



Het recht van dispensatie

<https://hdl.handle.net/1874/234879>

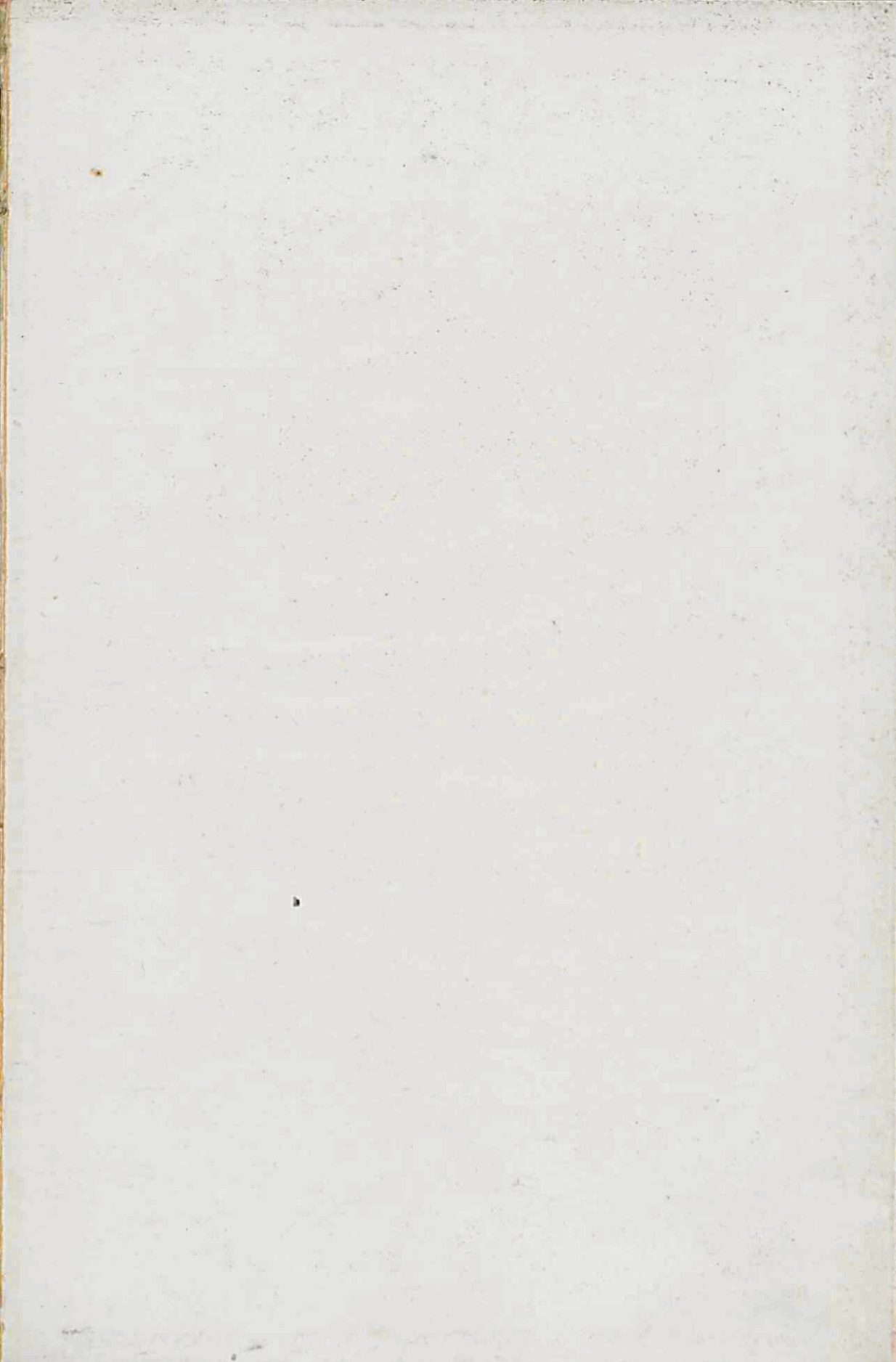
A^o 192.

jurid.
1 mei 1894

HET RECHT VAN DISPENSATIE.

G. J. NOLST TRENIÉ.

A. qu.
192



UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK UTRECHT



3831 2272

Diss. UTRECHT 1894 NOL

HET RECHT VAN DISPENSATIE.

HET RECHT VAN DISPENSATIE.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in de Rechtswetenschap,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Mr. M. S. POLS,

Hoogleraar in de faculteit der Rechtsgeleerdheid,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE

FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Dinsdag den 1^{sten} Mei 1894, des namiddags ten 3½ ure,

DOOR

GIJSBERTUS JAN NOLST TRENITÉ,

GEBOREN TE UTRECHT.



GOUDA,

STOOM-SNELPERSDRUK VAN KOCH & KNUTTEL

(voorheen G. B. VAN GOOR ZONEN).

HET RECHT VAN DISPENSATIE

PROFESSORIE

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

in de Rechtsgeleerdheid

van de Universiteit te Utrecht

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid



van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Bij het verlaten dezer Academie breng ik gaarne mijn dank aan U, Hoogleeraren der Juridische Faculteit, wier colleges ik het voorrecht had te volgen.

In buitengewone mate geldt mijne erkentelijkheid den Oud-Hoogleraar DE GEER en de Proff. HAMAKER en MOLENGRAAFF, Eere-Voorzitters van het gezelschap „Antonius Matthaeus.” Met volle instemming sluit ik mij bij mijne talrijke voorgangers aan, waar zij uiting gaven aan hunne gevoelens van dank voor hetgeen Gij steeds voor de leden van dat gezelschap zijt.

Wil Gij, Hooggeleerde DE LOUWER, hooggeachte Promotor, in het bijzonder de betuiging mijner erkentelijkheid aanvaarden voor den steun mij bij de samenstelling dezer dissertatie verleend.

Ten slotte een woord van sympathie voor het Utrechtsch Studentencorps. Van het vele goede, dat ik als lid van dat corps mocht ondervinden, noem ik slechts de vriendschap, die ik er vond. Eene dankbare herinnering zal ik daaraan steeds blijven bewaren.

My dear friend, I have just received your letter of the 10th inst. and am glad to hear from you. I am well and hope this finds you the same. I have been thinking much of late about the future of our country and the state of our Union. It seems to me that we are passing through a great crisis, and that the result will determine whether we are to remain a united people or become a collection of warring states. I feel that it is our duty to stand by our principles and our Union, and to resist all attempts to divide or weaken it. I am sure that you will agree with me in this. I am, dear friend, your truly, Wm. Lloyd Garrison.

I N H O U D.

Inleiding	<i>Bladz.</i> 1
---------------------	--------------------

HOOFDSTUK I.

Het Koninklijk recht van dispensatie.

§ 1. Geschiedkundig overzicht	9
§ 2. Dispensatie van wetten	30
§ 3. Voorbeelden uit de wetgeving	48
§ 4. Dispensatie van algemeene maatregelen van bestuur	60

HOOFDSTUK II.

Het dispensatierecht uitgeoefend door andere autoriteiten.

§ 1. Dispensatie van wetten door autoriteiten onder toezicht des Konings met uitvoering belast	65
§ 2. Dispensatie van wetten door de rechterlijke macht.	71
§ 3. Dispensatie van gewestelijke en plaatselijke verordeningen	75

HOOFDSTUK III.

Het dispensatierecht van den Gouverneur-Generaal in Neder- landsch-Indië	79
---	----

HOOFDSTUK IV.

Het dispensatierecht naar eenige buitenlandsche constitutiën.

§ 1. Duitschland	86
§ 2. Engeland	91
§ 3. België	94
Stellingen	99

IN HONOR

PROLOGUE

The first of the great men of the world

was born in the year of our Lord

and died in the year of our Lord

and was buried in the year of our Lord

and was resurrected in the year of our Lord

CHAPTER I

The first of the great men of the world

was born in the year of our Lord

and died in the year of our Lord

and was buried in the year of our Lord

and was resurrected in the year of our Lord

CHAPTER II

The first of the great men of the world

was born in the year of our Lord

CHAPTER III

The first of the great men of the world

was born in the year of our Lord

and died in the year of our Lord

and was buried in the year of our Lord

and was resurrected in the year of our Lord

and was buried in the year of our Lord

and was resurrected in the year of our Lord

INLEIDING.

Dispensatie beteekent ontheffing. Het is de handeling, waardoor een persoon in een bijzonder geval van eene bepaalde verplichting der wet wordt ontheven.

Het woord *wet* is hier natuurlijk genomen in zijne materieele beteekenis, in den zin nml. van een voor de burgers bindenden rechtsregel. In den formeelen zin toch is, naar ons Staatsrecht, elke wilsuiting van den Koning met de Staten-Generaal eene wet. Eene wet kan dus ook eene bijzondere beschikking inhouden; in dat geval kan er van dispensatie geen sprake zijn; immers zou hier ontheffing gelijkstaan met intrekking, afschaffing der wet.

Dispensatie komt eerst te pas bij wetten in den eigenlijken, materieelen zin van het woord.

De wet nu, dus opgevat, geeft een algemeenen duurzamen regel; een norm overeenkomstig welke de burgers te handelen hebben. Telkens blijkt echter, dat onderdeelen van het geschreven recht niet meer met de heerschende rechtsovertuiging overeenstemmen. Dan is er behoefte aan wijziging of af-

schaffing. Maar daarenboven leert de ervaring, dat een wet als norm, als algemeene regel kan blijken goed te zijn, maar, dat ze in een bijzonder geval op een bepaald persoon een onnoodigen, onbillijken druk oefent, zonder voordeel voor de gemeenschap. Dan is dus ontheffing wenschelijk voor dat bijzondere geval en ook in overeenstemming met de bedoeling des wetgevers. Immers bij dispensatie is het er om te doen „dat de wet zuiver worde toegepast, in den geest welke bij hare samenstelling heeft voorgezetten”, zooals Prof. Buys opmerkt 1). Nu zal toepassing in den geest des wetgevers, niet-toepassing zijn voor het geval, dat het (door de wet behartigd) algemeen belang daaronder niet lijdt en het belang van den bijzonderen persoon door het wel-toepassen zou geschaad worden. Dit toch kan de wetgever niet gewild hebben. Maurice Block geeft in zijn *Dictionnaire de l'administration française* de volgende juiste definitie van „dispense”: „Acte par lequel une personne est exemptée de se conformer, dans une circonstance et sur un point déterminés, aux prescriptions de la loi commune”. En laat daar even verder sub n°. 6 op volgen: „... les dispenses comme les exemptions générales ne doivent point avoir pour base l'arbitraire, mes des considérations d'équité et d'intérêt public.” Overwegingen van billijkheid en van publiek belang mogen alleen dus leiden tot het verleenen van dispensatie.

1) Grondwet I p 278.

De op grond hiervan te verleenen dispensatie zal nu ten gevolge hebben, dat wat in den regel verboden is, nu, in het bijzondere geval eene geoorloofde daad wordt. Alzoo, er moet in het Staatsrecht plaats zijn voor dispensatie van de wetten; de mogelijkheid ervan is dan ook in alle beschaafde landen, hetzij uitdrukkelijk in de constituties of metterdaad in de praktijk erkend.

Het is nu maar de vraag, wie moet die bedoeling des wetgevers beoordeelen, eene bedoeling, welke in casu blijkt in strijd te zijn met den duidelijk uitgesproken regel? Welke is m. a. w. de macht in den Staat, van nature aangewezen tot het verleenen van dispensatie?

Men heeft geantwoord: de wetgevende macht; de wetgever alleen kan verklaren, dat de gronden, die hem tot het geven van den regel drongen, in een speciaal geval niet aanwezig zijn en dat die regel op dat geval dus niet van toepassing is. Het is echter onjuist te beweren, dat de wetgever zelf het best kan uitmaken, welke de gronden zijn, die tot het stellen van een bepaalden regel drongen. Men ziet dan over het hoofd, dat de wetgever van heden een andere is dan die van gisteren. Zegt men, dat de wetgever de feitelijke macht bezit tot opheffing van de wet voor een bepaald geval, dan kan ik dat moeielijk ontkennen 1), maar dat hij zodoende handelt in overeenstemming met zuivere beginselen

1) Werkelijk heeft de wetgever meer dan eens van die macht gebruik gemaakt, cf. o. a. de wet van 26 Mei 1849, Stbl. n°. 22; de wet van 8 Mei 1856, Stbl. n°. 52.

van Staatsrecht, kan ik niet toegeven, allerm minst dus, dat de wetgevende macht in principe alléén bevoegd zou zijn. Om dezelfde reden, waarom de wetgever in het algemeen spreekt en niet elke rechtsverhouding tusschen privaatspersonen regelt, de toepassing op speciale gevallen overlatende aan de uitvoerende macht, om diezelfde reden zal ook het verleenen van dispensatie eigenaardig tot de taak van dat gezag behooren. Immers anders dan wijziging van de wet, die weer *algemeen* zal gelden, maakt verleende dispensatie volstrekt geen inbreuk op den regel als zoodanig; integendeel, ze werkt mede, dat hij als regel kan blijven gelden, door zijne onbillijkheid in het bijzondere geval weg te nemen.

Verleenen van dispensatie is dus uit den aard geen daad van wetgeving, veeleer van wetstoepassing; het uitdrukkelijk niet toepassen in het eene speciale geval, maakt mogelijk de handhaving van de wet als regel. Zeer duidelijk drukt Prof. Buys dit uit, waar hij zegt 1): „Bij dispensatie is het doel: niet de wet ter zijde te stellen, maar in een bijzonder geval bepaald aangewezen personen te ontheffen van de verplichting, welke de wet oplegt. Wel verre, dat hij, die dispensatie verleent, vijandig tegen de wet over staat, *is hare zuivere toepassing zijn doel* 2). Hij stelt zich, zal het goed zijn, op het standpunt door den wetgever zelven ingenomen, en komt er toe van dat standpunt eene uitzondering toe te laten, welke hij

1) T. a. p. p. 278.

2) Door mij gecursiveerd.

vermoedt tot de wetgever zelf zou gemaakt hebben, indien de uitzondering hem ware bekend geweest.”

Is nu dus dispenseeren van de wet feitelijk haar uitvoeren, dan is ook het uitvoerend gezag van nature tot dispenseeren aangewezen. Dit gezag moet de wet uitvoeren, in elk voorkomend geval toepassen; zou nu de toepassing der wet in een gegeven geval tot onbillijkheid leiden, dan zal zuivere toepassing, in den geest des wetgevers neerkomen op niet-toepassing, ontheffing voor dat ééne geval, dispensatie. Men voere hiertegen niet aan, dat waar de woorden duidelijk zijn, de bedoeling niet in aanmerking komt en men slechts den regel, zooals hij daar ligt, heeft toe te passen. Deze redeneering moge voor den rechter gelden in landen waar — gelijk in Nederland — uitdrukkelijke bepalingen hem verbieden de innerlijke waarde of billijkheid der wet te beoordeelen 1). Dergelijke beperkende bepalingen zijn echter voor het uitvoerend gezag nergens geschreven. Hoeveel men ook van meening verschillen kan, t. a. v. de uitermate betwiste quaestie, van hetgeen tot de uitvoerende macht moet worden gebracht, niemand vat het begrip „uitvoering” zoo eng op, als de grammaticale zin van het woord zou medebrengen, niemand ziet in het gezag met uitvoering belast, bloot het blinde werktuig van den door den wetgever uitgesproken wil, althans niet in eene constitutioneele monarchie. Waar dit wel de juiste opvatting is, zal het dispensatierecht ook niet van nature aan het uitvoerend gezag

1) Wet houdende alg. bep. Art. 11.

toekomen. Ik zal later gelegenheid hebben op dit verschil in karakter bij de macht van uitvoering terug te komen. Al is nu dit verschil misschien niet altijd scherp te constateeren, wáár men een macht van uitvoering in den ruimen, constitutioneelen zin meent te moeten aannemen, daar zal ook het recht van dispensatie er onder begrepen zijn. 1)

Men wijze nu niet op Art. 121 al. 2 van onze Grondwet, „de wetten zijn onschendbaar,” want blijkens de toelichting van en de beraadslagingen over deze in 1848 in de Grondwet opgenomen bepaling, blijkt afdoende, dat die woorden bedoelen te zeggen: „De beslissing van de vraag of de inhoud van de wet al of niet met de Grondwet overeenstemt, komt alleen aan den wetgever toe.” 2)

En inderdaad is voor dit beginsel veel te zeggen; liet men het oordeel over de grondwettigheid eener wet aan de uitvoerende macht, dan zou deze werkelijk boven de wetgevende macht gesteld worden en het vermogen hebben de wet in haar geheel op zij te zetten.

Waar echter van dispensatie sprake is, blijft de uitvoerende macht gebonden aan de wet als regel, maar heft haar in een bepaald geval op, wanneer en omdat zulks door de zuivere toepassing, in den geest der wet wordt geëischt.

Intusschen, hoezeer m. i. het recht van dispensatie theoretisch aan het uitvoerend gezag toekomt en de

1) Cf. von Rönne, Das Staats-Recht der Preussischen Monarchie I, § 31, I, 1.

2) Buys Gr. I. p. 631.

uitoefening daarvan niet is daad van wetgeving, erken ik gereedelijk, dat die bevoegdheid, onbeperkt bij dat gezag berustend, in willekeur zou kunnen ontaarden. Door het vrije en onbelemmerde recht van dispensatie zou het uitvoerend gezag metterdaad de wet kunnen ter zijde schuiven, zoo dikwijls de regel naar zijn subjectieve opvatting ontheffing toeliet en eischte. Daarom is het wenschelijk deze gevaarlijke (maar theoretisch aan het uitvoerend gezag toekomende) macht in de constitutie te beperken, van waarborgen tegen misbruiken te voorzien.

Zooals we zullen zien bevatten dan ook eenige constituties zoodanige waarborgen, terwijl andere het recht uitdrukkelijk aan het uitvoerend gezag ontszeggen. Echter, ik wijs er hier met nadruk op, wordt in het eerste geval het recht van dispensatie beperkt, zoo men wil erkend, doch nooit gevestigd. Gevestigd is het daar ter zelfder plaatse, waar de gansche macht van uitvoering wordt toegewezen. In onze Grondwet b.v. dus in art. 55 („De uitvoerende macht berust bij den Koning.”)

Tot hiertoe ging ik na wat onder het begrip dispensatie moet worden verstaan, welke staatsmacht natuurlijk is aangewezen dispensatie te verleen en eindelijk concludeerde ik tot de wenschelijkheid van bepalingen, die aan de uitvoerende macht in dezen grenzen stellen.

Beschouwen we thans in de eerste plaats hoe de zaak in ons staatsrecht is geregeld. Evenwel zij hier

opgemerkt, dat regeling van de dispensatie in het algemeen in onze constitutie niet voorkomt. De eenige bepaling is die van art. 69 der Grondwet, voorkomend in de afdeeling, die de macht des Konings omschrijft. Alleen dus geeft de Grondwet eene regeling van de wijze, waarop de Koning zijn natuurlijk recht zal kunnen uitoefenen en sedert 1887 dit niet slechts ten opzichte van wetten, maar ook van algemeene maatregelen van bestuur.

Hoe het staat in ons recht met dispensatie, verleend door andere autoriteiten dan den Koning en van voorschriften van anderen dan den gewonen wetgever, vinden we niet in de Grondwet.

Het koninklijk recht van dispensatie nu, zal in het eerste hoofdstuk besproken worden, terwijl in hoofdstuk II het dispensatie-recht van andere autoriteiten nader zal worden beschouwd. In hoofdstuk III vinde het dispensatie-recht van den Gouverneur-Generaal van Ned.-Indië eene plaats, waarna ten slotte in een vierde hoofdstuk het dispensatie-recht naar eenige buitenlandsche constituties met een enkel woord zal worden besproken.

HOOFDSTUK I.

Het Koninklijk recht van dispensatie.

§ 1. *Geschiedkundig overzicht.*

Ofschoon, zooals later blijken zal, de redactie van art. 69 der Grondwet voldoende duidelijk is, om geen historische verklaring noodzakelijk te maken, wil ik toch volledigheidshalve een overzicht van de wordingsgeschiedenis van het artikel in dit hoofdstuk doen voorafgaan.

Beginnen wij met de constitutie van het jaar 1798, de eerste publiek-rechtelijke codificatie van den Nederlandschen Staat als zoodanig. In deze staatsregeling wordt de macht van dispenseeren niet geregeld, althans niet met name.

Raadplegen wij echter „de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels,” dan vinden wij dat het „oppergezag” verpersoonlijkt in de vertegenwoordigende macht, de bron is van alle openbare machten (Art. 9 en 10), en dat alle bewindvoerende lichamen aan deze vertegenwoordigende macht ondergeschikt en verantwoordelijk zijn. (Art. 12).

Met dit beginsel als basis zien we verder, dat de „acte van Staatsregeling” in titul III Art. 50 sub letter a—t eene opsomming geeft van wat *uitsluitender* wijze aan het vertegenwoordigend lichaam behoort en daaronder noemt sub letter a: „De macht van wetgeving, benevens het verklaren, verbeteren, opschorten en afschaffen der wetten”; terwijl, in titul IV Art. 105 als voornaamste taak van het uitvoerend bewind noemt: „het toezicht op de *stipte* 1) uitvoering van alle wetten en besluiten des vertegenwoordigenden lichaams.”

Met dezen stand van zaken schijnt het niet twijfelachtig, dat het uitvoerend bewind geen recht van dispensatie had. Hier is sprake van *stipte* uitvoering door een college, van wetten en bevelen, gegeven door een (expressis verbis verklaard) superieur gezag. Dit is dus gansch iets anders, dan de in art. 55 der tegenwoordige Grondwet aan den Koning toegekende regeeringsmacht.

Daar nu bovendien het verleenen van gratie, dat zooveel minder ver reikt dan de dispensatie onder letter *q* van art. 50 tot de macht van het vert. lich. is gebracht en eindelijk ook onder letter a het „verklaren” der wetten, -- wat is dispenseeren in den grond der zaak anders dan verklaren, dat opheffing geschieden moet overeenkomstig de bedoeling des wetgevers 2) — is zonder eenigen twijfel dit lichaam alleen bevoegd tot verleenen van dispensatie.

1) Door mij gecursiveerd.

2) cf. Inleiding.

Om deze redenen dus, *niet* omdat (zooals mr. Jaxon Deelman kort en goed verklaart) 1) „dispensatie uit den aard der zaak behoort tot des *wetgevers* functiën.”

Het vertegenwoordigend lichaam heeft zich dan ook werkelijk meermalen met dispensatie van wetten beziggehouden 2).

De staatsregeling van 1801, in allerlei opzichten belangrijk haar voorgangster wijzigend, neemt door eenige duidelijke bepalingen allen twijfel weg over de vraag, wat in dispensatie rechtens is.

Sprekende over het staatsbewind, verklaart deze constitutie in art. 38: „Het staats-bewind oefent nimmer, in welk geval ook, eenige wetgevende macht uit; en bezit geen vermogen, hoegenaamd, tot het verleenen van dispensatie van eenige bestaande wet”; terwijl dit vermogen in de afdeeling „van de Wetgeving” in art. 53 gezegd wordt bij uitsluiting te behooren aan het wetgevend lichaam; eindelijk lezen we in art. 96, in de afdeeling „van het Nationaal Gerechtshof”: „Hetzelve . . . verleent . . . zoodanige dispensatiën als door het wetgevend lichaam aan hetzelfde zullen worden gedemandeerd enz.”

In de eerste plaats dus wordt aan het uitvoerend gezag de dispensatie-bevoegdheid uitdrukkelijk ontzegd en wel *naast* het verbod van uitoefenen van wetgevende macht; dit wijst er op, dat de grond-

1) Het recht van dispensatie, diss. Groningen 1887, p. 16.

2) cf. Het dagverhaal der Handelingen van het Vert. Lich. o. a. deel XII, p. 628 vlg.

wetgever van 1801 die twee (terecht) als verschillende bevoegdheden beschouwt. Zoo toch, volgens hem, dispenseeren moest gerekend worden onder de daden van wetgevende macht, zou het verbod van dispensatie niet afzonderlijk vermeld behoeven te worden.

Ten tweede vinden we de dispensatie uitdrukkelijk als taak van het wetgevend lichaam genoemd en wel „bij uitsluiting” waardoor nog eens de nadruk gelegd wordt op het feit, dat het uitvoerend gezag de bevoegdheid niet zal hebben; immers die uitsluiting is niet zoo absoluut of (in de derde plaats) art. 96 laat delegatie toe t. a. v. door het wetgevend orgaan aan te wijzen wetsbepalingen, aan het Nationaal Gerechtshof, delegatie van de bevoegdheid in art. 53 uitdrukkelijk ter competentie van dat wetgevend orgaan gesteld.

Minder zeker is de regeling van de staatsregelingen van 1805 en 1806. In beide constituties slechts één art. over dispensatie, respectievelijk de artikelen 86 en 78, die geheel gelijklopend, zeggen: „Het nationaal gerechtshof verleent zoodanige dispensatiën, als, door de Wet, aan hetzelfde zullen worden opgedragen.”

Deze bepaling geheel gelijkwaardig aan art. 96 van de staatsregeling van 1801, staat hier evenwel op zich zelf. In beide constitutiën (1805 en '6) missen we het uitdrukkelijk verbod aan het adres van het uitvoerend gezag, zoowel als de verklaring, dat het wetgevend orgaan bij uitsluiting bevoegd is. Moeten

we nu aannemen, dat de dispensatie-macht verdeeld is tusschen het wetgevend orgaan (als regel) en het nationaal gerechtshof (voor de gevallen, waarvoor de Wet het bepaalt), zoodat het uitvoerend gezag haar nooit zal hebben?

Wat de staatsregeling van 1805 aangaat, meen ik deze vraag beslist bevestigend te moeten beantwoorden. Wanneer we toch de rechtspositie van den Raadpensionaris raadplegen, zien we, dat hoezeer zijn macht heel wat verder reikt dan die van het uitvoerend gezag onder de twee vorige constituties (een gevolg van de neiging tot de monarchie der volgende jaren), hij evenwel ondergeschikt blijft aan het wetgevend lichaam. Wel verklaart art. 16, dat „de Oppermacht van het Bataafsche Volk wordt vertegenwoordigd door de vergadering van hun hoogmogenden met den Raadpensionaris,” maar, zegt art. 38, „de Raadpensionaris . . . oefent de uitvoerende macht uit in naam van Hun Hoog Mogenden, vertegenwoordigende het Bataafsch Gemeenebest.”

Het karakter van het ambt van Raadpensionaris, hoewel verwantschap toonend, verschilt nog essentieel van dat der koninklijke waardigheid in de constitutioneele monarchieën van latere jaren.

Ook in deze constitutie berust nog het recht van gratie bij het wetgevend orgaan (art. 29). Op deze gronden dus moet m. i. aangenomen worden, dat de grondwetgever van 1805, het Nationaal Gerechtshof aanwijzend als dispensator van door het wetgevend orgaan aangewezen wetten, niet bedoeld kan hebben,

daarnaast ook het uitvoerend gezag als dispenseerende autoriteit te erkennen.

Anders is het gesteld in de monarchale constitutie van 1806. Hier wordt in art. 26 den Koning zoo ruim mogelijk de volle regeeringsmacht toegekend met deze woorden: „De Koning heeft, bij uitsluiting en zonder restrictie, de volle uitoefening der Regeering en van alle de Magt, benoodigd om de uitvoering der wetten van den Staat te verzekeren, en dezelve te doen eerbiedigen.”

Nu dan zal ook volgens de door mij boven 1) gevolgde redeneering, de Koning bevoegd zijn dispensatie van wetten te verleenen, telkens als deze het krachtens hare bedoeling eischen. Alleen echter, zoo niet het Nationaal Gerechtshof op grond van art. 78 als dispenseerende autoriteit is aangewezen. In zover geeft dus art. 78 indirect eene beperking van 's Konings dispensatie-macht. Als toch de wet aan het Nationaal Gerechtshof de dispensatie van eenige wetsbepaling heeft opgedragen, dan verleent dit college in die gevallen dispensatie krachtens de Grondwet. Maar *dán* ook moet de uitoefening van dat deel van publiek gezag door den Koning gerespecteerd worden en is het verleenen van dispensatie van *die* wetsbepalingen aan zijne regeeringsmacht onttrokken. Wijst de Grondwet een bepaald orgaan voor zekere rechtshandeling aan, dan *moeten* deze ook door dat orgaan worden verricht. Als nu dus de wetgever voorziet, dat eenige wet licht het verleenen van dis-

1) cf. Inleiding.

pensatie zal vereischen en acht hij deze taak minder goed den Koning toevertrouwd, hij bepale krachtens art. 78, dat het Nationaal Gerechtshof van zoodanige wet de dispensator zijn zal, en 's Konings competentie zal in dit geval zijn afgesneden.

Dat op deze wijze de dispensatie-macht des Konings, alleen indirect onder den invloed der vertegenwoordiging staande, misschien gevaarlijk moet heeten, zal ik niet ontkennen, maar evenmin, dat ze past in het kader van deze constitutie, die in tegenstelling met de strenge grenzen aan de republikeinsche uitvoerende organen gesteld, de macht des Konings zeer breed uitmeet.

Ten slotte wil ik nog wijzen op eene wet, gegeven onder het régime der Staatsregeling van 1806, waarin de *wetgever* verklaart, dat de *Koning* van een of meer artikelen dier wet dispensatie kan verleen.

Het is de wet van 12 Dec. 1809 op de Keur van Stieren in het Koninkrijk Holland. Art. 9 van deze wet bepaalt: „De Koning kan dispensatie verleen van een of meer dezer 1) Artikels, ten aanzien van zoodanige arrondissementen, waar zulks noodig mogt geoordeeld worden” 2).

Hoewel de constitutie niet spreekt van dispensatie door den Koning te verleen, alleen van dispensatie door het Nat. Ger., bestaat toch tegen deze vergunning des wetgevers m. i. geen grondwettig bezwaar.

1) D. w. z. van de 8 voorafgaande artikels, waaruit de wet bestaat.

2) Zie Mr. J. v. d. Poll, Verzameling van de Vad. Wetten en Besluiten, uitgevaardigd sedert 28 Jan. 1798 tot 10 Juli 1810.

Echter waar ik tot de conclusie kwam, dat in de constitutie van 1806 de Koning krachtens de regeeringsmacht in art. 26 hem toegekend, tot het verleenen van dispensatie bevoegd is, zou ik de toekening in een speciale wet overbodig moeten achten. Strikt genomen is ze dat ook. Toch heeft m. i. een dergelijke uitspraak door den wetgever wel reden van bestaan. Immers deze voorzag hier zelf bij het stellen der wet, dat vroeg of laat zich licht een geval zou voordoen, waarin vrijstelling van eenig artikel in billijkheid zou vereischt worden. Door hiervan in de wet te doen blijken, maakt hij het den Koning lichter zijne dispensatietaak overeenkomstig de natuur van het recht uit te oefenen. De Koning zal door de verklaring des wetgevers eene aanwijzing te meer hebben voor het geval een verzoek tot dispensatie tot hem komt.

In de Grondwetten van 1814 en '15 wordt niet langer de rechterlijke macht met het verleenen van dispensatie belast. Hier zien we aan het uitvoerend gezag zijn natuurlijke taak toegekend, evenwel met de noodige beperkingen.

Art. 50 van de Grondwet van 1814 zegt het volgende:
 „Behalve de gevallen, waarin het regt van dispensatie aan den Souvereinen Vorst, bij de wet, zal worden toegekend, verleent Dezelve ook in zoodanige bijzondere gevallen, welke niet gevoegelijk uitstel kunnen lijden, wanneer de Staten-Generaal niet vergaderd zijn, dispensatie van wetten, na ingenomen

advies van den Hoogen Raad der Vereenigde Nederlanden, en geeft daarvan bij de eerste vergadering opening."

Uit deze redactie blijkt, dat de Grondwet den Souvereinen Vorst op tweeërlei wijze beperkt.

Ten eerste in het algemeen beperking tot die wetsbepalingen, welke de wetgever zal aanwijzen; maar buiten die gevallen zal de Souvereine Vorst, onafhankelijk van de Vertegenwoordiging kunnen dispensereen binnen deze grenzen: alleen zoo de Staten-Generaal niet vergaderd en de dispensatie-gevallen spoedeischend zijn, terwijl dan als waarborgen tegen koninklijke willekeur nog zijn gesteld het inwinnen van advies bij den Hoogen Raad en mededeeling aan de Staten-Generaal bij de eerst volgende vergadering.

De strekking van dit artikel is blijkbaar als *regel* te stellen: geen dispensatie door den Souvereinen Vorst dan met medewerking van de Vertegenwoordiging, hetzij rechtstreeksch voor een speciaal dispensatiegeval hetzij door het uitspreken eens voor al van de vatbaarheid voor dispensatie, door den Souvereinen Vorst t. a. v. bepaalde wetten. Immers alleen dan is die medewerking niet geëischt, als ze uitermate bezwaarlijk zou zijn, n.l. door het niet vergaderd zijn der Staten-Generaal en het spoedeischende van het geval.

Intusschen, bij de herziening der Grondwet in het volgend jaar, scheen men het nog te gevaarlijk te achten aan de subjectieve opvatting der Regeering de beoordeeling over te laten van het al of niet spoed-

eischende der gevallen, niettegenstaande de contrôle a posteriori van de Vertegenwoordiging. Wel wilde men het dispensatierecht onafhankelijk van de Vertegenwoordiging voor den Koning behouden, maar scherper begrensd moest het worden. De herzienings-commissie van 1815 verlangde: „une nouvelle rédaction de cet article, qui soit réstrictive du droit de dispense” 1).

Art. 68 van de Grondwet van 1815 nu luidt:

„Behalve de gevallen waarin het regt van dispensatie aan den Koning bij de wet zelve wordt toegekend, verleent dezelve ook, wanneer de Staten-Generaal niet vergaderd zijn, en de zaken niet gevoegelijk uitstel kunnen lijden, na den Raad van State gehoord te hebben, dispensatiën op bepaalde verzoeken van bijzondere personen, wier belangen, na ingenomen advies van den Hoogen Raad in materie van justitie, en na behoorlijk onderzoek der zaken bij de overige 2) departementen van algemeen bestuur, welke zulks aangaat, gebleken zijn zoodanige vrijstelling van wettelijke bepalingen in billijkheid te vereischen.

Bij de eerstvolgende vergadering der Staten-Generaal, wordt door den Koning opening gegeven, van alle de dispensaties door Hem alzoo verleend.”

Wat is er nu van die inkrimping van 's Konings dispensatierecht onafhankelijk van de Vertegenwoordiging? Evenals in 1814 is dat recht ook nu beperkt door deze twee voorwaarden: de afwezigheid der

1) Journal de Raepsaet, Oeuvres complètes VI p. 71.

2) Het woord „overige” is natuurlijk verkeerd geplaatst, moet staan vóór „zaken”.

Staten-Generaal en de urgentie der gevallen, maar thans is er vooreerst bijgevoegd, dat de dispensatie worde gevraagd door *bijzondere personen*, wier belangen enz. Thorbecke concludeert hieruit, dat 's Konings onafhankelijk recht van dispensatie niet mag worden uitgeoefend ten behoeve van ambtenaren als zoodanig en colleges. Door die woorden worden volgens dezen staatsman 1) de dispensatiën, welke door den Koning gedurende de tijden waarin de Staten-Generaal niet zitten en van zaken, die geen uitstel lijden, kunnen worden verleend, beperkt tot eene bepaalde soort.

Of *deze* beperking werkelijk door den grondwetgever van 1815 bedoeld is schijnt moeilijk te beslissen. Zelf vermeldt Thorbecke, dat „de Kroon, onder het deksel van art. 67 2), dispensatiën verleend (heeft) van alle soorten.” De Regeering vatte dus het artikel niet aldus op, zoo min als Prof. Buys, die in de in 1815 bijgevoegde woorden „op bepaalde verzoeken van bijzondere personen, wier belangen gebleken zijn zoodanige vrijstelling van wettelijke bepalingen in billijkheid te vereischen” slechts ziet eene nadere verklaring van hetgeen men onder dispensatie te verstaan heeft 3). Zoodanige nadere verklaring acht de Hoogleraar gerechtvaardigd door den wensch om tegen misverstand te waken, om toepassing in strijd met de natuur van het recht te voorkomen. Mr. Buys

1) Aanteekening I, p. 161.

2) Art. 67 Grondwet 1860 = Art. 68 Grondwet 1815.

3) Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Prov.- en Gemeentebestuur in Ned. XIX, 1875.

verwijst naar een analoog geval in de Grondwet van 1848, waar in art. 66 het recht van gratie door bijvoeging der woorden „van straffen, door regterlijke vonnissen opgelegd” wordt verduidelijkt.

Ik voor mij zou geneigd zijn met de laatste meening mee te gaan en dus den zin van de woorden „dispensatiën op bepaalde verzoeken van bijzondere personen” niet zoo streng op te vatten, maar ze te beschouwen als gebruikt in tegenstelling met opheffing der wet voor eene geheele reeks van personen, welke handeling valt onder het begrip uitzondering.

Verder moet volgens de bepaling in de Grondwet van 1815 de Koning vóór zijn besluit van dispensatie den Raad van State hooren (in de Grondwet van 1814 den Hoogen Raad) en dit na een onderzoek door den Hoogen Raad in materie van justitie en door de betrokken departementen van Algemeen Bestuur in andere zaken, uit welk onderzoek (den Koning) blijken kan of werkelijk de belangen der bijzondere personen de vrijstelling in billijkheid vereischen, m. a. w. de Koning verleent die dispensatie onafhankelijk van de Vertegenwoordiging niet, dan onder de noodige waarborgen, dat ze werkelijk in overeenstemming met het rechtskarakter der dispensatie wordt gevraagd, gesteund nog door het advies van den Raad van State.

Geheel afdoende is deze waarborg niet. De Koning blijft ten slotte vrij in het al of niet verleenen der dispensatie. Onjuist toch is m. i. de meening van

Mr. Jaxon Deelman 1), dat de Koning geen dispensatie zou mogen geven, zoo de Hooge Raad of een der Departementen van Algemeen Bestuur ongunstig op het verzoek adviseerde. Er staat niet in art. 68, dat *aan den H. R. en aan de Departementen* de billijkheid der vrijstelling moet zijn gebleken, maar eenvoudig dit, dat de belangen der bijzondere personen *na* ingewonnen advies van den H. R. of onderzoek bij de Departementen, moeten gebleken zijn de vrijstelling in billijkheid te vereischen; aan wien? natuurlijk aan den Koning, die het subject van den zin is. *Hij* verleent dispensatie, maar herinnert de Grondwet, alleen zoo gebleken is, dat de belangen der bijzondere personen de vrijstelling in billijkheid eischen. In dit geval alleen komt dispensatie te pas en is zij geoorloofd. Nu schrijft de Grondwet voor onderzoek bij de genoemde colleges, opdat de Koning slechts op degelijken grond zal kunnen verklaren, dat de billijkheid der vrijstelling hem werkelijk is gebleken. Ook hier is dat advies en onderzoek slechts eene voorwaarde, die de kans op eene zuivere juiste koninklijke beslissing vergroot, zoo goed als het verplichte advies van den Hoogen Raad in art. 50 Grondwet 1814 en het telkens in de Grondwet voorgeschreven „hooren van den Raad van State.” Ware Mr. Jaxon Deelman's meening juist, dan zou de beslissing bij den Hoogen Raad of het betrokken Departement berusten, en ook het hooren van den Raad van State nog na hunne gebiedende adviezen

1) T. a. p., p. 39.

(wat trouwens eene contradictio in terminis is) zou geen zin hebben.

Ten slotte eischt ook art. 68 kennisgeving der tusschentijds verleende dispensatiën aan de Staten-Generaal.

Ik kom dus tot de conclusie, dat door de herziening in 1815, 's Konings recht in hoofdzaak is gelijk gebleven aan dat onder de vorige Grondwet. Ook in art. 68 beperking tot deze twee gevallen: afwezigheid der Staten-Generaal en urgentie der verzoeken; evenwel komt het mij voor, dat Prof. Buys te weinig gewicht hecht aan de in 1815 opgenomen formaliteiten. Wel kunnen deze 's Konings recht niet formeel beperken, maar in de praktijk komt de verplichting tot inwinnen van nauwkeurige adviezen ongetwijfeld neer op inkrimping der vrijheid.

Wat 's Konings dispensatie-recht betreft van wetsbepalingen door den wetgever aangewezen, is in 1815 nog eene kleine redactie-wijziging aangebracht. Daar toch lezen we in plaats van: „Behalve de gevallen, waarin het regt van dispensatie aan den Souvereinen Vorst *bij de wet zal worden toegekend*”: „Behalve de gevallen, waarin het regt van dispensatie aan den Koning *bij de wet zelve wordt toegekend*,” welke wijziging schijnt te bedoelen, duidelijk te doen uitkomen, dat de machtiging tot dispensatie aan den Koning moet voorkomen in de wet zelf, waarvan men hem de dispensatie wil laten.

Niettegenstaande reeds in 1840 bezwaren werden geopperd tegen de regeling van art. 68, bleef het on-

gewijzigd in de Grondwet van 1840 als art. 67 bestaan. Niet alzoo in 1848.

De tegenstand bij de herziening der Grondwet in 1840 reeds aan den dag gekomen, vond steun bij de negen-mannen in 1844, werd ook gedeeld door de Staatscommissie en Regeering in het jaar 1848. Die bezwaren golden dat deel der bepaling van art. 68 der Grondwet van 1815 (art. 67 Grondwet 1840), volgens hetwelk de Koning dispensatie-macht heeft zonder medewerking der Staten-Generaal. „Het ruimere dispensatie-recht — zoo schreven de negen-mannen in hunne memorie van toelichting — was, blijkens de ondervinding, zonder nut, en had slechts misbruik ten gevolge.” 1) Ook de meerderheid der Kamer was van die opinie, blijkens het V. V. der centrale afdeeling: „meenende, dat de ondervinding de ongenoegzaamheid of ondoelmatigheid der bepaling van art. 67 heeft doen kennen.” 2) Terwijl eindelijk de Regeering van het jaar 1848 bij hare redactie van een nieuw artikel in de memorie van toelichting aldus schreef: „Het bestaande artikel 67 der Grondwet maakt eene onderscheiding tusschen de dispensatiën, te verleen en ten gevolge eener uitdrukkelijke toekenning der bevoegdheid daartoe aan den Koning, bij de wet, en die, welke als algemeen ook zonder deze toekenning van alle wetsbepalingen kunnen worden toegestaan. Verder onderscheidt het artikel tus-

1) Handelingen over de voorstellen tot Grondwetsherziening in 1843 (Bellinfante), p. 67.

2) Handelingen, p. 123.

schen de dispensatiën, te verleen en naarmate de Kamers al dan niet vergaderd zijn. De ervaring heeft de moeielijkheden doen kennen, welke uit deze laatste onderscheiding kunnen ontstaan, en de eerste bepaling is niet van eene te groote uitgebreidheid vrij te pleiten, daar op deze wijze alle wetsbepalingen in bijzondere gevallen en voor enkele personen buiten toepassing gebragt en krachteloos zouden kunnen worden gemaakt." 1)

Ten slotte kwam de redactie van de staatscommissie van 1848, die in het Regeeringsvoorstel eene wijziging bracht met de strekking de bedoeling te verduidelijken, door de Regeering overgenomen, als art. 67 in de nieuwe Grondwet in deze woorden: „Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven."

Prof. Buys, die in het eerste deel van zijn meergemeld opstel in de Bijdragen uitvoerig de geschiedenis van de wijziging van de Grondwet van 1848 geeft 2), toont in het tweede deel aan, hoe die oogenschijnlijk duistere redactie van het art. 67 is tot stand gekomen, n.l. door herhaalde wijziging, gevoegd bij de zucht om van de oorspronkelijke redactie zooveel mogelijk te bewaren. Was in de Grondwetten van 1814 en 1815 de zin van het woord *gevallen* duidelijk, ook in de door de Regeering van 1848 oorspron-

1) Handelingen van de Regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet 1847/48, (Belinfante) I, p. 43.

2) Cf. ook Mr. J. D., t. a. p., p. 44 vlg.

kelijk voorgestelde redactie 1) behield het nog zijn natuurlijken zin; „maar die zin ging eindelijk geheel verloren, toen men vier nieuwe woorden inlaschte en stelde: „Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend *van eene bepaalde wet*, in de *gevallen* door de wet omschreven.”” 2)

Evenwel twijfelt Prof. Buys met de geschiedenis van de Grondwet in handen niet of de laatste woorden dienen slechts tot nadere verklaring van het voorafgaande en zeggen dan, dat de wetgever de bijzondere artikelen of onderdeelen van artikelen, van welke kan worden afgeweken, moet aanwijzen.

De regeling in deze Grondwet komt dus hierop neer: de Koning verleent eventueel alleen dispensatie van die wetten, waarvan de wetgever de vatbaarheid voor opheffing speciaal heeft uitgesproken. Doet zich daarbuiten de behoefte aan dispensatie van eenige wetsbepaling nog gevoelen, dan is in die gevallen alleen de wetgever bevoegd.

In de Gr. van 1848 dus, is gebroken met het vrije dispensatierecht des Konings. Aan de verplichte inwinning der verschillende adviezen hechtte men blijkbaar, zomin als Prof. Buys, voldoende waarde, ook niet aan de contrôle a posteriori van de Vertegenwoordiging. Voortaan zou de beslissing van welke wetsbepalingen dispensatie door den Koning zou kunnen worden verleend geheel afhankelijk zijn van den wetgever.

1) „Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend in de gevallen, door de wet omschreven.”

2) Bijdragen, t. a. p., p. 175.

Ten slotte de regeling van de Gr. van 1887.

Uit het verhandelde over ons nieuw art. 69 blijkt, dat de Grondwetgever van '87 met zijne nieuwe redactie slechts de bedoeling heeft willen verduidelijken. Hij heeft geen andere regeling willen geven. Immers lezen we in de gelijkluidende toelichtingen van Staatscommissie 1) en Regeering 2): „De Grondwet (sc. die van 1848) bepaalt, dat dispensatie door den Koning slechts verleend wordt voor eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven. De laatste woorden drukken de bedoeling niet geheel uit. Niet de gevallen waarin, maar de artikelen waarvan dispensatie verleend kan worden, heeft de wet aan te wijzen.”

Ook Prof. Buys is van dezelfde meening, waar hij de nieuwe redactie, voor zooveel de wetten aangaat, eenvoudig dus toelicht 3): „De twee eerste zinsneden zeggen nu duidelijk, wat art. 67 der vroegere Grondwet bedoelde, maar zeer gebrekkig uitdrukte enz.” —

Iets nieuws evenwel is de toevoeging van al. 3, waarin 's Konings dispensatierecht t. a. v. algemeene maatregelen van bestuur wordt geregeld. In § 4 kom ik hierop nader terug.

De verbeterde en uitgebreide redactie luidt thans als art. 69 aldus:

„Dispensatie van wetsbepalingen kan door den

1) Arntzenius (Handelingen over de herziening der Grondwet) I, p. 19.

2) Arntzenius, t. a. p., II, p. 28.

3) Grondwet III ad art. 69.

Koning slechts worden verleend met magtiging van de wet.

De wet welke deze magtiging verleent, noemt de bepalingen, waarover de bevoegdheid tot dispensatie zich uitstrekt.

Dispensatie van bepalingen van algemeene maatregelen van bestuur is toegelaten voorzover de Koning zich de bevoegdheid daartoe bij den maatregel uitdrukkelijk heeft voorbehouden."

Ons onderzoek der vroegere constituties resumeerende, komen we tot de slotsom, dat daarin vijfderlei regeling der dispensatie gevonden wordt.

1°. Die van de staatsregeling van 1798, volgens welke alleen het vertegenwoordigend lichaam zelf van zijne regelen dispensatie verleen kan.

2°. Reeds in 1801 gevoelde men de wenschelijkheid van dit vermogen ook aan eene andere autoriteit toe te kennen, hoewel de ondergeschiktheid van het uitvoerend gezag streng bleef gehandhaafd. Men wees als zoodanig aan het nationaal Gerechtshof, dit college evenwel bindend aan de door de vertegenwoordiging aan te wijzen wetten.

Gelijke regeling geeft de staatsregeling van 1805.

3°. Hetzelfde bleef bepaald in de constitutie van 1806, maar nu moet ook de Koning geacht worden vrijstelling van wetten te kunnen verleen, overeenkomstig het gewijzigd karakter van het regeeringsgezag.

- 4°. In de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 heeft men de rechterlijke macht als dispenseerende autoriteit opgeheven en vervangen door het Hoofd van den Staat, en wel voor een deel afhankelijk van de Staten-Generaal, door deze de voor dispensatie vatbare wetten te doen aanwijzen, voor een deel daarvan onafhankelijk, maar door verplicht gestelde adviezen beperkt, en onderworpen aan de contrôle a posteriori der vertegenwoordiging.
- Deze onafhankelijke dispensatie-macht is echter alleen toegelaten als uitzondering, voor het geval nl. de Staten-Generaal niet vergaderd en de dispensatie-aanvragen dringend zijn.
- 5°. De regeling van de Grondwetten van 1848 en 1887, volgens welke het dispensatierecht op eigen gezag van den Koning geheel is uitgesloten.

Blijkens deze verschillende regelingen van het recht van dispensatie, heeft men steeds in dat recht, berustend bij het uitvoerend gezag, een gevaar gezien voor de kracht der wetgeving. Tot 1814 zóózeer, dat dit gezag geheel ervan verstoken bleef, behoudens de monarchale constitutie van 1806 met haar zeer ruim vorstelijk gezag. Met het herstel van den onafhankelijken Nederlandschen Staat in 1814 werd den vorst het recht wel is waar toegekend, maar (behoudens de exceptioneele omstandigheid van afwezigheid der Staten-Generaal) alleen t. a. v. het door den wetgever aangewezen deel der wetgeving, terwijl in

1848 het uitvoerend gezag geheel gebonden werd aan het door de wetgevende macht aangewezen gebied.

Maar waarop steunen nu die verschillende regelingen? Moet men erin zien eene sanctie van wat de theorie leerde of was uitsluitend de utiliteit grond der regeling? Het blijkt meestal niet. Wel schijnt de staatsregeling van 1801 mijne opvatting te bevestigen, dat het recht van dispensatie van nature onder het uitvoerend gezag ressorteert, terwijl alleen de utiliteit haar het wetgevend lichaam als dispenseerende autoriteit doet aanwijzen. Waarom anders in de afdeeling „van de wetgeving,” waar alleen sprake is van de samenstelling en de wijze van werken van het wetgevend lichaam, niet van het opsommen van wat tot zijn taak behoort, in een speciaal artikel (53) de dispensatie van wetten uitdrukkelijk genoemd als te behooren tot de taak van dat lichaam?

Daarentegen verklaren de negen-mannen uitdrukkelijk, dat dispenseeren van wetten is eene daad van wetgevende macht 1), zoodat naar hunne opvatting de in Art. 67 (Gr. 1848) vereischte aanwijzing der gevallen door de wet natuurlijk voortvloeit uit de theorie.

De slotsom is, dat de geschiedenis op de vraag welke macht in den staat van nature met de dispensatie der wetten is belast, het antwoord schuldig blijft, ofschoon erkend moet worden, dat in het

1) Handelingen der herziening in 1843, p. 67 (Belinfante), waar men leest, dat „dispensatie van wetten, *evenmin als eenige andere verrigting van wetgevende macht*,” zonder vergunning der Grondwet zou kunnen worden overgedragen.

meerendeel onzer vroegere constitutiën het wetgevend gezag als dispenseerende macht op den voorgrond treedt.

§ 2. *Dispensatie van Wetten.*

De regeling hiervan is neergelegd in art. 69 al. 1 en 2 der Grondwet, aldus luidende:

„Dispensatie van wetsbepalingen kan door den Koning slechts worden verleend met machtiging van de wet.”

De wet welke deze machtiging verleent, noemt de bepalingen, waarover de bevoegdheid tot dispensatie zich uitstrekt.”

Vooreerst dus geeft de Grondwet dit belangrijke principe, dat de Koning alleen dan zijne natuurlijke bevoegdheid tot dispenseeren kan uitoefenen, als de wetgever hem daartoe heeft gemachtigd, d. w. z. als de wetgever verklaard heeft, dat opheffing zijner bepalingen mogelijk zal zijn.

Hiermede stelt de Grondwet indirect, dat in het algemeen dispensatie verleend wordt door den wetgever, die — we zagen het reeds boven 1) — daartoe per se de macht heeft en dus als dispensator zal optreden in alle niet voorziene gevallen. Maar daarnaast, dat in door dezen te bepalen gevallen, de bevoegdheid toekomt aan den Koning.

En om nu te verhoeden, dat de wetgever er zich

1) Pag. 3.

afmaakt met eens vooral den Koning te machtigen in een algemeene dispensatiewet, waardoor Hij toch de gevreesde uitgebreide macht zou krijgen, welke de Grondwet juist wil beperken, bepaalt al. 2, dat de machtigende wet de bepalingen moet aanwijzen, waarvan de Koning dispensatie zal mogen verleen.

Aanwijzing van de omstandigheden of machtiging tot dispensatie voor de concrete gevallen, wordt dus van den wetgever niet geëischt. Niets dan inkrimping van het terrein, waarop de Koning vrij zal kunnen dispenseeren beoogt deze bepaling; beperking zijner bevoegdheid tot die (weinige) bepalingen, waarvan de wetgever met name de ophefbaarheid heeft uitgesproken. In één woord, de Koning blijft vrij te dispenseeren waarom en zoo dikwijls Hij dat wenscht, mits binnen het gebied, Hem door den wetgever aangeduid.

Men stelle zich de zaak aldus voor:

De wetgever stelt een regel. Nu is het mogelijk, dat hij zelf reeds gevallen ziet, waarin de billijkheid eischt, dat die regel niet wordt toegepast; dan schrijft hij voor al die gevallen eene uitzondering, dit is ook weer eene algemeen geldende, wettelijke bepaling. Ook is het mogelijk, dat de wet geen uitzonderingen als regel erkent. Dan heeft men te onderscheiden in *a* wetsbepalingen, waarbij de wetgever zelfs niet denkt aan de eventueele wenschelijkheid van opheffing voor bijzondere gevallen — nu zal naar onze Grondwet constante toepassing geboden zijn; dispensatie door het uitvoerend gezag is uitgesloten en al-

leen de wetgever zelf zal ontheffing kunnen verleen. En *b* wetsbepalingen, waarbij de wetgever vermoedt, dat toepassing van zijn regel altijd en overal, wellicht onbillijk zal zijn, zonder echter de gevallen waarin, duidelijk afgerond voor den geest te hebben. In dit geval spreekt hij de mogelijkheid uit, van dezen zijn regel dispensatie te verleen, waartoe dan volgens de Grondwet de Koning gerechtigd is.

Men houde nu in het oog, dat van den wetgever *eenvoudig* geëischt wordt, het terrein van dispensatie aan te wijzen; *medewerking* tot het verleenen van dispensatie legt de Grondwet hem niet op; van de eenmaal aangewezen wetsbepalingen verleent de Koning evenrueel *zelfstandig* dispensatie.

Ik leg hierop den nadruk, omdat hier de onjuistheid uitkomt van de meening, dat dispenseeren in het algemeen tot de taak van het wetgevend gezag behoort, maar *alleen* door het feit, dat de wetgever de *ophefbaarheid* van zekere bepalingen heeft *uitsproken*, tot daad van uitvoering zou worden gemaakt. Deze meening vindt men verdedigd in het proefschrift van Mr. Jaxon Deelman 1), die de volgende stelling neerschrijft:

„Dispenseeren van de wet, in het algemeen eene daad van wetgeving, kan alleen geschieden door het wetgevend orgaan; heeft echter de wet eenmaal vastgesteld, dat van een of ander door haar genoemd

1) T. a. p., p. 109.

voorschrift zal kunnen worden gedispenseerd, dan is het verleenen dier dispensatie eene daad van uitvoering, welker uitoefening berust bij het uitvoerend gezag" 1).

Indien de Grondwet eischte een min of meer uitgewerkte aanwijzing door de wet, van de omstandigheden waaronder alleen het dispenseeren den Koning geoorloofd zou zijn, dan zou men wellicht kunnen zeggen, dat de toepassing van het recht ten behoeve van een bepaald persoon, uitvoering ware van wat de wet zelve reeds in het algemeen heeft geregeld.

Eene dergelijke opvatting van het grondwettig voorschrift kon nog steun vinden onder de Grondwet van 1848 door de onduidelijke redactie van art. 67, luidende: „Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, *in de gevallen door de wet omschreven*”. Ik herinner bv. aan de verdediging van dat gevoelen door Mr. Godefroi bij de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van wet op het recht van zegel in het jaar 1865.

Echter stond Mr. Godefroi bij zijne interpretatie der woorden „in de gevallen door de wet omschreven” vrijwel alleen. En prof. Buys 2) en Mr. Heemskerk 3) en ook Mr. Jaxon Deelman 4) zien er in niets dan de eisch, dat de wet nauwkeurig de bepalingen aanwijst, waarvan het dispenseeren geoorloofd zal zijn.

1) Cf. ook t. a. p., p. 112.

2) Bijdragen t. a. p., p. 172—177.

3) De Praktijk onzer Grondwet I op art. 67.

4) T. a. p., p. 54 vlg.

Wat hiervan zij, sinds 1887 is dit geen quaestie meer. De Grondwet is in art. 69 al. 1 en 2 zoo duidelijk mogelijk. Waar nu Mr. Jaxon Deelman in het laatste hoofdstuk van zijn proefschrift nog bovendien uitdrukkelijk verklaart: „Deze bepaling (sc. die van Gr. Art. 69) houdt eene regeling van het recht van dispensatie in, welke *volkomen* 1) aan de tegenwoordige (sc. Art. 67 Gr. '48) — naar de hiervan door mij gegevene voorstelling — gelijk is”, daar staat het dus vast, dat ook hij niets eischt dan aanwijzing door den wetgever van het dispensatie-terrein aan den Koning; maar dan ook is zijne opvatting van het rechtskarakter der dispensatie veroordeeld: het stellen der mogelijkheid van dispensatie van eenige wetsbepaling, door den wetgever, kan op het karakter van de daad des Konings geen wijzigenden invloed hebben.

Neen, men rekene of dispensatie te behooren tot de natuurlijke taak der wetgevende macht (en bij deze praemisse kan men niet ontkomen aan de conclusie, dat Gr. 69 een geval geeft van delegatie van wetgevende macht, een opdracht aan den Koning van wat rechtens tot de wetgevende macht behoort) of men verklare dispenseeren met mij daad van uitvoering, waarvan de uitoefening in onze Grondwet voor een deel toekomt aan den wetgever, voor een ander deel is gelaten aan den Koning, nml. ten aanzien van door den eersten nauwkeurig aan te wijzen wetsbepalingen; met dit gevolg, dat 's Konings natuurlijke

1) Door mij gecursiveerd.

bevoegdheid is beperkt tot het zeer enge terrein, hetwelk de wetgever aanwijst. Het tusschenstelsel van Mr. Jaxon Deelman is niet te verdedigen. Wel meent Mr. J. D. zijne opvatting te kunnen staven door verwijzing naar de Memorie van Beantw. van het V. V. 1). Vergeefs echter zoek ik aldaar naar een dergelijke meening, evenmin als ik die vind in de gelijkkluidende toelichtingen van Staatscommissie en Regeering, waar ik ten aanzien van de dispensatie van wetten slechts deze toelichting aantref: „De Grondwet (sc. die van '48) bepaalt, dat dispensatie door den Koning slechts verleend wordt voor eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven. De laatste woorden drukken de bedoeling niet geheel uit. Niet de gevallen waarin, maar de artikelen waarvan dispensatie verleend kan worden, heeft de wet aan te wijzen.”

Het is mij niet mogelijk in deze woorden het door Mr. J. D. veronderstelde 2) beginsel te zien neergelegd. Mij blijkt hieruit slechts, dat ook de Grondwetgever van 1887 den wetgever alleen het terrein van dispensatie wil doen aanwijzen; in het midden wordt gelaten of de Koning de dispensatie eventueel verleent krachtens delegatie des wetgevers of krachtens den hem in art. 55 toegekende uitvoerende macht.

Ongeveer dezelfde opvatting als die van Mr. Jaxon Deelman wordt gehuldigd door den Heer Addens in

1) Arntzenius III, p. 33.

2) Cf. T. a. p., p. 111 onderaan.

diens proefschrift 1). „Mijns bedunkens — lees ik op p. 39 — kan er van delegatie van wetgevende macht geen sprake zijn, wanneer de wetgever den Koning het recht geeft dispensatie te verleen van een bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven. Wel, wanneer de wetgever een algemeene dispensatiewet maakte, waarbij de Koning 't recht kreeg zonder restrictie dispensatie te geven.”

Aangenomen, dat de woorden „in de gevallen door de wet omschreven” niets anders bedoelen, dan de wet te laten aanwijzen van welke bepalingen opheffing geoorloofd zal zijn, dan is er wel beschouwd in de twee door Mr. A. tegenover elkaar gestelde gevallen slechts een verschil in graad, niet in het wezen der zaak. In het eerste geval is eenvoudig het terrein, waarop de Koning zich, dispenseerende, kan bewegen, belangrijk ingekrompen, maar op dat beperkte gebied is hij dan toch ook geheel vrij; niet anders dan in het geval van de algemeene dispensatiewet, waar de in rechtskarakter gelijke bevoegdheid alleen meer gevallen omvat.

Meent men, dat er delegatie van wetgevende macht is, wanneer de wetgever zegt: de Koning kan van *alle* wetten dispensatie verleen, dan moet men hetzelfde meenen, waar hem die bevoegdheid t. a. v. éene bepaalde wet wordt gelaten.

Ten slotte komt Mr. A. tot deze conclusie:

„Het recht om te beslissen of een wetsbepaling

1) Delegatie van wetgevende macht, Groningen 1884.

niet in alle gevallen moet worden toegepast, behoort onder de wetgevende macht, maar de beoordeeling van het bijzondere geval is uit den aard der zaak de taak der uitvoerende macht."

Als nu werkelijk verleen en van dispensatie, nadat de wetgever de mogelijkheid daarvan heeft opgesteld ten aanzien van een bepaalde wet, behoort tot de *natuurlijke* taak der uitvoerende macht — en ik stem dit den Heer A. volkomen toe — dan moet dat gelegen zijn in het rechtskarakter der dispensatie zelve; immers — we zagen het reeds — als de wetgever niet zelf medewerkt met de handeling van dispenseeren, maar bloot aangeeft eens voor al, van welke bepalingen dispensatie geoorloofd zijn zal, dan kan dáárdoor de handeling der uitvoerende macht niet van karakter veranderen.

Prof. Buys noemt consequent elk verleen en van dispensatie door eene andere macht, dan die den regel gaf, delegatie van wetgevende macht.

De geleerde schrijver geeft zijne beschouwingen over deze quaestie in zijne toelichting op art. 67 Grondwet 1848 en meer uitvoerig vindt men die in een artikel van zijne hand in de bijdragen tot de kennis van het Staats- Prov.- en Gemeentebestuur in Nederland (deel 19; 1875). Ik meen de opvatting van Prof. Buys in het kort aldus te kunnen weergeven.

De regel is *communi consensu*: alleen de macht, die bindt, kan ook ontbinden 1), m. a. w. het ver-

1) Bijdragen t. a. p., p. 187.

leenen van dispensatie van *wetten* behoort van nature aan de wetgevende macht. Het schijnt evenwel wenschelijk, dat ook de Koning in sommige gevallen de bevoegdheid zal hebben tot dispenseeren. Men bedenke evenwel: „die bevoegdheid is geheel exceptioneel en moet, kan ze niet worden gemist, binnen strenge grenzen worden afgebakend” 1). Die grenzen nu, worden aangewezen in onze Grondwet en daarin is de beteekenis van ons art. 2) gelegen, „in het verbod aan het adres van den wetgever om anders dan bij speciaal mandaat dispensatierecht aan den Koning over te dragen” 3). Als de Koning dus zijne exceptioneele bevoegdheid uitoefent, „dan doet hij dat krachtens de opdracht van de wet; „wie ook dispenseert (de Koning of andere autoriteiten) de macht welke zoodoende wordt uitgeoefend is in elk geval delegatie van wetgevende macht.” 4)

Op den voorgrond stelt Prof. Buys dus, dat uit den aard der zaak alleen de wetgevende macht tot dispenseeren bevoegd is en dit, *niet* omdat de dispensatiehandeling er eene is van wetgevendens aard; immers blijkens de boven 5) vermelde citaten wijst Prof. Buys er met nadruk op, dat bij dispensatie niet het doel is de wet ter zijde te stellen, wat even-

1) Gr. I., p. 283.

2) Prof. Buys spreekt over art. 67 van de Gr. van '48. In deel III van zijne Gr., toel. en kritiek verklaart hij echter, dat het nieuwe art. 69 *alleen* duidelijker is van redactie.

3) Bijdr. p. 171.

4) Gr. I., p. 288.

5) Cf. Inleiding.

zeer als het stellen der wet eene daad van wetgeving zijn zou. Neen, zegt Prof. Buys, bij dispensatie is het doel *zuivere toepassing* van de wet. Als hij nu toch de bevoegdheid tot dispensatie van nature rekent te behooren tot de taak der wetgevende macht, dan is dit op grond van den regel „alleen de macht die bindt kan ook ontbinden.” Dispenseeren is ontbinden van de verplichting uit de wet in een speciaal geval, ergo kan dit alleen geschieden door de macht, die gebonden heeft d. i. de wetgevende macht.

Is deze redeneering echter niet in strijd met het wezen der dispensatie? Als werkelijk bij dispensatie het doel is zuivere toepassing der wet, als hij die haar verleent niet vijandig tegenover de wet staat, niet de wet wil ter zijde stellen, is dan het verleen van dispensatie wel juist gekenmerkt door het te noemen *ontbinden* van de verplichting door de wet opgelegd? Waarom wordt dispensatie verleend? Omdat men, zich stellend op het standpunt van den wetgever, de overtuiging heeft, dat de gronden, die dezen tot het geven van den regel drongen in het speciale geval niet aanwezig zijn, m. a. w. de wetgever heeft voor dit speciale geval niet „gebonden.” Maar dan is ook het verleen van dispensatie niet *ontbinden* van de verplichting der wet en derhalve de regel, waarvan Prof. Buys uitgaat niet toepasselijk. Neen, in den grond der zaak komt dispenseeren neer op zuiver toepassen, uitvoeren der wet, zooals Prof. Buys zelf erkent, maar dan is ook het uitvoerend gezag van nature als dispenseerende macht

aangewezen. Onvereenigbaar acht ik dan ook de uitspraak van Prof. Buys, dat 's Konings recht om zonder machtiging van den wetgever van den door dezen gestelden regel af te wijken is „een recht volkomen vreemd aan de natuur der zaak,” 1) met diens opvatting van de dispensatie als „zuivere toepassing der wet.” Volkomen vreemd aan de natuur der zaak? De zorg voor de zuivere toepassing der wet, aan wien anders is die opgedragen dan aan den Koning?

Ook elders treft men het beroep op den zooeven genoemden regel aan, als grond voor de door mij gewraakte meening.

Zoo deelt Mr. Buys 2) mede, dat ten aanzien van het Engelsche recht door Blackstone 3) geleerd wordt: „An act of parliament . . . cannot be altered, amended, dispensed with, suspended or repealed, but in the same forms and by the same authority of parliament: for it is a maxim in law, that *it requires the same strength to dissolve, as to create an obligation.*”

Het is duidelijk, dat ook Blackstone zich aan dezelfde fout schuldig maakt; het opheffen van den druk der wet voor een *bijzonder geval* kan men niet in een adem noemen met het opheffen der wet als zoodanig.

Ook van Maanen 4), die bij de behandeling van het dispensatie-artikel in 1814 het een problema iuris

1) Grondwet I, p. 280.

2) Bijdr. p. 169.

3) Commentaries on the laws of England I, 185.

4) Aanteekeningen, p. 136 en 137.

publici noemde, of dispensatiën moeten verleend worden door dengeen, die de wet maakt, of door het Gouvernement, sprak als zijn gevoelen uit, dat het eerste theoretisch het juiste is en dit ook alweer op grond van den regel „dat alles moet ontbonden worden op dezelfde wijze, waarop het gebonden is.”

Toch sta ik niet alleen in mijne opvatting, dat meergenoemde regel, waar het *dispenseeren* van wetsbepalingen geldt, niet van toepassing is. Toen in de zitting van 27 Juli 1854 door de Tweede Kamer art. 53 van het R. R. voor Nederlandsch-Indië behandeld werd, meende de heer Godefroi zelfs te moeten betwijfelen, of de wetgever wel de bevoegdheid heeft tot *dispenseeren*, indien ze hem niet uitdrukkelijk is toegekend. „Ik geloof — zeide hij o. a. — het is nog *iets anders* 1) eene ordonnantie te wijzigen, zoodat de wijziging verbindend is voor een ieder en voor alle gevallen, of haar te wijzigen door uitoefening van het recht van dispensatie voor een bepaald geval, ten behoeve van een bepaald persoon.”

Als derhalve deze grond verwerpelijk is, waarop anders steunt dan die algemeene opvatting, dat *dispenseeren uit den aard* ter competentie staat van de wetgevende macht?

Het is mij niet gebleken; me dunkt ze spruit in werkelijkheid voort uit de vrees, dat bij aanvaarding van het juiste stelsel, waarin de Koning de natuurlijke dispensator is, de waarborgen tegen Regeerings willekeur, in medewerking der Vertegenwoordiging

1) Door mij gecursiveerd.

bij de wetgeving gevonden, zullen worden te niet gedaan. Men vreest, dat de Koning door zijne macht van dispensatie de geheele wet op losse schroeven zal brengen. Men kan hiervoor beangst zijn, en daarom naar waarborgen tegen misbruik zoeken (waarvan ook ik de wenschelijkheid uitsprak) 1), maar dit mag niet leiden tot eene onjuiste theorie.

En nu in de tweede plaats, blijkt ook de meening onhoudbaar, dat de Koning dispensatie verleent bij wege van delegatie door den wetgever. Als dispensatie krachtens haren aard niet is daad van wetgeving en door de *Grondwet* niet tot daad van wetgeving wordt gemaakt 2), dan is de Koning uit eigen hoofde daartoe gerechtigd, krachtens de hem in art. 55 der Grondwet toegekende macht van uitvoering, en kan er van delegatie geen sprake zijn.

Minder gelukkig acht ik dan ook de redactie van art. 69, waar dit artikel spreekt van „magtiging” door de wet. Wellicht wijst dit op de mogelijkheid, dat de grondwetgever van 1887 niet geheel vrij was van het idée, dat in principe de wetgevende macht alleen kan dispenseeren. Evenwel, uit de gewisselde stukken bij de herziening der Grondwet in 1887 blijkt van deze beschouwing niet 3).

Terugkeerend tot het onderzoek op welke wijze de

1) Pag. 7.

2) Zooals geschiedt in art. 53 van de Staatsregeling van 1801, zoodat art. 96 daar wel terecht spreekt van demanderen van dispensatie door het wetgevend lichaam aan het Nationaal Gerechtshof.

3) Cf. p. 35.

Grondwet het Koninklijk recht van dispensatie van wetten regelt, zij hier herinnerd, dat we vonden, dat de Koning door art. 69 is *beperkt* in zijn natuurlijk recht van dispenseeren.

Op welke wijze is dit nu geschied?

In zooverre als de Koning alleen kan dispenseeren van met name door den wetgever genoemde wetsbepalingen. Het vaststellen van den omvang der beperking laat de Grondwet dus geheel aan den wetgever over. Deze heeft het in zijne macht, om door geen enkele bepaling aan te wijzen, het recht des Konings geheel buiten effect te stellen; maar omgekeerd kan hij ook door het noemen van zeer vele bepalingen, de beperking door het grondwettig voorschrift bedoeld, vrij wel illusoir maken; immers, we zagen het reeds boven, bij het verleenen van dispensatie van de aangewezen bepalingen is de Koning geheel vrij.

Uitgaande nu van de praemisse, dat het recht van dispensatie uit den aard der zaak aan het uitvoerend gezag toekomt en dat ook de dispensatie-taak het best is toevertrouwd aan dit gezag 1), mits met de noodige waarborgen tegen misbruik, moeten wij concludeeren, dat art. 69 's Konings dispensatie-recht op onlogische wijze beperkt. Het artikel moet ten gevolge hebben òf dat de voordeelen worden gemist

1) Dit laatste is in de meeste constitutiën erkend en ook vroeger in ons Staatsrecht aangenomen; cf. h.v. van Maanen, Aanteekeningen, p. 136: „(dat) de onderzinding (nochthans) leert, dat . . . het algemeen belang en de drang der omstandigheden ook duurzaam medebrengt, dat het Gouvernement die dispensatie verleene.”

van wat als wenschelijk is erkend, of dat het kwaad der mogelijke willekeur t. a. v. een min of meer uitgebreid aantal bepalingen, onbeperkt blijft bestaan. Er bestaat dus behoefte aan eene regeling van het recht van dispensatie, volgens welke de Koning de macht heeft dispensatie van wetten te verleen, ook zonder dat de wetgever de mogelijkheid daarvan heeft geopend, maar zulk eene, die tevens waarborgen tegen mogelijk misbruik oplevert.

Toen men in 1848 overeenkomstig de sedert 1840 aangeheven klachten, het vrije dispensatie-recht des Konings ophief, geschiedde dit op grond van het misbruik, dat door de Regeering ervan werd gemaakt. Waarin bestond dit misbruik?

Blijkens het gevoelen o. a. van eene der afdelingen van de Tweede Kamer ten jare 1840 uit het feit, dat wat als uitzondering bedoeld was, inderdaad door de Regeering tot regel werd gemaakt:

„ de uitzondering van, bij afwezigheid van de Staten-Generaal, de dispensaties door den Koning te doen verleen, wordt zoodanig regel, dat er nieuwe dispensaties door medewerking der Kamer worden verleend, en de aanvragen daartoe, gedurende de zitting ingediend, opzettelijk tot na de sluiting der Kamer worden achterwege gehouden.” 1)

Ongetwijfeld was dit een misbruik, geschiedde het in strijd met de grondwettige bepaling, zoo goed als het niet opvolgen van het gebod tot mededeeling aan

1) Handelingen over de herziening der Grondwet 1840 (Belinfante) I, p. 177.

de eerstvolgende vergadering der Staten-Generaal 1) (alin. 2).

Volgens de negenmannen was „het ruimere dispensatie-recht blijkens de ondervinding zonder nut en had slechts misbruik ten gevolge.” 2) Zeer juist, misbruik had het ten gevolge, maar was het ook zonder nut? Ik vind *dat* nergens met redenen gestaafd; integendeel blijkt me uit de ontduikingen der Regeering, dat door haar althans het *nut* van het onafhankelijk recht groot werd geacht. Als de Regeering van 1848 verklaart 3), dat de ervaring de moeilijkheden heeft doen kennen van de onderscheiding der dispensatiën, naarmate het al of niet vergaderd zijn der Staten-Generaal, dan kan *dit* alweer niet worden tegengesproken; hare bewering echter, dat de eerste bepaling (volgens welke de Koning zonder uitdrukkelijke toekenning der wet van alle wetsbepalingen kan dispenseeren) niet van te groote uitgebreidheid is vrij te pleiten, wordt niet door de ervaring gesteund. Althans door deze Regeering wordt een beroep daarop niet gedaan en ook nergens in de geschiedenis van het artikel 67 vind ik voorbeelden vermeld van verkeerd toegepaste dispensatie. De Regeering's memorie van toelichting geeft alleen dit als reden van de te groote uitgebreidheid: „daar op deze wijze alle wetsbepalingen in bijzondere gevallen en voor enkele per-

1) Zie Buys, Bijdr. p. 163: „Ook de waarborgende bepaling, dat van de verleende dispensatie aan de Staten-Generaal mededeeling moest worden gedaan, schijnt al vroeg niet meer te zijn nageleefd.”

2) Zie citaat op p. 23.

3) Zie citaat op p. 24.

sonen buiten toepassing gebracht en krachteloos zouden kunnen worden gemaakt."

Is dit zoo'n groot bezwaar, dat de wetsbepalingen in *bijzondere* gevallen en voor *enkele* personen krachteloos zouden kunnen worden gemaakt?

Alleen als gebleken ware, dat inderdaad herhaaldelijk in strijd met de natuur van de dispensatie, de wetsbepalingen waren krachteloos gemaakt, hetzij met of tegen het advies der in de Grondwet genoemde autoriteiten, alleen dan had men met grond kunnen beweren, dat de bepaling niet van te groote uitgebreidheid was vrij te pleiten. Maar *dit* is niet gebleken, wordt zelfs niet beweerd. Het beroep op wat de ondervinding leert, geldt alleen het feit, dat het vrije recht niet, zooals de Grondwet voorschreef, als uitzondering werd uitgeoefend, maar tot regel werd gemaakt.

Dit nu op zich zelf, kon, zoo het niet tegen de grondwettige bepaling streed, alleen een bezwaar zijn, zoo het dispensatie-recht werkelijk verkeerd werd uitgeoefend.

Het komt mij derhalve voor, dat de geschiedenis niet leert, dat het dispensatierecht, voor zoover dat door de Regeering onafhankelijk van de Vertegenwoordiging werd uitgeoefend, leidde tot willekeurig ter zijde stellen der wetten.

Waar dit vaststaat, meen ik, dat dan ook dit onafhankelijk dispensatierecht des Konings in 1848 had moeten zijn gehandhaafd, en zelfs had men het m. i. moeten uitbreiden in dier voege, dat het niet gebon-

den was aan de twee voorwaarden in 1815 gesteld: urgentie der gevallen en afwezigheid der Staten-Generaal. Maar dan natuurlijk ook met dezelfde waarborgen als in art. 68 van de Grondwet van 1815 zijn gesteld: het verplicht advies van den Raad van State, na het advies van den Hoogen Raad in justitieele en een behoorlijk onderzoek bij de betrokken Departementen van algemeen bestuur in andere zaken.

Zoo zou men den gezonden toestand hebben gekregen, dat het toetsen van de bijzondere gevallen aan de algemeene wetten, blijft opgedragen aan de uitvoerende macht, welke die taak uit den aard der zaak het best vervullen kan. De wetgever kan zich dan bepalen tot het geven van de regelen voor geheele reeksen van gevallen.

Aldus nu zou de zaak in het algemeen kunnen geregeld zijn. Maar in aanmerking genomen, dat de wetgever in sommige gevallen òf het hooren van speciale autoriteiten òf ook wegens het geringe gewicht der wetsbepaling het zelfstandig dispenseeren door den Koning wenschelijk kan achten, zou de Grondwet den wetgever kunnen opdragen daarvan eventueel te doen blijken, en in het eerste geval het aanwijzen van de door hem gewenschte adviseurs 1) kunnen bevelen.

Resumeerende zou m. i. het koninklijk dispensatierecht van wetten moeten geregeld zijn als volgt:

1°. Dispensatie van wetsbepalingen wordt door den

1) Cf. bv. de Gemeentewet art. 74, waar het advies wordt voorgeschreven van „Gedeputeerde Staten, die het gevoelen van den Raad inwinnen.”

Koning slechts verleend na den Raad van State te hebben gehoord en na ingewonnen advies van den Hoogen Raad in materie van justitie en behoorlijk onderzoek der overige zaken bij de betrokken ministerieele departementen.

- 2°. De wet kan bepalen, dat andere autoriteiten door den Koning zullen worden gehoord. De wet, welke dit bepaalt, wijst zoodanige autoriteiten aan en noemt de bepalingen, waarvoor de aanwijzing geldt.
- 3°. De wet kan bepalen, dat de Koning zelfstandig dispensatie verleent van met name aangeduide wetsbepalingen.

§ 3. *Voorbeelden uit de Wetgeving.*

Thans wil ik overgaan tot de bespreking van eenige wetsbepalingen, waarin de vatbaarheid van dispensatie door den Koning, is uitgedrukt.

Uit den aard der zaak is het aantal van zulke bepalingen betrekkelijk gering. Immers wanneer neemt de wetgever de dispensatie-clausule op? Zoo hij meent, dat vroeg of laat de billijkheid eene vrijstelling voor een bepaald geval zal eischen, zonder dat daardoor het algemeen belang wordt geschaad. Meestal echter zal hij dan verschillende van zulke gevallen voor den geest hebben, welke hij in zijne wet opneemt — en er zijn *uitzonderingen* in het leven geroepen, evenzeer wettelijk, algemeen geldend als de regel zelf.

Van dispensatie is slechts sprake, als de wetgever

wel vermoeden heeft op eventueele wenschelijkheid van vrijstelling, maar de gevallen waarin niet kan of wil formuleeren.

In die gevallen is het de dispensator, die zich stellend op het standpunt van den wetgever, moet beoordeelen of werkelijk het particulier belang de vrijstelling in billijkheid eischt en het publiek belang, door de wet beschermd, niet wordt geschaad. Bij uitzondering zoowel als bij dispensatie vormen dus de billijkheid *en* de onschadelijkheid voor het publiek belang de basis der vrijstelling. In het eerste geval echter is het de wetgever zelf, die het bestaan dier basis constateert, zoodat *allen*, die onder de formulering vallen, van de vrijstelling genieten, in het andere, hij die dispensatie verleent en dan telkens voor elk aan zijn oordeel onderworpen geval.

Nu is het duidelijk, dat de wetgever bij het stellen zijner regelen niet noodwendig staat tusschen het dilemma òf zelf uitzonderingen neerschrijven òf bloot den Koning machtigen tot het verleenen van dispensatie. Hij zal ook het verleenen van dispensatie aan voorwaarden kunnen binden, en hierbij nu eens verder gaan, dan weer meer vrijheid laten aan de autoriteit met de dispensatie belast.

Ook wil ik hier doen opmerken, dat in verschillende wetsbepalingen de terminologie niet aanstonds aan dispensatie doet denken, terwijl toch de door den Koning te verrichten handeling kennelijk het karakter van dispensatie vertoont.

We hebben nu dus te onderscheiden:

1°. De gevallen van „zuivere” dispensatie, zooals Mr. Heemskerk 1) het uitdrukt, waar de Koning bij zijn oordeel wordt vrijgelaten, althans niet aan bij de wet gestelde voorwaarden is gebonden. Als zoodanig noem ik:

B. W. Artt. 86 en 88; hier wordt de Koning gemachtigd opheffing te verleenen respectievelijk van de bij de wet bepaalde huwelijksleeftijd en het verbod van huwelijken tusschen bloed- en aanverwanten in zekeren graad. Dat de bijvoeging „om gewichtige redenen” geen voorwaarde inhoudt als boven bedoeld werd, springt in het oog; wat die woorden zeggen is eene *conditio sine qua non*. Dispensatie anders dan om gewichtige redenen strijdt tegen de natuur der instelling.

B. W. 134 al. 1; in art. 133 wordt als regel gesteld, dat de aanstaande echtgenooten in persoon voor den ambtenaar van den burgerlijken stand verschijnen. Art. 134 al. 1. nu zegt: „Het zal aan den Koning vrijstaan om, uit hoofde van gewichtige redenen, aan partijen te vergunnen het huwelijk door eenen bijzonderen bij authentieke akte gevolmachtigde te mogen voltrekken,” m. a. w. de Koning zal (natuurlijk alleen om gewichtige redenen) dispensatie kunnen verleenen van den in het vorig art. gestelden regel. Dat tevens de wijze van huwelijksvol-

1) Praktijk onzer Grondwet op Art. 67.

trekking genoemd wordt, die in geval van dispensatie moet worden gevolgd, vloeit voort uit den aard van het onderwerp van den regel en doet aan het karakter der bepaling als dispensatie niets af.

B. W. art. 1506 behoudt den Koning voor vrijstelling te verleen en aan openbare bewindvoerders van het verbod aan hun adres, kooper te worden van publieke zaken, aan hunne zorg en beheer toevertrouwd. Hoewel hier niet van „gewichtige redenen” wordt gewaagd, zal de Koning toch ongetwijfeld ook hier alleen om gewichtige redenen de dispensatie mogen verleen en.

Art. 44 van de Zegelwet van 1843; volgens dit art. kan de Koning kwijtschelding of vermindering van recht en boeten verleen en, en wel buiten de talrijke in den derden titel dier wet genoemde *uitzonderingen*. In tegenstelling hiermede zegt art. 44, dat den Koning kwijtschelding of vermindering is voorbehouden in *bijzondere gevallen of in het algemeen belang*. „In bijzondere gevallen” bedoelt klaarblijkelijk den Koning het recht tot geheele of gedeeltelijke *dispensatie* voor te behouden; de woorden „in het algemeen belang” schijnen Hem de bevoegdheid te geven het getal der in de wet genoemde vrijstellingen bij algemeenen maatregel van bestuur uit te breiden.

De wet van 1881 tot regeling van den kleinhandel in sterken drank enz. art. 4, bepaalt,

zonder verdere bijvoeging, dat de Koning vrijstelling kan verleen van het verbod van het verleen van vergunning voor eene localiteit aan den openbaren dienst gewijd (art. 3 n°. 2), t. a. v. gebouwen voor den Rijks- en Prov.-dienst gebruikt.

De wet op het Lager Onderwijs art. 11 al. 2, geeft den Koning de bevoegdheid tot dispensatie, voor de gevallen, dat een onderwijzer de bevoegdheid tot het geven van lager onderwijs heeft verloren volgens art. 29, 31 en 53 dier wet, eenvoudig met deze woorden: „In deze gevallen kan zij hem door ons worden teruggegeven.”

Eindelijk noem ik nog art. 127 van de wet op de Nationale Militie; een dispensatiegeval geheel analoog met dat van de Zegelwet: na eerst zelf eenige categoriën van personen, ontheffing van den werkelijken dienst te hebben toegekend, verklaart de wet „ook in andere *bijzondere* gevallen kan door ons aan de overige bij de militie ingelijfd ontheffing van den werkelijken dienst worden toegekend.” Deze gevallen moeten, met redenen omkleed, in de Staatscourant worden gepubliceerd.

- 2°. Gevallen, waar de wet het verleen van dispensatie aan voorwaarden bindt. Voorbeelden hiervan geven:

Art. 18 van de Begrafeniswet van 1869. Dit art. schrijft voor, dat elke begraafplaats afgeslo-

ten worde, door een muur, heining, rasterwerk of heg, ter hoogte van ten minste twee meters. „Hiervan kan door Ons ontheffing worden verleend, indien op andere wijze behoorlijk in de afsluiting is voorzien.”

Waarvan is nu dus dispensatie mogelijk? Alleen van de uitdrukkelijk bij de wet aangeduide wijze van afsluiting. Niet van het voorschrift tot afsluiting zelve. De bedoeling des wetgevers was klaarblijkelijk te zorgen voor voldoende afsluiting der begraafplaatsen, maar hij heeft het noodig geacht aan te geven op welke wijze voldoende afsluiting verkregen wordt. De ontheffing nu is toegelaten van de wijze, waarop de wetgever gemeend heeft den regel te moeten uitwerken, niet van den eigenlijken regel zelf.

Geheel gelijk karakter draagt de bepaling van Art. 14 al. 2 van de Wet op het Middelbaar Onderwijs, waar den Koning wordt overgelaten de gemeentebesturen te ontheffen van de verplichting om een burgerschool op te richten in elke gemeente van boven de 10000 zielen „(mocht) in de behoefte op andere wijze voorzien zijn.” Maar behalve in dit geval kan de Koning ook dispensatie van dit voorschrift geven „mocht de bevolking eener gemeente van boven tienduizend zielen zoover uiteenwonen, dat op bezoek eener burgerschool weinig te rekenen ware,” m. a. w. als de behoefte eraan geacht moet worden niet te bestaan.

Ook hier dus wordt van den eigenlijken regel, behoorlijk middelbaar onderwijs in Gemeenten, waar het aantal inwoners de behoefte eraan doet ontstaan, geen afwijking toegelaten. Slechts van de wijze waarop de wet wil, dat het middelbaar onderwijs wordt aangeboden, is in het eerste geval dispensatie toegelaten; in het tweede, voor het geval het bij de wet precies bepaalde aantal zielen, door het ver uiteenwonen, feitelijk met een geringer getal gelijkstaat.

Wel beschouwd houden de voorwaarden, waarop van de genoemde bepalingen in de Begrafeniswet en de wet op het Middelbaar Onderwijs dispensatie kan worden verleend, in, dat van de kern van den regel niet worde afgeweken. Evenwel *de kern* is onafscheidelijk met de wijze van uitwerking verbonden; samen vormen ze den regel als geheel, zoodat we hier zonder twijfel met gevallen van dispensatie te doen hebben.

De artt. 63 en 74 van de Gemeentewet daarentegen geven voorbeelden van mogelijke dispensatie, waar werkelijk van den regel zelf vrijstelling kan worden verleend, mits onder zekere voorwaarde. Op grond van art. 63 al. 2 kan de Koning den Burgemeester machtigen tot het bekleeden van een of meer der in al. 1 verboden betrekkingen, (d. w. z. vrijstellen van het in al. 1 gegeven verbodsvoorschrift), „is het in het belang der gemeente noodig.” Mr. Heems-

kerk 1) acht het duidelijk „dat in de aangehaalde woorden slechts schijnbaar eenige beperking ligt.” Ik moet hierin met den geachten schrijver van meening verschillen. Zonder de aangehaalde woorden zou de Koning tot het bekleeden der in het algemeen verboden betrekkingen kunnen machtigen, indien het verzoek daartoe billijk ware en het gemeentebelang onder de inwilliging niet zou lijden.

Thans echter is er meer noodig. De Koning zal moeten overwegen of het belang der gemeente positief het toestaan van het verzoek eischt; bv. indien tengevolge van de geringe bezoldiging geen geschikte personen voor het burgemeestersambt te vinden waren, tenzij vergunning verleend werd eene der aangewezen betrekkingen tevens waar te nemen. Zou daarentegen blijken, dat niettegenstaande de geringe bezoldiging, toch wel geschikte personen de betrekking wilden aanvaarden, dan zou m. i. de Koning de machtiging niet mogen verleenen, alleen op grond dat het verzoek van den titularis op zich zelf billijk en de inwilliging voor de gemeente niet nadeelig ware.

Op dezelfde voorwaarde vergunt art. 79, al. 2 den Koning ontheffing te verleenen van het voorschrift van de eerste zinsnede van dat art., volgens hetwelk de burgemeester binnen de gemeente moet wonen. Ook hier zal de Koning dus moe-

1) T. a. p.

ten nagaan of werkelijk de vergunning tot het buiten de gemeente wonen, moet geacht worden door het gemeentebelang te worden gevorderd.

Nog zij hier opgemerkt, dat in art. 63 den Koning het hooren van Gedeputeerde Staten is voorgeschreven en dat in art. 74 bovendien nog geëischt wordt, dat de Ged. Staten het gevoelen van den Raad inwinnen. Hier geeft de wet dus een vrij sterken waarborg, dat de vrijstelling niet ongegrond, in strijd met den aard van dispensatie, verleend worde.

Eene andere wijze van beperking is, dat de dispensatie slechts voor zekeren tijd kan worden verleend. Zoo in art. 13 van de Begrafeniswet. Daar wordt voorgeschreven, dat elke gemeente ten minste éene algemeene begraafplaats moet hebben; „van dit voorschrift kan door Ons, Gedeputeerde Staten gehoord, tijdelijk ontheffing verleend worden.” De *regel* dult dus wel geene uitzondering, maar de wetgever voorzag de mogelijkheid, dat de toepassing tijdelijk onbillijk zou kunnen zijn en stelde daarom het vermogen van tijdelijke dispensatie open. Art. 18 van de wet van 1842 op het notarisambt schrijft den notarissen voor binnen twee maanden na hunne benoeming den voorgeschreven eed af te leggen. Al. 3 zegt nu: „De Koning is bevoegd verlenging van den tot het afleggen van den eed bepaalden termijn te verleenen,” m. a. w. de Koning kan voor zekeren tijd van de verplichting tot eeds-

aflegging dispensatie verleen. Art. 2 van de wet van 1881 tot regeling van den kleinhandel in sterken drank stelt een maximum voor het aantal vergunningen; „door ons kan, Gedeputeerde Staten gehoord en op voorstel van den betrokken gemeenteraad, naar aanleiding van bijzondere plaatselijke omstandigheden, eene verlaging of verhooging van het maximum worden vastgesteld. Deze vaststelling geschiedt voor een bepaalden termijn, die, des gevorderd, op gelijke wijze kan worden verlengd.”

Buiten de sub 1°. en 2°. genoemde wetsbepalingen, zijn er in onze wetgeving bepalingen, volgens welke de Koning handelingen verricht, die aan dispensatie doen denken, maar goed beschouwd daarbuiten vallen.

Zoo art. 1 alin. 2 van de wet van 27 April 1884 tot regeling van het Staatstoezicht op krankzinnigen: „Deze inspecteurs bekleeden zonder Onze toestemming geene andere bediening.”

Evenals de burgemeester volgens art. 63 der Gemeentewet voor het bekleeden van bepaalde ambten, behoeven de inspecteurs van het Staatstoezicht op krankzinnigen voor elke andere bediening 's Konings toestemming. Hetzelfde geldt voor hoogleeraren blijkens art. 56 van de wet op het hooger onderwijs. Toch zou ik meenen, dat in de laatste gevallen 's Konings toestemming geen dispensatie is. Immers, het criterium of er al of niet van dispensatie sprake is, is hierin gelegen, of door de handeling des Konings

een persoon ontslagen wordt, zich in een bepaald opzicht overeenkomstig *de voorschriften van de gemeene wet* te gedragen 1). Daar nu in de wetten op het krankzinnigen-toezicht en het hooger onderwijs bloot de Koninklijke toestemming vereischt wordt, zonder dat blijkt, dat het bekleeden van „andere bedieningen” een algemeen verbodsvoorschrift van de wet is, is er daar geen dispensatie. Wel in art. 63 Gemeentewet, omdat hier vooraf uitdrukkelijk gezegd wordt, dat de burgemeester eenige betrekkingen niet zal mogen bekleeden.

Hetzelfde geldt van de bepaling van art. 947 B. W. Hier wordt het aanvaarden van makingen ten behoeve van gestichten enz. afhankelijk gesteld van machtiging door den Koning. Ook hier is geen wetsvoorschrift voorafgegaan, dat gestichten verbiedt makingen te ontvangen; het vereischte van de Koninklijke toestemming bedoelt alleen ophooping van vermogen in de doode hand te voorkomen. Derhalve is de machtiging hier geen dispensatie.

Ten slotte wil ik nog met een enkel woord bespreken de dispensatie volgens art. 141 B. W.

Het artikel luidt: „De Koning of de ambtenaren, welke hij daartoe zal aanwijzen, zijn bevoegd, om uit hoofde van gewigtige redenen, dispensatie te verleen van de tweede (huwelijks-) afkondiging.”

Een geval van zuivere dispensatie dus; immers zoomin als elders moet hier aan de woorden „uit hoofde

1) Cf. de definitie van Maurice Block, p. 2.

van gewigtige redenen" bijzondere waarde gehecht worden. Het bijzondere is gelegen in het den Koning hier toegekende vermogen zijn dispensatie-recht aan anderen over te dragen. Men heeft hier strijd met de grondwettige bepaling omtrent het recht van dispensatie beweerd. Laten we zien, wat hiervan is.

De Grondwet van 1815, onder vigueur waarvan art. 111 in de wetgeving is opgenomen, spreekt, zooals we gezien hebben, in art. 68 van tweeërlei dispensatie-recht, n.l. van het recht, onafhankelijk van den wetgever en van de gevallen, „waarin het regt van dispensatie aan den Koning bij de wet zelve wordt toegekend.”

In 1848 en 1887 is dit laatste alleen behouden. Volgens Prof. Opzoomer 1) regelde de Grondwet het dispensatie-recht in deze gevallen niet, „maar liet alles aan de wet over, die dus ook kan aanwijzen hoe dat regt des Konings zal worden uitgeoefend.” Deze meening schijnt mij onjuist, omdat Mr. Opzoomer het doet voorkomen alsof de Koning aan de wet zijn macht ontleent. M. i. verleent de Koning dispensatie als hoofd der uitvoerende macht. Zijn recht ontleent hij aan de Grondwet art. 55 („De uitvoerende macht berust bij den Koning”), terwijl het door art. 69 beperkt wordt tot de gevallen door de wet aangewezen 2). Zoo zal dus de wet niet vrij zijn de uitoefening van het recht door den Koning geheel naar goedvinden te regelen, maar gebonden zijn aan

1) Het Burgerlijk Wetboek verklaard I op art. 111.

2) Cf. Inleiding p. 7.

de grondwettige basis van het recht. Evenwel, daar de Koning als hoofd van het uitvoerend gezag dispensatie verleent, zal er niets tegen zijn, dat hij andere ambtenaren, onder hem *met uitvoering belast* in zeker geval het dispensatie-recht laat uitoefenen, en dus als de wetgever de wenschelijkheid van zulk eene uitoefening door lagere ambtenaren vermoedt, is er ook geen bezwaar, dat daarop in de wet wordt gewezen.

En welke ambtenaren zijn dan ten slotte krachtens art. 111 als dispenseerende autoriteiten aangewezen? Blijkens het Koninklijk besluit van 16 Juni 1830 Stbl. 26, de officieren van justitie bij de arrondissements-rechtbanken.

§ 4. *Dispensatie van algemeene maatregelen van bestuur.*

Het koninklijk recht van dispensatie in dit opzicht tot 1887 onderwerp van de sterkst uiteenlopende beschouwingen, is thans geregeld in al. 3 van ons art. 69:

„Dispensatie van bepalingen van algemeene maatregelen van bestuur is toegelaten, voor zoover de Koning zich de bevoegdheid daartoe bij den maatregel uitdrukkelijk heeft voorbehouden.”

Dit voorschrift bij de laatste Grondwetsherziening aan het art over het recht van dispensatie toegevoegd, was „bestemd om een vast antwoord te geven op de veel betwiste vraag, of dispensatie van algemeene maatregelen geoorloofd is. De Grondwet

erkent nu deze bevoegdheid, mits zij bij den maatregel uitdrukkelijk werd voorbehouden." 1)

De strijd over deze quaestie werd vooral gevoerd in de Tweede Kamer in het jaar 1872, naar aanleiding van de talrijke in de daaraan voorafgaande jaren verleende ontheffingen van de besluiten van 2 Aug. 1815 en 4 Aug. 1853, regelende het hooger onderwijs. De toen geldende Grondwet zweeg over het dispensatie-recht t. a. v. algemeene maatregelen van (inwendig) bestuur. Zoo is het te begrijpen, dat zich de vraag voordeed, is de Koning wel bevoegd van zoodanige maatregelen dispensatie te verleenen? Nu ging men algemeen uit van de meening, dat dispensatie slechts kan worden verleend door de macht, die den regel stelt, overeenkomstig den (vroeger door mij bestreden) regel: alleen de macht die bindt, kan ook ontbinden.

Het meningsverschil over het al of niet tot dispensatie gerechtigd zijn des Konings, moest dus samengaan met verschil van inzicht omtrent de vraag, welke is de macht die den algemeenen maatregel geeft. Sommigen nu, waaronder Prof. Buys 2), Mr. van der Linden 3) e. a. achtten de algemeene maatregelen en andere Koninklijke besluiten afkomstig van hetzelfde gezag, van den Koning, al erkenden zij het onderscheid daartusschen. Vandaar dat dezen er geen bezwaar in zagen, indien de Koning bij eenvou-

1) Buys Grondwet III op art. 69.

2) In de Bijdragen t. a. p., p. 184 vlg.

3) Themis, Maart 1873.

dig koninklijk besluit dispensatie verleende van zoo'n algemeenen maatregel. Aan den algemeenen regel in hunne oogen aan het recht van dispensatie ten grondslag liggend, was zodoende voldaan.

Anderen echter, zooals de commissie uit de Tweede Kamer, benoemd om rapport uit te brengen in deze zaak, waren van tegenovergestelde opinie; zij zagen nml. in het verplicht gestelde advies van den Raad van State, en sommigen ook veronderstellende, dat een algemeene maatregel steeds zijn rechtstitel moet vinden in een wet, een essentieel verschil met de gewone kon. besluiten. Nu redeneerden dezen òf analogice met het in de Grondwet bepaalde t. a. v. dispensatie van wetten, d. w. z. alleen dan zal de Koning dispensatie van algemeene maatregelen kunnen verleen, als de maatregel zelf daartoe machtigt, òf zooals de toenmalige Minister van Binnenlandsche Zaken, de heer Geertsema, die als basis van elken maatregel een wet eischte, ook het voorbehoud van het recht in den maatregel is niet voldoende, de wet zelve moet bij de machtiging tot het uitvaardigen van den algemeenen maatregel, ook die tot eventuele dispensatie voegen, wil aan den grondregel van het recht van dispensatie voldaan zijn.

Behalve dat in '87 het rechtskarakter der algemeene maatregelen van bestuur door het nieuwe art. 56 is vastgesteld 1), is nu bovendien ook de

1) Althans staat sedert vast, dat niet alle zulke maatregelen een wet als basis moeten hebben; immers dit art. eischt het alleen van zulke bepalingen daarin, die door straffen moeten worden gehandhaafd, zoodat dus daarom reeds de eisch des heeren Geertsema voor een groot aantal algemeene maatregelen niet zou gelden.

quaestie der dispensatie zelve beslist en wel naar analogie met de regeling t. a. v. wetten.

Het mag dus overbodig heeten de betwiste quaestie van het rechtskarakter der algemeene maatregelen van bestuur te behandelen. Ik meen te kunnen volstaan met de verklaring, dat ik met Prof. Buys 1) tusschen algemeene maatregelen en andere koninklijke besluiten slechts een verschil in vorm zie. De Koning geeft in het eerste geval een regel (na verhoor van den R. v. S.) hetzij ter uitvoering van een wet, hetzij ter regeling van onderwerpen Hem door de Grondwet of de wet opgedragen; terwijl in het tweede geval geen algemeen werkend voorschrift, maar eenvoudig eene speciale beschikking (waarop het hooren van den R. v. S. niet is voorgeschreven) gegeven wordt, die echter evengoed als de algemeene maatregelen door den Koning als hoofd der regeering wordt genomen.

Vóór 1807 zou ik dus met de genoemde schrijvers den Koning bevoegd geacht hebben van zijne algemeene maatregelen van bestuur dispensatie te verleenen bij gewoon koninklijk besluit, ook zonder dat die maatregel van de mogelijkheid er van gewaagde, zelfs indien voor mij de eisch gold, dat alleen de macht, die den regel stelt, hem kan opheffen. Waar echter dispensatie volgens mij niet is *ontbinding* van den regel, daar ze *den regel* niet aantast en juist *zuivere toepassing* wil, daar is er m. i. geen twijfel

1) Bijdragen, p. 190.

mogelijk en is de Koning bij het zwijgen der Grondwet zeer zeker bevoegd zelf dispensatie te verleenen van door hem gegeven regelen.

De bepaling van art. 69 al. 3, de dispensatie van algemeene maatregelen alleen toelatende, wanneer de vatbaarheid er voor in den maatregel is opgenomen, geeft dus naar mijne meening eene verkorting van het recht des Konings, zoo goed als al. 1 en 2 zijn dispensatierecht t. a. v. wetsbepalingen beperken.

HOOFDSTUK II.

Het dispensatierecht uitgeoefend door andere autoriteiten.

§ 1. *Dispensatie van wetten door autoriteiten onder toezicht des Konings met uitvoering belast.*

Reeds had ik gelegenheid er op te wijzen, dat de Grondwet slechts het *koninklijk* recht van dispensatie regelt, terwijl ik de bespreking van door anderen te verleenen dispensatie tot dit hoofdstuk uitstelde.

Vooreerst eene korte bespreking van dispensatie van *wetten*, door anderen dan den Koning verleend.

Laat ik terstond met de deur in huis vallen en een paar voorbeelden van zulk eene dispensatie uit de wetgeving noemen.

Zoo art. 29 en 30 van de wet op het veeartsenijkundig Staatstoezicht van 20 Juli 1870 (Stbl. n°. 131). Art. 29 gelast onder zekere omstandigheden en met de noodige waarborgen afsluiting van besmette hoeven of weiden en verbiedt dan vervoer uit en naar dat besloten terrein van zekere voorwerpen. „Uitzonderingen op dit verbod kunnen in zeer bijzondere gevallen door Onzen Commissaris in de provincie

worden verleend" (al. 3). Art. 30 bepaalt, dat bij het heerschen van besmettelijke veeziekten in zekere gevallen het vastleggen of vasthouden van honden kan geboden worden; „van de verplichting om honden vast te leggen of vast te houden kan Onze Commissaris in de provincie, den burgemeester en den districtsveearts gehoord, in gemeenten of gedeelten van gemeenten ontheffing verleenen" (al. 4).

De begrafeniswet van 1869 geeft een voorbeeld van aan den burgemeester opgedragen dispensatierecht. Art. 6 al. 1 van deze wet verbiedt de begraving vroeger dan 36 uren of later dan op den vijfden dag na het overlijden; „ontheffing van deze bepaling kan door den burgemeester, na verhoor van een geneeskundige, schriftelijk worden verleend" (al. 2).

Wat hebben wij nu van deze dispensatiegevallen te denken? De Grondwet spreekt alleen van den Koning als dispenseerende autoriteit. Moeten we hieruit opmaken, dat ook Hij alleen bevoegd geacht moet worden? Het is beweerd, maar op grond van dit ondeugdelijk argument, dat art. 67 (van de Grondwet van 1848) bepalen zou, dat dispensatie *slechts door den Koning* kan worden verleend, terwijl het art. zegt: „Dispensatie wordt *door den Koning slechts* verleend enz." Neen, het ééne art. uit de Grondwet bewijst niets, omdat daarin alleen wordt vastgesteld, in hoever het recht van dispensatie een deel van 's Konings macht uitmaakt. De Grondwet geeft nu eenmaal geen algemeene regeling van de dispensatie. Vrij algemeen wordt dan ook aangenomen, dat de

wet ook andere autoriteiten zal kunnen aanwijzen. O. a. verklaarde de regeering van 1848, die de bepaling van art. 67 voordroeg, in antwoord op eene vraag der dubbele Tweede Kamer, dat de Koning slechts dispensatie zal kunnen verleen en in de gevallen, door de wet aangegeven, maar dat dit geenszins belet, dat eenige wet ook anderen aanwijzen, aan wie die bevoegdheid kan worden toegekend.

Wanneer ik mij in hoofdzaak bij deze meening aansluit, dan is dat evenwel op andere gronden, dan o. a. door Prof. Buys 1) en Mr. Addens 2) werden aangevoerd. Voor Prof. Buys, die in het verleen en van dispensatie door een ander, dan die den regel gaf, delegatie van wetgevende macht ziet 3), is het theoretisch onverschillig wie als die andere wordt aangewezen. Toch schijnt zulk eene redeneering ook van het standpunt van den Hoogleraar niet geheel juist, immers, terecht is het door Mr. Addens opgemerkt, de delegatie van publiek gezag in het algemeen is ongeoorloofd, zoodat waar de Grondwet haar al t. a. v. den Koning toelaat, hieraan niet eigenmachtig door de wet uitbreiding mag worden gegeven.

Mr. Addens acht, zooals we zagen, den wetgever alleen gerechtigd te bepalen, dat dispensatie van eenig voorschrift zal kunnen plaats hebben, maar ziet dan in de uitvoerende macht de geschiktste auto-

1) Gr. I op art. 67.

2) T. a. p., p. 45.

3) Cf. p. 38.

riteit haar feitelijk te verleen. Is men deze meening toegedaan, „dan is er ook geen bezwaar in, dat bedoeld recht aan een ander dan den Koning wordt toegekend.” Mits die ander een ambtenaar is met uitvoerend gezag bekleed, behoort m. i. bij deze redeneering. En inderdaad is dit de eisch, dien ik zou willen stellen. Dispensatie uit den aard daad van uitvoerend gezag, zal dus behalve door den Koning ook door andere autoriteiten met uitvoering belast kunnen geschieden, zoo dikwijls als de inhoud der wet meebrengt, dat dezulken hunne medewerking tot de uitvoering verleen (cf. Prov.-wet art. 127). Ook spreekt het van zelf, dat waar 's *Konings* dispensatierecht in de grondwet beperkt is tot de wetsbepalingen, waarvoor de wetgever zelf de mogelijkheid van dispensatie heeft aangegeven, analogice en a fortiori ook de ondergeschikte uitvoerders alleen in *dat* geval dispensatie zullen kunnen verleen. Natuurlijk bedoel ik met die andere autoriteiten met uitvoering belast, niet ieder ambtenaar, die in eenig opzicht mede de wetten uitvoert. Immers, zooals ik in de inleiding reeds opmerkte, is alleen dan het recht van dispensatie een *natuurlijk* recht van het uitvoerend gezag, wanneer men te doen heeft met een gezag van uitvoering in den daar aangegeven ruimen zin. 1)

Voor eene juiste beoordeeling van de boven gegeven voorbeelden, zal men dus moeten weten bij

1) Cf. p. 6 en het daar aangewezen citaat van v. Rönne.

wien de macht van uitvoering in dezen zin berust, in de provincie en in de gemeente.

De Grondwet nu gelast in art. 135 aan de Prov. Staten en in art. 144 aan de Gemeentebesturen hunne medewerking te verleen en aan de uitvoering van wetten, zoo deze dat vorderen. De Prov.- en de Gemeentewet regelen de zaak nader, respectievelijk in de artt. 151 en 126. Daar worden de Gedeputeerde Staten belast met de uitvoering van wetten, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen en geheel analogisch B. en W. aangewezen om de wetten uit te voeren, zoo het Gemeentebestuur daartoe moet medewerken. Nu is ook aan den Commissaris des Konings (Prov.-wet art. 32) en aan den Burgemeester (Gem.-wet art. 30) macht van uitvoering gegeven, evenwel met het volgende belangrijke onderscheid. Waar de colleges van Ged. Staten en van B. en W. raadplegen, overleggen en bevelen wat ter uitvoering geschieden moet, daar hebben de Commissaris en de Burgemeester eenvoudig de bevelen dier colleges op te volgen.

Dat onderscheid in uitvoerende macht komt duidelijk aan het licht, waar het geldt de uitvoering van de provinciale en gemeentelijke verordeningen. Deze wordt in de artt. 32 (Prov.-wet) en 70 (Gem.-wet) aan den Commissaris en den Burgemeester, in de artt. 152 (Prov. wet) en 179 (Gem.-wet) aan de Ged. Staten en aan B. en W. opgedragen. Toch bestaat hier geen strijd, zooals in het Verslag der Tweede Kamer werd verondersteld. In de Memorie

van Beantwoording werd n.l. daaromtrent gezegd: „Tusschen de eerste zinsnede van dit artikel (70 Gem.-wet) en de 2e alinea van art. 179, schijnt evenmin als tusschen de 1e al. van art. 32 en art. 152 der Provinciale Wet, strijd te bestaan. De uitvoering bij dit artikel aan den Burgemeester, gelijk bij de eerste al. van art. 32 der Prov. Wet aan den Commissaris des Konings opgelegd, is die waartoe de voorzitter van elk collegie verplicht moet zijn. Zij brengt mede het doen, wat te doen is, om aan het besluit werking te verzekeren. Is hiertoe, voor zoo veel het besluiten van den Raad geldt, het nemen van maatregelen noodig, die voorafgaande raadpleging eischen, de burgemeester zal die met de wethouders beramen, welke over het algemeen met den burgemeester voor de uitvoering der raadsbesluiten verantwoordelijk zijn enz.”

Nu meen ik, dat het verleenen van dispensatie een uitvoeringshandeling is, van zulk een gewicht, dat het overleggen met de colleges hier stellig noodig zal zijn. In geval van dispensatie moet er geraadpleegd, overlegd worden of ze werkelijk ter juiste uitvoering vereischt wordt. Dit nu staat aan Ged. St. en aan B. en W., niet aan de voorzitters dier colleges 1). Ik kom dus tot de conclusie, dat de dispensatiebevoegdheid in de wet op het Veeartsenijkundig Staatstoezicht en in de Begrafeniswet ten onrechte is toegekend aan den commissaris en aan den burge-

1) Cf. Mr. Boissevain, De Provinciale Wet ad art. 32 en de Gemeentewet ad art. 179a.

meester. Achttē de wetgever in deze gevallen de plaatselijke besturen het meest geschikt om eventueel de uitvoeringshandeling van dispensatie te verrichten, dan hadden Ged. St. en B. en W. behooren te zijn aangewezen.

Eene juiste regeling geeft daarentegen art. 4 van de wet van 1881 tot regeling van den kleinhandel in sterken drank enz., waar de Ged Staten worden aangewezen als dispenseerende autoriteit t. a. v. het verbod van vergunning voor localiteiten aan den openbaren dienst gewijd, voor zooveel betreft andere dan Rijks- of provinciale gebouwen (voor welke laatste de Koning dispensatie geeft).

§ 2. *Dispensatie van wetten door de rechterlijke macht.*

Behalve aan de genoemde ambtenaren, die onder het oppertoezicht des Konings toch ook met „uitvoering” belast zijn, vinden we in de wetgeving hier en daar het verleenē van dispensatie opgedragen aan de rechterlijke macht.

Wel wordt daar niet de uitdrukking dispensatie, ontheffing of iets dergelijks gebezigd, maar wel beschouwd moet men tot de conclusie komen, dat men werkelijk met dispensatie te doen heeft. Zoo geeft het B. W. in zijne regeling der voogdij een aantal voorschriften, door den voogd na te komen in het belang van den minderjarige, maar laat den kantonrechter veelal over, daarop in speciale gevallen uitzonderingen toe te staan. Art. 453 b.v. gelast, dat

de verkoop van onroerende goederen moet geschieden *in het openbaar door middel van een bevoegd ambtenaar*. Art. 454 alin. 1 zegt nu:

„De kantonrechter is bevoegd om, in buitengewone gevallen, en wanneer het belang van eenen minderjarige zulks vordert, verlof te verleen tot den *onderhandschen verkoop* van een onroerend goed.”

De volgende alinea's geven uitvoerige waarborgen, dat de kantonrechter het verlof niet zal geven, dan nadat gebleken is, dat werkelijk het belang der minderjarigen er door gebaat wordt, en dat dus de gronden, die den wetgever tot het stellen van den regel drongen, in dat bijzondere geval niet aanwezig zijn. Verleent de kantonrechter ten slotte het verlof, dan is dat inderdaad de handeling, waardoor een persoon (de voogd) ontslagen wordt zich in een bepaald opzicht overeenkomstig de voorschriften der gemeene-wet (art. 453) te gedragen 1).

Een ander voorbeeld vinden we in B. W. art. 473 vlg.; in de handlichting door *venia aetatis*. Hier is het de Hoge Raad, die onder nadere goedkeuring door den Koning de brieven van meerderjarigverklaring verleent. „Door handlichting kan de minderjarige meerderjarig worden verklaard”, leest men in art. 473; maar alleen, wanneer de minderjarige den vollen ouderdom van twintig jaar heeft bereikt (art. 475).

Het verleen der *venia aetatis* is dus eveneens de handeling, waardoor iemand ontslagen wordt, zij

1) Cf. de definitie van dispensatie van Mr. Block, p. 2

het ook onder zekere voorwaarde (twintigjarige leeftijd) zich in een bepaald opzicht en in zekere omstandigheden overeenkomstig de gemeene wet (B. W. Art. 385, al. 1: „minderjarigen zijn de zoodanigen die den vollen ouderdom van drie en twintig jaren niet hebben bereikt, en niet vroeger in den echt zijn getreden) te gedragen. Dat dispensatie van het eene art. 385, al. 1 feitelijk neerkomt op het ontheffen van een *aantal* daaruit voortvloeiende verplichtingen, doet aan het karakter van *venia aetatis* als dispensatie niets af. De verplichtingen toch waarvan ontheven wordt zijn zeer zeker „bepaald”. Het zijn de gezamentlijke op de wet steunende verplichtingen aan den staat van minderjarigheid verbonden. En evenals den Koning dikwijls het inwinnen van advies bij bepaalde autoriteiten wordt voorgeschreven, zoo moet bij de *venia aetatis* door den H. R. het gevoelen van den vader, subsidiair dat der moeder of van de voogden en bloed- en aanverwanten worden gevraagd (art. 476). Ook wordt nog in art. 478 al. 2 bepaald, dat deze dispensatie van de voor minderjarigen geldende wetsbepalingen, niet ontheft van de vereischte toestemming der ouders of grootouders voor het aangaan van een huwelijk en in art. 479, dat de H. R. den meerderjarig verklaarde (die volgens art. 473, al. 1, in alles met den meerderjarige gelijk staat) kan beperken t. a. v. het vervreemden of bezwaren zijner onroerende goederen.

Op grond van het wezen der handlichting door *venia aetatis* als dispensatie van den staat van min-

derjarigheid is beweerd, dat de Koning en niet de H. R. haar moest verleen. Bij Voorduin 1) leest men: „de Heer Geelhand de la Faille meende, dat het regt om *venia aetatis* te verleen, aan den Koning, krachtens Gr. art. 68 (1815) toekomt; *venia aetatis* is eene dispensatie van den staat van minderjarigheid, zooals die bij de wet is bepaald, even zooals in geval van een huwelijk in verboden graden, dispensatie van de daartoe betrekkelijke verbodswet wordt gegeven.” Ook van Maanen noemt in zijne boven geciteerde aantekeningen *venia aetatis* als voorbeeld van dispensatie, terwijl eindelijk ook de Staatsregeling van 1801 van datzelfde gevoelen is blijkens art. 96, waar gezegd wordt, dat het Nationaal Gerechtshof zoodanige dispensatiën verleent, „als door het Wetgevend Lichaam aan hetzelfde zullen worden gedemandeerd, *uitgezonderd het verleen van Brieven van venia aetatis*” 2).

Dat ik met mijne beschouwing van het wezen der dispensatie, mij aansluit bij het gevoelen van den Heer Geelhand de la Faille en, althans in theorie, met de minderheid der Tweede Kamer mij zou verklaard hebben voor het verleen van *venia aetatis* door den Koning in plaats van door den H. R., behoeft geen nader betoog. En evenmin, dat het doen uitoefenen van het recht van dispensatie door den kantonrechter (zooals ik dat boven schetste), m. i., streng genomen, moet geacht worden in strijd te zijn

1) Gesch. en beg. der Ned. wetboeken III, p. 139.

2) Door mij gecursiveerd.

met onze constitutioneele beginselen. Evenwel, de theorie gaat vaak in de praktijk verloren, waarin nu eenmaal de rechterlijke macht t. a. v. de genoemde gevallen de meest geschikte autoriteit bleek te zijn; terwijl ook historisch de opdracht in die gevallen aan de rechterlijke macht te verklaren is.

§ 3. *Dispensatie van gewestelijke en plaatselijke verordeningen.*

Tot hiertoe behandelde ik in dit hoofdstuk het verleen van dispensatie door anderen dan den Koning, t. a. v. *wetten*. Thans een enkel woord over de dispensatie van gewestelijke en plaatselijke verordeningen.

Nog eens, de grondwettige bepaling over dispensatie doet hier niets af, ze behandelt alleen de dispensatie door den Koning en van Rijkswetten. Hieraan werd herinnerd ten jare 1848 in het verslag der dubbele Kamer bij gelegenheid van de Grondwetsherziening, waarbij het vertrouwen werd uitgesproken, dat door de invoering der Grondwet geen verandering zou worden gebracht in de uitoefening van het recht van dispensatie, voor zoover dit bij de verordeningen wettiglijk aan eene mindere autoriteit was opgedragen.

De dispensatie in de gewestelijke en plaatselijke verordeningen werd dus aanvaard als een feit zonder dat men zich verder om de grondwettigheid er van bekommerde.

Ongetwijfeld moeten zij die dispenseeren tot de

wetgeving brengen en delegatie van wetgevende macht ongeoorloofd achten, tenzij de Grondwet daartoe vergunning geeft 1), plaatselijke verordeningen, die aan de autoriteiten, welke voor hare uitvoering moeten zorgen, recht van dispensatie toekennen, ongrondwettig achten. Wel beroept Prof. Buys 2) zich op de *analogie* met het grondwettig voorschrift, dat (volgens hem) aan den rijkswetgever vrijheid tot delegatie toekent, volgens welke analogie die vrijheid dus ook aan den plaatselijken wetgever zou toekomen. Nu evenwel m. i. delegatie van publiek gezag in ons Staatsrecht niet geoorloofd is, voor zoover de Grondwet haar niet speciaal wettigt, zal het beroep op de analogie hier niet ontvankelijk zijn.

Naar mijne zienswijze echter is het verleenen van dispensatie van eenigen regel te rangschikken onder de uitvoering van dien regel. Derhalve zijn van de gewestelijke en plaatselijke verordeningen de aangewezen autoriteiten voor het verleenen van dispensatie, zij die voor hare uitvoering aansprakelijk zijn. Vóór alles evenwel zij hier opgemerkt, dat waar de Grondwet de volle vrijheid tot dispensatie bij den Koning meent te moeten beperken tot het door den wetgever aan te wijzen gebied, de uitvoerders van de locale wetgeving stellig niet buiten de door dien wetgever te stellen grenzen zullen mogen gaan.

Verwierp ik zoo even analogische toepassing der grondwettige bepaling, waar ze strekken moest om

1) Cf. o. a. het gevoelen van de 9 mannen in 1844, p. 29 in de noot.

2) Gr. I, p. 288.

een niet bestaand recht in het leven te roepen, thans acht ik haar plicht, nu het geldt een bestaand recht te beperken.

En in de tweede plaats zullen wij wederom moeten letten op den aard van de uitvoerende macht. Alleen daar, waar ze omvat het zelfstandig beslissen van wat ter uitvoering geschieden moet, zal de dispensatiebevoegdheid er onder gebracht moeten worden. In dezen zin berust, zooals wij boven 1) zagen, de uitvoerende macht in gewest en gemeente respectievelijk bij de colleges van Ged. Staten (Prov. wet art. 152) en van B. en W. (Gem.-wet art. 179a).

Nu dus de Provinciale en de Gemeentewet niet (uitdrukkelijk) van het recht van dispensatie gewagen, zal het t. a. v. de provinciale en gemeentelijke verordeningen alleen door Ged. Staten en door het college van B. en W. kunnen worden uitgeoefend, en slechts t. a. v. die verordeningen, welke de locale wetgever zelf aanwijst.

Dat de vereischte medewerking van den Raad (zoo goed als van de Prov. Staten) alleen behoeft te bestaan in het aanwijzen van de bepalingen in de verordeningen, waarvan dispensatie zal zijn toegelaten, moet hier worden aangenomen evenals bij dispensatie van rijks wetten een bloote machtiging voldoende is. Mr. thoe Schwarzenberg en Hohenlandsberg 2) is het hiermede niet eens en meent,

1) p. 70.

2) Beperking van den eigendom door plaatselijke bouwverordeningen, diss. Utr. 1892, p. 44—46.

dat zulk eene eenvoudige aanwijzing verbodene delegatie van wetgevende macht vestigt. Hij wil daarom alle gevallen en omstandigheden opgesomd hebben, in welke het uitvoerend gezag tot de vrijstelling bevoegd is. Vroeger wees ik er reeds op, dat deze eisch bij dispensatie van rijks wetten door den Koning geen steun vindt in de Grondwet; men zal hem dus ook hier niet moeten stellen, afgezien nog van de practische onmogelijkheid. Immers juist, omdat de wetgever die gevallen en omstandigheden niet opsommen kan, geeft hij de mogelijkheid tot dispensatie; waar hij niet zelf eene uitzondering schrijven kan, laat hij eventueele dispensatie aan het uitvoerend gezag over.

HOOFDSTUK III.

Het dispensatierecht van den Gouverneur-Generaal in Nederlandsch-Indië.

Het Reglement op het beleid der Regeering van Ned.-Indië, vastgesteld bij de wet van 2 Sept. 1854 (Stbl. n°. 129) overeenkomstig het voorschrift van art. 59 alin. 2 van de Grondwet van 1848, bevat één artikel over het recht van dispensatie.

Art. 53, in het tweede hoofdstuk van het R. R. „van de bevoegdheid en de pligten van de Regering van Nederlandsch-Indië” luidt aldus:

„De Gouverneur-Generaal heeft de magt om dispensatiën te verleenen, in de gevallen bij de algemeene verordeningen omschreven; voor zooveel regtszaken betreft, na gehoord advies van het Hooggeregts-hof.

De Gouverneur-Generaal kan ook, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, en na gehoord advies van het Hooggeregts-hof, dispensatie verleenen van eene bepaalde ordonnantie, in de gevallen daarbij niet vermeld.”

Er is hier van tweeërlei dispensatierecht sprake. Dispensatie ten eerste van de algemeene verordeningen, ten tweede van ordonnantiën. Art. 31 R. R. leert wat men onder „algemeene verordeningen” en wat onder „ordonnantiën” heeft te verstaan. De eerste omvatten alle in Ned.-Indië geldende wettelijke voorschriften, n.l. die vastgesteld zijn door de wetgevende macht in Nederland, door den Koning alleen en door den Gouverneur-Generaal; de ordonnantiën, een onderdeel daarvan, worden door den Gouverneur-Generaal vastgesteld; overeenstemming met den Raad van Indië wordt echter voor deze laatste geëischt (art. 20, 29).

De eerste zinsnede van het art. 53 nu, geeft eene regeling van het dispensatie-recht, overeenkomend met die der Ned. Grondwet. De G. G., het hoofd der Indische Regeering (R. R. art. 1) kan van de Indische wetten (hetzij gegeven door den Ned. wetgever, hetzij door den Koning, hetzij door de Indische wetgevende macht, d. w. z. door den G. G. in overeenstemming met den R. v. I.) alleen dan dispensatie verleen, indien deze hem daartoe machtigen. Ook hier zal dit de beteekenis zijn van de woorden „in de gevallen bij de algemeene verordeningen omschreven.” Vroeger werd dit aangetoond voor de Grondwet van 1848, hetzelfde geldt voor de bepaling van art. 53 R. R. 1)

1) Cf. Mr. J. de Louter: Handleiding tot de kennis van het Staats- en Adm.-Recht van Ned.-Indië 1884 p. 75: „de bevoegdheid tot dispensatie strekt zich dus niet uit tot wetten en koninklijke besluiten, *tenzij deze zelve haar uitdrukkelijk verleen.*”

Dat de G. G. voor de dispensatie in rechtszaken het advies van het Hooggerechtshof moet inwinnen, herinnert aan art. 68 van de Grondwet van 1815.

In al. 2 van art. 53 wordt bepaald, dat de G. G. van eene bepaalde ordonnantie, d. i. van een door hem zelven, in overeenstemming met den Raad van Indië gegeven wettelijken regel, dispensatie kan verleenen, in de gevallen daarbij niet vermeld; mits ook hiervoor overeenstemming met den Raad is verkregen.

Volgens de meeste juristen zou ditzelfde ook gelden, al bepaalde de wet dit niet, immers — zeggen zij — de wetgever is zelf altijd bevoegd dispensatie van zijn eigen regel te geven 1). Toch meende de minister van koloniën in de zitting der Tweede Kamer van 27 Juli 1854, waar ons art. besproken werd, dat de bepaling moest worden opgenomen, daar zij in een leemte voorzag, die anders zou bestaan (naar zijne opinie), terwijl hij haar als practisch voorstelde bij de uiteenloopende zienswijze van rechtsgeleerden in de Kamer op dit punt 2). Trouwens deze alinea bepaalt niet eenvoudig, wat door velen als van zelf sprekend wordt beschouwd, maar voegt er aan toe, dat in dat geval het Hooggerechtshof moet worden gehoord.

In de memorie van beantwoording had de Minister er op gewezen, dat dit voorschrift was opgenomen,

1) Mr. J. de Louter t. a. p., p. 73 en daartegenover mijne meening boven, p. 3/4.

2) Cf. de meening van den heer Godefroi, geciteerd op p. 41.

omdat niet altijd practische rechtsgeleerden in den Raad van Indië zitting hadden. Terecht kwam bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, Thorbecke hiertegen op met de vraag, indien de G. G. en de R. v. I. tezamen rechtsgeleerdheid genoeg bezitten om de ordonnantie te maken, waarom dan niet om er van in een bepaald geval te dispenseren? Deze afgevaardigde vond het buitendien onlogisch, dat er „meer noodig (is) om te dispenseren van eene ordonnantie, dan er noodig is om eene ordonnantie te maken.” Dat hiervoor echter wel iets te zeggen is, kan blijken uit het argument door den heer van Rappard er voor bijgebracht. Deze verklaarde met Thorbecke mee te gaan bij diens beweren, dat ook zonder al. 2 de G. G. met den Raad van Indië dispensatie van ordonnantiën zou kunnen verleen; maar in het verplichte hooren van het Hooggerechtshof zag hij een waarborg, dat de algemeene verordening, zonder aanzien van personen of omstandigheden gemaakt, niet uit louter gunst ten behoeve van een bepaald persoon wordt opgeheven; eene beperking dus van het recht des wetgevers in het belang der onpartijdigheid, zonder welke de dispensatie ontaardt in een hatelijk privilege. Ten slotte werd het amendement-Thorbecke, strekkende om al. 2 te doen vervallen, verworpen.

Oorspronkelijk was de inhoud van deze alinea niet in het ontwerp R. R. opgenomen. De Regeering, die 24 Oct. 1851 het eerste ontwerp der Kamer aanbod, gaf daarin slechts ééne bepaling omtrent het

recht van dispensatie, in strekking gelijk aan de tegenwoordige eerste zinsnede en woordelijk overgenomen uit het bij kon. besluit vastgestelde R. R. van 1836. In de memorie van toelichting op dat eerste wetsontwerp acht de Regeering niet noodig toelichting bij het artikel over de dispensatie te geven. De wenschelijkheid van een dergelijk artikel behoeft geen betoog, meende zij. De bepaling van de tweede alinea is eerst in het ontwerp van 1853 opgenomen, daarbij gedeeltelijk tegemoetkomend aan den in het V. V. 1) uitgesproken wensch. Eenige leden hadden nml. beweerd, in tegenstelling met de beperkende bepaling van al. 1, dat de G. G. in alle gevallen dispensatie moet kunnen verleen, mits onder de waarborgen, voorgeschreven voor elke andere uitoefening zijner wetgevende macht 2), d. i. niet anders dan in overeenstemming met den R. v. I. De wetgevende macht, zeiden ze, is altijd tot het verleen van dispensatie bevoegd. Aan deze aanmerking nu, gaf de Regeering slechts gedeeltelijk toe. Ze meende de bevoegdheid des *Indischen* wetgevers ook tot de koloniale ordonnantiën te moeten beperken en haar niet te moeten uitstrekken tot wetten en kon. besluiten.

Zoo kreeg men de twee soorten van dispensatiebevoegdheid naast elkaar in de Indische Grondwet. Aan den eenen kant die van den G. G. alleen, t. a. v. alle in Indië geldende algemeene verordeningen, maar

1) Bijlagen 1852/53, p. 560.

2) Ook zij achtten dus dispensatie daad van wetgeving.

slechts binnen de grenzen door de macht, die de algemeene verordeningen vaststelt zelve aangewezen; ten andere, een onafhankelijk recht van den G. G. met den R. v. I. (Indischen wetgever), maar zich bepalend tot de door hem zelve gegeven algemeene verordeningen, tot de koloniale ordonnantiën. In het eerste geval met verplicht advies van het Hooggerechts-hof alleen voor rechtszaken, in het laatste voor alle gevallen.

Wat het eerste punt betreft geeft dus het V. V. eene regeling, welke vrijwel overeenkomt met die van de Nederlandsche Grondwet. Mijne bezwaren tegen de laatste 1) gelden dus ook hier; alleen heeft de Indische bepaling dit voor op de regeling in onze Grondwet, dat althans voor dispensatie in rechtszaken een waarborg tegen willekeur is gegeven in het verplicht advies van het Hooggerechtshof.

In de tweede alinea is aan deze algemeene regeling eene toegevoegd speciaal voor de koloniale ordonnantiën voor de gevallen, dat deze de wenschelijkheid van eventueele dispensatie niet hebben voorzien. Dat voor het dispenseeren in deze gevallen de macht is aangewezen, die de ordonnantie zelf uitvaardigt, terwijl bovendien nog het advies van het Hooggerechts-hof moet worden gehoord, is wel geschikt om het willekeurig dispenseeren te voorkomen; maar het schijnt mij toe, dat hier de vrees voor willekeur te zeer van invloed is geweest, waardoor men de eischen

1) Cf. p. 43/44.

van „het algemeen belang en de(n) drang der omstandigheden” 1) uit het oog heeft verloren, welke medebrengen, dat het uitvoerend gezag dispensatie verleene, zij het ook onder de noodige waarborgen tegen willekeur.

1) Cf. p. 43 in de noot.

HOOFDSTUK IV.

Het Dispensatie-recht naar eenige buitenlandsche constitutiën.

§ 1. *Duitschland.*

Vooreerst wil ik in het kort het dispensatie-recht t. a. v. de Rijkswetten bespreken.

De Reichsverfassung van 16 April 1871 gewaagt niet van het recht. Moet hieruit worden opgemaakt, dat het nu ook niet bestaat? Het antwoord moet ontkennend luiden voor wie met mij de handeling van dispenseeren als daad van uitvoering beschouwen. Zwijgt de Grondwet, dan zal het recht van dispensatie bij het uitvoerend gezag berusten. Wij zullen dus moeten vragen bij welk Rijksorgaan berust het uitvoerend gezag, en dit, niet in den zin van de macht belast met stipte tenuitvoerlegging van wat de wetten regelen, maar in den breedten zin, waarin het in de constitutioneele monarchie moet worden opgevat. En dan moet het antwoord zijn: bij den Bondsraad. De Bondsraad is „dasjenige Organ des

Reiches, durch welche der Souveräne Herrschaftswillen desselben zu Tage tritt" zegt Laband. 1).

Het staatsgezag zelf berust bij de bondsvorsten en vrije steden, vereenigd tot eene juridische persoon. De macht van den Bondsraad is dus niet afgerond door opsomming der verschillende bevoegdheden te omschrijven, zoomin als de competentie des Konings in eene constitutioneele monarchie. Die macht omvat het gansche gebied, waarover de staatswil van het Duitsche Rijk zich uitstrekt, voorzoover dat niet aan andere organen bepaald is toegekend. Art. 7 van de Reichsverfassung noemt eenige zaken, die tot de taak van den Bondsraad behooren en daaronder sub 2): (Der Bundesrath beschlieszt) „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist."

Hieruit schijnt te kunnen worden opgemaakt, dat de Bondsraad in zulk eene „Einrichtung" den Keizer of andere autoriteiten kan opdragen dispensatie van Rijkswetten te verleenen, maar alleen „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist." Zoo zal dus een Rijkswet (d. i. volgens art 5 het wettelijk voorschrift gegeven door den Bondsraad en den Rijksdag) de dispensatie-bevoegdheid aan eene andere autoriteit kunnen opdragen.

Heeft nu noch de Bondsraad noch eenige Rijkswet

1) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, opgenomen in Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts, II, 1, p. 40.

eene autoriteit voor de dispensatie aangewezen (en bij gebreke aan eene grondwettige bepaling, zullen ze dit kunnen doen òf in het algemeen òf ten aanzien van eene speciale wet), dan zal de dispensatiebevoegdheid m. i. dus berusten bij den Bondsraad.

Wat dan nu de staatsrechtelijke positie des Keizers is? De Keizer heeft het præsidium van den Bond (art. 11). Hiermede is volgens Laband 1) de aard van het Duitsche Keizerschap volkomen uitgedrukt. Behalve den titel en de daarbij behoorende insigniën bevat het keizerschap geen andere dan de „Præsidualrechte.” „Der Kaiser ist nicht Souverän des Reiches; die Reichsgewalt steht nicht ihm, sondern der Gesamtheit der Deutschen Bundesfürsten und freien Städte zu.” Waar we dus lezen in art. 17, dat de Keizer heeft te waken voor de uitvoering der Rijkswetten, daar hebben we niet te denken aan eene macht van uitvoering als aan een constitutioneel vorst competeert; want in dien zin berust ze bij den Bondsraad.

Resumeerende, zal de Keizer dus alleen dan het recht van dispensatie kunnen uitoefenen, indien de Bondsraad of een Rijkswet hem daartoe machtigt. Waar deze twee organen geene beschikking hebben gegeven in zake het dispenseeren van wetten, zal de Bondsraad alleen dat kunnen doen, behoudens natuurlijk de feitelijke macht 2) van den Rijkswetgever

1) T. a. p., p. 37.

2) Cf. Inleiding.

om zelf in een bijzonder geval een bepaald persoon van zijn eigen regel te ontheffen.

Wat het dispensatierecht in de verschillende Deutsche Staten aangaat, ook daar wordt het in de constitutiën, althans van de voornaamste Staten, niet vermeld.

Zoo o. a. in Pruisen. Mag daar dan de Koning nooit dispensatie verleenen, ook niet wanneer eene wet hem er toe machtigt? Me dunkt, zij die er eene wetgevende daad in zien, moeten deze vraag inderdaad ontkennend beantwoorden. Art. 62 van de Verfassungsurkunde van 31 Januari 1850 draagt evenals in ons Staatsrecht de wetgevende macht gemeenschappelijk aan den Koning en de twee Kamers op en eischt voor elke wet overeenstemming van Koning en Kamers. Derhalve zal ook dispensatie niet door den Koning alleen kunnen worden verleend, nu de V. U. den Koning niet uitdrukkelijk tot die daad van wetgeving bevoegd verklaart. Toch zegt Prof. Buys „de vorstelijke bevoegdheid om dispensatie te geven, ligt daar (nl. in de Deutsche Staten) dikwijls feitelijk opgesloten in het zooveel verder reikende recht om zoogenaamde noodwetten uit te vaardigen.” 1)

Dit laatste recht steunt in Pruisen op art. 63 der V. U. Evenwel kunnen zulke noodwetten alleen gegeven worden of ter handhaving der publieke veiligheid of op grond van een onvoorziene nationale ramp

1) Gr. I, p. 285.

(en dan indien de Kamers niet vergaderd zijn). Hoe nu de Koning uit deze bevoegdheid ooit die tot het verleenen van dispensatie zou kunnen afleiden is mij niet duidelijk. Op dezelfde wijze kent art. 89 van de constitutie van Wurtemberg den Koning het recht toe, in dringende gevallen de noodige maatregelen in het Staatsbelang te nemen. Het schijnt mij niet twijfelachtig, dat in deze gevallen aan het verleenen van dispensatie niet is gedacht; immers bij dispensatie zijn steeds de billijkheid en het privaat belang van een bepaald persoon de grond, op voorwaarde, dat ze niet zal strijden tegen het publiek belang; maar positief in het Staatsbelang, als dringende maatregel in tijden van nood zal wel nimmer een dispensatiebesluit gegeven worden.

Anders luidt de conclusie als men de dispensatiebevoegdheid als uitvloeisel der uitvoerende macht beschouwt. „Aus der Vollzugs-Gewalt des Königs folgt auch die Befugnisz desselben, die Anwendung des Gesetzes für einzelne bestimmte Fälle zu erlassen (Dispensations-Recht)” zegt von Rönne 1). Al gewaagt de constitutie er niet van, toch meent von Rönne, dat dit recht des Konings erkend moet worden, alleen reeds op dezen grond, dat de wetten meermalen naar dat recht verwijzen. Blijkbaar ziet deze schrijver in zulk verwijzen door de wet dus niet *opdragen* van dispensatie-bevoegdheid aan den Koning, maar het wijzen op eene bevoegdheid, die hij reeds

1) T. a. p., p. 182.

heeft krachtens zijne qualiteit van hoofd der uitvoerende macht. Overigens spreekt het volgens von Rönne van zelf, dat het recht niet mag worden uitgeoefend, waar de wetten uitdrukkelijk elke ontheffing hunner voorschriften verbieden. Omgekeerd zal de Koning met te meer vertrouwen dispensatie verleenen, indien de wetten daarop uitdrukkelijk wijzen. Ook zal de Koning bij de aanvragen van dispensatie moeten waken geen inbreuk op de rechtssfeer van derden te maken of ze toe te staan uit louter gunstbetoon of willekeur.

Volgens von Rönne is dus de algemeene opvatting, dat in het dispensatierecht, het recht tot *ontbinden* der wet gelegen is, onjuist. De Koning zal zich van zelf bij het verleenen van dispensatie aan grenzen gebonden gevoelen, door de natuur der instelling aangewezen 1). De wet als zoodanig zal hij nooit kunnen ontbinden, hij blijft gehouden voor hare uitvoering te waken, maar zal een bepaald persoon van haren druk kunnen bevrijden, indien de aard der zaak dit medebrengt.

Dat desniettemin meer formeele beperking m. i. wenschelijk is, had ik vroeger reeds gelegenheid te betoogen.

§ 2. *Engeland.*

Zooals bekend is onderscheidt zich Engeland van de Staten van het vasteland door het gemis aan codificatie. Zoo ook op het gebied van het Staatsrecht. Een eigenlijke constitutie vindt men er niet.

1) Cf. p. 1 en 2.

Behalve dat in dit gemis voorzien wordt door „tout un code de préceptes politiques et constitutionnels, journellement cités et invoqués, qu'on ne trouve à aucune page des statuts” 1), vindt men er enkele „monuments historiques célèbres,” die tot basis moeten strekken aan het Engelsch Staatsrecht. Onder deze bekleedt een zeer belangrijke plaats de „Bill of rights” van 13 Februari 1689.

Sub I, 2 vinden wij in dit Staatsstuk van het recht van dispensatie gesproken. Daar wordt n.l. gezegd: „that the pretended power of dispensing with laws by regal authority, as it has been assumed and exercised of late, is illegal.”

Voor de juiste beoordeeling dezer uitspraak is het noodig, dat wij acht geven op hetgeen aanleiding gaf tot het stellen van deze „declaration of rights.”

De geringschatting der wetten door den katholieken koning Jacob II uitte zich door een gebruik van het recht van dispensatie, dat ontaardde in een absoluut willekeurig ter zijde stellen der wetten, telkens als dat bevorderlijk kon zijn aan zijne aan de Anglicaansche of Staatskerk vijandige plannen.

Ten slotte werd de tegenstand zoo sterk, ook van de zijde der torys, die in den aanvang hem nog steunden, dat hij zich genoodzaakt zag te vluchten. Het inhalen van Willem III volgde en de opdracht aan dezen van de vacant geworden kroon. Maar nu kwamen de beide tegenover elkaar staande partijen

1) Dareste, Les constitutions modernes I, p 34.

der torys en whigs hierin overeen, in „die Forderung einer Regierung des Staats und der Kirche nach den Gesetzen des Landes.” 1) Op deze basis kwamen de 13 grondregelen der „declaration of rights” tot stand, welke den nieuwen monarch werden voorgelegd.

Dat hieronder een eerste plaats bekleedt de onwettig-verklaring van het onafhankelijk dispensatierecht des Konings, *as it has been assumed and exercised of late*, kan geen verwondering baren. Inderdaad was *zulk* eene uitoefening van het recht van dispensatie niet overeen te brengen met den redelijken eisch van eene regeering overeenkomstig de wetten des lands. En begrijpelijk is het ook, dat verder in de Bill of rights sub XII bepaald werd, dat voortaan verleende dispensatie alleen dan zal worden erkend, als de wet zelve haar heeft toegestaan.

Op grond van het buitengewoon misbruik dus, dat van het recht van dispensatie gemaakt was, heeft de wetgevende macht zich genoodzaakt gezien het recht tot de wetten, die het toekennen te beperken. *Niet* omdat „it is a maxim in law, that it requires the same strength to dissolve, as to create an obligation,” zooals Blackstone leert. Want dit beginsel is bij het verleenen van dispensatie niet van toepassing, zooals ik vroeger betoogde 2).

1) Rudolf Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, p. 615.

2) Cf. p. 40.

§ 3. *België.*

„Het beginsel, door onze Grondwet gehuldigd, is voortgevloeid uit het oude Engelsche recht en van daar, meer of minder streng omschreven, in verschillende constitutiën van Europa's vasteland overgegaan. Het Fransche charter van 1830 schreef in art. 13: „Le Roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.” ” 1)

Dit voorschrift vinden wij woordelijk terug in art. 67 der Belgische constitutie. Men heeft dus in België gemeend, (op het voetspoor van den Engelschen wetgever, zooals Prof. Buys ons meedeelt) het koninklijk recht van dispensatie geheel te moeten opheffen.

Intusschen Prof. Buys is van meening, dat dit verbod alleen geldt voor het vrije dispensatierecht des Konings, onafhankelijk van de wetten zelve, en dan ook absoluut, maar dat het den wetgever niet belet het recht aan den vorst over te dragen. Z. H. G. beroept zich op Bivort, die in zijn *Commentaire sur la constitution belge*, op art. 67 het volgende aantekent: „Une loi spéciale peut-elle confier au roi le droit de suspendre une ou plusieurs de ses dispositions dans certains cas donnés? L'affirmative a prévalu aux chambres, parceque ce n'est vraiment là que l'exécution de la loi dans le cercle qu'elle a établi, et non la suspension dont s'occupe la constitution,

1) Buys Grondwet I, p. 284.

c'est-à-dire celle de dispositions dont la loi a voulu la constante et égale application."

Men lette er evenwel op, dat Bivort spreekt van toevertrouwen aan den Koning van het recht „dans certains cas donnés", d. w. z. in bij de wet bepaalde en voorziene gevallen. Ongetwijfeld, als de wetgever eene nauwkeurige omschrijving geeft van de gevallen, waarin de Koning dispensatie van een bepaalde wet zal moeten verleen, dan is de daad des Konings daardoor een daad van directe uitvoering geworden, die niet valt onder het verbod van het constitutioneel voorschrift, omdat men dan van dispenseeren eigenlijk niet spreken kan. Iets anders is het echter, als de wetgever er zich toe bepaalt den Koning bloot te machtigen tot het verleen van dispensatie van zekere wetsbepalingen (aan dit geval denkt Prof. Buys als hij vraagt: „kan dus zelfs de wetgever het recht van dispensatie niet aan de wet overdragen?").

Dan komt hij in botsing met het in de constitutie gegeven verbod. Dan zou de wetgever den Koning toekennen, zij het ook op beperkt gebied, wat juist de Grondwet heeft verboden. Zulk eene toekenning zal dus niet geoorloofd zijn, tenzij de Grondwet zelve haar wettigt. In de bill of rights is dat dan ook uitdrukkelijk sub XII geschied.

Het komt mij derhalve voor, dat Prof. Buys ten onrechte het verbod van art. 67 der Belgische Grondwet minder ver doet reiken, dan de woorden aangeven.

Wat de opvatting van Bivort betreft, wil ik her-

inneren aan hetgeen ik vroeger 1) opmerkte, dat als de steller van eenige wetsbepaling zulk eene nauwkeurige omschrijving der gevallen geven kan, de ratio voor het toekennen van het dispensatierecht niet meer aanwezig is: hij zal voor die gevallen eene uitzondering kunnen schrijven. Ik geloof dan ook, dat Bivort met zijne zooeven geciteerde woorden denkt aan het *schorsen* van een of meer wetsbepalingen, niet aan het *dispenseeren* van hunne toepassing. Ik word daarin bevestigd, doordat zijne aantekening alleen spreekt van „suspendre” en ook alleen dat opschrift draagt, terwijl art. 67 duidelijk naast elkaar plaatst het „suspendre les lois elles-mêmes” en het „dispenser de leur exécution”.

Is dit zoo, dan heeft Bivort's bewering meer zin. Het schorsen van wetsbepalingen, een *algemeen* werkende daad kan uit den aard der zaak slechts door den wetgever verricht worden; maar zoo'n daad van wetgeving kan nu, mits binnen de „cercle, que la loi á établi” door het noemen van „certains cas donnés”, tot de macht van uitvoering worden gebracht en dan dus vallen buiten het verbod van art. 67; op dezelfde wijze als ook het vaststellen van algemeene verordeningen door den Koning ter uitvoering van wetten geoorloofd is.

Nog geeft art. 36 van de Luxemburgsche constitutie woordelijk dezelfde bepaling.

1) Cf. p. 31/32.

Met deze korte bespreking van het dispensatierecht naar het Duitsche, Engelsche en Belgische staatsrecht wenschte ik mijne dissertatie te besluiten. Ik bepaalde mij tot deze constitutiën, omdat andere of eene gelijksoortige regeling geven 1), of evenals de meeste Duitsche constitutiën het recht niet vermelden 2). In het laatste geval zou men steeds moeten komen tot een onderzoek naar den aard van het uitvoerend gezag in die landen, een onderzoek, dat buiten het beperkte kader ligt van dit geschrift.

1) Cf. b.v. art. 6 van de Italiaansche Grondwet, eene bepaling nagenoeg gelijk aan art. 67 van de Belgische.

2) Zoo b.v. de Fransche constitutioneele wetten, de Zwitsersche en Oostenrijksche Grondwet.

STELLINGEN.

STELLINGEN

STELLINGEN.

I.

De Koning kan gratie verleenen, ook waar zij niet gevraagd wordt.

II.

De Grondwet behoort in art. 96 al. 1 ook het ambt van minister onvereinigbaar met het lidmaatschap der Staten-Generaal te verklaren.

III.

Venia aetatis behoort krachtens art. 69 Gr. door den Koning te worden verleend.

IV.

Een amendement, dat strekt om eene door de Regeering voorgestelde wetswijziging uit te breiden tot niet in het voorstel genoemde artikelen, is ongrondwettig.

V.

De meester, die zijne dienstbode zonder aanvoeren van redenen heeft weggezonden, moet zes weken loon betalen, ook al mocht hij later kunnen bewijzen, dat hij wettige redenen had.

VI.

Men kan krachtens art. 74 B. W. slechts ééne woonplaats hebben.

VII.

Ook door den dood van één der ouders eindigt de vaderlijke macht.

VIII.

Makelaardij in vaste goederen is rechtens niet bestaanbaar.

IX.

De eigenaar van een schip is niet aansprakelijk voor de verbintenissen van den schipper, die het schip in huur heeft.

X.

Ook de *verkoop* van waren, ingekocht met de in art. 3 W. v. K. aangegeven bedoeling, is eene handelsdaad.

XI.

De bewijslast in art. 862 W. v. B. Rv. aan de geroepene wederpartij opgelegd, behoort vervangen te worden door een summier bewijslast den verzoeker opgelegd.

XII.

De termijn van twee dagen in art. 439 en 440 W. v. B. Rv. gesteld, geldt ook al is de laatste dier dagen een Zondag.

XIII.

Art. 410 W. v. Sv. maakt ten onrechte uitzondering op het beginsel van art. 69 W. v. Sr.

XIV.

Het kussen van een meisje op den openbaren weg tegen haar wil is alleen strafbaar op grond van art. 284 No. 1 W. v. Sr.

XV.

De rechter is niet bevoegd een bedienaar van den godsdienst op grond van art. 249 No. 1 j°. 251 W. v. Sr. uit diens ambt te ontzetten.

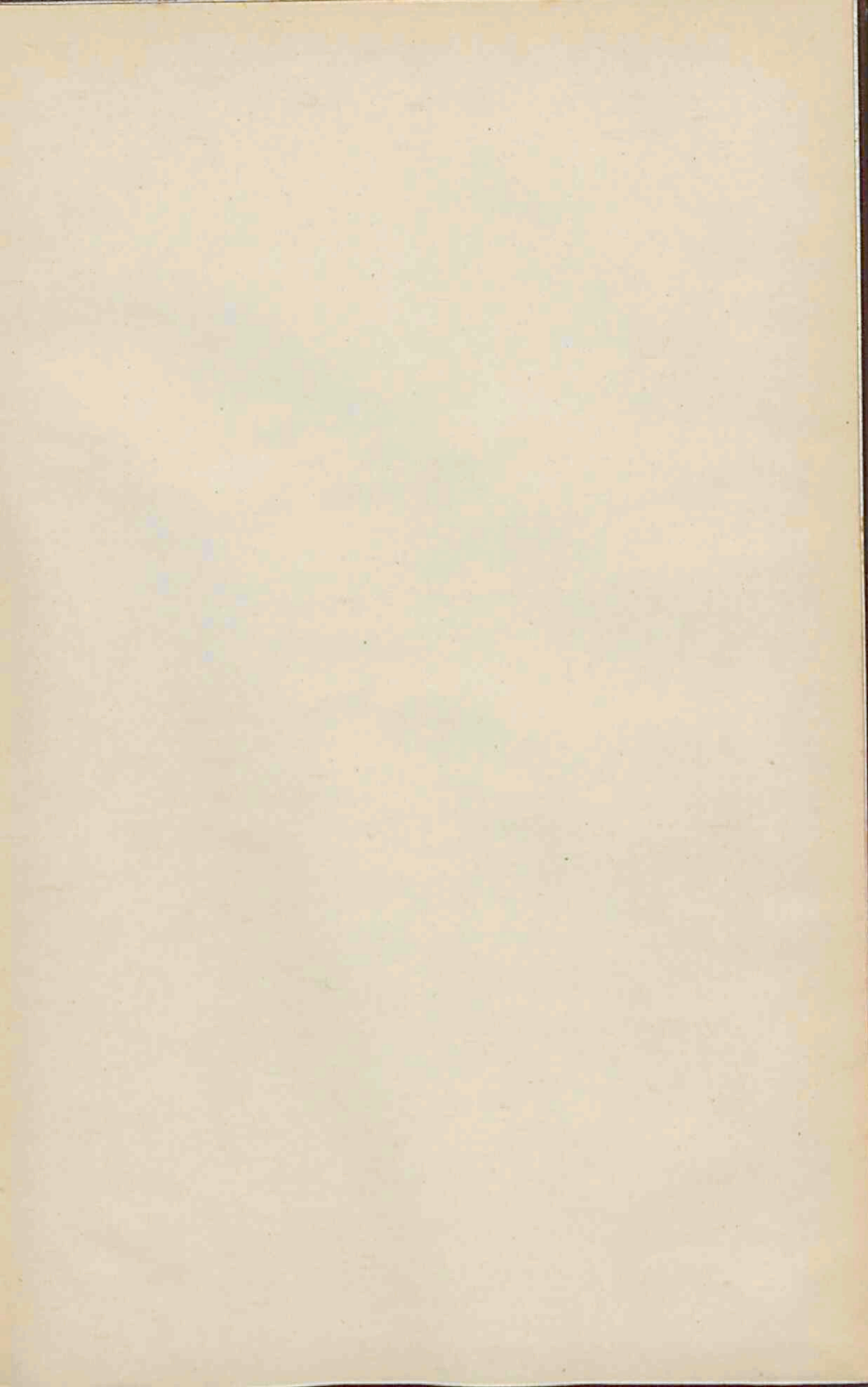
XVI.

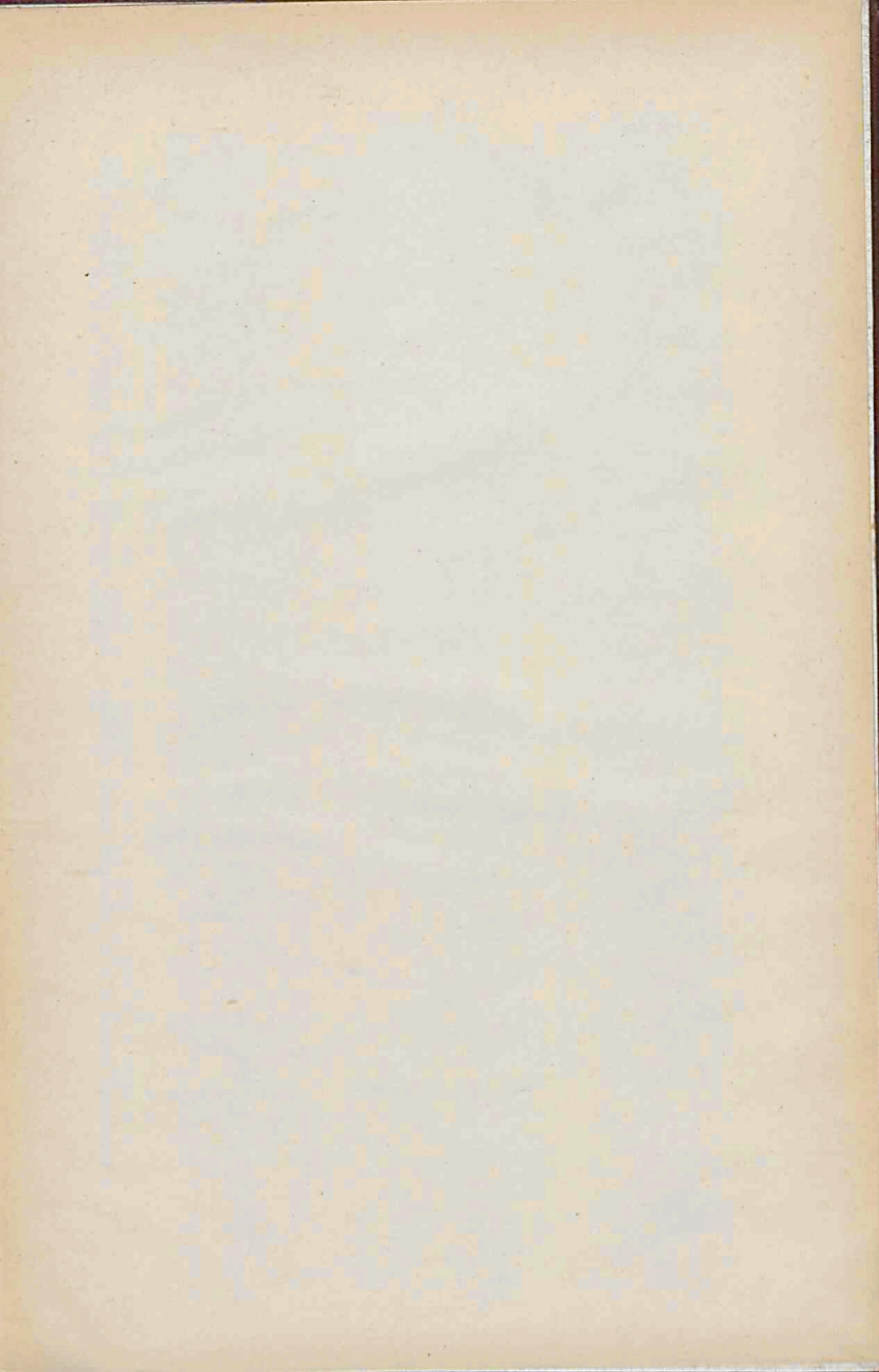
Hier te lande bestaat behoefte aan een bureau voor arbeidsstatistiek.

XVII.

Eene wet op het arbeidscontract zal onder meer de vaststelling van een maximum van het aantal werkuren moeten bevatten.







A