „incompatibilités constitutionnelles” daarstellen,— ook die redenen hebben zeker dezelfde waarde, wanneer zij het ministersambt met uitsluiting uit de Staten-Generaal treffen. De grondwetgever heeft echter voor die redenen geen oor gehad; trouwens uitsluitingen tot ver-

betering van het ghalte der vertegenwoordiging, heeft hij niet noodig geacht te geven. Te dien aanzien heerscht het stelsel van volkomen vrije verkiezing, tenzij men wil uitzonderen het voorschrift, dat de vereeniging van het lidmaatschap der Eerste Kamer met dat der Tweede verbiedt.

Zal de Grondwet ten aanzien van het ambt van minister een goed stelsel huldigen, moeten er wel deugdelijke argumenten zijn om de vereenigbaarheid te rechtvaardigen van wat uit den aard zoo weinig bijeen behoort.

Men kan onderscheiden twee vormen, waarin de vereeniging van het ministersambt met het lidmaatschap der Staten-Generaal zich kan voordoen, namelijk de vereeniging bij uitzondering en die als regel. De eerste is de vereeniging zonder meer, de cumulatie »sans conséquence”, welke als politiek verschijnsel van niet zooveel belang is en slechts stof oplevert tot opmerkingen aangaande incompatibiliteit, zoo juist gemaakt. Eene dusdanige is de cumulatie ten onzent, de weinige malen, dat zij voorkwam, steeds geweest.

De tweede vorm is belangrijker en van zeer verre strekking. Wij hebben gezien hoe deze vereeniging als gebiedend voorschrift al sinds het begin der 18e eeuw in Engeland wordt gehuldigd, in België door de constitutioneele praktijk wordt voorgeschreven, en in

Frankrijk na vele lotswisselingen nu door de vertegenwoordiging als onbetwist noodzakelijk wordt beschouwd. Zoo ook in Italië. Eveneens in ons vaderland zijn er wel van tijd tot tijd stemmen opgegaan om te betogen, dat de aanneming van de vereeniging als regel een verblijdend verschijnsel zou zijn aan onzen politieken hemel. Het is, tenminste voor zooverre wij hebben kunnen nagaan, slechts Mr. S. van Houten, die zich haar tot een leidend beginsel heeft gemaakt. In zijne „Staatkundige Brieven” en talrijke verhandelingen in de „Vragen des Tijds” ¹⁾ komt hij er meer dan eens op terug en acht de bestaande verwaarloozing der vereeniging een hinderpaal voor onze politieke ontwikkeling. De Heer Franssen van de Putten drong er vele jaren geleden in de Tweede Kamer op aan met onze adat te dezen opzichte te breken, er op wijzende, dat de omgang van regeering en Kamers daardoor geschaad werd: „Wanneer men verhuist van deze plaats naar ginds, dan is het of er eene afscheiding tusschen U en de leden der Kamer is ingetreden. Men kan zich in de afdeelingen niet explicceeren op dien vertrouwelijken voet, dien dikwijls daar wordt aangeslagen. Dat wordt hoe langer hoe erger; maar men is weder twee of drie maanden hier terug, en de oude vertrouwelijke voet keert weer terug.” ²⁾

¹⁾ Zie inzonderheid „Halfweg” Vragen des Tijds 1878.

²⁾ Tweede Kamer: zitting van 30 November 1876.

Het amendement-van Houten c.s. bij de herziening van 1887 gaf aanleiding tot eene meer algemeene beschouwing. Naast den eersten voorsteller waren het vooral de afgevaardigden de Savornin Lohman en van Kerkwijk, die onze constitutioneele praktijk aan hunne afkeurende kritiek onderwierpen. De voornaamste argumenten, toen ter verdediging der cumulatie aangevoerd, zijn de volgende:

1^o. Wanneer een minister niet-afgevaardigde aftreedt, moet hij wachten, totdat, bij ontstane vacature, een distrikt hem als vertegenwoordiger wenscht af te vaardigen, zoodat de partij, wier hoofd hij is, zijne leiding een zekeren tijd moet missen. ¹⁾

2^o. Men moet erkennen, dat ieder minister eenvoudig afhankelijk is van de Kamer door de stemming over de begrooting. Zooals het nu staat, kan eene oppositie telkens een minister dwingen af te treden zonder zich dan zedelijk verplicht te voelen zelf op te treden. Dit zal niet gebeuren, wanneer het een parlementaire Kabinet betreft, d. w. z. wanneer het ministerie is samengesteld uit de hoofden eener meerderheid, die in de Kamers leiders der partij blijven. Immers bezorgt de oppositie dan der regeering eene nederlaag

¹⁾ Zitting van 20 April 1887: Handelingen der Tweede Kamer pag. 1381, rede van Mr. van Houten.

en treedt deze af, dan zijn hare hoofden aangewezen en verplicht de ledige zetels in te nemen. ¹⁾

3^o. Het mandaat van afgevaardigde is van minder wisselvallige natuur dan het ambt van minister. Men laat dus niet licht het eerste varen om het tweede te verkrijgen. Daarvan is het gevolg, dat de Koning bij het zoeken zijner raadslieden vaak zal stuiten op den onwil van hen, wien hij dien gunst wil bewijzen. ²⁾

De argumenten 1 en 3 kunnen wij samen nemen, want beide gaan uit van het geval, dat de ministers genomen zijn of worden uit de leden der Staten-Generaal. Het eerste, door den Heer van Houten bijgebracht, levert op het oog zeer zeker een gewichtig bezwaar op tegen de niet-cumulatie. De partijorganisatie wordt daardoor geschaad. Toch ontneemt de kennis van de praktijk aan dit bezwaar veel van zijne waarde. Immers de leden van het kabinet zijn hier te lande slechts bij uitzondering hoofden van parlementaire partijen, en wanneer wij immer tot de gewoonte komen in die hoofden de aangewezen raadslieden der Kroon te zien, dan is men genaderd tot het parlementaire regeeringsstelsel, zooals België dat heeft, en zal, evenals daar, de vereenigbaarheid wel niet in onbruik zijn gebleven. Het bezwaar vervalt dus, wanneer er een toestand

¹⁾ Zitting van 20 April 1887: Handelingen p. 1392, 1393, rede van Mr. de Savornin Lohman.

²⁾ Zitting van 20 April 1887: Handelingen p. 1390, rede van den Heer van Kerkwijk.

geboren wordt, waarin het zou kunnen gelden. De niet-vereeniging levert echter een ander ongemak op. De aftredende ministers komen plotseling buiten den parlementairen strijd te staan. Het is mogelijk, dat door hunne opvolgers of van de banken der Kamers zelve, hetzij direkt of indirekt, een blaam geworpen wordt op hun bestuur, zij zijn dan niet ter plaatse om zich daartegen te verdedigen. Voorts wordt eene wenschelijke voorlichting gemist bij ontwerpen door een nieuw optredend minister ingediend doch door diens voorganger voorbereid.

Ten aanzien van het derde argument, slechts dit: als in eene monarchie een vertegenwoordiger des volks er geen eer in stelt, wanneer hij in het belang des lands daartoe geroepen wordt, de Kroon als raadsman te dienen, en zich daaraan om eene dergelijke reden onttrekt, dan blijkt reeds daaruit, dat hij niet de vereischten bezit, welke men aan de waardigheid van minister mag stellen.

Wij komen nu tot het tweede argument door den Heer Lohman met kracht van woorden bijgebracht. Deze afgevaardigde verdedigt hier de vereeniging der beide waardigheden als het onbedriegelijk kenmerk van eene parlementaire regeering. Deze acht hij wenschelijk, want slechts onder hare heerschappij bestaat er een gevoel van politieke verantwoordelijkheid. Trouwens de strijd voor de cumulatie is een strijd

voor de parlementaire regering. Wij hebben dit reeds in de Inleiding opgemerkt. De wenschelijkheid der cumulatie, de wegcijfering van de bezwaren tegen de vereeniging van twee uit den aard onvereenigbare functiën, moet ten slotte afhangen van het oordeel over de parlementaire regering zelve.

In de Inleiding zeide ik reeds, waaruit zulk eene regering bestaat: uit de hoofden van de meerderheid der vertegenwoordiging, feitelijk door deze, in naam door den Koning aangewezen. Het is een stelsel, dat zich ontwikkeld heeft in het vertegenwoordigend stelsel door machtsuitbreiding van een orgaan in den staat ten koste van een ander.

De constitutioneele monarchie is eene beperkte monarchie, staande tusschen de absolute monarchie en de republiek. Twee organen, van vorst en volk, kenmerken dien tusschenvorm. De verhouding tusschen beide organen wordt in woorden gebracht in de Grondwet, doch gebrekkig. In de eerste zitting na de Grondwetsherziening van 1848 vroeg Mr. Groen van Prinsterer om toch uit te maken, welke hoofdtrekken voortaan het karakter van den Nederlandschen minister zouden zijn. Deze interpellatie werd echter door den minister van Justitie ontweken. En daarover kan men zich niet verwonderen. Staatsrechtelijke verhoudingen toch zijn ten slotte menschelijke verhoudingen, en deze worden in hoofdzaak door de natuur, niet door dwingende maatregelen bepaald.

De zucht naar macht is een ieder aangeboren en doet een zeker antagonisme ontstaan tusschen ieder individu of groep individuën en hen, die aan de bevrediging dier zucht in den weg staan. «Er is een antagonisme onafscheidelijk van elk gevoel van kracht, wanneer het zich bevindt tegenover de uitoefening van eenig gezag; het vertoont zich zoowel in staatsvergaderingen als op de openbare straat.» ¹⁾

Bestond dat antagonisme niet, dan zoude men zich eenen staat kunnen denken, bestuurd door twee organen met gelijke macht en gelijken invloed, samenwerkende tot het algemeen welzijn in de grootste eensgezindheid. Dit is onbestaanbaar, het eene orgaan zal zich boven het andere trachten te verheffen. «This is the portion of truth in the opinion of the ancients, revived by great authorities in our own time, that a balanced constitution is impossible. There is almost always a balance, but the scales never hang exactly even. Which of them preponderates, is not always apparent on the face of the political institutions There is in every constitution a strongest power — one which would gain the victory, if the compromises by which the constitution habitually works, were suspended, and there came a trial of strength.» ²⁾

De macht, welke zich sterker voelt dan de andere,

¹⁾ Bosscha: Kroon en Ministers, p. 101.

²⁾ J. Stuart Mill: „Considerations on representative government,” p. 86, 87.

wil van hare kracht doen blijken. Dit is de geschiedenis van alle constitutioneele rijken, en het zoude ijdel zijn die natuurwet door voorschriften te willen tegengaan.

Welke van beide organen in de constitutioneele monarchie, de Kroon of de volksvertegenwoordiging, de overhand krijgt, hangt derhalve af van omstandigheden. Ten onzent vindt men geene volstreckte overheersching van eene van beide. Men schijnt een middenweg te bewandelen; wij hebben eene gematigde parlementaire overheersching, welke der Kroon, voor hare persoon, een aanzienlijk deel in de staatswerkzaamheden heeft overgelaten. In het benoemen harer raadsliden is zij vrij, het grondwettig artikel, dat dit recht waarborgt, komt tot zijn vol recht. Toch geeft het parlement beslist aan, in welke richting het verlangt dat de regeering zal gestuurd worden, vaak welke vragen zij zal oplossen; het geeft dus aan de beginselen, naar welke de Kroon hare keuze moet richten. En dit is natuurlijk. Waar twee organen in den staat, niet onderworpen aan hooger gezag, rechtens zooveel macht hebben, dat elk op zich zelf de werkzaamheid van het ander kan beletten, moet tusschen die organen harmonie van denkbeelden bestaan. In gewone omstandigheden hebben onze Staten-Generaal steeds vermeden verder hunnen invloed op de Kroon te doen gelden. Zij eischen voor zich niet de alleenheerschappij, zooals het Engelsche Parlement doet. Zij eerbiedigen de

woorden van Thorbecke: »De constitutioneele monarchie kent éenen absoluten wil niet; zij bestaat in een verband van elkander wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid samen te werken tot eene wetgeving en een bestuur, die aan de eischen van een juist, rechtvaardig nationaal verstand beantwoordt. 1) De Nederlandsche minister vertegenwoordigt in waarheid de Kroon als zelfstandige macht. De Kroon voelt zich vrij hem te kiezen uit de leden der Kamers of niet, de Staten-Generaal oefenen hier geen pressie uit. Toch zijn er, die dat anders zouden willen, en begeerig de oogen wenden naar het voorbeeld van Engeland en België.

Welke zijn de redenen, die naar eene parlementaire regeering doen verlangen, en aangevoerd worden door de voorstanders ter aanbeveling der vereeniging van het ministerschap met het mandaat van vertegenwoordiger? Deze vraag brengt ons vanzelf op het bovengenoemde argument van Mr. Lohman, die eene parlementaire regeering wenscht om het verantwoordelijkheidsgevoel der afgevaardigden te verhoogen.

Zeer zeker is de partij, die een ministerie ten val brengt in het Engelsche stelsel verplicht voor de vorming van het opvolgend kabinet te zorgen. Maar in Frankrijk en Italië, waar men ook parlementaire

1) Thorbecke: Narede.

regeeringen geregeld ziet optreden, vindt men echter het minst mogelijk besef van verantwoordelijkheid en de veelvuldigste wisselingen van ministerieën. Dat plichtbesef der afgevaardigden is dan ook niet een eigenschap van het parlementaire regeeringssysteem maar van eene zekere partij-organisatie en partij-discipline. Bestaan er slechts twee partijen in de vertegenwoordiging, beteekent de val van een, dat de meerderheid zich verplaatst heeft; de oppositie geeft met hare stem te kennen, dat zij wenscht, dat haar het bestuur worde opgedragen. Een onbetwistbaar voordeel is, dat zodoende het kabinet zich kan verheugen in het bezit van een regelmatig werkend compas, welks aanwijzing het slechts behoeft te volgen. Het voortbestaan van een ministerie hangt dan onmiddellijk af van den afloop der verkiezingen, en, daar deze slechts met vaste tusschenruimten plaats hebben, kunnen alleen bijzondere omstandigheden haar levensduur tusschentijds afbreken. Deze organisatie van parlementaire werkzaamheid is zeker verre van verwerpelijk om eenen geregelden gang van zaken te bevorderen. Zij heeft echter ook hare schaduwzijden.

Veelal wordt beweerd, dat die organisatie de regeering brengt in het Parlement, dus bij een lichaam, dat door zijne tabrijkheid daartoe het minst geschikt geacht kan worden. Deze meening is evenwel niet juist. Het is een gebrek, dat aan elk representatief stelsel kleeft,

zoo het niet krachtig wordt tegengegaan. «It is very likely, and is one of the dangers of a controlling assembly, that it may be lavish of powers, but afterwards interfere with their exercise; may give power by wholesale and take it back in detail, by multiplied single acts of interference in the business of administration.» ¹⁾ Gedeeltelijk is dit te ontgaan, indien de vertegenwoordiging slechts een zuiver controleerend lichaam is, zoo haar o. a. het recht van amendement is onthouden. Heeft zij dit recht eenmaal, dan is zij in staat zich in de regeeringswerkzaamheden in te dringen. Neemt de vertegenwoordiging niet de gepaste zelfbeheersching in acht, kan slechts de zedelijke moed en waardigheid der ministers de rechten der regeering handhaven. Dit geldt zoowel hier als overal; extra-parlementaire ministers hebben niet bij uitsluiting de gave hunne waardigheid hoog te houden.

Een beter argument, waarmede men het parlementaire regeeringsstelsel bestrijdt, is, dat het de ministrieële verantwoordelijkheid verzwakt. Hoe grooter de invloed is, welken de vertegenwoordiging uitoefent op de benoeming der ministers, des te zwakker wordt bij de raadslieden der Kroon het begrip der verantwoordelijkheid. Immers de meerderheid laat de regeering over aan hare gedelegeerden; zij is daarom verplicht haar

¹⁾ J. Stuart Mill: op. cit p. 109.

te steunen, haar oordeel is niet onpartijdig. Eene ondersteuning door dik en dun is allicht het gevolg. Om zijne verantwoordelijkheid ook tegenover de minderheid behoeft de minister, zeker van zijn succes, zich niet al te veel te storen. Toen hier te lande Mr. Thorbecke zich gesteund zag door eene vast aaneengesloten meerderheid, werd er luide geklaagd, vooral door Mr. Groen ¹⁾, over het gemis aan zelfstandigheid der Kamerleden, »waardoor dat ministerie een vrijbrief bekam tot het plegen van allerlei ongeoorloofde handelingen». Slechts een billijkheidsgevoel tegenover de beginselen, door de minderheid beleden, kan aan het alvermogen der ministers grenzen stellen. Heeft, zooals in Engeland de Kroon geen voldoende invloed, zijn hare praerogatieven geheel in handen harer raadslieden, kan de minderheid op geene andere bescherming rekenen. De parlementaire regeering kan het land regeeren als verwonnen terrein. De Kroon echter heeft er een klaarblijkelijk belang bij te verhinderen, dat de meerderheid misbruik maakt van hare macht, en zal der minderheid, welke heden overwonnen, morgen zich kan herstellen, hare bescherming verleen. Dat stelsel is daarom te beschuldigen van absolutismus, alleenheerschappij der partijmeerderheid in de vertegenwoordiging, tenminste indien er geen »pouvoir modérateur'' bestaat

¹⁾ Groen van Prinsterer: Parlementaire Studiën II p. 276.

om dat te beletten. De Belgische Senaat is door zijne samenstelling daartoe niet in staat; de House of Lords oefent die macht slechts schoorvoetend uit. Het gevaar is niet geheel weg te cijferen.

Een ander euvel, dat het parlementaire regeeringsstelsel aankleeft, is, dat het 't gehalte der vertegenwoordiging vermindert. Wanneer de hoofden der meerderheid geroepen worden het kabinet te vormen, onttrekt men aan de vertegenwoordiging juist die leden, welke de uitstekendste zijn en dus het meest in staat kunnen geacht worden toezicht uit te oefenen op de daden der regeering. Acht men dit geen kwaad, dan stemt men toe, dat de controle bijzaak is en het totstandkomen van maatregelen in den geest der meerderheid, hoe gebrekkig vaak ook, hoofdzaak. Alleen de minderheid blijft op hare post, maar zij bezit niet de macht met hare kritiek eenigen dwang uit te oefenen. In eene kleine vergadering moet dit bezwaar zich doen gevoelen. Daar staat echter tegenover, dat de kans is afgesneden, dat de ministers zich omringd zien door mannen wier meerdere kunde en ervaring tot beveiliging van eigen persoon zij zullen moeten ontzien.

De vertegenwoordiging wordt niet alleen verzwakt in hoedanigheid maar ook in aantal. Het stemmengetal, waarover het kabinet door eigen lidmaatschap heeft te beschikken, kan in ons land tot acht klimmen, en dus in eene kleine vergadering, als onze Staten-

Generaal, eenen invloed op de beslissingen uitoefenen, welke ongeoorloofd mag genoemd worden. Vooral hier te lande komt het zoo vaak voor, dat gewichtige besluiten worden genomen met eene meerderheid van slechts enkele stemmen. Het kabinet, de minst onbevooroordeelde beoordeelaar, geeft dan den doorslag.

Het parlementaire regeeringsstelsel bederft het karakter der afgevaardigden, meent Bastiat. Men voert geen strijd om het belang van het vaderland te bevorderen maar om zichzelf te verheffen. De ministers staan tegenover eene oppositie, welke in hunne plaats wil komen. Dit is het eenig streven der minderheid, en daartoe zijn alle middelen geoorloofd, zelfs »populariser pour un temps, l'injustice et l'absurdité, dépopulariser la vérité même.» ¹⁾ De strijd loopt niet zoozeer over

¹⁾ Bastiat levert hierbij eene aardige illustratie in zijn: »Incompatibilités parlementaires» p. 544: »En 1824 l'état des finances (en Angleterre) étant désespéré, un habile ministre, Huskisson, songea à une grande réforme, qui alors était fort impopulaire. Huskisson dut se contenter de faire quelques expériences pour préparer et éclairer l'opinion. — Il y avait alors dans le parlement un jeune homme, profond économiste, et qui promit toute la grandeur, toute la portée de cette réforme. Si, en sa qualité de député, l'accès du ministère lui eut été interdit, il n'aurait eu rien de mieux à faire qu'à aider Huskisson dans sa difficile entreprise. Mais il y a aussi dans la constitution anglaise un fatale article 79 (charte). Et Sir Robert Peel, car c'était lui, se dit: «Cette réforme est belle, c'est moi, moi seul qui l'accomplira». Mais pour cela il fallait être ministre. Pour être ministre, il fallait renverser Huskisson; pour le renverser, il fallait le dépopulariser; pour le dépopulariser, il fallait décrier l'oeuvre qu'on admirait au fond du coeur. C'est à quoi Sir Robert s'attacha.»

meeningen, als wel over personen. Zwakheid tegenover het buitenland en verraad worden steeds den ministers verweten door hen, die op hunne plaatsen willen komen. Daarom «s'il y a des hommes de génie à la Chambre, qu'ils y restent. Ils exerceront une bonne influence sur la majorité et sur les ministres, d'autant qu'ils n'auront plus intérêt à en exercer une mauvaise.» ¹⁾

Hebben die gebreken nu zulk een ernstig karakter, dat zij ruimschoots opwegen tegen het groote voordeel, welk het parlementaire regeeringssysteem ons schenkt: eene gewaarborgde harmonie tusschen regeering en meerderheid der volksvertegenwoordiging? Ware dit laatste te bereiken, veel ondeugdelijks zoude men over het hoofd kunnen zien.

Bij de bcoordeeling van deze vraag moet men echter niet vergeten dat er een factor in het spel is, welke met geene abstrakte bespiegelingen eenige rekening houdt. Het is de nationale voorstelling van het koningschap gemaakt. Iedere monarchie toont eene eigene opvatting. Duitsche begrippen staan hier lijnrecht tegenover Engelsche. Onze oostelijke naburen achten het vernederend voor den Vorst zich over te geven aan de wisselende partijinzichten van een Parlement; dat hij eene «ruhende Stellung» moet innemen, vinden zij op zijn minst genomen verwerpelijk: „Es ist eine

¹⁾ Bastiat: op. cit. p. 560.

durchaus verwerfliche Lehre, dass der monarch rechtlich oder selbst dass er moralisch verpflichtet sei, je nach den Wünschen der Kammermehrheiten seine Minister zu wählen und zu verabschieden. Das Centrum der Regierung würde nach derselben in die Kammern verlegt, und das wäre in Widerspruch sowohl mit dem Begriff der Monarchie als mit der naturgemässen Stellung und Fähigkeit der Kammern." ¹⁾ Hoe de Engelschen daarentegen hun regeerend huis meer voorstellen als het hoofd der maatschappelijke samenleving dan als het centrum der regeering, zagen wij reeds vroeger. Duitsche schrijvers, en niet deze alleen, noemen dan ook de Engelsche staatsinrichting eene schijnmonarchie. En wezenlijk, veel verschil met de republiek levert zij niet op. Waar toch zelfs de bezetting der ministriëele zetels geheel uit handen gegeven is, blijft er voor den vorst niet veel van de regeertaak over, regeert het volk zichzelf. Dan zijn de bekende woorden van Thiers: „le roi règne mais ne gouverne pas" van toepassing en kan zelfs het „regner" niet veel meer dan eene schoone klank zijn. Misschien van republikeinschen zin meer doortrokken dan de Britten, stelt het Nederlandsche volk zijn koningshuis toch op een hooger standpunt dan deze doen en zijn huiverig op de rechten van hunne vorsten iets af te dingen.

¹⁾ Blunnschli: Allgemeines Staatsrecht p. 400, 401. Zie ook Schulze in Marquardsen II 2. p. 43, 44.

Doch, afgezien van dit waarschijnlijk niet het minst bêteekenende motief, is de parlementaire regeering om andere redenen voor Nederland niet als ideale regeeringsvorm te beschouwen. Ten onzent bestaan niet de gegevens voor eene goede werking van dat stelsel. Die gegevens zijn: erkenning van partijleiders en het bestaan van slechts twee parlementaire groepen. Aan het eerste vereischte zoude zijn tegemoet te komen, het tweede is ten eenenmale afwezig en men moet uiterst verziende zijn zijn komst te willen voorspellen.

Wij kunnen niet medegaan met Prof. Oppenheim, die, in een warm pleidooi voor het parlementarisme ¹⁾, dat stelsel wil ingevoerd zien ook voordat de onderstellingen, waarop het gebouwd is, in het leven zijn overgegaan. Wanneer men de wenschelijkheid eener verandering bepleit, moet men als uitgangspunt nemen het bestaande. Heerschende natuurlijke toestanden zijn de noodzakelijke grondslag, waarop men voort moet bouwen. Men bouwt geen huis op een fundament, dat er nog niet is. Het fundament van het Engelsche regeeringsstelsel is het bestaan van twee bekende partijen, waarbuiten te staan haast inconstitutioneel is. De spil, waar alles om draait, is de vraag: de hoofden van welke partij zullen de ministerzetels vullen? Een dergelijke toestand vindt men in België. Wat ziet men nu ten onzent? Talrijke poli-

¹⁾ Mr. J. Oppenheim: De Volksregeering en het Constitutioneel stelsel. Groningen 1885.

tieke groepen zonder erkende hoofden, welke zich bij voorkomende gelegenheden vaak weder splitsen en anders ordenen. Zij dragen niet alle een zuiver staatkundig karakter, zij zijn van meer maatschappelijken aard” 1). Eene standvastige politieke groepeerings is niet te verkrijgen. Is het karakter van ons Parlement eene afspiegeling van onze maatschappij zelve, dan zal het optreden van parlementaire ministers daar wel geene verandering in brengen. Slechts in buitengewone omstandigheden, wanneer eene hoogst gewichtige quaestie de gemoederen in beweging brengt, zooals bij eene kiesrechtuitbreiding, eene schoolwet, zal ons Parlement zich verdeelen in twee kampen; doch zoodra is het pleit beslecht of de oude verdeeldheid keert terug. Van twee partijen, welke bij wisselbeurten de leiding in handen hebben kan geen sprake zijn. De nadeelen van onze partijorganisatie, of liever van ons gemis aan partijorganisatie, zijn zeker niet gering. Zij dwingt tot samengaan van wat niet bijeen hoort en brengt onvermijdelijk mede een veel onzekerder positie van het kabinet dan die, welke uit het Engelsche en Belgische stelsel voortvloeit.

Waar dus het groote voordeel der parlementaire regeering, stabiliteit, door dit stelsel niet wordt medegebracht, treden de nadeelen zooveel te meer naar voren. Het eindoordeel moet daarom ongunstig luiden.

1) Gneist merkt hetzelfde op voor Pruisen.

Aan dezestaatkundige bespreking van het parlementaire regeeringsstelsel had eene staatsrechtelijke kunnen voorafgaan, en de vraag gesteld kunnen worden of onze Grondwet zijne aanneming toestaat. Wij stipten reeds aan dat de Grondwet uit den aard der zaak slechts in algemeene trekken de verhouding tusschen Kroon en vertegenwoordiging heeft aangegeven. Zij deelt wapenen uit, maar hun gebruik wordt aan de dragers overgelaten. Wie zich het sterkst voelt, zal zich het krachtigst doen gelden. Dit ligt buiten het gebied der Grondwet. De hoogste macht eener vertegenwoordiging in de constitutioneele monarchie uit zich in de erkenning harer bevoegdheid de ministers feitelijk aan te wijzen. Dit is een graad van invloed op de Kroon. Onze Grondwet verbiedt dit niet. Art 77 der Grondwet geeft den Koning het recht zijne raadslieden naar welgevallen te benoemen en te ontslaan. Men heeft wel de meening verkondigd, dat deze woorden geschreven zijn om het parlementaire systeem onmogelijk te maken. Mr. Buys ¹⁾ wijst hierop en zegt terecht, dat men zich daarbij schuldig maakt aan een anachronisme, daar bij de vaststelling van het artikel in 1815 aan dit stelsel niet gedacht kon worden. Indien heden ten dage de Kroon zich neerlegde bij de benoeming van ministers, welke slechts in naam door Haar geschiedde, zou dit ook volstrekt niet ongrondwettig zijn;

¹⁾ Mr. Buys: de Grondwet I p. 353, 354.

het zou eenvoudig beteekenen, dat Zij in het oordeel van een ander, hetzij hofdignitaris of Parlement, berustte. Maar zelve zou men daar geen verwijt van kunnen maken, want de Kroon is onverantwoordelijk. Doch ongrondwettig ware het Haar het recht te willen ontzeggen hare gedragslijn ten allen tijde te wijzigen. Hier staat Engeland juist op anderen bodem. Het ware daar ongrondwettig, indien de Koningin, zich op eigen recht beroepende, hare raadslieden vrij zou willen kiezen.

Ook verder wordt dit stelsel door niet ééne bepaling belet; de Grondwet verbiedt volstrekt niet, dat de Kroon zich bij den wil van anderen neerlegt, en derhalve bij de keuze harer raadslieden zich laat leiden door den uitgesproken wil der meerderheid.

Zoude het nu wenschelijk zijn, dat de laatste zinsnede van ons artikel 94 al. 1 verviel, en het ministerambt onder de onvereenigbare bedieningen werd opgenomen, waardoor tevens een dam werd opgeworpen tegen eene mogelijke invoering van het parlementaire stelsel? Mr. Buys beantwoordt deze vraag bevestigend om de onbetwistbare onvereenigbaarheid van beide ambten, om de zedelijke onafhankelijkheid van den minister te bewaren. »Het kan zijn dat de kiezers, het belang van hun district op den voorgrond stellende, met de benoeming van een minister als afgevaardigde zeer wel gediend zijn en zich overigens weinig bekreunen om het nadeel, dat daardoor aan de publieke zaak mocht

worden toegebracht. Tegen dat nadeel te waken, is juist de taak van de Grondwet. Immers niet alleen dat de minister een slecht afgevaardigde is, maar er bestaat wel eenige reden om te vreezen, dat de afgevaardigde ook een slecht minister zou kunnen worden." ¹⁾ Op zich zelf zou dit voldoende grond opleveren de ministers onder de incompatibiliteiten op te nemen; doch is het wenschelijk met deze invoeging en schrapping der laatste woorden van art. 94 al. 1 aan het parlementaire regeeringssysteem den weg af te snijden? Naar mijne meening niet. Wij hebben de redenen aangevoerd, waarom dat stelsel niet wenschelijk te achten is; doch is het eenmaal zoover gekomen, dat de natie haren politieken invloed tegenover de Kroon wil uitgebreid zien tot aan de uiterste grens, dan is het beter, dat zich dit uit in een overnemen van de feitelijke regeermacht door de vertegenwoordiging dan in een onzaligen strijd tusschen Kroon en Staten-Generaal, welke ten koste moet komen van de belangen des vaderlands. Deze overweging moet den doorslag geven en ons doen heenstappen over de bezwaren, welke tegen de handhaving van de desbetreffende bepalingen der Grondwet pleiten.

¹⁾ Buys: Grondwet I. p. 531, 532.

§ 3. De praktijk der vereenigbaarheid van beide waardigheden.

Het is eigenaardig dat de vereenigbaarheid van het ministerschap met de waardigheid van volksvertegenwoordiger, hoewel sinds 1814 door alle onze grondwetten toegelaten, in de praktijk nagenoeg geen gevolg heeft gehad. De vereeniging heeft in onze politieke zeden niet willen doordringen. Onder de regeering van Willem I, toen de omgang tusschen de vertegenwoordiger van de Kroon en van het volk nog zeer beperkt was, toen de ministers de uitvoerders der bevelen van den Koning waren, kon van die vereeniging niet wel sprake zijn. In de latere regeeringsjaren van dezen Vorst, toen de verhouding tusschen beide machten inniger werd, heeft zich de cumulatie in zeer enkele gevallen voorgedaan. Zoo stond Jhr. C. C. Cliffort, lid der Kamer, tusschen 1830 en 1833 ad interim aan het hoofd van het departement van Waterstaat, Nationale nijverheid en Koloniën. Mr. A. van Gennep, lid der Eerste Kamer, beheerde tot tweemalen toe, eveneens ad interim, het departement

van Financiën, en het Tweede-Kamerlid de Heer G. Beelaerts werd in 1837 tot minister van Financiën benoemd, nadat hij eerst deze betrekking ad interim had bekleed ¹⁾.

Na de invoering der grondwet van 1848 bij de eerste samenstelling der Staten-Generaal, werden eenige ministers in de Eerste en Tweede Kamer gekozen. Het kiesdistrict Bergen-op-Zoom verkoos den minister Lightenvelt tot candidaat-lid der Eerste Kamer, Almelo den minister Donker Curtius en Tilburg den minister Mutsaers tot leden der Tweede Kamer. Toen Mrs. Thorbecke en van Rosenthal in 1849 minister werden, stelden zij zich niet als leden der Kamers herkiesbaar en verklaarde Thorbecke in zijne eerste rede nogmaals, dat de Heer Rosenthal en hijzelf de betrekkingen onvereinigbaar achtten. Wel heeft na de ontbinding der Staten-Generaal in 1868 de Heer v. Lynden v. Sandenburg, na de aanvaarding van het departement van eeredienst, zich candidaat gesteld, doch zonder gevolg. Eerst in 1877 is van dien regel afgeweken. Toen heeft de Heer de Roo van Aldewerelt, minister van Oorlog, een mandaat voor de Tweede Kamer aanvaard voor het distrikt Leeuwarden. Zijne kiezers gaven te kennen, dat deze minister als zoodanig exceptioneele kracht behoefde. »Ieder die den Heer de Roo zou willen verwijderen

¹⁾ Cf. van Idsinga: diss. p. 68.

of hem de vervulling van zijne taak onmogelijk zou willen maken, zou mochten weten, dat deze dadelijk weder in volle politieke en parlementaire kracht gereed zou staan, om zijnen opvolger te begroeten en te ontmoeten als zijne voorgangers". ¹⁾

Na deze afwijking hebben zich geene meer voorgedaan tot 1894. Immers na de ontbinding der Tweede Kamer ten vorigen jaren hebben de ministers Tak van Poortvliet en Lely de door de distrikten Amsterdam en Lochem aangeboden mandaten aanvaard, en zijn beide tot leden van dat lichaam gekozen. Door den uitslag der verkiezingen en de daarop gevolgde terugtreding van het kabinet, waartoe deze ministers behoorden, ging alle belang, dat het optreden van ministersafgevaardigden had kunnen hebben, verloren.

In het hedendaagsche kabinet, waarvan de Heer van Houten deel uitmaakt, heeft een samenloop van omstandigheden aan dezen voorstander der cumulatie de gelegenheid ontnomen van de vereenigbaarheid gebruik te maken.

Uit eene zoo zeldzame toepassing van de tweede zinsnede van art. 94 al. 1 kan men veilig concludeeren dat de vereeniging ten onzent opzettelijk wordt vermeden. Toch geeft Mr. van Houten dit niet toe, met name van den kant der kiezers. Immers bij de verdediging

¹⁾ cf. Mr. Van Houten: »Halfweg". Vragen des Tijds 1878 p. 250.

van het amendement door hem en twee anderen bij de grondwetsherziening van 1887 op art. 91 ingediend, zeide deze afgevaardigde in de zitting van 21 April:¹⁾ „Hetgeen de minister . . . gezegd heeft, dat het volk er tegen had om de betrekkingen van controleerende en gecontroleerde aan dezelfde personen op te dragen, is echter onjuist, want oppositie tegen het beginsel dat Gedeputeerde Staten der provinciën en de wethouders der gemeenten tegelijk zijn uitvoerders en gecontroleerden is nooit opgemerkt. Hetzelfde blijkt nog duidelijker, wanneer men let op de betrekking van burgemeester, waarbij in onze wetten eene scheiding van uitvoerende en wetgevende macht in de gemeente wordt beoogd, maar waar men een achterdeur heeft, door welke de publieke opinie zich kan doen gelden. De bedoeling van de gemeentewet is bijvoorbeeld geweest, dat de burgemeesters zouden zijn Koninklijke ambtenaren in de gemeenten op gelijke wijze staande tegenover den gemeenteraad als de Koninklijke ministers tegenover de Staten-Generaal. Het publiek kiest niettemin bijna overal den burgemeester tot raadslid en slechts zeer enkele hunner onttrekken zich daaraan. Zij zijn alom leider en geleide, gecontroleerde en controleerende, voorsteller en beoordeelaar tegelijk.» Wat het eerste gedeelte van dit betoog betreft, zeer zeker zal niemand

¹⁾ Handelingen 1887 p. 1392.

er zich tegen verzetten, dat een lid der Gedeputeerde Staten zitting heeft in de Provinciale Staten en dat een wethouder lid van den gemeenteraad is. Ieder kiezer huldigt hetzelfde beginsel, wanneer hij het bestuur zijner kiesvereeniging helpt samenstellen uit de leden dier vereeniging. Ten aanzien van den burgemeester tevens gemeenteraadslid moet eene vergelijking met den minister-afgevaardigde noodzakelijk mank gaan. Indien men alleen maar op de woorden let, waarmede art. 94 der Grondwet en art. 66 der gemeentewet de onderscheiden cumulaties toelaten, dan treft ons al dadelijk een aanmerkelijk verschil van redactie. 1) De Grondwet geeft den minister eene raadgevende stem in de vergadering der Staten-Generaal, *tenzij hij lid is*, de gemeentewet vergunt den burgemeester eene raadgevende stem, *zoo hij geen lid is*: de Grondwet onderstelt geene cumulatie, de gemeentewet wel. En dit is niet te verwonderen. De minister is vertegenwoordiger van eene macht buiten de Staten-Generaal, de burgemeester is niet hoofdzakelijk representant van het centrale bestuur, zijne hoofdtak is juist de uitoefening der rechten en nakoming der verplichtingen der gemeentelijke vertegenwoordiging. Mr. Thorbecke, de vader der gemeentewet, zal

1) Grondwet art. 94: Zij hebben alleen eene raadgevende stem, ten ware zij tot leden der vergadering mochten benoemd zijn. Art. 66 al. 1 der Gemeentewet: De burgemeester is voorzitter van den Raad en heeft daarin, zoo hij geen lid is, eene raadgevende stem.

zeker aan eene vergelijking, zooals Mr. Van Houten maakt, niet gedacht hebben. In de zitting van 14 Februari 1850 zeide hij: »Wij zouden dwalen, indien wij het (i. e. burgemeesterambt) omschreven als het Commissariaat des Konings in de gewesten. Dat is niet de geest der tegenwoordige instelling. Naar onze instelling is de burgemeester in de eerste plaats gemeenteambtenaar en als zoodanig uit de gemeentekas bezoldigd. Zijn hem tevens verrichtingen van staatsmacht binnen de gemeente opgedragen, hij mag daarom nog geen staatsambtenaar heeten, tenzij men alle ambten zonder onderscheid Staatsambten noemt”¹⁾. Zijne vereenzelviging met den raad spreekt uit het voorzitterschap door hem bekleed en dat zeker niet eene scheiding van uitvoerende en wetgevende macht beoogt, evenmin als de instelling van wethouders uit den raad gekozen. Niets natuurlijker dus dan dat de gemeente — en hier de geheele gemeente, niet een enkel district — een oordeel uitsprekt over haren eersten ambtenaar, ja, dat de wet dat zelfs gewild heeft als een uitspraak, waaraan de regeering te gelegener tijd zich zal laten gelegen leggen, en als correctief tegen het centraliseerend karakter der Koninklijke benoeming. Wanneer men de verhouding der ministers tegenover de Staten-Generaal, door Mr. Thorbecke gehuldigd, in het oog houdt, zal men moeielijk

¹⁾ J. Oppenheim: Handboek van het gemeenterecht p. 38. 39.

kunnen aannemen, dat de gemeentewet, eene dergelijke verhouding tusschen burgemeester en raad kan hebben bedoeld.

Zal de huidige toestand zoo blijven of zal het parlementaire regeeringsstelsel in ons land zijn weg vinden? Wij mogen het eerste hopen doch kunnen het niet voorspellen. Uitbreiding van kiesrecht heeft tot dusverre ten onzent geene verandering van gedragslijn met zich medebracht; eene nieuwe uitbreiding zou haar echter in het leven kunnen roepen. De reform-bill had in Engeland grooten invloed op de verhouding tusschen Kroon en vertegenwoordiging. Wanneer de lagere klassen der bevolking aan de samenstelling der Staten-Generaal gaan deelnemen, zullen hare neigingen tot absolutisme wellicht zich ook hier doen gevoelen. De hedendaagsche democratie ziet gaarne alle macht in ééne schaal, duldt slechts noode een tegenwicht. Toch is onze parlementaire organisatie, zooals wij zagen, er zoo weinig op berekend om de samenstelling der regeering bij de vertegenwoordiging over te brengen. En waar die organisatie zich wél daartoe leent, zijn de voor teekenen niet gunstig voor de toekomst. De verdeling in twee groote partijen dreigt langzamerhand zoek te raken. Het hedendaagsche Engelsche ministerie steunt op eene meerderheid, welke alleen bestaat omdat de conservatieve partij zoo weinig in aantal verschilt met

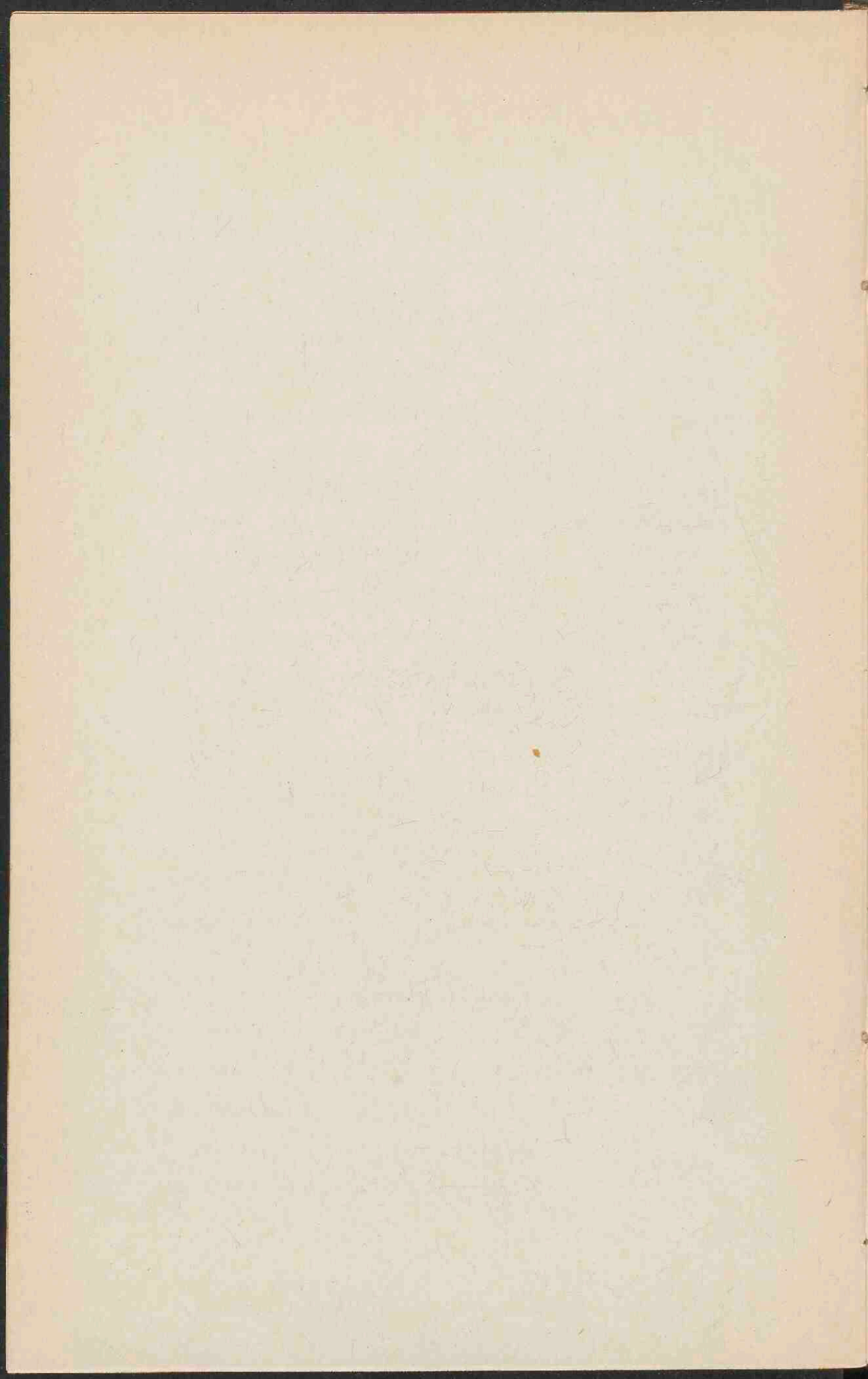
de regeeringspartij. Dit en de beloften aan de kiezers aangaande de Iersche quaestie zijn de eenige redenen, welke de z.g. liberale partij bijeenhouden. Sinds de laatste verkiezingen is het politieke aanzien van de Belgische Kamer van afgevaardigden eveneens veranderd; de oppositie heeft zich opgelost in verscheidene kleine groepen.

Geeft men Mr. Vissering ¹⁾ toe, dat de vermenigvuldiging der partijen een bewijs is van de achterlijkheid onzer politieke ontwikkeling, dan treft dit verwijt niet uitsluitend ons vaderland, en ziet men daarbuiten slechts achteruitgang. Genoemde verschijnselen kunnen misschien medewerken het aanlokkelijke van vreemde zeden te verminderen, en waar de voordeelen van het parlementaire regeersysteem ontvallen, een helder licht te werpen op zijne gebreken.

Moge in ons land de gewoonte niet doordringen dat ministers het kamerlidmaatschap aanvaarden, niet alleen omdat beide waardigheden, in één persoon vereenigd, niet naar eisch kunnen worden bekleed en omdat onze Staten-Generaal te klein in aantal zijn een dergelijken ministriëelen invloed te kunnen verdragen, maar ook, en bovenal, omdat die vereeniging beteekent de hulding van het parlementaire regeeringsstelsel, welk systeem ons slechts een ongunstigeren geen beteren toestand kan verschaffen.

¹⁾ Gids 1866 IV.

STELLINGEN.



STELLINGEN.

I.

De Grondwet verzet zich niet tegen het aannemen van het parlementaire regeeringsstelsel.

II.

De Koninklijke onderteekening is de eigenlijke daad van wetgeving.

III.

De Eerste Kamer kan niet kennis nemen van wetsontwerpen, welke haar toegezonden zijn door eene Tweede Kamer, die sedert die toezending door den Koning is ontbonden.

IV.

In art. 76 al. 2 der provinciale wet moet »vergadering» vervangen worden door »bijeenkomst».

V.

De vader, al is hij nog niet 19 jaren oud, kan bij huwelijksakte zijn natuurlijk kind erkennen.

VI.

Het vermogen van een rechtspersoon is aansprakelijk voor schade, welke door onrechtmatige daad der bestuur-

ders, binnen den kring hunner werkzaamheid verricht, veroorzaakt is.

VII.

Art. 468 B. W. spreekt van »de woonplaats des minderjarigen''; beter ware: »de woonplaats van hem, aan wien de handlichting verleend is.

VIII.

De zestienjarige bezit eigen klachtrecht, ook, indien het misdrijf op klachte heeft plaats gehad voordat hij dien leeftijd heeft bereid, (art. 64 W. v. Sr.). Art. 66 voorziet dit geval niet.

IX.

De minderjarige matroos, die zich schuldig maakt aan desertie, is niet strafbaar.

X.

Art. 438 W. v. Sr.: »Hij, die in de woning of besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt . . . etc.'' — beter ware: »Hij, die eenige besloten ruimte, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt . . . etc.''

XI.

Opzet kan niet rechtstreeks door getuigenverklaringen bewezen worden.

XII.

Art. 4 W. v. Sv. behoort in het W. v. B. Rv. thuis.

XIII.

Eene naamlooze vennootschap tot exploitatie van onroerende goederen verkrijgt geene rechtspersoonlijkheid door de Koninklijke bewilliging, hetzij deze verleend is volgens art. 36 W. v. K., hetzij volgens art. 5 der wet van 22 April 1855.

XIV.

Het retentierecht vervalt door het faillissement van den eigenaar der geretineerde zaak.

XV.

Indien de schulden, van welke art. 773 W. v. K. spreekt, verzekerd zijn door borgtocht, herleeft deze bij het terugbrengen der schulden in den boedel.

XVI.

Ook in hooger beroep is wijziging van den eisch toegelaten.

XVII.

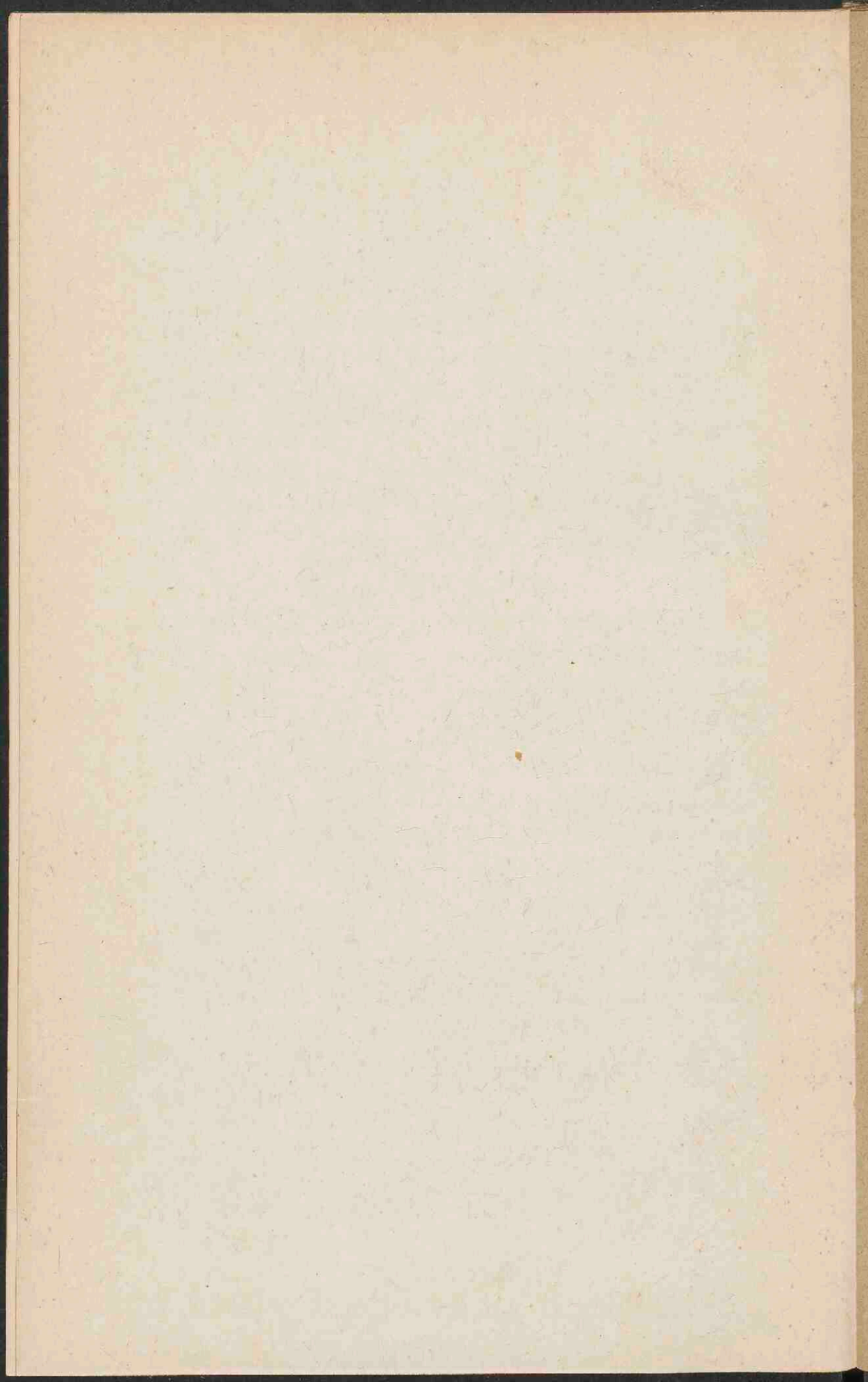
Landnationalisatie verdient afkeuring.

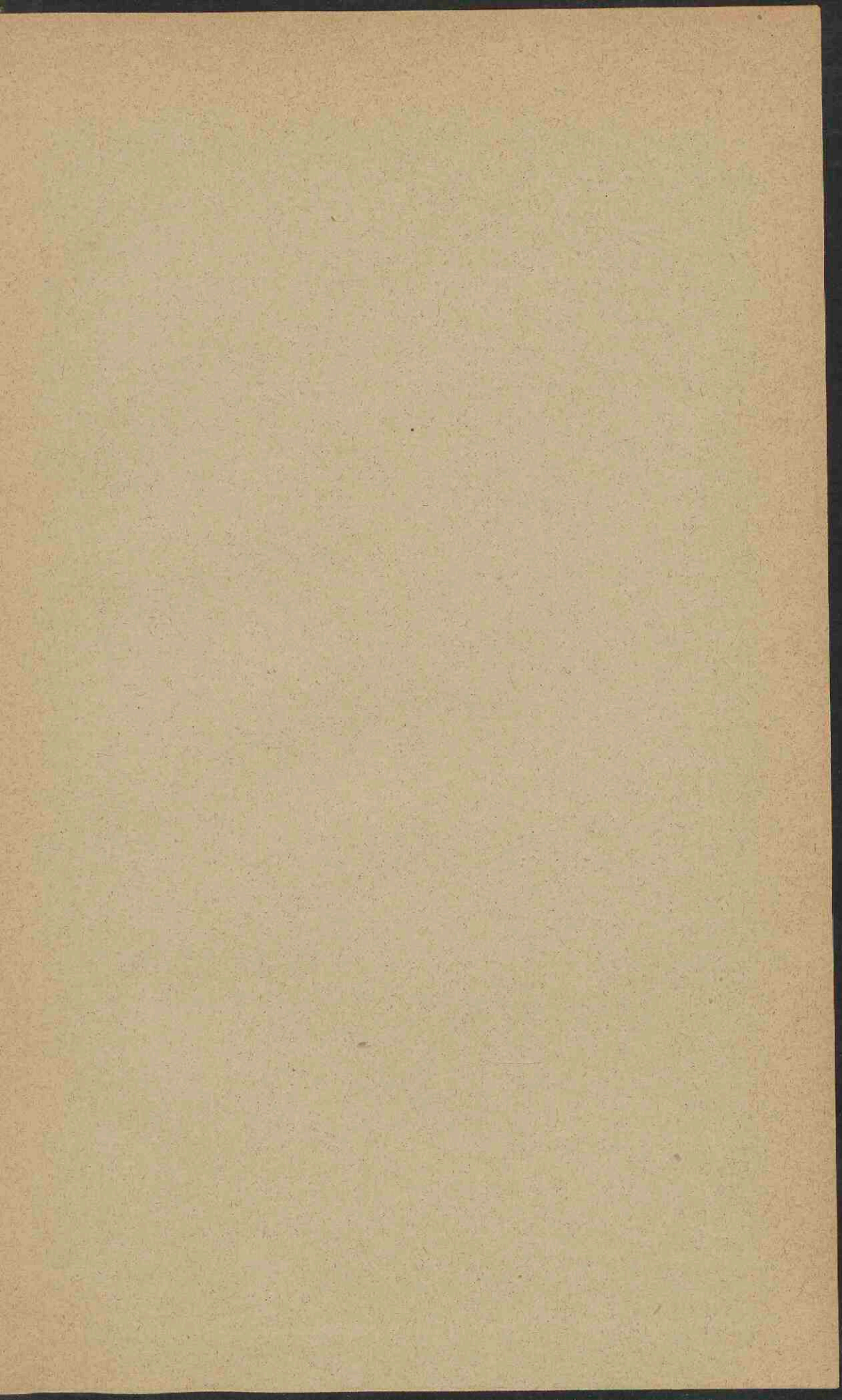
XVIII.

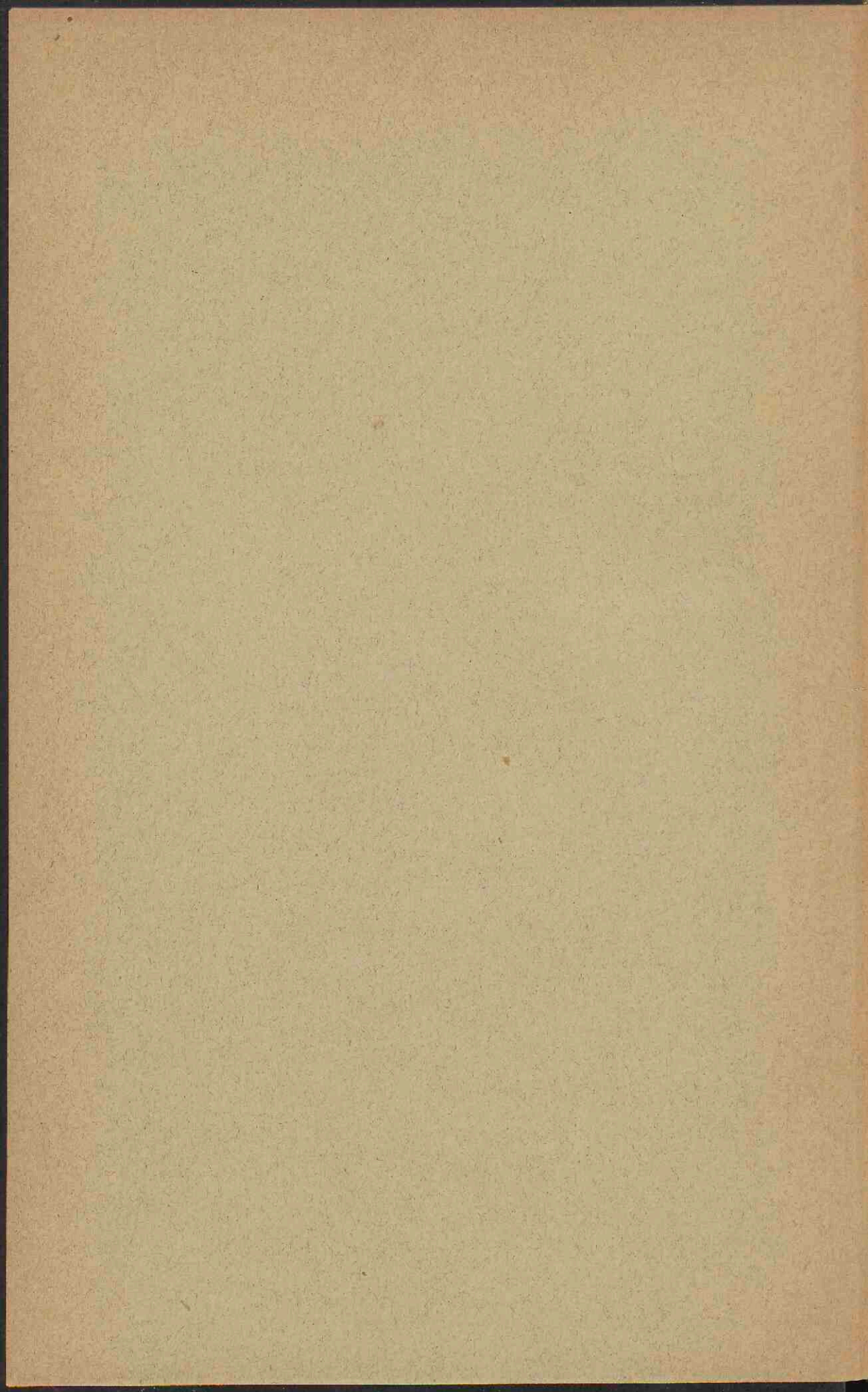
Invoerrecht op granen geeft geene duurzame verbetering van den toestand der pachters en veldarbeiders.

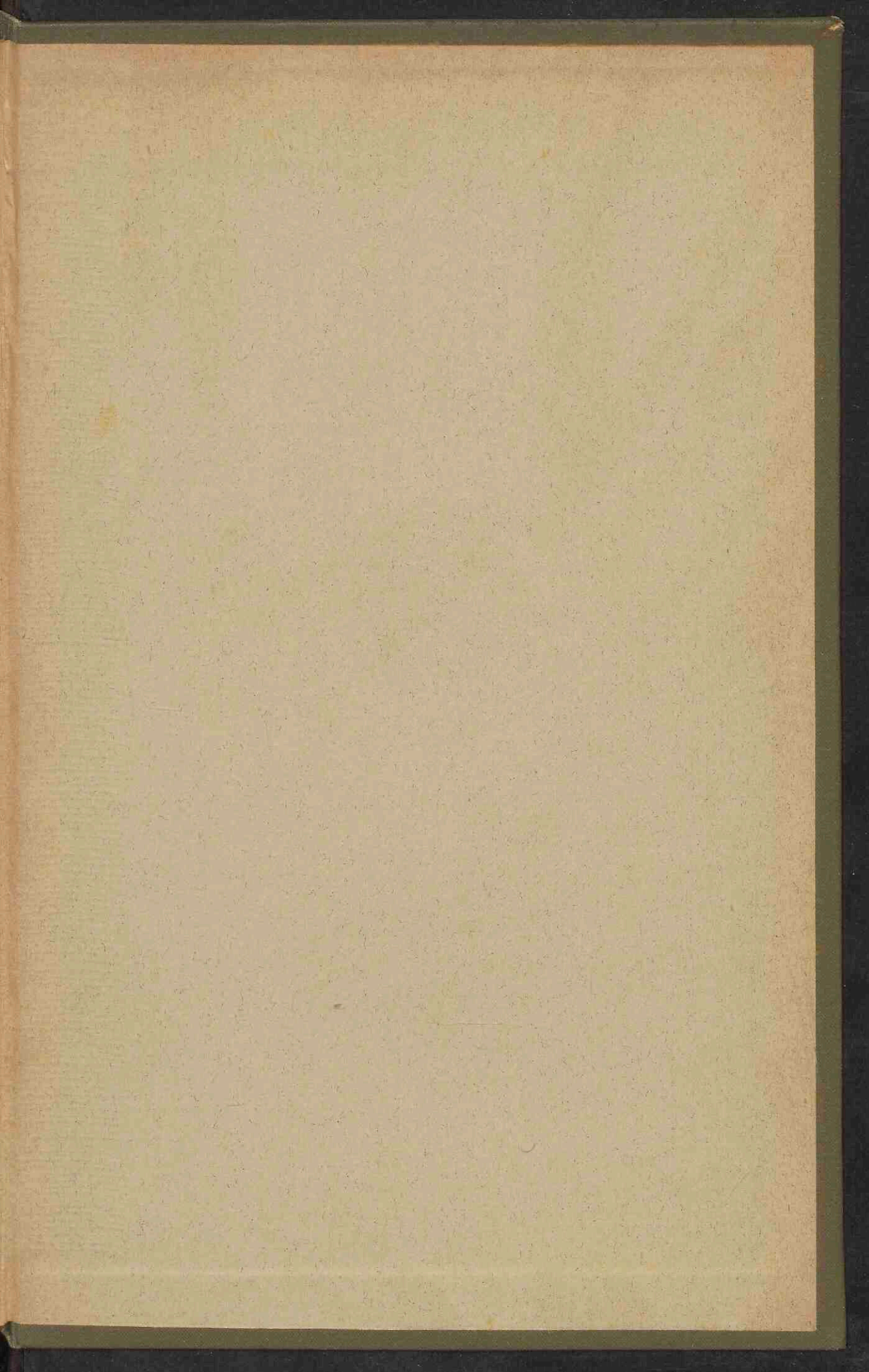
XIX.

De Pictura behoort tot de accessio, niet tot de specificatio.









A