



# **Proeve over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers in de constitutionele monarchie**

<https://hdl.handle.net/1874/256519>

PROEVE

OVER DE

STRAFRECHTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS.



# PROEVE

OVER DE

## STRAFRECHTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS

IN DE

Constitutionele Monarchie.

---

### ACADEMISCH PROEFSCHRIFT,

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

### DOCTOR IN HET ROMEINSCH EN HEDENDAAGSCH RECHT

AAN DE

HOOGESCHOOL TE UTRECHT,

NA MACHTING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

Dr. J. I. DOEDES,

GEWOON HOOGLEERAAR BIJ DE FACULTEIT DER GODGELEERDHEID,

MET TOESTEMMING VAN DEN ACADEMISCHEN SENAAFT

EN

VOLGENS BESLUIT DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT,

TE VERDEDIGEN

op DINGSDAG 9 DECEMBER 1873, des namiddags ten 3 ure,

DOOR

CAREL ANTHONY GODIN DE BEAUFORT,

*geboren te Utrecht.*



---

Utrecht,

J. G. VAN TERVEEN EN ZOON.

1873.



---

Stoom-Boekdrukkerij en Steendrukkerij „DE INDUSTRIE“ Utrecht.

Van mijnen Vader.

---

. . . & afin que chacun puisse avoir contentement, qu'il plaise à Messieurs le suspendre de sa charge & commectre Commissaires pour s'informer de son Gouvernement, & le syndiquer, & si on le trouve avoir mal administré se remect au chastoy de Messrs. des Provinces-Unies.

Antwoord van Prins Willem I aan de Gedeputeerden der Bondgenooten te Utrecht, op de instructie hun medegegeven, bijzonder raakende de kwaade gerugten tegen zijn persoon; 1529 September 79.

---



## § 1.

De leer der strafrechtelijke ministerieele verantwoordelijkheid, over welke ik in de volgende bladzijden in verband met de wet van 22 April 1855 enkele opmerkingen wensch te maken, is een onderdeel van die der ministerieele verantwoordelijkheid in 't algemeen, of wil men, der staatkundige ministerieele verantwoordelijkheid. Over het ontstaan en de geschiedenis van deze laatste moge dus een en ander voorafgaan.

Het eigenaardige der constitutionele monarchie, zoo als die in Engeland sinds eeuwen, op het vaste land sedert tachtig jaren bestaat, is voorzeker gelegen in de juiste afbakening der grenzen van iedere macht in den Staat, in de nauwkeurige opsomming en omschrijving van hare rechten en plichten. <sup>1)</sup>

Maar wat zoude deze afbakening, deze opsomming baten zoo daarnevens niet de middelen aan de hand gedaan werden, die kunnen dienen om mogelijke machtsoverschrijding en misbruik van gezach, van welke macht ook uitgaande aan het licht te brengen, te voorkomen of te beteugelen? Zoo men niet tevens wist, wie in die gevallen de verantwoordelijke persoon zij, tegen wien men 't zij dan preventief of repressief moet te werk gaan? <sup>2)</sup> La responsabilité des choses de

1) Vergelijk o. a. de verklaring van de rechten van den mensch, voorafgaande aan de Constitutie van Frankrijk van 1791, art. 13: Toute société dans laquelle etc. . . . ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de constitution.

2) Vergel. LAGEMANS: de Leer der ministerieele verantwoordelijkheid, Leiden bij E. J. BRILL 1855 pag. 46.

ce monde est une nécessité morale à laquelle on n'échappe pas, zegt HELLO.

Die verantwoordelijke persoon nu, wanneer het nl. de uitvoerende macht is, die haar macht te buiten gaat of misbruikt, <sup>1)</sup> kan niet zijn de Koning, want deze is — men is het er algemeen over eens — onschendbaar. Deze onschendbaarheid is echter niet, zoo als sommigen beweren, het gevolg eener fictie maar ligt in den aard der koninklijke macht zelve; sommigen nl. leiden de koninklijke onschendbaarheid daaruit af dat »the king can do no wrong" m. a. w. uit eene den Koning eigene onfeilbaarheid, <sup>2)</sup> maar zoodanige fictie is met het beginsel der constitutionele monarchie ten eenenmale onvereinigbaar, immers deze regeringsvorm berust juist dáárop »qu' aucune raison humaine n'est infaillible, que l'erreur ou l'excès peut se glisser auprès du trône et qu'il est nécessaire de les prévenir; elle tend à ôter aux Rois le pouvoir de faire le mal et de ne pas entendre la vérité." <sup>3)</sup> Men heeft echter getracht deze onfeilbaarheid des Konings, langs een anderen weg tot eene waarheid te maken; door nl. naast de koninklijke macht eene andere afzonderlijke en zelfstandige macht te plaatsen: het ministerie; <sup>4)</sup> en door

---

1) Ofschoon ik in de volgende bladzijden alléén over de verantwoordelijkheid der uitvoerende macht handel, wensch ik hier toch te wijzen op de meening van RAEPSAET. (Histoire des États Généraux et Provinciaux des Gaules. pag. 147.) die wil dat evenzeer de vertegenwoordigers des volks responsabel zijn.

„On a de la peine à ne pas voir un être composé d'éléments contradictoires dans un *représentant non responsable*; et les auteurs de ce système ne sont ils pas en contradiction avec eux mêmes, lorsqu'à côté de cete maxime ils placent celle de la *responsabilité des ministres*? La non-responsabilité des représentans est une invention des démagogues; et cependant elle est toute à l'avantage des rois comme l'expérience le prouve." Aussi la non-responsabilité des états n'a-telle jamais été adoptée en Flandre."

2) Vergel. CHATEAUBRIAND: La monarchie selon la charte p. 6. Inviolable et sacré le Roi est encore infaillible.

3) GUIZOT Mélanges politiques, p. 37.

4) { BOISSEVAIN: Onderzoek naar den aard der Kon. onschendbaarheid, p. 44.  
 { BENJAMIN CONSTANT: Collection complète I p. 15 volg.



aan dit laatste de meest uitgestrekte, aan den Koning daarentegen geen de minste macht toe te kennen; ongetwijfeld kan de Koning, die tot niets hoegenaamd in staat is, dan natuurlijk ook niets verkeerd doen <sup>1)</sup> en wordt aldus de fictie tot waarheid. HENRI FONFRÈDE heeft er echter op gewezen, <sup>2)</sup> dat het adagium »the king can do no wrong» zelfs in Engeland nooit in dien zin is opgevat; the king can do nothing» zou men hebben moeten zeggen, wanneer het werkelijk in de bedoeling hadde gelegen den Koning alle macht te ontnemen. Er is geen enkele reden zegt GURZOR om aan te nemen, dat de Koning vreemd is aan de daden zijner ministers; de ministers zijn verplicht den Koning voor te lichten, maar zonder Hem kunnen zij niets: »Tout se fait non pas au nom personnel du Roi, non pas au nom personnel des ministres, mais au nom du Gouvernement, parce que le Roi, les ministres et le parti ministériel forment au fait par le concours de la volonté royale et des lumières ministérielles le gouvernement tel qu'il doit être, lorsque les institutions représentatives ont atteint leur maturité.»

De eigenlijke reden van 's Konings onschendbaarheid is eene geheel andere. Daar elke strafvordering van den Koning uitgaat, zou Hij zich zelve moeten doen vervolgen en straffen, zou Hij zich zelve ook gratie kunnen verleen; daar evenwel de Koning het hoogste gezach heeft, is een nog hooger, bekleed met het recht om Hem ter verantwoording te roepen, of Hem zijne straf kwijt te schelden, ondenkbaar. <sup>3)</sup>

Maar al ware dit niet zóó, en al ware het ook mogelijk, geschikte en onpartijdige rechters voor zulk een geval te

1) Vergel. HELLO du Régime constitutionnel T 2. p. 202 volg.

2) H. FONFRÈDE: De la Société, du Gouvernement, de l'administration T III. p. 39 volg.

3) Vergel. DELOLME: the constitution of England p. 78.

„The king himself cannot be arraigned before judges because if there were any that could pass sentence upon him, it would be they and not he, who must finally possess the executive power.”



vinden, dan nog zou een misdrijf minder te vreezen zijn, dan eene vervolging; ongetwijfeld toch zou de Koning tot zijn eigen behoud, alle Hem ten dienste staande middelen, en hoe vele zijn die niet! in 't werk stellen; iets wat onvermijdelijk met schokken en storing van den geregelden gang van zaken zou gepaard gaan. <sup>1)</sup>

In meest iedere constitutie <sup>2)</sup> is dan ook uitdrukkelijk het beginsel opgenomen: de Koning is onschendbaar; d. w. z. Hij kan niet ter verantwoording worden geroepen wegens het aandeel dat Hij in de regeringsdaden gehad heeft. Minder juist was dit uitgedrukt in de Charte van 1814: *La personne du Roi est inviolable*; zoo ook behelsde het ontwerp onzer tegenwoordige Grondwet: »de *persoon* des Konings is onschendbaar. Men vreesde dat hieruit argumento a contrario zou kunnen worden afgeleid, gelijk ook b. v. door HELLO wordt geleerd, dat de *Koninklijke waardigheid* niet onschendbaar was, dat het voldoende is wanneer slechts zoo als bij KAREL X het leven en de vrijheid des Konings geëerbiedigd worden; van daar de tegenwoordige redactie van art. 53 onzer Grondwet, op dat er geen twijfel omtrent zou kunnen bestaan. In België had juist het tegenovergestelde plaats. Daar heeft men juist de woorden »*la personne*» ingelascht terwijl het ontwerp die niet bevatte, men wilde de mogelijkheid eener vervallen verklaring niet uitsluiten. Deze redactie van art. 63 der Belg. Constit. is een uitvloeisel

---

1) Vergelijk H. FONFRÈDE op. cit. pag. 29 vlgg. „La constitution accordée au Roi cette inviolabilité, parcequ'il serait mille fois plus dangereux pour la patrie de mettre le Roi en cause et de le punir de ses erreurs que de les tolérer dans sa personne, sauf à les poursuivre dans les agents.”

Vergel. nog overdezeredenen: DE BOSCH KEMPER: Handleiding tot de kennis van het Nederl. Staatsr. p. 290 vgl. en R. MOHL, Die Verantwortlichkeit der Minister p. 38 vlg.

2) Niet uitdrukkelijk erkend was dit beginsel in onze Grondwet van 1815. Nogtans is het niet twijfelachtig dat, ook zonder uitdrukkelijke vermelding, die onschendbaarheid des Konings toch bestaat, al; hebbende haar grond (zoo als hier boven is aangetoond) in de natuur der koninklijke macht zelve. Vergel. hierover LAGEMANS op cit. pag. 16 vlgg.



van art. 25 dierzelfde constitutie bepalende dat: »tous les pouvoirs émanent de la nation.»

Kan derhalve de Koning niet de verlangde verantwoordelijke persoon zijn, wie zoude het dan kunnen zijn, zoo niet zijne raadslieden, <sup>1)</sup> de hoofden der ministerieele departementen. Dit is billijk en natuurlijk want niet alleen zijn zij het, die den Koning geraden en voorgelicht hebben, maar bovendien nemen zij door hunne medeondertcekening (en dit contraseign zonder hetwelk de ministerieele verantwoordelijkheid een doode letter zou zijn, is in elke constitutie die dit laatste beginsel huldigt verplichtend gesteld) de wettigheid en de doelmatigheid der genomene besluiten mede voor hunne rekening. Ook dit beginsel is thans in bijna iedere constitutie, en wel in éénen adem met dat der koninklijke onschendbaarheid opgenomen; <sup>2)</sup> deze twee beginselen staan met elkaâr in een onmiddelijk verband, onafscheidelijk zijn zij aan elkaâr verknocht <sup>3)</sup> in dien zin dat de verantwoordelijkheid der ministers haren eenigen grond vindt in de onschendbaarheid des Konings; ware de Koning niet onschendbaar, dan ware de ministerieele verantwoordelijkheid overbodig <sup>4)</sup>. Duidelijk is dit verband

1) Vergel. DELOLME op cit. pag. 78. The king cannot act without ministers; it is therefore those ministers that is those indispensable instruments whom they attack.

Vergelijk ook FONTRÈRE op cit. pag. 30. „Il faut pourtant que la vindicte publique ait un cours quelconque; ici se présente justement la responsabilité du ministre. Car si le Roi lui a ordonné un acte injuste, impolitique, illégal, de deux choses l'une: ou lui ministre l'a approuvé et l'a exécuté, alors il est coupable au même titre que le roi, ou il l'a désapprouvé et néanmoins l'a exécuté au lieu de s'y refuser et de donner sa démission, alors parjure à sa conscience et à tous ses devoirs politiques, à ce titre encore il est coupable et dans les deux cas, il doit être justement puni.

2) Zoo bv. Constitution Belge art. 63. Preussische Verfassungs urkunde art. 61. Charte van 1814 art. 13. Grondwet van 1848 art. 53.

3) Vergel. HELLO op cit. p. 223, vlgg. „La responsabilité des ministres est donc le corrélatif inévitable de l'inviolabilité du prince. Cette loi est tellement rigoureuse qu'aussitôt que la responsabilité diminue, l'inviolabilité souffre; si l'une est contrariée dans son cours, elle refuse sur l'autre.

4) Zoo is in eene republiek een eigenlijk gezegd, d. i. voor alle regeeringsdaden



aangetoond door BERRIER, in zijne redevoering in de Kamer der afgevaardigden van 27 September 1830 bij gelegenheid der discussie over het voorstel om tegen de gewezen ministers Prins de POLIGNAC c. s. eene vervolging in te stellen: La Charte dit que la personne du Roi est inviolable et sacrée, que ses ministres seuls sont responsables. Ces deux principes sont corrélatifs, dépendant l'un de l'autre, inséparables l'un de l'autre. La responsabilité des ministres est la garantie de l'inviolabilité du Roi. Cette inviolabilité des personnes royales est le fondement de la responsabilité des agens de leur pouvoir; sans la responsabilité des ministres l'inviolabilité du prince deviendrait un commode prétexte et un moyen facile de tyrannie; sans l'inviolabilité royale la responsabilité des ministres ouvrirait une carrière de perpétuels désordres et d'anarchie sans cesse renaissantes. L'exercice du droit d'accusation en vertu de la responsabilité des ministres est légitime et nécessaire dans le cours naturel du gouvernement constitutionnel, dans le cercle du mouvement régulier des lois politiques. Il est injuste, exorbitant après ces commotions violentes où l'ordre de l'État a été changé, où les lois ont péri, où le sceptre est tombé des mains qui le portaient. En déclarant la vacance du trône, en frappant le Roi lui-même par la perte de ses droits, en le frappant jusque dans sa postérité vous avez réputé, *qu'il avait voulu, commandé, exigé* et vous ne pouvez désormais punir les ministres de leur obéissance. Desniettemin is het meermalen voorgekomen, en in zeer buitengewone omstandigheden kan het misschien soms niet anders, dat niettegenstaande het beginsel

---

verantwoordelijk ministerie niet wel denkbaar. Men vergelijk hierover BENJAMIN CONSTANT: Esquisse d'une constitution, te vinden in het 1e deel van de Collection complète des ouvrages de B. C. Paris 1818. p. 44 vlgg. Un pouvoir républicain n'a point droit à l'indulgence pour ses erreurs puisqu'il a brigué le poste qu'il occupe et n'a rien de plus précieux à défendre que son autorité, qui est compromise dès qu'on attaque son ministère, composé toujours d'hommes comme lui et avec lesquels il est toujours de fait solidaire.



der ministerieele verantwoordelijkheid in de constitutie was opgenomen, de koninklijke onschendbaarheid niet is geëerbiedigd — zoo bij KAREL I, JACOBUS II, LODEWIJK XVI, KAREL X <sup>1)</sup>).

Dit kan o. a. soms daarvan het gevolg zijn, dat de anders onschendbare Koning persoonlijk — buiten zijne ministers om of zelfs tegen hun raad in, daden pleegt strijdig met de Grondwet of de wetten des rijks; <sup>2)</sup> voor deze kunnen natuurlijk de ministers niet verantwoordelijk zijn; de onschendbaarheid des Konings wordt in dit geval onmogelijk, en de Koning ondervindt dan als ieder ander, soms de gevolgen zijner daden. Maar, afgezien van dit geval, is het geheele

1) Zeer logisch dunkt mij echter wat het Journal de la Haye schreef: De deux choses l'une, ou la Charte existe ou elle n'existe pas. Si elle existe Charles X n'a pas cessé d'être inviolable, il faut qu'il remonte sur le trône, d'où aucun pouvoir légal n'a pu le chasser. Si elle n'existe pas, la responsabilité ministérielle est détruite puisqu'elle même elle n'existait qu'en vertu de la charte qui lui donnait naissance. (Journal de la Haye du 16 Décembre 1830.)

Het tegendeel wordt echter geleerd door R. MOHL: op cit pag. 215 volg. en door OSWALD DE KERCHOVE in zijne bekroonde verhandeling: de la Responsabilité ministérielle. Gent 1867. pag. 43 volg.

2) Vergel. FONTÈNE op cit p. 32 en R. MOHL op cit p. 40 volg.: Wenn es sich aus den Erklärungen oder aus den conclusanten Handlungen eines Fürsten mit rechtlicher Nothwendigkeit ergibt, dass er die ganze Verfassung im wesentlichen zu vernichten und zu miszachten verabsichtigt, so ist dies als eine Verzichtung auf die Krone anzusehen, welche er nur unter der Bedingung einer verfassungsgemässen Regierung besitzen kann."

Zonder thans te willen onderzoeken in hoeverre Karel X in dit geval heeft verkeerd, moge echter hier de opmerking reeds haar plaats vinden dat ten aanzien van dien Koning een beroep op art. 14 der Charte ter verdediging van het rechtmatige der befaamde ordonnancies van 25 Julij 1830, niet van allen grond schijnt ontbloot.

Dit echter daargelaten, blijkt uit de volgende woorden des Konings aangehaald in het Leven van ROJER COLLARD, beschreven door DE BARANTE (Parijs 1861.) dat Hij van het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid een afkeer had: „J'aimerais mieux seier du bois que d'être roi aux conditions du roi d'Angleterre. En Angleterre les ministres gouvernent; ainsi ils doivent être responsables, en France c'est le roi qui gouverne; il consulte les chambres il prend en grande considération leurs désirs et leurs remontrances, mais quand le roi n'est pas persuadé il faut bien que sa volouté soit faite. Op. cit. T II. p. 379 volg.



beginsel als zijnde eene menschelijke uitvinding, even als alle andere menschelijke instellingen niet volmaakt, en hoe nuttig en onmisbaar ook, is het geen absoluut behoedmiddel voor het constitutionneel staatsgebouw tegen mogelijke schokken <sup>1)</sup>).

Terecht zegt m. i. DE BOSCH KEMPER: »Tegen over de kracht »der feiten en der volksovertuigingen helpen op den duur »geene staatsrechterlijke fictien, geen naauwgezet nagekomen »parlementaire gebruiken. Noch de trouw der oprechte vrienden van een nationaal vorstenhuis, noch de als noodzakelijk erkende monarchale beginselen zullen het koningschap »inderdaad onschendbaar maken, als de Koning zelf niet meê- »werkt. De onschendbaarheid van het koningschap, vindt »haar stevigste bolwerk in de koninklijke deugden, en in de »liefde van het volk tot zijne constitutie.»

Door niet alle schrijvers over staatsrecht evenwel worden de hier ontwikkelde theorien over de ministerieele verantwoordelijkheid toegegeven en het zijn niet enkel de voorstanders der onbeperkte monarchie die hare wenschelijkheid hebben ontkend. Zoo heeft ze b. v. een bestrijder gevonden in ANCIFFON en zoo heeft bij ons in den aanvang althans, GROEN VAN PINSTERER <sup>2)</sup> er zich tegen verzet.

---

1) Vergel. FONFRÈDE op cit p. 32: „Ces exceptions ne détruisent pas la règle; au contraire elles la confirment. Tel est l'axiome fondamental de toutes les lois et nos plus grands juristes n' en ont jamais contesté la force virtuelle.

2) De heer GROEN (de steller van de boodschap van 11 December 1829, waarover later) zeide in een rapport aan den Koning van November 1829, te vinden in zijne verspreide geschriften): „alle voorstellen omtrent ministerieele verantwoordelijkheid, conflicten, enz. wachte men met kalmte af; late zich daar niet over uit, en zoo het mogelijk ware dat ze ook door de 1e kamer aangenomen wierden, *sanctionnere ze niet.*” In een rapport van 30 Sept. 1831 naar aanleiding eener memorie van J. D. MEIJER over grondwetsherziening kwam hij reeds eenigermate op zijne vroegere meening terug. „De ministerieele verantwoordelijkheid bepaaldelijk voor concussie en hoogverraad, kan veilig worden bepaald, *mits alleen op grond dat de Koning die het recht van gratie behoudt, aldus door het oordeel der vertegenwoordiging omtrent misdadige handelingen zijner dienaars ingelicht worden kan.*” In zijne bijdrage tot herziening der Grondwet, van Maart 1840 gaat hij nog verder. Hij wilde nl. in art. 75 opgenomen zien de verantwoorde-



Het groote bezwaar dat men er tegen heeft aangevoerd is dat de ministerieele verantwoordelijkheid 's Konings macht nagenoeg tot nul reduceert, dat de Koning niets kunnende uitrichten zonder zijne ministers, daar hunne medewerking onmisbaar is, geheel van deze afhangt, en zoo doende, daar dezen op hun beurt afhankelijk zijn van de volksvertegenwoordiging, de dienaar wordt, <sup>1)</sup> van de in deze bovendrijvende partij. Daartegen kan men evenwel vragen of het in het belang der koninklijke waardigheid zelve zou zijn wanneer iedere misslag, wanneer de ongelukkige gevolgen van een verkeerd regeeringsbeleid den Koning en Hem alleen moesten worden geweten, of Hij daardoor niet veeleer in aanzien zoudalen en zijn gezach in minachting worden gebracht? Het voordeel van de ministerieele verantwoordelijkheid is juist dat de al of niet wenschelijkheid van iedere regeeringsdaad vrijelijk mog worden bediscussieerd omdat verkeerde regeeringsdaden nooit den Koning maar zijnen Ministers moeten worden geweten; zonder dat daarom nog den Koning een rechtmatige invloed op den gang der regeering behoeft te worden ontzegd; een invloed die het gevolg is van vrije gedachtewisseling met zijne ministers, van zijn recht om naar welgevallen zijne ministers te kiezen, van zijn recht om bij een conflict zijner ministers met de vertegenwoordiging tusschen deze beide uitspraak te doen, door óf gene te ontslaan óf

lijkheden van iederen minister ten aanzien van zijn departement. *Deze verantwoordelijkheid zal toch wel niet den Koning in te groote afhankelijkheid brengen; welke vorst zou zich beklagen geen maatregel te kunnen tenuitvoer leggen, waarvan onder al zijne onderdanen niemand de verantwoordelijkheid op zich nemen durft? — Eindelijk in eene nota van 1849 zegt hij, na alvorens betoogd te hebben de noodwendigheid van een zelfstandig en onafhankelijk vorstelijk gezach: Tegen het misbruik van deze veelzins beperkte oppermacht geeft in het constitutionnele staatsrecht de ministerieele verantwoordelijkheid een voor den Koning evenzeer als voor de Natie begerlijken waarborg aan de hand, omdat elke daad van den Vorst door het contraseing tot ministerieele handeling gemaakt, zonder de onschendbaarheid en eerbiedwaardigheid der kroon in de waagschaal te stellen evenwel in het bereik der wet valt.*"

1) Vergelijk ANCILLON: „Nouveaux essais de politique, p. 88.



wel deze te ontbinden en op deze wijze het evenwicht tusschen de verschillende machten te waarborgen; van zijn recht van veto waardoor hij de minderheden kan beschermen tegen despotieke maatregelen der meerderheid. <sup>1)</sup>

Bij dit alles moet de Koning handelen met het oog op zijne groote zedelijke verantwoordelijkheid; en omdat hij persoonlijk veilig is en onschendbaar kan hij die hooge roeping te beter vervullen; hij behoeft volstrekt niet te zijn een bloot werktuig van een zoogenaamde parlementaire meerderheid <sup>2)</sup>; in dien zin zegt HENRI FONFRÈDE zeer juist »que dans une monarchie constitutionnelle non seulement il est faux que le Roi ne doive rien faire afin d'être inviolable, mais bien plus qu'il lui est imposé le devoir de faire beaucoup et qu'il lui est accordé le droit d'être inviolable et irresponsable de toute la participation qu'il aura eue à la direction du gouvernement <sup>3)</sup>."'

Een bewijs van den invloed dien een constitutioneel vorst kan uitoefenen levert ons de correspondentie in 1801 gevoerd tusschen GEORGE III en WILLIAM PITT. <sup>4)</sup>

Deze laatste had er bij den Koning op aangedrongen om de Catholijken toe te laten tot het Parlement en tot de hooge staatsambten mits onder zekere voorwaarden. Wat antwoordt daarop de Koning? dat niettegenstaande hij er den hoogsten prijs op stelt PITT te behouden evenwel »le sentiment de ses devoirs religieux et politiques depuis qu'il est monté sur le trône l'a toujours fait regarder le serment que la sagesse de nos pères a imposé aux rois de ce pays-ci au

1) Vergel. over deze prérogatives royales Châteaubriand: la monarchie selon la charte p. 22 vollgg.

2) Vergel. DE BOSCH KEMPER Handl. p. 296.

3) H. FONFRÈDE op cit p. 39 vlgg.

Vergel. ook GUIZOT: Mélanges politiques p. 38. On ne voit rien, dans ce principe tutélaire qui réduit le Roi à l'inaction, il semble au contraire que le gage de sûreté personnelle doit lui donner plus de sécurité et de force, dans l'exécution de ses hautes fonctions.

4) Vergel. WILLIAM PITT et son temps par Lord STANHOPE traduit par M. GUIZOT. T III. p. 445 vlgg.

moment de leur couronnement, comme une obligation religieuse de maintenir les maximes fondamentales sur lesquelles repose notre constitution. D'après ces maximes ceux, qui occupent les charges de l'État, doivent être membres de l'Église établie". PITT vraagt daarop zijn ontslag en in een volgenden brief komt de Koning tot het Hem onaangenaam besluit »qui le privera des services politiques de Pitt plutôt que de renoncer à ce qu'il regarde comme un devoir."

Niet minder begeerlijk dan voor de Natie en den Koning is eindelijk de instelling der verantwoordelijkheid voor de ministers zelve, daar dezen zich op grond van haar kunnen ontslaan van medewerking tot maatregelen met hunne overtuiging in strijd, zoo die soms van hen mocht worden verlangd. Volgens ZACHARIAË ligt hierin zelfs het meest de practische waarde van het beginsel: »Der practische Werth jenes Rechts besteht vielmehr darin, dass sich die Minister auf die Verantwortlichkeit zu abwehrung unbilliger Zumuthungen berufen können".<sup>1)</sup> Zoo ook zeide LUZAC zijne stem vóór de voorstellen tot herziening der grondwet van 1815 motiverende: »dat hij verlangde aan goede ministers kracht en klem te geven om de medeteekening te kunnen weigeren wanneer hun de door den vorst beoogde maatregelen zouden tegenstaan."

---

1) KARL ZACHARIAË: 40 Bücher vom Staate. T III. p. 271.



## § 2.

Is derhalve het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid een noodzakelijk bestanddeel van den constitutionelen regeeringsvorm, dan is het voorzeker niet te verwonderen, dat hetzelfde, hoezeer ook niet zonder tegenspraak, te gelijk met, of ten minste zeer kort na de constitutionele monarchie zelve is erkend en in toepassing gekomen; dit wordt dan ook door de geschiedenis bevestigd. Om te beginnen met:

A. ENGELAND. Toen WILLEM van Normandic na den slag bij Hastings de toenmalige bewoners van Engeland verdelgd of verjaagd had, verdeelde hij het veroverde land tusschen zijne volgelingen, en voerde ook in Engeland het elders algemeen geldende leenstelsel in. Een groot onderscheid evenwel bestond er tusschen Engeland en de staten van het vaste land van Europa. Terwijl elders de vasallen eene zekere mate van onafhankelijkheid van de kroon genoten, en elkaâr onderling of zelfs hun leenheer den oorlog aandeden, zien wij dat in Engeland de macht des Konings overheerschend was; de Koning verkeerde er in de gunstigste omstandigheden om een alléénheerscher te worden <sup>1)</sup>. Een krachtig leger voor het grootste deel in 's Konings eigen dienst, waarmede WILLEM Engeland veroverd had, was wel de voornaamste aanleiding hiertoe.

De Koning had o. a. de macht om belastingen uit te schrijven

---

1) Vergel. DELOLME op : cit : pag. 12.



en had de meest uitgestrekte rechtsmacht zoowel over de eerste edellieden als over de minste onderdanen van het Rijk <sup>1)</sup>. Dit een en ander had ten gevolge, dat terwijl op het vaste land het mindere volk bij den Koning bescherming zocht tegen de verdrukking der edelen, daarentegen in Engeland het gemeenschappelijk belang van adel en derden stand beide, zeer toe bracht om zich tegen den Koning te coaliseren, ten einde van den zwaren op hen liggenden druk te worden ontheven. Dit verbond had reeds enkele gevolgen onder HENDRIK I <sup>2)</sup> en II <sup>3)</sup>, maar onder de tirannieke regering van Koning JAN vereenigde zich geheel <sup>4)</sup> Engeland tegen dien Vorst en rustte niet vóór dat de Koning volkomen aan den wil zijner onderdanen moetende toegeven, den 15 Juni 1215 te Runing Mead de beroemde MAGNA CHARTA of Concordia inter regem Johannem et Barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni Angliae, teekende. In deze

1) Dezelfde p. 13. But what was of the greatest consequence, the king arrogated to himself the most extensive judicial power by the establishment of the court which was called: Aula Regis, a formidable tribunal which received appeals from all the courts of the barons and decided in the last resort on the estates, honour and lives of the barons themselves, and which being wholly composed of the great officers of the crown removable at the kings pleasure and having the king himself for president, kept the first noblemen in the kingdom, under the same control as the meanest subject.

2) Dezelfde p. 20: HENRY I not only mitigated the rigour of the feudal laws in favour of the Lords, but also annexed as a condition to the charter he granted that the Lords should allow the same freedom to their respective vassals.

3) Dezelfde p. 21 vergel. de noot aldaar. Onder HENDRIK II herleefde de jury, die gelijk bij de meeste volken van gothische afkomst, zoo ook in Engeland vermoedelijk reeds lang vóór den tijd van Alfred in zwang was.

4) Dezelfde pag 22. Ook dit was een onderscheid tusschen Engeland en Frankrijk: Frankrijk was in vele onsamenhangende deelen gedeeld, onverschillig voor elkanders lot; Engeland daarentegen vormde één geheel, alle inwoners hadden één zelfde belang, van daar de algemeene energieke beweging, die het geven der magna charta voorafging. „From this river Tweed, zegt DELOLME t. a. p. to Portsmouth, from Yarmouth to the Lands-end, all was in motion; the agitation increased from the distance like the rolling waves of an extensive sea.



grondwet, als men haar zoo noemen mag, wordt o. a. de bepaling aangetroffen, dat de Koning tot nakoming der charte kon gedwongen worden, mits: *Salva persona ejus et reginae et liberorum*; dus was de onschendbaarheid des Konings — al is het ook met het oog, meer op zijn persoon dan op zijne waardigheid, reeds erkend. Van het oogenblik, waarop deze charta gegeven werd af, zegt DELOLME »The English would have been a free people if there were not an immense distance between the making of laws and the observing of them.»

Van eene eigenlijk gezegde *volksvertegenwoordiging* — den rijksraad bestaande uit de aartsbisschoppen, bisschoppen, abten, graven en baronnen toch kan men moeielijk zoo noemen — was echter in de magna charta nog geene sprake. Deze dagteekent van 80 jaren later en had haar ontstaan, even als de meeste andere in den loop der tijden door de Koningen aan het volk verleende rechten en vrijheden, te danken aan de geldelijke verlegenheid waarin de Koning verkeerde. Toen nl. EDUARD I. voor zijne veelvuldige oorlogen tegen Schotland en Frankrijk geld noodig had en niet wist hoe dit te verkrijgen, nam hij tot een nieuw middel zijn toevlucht: hij gelastte de sherifs de steden en boroughs der verschillende graafschappen uittenoodigen, afgevaardigden naar het Parlement te zenden. In den beginne was wel is waar de bevoegdheid van deze afgevaardigden zeer beperkt (*ad faciendum et consentiendum* luidde hun oproepingsbrief) maar toen een paar jaar later bij het Statutum de talagio non concedendo bepaald werd dat geen belasting zou geheven worden zonder toestemming van de Lords en de Gemeenten, kregen deze laatste daardoor de koorden der beurs in handen, en werd hun daardoor — middelijk — de grootste invloed op het bestuur van 's lands zaken gewaarborgd. De betrekking waarin dit Statuut tot de magna charta stond, wordt door DELOLME aldus beschreven: »as the great charter was the bulwark that protected the freedom of individuals, so was the Statute in



question the engine which protected the charter itself and by the help of which the people were thenforth to make legal conquests over the authority of the crown."

Het toestaan der belastingen maakten nu de Gemeenten in den regel afhankelijk van het inwilligen harer eischen; ééne der eerste bepalingen, op die wijze in het leven geroepen, was de Act. 15 van EDUARD III (van 't jaar 1341) bepalende dat op den derden dag van iedere parlamentszitting de Koning aan zijne raadslieden hunne waardigheden moest ontnemen, waarop vervolgens het Parlement hen ter verantwoording riep wegens hunne regeeringsdaden, en zoo zij in die verantwoording te kort schoten, werden zij met ontzetting uit hun ambt, met ballingschap of gevangenis gestraft. Van toen af was dus de ministerieele verantwoordelijkheid in Engeland een feit; wel is waar herriep EDUARD III later de acte, wel is waar liet RICHARD II door de Kings bench te beslissen dat zijne raadslieden niet zonder zijne toestemming konden aangeklaagd worden en gevonnist<sup>1)</sup>, doch alles te vergeefs de geheele geschiedenis van Engeland levert ons voorbeelden van Ministers, die krachtens de acte van EDUARD III zijn aangeklaagd en gevonnist. Onder EDUARD III werden de handelingen die verraad daarstelden nog, naauwkeurig op-

1) Vergelijk Lord CAMPBELL, the lives of the chiefjustices of England, London 1849 I p. 99. vlgg. Life of the chiefjustice TRESILIAN. Deze ondernam om aan koning Richard de macht terug te bezorgen welke hem door de baronnen (den Hertog van GLOUCESTER enz.) ontnomen was. Hij liet daartoe den 24 Augustus 1387 's Konings rechters bijeenkomen en dwong hen hun zegel te hechten aan een stuk door hem opgesteld waarbij een aantal vragen beantwoord werden aangaande de macht des Konings en van het Parlement. De achtste vraag nu luidde: „Since the King can whenever he pleases, remove any of his judges and officers or punish them for their offences; whether the Lords and Commons can without the will of the King impeach in parl. any of the said judges or officers for any of their offences?" Zij werd aldus beantwoord: „That they cannot and if any one should do so, he is to be punished as a traitor." Wegens deze antwoorden werd TRESILIAN in 1389 door het Parlement, waarin de partij van GLOUCESTER e. s. de meerderheid had, bij verstek ter dood veroordeeld, en toen hij later ten gevolge zijner onvoorzichtige nieuwsgierigheid was gevat, ook werkelijk ter dood gebracht.



genoemd <sup>1)</sup>, evenwel men week hier soms van af en ging tegen hen te werk met de zoogenaamde: constructive treason, eene instelling waardoor uit enkele feiten op zich zelf geen verraad daarstellende, maar in hun onderlingen samenhang beschouwd, eene beschuldiging wegens verraad tegen ministers werd ingebracht; dat deze instelling groote ruimte aan willekeur overliet is niet te loochenen en wordt ook door de geschiedenis bevestigd <sup>2)</sup>; wegens andere feiten — de zoogenaamde high crimes and misdemeanours — die niet opgesomd waren, werden tegen ministers bills of attainder ingebracht, d. w. z. eene wet jonger dan het geincrimineerde feit, gaf a posteriori aan een tot dusverre niet voorzien feit, het karakter van misdaad, en bepaalde de op te leggen straf. Het geheele instituut onderging in den loop der tijden nog menige wijziging; zoo werd onder HENDRIK IV. het recht van aanklacht van de Lords overgebracht bij de Gemeenten; de fictie waardoor de ministers bij den aanvang van iedere zitting eenen korten tijd ambteloos burger werden verviel; door de gewoonte werden de verschillende formaliteiten, bij een proces ter zake der ministerieele verantwoordelijkheid in acht te nemen nauwkeurig vastgesteld; bij het proces tegen LORD DANBY werden voor het eerst de beginselen vooropgesteld:

1<sup>o</sup>. dat een ontbinding van het Parlement, een proces ter zake der ministerieele verantwoordelijkheid niet stuit,

2<sup>o</sup>. dat een bevel des Konings een minister niet aan zijne verantwoordelijkheid onttrekt,

3<sup>o</sup>. dat ook op eene door den Koning den minister beloofde begenadiging, als in een zoodanig proces onwerkzaam, geen acht mag worden geslagen <sup>3)</sup>.

Bij het proces tegen STRAFFORD kwam de vraag ter sprake

---

1) Vergel. R. MOHL op cit. p. 600. vlgg.

2) Men vergelijk hierover het pleidooi van DE MARTIGNAC voor den Minister DE POLIGNAC.

3) R. MOHL op cit. p. 662. volgg.



of de bisschoppen in het Hoogerhuis zitting hebbende tot eene veroordeeling mochten medewerken, welke vraag door hun vrijwillig terugtreden werd opgelost <sup>1)</sup>; bij de aanklachten tegen Sir EDUARD HERBERT en Graaf MIDDLESEX weigerde het Lagerhuis den beklagde nog den bijstand van een raadsman <sup>2)</sup>, welk hard beginsel in den loop der tijden verviel; bij de tegen Lord MIDDLESEX en HENRY YLVERTON gerichtte vervolging eindelijk, werd deze voor het laatst door koninklijke ambtenaren geleid, terwijl zulks in alle volgende processen door een Commissie uit het Lagerhuis geschiedde <sup>3)</sup>.

B. FRANKRIJK. Voor 1789 was daar te lande van geen andere verantwoordelijkheid der ministers sprake dan van die jegens den Koning wiens dienaren zij waren, <sup>4)</sup> en bij wien nagenoeg alle macht berustte.

Een gevolg hiervan was dat het volk de verantwoordelijkheid voor de onbillijke maatregelen, waardoor het somwijlen getroffen werd, deed opklimmen tot den persoon des Konings, want op diens bevelen handelden de ministers. Dit systeem werd tot in zijne uiterste consequentie doorgevoerd onder LODEWIJK XIV, wiens staatkundige geloofsbelijdenis vervat was in de woorden: *L'état c'est moi.* — Wel is waar was het contrascign, of wil men, de verzegeling door den kanselier, der acten van den Koning uitgaande een vereischte; wel is waar hield de eed der kanseliers van Frankrijk in: »Vous jurez sur Dieu votre Créateur, et sur votre foi et honneur que quand on vous apportera quelque lettre signée par le commandement du Roi, si elle n'est de justice et de raison, vous ne la scellerez point, encore que le dit Seigneur le commande par une ou deux fois, mais viendrez devers celui Seigneur et lui remontrerez tous les points pour les-

1) State Trials I p. 104.

2) R. MOHL p. 644 volg.

3) Dezelfde p. 625 en 622 volg.

4) Vergel. HELLE du Régime constitutionnel p. 229 volg.



quels ladite lettre n'est raisonnable"; doch de plichten welke deze eed met zich bracht waren van louter zedelijken aard en hadden in rechten geen gevolg; het aanhechten van het zegel werd allengs een bloote formaliteit, enkel ten doel hebbende te constateren dat zoodanige acte in der daad 's Konings onderteekening droeg en dat zij niet was het werk van een falsaris <sup>1)</sup>).

Tegenover dit regeerings systeem, dat algemeene ontevredenheid wekte, begonnen zich in de achttiende eeuw vele stemmen te verheffen, en werd bepaaldelijk door MONTESQUIEU het voortreffelijke der Engelsche Staatsregeling boven de Fransche betoogd <sup>2)</sup>. Meer en meer begon men te verlangen naar eene geschrevene constitutie, een wettige volksvertegenwoordiging, een gepast toezicht op alle handelingen der Regeering. Dit verlangen nam hoe langer zoo meer toe, toen gedurende de regeering van LODEWIJK XVI, door het wanbestuur van vele opvolgende ministers, de financiën des Rijks werden te gronde gericht; nieuwe leeningen en belastingen werden uitgeschreven tot dat eindelijk het Parlement zijne medewerking weigerde en de bijeenroeping der Staten-Generaal verlangde.

LODEWIJK XVI was genoodzaakt toe te geven en den 5 Mei 1789 kwamen, voor het eerst sinds 175 jaren de Staten-Generaal bijeen, samengesteld voor de ééne helft uit vertegenwoordigers van adel en geestelijkheid en voor de wederhelft uit afgevaardigden van den derden stand. Deze vergadering schonk, na vooraf een zoogenaamde verklaring van de rechten van den mensch gegeven te hebben, in 1791 aan Frankrijk zijn eerste Constitutie. In deze Constitutie nu, en in de daaraan voorafgaande verklaring van de rechten van den mensch, was, in overeenstemming met hetgeen de aan de afgevaardigden van den derden stand meêgegeven lastbrieven

1) Verg. O. DE KERCHOVE op cit. pag. 29 volgg.

2) Vergel. MONTESQUIEU. Esprit des Loix XI: 6.



(cahiers) daaromtrent behelsden, opgenomen het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid <sup>1)</sup>).

Art. 15 der verklaring van de rechten van den mensch luidde: »La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration,» en in de Constitutie van 1791, was dit recht in Titel IV art. 3 aldus geformuleerd:

»Le Gouvernement est monarchique, le pouvoir exécutif est délégué au Roi pour être exercé sous son autorité par des ministres et autres agens responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après <sup>2)</sup>).

Wij zien dus in Frankrijk juist hetzelfde verschijnsel als in Engeland in 1341, dat nl. zoodra voor het eerst een wet-tige volksvertegenwoordiging bijeen komt, deze begint met van den Koning te verlangen en te verkrijgen den waarborg der ministerieele verantwoordelijkheid.

Gelijk bekend is, grondvestte vervolgens de Constitutie van 1793 de republiek, en deze werd in die van 'tjaar III nader bevestigd. Van eene ministerieele verantwoordelijkheid, in den zin nl. dien wij aan dat woord hechten, kon dus geen sprake zijn. Eerstgenoemde Staatsregeling stelde den uit 24 leden bestaanden »Conseil Exécutif <sup>3)</sup>), laatstgenoemde het

1) Zoo hield de lastbrief der afgevaardigden van den derden stand van Parijs b. v. het volgende in: „que les ministres seront responsables envers la nation assemblée en États généraux de toute malversation, abus de pouvoir et mauvais emploi de fonds.”

2) Dit beginsel was nader uitgewerkt in Tit. III, Chap. III, Section IV art. 4—8 dierzelfde Constitutie.

Art. 4. Aucun ordre du Roi ne peut être exécuté, s'il n'est pas signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département.

Art. 5. Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis, contre la sûreté nationale et la Constitution, de tout attentat à la propriété et la liberté individuelle, de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département.

Art. 6. En aucun cas l'ordre du Roi verbal ou par écrit ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

Art. 8. Aucun ministre en place ou hors de place ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration sans un décret du corps législatif.

3) Staatsregeling van 1793 artt. 71 en 72. Les membres du conseil en cas de prévarication sont accusés par le corps législatif. Le conseil est responsable de l'exécution des lois et des décrets et des abus qu'il ne dénonce pas.



Directoire zelf <sup>1)</sup> verantwoordelijk. Alleenlijk stelde deze laatste in art. 152 de ministers toch ook verantwoordelijk ter zake van niet-uitvoering der wetten en der »arrêtés» van het Directoire.

De Staatsregeling van 't jaar VIII naderde meer de monarchie <sup>2)</sup>; zij bepaalde nl. dat de leden van den Senaat, het Wetgevend Lichaam en het Tribunaat, benevens de *Consuls* in geenerlei opzicht verantwoordelijk waren. Het contraseign door een minister werd dus noodzakelijk en in art. 55 dan ook voorgeschreven, terwijl de gevallen waarin de verantwoordelijkheid tot straf aanleiding kon geven in art. 72 werden opgenoemd <sup>3)</sup>. Het Consulaat was echter inderdaad slechts een overgang tot het Keizerrijk. Het *Senatus Consult* van 28 Floréal An XII, zijnde de Constitutie van het Keizerrijk <sup>4)</sup> huldigde in artt. 110 en 112 evenzeer het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid, doch aan deze artikelen is nooit de hand gehouden; onder het keizerlijk régime waren ze een doode letter; dit werd te laat erkend in het *Senatus Consult* dat NAPOLEON vervallen van den troon verklaarde.

1) Staatsregeling van 't jaar III. art. 158 § 2. jeto art. 112 — 23.

Art. 158 verklaart nl. de artt. 112 — 23 toepasselijk op de leden van het Directoire; en art. 115 neemt de misdaden waarvoor zij kunnen terechtstaan op: *trahison, dilapidation, manoeuvres pour renverser la constitution, et attentat contre la sûreté intérieure de l'État.*

2) Vergel. het rapport van het ontwerp der Belgische constitutie van den heer RAIKEM in de zitting van 10 Januarij 1831, te vinden bij ÉMILE HUIJTENS *Discussions du Congrès national de Belgique.* (Brussel 1844) Deel IV. p. 90.

3) Constitutie van 't jaar VIII: art. 72.

Les ministres sont responsables. 1°. *De tout acte signé par eux et déclare in constitutionnel par le Sénat.* 2°. *De l'exécution des lois et des réglemens d'administration publique* 3°. *Des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si les ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux réglemens*

4) Art. 110. Les ministres ou les conseillers d'État chargés d'une partie quelconque d'administration publique peuvent être dénoncés par le Corps législatif s'ils ont donné des ordres contraires aux constitutions et aux lois de l'empire.

Art. 112. Le Corps législatif dénonce pareillement les ministres ou agens de l'autorité lorsqu'il y a eu de la part du Sénat déclaration de forte présomption de détention arbitraire ou de violation de la liberté de la presse.



Dit hield o. a. in: »Que NAPOLEON BONAPARTE a anéanti la responsabilité des ministres, confondu tous les pouvoirs et détruit l'indépendance des corps judiciaires.» Te laat; immers zoolang de Keizer in macht en aanzien was, had de Senaat nooit iets van zich laten hooren en tot alle onwettige maatregelen zijn medewerking verleend; in zooverre was het niet ongegrond, wat NAPOLEON in zijn manifest van 4 April 1814 aan den Senaat verweet <sup>1)</sup>. Doch hoe dit zij, twee dagen later riep de Senaat LOUIS STANISLAS XAVIER de France tot den troon en decreteerde tevens eene Constitutie waarvan art. 21 luidde: La personne du Roi est inviolable et sacrée: Tous les actes du gouvernement sont signés par un ministre. Les ministres sont responsables de tout ce que ces actes contiendraient d'attentaire aux lois, à la liberté publique et individuelle et aux droits des citoyens. LODEWIJK XVIII evenwel nam deze ontwerp-constitutie niet aan, maar bij de declaratie van SAINT OUVEN van 2 Mei, riep hij tegen den 10 Juni Senaat en Wetgevend Lichaam bijeen om hun de Constitutie voor te leggen, gemaakt door hem zelve in overleg met een uit beide die lichamen gekozen commissie; hij gaf in die declaratie verschillende waarborgen, o. a. dien der ministerieele verantwoordelijkheid. Een nader besluit riep den Senaat en het Wetgevend Lichaam reeds tegen den 31 Mei samen en den 4 Juni werd aan dezen door den kanselier in eene gemeenschappelijke vergadering de Constitutie voorgelegd door den Koning *gegeven* <sup>2)</sup>. Dit laatste mag niet over het hoofd

1) In dit manifest komt o. a. het volgende voor: Le Sénat s'est permis de disposer du gouvernement, il a oublié qu'il doit à l'Empereur le pouvoir dont il abuse maintenant . . . . .

Le Sénat se fonde sur les articles de la Constitution pour la renverser; il ne rougit pas de faire des reproches à l'Empereur, sans remarquer que comme premier corps de l'État il a pris part à tous les événements . . . . un signe était un ordre pour le Sénat, qui faisait toujours plus qu'on ne désirait de lui. . .

2) Vergel. de redevoering van den kanselier te vinden bij PAILLIET: Droit public Français Paris 1822 p. 731 waar men o. a. leest: „En pleine possession de ses droits héréditaires sur ce beau royaume, le Roi ne veut exercer l'autorité



worden gezien en het is daarom, dat ik het in het voorbijgaan aanhaal, omdat het nl. bij de interpretatie van het bekende art. 14 der Charte, waarover later bij het proces der ministers DE POLIGNAC c. s. zóó veel te doen is geweest, mij van groot gewicht voorkomt dat de Charte door den Koning is gegeven, zóódat bij een dubbelzinnige redactie de vraag niet ten onpas is, welken zin heeft de Koning aan dat artikel gehecht?

In adressen van den 4<sup>en</sup> en 6<sup>en</sup> Juni betuigden de Senaat en het Wetgevend Lichaam den Koning hun dank, hem hunne medewerking belovende tot handhaving der instellingen, welke men aan de vaderlijke zorg des Konings te danken had <sup>1)</sup>).

Deze constitutionnele Charte nu, huldigde het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid, tegelijk met dat der vorstelijke onschendbaarheid in ruimeren zin en meer algemeene termen dan één der voorafgaande constitutien. Deze toch hadden enkele gevallen opgenoemd waarin, en enkele daden waarvoor, de ministers verantwoordelijk waren, en in die gevallen tevens straf bedreigd en de procesorde vastgesteld, in één woord zij hadden de ministerieele verantwoordelijkheid alléén behandeld voor zoo verre die tot strafrechtelijke gevolgen aanleiding kon geven, maar geen van alle huldigde

*qu'il tient de Dieu et de Ses pères, qu'en posant lui-même les bornes de Son pouvoir. . . . .*

*C'est Lui-même, qui vient de donner aux Français une Charte constitutionnelle appropriée à leurs désirs comme à leurs besoins et à la situation respective des hommes et des choses.*

1) Vergel. het adres van de Pairskamer te vinden bij PAILLIET op. cit. p. 733 waar men uitdrukkingen aantreft als deze: *La grande Charte, que Votre Majesté vient de faire publier, consacre etc. . . .*

*La forme que Votre Majesté a donnée à cet inaltérable principe etc. . . . en concourant par un zèle invariable au maintien des institutions fortes et généreuses que vient de fonder la prévoyance paternelle de V. M.*

In denzelfden geest het adres van de kamer der afgevaardigden; PAILLIET p. 734 . . . . *c'est en écoutant tous les vœux que Votre Majesté a formé cette Charte constitutionnelle etc. . . .*

*Interrogant les siècles Votre Majesté a combiné d' anciens usages avec des mœurs nouvelles etc. . . .*



zoo ondubbelzinnig het algemeen beginsel der staatkundige verantwoordelijkheid als de Charte in art. 13, met deze woorden: *La personne du Roi est inviolable et sacrée; Les ministres sont responsables.* De artt. 55 en 56 dierzelfde Charte handelden vervolgens over die handelingen der ministers, welke tot straf aanleiding konden geven; art. 54 bepaalde dat de beschuldiging zou uitgaan van de Kamer der afgevaardigden, het oordeel daarentegen zou berusten bij de Pairskamer; art. 56 stelde strafbaar trahison en concussion <sup>1)</sup>).

De uitwerking dezer beginselen werd overgelaten aan eene wet, die echter nooit is tot stand gekomen. Pogingen om deze tot stand te brengen werden aangewend in 1814, 1816, 1817, 1819 en nog meermalen tusschen 1820 en '30, hetzij door de Regeering, hetzij door afgevaardigden, doch altijd te vergeefs. Dit gemis eener wet werd zeer gevoeld in 1830 bij het proces der ministers van KAREL X; zeer velen meenen en m. i. terecht, dat op de wettigheid zoowel van de wijze waarop het proces thans heeft plaats gehad, als van de veroordeeling zelve zeer veel valt af te dingen <sup>2)</sup>).

Eene groote moeielijkheid leverde om slechts één ding te noemen, bij het ontbreken eener wet op dit stuk, o. a. de vraag op, welke handelingen kunnen geacht worden te vallen onder de uitdrukking *trahison*. Groot verschil van meening had zich reeds vroeger hierover geopenbaard. Volgens de opinie toch van BENJAMIN CONSTANT vallen onder trahison *niet* die handelingen waardoor eene minister zijne macht te buiten gaat en de Constitutie schendt; aldus handelende, handelt volgens hem de minister niet langer als zoodanig, hij houdt op minister te zijn en staat voor den gewonen rechter terecht; volgens art. 4 daarentegen van het ontwerp ingediend door den afgevaardigde BÉRENGER (in 1834) werd onder verraad

1) In de constitutie van 1830 werd aan deze woorden nog toegevoegd het woord: *prévarication*.

2) Ten aanzien van dit proces vergelijkte men vooral de stukken van het *Journal de la Haye*, overgedrukt en afzonderlijk uitgegeven te 's Hage bij J. P. BEERMAN 1831.



verstaan o. a. het inbreuk maken op de Charte en de door haar gewaarborgde rechten. — Welke meening is nu de juiste? Zoolang de wet dit niet had uitgemaakt, bestond er dus twijfel wat men onder verraad hebbe te verstaan, twijfel ten gevolge waarvan de ministers van de beschuldiging van verraad hadden behooren te worden vrijgesproken. Ook ten aanzien der straf was natuurlijk niets bepaald, en in het vonnis beriep men zich nu op art. 7 C. P.

Als of dit artikel iets te maken had met het verraad waarover art. 56 der Charte handelt!

Ook onder de Julimonarchie leden de verschillende pogingen om eene wet tot uitvoering van deze artt. 55 en 56 daar te stellen, schipbreuk, o. a. in 1832, 33, 34. Met de trouwens vrij overbodige vermelding dat onder het tweede keizerrijk (behalve op het allerlaatst) van gene ministerieele verantwoordelijkheid sprake was, en dat men thans in Frankrijk schijnt over te hellen tot eene republiek met een (zeer oneigenaardig) niet verantwoordelijken President, maar met verantwoordelijke ministers, besluit ik dit misschien al te vluchtige overzicht van hetgeen ons Frankrijk met betrekking tot ons onderwerp te zien gaf <sup>1)</sup>.

C. BELGIE. De geschiedenis der ministerieele verantwoordelijkheid in dit Rijk is uit den aard der zaak uiterst kort. In de vroegere Belgische gewesten maakten de »Joycuses Entrées» nooit melding van de verantwoordelijkheid der magistraten belast met de werkzaamheden thans den minister opgedragen <sup>2)</sup>. Het verdient daarom opmerking dat bij uitzondering in het land van Luik eenigermate dit beginsel gold. Geene ordonnantie van den Vorst vermocht dáár uitgevoerd te worden,

---

1) Ik had o. a. nog kunnen vermelden de art. 38 — 50 van de: acte additionnel aux constitutions de l'Empire van 22 April 1815, welke een zeer nauwkeurige regeling van het onderwerp bevatte, welke in den loop van dit geschrift nog meermalen zal worden aangehaald; en art. 68 der Constitutie van de Republiek van 1848.

2) Vergel. OSWALD DE KERCHOVE op cit. p. 26.



zonder door den kanselier onderteekend te zijn. Deze was, even als de mindere met de uitvoering belaste ambtenaren, verantwoordelijk, en kon op klachte der gelaedeerde partij door de Rechtbank der twee-en-twintigen, een soort van hoog politiek gerechtshof, dateerende van 't jaar 1373, worden gevonnist.

Dadelijk na de omwenteling van September 1830 en het instellen van een voorloopig bewind, begon men zich bezig te houden met het ontwerpen eener constitutie. Den 6 October reeds werd eene commissie, door het voorloopig bewind benoemd, hiermeê belast; nadat deze vooraf de getemperde monarchie als basis had aangenomen <sup>1)</sup>, werd het ontwerp door NOTHOMB en DEVAUX verder uitgewerkt, en reeds den 28 October openbaar gemaakt. In de zitting van het Congres van 25 November werd dit ontwerp met een tegenontwerp van de H.H. FORGEUR, BARBANSON, FLEURUS en LIEDTS naar de sectiën verzonden. In beide ontwerpen was het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid opgenomen <sup>2)</sup>.

1) Ook het Congres nam na 3 daagsche discussien in zijne zitting van 22 November 1830 met 147 tegen 13 stemmen aan, dat de regeringsvorm van België zou zijn: La monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire. Vergel. le Chev. ÉMILE HUYTTENS op cit. Deel IV p. 141. volg.

2) In het ontwerp Nothomb. hadden daarop betrekking de artt. 46: Le Chef de l'État est inviolable; les ministres sont responsables.

47. Aucun acte du Chef de l'État ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné, par un ministre, qui par cela seul s'en rend responsable.

98. En aucun cas l'ordre verbal ou écrit du Chef de l'État ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

99. La Chambre élective a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant le Sénat qui seul a le droit de les juger.

100. Ne peuvent prendre part au jugement de l'accusé les sénateurs nommés depuis son entrée au ministère.

101. Le Chef de l'État ne peut faire grâce au ministre condamné par le Sénat, que sur la demande de l'une des deux chambres.

102. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre élective aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et le Sénat pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Men vergelijkte hiermeê de volgende artt. van het ontwerp Forgeur: artt. 33 =



Naar aanleiding dezer ontwerpen kwamen met betrekking tot ons onderwerp in de sectien zoowel als in de openbare zitting van het Congres de volgende punten ter sprake, die alle in verband staan met de toepassing van het beginsel, aangezien over de wenschelijkheid van het beginsel zelf geen het minste verschil bestond.

1°. Voor welke feiten kunnen de ministers terecht staan?

Men was van meening (in strijd met het ontwerp FORGEUR dat zich aan art. 72 der Const. van 't jaar VIII hield) dat het gevaarlijk was reeds in de Constitutie die gevallen te specialiseren. Men achtte het beter dit aan een afzonderlijke wet over te laten; maar aangezien het Congres zich niet met deze kon bezig houden, en eene goede wet rijp beraad vorderde, besloot men — met het voorbeeld van Frankrijk, waar het gemis eener zoodanige wet zoo zeer gevoeld was voor oogen — als overgangsbepaling in de Constitutie op te nemen, dat zóó lang er niet door eene wet in voorzien was, de Kamer een discrétionaire macht zou hebben om een minister aan te klagen en het Hof van Cassatie om hem te oordeelen, aan welk laatste tevens de bepaling der straf, die evenwel de réclusie niet mocht te hoven gaan, en de omschrijving van het misdrijf waren overgelaten.

---

art. 46 ontwerp Nothomb, ontwerp Forgeur: art. 34 = art. 47 ontwerp Nothomb.

Art. 57. Les ministres sont responsables:

- 1°. De tout acte du gouvernement signé par eux et reconnu inconstitutionnel.
- 2°. De l'exécution des lois et réglemens d'administration.
- 3°. Des ordres particuliers, qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois ou aux réglemens.

De redactie van dit art. komt overeen met die van art. 72 der Constitutie van 't jaar VIII.

Art. 58. Le Congrès (In dit ontwerp was nl. geen sprake van een Senaat) a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant le jury et les tribunaux ordinaires, qui seuls ont le droit de les juger.

Art. 59. Le Chef de l'État ne peut faire grâce aux ministres condamnés que sur la demande soit du Congrès, soit du jury.

Art. 60. La loi fixera le mode d'accusation et la forme du jugement. Elle déterminera aussi les délits et les peines.



2°. Behandelde men de vraag voor wie de ministers terecht zouden staan? Voor een Hoog Nationaal Gerechtshof zooals in de Constitutie van 't jaar 1791, voor de gewone rechtbanken zooals in die van 't jaar III, of voor den Senaat even als in de Charte van 1815?

In geval (zooals n.l. het ontwerp NOTHOMB wilde) de Senaat uit onafzetbare leden bestond ('t zij dan dat het lidmaatschap van den Senaat door geboorte werd verkregen, 't zij dat de Koning de leden van den Senaat voor hun leven benoemde), wilde men aan dezen het oordeel opdragen. Er werd echter bepaald, dat de leden van den Senaat voor een tijd, rechtstreeks door het volk zouden worden benoemd; aangezien op die wijze een deel van de onafhankelijkheid in den rechter vereischt, voor de leden van den Senaat verloren ging, achtte men het beter de rechtspraak in processen de ministerieele verantwoordelijkheid betreffende, hun niet op te dragen.

Ditzelfde gemis aan onafhankelijkheid werd ook tegen de gewone rechtbanken aangevoerd. Het denkbeeld om het oordeel op te dragen aan een door het volk gekozene jury vond ook geen bijval, omdat dan de rollen van beschuldiger en rechter zich zouden vereenigen in het volk, dat bij monde zijner vertegenwoordigers zou beschuldigen, en door het orgaan der nationale jury zou vonnis vellen. Op deze gronden droeg de centrale sectie met elf stemmen tegen ócne het oordeel op aan het Hof van Cassatie, met welke beslissing ook het Congres zich vereenigde.

3°. Kwam de vraag ter sprake of men den Koning het recht kon laten den veroordeelden minister gratie te verleen? Aangezien het bevel des Konings, gelijk uitdrukkelijk bepaald was, een minister niet van zijne verantwoordelijkheid kon ontheffen, en derhalve de mogelijkheid bestond dat een minister veroordeeld werd, terwijl hij op uitdrukkelijk bevel des Konings had gehandeld, begreep men den Koning het recht van gratie in deze gevallen niet onbeperkt te kunnen laten. Het verzoek om gratie moest uitgaan van een lichaam



het vertrouwen der natie bezittende; men weifelde evenwel aan welk lichaam men dit recht om gratie te verzoeken zou toekennen; aan de Kamer, den Senaat of het Hof van Cassatie? Zonder veel tegenkanting vereenigde men zich echter met het voorstel der Commissie op dit punt. 1)

Nog verdient opmerking, dat gedurende de discussie een voorstel der centrale sectie werd aangenomen, bepalende dat de wet eveneens zou regelen de procedure in geval eene civiele actie tegen eene minister werd ingesteld, en in zake van misdaden en wanbedrijven door de ministers buiten hunne betrekking begaan. De wet welke dit laatste punt zou regelen is ook werkelijk in 1865 tot stand gekomen en schrijft dezelfde procesorde voor in zaken van misdaden *buiten*, als in zake van misdaden *in* hunne betrekking door de ministers begaan 2).

De wet tot regeling der ministerieele verantwoordelijkheid is echter in België tot dus verre niet tot stand gekomen, en men behelpt zich dus daar te lande nog steeds met de bepaling van art. 134 der Constitutie.

1) De artt. der Belgische Constitutie op ons onderwerp betrekking hebbende zijn de volgende:

Art. 89. En aucun cas l'ordre verbal ou par écrit du Chef de l'État ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

Art. 90. La Chambre des représentans a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de Cassation, qui seule a le droit de les juger chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentans, soit sur la poursuite des parties lésées.

Art. 91. Le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de Cassation, que sur la demande de l'une des deux Chambres.

Art. 134. Jusqu'à ce qu'il y sera pourvu par une loi, la Chambre des représentans aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de Cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins la peine ne pourra excéder celle de la réclusion sans préjudice des cas expressément prévus par la loi pénale.

2) Ten aanzien evenwel der policie-overtredingen blijven de ministers, ook met betrekking tot de te volgen procedure, aan het gemeene recht onderworpen. —



D. NEDERLAND. Langer dan in de Staten tot nu toe behandeld, heeft het hier te lande geduurd, eer het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid in ons geschreven staatsrecht werd opgenomen, en toch zien wij uit PIETER CORNELISZ. HOOFT, dat het beginsel reeds vroeger bij ons gold; men leest in het XXVIII<sup>e</sup> Boek zijner Nederlandsche Historiën in de »Verklaring vertoont aan Leicester tot Dordrecht op den dertighsten van Oestmaant, waarbij de Staaten noodig achtten zeeker verhaal te voeghen tot bewijs van het recht der Staaten” — het volgende: »Ganschelijk niet ook zonder de Staaten »vermoghden de Vorsten als hebbende doorgaands geen middel »dan de vruchten der landsheerlijke goederen om Hof te »houden en de gewoonlijke amptluiden te betalen; 't gezagh »der Staaten strekte zoo wijd dat hun toestond, de graaven »misleidt door quaden raadt, tot recht en redelijkheid te brengen, niet alleen bij weeghe van onderwijs, maar met daatlijke »straffe dergeenen, die de vorstelyke magt misbruickt hadden.”

Men ziet hier de verantwoordelijkheid van 's vorsten raadslieden duidelijk uitgesproken, en BIJNKERSHOEK voegt hierbij, dat OLDENBARNEVELDT en zijne ongelukkige lotgenooten nauwelijks om eenige andere reden veroordeeld zijn dan om den raad, dien zij gegeven hadden <sup>1)</sup>.

Van de verantwoordelijkheid der regenten in 't algemeen, vindt men ook sporen in het Tractaet van criminele saccken van Mr. PIETER BORT, die zijne leer wederom ontleend heeft aan de Deductie nopens 't recht de steden compcterende in cas van Judicature van HUGO DE GROOT <sup>2)</sup>. Hij betoogt aldaar dat de Regeerders der steden in hunne macht (om onrustige burgers uit te zetten) »uit passie of onbehoorlijke inzichten komende te exorbiteren dienaangaande het oordeel en de ordre

1) DE BOSCH KEMPER op. cit. p. 375.

2) Vergelijk Geschied- en Letterkundige Herinneringen verzameld door Mr. G. W. VREEDE. Eerste stukje Gorinehem 1835 pag. 8 vlgg. Deze toont aan dat somtijds evenwel de steden de censuur van elkanders actien zeer gaarne ondernamen.



van de Heeren Staaten van Holland en West-Vriesland subject zijn; omdat zij van dezen als Souvereinen in den Lande de politieke macht houdende, uit kracht van welke zij de voorzeide correctie uitoefenen, over derselver *gebruick ende misbruick aan de hoogh-gemelde Staten het hoogste gesagh in den Lande competerende*, RESPONSABEL zijn. Evenwel voegt hij er bij dat op de klachten door aldus gecorrigeerde ingezetenen tegen magistraten ingebracht, - door de Staten van Holland meest bestaande uit steden, die de censuur van elkaârs daden niet gaarne ondernamen, weinig regard werd geslagen.

De Staatslieden der Republiek hebben het ook altijd zoo begrepen dat zij aan hunne Souvereinen verantwoording schuldig waren; zóó OLDENBARNEVELDT en HUGO DE GROOT; zóó VAN DE SPIEGEL. De twee eersten b. v. erkenden volmondig verantwoording schuldig te zijn aan de Staten van Holland hun Souverein, maar zij kwamen er tegen op dat ze niet terecht stonden voor hun ordinaris rechter<sup>1)</sup>. Zoo zeide OLDENBARNEVELDT van de Gecommitteerden uit de Staten Generaal in wier tegenwoordigheid hij werd ondervraagd, dat ze »zonder violatie van de hoogheijden, rechten, privilegien, gebruicken en jurisdictien van de heeren Staten van Hollant en Westvrieslant nijet en vermogen kennisse van zijn persoon ofte actien te nemen.”

VAN DE SPIEGEL, gevangen op het huis ten Bosch, schreef daar eene verantwoording zijner handelingen onder den titel: »Nadenking van eenen Staatsman wegens zijn ministerie in Holland<sup>2)</sup>.”

In dit aanvankelijk niet voor openbaarmaking bestemd geschrift leest men o. a. »Ik zal niet onderzoeken, of en in hoeverre ik, verplicht zou zijn, van mijne daden als Minister

1)\* Vergelijk de examinatie van OLDENBARNEVELT op Donderdag XV November Anno 1618.

2) Reeds vroeger, in 1787, had hij zich eveneens bij de Staten van Zeeland te verantwoorden gehad, op eene aanklacht door de Stad Zierikzee tegen hem ingebracht. Zijne „justificatie” was toen echter „geapprobeerd” door de Staten.



van de Staaten van Holland, voor eene Commissie door eene andere Regeering gesteld te verantwoorden. Maar, daar hij altoos had gemeend »dat zijne daaden ja zelfs zijne bedoelingen den helderen dag niet behoeften te schuwen, zoo maakte hij geen zwaarigheid om ze aan de Commissie met de ondervraging belast open te leggen. Dit alleen voorbehoudende, dat hij de Commissie noch de Vergadering der Representanten niet erkende voor zijne rechters, maar zich beriep op zijnen gewonen en dagelijkschen rechter in geval men in zijn gedrag iets misdadigs meende te vinden.»

Ook in de Constitutie van 1801 vinden wij het beginsel van verantwoordelijkheid der ambtenaren gehuldigd; art. 99 toch dier Staatsregeling bepaalde: dat bij het Nationaal Gerechtshof behalve den gewonen publieken aanklager er nog bovendien een *Syndicaat* zou zijn, bestaande uit drie leden, hetwelk alle collegiën en magistraten, nationale en departementale autoriteiten enz. *surveilleert en toeziet of dezelve ook iets verrichten strijdig met de Constitutie of vastgestelde wetten*; zoo dit laatste het geval mocht zijn had het Syndicaat het recht de ambtenaren bij het Nationaal Gerechtshof aan te klagen.

In de Constitutie van 1806 was met ronde woorden van verantwoordelijkheid der ministers sprake; maar art. 73, bepaalde uitdrukkelijk dat de ministers *alleen aan den Koning* zouden verantwoordelijk zijn; en dat zij, wegens hunne verantwoordelijkheid in rechten wordende betrokken, voor het Nationaal Gerechtshof zouden terecht staan.

Van een recht van aanklacht van de zijde der volksvertegenwoordiging — het eenige middel om het beginsel tot waarheid te maken — was nog geen sprake.

Bij de herleving van ons volksbestaan in 1813 zou het, met het oog op onze geschiedenis, zeer zeker niet te verwonderen zijn geweest als in de Grondwet het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid — tevens, zoo als we zagen een oud-hollandsch beginsel — ware opgenomen; dit was evenwel niet het geval; althans niet met ronde woorden stond



het er in, en niets is meer bestreden dan of niettegenstaande het stilzwijgen der Grondwet, des niettemin het beginsel bij ons toch gold. Het éénige artikel waaruit men zou kunnen afleiden, dat de ministers verantwoordelijk waren, is art. 104 jto 105 der grondwet van 1814 en art. 177 van die van 1815; art. 104 van eerstgenoemde bepaalde dat voor den Hoogen Raad zouden terechtstaan, behalve eenige anderen hooge ambtenaren, ook de ministers, en dat wel, wegens misdrijven »in de waarneming hunner functiën begaan,» nadat door de Staten Generaal verlof tot hunne vervolging gegeven was; terwijl art. 105 dierzelfde grondwet er nog bij voegde dat de ministers voor alle misdrijven *gedurende den tijd van hun ministerschap begaan*, evenzeer voor den Hoogen Raad zouden terechtstaan, zonder dat evenwel in dit geval het voorafgaand verlof van de Staten Generaal noodig was; de grondwet van 1815 vereenigde deze twee artikelen tot één enkel: 177. Nu kan dunkt mij uit dit artikel onmogelijk worden afgeleid de verantwoordelijkheid der ministers voor hunne regeerings-handelingen, maar men had alleen eene betrekbaarheid in rechten der ministers wegens (gewone bij de strafwetten voorziene) misdrijven, door hen in de uitoefening hunner betrekking begaan, welke men hoogstens met LAGEMANS <sup>1)</sup> »een gedeelte van de werking dier verantwoordelijkheid, welke met den naam van strafrechtelijke bestempeld wordt,» zou kunnen noemen, ofschoon ook dit eigenlijk o. i. nog te ver gaat omdat de ministerieële verantwoordelijkheid alléén de regeeringsdaden der ministers omvat, en omdat alle andere misdrijven door de ministers, zelfs in hunne betrekking gepleegd, er buiten vallen <sup>2)</sup>.

1) LAGEMANS, op cit: p. 74.

2) Zoo als bekend is, werden in het ontwerp tot regeling der ministerieële verantwoordelijkheid van 1849 van DONKER CURTIUS, deze daden onder het begrip der ministerieële verantwoordelijkheid gebracht, doch vond dit algemeene afkeuring, en heeft men dan ook terecht in de volgende ontwerpen dit systeem laten varen.



Nu schijnt wel is waar uit de memorie van VAN HOGENDORP gevoegd bij zijne schets der Grondwet te blijken dat hij de ministerieële verantwoordelijkheid <sup>1)</sup> wenschte, en in zijne schets was zij dan ook werkelijk opgenomen in artikel 6, bepalende dat: »de Hoofden der departementen in hunne amtsverrigtingen terechtstaan voor den Hoogen Raad der Vereenigde Nederlanden op aanklacht van de Staten Generaal; wel is waar schijnt — en dit zegt nog meer — de heer VAN NAGELL VAN AMPSEN, toen hij als president der notabelen aan den Souvereinen Vorst de aanneming van de Constitutie mededeelde, in de meening verkeerd te hebben dat het beginsel werkelijk in de Grondwet opgenomen was <sup>2)</sup>, maar toch kunnen deze bloot subjectieve opiniën nooit opwegen tegen het gemis eener uitdrukkelijke bepaling deswegen, daar toch »de ministerieële verantwoordelijkheid hoewel ten naauwste verbonden met het wezen der constitutionnele monarchie, niet *ipso jure* bestaat, maar slechts door *eene wetsbepaling* in werking kan treden <sup>3)</sup>. Ook is HOGENDORP later eenigzins op zijne vroegere meening terruggekomen, immers erkennende dat de verantwoordelijkheid niet uitdrukkelijk was voorgeschreven, beweerde hij, dat »zulks ook niet noodig was, en dat zij als strookende <sup>4)</sup> met de verdere instellingen der Grondwet, door eene wet kon worden ingevoerd;” en in een ander geschrift <sup>5)</sup> zegt hij ten aanzien van art. 177 het volgende:

1) Volgens hem bevatte de Grondwet alles wat tot een goed staatsgebouw noodig was o. a. *de verantwoordelijkheid van hooge ambtenaren voor een aanzienlijke vierschaar.*

2) De heer VAN NAGELL zeide o. a.: De Vorst kan in zijne betrekkingen tot zijn volk nimmer verdacht worden, *de ministers blijven van alle hunne verrichtingen verantwoordelijk.*

3) Woorden van LAGEMANS op cit. p. 73.

4) Dat het beginsel werkelijk met de Grondwet strookte zou kunnen betwijfeld worden; het schijnt moeielijk overeentbrengen met het stilzwijgen, dat de Grondwet bewaart ten aanzien van het contreseign en ten andere (zoo als ook in de Boodschap van 11 December 29 wordt gezegd) met de bepaling dat: *de Koning alléén* besluit na den Raad van State te hebben gehoord.

5) Bijdr. VIII; 2 p. 340—43.



»Ik heb mij nooit een even klaar denkbeeld kunnen maken van deze beschikking der Grondwet als van hare andere beschikkingen. Maar wat bij mij geen twijfel lijdt, en dat ik als volkomen zeker stel, is dat deze beschikking niets gemeens heeft met de ministerieele verantwoordelijkheid. Het wezen van dezelve is een gedeeltelijke aanklacht en vervolging van den hoogen ambtenaar door de nationale vertegenwoordiging voor den hoogsten rechter in het land; zulk eene vervolging is juist het tegendeel van de bescherming die art. 177 verleent, en er is dus niets van die verantwoordelijkheid in deze beschikking te vinden.»

Ten betooge van het niet aanwezig zijn van het beginsel der min. verantw. in de Grondwet van 1815 kan men er voorts nog op wijzen, 1<sup>o</sup>. dat de Commissie ingesteld bij besluit van 22 April 1815 tot het ontwerpen van eene herziening der Grondwet, toen door de Belgische leden verlangd werd: »que les ministres seraient responsables des actes contraires à la Constitution dont ils auraient ordonné l'exécution», na langdurige discussie besliste: »*Qu'il n'y aura pas de responsabilité des ministres dans le sens proposé, attendu qu'il semble assez pourvu contre l'abus du pouvoir ministériel par leur serment sur la Constitution, et la disposition de l'article 104, (vroeger aangehaald).*»

2<sup>o</sup>. Autoriteiten tegenover autoriteiten stellende mogen de woorden door den minister VAN MAANEN in de zitting van den 2 December 1829 gesproken, niet worden over het hoofd gezien. Hij zeide: »je ne suis pas responsable devant vous je ne suis responsable que devant le Roi.»

3<sup>o</sup>. Blijkt uit de discussie over het ontwerp-wetboek van Strafvordering dat de redenaars der toenmalige oppositie (VAN DAM VAN ISSELT, LUZAC), ofschoon gestemd vóór de invoering der ministerieele verantwoordelijkheid, moesten erkennen, dat die verantwoordelijkheid zoo al niet door de Grondwet uitgesloten, toch ook geenszins door haar voorgeschreven was. Zij berustten in de door de Re-



geering in dien zin gegeven verklaringen en drongen dus op grondwetsherziening aan om hare invoering te verkrijgen.

4<sup>o</sup>. Werd in de befaamde boodschap van 11 December 1829 niet alleen het bestaan der ministerieele verantwoordelijkheid maar ook de wenschelijkheid van hare invoering rondweg ontkend <sup>1)</sup>. Het schijnt niet onbelangrijk de persoonlijke meening van WILLEM I over de ministerieele verantwoordelijkheid hier aan te halen, door dien Vorst geuit in een particulier gesprek kort vóór den 11 December 1829 met een afgevaardigde (DE GERLACHE) uit de zuidelijke provinciën <sup>2)</sup>. »Dans les premiers jours de Décembre un député fort attaché au Roi se présenta à son audience, et le conjurait de faire quelques concessions pour prévenir l'orage, qui menaçait l'état et la monarchie. GUILLAUME l'écouta d'abord assez longtemps sans l'interrompre; mais ses lèvres convulsivement serrées trahissaient la peine, qu'il avait à contenir sa colère.

1) »Beschouwen wij — zoo luidt het in die boodschap — het onderwerp der zoogenaamde ministerieele verantwoordelijkheid, waarvan het ons meer moeilijk valt den waren zin, dan het eigenlijk doel te bepalen, en zien wij op het voorschrift der Grondwet, welke niet alleen uitsluitend aan Onze beoordeeling en beslissing onderwerpt alle verordeningen der regeering, maar ook overlaat den aarde der verplichtingen welke Wij aan de hoofden der door Ons in te stellen departementen wenschen op te leggen en met eede te doen bekrachtigen, dan meenen wij bij het behoud onzer staats-inrichtingen, bij de handhaving van het Ons aanbetrouwde gezach, bij de duurzame bescherming der belangen van Onze geliefde onderdanen, aan geen andere verantwoordelijkheid van Onze ministers te mogen gehoor geven, dan aan die, welke behalve hunne verhouding tot Ons, bij de Grondwet en de verdere bestaande wetten ook voor hen bepaald is». Vervolgens wordt aangehaald het voorschrift dat de Raad van State en *niet* een minister moet gehoord worden door den Koning, om te betoogen dat de Grondwet de ministerieele verantwoordelijkheid niet kent en dat daardoor tevens aan het Nederlandsche volk een grotere waarborg gegeven wordt, dat alle aangelegenheden voor hare beslissing behoorlijk worden onderzocht. De invoering van de verantwoordelijkheid der ministers aan de Kamers en aan de rechterlijke macht zou de werking van het Koninklijk gezach elders overbrengen, zonder nieuwen waarborg voor 's volks vrijheden op te leveren; want ook de Staten Generaal en de rechterlijke macht zijn, als deel uitmakende van de maatschappij, onderworpen aan hartstochten en dwalingen. Nederland stond ten dezen opzichte niet gelijk met andere naburige landen.

2) DE GERLACHE: Histoire du Royaume des Pays Bas p. 467. vlgg.



Enfin il prit la parole. Que me veut-on dit il, on veut changer de gouvernement ou l'on veut changer de prince. On parle de respect aux lois et l'on méconnaît notre loi fondamentale. Y est-il question de responsabilité ministérielle? On la veut pourquoi? pour transférer la monarchie dans les chambres. C'est donc la république qu'on demande. On veut me faire Roi constitutionnel, semblable à ses dieux des païens » qui os habent et non loquuntur, qui pedes habent et non ambulans. On veut un gouvernement de majorités parlementaires! mais ces paroles ont-elles un sens aux yeux de la raison? Pour qu'une majorité gouvernât il faudrait du moins qu'elle eût une volonté, un système et les majorités n'en ont point; elles ne se connaissent pas elles mêmes; elles flottent dans une perpétuelle inconstance. — J'ai observé ailleurs les ressorts et les passions que chaque parti met en jeu pour arriver au pouvoir, pour s'y cramponner ou pour en déposer ceux qui la tiennent; et je dis que si un tel gouvernement convient ailleurs, il ne convient pas à notre nation calme et sensée, habituellement occupée de ses intérêts privés. Voyez l'histoire; tout ce qui a été fait de bon, de grand et de durable est dû à quelques bons princes qui, aidés de bons ministres ont exécuté avec vigueur ce qu'ils avaient conçu avec sagesse, dans l'intérêt du pays et de leur propre gloire! Voyez au contraire ce qui nous est resté de ces cohues qu'on appelle assemblées populaires ou délibérantes. Des milliers de discours, des milliers de lois contradictoires, des milliers de systèmes. Nos pères connaissaient mieux que nous, peut-être le véritable gouvernement constitutionnel, lors qu'ils le bornaient à l'acceptation ou au refus de l'impôt; c'est là en effet le grand intérêt du peuple; et cela lui suffirait pour la garantie de ses privilèges. Ils ne prétendaient point s'ériger en législateurs ni en rois; quand ils l'essayèrent dans des temps de trouble et d'anarchie, lors qu'ils se laissèrent enporter par les vains discours de quelques brouillons, ce fut pour leur malheur."



Ik meen na het gezegde te mogen aannemen, dat de algemeene staatkundige verantwoordelijkheid onder de Grondwet van 1815 niet bestond; maar volgens de meening van sommigen <sup>1)</sup> bevatte art. 177 toch eene *gedeeltelijke* regeling der strafrechtelijke verantwoordelijkheid, d. i. der verantwoordelijkheid voor zooverre die tot straf kan aanleiding geven. Ook dit — ik zeide het boven reeds — gaat nog te ver; het gheele art. 177 heeft m. i. met de strafrechtelijke verantwoorde-  
 lijkheid — in den zin dien men gewoonlijk aan die woorden hecht — niets te maken. Het bepaalt 2<sup>o</sup> lei; 1<sup>o</sup>. dat ministers, leden der Staten Generaal, Commissarissen des Konings en nog eenige andere hooge ambtenaren voor commune delicten *allijd* voor den Hoogen Raad terecht staan, 2<sup>o</sup>. dat wanneer diezelfde personen die commune delicten, in de uitoefening hunner functien hebben gepleegd, de Staten Generaal bovendien nog uitdrukkelijk verlof moeten geven tot de vervolging. Vooreerst is er hier geen sprake van *vervolging* door de Staten Generaal, maar alleen van het geven van verlof tot eene vervolging in te stellen door den Procureur-Generaal van den Hoogen Raad; dit nu is in strijd met de overal ten aanzien van een de ministerieele verantwoordelijkheid betreffend proecs, geldende beginselen, zooals ook HOGENDORP erkent dat aan de vertegenwoordiging dan het recht moet worden toegekend den minister aan te klagen. Maar bovendien verzet zich ook de gelijkstelling in het artikel van de ministers met andere ambtenaren tegen het denkbeeld van eene bizondere, eigenaardige, alleen de ministers betreffende verantwoordelijkheid; er wordt in het artikel volstrekt geen onderscheid gemaakt tusschen eene verantwoorde-  
 lijkheid die den ministers, en eene andere verantwoordelijkheid die den commissarissen of leden van den Raad van State eigen is; er kan hier dan ook niet dan in zeer oneigenlijken zin van ministerieele verantwoordelijkheid sprake zijn; ieder

1) Dit is de meening van LAGEMANS hierboven p. 29 aangehaald en evenzeer van DE KERCHOVE op cit. p. 37.



is in den regel verantwoordelijk voor zijne strafbare daden; en in dien zin kan men even goed, wanneer een strafbare daad door een metselaar begaan wordt diens verantwoordelijkheid daarvoor eene maçonnieke, wanneer ze door een professor begaan wordt, diens verantwoordelijkheid eene professorale, wanneer ze door een minister begaan wordt diens verantwoordelijkheid eene ministerieele noemen; maar de verantwoordelijkheid is dan toch bij allen dezelfde, en de bijgevoegde *adjectiva* duiden niets aan dan dat de man, die het strafbare feit pleegde, een metselaar, een professor, een minister was. Men kan dus ja! in dien zin van ministerieele verantwoordelijkheid spreken, mits men maar toegeve dat deze verantwoordelijkheid dan in geen enkel opzicht van eenige andere onderscheiden is; zeer juist wordt in eene brochure over ons onderwerp <sup>1)</sup> gezegd, dat »de verantwoordelijkheid van een minister in de (nl. onder de Grw. van 1815) Nederlanden geen andere is dan die van ieder ambtenaar, die zijn ambtseed niet nakomt” <sup>2)</sup>. Het eigenaardige van de strafrechtelijke min. verantwoordelijkheid ligt juist daarin, dat tengevolge daarvan in een minister enkele handelingen, in de gewone strafwet *niet* met straf bedreigd, strafbaar gesteld worden; »geen opteekening in de Grondwet toch is er noodig voor de onbetwistbare waarheid dat op Nederlandschen bodem een minister geen privilégie bezit om wat

1) Iets over de verantwoordelijkheid der ministers volgens de grw. v. 1815 door een lid van de St. Gen.: (De Heer v. ASCH v. WJCK#)

2) Vergel. de beraadslaging over Titel XIV. Wetboek van Strafrecht, welk ontwerp samenhangt met art. 177 der grondwet. De heer BEELAERTS gaf den beperkten zin dien men aan de verantwoordelijkheid van art. 177 moet hechten zeer juist weer: „Het onderhavige ontwerp staat zeker in verband met de wettelijke verantwoordelijkheid van hooge staats-ambtenaren niet alleen, maar ook van de leden der Staten Generaal d. i. met zulke verantwoordelijkheid als *uit de voorafbestaande wet voortvloeit* ter zake van daden waardoor de wet is overtreden en op welke bedrijving *de wet rechtsvervolging en straf verordend heeft*. Deze wettelijke verantwoordelijkheid heeft de Grondwet (voor zoo verre het daden betreft in de uitoefening der functiën begaan) verbonden aan het verleenen van een verlof door de Staten Generaal”.



strafbaar is, straffeloos te verrichten" <sup>1)</sup>, en evenzoo zegt ZACHARIÄ: »Die Minister sind schon dem gemeinen Rechte nach für die Verbrechen und Vergehen verantwortlich, deren sie sich bei der Verwaltung ihres Amtes schuldig machen. Jedoch nicht schon diese Verantwortlichkeit genügt der constitutionnellen Monarchie.»

Alleen heeft de Grondwet van 1815 om bepaalde redenen in processen de ministers betreffende een anderen rechter aangewezen, en voorafgaand uitdrukkelijk verlot geeischt van de Staten Generaal. Dit laatste heeft bepaaldelijk zijn grond daarin, dat het uithoofde van bijzondere omstandigheden — om b. v. op een critiek tijdstip het land niet van de diensten van een eminent staatsman te berooven — min wenschelijk zou kunnen zijn het proces van genoemde hooge ambtenaren te doen doorgaan <sup>2)</sup>; het kan soms zijn dat de voordeelen der niet-vervolgving grooter zijn, dan de nadeelen daaraan verbonden <sup>3)</sup>.

De meening dat art. 177 noch van de verantwoordelijkheid in algemeenen staatkundigen zin, noch van de strafrechtelijke melding maakte, wordt ook door de geschiedenis bevestigd. Immers toen de publieke opinie hoe langer zoo meer de invoering der ministerieele verantwoordelijkheid begon te verlangen, zien wij dat in een Memorie over dit onderwerp

1) Woorden van den Heer GROEN VAN PRENSTERER uit diens nota (boven aangehaald) gevoegd bij het voorloopig verslag over het ontwerp van 1849.

2) Vergel. de rede van den Heer BEELAERTS VAN BLOKLAND in de zitting van 4 Mei 1836 bij de behandeling van Tit. XIV Wetb. v. Strafv. »Lichtvaardige vervolgingen heeft men willen *beperken*, en daarom de beschouwing of 'slands belang waarlijk zulk een staats rechtsgeding gedooft of noodig maakt, aan de hoogste vergadering des lands opgedragen; in dien zin echter dat niemand van zijn rechter wordt afgetrokken en aan geen politieke vergadering het vermogen van beschuldiging, veel min dat van vonnis te vellen is opgedragen.

Ook de regeering was bij de opstelling van den Titel uitgegaan van het denkbeeld dat „de Staten Generaal alléén overwegen of het hoog staatsbelang meëbrengt deze of gene zaak te vervolgen en of daartoe voldoende gronden aanwezig zijn. Vergel. VOORDUIN Deel VII, Deel II p. 399.

3) Vergel. THORBECKE: Aanteekeningen op de Grondwet Amsterdam 1843, Deel II p. 180.



uitgebracht den 28 Mei 1831 <sup>1)</sup>, als ook bij de grondwets-herziening van 1840, de ministerieele verantwoordelijkheid werd voorgesteld en ingevoerd, maar alléén nog voor zooverre ze in enkele gevallen tot bestraffing der ministers kon leiden; de algemeene staatkundige verantwoordelijkheid werd eerst bij de Grondwet van 1848 ten volle gehuldigd <sup>2)</sup>.

Het gemis der ministerieele verantwoordelijkheid — reeds door de Belgische leden der Commissie van 1815 tot herziening der Grondwet begeerd — was, gelijk bekend is, tentijde onzer vereniging met België steeds eene der voornaamste grieven der Belgische oppositie; ook Noord-Nederlandsche leden sloten zich daarbij aan, zooals VAN NES, VAN ALPHEN en LUZAC; het grootste deel der pers eindelijk, en daaronder vooral de Standaard onder redactie van DIRK DONKER CURTIUS en de Noordstar geredigeerd door FLORIS ADRIAAN VAN HALL, drong met kracht op de invoering der ministerieele verantwoordelijkheid aan <sup>3)</sup>.

Ook in 1830 bij de behandeling van Titel XIII van het ontwerp Wetb. van Strafvordering, werd door den heer BARTHÉLÉMY nog de ministerieele verantwoordelijkheid ter sprake gebracht; hij wenschte de bij art. 177 volgens hem gewaarborgde ministerieele verantwoordelijkheid geregeld te zien. Zijne opmerkingen door de Regeering en den heer VAN CROMBRUGGHE weêrlegd, bleven zonder gevolg.

Met nog meer kracht werd op de invoering aangedrongen,

---

1) Memorie en rapport der Commissie bestaande uit de HH. VAN PABST TOT BINGERDEN, A. W. BORRET, T. G. VAN LYNDEN VAN IEMMEN, M. W. DE JONGE, J. CATS Ez. W. J. PIEPERS, van welk (niet gepubliceerd) rapport, inzage is gegeven aan Jhr. Mr. J. DE BOSCH KEMPER, die het medeelt in zijn geschiedenis van Noord-Nederland na 1830. (Amsterdam WITKAMP 1873. Deel I Bijlagen p. 164 vlgg.)

2) In denzelfden zin: DUIJMAER VAN TWIST in de Bijdragen tot de kennis van het Staats- Provincie- en gemeentebestuur in Nederland, XV Deel Nieuwe Serie II § 4.

3) Vergl. de Noordstar v. 23 October 1829; waar er vooral op gewezen wordt dat door het opdragen der Souvereiniteit aan WILLEM I niet verloren waren gegaan de oude Lands vrijheden en daaronder de verantwoordelijkheid der ambtenaren.



toen de afscheiding van België een feit was, tengevolge waarvan grondwetsherziening algemeen werd erkend als noodzakelijk en als door de veranderde omstandigheden geboden. Ook VAN HOGENDORP drong op de invoering der ministericiele verantwoordelijkheid aan, en het was de schoonzoon van dezen, WARIN, die in de Kamer voorstelde een adres aan den Koning te richten, om van dezen de instelling van een verantwoordelijk ministerie te verzoeken. <sup>1)</sup> In verband met dit voorstel legde op den 20 Januari 1831 de minister VERSTOLK VAN SOELEN, de scheiding van Holland en België erkennende, de volgende gewichtige verklaring af: »Onder »deze omstandigheden roept onze eigene staathuishouding de »bizondere aandacht in en het oogenblik is daàr, om in de »Grondwet van het Koninkrijk die wijzigingen te brengen, »welke hare toepassing alléén op Noord Nederland tengevolge »der scheiding vordert. Z. M. zal dit werk laten voorbereiden »en binnen kort eene wet over dit onderwerp aan UEdel »Mogenden voordragen, bij welke gelegenheid tevens zal kunnen worden overwogen, of het doelmatig zij, om de »stelling van het beginsel der ministericiele verantwoordelijkheid, hetwelk thans geen deel van ons staatsrecht uitmaakt, »in aanmerking te nemen", enz.

Ten gevolge van deze verklaring werd den 30 Januari daaraanvolgende door den Koning eene commissie benoemd, bestaande uit de HH. VAN PABST VAN BINGERDEN, BORRET en VAN LIJNDEN VAN HEMMEN, allen leden van den Raad van State, en DE JONGE en CATS leden der 2<sup>e</sup> Kamer, om te onderzoeken in welke opzichten de Grondwet wijziging behoefde en speciaal in hoeverre de invoering der ministericiele verantwoordelijkheid wenschelijk kon worden geacht <sup>2)</sup>.

Deze Commissie diende haar rapport met de daarbij ge-

1) Het adres is te vinden bij DE BOSCH KEMPER: geschiedcuis van N. N. enz. p. 92 vlgg.

2) De instelling dezer Commissie voldeed noch aan hen, die ingrijpende veranderingen wenschten, noch aan hen die daartegen waren. Bv. de Nederlandsche



voegde memorie over de ministerieele verantwoordelijkheid den 28 Mei 1831 in, maar het werd ten gevolge van de bij de Conferentie op dat oogenblik aanhangige voorstellen ter zijde gelcgd. <sup>1)</sup> Door den tiendaagschen veldtocht en de voortdurende onderhandelingen, werd de in den aanvang zoo gespannen aandacht van de binnenlandsche staatkunde afgeleid. »Sedert 1833» zegt DE BOSCH KEMPER »was er over ons land een geest van onverschilligheid omtrent staatsrecht en politiek gekomen. De opgewekte vaderlandsche geest en de eensgezindheid, die de Nederlandsche bevolking 1830 bezielde, gaf een schoone gelegenheid, het ijzer te smeden terwijl het heet was; de gelegenheid ging voorbij door den weinig kloeken geest, die bij de Staten Generaal werd gevonden en door de bekwaamheid van hen, <sup>2)</sup> die tegen eene spoedige erkenning van België en tegen eene grondwetsherziening zich verklaarden.»

Ik wensch thans een kort overzicht te geven van de memorie betrekkelijk de min. verantwoordelijkheid onlangs eerst door DE BOSCH KEMPER openbaar gemaakt; omdat ze hoewel aanvankelijk van geene uitwerking echter van onmiskenbaren invloed is geweest op de redactie der artt. in 1840 in de grondwet opgenomen, en op de ministerieele verantwoordelijkheid betrekking hebbende.

---

gedachten (onder redactie van GROEN VAN PRINSTERED) oordeelden als volgt :

„Het getal der commissiën was ten allen tijde groot, hetgeen zij deden gering. De Staat zal er thans niet meer door bedorven worden, evenmin als gered. Waartoe eene commissie? Zijn niet de Ministers en de Raad van State de raadslieden van den Vorst? Commissie, rapport, onderzoek bij het rapport, ontwerp van wet, discussie bij de Staten Generaal, bijeenroeping der dubbele Kamers . . . . . dus voorreest geene verandering; en dit is goed.

De Standaard liet zich zeer ongunstig uit (in zijn nummer van 7 Februari 1831) over de zeer conservatieve beginselen der benoemde leden. De uitkomst bevestigde de opinie dezer beide bladen; zoo als de Nederlandsche gedachten voorspeld hadden, kwam er van de zaak niets; en dat het ontwerp der Commissie geheel onvoldoende was, zal bij de behandeling harer bij het rapport gevoegde memorie blijken.

1) Zie DE BOSCH KEMPER: gesch. v. N. N. enz. Bijl. p. 133.

2) Behalve in vele vlugschriften werd de wensch naar grondwetsherziening vooral ook met talent en nadruk bestreden in de Nederlandsche gedachten.



Na in het begin harer memorie herinnerd te hebben, dat in Engeland en Frankrijk (in dit laatste land sinds 1814) het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid, in zijne toepassing gepaard gaat met het bestaan van een zoogenaamd homogeen ministerie, uit verantwoordelijke ministers samengesteld, door hetwelk onder 's Konings leiding en in eenen raad vergaderd, de zaken bestuurd en uitgevoerd worden, stelt de Commissie zich de vraag, of het wenschelijk zij om de ministerieele verantwoordelijkheid op dien voet, en zóóver uitgestrekt, hier intevoeren. Op grond dat de voordeelen dezer instelling — hoofdzakelijk gelegen in de meerdere éénheid van plan en beginselen en de vastheid van gang, die de Regeering daardoor verkrijgt, niet opwegen tegen de nadeelen van het stelsel, komt de Commissie tot een ontkennende beantwoording der gestelde vraag. Die nadelen zijn volgens de Commissie: dat overal waar zulk een ministerie naast den troon is gevestigd zich oppositien in de nationale Vertegenwoordiging vormen, meer aan personen dan aan zaken en belangen gehecht; er worden min geoorloofde middelen aangewend om op de Vertegenwoordiging te werken en iedere verandering van ministerie is alles behalve bevorderlijk aan de vastheid in het bestuur. Bovendien was hier een zoodanig ministerie minder noodig dan dáár waar de grootste Staatsvergaderingen — niet zoo als hier — alléén wetgevende, maar in den ruimsten zin, staatkundige lichamen zijn, die de leiding van een ministerie noodig hebben. Verwierp de Commissie dus het denkbeeld van een *verantwoordelijk ministerie*, geheel anders was haar oordeel over de verantwoordelijkheid *der afzonderlijke ministers*, mits men er in kon slagen »om het beginsel in de toepassing voor overdrijving te behoeden, en binnen de grenzen van rede en voorzichtigheid te bepalen.» De verantwoordelijkheid, welke zij een staatkundige noemt, had ten doel den minister, die den Koning een maatregel heeft aangeraden daarvoor — vermits de Koning zelf gehouden wordt niet te hebben kunnen falen of misdoen — te doen



staan en verantwoorden bij de natie, maar dadelijk hierop liet de Commissie volgen: dat in onderscheidene landen en door vele publicisten — aan die verantwoordelijkheid een te groote uitbreiding werd gegeven, zoodat men de ministers »zelfs wegens de nuttigheid en de doelmatigheid dier maatregelen bij de vertegenwoordigers der natie rechtstreeks ter verdediging en verantwoording kon roepen.” Tegen »zulke uitersten niet noodzakelijk uit het beginsel voortvloeiende” waarschuwt de Commissie, want zulke eene verantwoording, waardoor het geheele bestuur zoo al niet onder het beheer, dan toch ten minste onder het rechtstreeksche oppertoezicht der Vertegenwoordiging zou worden geplaatst, zou zij ten uiterste nadeelig en gevaarlijk achten.

De Commissie ging daarentegen van het denkbeeld uit, dat er ongelukkige tijden zouden kunnen komen, waarin in strijd met de grondwettige instellingen van den Staat een uitbreiding van het monarchaal beginsel werd beproefd, waarin de wetten des Rijks niet werden nageleefd. Nu meende zij dat een staatsdienaar, wanneer hij zich bewust is, voor zoodanige grondwetschennis verantwoordelijk te zullen zijn, en daarvoor persoonlijk in rechten te zullen worden betrokken, aan het Hoofd van den Staat, maatregelen rechtstreeks met de Grondwet en de wetten in strijd zou ontraden, en althans zelf daartoe in geen geval zijne medewerking zou verleen. Ofschoon nu de ervaring niet toeliet zich met de hoop te vleijen dat de natie als ze wettige hulpmiddelen heeft, in geen geval tot onwettige zou overslaan, werd toch, als de instellingen van den Staat zelve wettige middelen aanbieden, aanwending van geweld zeldzamer, meer bezwaarlijk en minder verschoonbaar. Deze beperking van het beginsel had ook dit vóór, dat het te beslissen vraagstuk zich *altijd* bepalen zou tot het al of niet overtreden der Grondwet of van eenige andere wet, en dus *altijd in een rechtsverschil* zou bestaan, waarvan de beslissing naar het éénstemmig oordeel der Commissie aan de rechterlijke macht en meer bepaald aan den Hoogen Raad moest worden opgedragen.



Omtrent eenige andere punten als de wijze van vervolging en de op te leggen straf kwam de Commissie bij meerderheid van stemmen tot het besluit, dat het beter was, de regeling er van aan een, onverwijld na de grondwetsherziening aan te bieden, gewone wet over te laten.

Als een natuurlijk gevolg van het opnemen der ministerieele verantwoordelijkheid in de grondwet beschouwde de Commissie het contraseign, waardoor de minister de grondwettelijkheid van een maatregel bij de natie waarborgde. Maar hier stuitte men op een moeilijkheid: of men nl. dit contraseign bij alle maatregelen en besluiten zou vorderen? bijv. bij het ontslaan en aanstellen van ministers, en vele andere maatregelen, die eigenlijk geene maatregelen van belang kunnen genoemd worden? De Commissie moest erkennen hier op bezwaren te zijn gestuit »die zij niet ten genoegte van zich zelve had kunnen oplossen. »Ten slotte behandelde de Commissie de vraag in hoeverre in verband met de verantwoordelijkheid des ministers tevens al of niet — ontbindbaarheid der Kamer moest worden aangenomen. Ofschoon zij erkende dat eene ministerieele verantwoordelijkheid zoo beperkt als zij die wenschte, niet noodzakelijk ontbindbaarheid der Kamer ten gevolge behoeft te hebben, stelde zij nogtans voor ook dit laatste beginsel in de Grondwet op te nemen.

Als resultaat harer beraadslagingen droeg de Commissie aan den Koning de volgende artikelen voor.

Art. . . . De ministers hoofden van de departementen van algemeen bestuur zijn als zoodanig, behalve voor gewone misdrijven, verantwoordelijk voor alle daden of akten van bestuur tot welker daarstelling of uitvoering zij zullen hebben meêgewerkt, waarvan de rechtstreeksche strekking is de overtreding der Grondwet of algemeene wetten. Zij kunnen zich van deze verantwoordelijkheid geenszins ontslaan, door zich op hoogere bevelen of goedkeuring te beroepen.

Art. . . . Ten einde een blijk van die medewerking te doen ontstaan, zullen alle voorstellen door den Koning aan



de Staten Generaal te doen, alsmede alle akten van bestuur moeten voorzien zijn van de medeonderteekening van den minister of het hoofd van het departement waartoe dezelve behooren.

Art. . . . Over de aanklachten van dezen aard tegen ministers, hoofden van departementen van algemeen bestuur, oordeelt uitsluitend in het hoogste ressort de Hooge Raad.

Art. . . . De wijze van beschuldiging, de aanleg en instructie van zoodanig rechtsgeding, gelijk ook de straf op de overtredingen van dezen aard te bepalen, zal bij de wet geregeld worden.

Het bleek dat de Nederlandsche gedachten juist hadden gezien; door de benoeming der Commissie en haar rapport met memorie, werd het land noch bedorven, noch gered; het rapport — gelijk de meeste stukken van dien aard — werd in de archieven geborgen om daar jaren lang te rusten

Ter loops kwam de ministerieele verantwoordelijkheid nog ter sprake in 1836, bij de behandeling van den tegenwoordigen XIV<sup>en</sup> Titel van het wetboek van strafvordering. Men verlangde nl. (en vooral de heer VAN DAM VAN ISSELT drukte hierop) dat het recht bij art. 177 der grondwet aan de Staten Gen. toegekend niet werd verkort, omdat de rechterlijke macht de ecnige waarborg was, nu men eenmaal had aangenomen dat de ministerieele verantwoordelijkheid niet bestond, welker invoering echter volgens den heer VAN DAM door de Grondwet noch verboden, noch bevolen was.

De heer LUZAC herinnerde bij die gelegenheid de regeering aan de boven aangehaalde verklaring van 20 Januari 1831, waarbij grondwetsherziening werd voorgespiegeld. »Hij wenschte bepaaldelijk de invoering der min. verantwoordelijkheid, welke men nu volhoudt geen deel van ons staatsrecht uit te maken, en zonder welke de juiste en doelmatig geregelde loop eener grondwettige regeering in den geest van die, waaronder wij wenschen te leven, hem altijd ondenkbaar was voorgekomen.» Eenig resultaat had deze gedachtewisseling niet.



Eerst toen in 1839 de vrede tusschen Belgie en ons tot stand was gekomen, begon men weêr de aandacht op onzen binnenlandschen toestand, op onze financiën en onze Staatsregeling te vestigen. In de troonrede van 21 October 1839, zeide de Koning, dat het tijdstip tot grondwetsherziening was aangebroken; groot waren de verwachtingen hierdoor gewekt, maar bitter ook de teleurstelling toen de ontwerpen inkwamen en deze met geen enkel woord van ministerieele verantwoordelijkheid, van meer rechtstreeksche verkiezingen gewaagden, en zich blootelijk tot de door de afscheiding van Belgie onvermijdelijk geworden wijzigingen bepaalden, zooals b.v. het getal der leden van de Staten Generaal en andere zaken van dien aard. Deze teleurstelling sprak zich o. a. uit in een tegenvoorstel van de heeren LUZAC, VAN DAM VAN ISSELT en eenige anderen; dat echter door de voorstellers zelve werd ingetrokken. Bij het onderzoek in de sectiën kwam de ministerieele verantwoordelijkheid natuurlijk weêr ter sprake, en even natuurlijk verklaarden sommigen er zich weêr tegen, anderen er voor mits beperkt, weêr anderen er voor en dat wel in den ruimsten zin.

In het voorjaar van 1840 diende de Regeering nieuwe ontwerpen in, die evenwel weder de ministerieele verantwoordelijkheid niet bevatten. Toen in de sectiën weder op de zaak werd teruggekomen, verklaarde de Regeering éénsklaps — in flagranten strijd met de boodschap van 11 December 1829 en met de woorden van VAN MAANEN dat: »de ministerieele verantwoordelijkheid nimmer was betwijfeld geworden, maar in het geheele staatsrecht van Nederland gelegen was.” Hetgeen evenwel op die verklaring volgde, dat n.l. die verantwoordelijkheid bevat was in art. 177, dat de toepassing van het beginsel in de wet op de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie was geregeld, en vooral ook dat, »het strafwetboek verklaarde en bepaalde welke daden en verrichtingen van een minister, in de uitoefening zijner functiën begaan, misdraad of wanbedrijf daarstellen en met welke



*straffen deze moeten worden geboet*", toonde duidelijk dat de regeering van den eigenlijken zin der woorden »ministerieele verantwoordelijkheid" nog geen begrip had, of althans wilde hebben. De sectiën, door dit antwoord niet bevredigd, bleven echter aandringen, en eindelijk diende de Regeering een ontwerp in, het contra-seign en de ministerieele verantwoorde-lijkheid bevattende. De redactie echter van deze bepalingen<sup>1)</sup> vond geen bijval; daarom kwam men met eene andere, die groote blijken van overeenkomst aanbiedt met de redactie der artt. door de Commissie VAN PABST VAN BINGERDEN c. s. voor-ge dragen, en die ook in de Grondwet is opgenomen.

Het eerste artikel luidde: »De hoofden der ministerieele departementen zijn verantwoordelijk voor alle daden door hen als zoodanig verricht, of tot welker daarstelling of uitvoering zij zullen hebben medegewerkt, waardoor de Grondwet of de wetten mochten geschonden of niet opgevolgd zijn". Be- halve een paar onbeduidende wijzigingen en omzettingen ziet men dat hier alleen zijn weggelaten de slotwoorden door de Commissie van 1831 voorgesteld: »Zij kunnen zich van deze verantwoordelijkheid geenszins ontslaan door zich op hooger bevelen of goedkeuring te herroepen." Het valt in 't oog dat deze woorden, klaarblijkelijk aan art. 89 der Belgische Constitutie ontleend, eigenlijk niet veel nut hebben; de erken- ning van het beginsel, dat altijd een der ministers de ver- antwoordelijkheid voor een maatregel op zich moet nemen, sluit van zelve uit een beroep op den Koning; dit zal wel gelden onverschillig of het in de Grondwet uitdrukkelijk sta of niet.

---

1) Zij luiden aldus: De Koning stelt ministerieele departementen in en be- noemt derzelve hoofden en ontslaat die naar welgevallen.

De hoofden der ministerieele departementen zijn belast met de uitvoering der wetten en verordeningen van algemeen bestuur en van de Koninklijke besluiten en beschikkingen, welke het departement van ieder van hen betreffen en ter uitvoering aan hen worden opgedragen. Dezelve worden ter waarborging van den Koning en van de Natie, dat bij dezelve noch de Grondwet, noch eenige andere wetten worden veronachtzaamd of geschonden, door hen mede ondertockend.

Zij zijn hiervoor verantwoordelijk volgens de wet.



Het tweede artikel verschilt ook niet veel van het artikel door de Commissie voorgedragen. In dit laatste werd 's ministers onderteekening echter ook gevorderd bij het indienen van wetsontwerpen; niet alzoo in het artikel door de Regeering voorgedragen. Ook las men hier in plaats van »alle akten van bestuur,» alle koninklijke besluiten en beschikkingen. Zoo als men zich herinnert, was dit juist het punt dat de Commissie »niet ten genoegen van zich zelve had kunnen oplossen»; thans maakte men de verplichting van het contra-seign (oogenschijnlijk althans) zoo algemeen mogelijk.

Artikel 3 door de Regeering voorgedragen komt nagenoeg overeen met de twee laatste artikelen door de Commissie voorgedragen; het luidt: over de aanklachten ter zake van deze verantwoordelijkheid, oordeelt de Hooge Raad der Nederlanden naar de voorschriften der wet.

Door deze bepalingen in den geest der Commissie van 1831 werd derhalve alleen ingevoerd de ministericce verantwoordelijkheid vóór zooverre ze tot straf aanleiding kon geven en dat nog wel alleen met betrekking tot wetschennis; maar van eene staatkundige verantwoordelijkheid aan de Staten Generaal, in verband met een aan dezen toegekend en behoort geregeld recht van enquête en van contrôle ten aanzien van alle regeeringshandelingen was nog geen sprake. De redactie der nieuwe artt. was ook verre van duidelijk; de ministers zoo heette het, waren verantwoordelijk voor daden *waartoe ze hadden medegewerkt*, en medewerking werd vereischt van het *Hoofd van het ministerieele departement waartoe een besluit of eene beschikking behoorde*. Nu hield men vol, dat er daden waren die niet juist tot een bepaald departement behoorden en daarvan niet behoefden uit te gaan, die de Koning dus zonder medewerking van een minister kon verrichten, waarvoor dus geen minister verantwoordelijk was<sup>1)</sup>; van daar dat velen met de wijzigingen

1) Dit wordt o. a. betoogd in een anonyme (officieuse?) brochure uitgekomen te 's Hage bij de erven DOORMAN 1847 en wederlegd door Mr. BOISSEVAIN.



van 1840 niet voldaan, bleven volharden in hunne pogingen om verantwoordelijkheid in ruimeren zin te verkrijgen.

Veel heeft daartoe voorzeker bijgedragen het aan het licht komen van talrijke misbruiken, zoowel in het beheer der geldmiddelen, als in het bestuur onzer overzeesche bezittingen; voor het eerste behoeft slechts te worden gewezen op den bekenden staat B, waaruit o. a. bleek, dat de Regeering zich gelden had laten voorschieten door de Handelmaatschappij, waaruit weldra een schuld van 39 millioen aan die maatschappij was ontstaan, zoo had men eigenmachtig aan de Maatschappij van Weldadigheid 1 millioen geschonken; verder had men gelden van de Rijnspoorwegmaatschappij, bij de Regeering in bewaring, verteerd, zoodat men ze, toen ze opgevorderd werden, natuurlijk niet kon teruggeven<sup>1)</sup>; en wat de koloniën betreft, men denke b.v. aan de niet van willekeur vrij te pleiten besluiten van den Gouverneur-Generaal van Oost-Indië, in 1845, waarbij aan de Javasche Bank verboden werd in specie te betalen en aan alle rechterlijke collegiën op Java verboden werd in eene actie tegen de Javasche Bank recht te spreken<sup>2)</sup>; geen wonder dus dat men tot het tegengaan van zoovele misbruiken zich veel heil van de invoering van een verantwoordelijk ministerie voorstelde.

Onbewimpeld werd dit door den heer VAN DER CAPELLEN in eene nota aan den Koning verklaard. Deze had den moed in September 1841 de hem aangeboden min. portefeuille voorwaardelijk van de hand te wijzen; »hij had toch de innige overtuiging, dat de toenmalige wijze van bestuur in velerlei opzichten noch aan de behoeften, noch aan de wenschen van het beste en meest verlichte gedeelte van 's Konings onderdanen voldeed. Er ontbrak eenheid, er ontbrak een vast op hechte gronden steunend stelsel, er ontbrak wederzijdsch vertrouwen. De Koning had tot uitvoerders der wetten

1) Vergel. CAPADOSE diss. over de Rekenkamer p. 102 vlg.

2) Vergl. V. VLIET: Autocratie of het bij de Indische rechterlijke macht aanhangige proces tegen de Javasche bank: Rotterdam 1846.



of van zijne bevelen geïsoleerde ministers, maar *geen ministerie* naar een vast en eenmaal aangenomen en goedgekeurd stelsel handelende, daardoor vertrouwen aan de natie inboezemende, en als een *homogeen en verantwoordelijk lichaam* tegenover de Kamer staande" 1).

Eene poging om zoodanige verantwoordelijkheid te verkrijgen vinden wij in het voorstel der *negen mannen*: ПИОР-БЕККЕ c. s., die in hun voorstel tot grondwetsberziening een artikel inlaschten van den volgenden inhoud: »De persoon des Konings is niet verantwoordelijk voor de daden zijner regeering" en verder: »De hoofden der ministerieele departementen zijn voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten voor zooverre die van de Kroon afhangt, *gelijk voor alle andere handelingen van hun bestuur*, verantwoordelijk." Bovendien behelsde hun ontwerp de nieuwe (aan art. 294 der Staatsregeling van 1798 ontleende) bepaling, dat een Hof van Staat over de aanklachten tegen ministers zou oordeelen. Zij stelden voor dit Hof van Staat te doen bestaan uit 5 leden van den Hoogen Raad, twee van de Eerste Kamer, twee van den Raad van State.

Eindelijk schreven zij in hun ontwerp de, voor de goede werking der ministerieele verantwoordelijkheid onmisbare, bepaling dat: »De ministers, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk aan de Kamers de verlangde inlichtingen zouden geven, mits het geven er van niet strijdig was met het belang en de zekerheid van het Rijk."

Het geheele ontwerp werd evenwel afgestemd, maar toch was het van grooten invloed 2) op de ontwerpen der Commissie van 17 Maart 1848, gelijk ook natuurlijk was, daar

1) De nota van VAN DER CAPELLEN is te vinden in de bijdragen tot de geschiedenis van het staatsbestuur in ons vaderland van TEN ZELDAM GANSWIJK. Deel I p. 487 vlg.

2) Enkele punten van verschil waren er tusschen het ontwerp van 1844 en het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848, doch deze hadden geen betrekking op de min. verantwoordelijkheid. Zij betroffen het recht van vereeniging (waarvan in het ontwerp van 1844 niet werd gesproken; de benoeming der leden van de 1e Kamer in 1844 nog aan den Koning gelaten; de ontbindbaarheid niet van slechts ééne Kamer gelijk in 1844, maar van beide Kamers.



in deze Commissie niet minder dan vier leden zaten, die het verworpen voorstel van 1844 mede hadden ingediend. Deze Commissie was door den Koning benoemd, na dat eenige wijzigingen in de Grondwet door den Koning voorgedragen, de goedkeuring niet konden verwerven noch van de publieke opinie, noch van de Staten Generaal; de Tweede Kamer meer bepaald had in een verslag aan den Koning van 16 Maart 1848 enkele wenschen met betrekking tot de grondwetsherziening uitgesproken; met betrekking tot de ministerieele verantwoordelijkheid kwam er het volgende in voor:

»Niet langer mag, naar het algemeen gevoelen in onze »Grondwet de uitdrukking van een der hoofvoorwaarden van »het constitutionnele regeeringsstelsel ontbreken: De Koning »is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. Door de »opneming in de Grondwet van die beginselen wordt van »zelve het bestaan van een eigenlijk ministerie gewaarborgd, »zoodat alsdan daarvoor geene verdere waarborgen gevorderd »worden.» De Commissie van 17 Maart nam dan ook in haar ontwerp op: »dat de persoon des Konings onschendbaar en zijne ministers verantwoordelijk zouden zijn.» De Kamer had, gelijk ik vroeger reeds zeide, bezwaar tegen deze redactie waaruit men zou kunnen opmaken dat (zooals in Belgie) de *waardigheid* des Konings *niet* onschendbaar was <sup>1)</sup>. De Regeering gaf aan het verlangen der Kamer toe en zóó kwam art. 53 der tegenwoordige Grondwet tot stand, luidende: »De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.»

Het heeft ongetwijfeld in de bedoeling gelegen, met dit artikel de collective verantwoordelijkheid van het ministerie in te voeren; men wilde een homogeen ministerie. Een andere vraag is het of het niet zóó kan geïnterpreteerd worden, dat het alleen handelt over de individueele verantwoordelijkheid van ieder minister afzonderlijk <sup>1)</sup>.

1) Deze uitdrukking „persoon des Konings” stond hier niet op zich zelve, maar kwam ook voor in de eedsformule voorgeschreven voor de leden der St. Gen.

2) Vergel. LAGEMANS op cit. p. 100.

Het beginsel in art. 53 opgenomen, wordt verder uitgewerkt in art. 73 der Grondwet, dat in de plaats is gekomen van de art. 76—78 der Grondwet van 1840. Door dit artikel meende de Regeering »duidelijkheid aan korthed te paren, en tevens de beginselen eener allezins voldoende wettelijke regeling der ministerieele verantwoordelijkheid daar te stellen 1).”

Het luidt als volgt:

»De Koning stelt ministerieele departementen in, benoemt er de hoofden van en ontslaat die naar welgevallen. De hoofden der ministerieele departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten voor zooverre die van de Kroon afhangt.

»Hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet. Alle koninklijke besluiten en beschikkingen worden door één der hoofden van de ministerieele departementen mede onderleekend.”

Opmerking verdient hier dat de 3<sup>o</sup> alinea van dit artikel oorspronkelijk luidt: hunne verantwoordelijkheid *deswege* wordt enz. Ik stip dit hier slechts aan om er later in het laatste gedeelte van mijn geschrift breedvoeriger op terug te komen, bij de beschouwing van de wet van 22 April 1855, welke volgens haar considerans strekt om uitvoering te geven aan de artt. 53 en 73 der Grondwet.

Met de opmerking nog dat art. 159 der Grondwet de rechtspraak in strafzaken betreffende de ministerieele verantwoordelijkheid, niet zooals het ontwerp van 1844 aan een Hof van Staat, maar aan den Hoogen Raad opdraagt, besluit ik dit vluchtig historisch overzicht.

1) Vergel. VOORDUIN op cit. p. 190. In hoeverre die „duidelijkheid” werkelijk bestaat, hoop ik later te onderzoeken.



§ 3.

Bij de beschouwing der geschiedenis van het leerstuk der ministerieele verantwoordelijkheid is het reeds gebleken, dat aan die verantwoordelijkheid verschillende gevolgen zijn verbonden; al naarmate nu die gevolgen van zuiver staatkundigen, van strafrechtelijken of van financieelen aard zijn, onderscheidt men ook eene zuiver staatkundige of parlementaire, eene strafrechtelijke en eene financieele verantwoordelijkheid der ministers.

Meestentijds heeft de verantwoordelijkheid alléén staatkundige gevolgen; zij lost zich dan op in het recht der Vertegenwoordiging om van de ministers inlichtingen te vragen, hunne denkbeelden en plannen ter toetse te brengen, hun beleid en ijver in het bestuur van 's lands zaken te onderzoeken, en om, wanneer die plannen gevaarlijk schijnen, de inlichtingen niet voldoende zijn en gemis aan beleid of ijver mocht zijn gebleken, van hare ongerustheid, haar wantrouwen, hare afkeuring onbewimpeld te doen blijken; zij lost zich in één woord op in de vrije beoordeeling door de Staten Generaal van de regeeringsdaden der ministers.

Op welke wijzen nu de kamer hare afkeuring of haar wantrouwen kunne uitspreken is moeilijk met juistheid op te geven; deze staatkundige verantwoordelijkheid schijnt (zoo als de Commissie van 17 Maart 1848 in haar rapport zeide) voor eene regeling bij de wet minder vatbaar, althans in bijzonderheden. Het heeft bij de behandeling in onze Tweede Kamer van de verschillende ontwerpen op de ministerieele ver-



antwoordelijkheid niet aan leden ontbroken, <sup>1)</sup> die eene regeling bij die wet van de staatkundige verantwoordelijkheid, althans in groote trekken begeerden, en niet te ontkennen is het, dat het gemis van zoodanige wet wel eens moeielijkheden heeft veroorzaakt; de wettigheid van sommige middelen door de Staten Generaal van tijd tot tijd aangewend om een ministerie tot heengaan te dringen, is meermalen in twijfel getrokken; dit is met name het geval met het afstemmen van eene begrooting om redenen daar buiten, en met de zoogenaamde gemotiveerde orde van den dag. De strijd over dit laatste punt in 1866 en 67 gevoerd, ligt nog versch in het geheugen. Zoodanige strijd zou niet mogelijk geweest zijn als eene wet hadde bestaan, gelijk die ook door DE BOSCH KEMPER wordt verlangd <sup>2)</sup>, regelende de wijze waarop de Staten Generaal de ministers ter verantwoording kunnen roepen.

Deze vrije beoordeeling van de handelingen der ministers door de vertegenwoordiging stelt de eerste trap der ministerieele verantwoordelijkheid dáár; zij treedt uit den aard der vóóral dáár in, waar het geldt een verschil van meening over het goede of wenschelijke eener zaak, of wel de verwijdering van een lichtvaardigen voor zijn taak niet berekenden, niet waakzamen minister; die verwijdering te bewerken is het voornaamste doel der ministerieele verantwoordelijkheid en dit doel kan in den regel door een votum van blaam <sup>3)</sup>,

1) Voornamelijk mr. F. A. VAN HALL.

2) Vergl. DE BOSCH KEMPER Handl. p. 377. vlgg. Ook DUIJMAER VAN TWIST zegt in zijn aangehaald artikel in de Bijdragen enz dat; hoewel zoodanige motiën niet zijn ongrondwettig, daarmede nog niet gezegd is dat niet voor de beide kamers eene regeling wenschelijk zou zijn, betreffende het doen van voorstellen of motiën en de beraadslaging daarover.

3) Een voorbeeld hiervan levert ons Engeland waar in 1865 de lord Kanselier Lord WESTBURY ten gevolge van eene over hem door het Lagerhuis uitgesproken berisping zijn ontslag moest nemen. De toedracht dezer zaak was de volgende: Een zekere LEONARD EDMUNDS bekleedde tegelijk 2 ambten; één bij de belastingen en één bij het Hoogerhuis. In de eerstgenoemde maakte hij zich aan ontrouw schuldig; in de laatstgenoemde betrekking viel niets op hem aan te merken. Door een onderzoek werd zijn ontrouw aan het licht gebracht; LEONARD



door een adres aan den Koning, door een enquête worden bereikt.

Geheel anders wordt de zaak, wanneer 'slands belang benadeeld is en de veiligheid des Rijks in gevaar wordt gebragt, wetten worden overtreden, particulieren onwettiglijk worden benadeeld door kwaadwillige of grovelijk nalatige ministers; in al die gevallen is de staatkundige verantwoordelijkheid niet voldoende; andere middelen worden dan

---

EDMUNDS beloofde het tekort te zullen aanzuiveren mits hem werd toegestaan zelf zijn ontslag te nemen, uit zijne beide betrekkingen en hem bovendien door het Huis der Lords een pensioen werd toegestaan; de Lord Kanselier wist dit ook inderdaad te bewerken, daar het Huis der Lords niet met zijne ontrouw bekend was. Toen deze later aan het licht kwam werd het pensioen ingetrokken, en de commissie uit het Hoogerhuis in wier handen deze zaak gesteld was verklaarde tevens dat zij zich niet konde vereenigen met de wijze waarop de Lord Kanselier zijn plicht had opgevat; ofschoon zij niet geloofde dat de minister door oneedle drijfveeren gehandeld had, had zijn plicht toch méegebracht het Hoogerhuis omtrent LEONARD EDMUNDS voldoende in te lichten. Kort daarop kwam, een andere zaak aan het licht evenzeer compromitterend voor den minister. Een ambtenaar van wangedrag beschuldigd werd aangemaand zoo spoedig mogelijk zijn ontslag te nemen en zijne rechten op pensioen te doen gelden: bij gebreke waarvan hij zou worden ontslagen. In diens plaats werd toen benoemd een vriend van den zoon van den lord Kanselier; nu was het bewezen dat die benoemde persoon een aanzienlijke som gelds aan den met schulden overladen zoon van den Lord Kanselier had gegeven en toegezegd ten einde dezen te bewegen, invloed op zijn vader uit te oefenen om hem te benoemen, van welke afspraak Lord WESTBURY evenwel niets afwist. Deze twee feiten zóó kort op elkaar volgende gaven aan de oppositie aanleiding, een votum voor te stellen waarbij den minister werd verweten, ofschoon een ieder erkende dat hij ter goeder trouw was: „a laxity of practice and a want of caution with regard to the public interest, in sanctioning the grant of retiring pensions to public officers against whom grave charges were pending.” Deze motie werd met eene geringe meerderheid aangenomen en den volgenden dag reeds maakte Lord PALMENSTON het ontslag van Lord WESTBURY bekend. Over deze geheele zaak, zie men het Annual Register 1865 p. 133 vlgg. Een dergelijk geval heeft zich in Frankrijk voorgedaan onder het ministerschap van GUIZOT in 1848. Een zekere PETIT kocht voor 30.000 fr. het ontslag van een referendaris bij de Rekenkamer, om zóódoende een opschuiving te weeg te brengen, en zelf geplaatst te worden. GUIZOT ontkende het feit niet, maar zeide, dat zulks ook onder vorige ministeries gebruikelijk was geweest; werd echter het voorstel aangenomen, waarbij zijn gedrag werd afgekeurd, hij zou zijn ontslag nemen. Dit voorstel werd evenwel verworpen. Vergel. DUPIN mémoires III: p. 412 vlgg.



vereischt om de kwade practijken der ministers tegen te gaan <sup>1)</sup>. Verspilt de minister 's lands gelden, overschrijdt hij de begrooting, verbindt hij den Staat onwettig, de schade die het land lijdt, moet dan op zijn vermogen kunnen worden verhaald <sup>2)</sup>; heeft een particulier door een onrechtmatige handeling des ministers schade geleden, de minister moet die schade vergoeden <sup>3)</sup>; maakt eindelijk een minister zich aan

1) Vergel. DE KERCHOVE op cit. p. 35 - 37: mais ces garanties quelque puissantes et efficaces qu'elles soient en un grand nombre de cas, sont insuffisantes dans les circonstances exceptionnelles qui signalent la vie politique des peuples. Le ministre peut mépriser l'opinion publique, qui se prononce contre lui, il peut ne tenir aucun compte du vote des chambres; le blâme infligé, le vœu émis peuvent être sans conséquence quand on se représente l'importance du but politique, que se propose le gouvernement.

Il faut donc donner pour auxiliaire à la responsabilité parlementaire, la responsabilité juridique ou judiciaire.

2) Het spreekt van zelf dat niet dan in de uiterste noodzakelijkheid, door de ministers gelden mogen worden uitgegeven boven de begrooting. Wanneer eene Kamer al te gemakkelijk is in het goedkeuren van boven de begrooting gedane uitgaven, gaan de waarborgen, die de min. verantwoordelijkheid aanbiedt, verloren. Een feit van dien aard heeft zich hier te lande voorgedaan, bij de zaak van de Bourbon, met wien de Reggering zonder toestemming der St. Gen. een contract aangegaan, om van hem mededeeling te bekomen van een geheim, tot constructie van percussiebommen. Vergl. hierover W. B. ALBARDA: Nederland en de Ministers 1850. Een ander voorbeeld van willekeurig overschrijding van de begrooting levert de wet van 1 Mei 1863 Stbl. N°. 45 waarbij eene uitgave wegens den reeds geschiedden aankoop eener schilderij ad. f 4000,— werd op de begrooting gebracht. Acht men echter het persoonlijk vermogen van den minister een onvoldoenden waarborg, dan zal men wel met den Heer ALBARDA moeten aannemen, dat na het] arrest van den Heer H. R. gewezen in de zaak met BOURBON, eene wetsbepaling noodig is, inhoudende: dat een minister den staat niet onwettig, d. i. boven de begrooting kan verbinden.

3) Verschil bestaat er over of bij ons een minister die een kon. besluit contrasigneert en door dat besluit een particulier onwettiglijk benadeelt, aansprakelijk is krachtens art. 1401 B. W. Sommigen bestrijden dit en zeggen dat de fctie, waardoor de minister verantwoordelijk wordt voor een *Koninklijk* besluit, heperkt moet blijven tot het staatsrecht en niet tot het burgerlijk recht mag worden uitgebreid. De minister is dus niet civiel aansprakelijk. Deze opinie is onder anderen verdedigd door GODEFROI Bijblad St. Ct. 1849 p. 524. Anderen redeneren aldus: door het contrasign des ministers wordt het besluit een daad van den minister zelve, voor welker gevolgen hij ook civiliter aansprakelijk wordt. LAGERMANS op cit. p. 35.



zeer ergerlijke handelingen in strijd met de wet of 's lands belang schuldig, dan moet hij kunnen worden gestraft. De wettigheid van zoodanige straf is onbetwistbaar <sup>1)</sup>).

Tot groot verschil van meening heeft echter de vraag aanleiding gegeven, welke nu eigenlijk de handelingen zijn die in een minister moeten worden strafbaar gesteld. Drie verschillende meeningen doen zich hier, naar het mij voorkomt gelden, welke ik achtereenvolgens zal trachten weêr te geven.

De eerste meening door BENJAMIN CONSTANT in zijn werkje: »de la responsabilité des ministres" voorgestaan komt hierop neêr: hij stelt zich met betrekking tot de verantwoordelijkheid deze vraag: op welke beantwoording inderdaad alles aankomt. *Porte-t'elle sur les actes illégaux, c'est à dire sur l'usurpation et l'exercice d'une puissance que la loi ne confère pas, ou ne porte-t'elle que sur le mauvais usage de la puissance que la loi confère et sur les actes qu'elle autorise?*

---

1) De wettigheid der straf wordt uitvoerig aangetoond door OSWALD DE KERCHOVE op cit. pag. 39 vlgg. Deze straf, zegt hij, is wettig, want zij is te gelykertijd *nécessaire, utile et intrinséquement juste.*

*Noodzakelijk* is zij volgens hen als tegenwicht tegen de onsehendbaarheid des Konings.

*Nuttig* „par les effets préventifs et réparateurs qu'elle produit."

D'abord il est incontestable que le fait d'avoir éventuellement à répondre devant les tribunaux, des actes qu'ils auront posés préviendra une foule d'abus de la part des ministres; l'avertissement légal suffira même le plus souvent à empêcher les violations de la Constitution. D'un autre côté l'application de la peine au ministre reconnu coupable, ajoutera encore à l'instruction et à l'intimidation du ministre.

„L'exemple protégera la Constitution pour l'avenir et en outre réparera le mal causé par l'infraction, en raffermissant l'autorité des lois ébranlés par le crime et en faisant renaître la sécurité publique.

*Rechtvaardig* is zij omdat de ministers terechtstaan voor hunne *eigene* daden. Door hunne onderteekening maken zij s' Konings daden tot de hunne. Bovendien „ils acceptent *librement* les fonctions ministérielles; ils sont *libres* de signer ou de ne pas signer les actes qui peuvent compromettre leur responsabilité.

Vergel. ook DUISMAER VAN TWIST, in de Bijdragen enz § 9.



Uitgaande nu van de zeer juiste stelling dat *commune delicten*, alle overtreding der gewone strafwetten, door de ministers gepleegd, buiten het begrip der ministericële verantwoordelijkheid vallen, m. a. w. dat een minister ze plegende als *privaat* persoon handelt, en dat de minister daarvoor dan ook aan de gewone strafwetten is onderworpen, leidt hij daaruit af dat *wetschennis* door den minister in zijne functie, hoe dan ook, gepleegd evenzeer buiten den kring der min. verantwoordelijkheid valt; want zegt hij, de minister, die de wet overtreedt houdt eo ipso op minister te zijn, zijn ministerieel ambt gaf hem slechts een *bepaalde, op de wet gegronde* bevoegdheid, en gaat hij die bevoegdheid te buiten dan handelt hij niet langer als minister, maar als particulier persoon. Zoo begreep men het ook in Engeland o. a. bij de schending der *habeas corpus*, zoo lang deze niet is geschorst; maakte een minister alsdan inbreuk op iemands vrijheid, dan werd hij niet als minister op aanklachte van het Lagerhuis vervolgd, maar als gewoon burger voor de gewone rechtbanken, op aanklachte van den benadeelden persoon. *Wetschennis* kan dus door *een minister* nooit worden begaan, en heeft dus met de verantwoordelijkheid niets te maken.

De verantwoordelijkheid omvat dus volgens B. C. alléén het misbruik maken, op verkeerde wijze aanwenden, van een den minister wettig toekomende of verleende bevoegdheid; b. v. om bij hetzelfde voorbeeld te blijven, is de *habeas corpus* geschorst en heeft de minister aldus werkelijk de bevoegdheid in zekere gevallen inbreuk op de persoonlijke vrijheid te maken, dan is hij bij de Vertegenwoordiging verantwoordelijk voor het gebruik door hem van deze hem verleende bevoegdheid gemaakt, en moet hij in geval hij die bevoegdheid mocht hebben misbruikt, door het Lagerhuis worden aangeklaagd. En zóó is het in alle andere gevallen waarin de minister zijne macht opzettelijk misbruikt of zich aan grove onvoorzichtigheid en andere fouten in zijn bestuur schuldig maakt.



Deze verantwoordelijkheid heeft in Engeland den grootsten omvang; de verschillende feiten waaraan een minister zich ten nadeele van het land of der persoonlijke vrijheid of van wat ook kan schuldig maken, en die vooraf ook moeilijk te omschrijven zijn, zijn niet afzonderlijk opgenoemd; het nullum delictum sine lege geldt hier allerminst; behalve de enkele gevallen van treason in het statuut van EDUARD III omschreven, is alles omvat in de woorden »high crimes and misdeemeanours,” woorden die, zooals BENJAMIN CONSTANT zegt noch den graad noch den aard van het misdrijf juist omschrijven; op die wijze kan een minister met een bill of attainder worden vervolgd omdat hij niet in het belang van het land gehandeld had, omdat hij b. v. — gelijk BLACKSTONE zegt — een schadelijk gekeurd tractaat had aangegaan. De reden van deze wijze van handelen was daarin gelegen »dat in Engeland de ministerieele verantwoordelijkheid dienen moest, om vaste geschrevene regels over de voorwaarden van de uitoefening der koninklijke macht te vervangen <sup>1)</sup>.” Dergelijke regels werden slechts stuksgewijze, nooit in een algemeene grondwet beschreven, want men steunde op de onbepaalde kracht der ministerieele verantwoordelijkheid, die voor alle gevallen waarborg genoeg scheen. Een algemeene geschrevene constitutie zou ook in Engeland ten gevolge hebben, dat die verantwoordelijkheid binnen de ware grenzen wierd besloten.

BENJAMIN CONSTANT nu — om tot dezen terug te keeren — hield het er voor, dat aan de op de min. verantwoordelijkheid betrekkelijke artikelen der Charte een even uitgebreide zin moest worden gehecht. »La trahison et la concussion” zegt hij, sont les deux seuls crimes qui soient dans la sphère de la responsabilité parce que ce sont les deux seuls par lesquels les ministres puissent prévariquer comme ministres, c'est à dire en mésusant du pouvoir, que la loi leur a transmis.”

---

1) THORBECKE Aanteekening op art. 75.



Trahison omvatte volgens hem : »la mauvaise direction des négociations à l'extérieur, l'introduction d'un système de formes judiciaires destructive de l'indépendance des juges ou jurés et toutes les autres mesures générales préjudiciaires à l'État.

»Concussion betref: le mauvais emploi des deniers publics.»

Evenwel — ik heb er reeds vroeger op gewezen — werd bij het proces der ministres van KAREL X het woord »trahison» in gansch anderen zin opgevat. In het Arrest door de Pairs geslagen lezen wij de volgende zinsneden :

»Considérant que par les ordonnances du 25 Juillet la Charte constitutionnelle de 1814, les lois électorales et celles, qui assuraient la liberté de la presse *ont été manifestement violées,*

»Considérant qu' il résulte des débats que A. J. A. M. PRINCE DE POLIGNAC etc. *responsables* aux termes de l'art. 13 de la charte ont contresigné ces ordonnances dont ils reconnaissaient eux-mêmes l'illégalité, et se sont efforcés d'en procurer l'exécution,

»Considérant que ces actes *constituent le crime de trahison* prévu par l'art. 56 de la Charte, déclare etc. *coupables de trahison.*»

Er is geen twijfel aan of volgens de leer van B. CONSTANT hadden de ministers van KAREL X niet als ministers, maar als gewone burgers voor de gewone rechtbanken moeten terechtstaan, en waren de gewone strafwetten op hen toepasselijk. »Quand l'atteinte, que le ministre porte à la liberté est illégale, il rentre dans la classe des *autres coupables* et doit être *poursuivi et puni comme eux.*»

Sommigen hebben beweerd dat door eene zoo weinig omschrevene en zoo uitgestrekte verantwoordelijkheid als die, welke in Engeland geldt en welke door BENJAMIN CONSTANT ook voor Frankrijk werd voorgestaan <sup>1)</sup>, de ministers in een exceptionnel ongunstigen toestand verkeeren. BENJAMIN CONSTANT

<sup>1)</sup> Het schijnt in de bedoeling van VAN HOGENDORP gelegen te hebben, dit Engelsche systeem ook bij ons te lande in te voeren. (Vergel. zijne schets eener grondwet.)



houdt het er voor, dat dit willekeurige ligt in den aard der zaak zelve. Niet alleen wordt de gestrengheid door de plechtige vormen, het verheven standpunt der rechters en de gematigdheid der straf (zooals hij die nl. wenscht) verminderd, maar ook wordt er door voorkomen, dat men tot gewelddadige middelen buiten de wet om zijne toevlucht neme, om schuldige ministers onschadelijk te maken. »En ne dirigeant contre les ministres que des lois précises, vous les dérobez de fait à toutes les lois; on ne les jugera plus d'après vos dispositions minutieuses et inapplicables, on sévira contre eux d'après les inquiétudes, qu'ils auront causées, le mal qu'ils auront fait et le degré de ressentiment qui en sera la suite.»

Ten slotte beroept hij zich op het voorbeeld van Engeland, waar het arbitraire in de theorie, in de practijk toch niet tot misbruik heeft aanleiding gegeven, althans in de laatste twee eeuwen, immers van 1688 tot 1813, (en wij kunnen er bij voegen tot 1873) zijn van zóó vele ministers aan die onbepaalde verantwoordelijkheid onderworpen, zeer weinigen vervolgd, en slechts een zeer enkele is — en dan nog tot een zeer geringe straf — veroordeeld <sup>1)</sup>. De eenige minister die zijn straf heeft ondergaan was Lord MACCLESFIELD, wiens boete door den Koning geschonken werd aan de door dien minister benadeelde personen.

In Engeland kan men dus niet zeggen dat dit stelsel verkeerd gewerkt heeft. Integendeel, de voordeelen aan het

1) THOMAS, Hertog van Leeds in 1695 van omkoopning aangeklaagd zijnde werd de vervolging in 1701 opgegeven. De Graven van PORTLAND en OXFORD en de Lords SOMMERS en HALIFAX wegens high-crimes and misdemeanours in 1701 aangeklaagd, werden vrijgesproken. BOLINGBROKE in 1715 van hoogverraad aangeklaagd vluchtte naar Frankrijk en werd bij verstek veroordeeld, maar 10 jaren later begenadigd. ORMOND werd evenzeer veroordeeld. De aanklacht tegelijk met de overige tegen STRAFFORD ingebracht werd niet verder vervolgd; en OXFORD werd van dezelfde aanklacht vrijgesproken.

Graaf VAN MACCLESFIELD van ontrouw en omkoopbaarheid beticht werd tot een boete van £ 30,000 en verlies zijner waardigheid veroordeeld. Lord HASTINGS van onderdrukking en Lord MELVILLE, van high-crimes and misdemeanours aangeklaagd werden beide vrijgesproken.



stelsel verbonden, vielen zóó zeer in het oog, dat dat stelsel reeds in de vorige eeuw, door meer dan één Nederlandsch schrijver over staatsrecht aan andere landen ten voorbeeld werd gesteld, en ter navolging aangeprezen.

Ik behoef hier slechts te verwijzen naar hetgeen hieromtrent voorkomt in de zoogen. »schuitem- en jagtpraatjes,” en in het Politiek Vertoog van den Hoogleraar R. M. VAN GOENS. In het eerstgenoemde geschrift werd onder de voordceelen der Engelsche Constitutie opgenoemd dat in Engeland »de Konink niet dat gevaar liep als andere Souvereinen en groote Heeren, om door vleijers en ondeugende hovelingen verraden en bedrogen te worden, nadien zijn ministers geëxponeert zijn om over hoog verraad en hoog misbedrijf, wegens het geeven van kwade raad aan den Konink aangeklaagt en terecht gestelt te worden.” En VAN GOENS zegt dat eene oppositie als in het Engelsche Parlement strekte »om de ministers ten uiterste oplettend en voorzichtig te maken, en alle hunne voorstellen en mesures ten nauwkeurigsten uittepluisen en te ziften, zonder het minste gevaar voor de Constitutie zelve.”

Geheel tegenovergesteld aan de theorie van BENJAMIN CONSTANT is die, welke door ROBERT MOHL is verdedigd geworden en welke vooral in Duitschland is toegepast <sup>1)</sup>. De kring waar binnen MOHL de ministerieele verantwoordelijkheid beperkt is zóó eng als die van genen veel omvattend is. Even als de Commissie van 1831 bij ons te lande, uitgaande van de stelling dat de ministerieele verantwoordelijkheid enkel ten doel heeft de staatsregelingen tegen mogelijke inbreuken er op van de zijde der Regeering te beschermen <sup>2)</sup>, beperkt

1) Vergel. KLÜBER: Öffentliches Recht des Deutschen Bundes, Frankfurt a/M 1831 p. 488 vlgg. waar de grondwetten der verschillende staten zijn aangehaald welke dit stelsel huldigen.

2) Zoo als men zich herinnert ging het rapport der commissie van 30 Januari 1831 juist van dezelfde — eenigzins bekrompene — veronderstelling uit.

Zie boven blz 44.



bij de gevallen, waarin zij tot straf aanleiding kan geven, enkel en alléén tot *schending der Grondwet*. Hij wenscht deze onverschillig of ze van belang is of niet, strafbaar te zien gesteld, in 'talgemeen zonder nadere omschrijving en specialisering van gevallen, want deze — gesteld dat ze mogelijk ware, zou licht straffeloosheid ten gevolge kunnen hebben <sup>1)</sup>, en onverschillig ook of ze door den minister als privaat persoon dan wel in de uitoefening zijner functien is gepleegd <sup>1)</sup>.

Vervolgens onderzoekt hij welke wettelijke bepalingen tot de staatsregeling kunnen geacht worden te behooren. In de meeste staten waar een geschreven constitutie bestaat, is dit natuurlijk niet moeilijk te beantwoorden, 1<sup>o</sup>. nl. al wat de Grondwet bevat; het eenige wat opmerking verdient is, dat in dit geval daartoe ook behooren die organieke wetten welke aan eene grondwettige bepaling uitvoering geven, en die kunnen geacht worden zelve deel van de Grondwet uit te maken; het bewijs dat de bepalingen van zoodanige wetten inderdaad tot de staatsregeling behooren, dient echter altijd te worden geleverd, welk bewijs bij een in de Grondwet <sup>2)</sup> zelve geschrevene bepaling natuurlijk overbodig is. In staten die — gelijk Engeland — geen geschrevene constitutie bezitten is het natuurlijk moeilijker te bepalen wat al of niet tot de staatsregeling behoort. Hij brengt daartoe alle bepalingen handelende over den grond en het doel van den staat en die rechten welke aan de Regeering zijn toegekend als middelen om dat doel te bereiken; verder de rechten welke den burgers zijn toegekend, 't zij dat deze vervat zijn in eene uitdrukkelijke verklaring der rechten van den mensch, of wel dat zij zich afzonderlijk, in verschillende wetten verspreid bevinden, en al wat strekt om de uitoefening dier rechten mogelijk te maken en te beschermen; ten slotte die instellingen, welke

---

1) R. MOHL op. cit. p. 135.

2) Dezelfde p. 142



strekken tot het instandhouden van grondwettige bepalingen, waartoe hij o. a. rekent een staatsgerechtshof en verdragen met buitenlandsche mogendheden <sup>1)</sup>).

Het begrip van schending der Grondwet, als vereischte der strafbaarheid wordt door R. MOHL streng vastgehouden, zóó zelfs dat hij een vervolging van een minister ter oorzaak der overtreding van een *gewone* wet in den regel ondoelmatig acht, »omdat daardoor eensdeels te vele processen van dezen aard zouden plaats vinden, wat de afschrikkende kracht der geheele strafbedreiging zou verminderen, en omdat van den anderen kant de »nimbus verloren zou gaan, waarin de Grondwet als iets bijzonder heiligs is gehuld.»

Maar nog sterker dan tegen dit denkbeeld, verzet hij zich tegen dat van BENJAMIN CONSTANT, om een minister ter oorzaak van de benadeeling der belangen van den staat in rechten te betrekken; hij wil dus juist datgene *niet* wat B. CONSTANT *alléén* wil. Ter verdediging dezer meening voert hij aan dat het zeer wel mogelijk is met nauwkeurigheid te bepalen of een recht al of niet is geschonden; eene bepaalde straf kan in zulk een geval worden bedreigd; de toerekenbaarheid en de verzachtende omstandigheden, die zich kunnen voordoen, zijn quaesties die sinds lang rijpelijk zijn onderzocht en aan vaste regels gebonden; het is dus zeer mogelijk in dit geval een formeel en materieel gerechtvaardigd oordeel te vellen. Niet alzoo wanneer een minister den lande schade heeft berokkend; het oordeel over het al of niet schadelijke eener handeling, kan al naarmate van het verschillend standpunt waarop men zich stelt geheel verschillend uitvallen; het hangt louter af van ieders subjective opinie; een algemeen aangenomen maatstaf ter beslissing afdoende is hier niet voorhanden, bovendien kunnen de gevolgen der handelingen te zeer van allerlei toevallige omstandigheden van buiten afhangen, en zal dus eene zelfde handeling soms

1) R. MOHL op. cit. p. 143 vlgg.



wel, soms niet tot straf aanleiding geven, al naarmate van het resultaat; ook de graad van toerekenbaarheid is hier moeilijk te bepalen, want de meerdere of mindere mate van speciale kennis, genialiteit of gering verstand, ervaring of onbedrevenheid, kunnen hier zóóveel invloed hebben, dat men ter zake van ééne en dezelfde handeling tegen den één eene zware beschuldiging zal moeten inbrengen, terwijl men den anderen geheel vrij zal moeten spreken. Er blijven — zegt MOHL — voldoende middelen over, door welke de Ver- tegenwoordiging, het ontslag van een onbekwamen, lichtzinnigen of gewetenloozen minister kan verkrijgen. Ten slotte zij nog vermeld dat ook de poging tot wetschennis door MOHL strafbaar wordt geacht overeenkomstig de regels van het gewone strafrecht; deze strafbaarheid der poging is hier te meer noodzakelijk, daar grove inbreuken op de Staatsregeling, juist meestal straffeloos zullen blijven als ze geheel en al zijn volvoerd. MOHL resumeert zijne theorie aldus <sup>1)</sup>: »Onderwerpen van eene aanklacht ter zake der ministerieele verantwoordelijkheid kunnen zijn: alle inbreuken, 't zij op de geheele Grondwet, 't zij op een enkele harer bepalingen door een minister óf in functie, óf als privaat persoon gepleegd, of die door hem — niettegenstaande hij dit had kunnen en moeten doen, niet zijn verhinderd, onverschillig of ze het gevolg zijn van een daad of van een verzuim, of ze zijn volbracht of ook slechts gepoogd, onverschillig ook of iemands recht er, al of niet door is gekrenkt.»

Na deze, naar ik hoop, niet al te oppervlakkige uiteenzetting der twee uiterste op dit punt betrekking hebbende meeningen, ga ik thans over tot de beschouwing eener tus- schen deze beide in liggende; ik wensch daarbij te onder- zoeken in hoeverre het mogelijk schijnt de beide vorige tot een zekere hoogte te vereenigen, in hoeverre dit door

---

1) R. MOHL op. cit. p. 159.



enkele schrijvers over staatsrecht en staatslieden, en in sommige constitutiën, wetten en ontwerpen inderdaad geschied zij.

Buiten het begrip der ministerieele verantwoordelijkheid vallen — gelijk we boven reeds zagen — zooals ook iedereen toestemt <sup>1)</sup>, de zoogenaamde commune delicten, ofschoon te dier zake soms de ministers uit anderen hoofde ook aan een afzonderlijke rechtspleging zijn onderworpen <sup>2)</sup>. Er blijven alzoo als tot de sfeer der ministerieele verantwoordelijkheid behoorend slechts die delicten over, welke alléén door een minister in zijne qualiteit handelende en door niemand anders kunnen worden begaan; die misdrijven om welke te kunnen begaan, *men minister moet zijn*. Dit is o. a. ook de meening van OSWALD DE KERCHOVE <sup>3)</sup>: »Nous pouvons donc conclure en disant que la loi organisant la responsabilité ministérielle ne doit régler que les faits punissables, *uniquement à cause de la qualité du délinquant, et des devoirs particuliers, que la loi lui impose*; toutes les autres infractions commises par les ministres tombent sous l'application du Code Pénal <sup>4)</sup>.

1) Vergl. LAGEMANS op et. p. 46.

2) Dit is het geval o. a. in art 177 onzer Grondwet v. 1815, in art. 61 der Prauszische Verfassungsurkunde, bepalende dat een minister zich schuldig makende aan Bestechung en Verrath bij de gewone strafwetten voorzien, evenzeer door ééne der Kamers aangeklaagd en door het »Oberste Gerichtshof in vereinigten Senaten» geoordeeld moet worden.

In art. 90 § 2 Const. Belge wordt de zaak aan den gewonen wetgever overgelaten, die in de wet van 1865 bepaald heeft dat ministers ook wegens commune delicten door de Kamer vervolgd, en door het Hof van cassatie geoordeeld moeten worden.

3) O. DE KERCHOVE op. cit. p. 86.

4) De vraag komt hier te pas hoe het staat met de misdrijven voorzien bij art. 114 C. P., zoo ze namelijk door de ministers gepleegd worden?

Daarover handelde art. 115 C. P. doch dit artikel is zoowel in Frankrijk als bij ons te lande niet meer van toepassing; bij ons is het dat zelfs nooit geweest; in Frankrijk zijn de misdrijven van art. 114 alléén dan strafbaar als ze trahison daarstellen. (Vergel. CRAUVEAU en HÉLIE n<sup>o</sup>. 1306) Art. 114 heeft nooit betrekking gehad op ministers en hoe algemeen het ook luidt, kan het eenig en alleen omdat toevalligerwijze art. 115 bij ons altijd buiten werking heeft moeten blijven, bij ons niet in strijd met zijne oorspronkelijke bedoeling, op ministers



Geen ander doel stelt LAGEMANS aan de instelling der ministerieele verantwoordelijkheid, waar hij zegt <sup>1)</sup>: »De ministerieele verantwoordelijkheid is bestemd het staatsorganisme te waarborgen tegen kwade praktijken dier ambtenaren, welke het roer van den Staat in handen hebben en alzoo *in die betrekking meer dan ooit in de gelegenheid zijn om de Staatsregeling en wetten te schenden, om de daarbij, hetzij aan de verschillende staatsmachten, hetzij aan de individuen in den Staat toegekende rechten te verkorten en om het staatsbelang door trouweloosheid in de waagschaal te stellen.*»

Behoort nu tot deze misdrijven, tot welke vooral ook ministers meer dan anderen in staat zijn: schending der Grondwet en der wetten van den Staat? BENJAMIN CONSTANT die

---

toegepast worden. De misdrijven van 114 C. P. zijn dus m. i. wanneer ze door ministers worden gepleegd, niet strafbaar ten zij in de wet op de ministerieele verantwoordelijkheid zulks worde bepaald. Dit is bij ons dan ook geschied in art. 3. sub 1<sup>a</sup> d. der wet van 1855; zoodanige bepaling is geenszins overbodig te achten. Men denke b. v. aan het proces SANDON, (te vinden bij TAXILE DELORD: Hist: du second Empire T. IV. p 20 volg.) SANDON een advocaat wien ten behoeve van den minister BILLAULT eenige voor dezen minister hoogst compromitterende stukken ontfutseld waren, eischt die terug; 15 malen werd hij in hechtenis genomen en telkens nadat men hem had doen beloven zijn eisch niet door te zetten weder ontslagen; eindelijk bij den Senaat een verzoekschrift hebbende ingediend om den minister BILLAULT te mogen vervolgen, werd hij wegens »monomanie raisonneuse» in een krankzinnigengesticht opgesloten. Na den dood van BILLAULT werd hij op vrije voeten gesteld en werd hem om schandaal te voorkomen 10,000 fr. schadevergoeding toegekend.

Mag men aan geruchten geloof hechten dan zou zich ten opzichte van een zekeren P. JANSSEN omstreeks 1848 hier te lande een dergelijk geval hebben voorgedaan; deze zou nl. zonder wettige redenen 19 maanden in het huis van arrest te Rotterdam hebben doorgebracht. Vergel. Eene geschiedkundige bijdrage van R. L. VAN ANDRINGA DE KAMPENAER 's Hage 1852.

Zoodanige delicten behooren evenwel volgens hunne natuur, eigenlijk niet tot de sfeer der ministerieele verantwoordelijkheid. Eenvoudiger ware het m. i. zoo enkel de 2<sup>e</sup> alinea van art. 114 C. P. werd afgeschaft; dan zoude, wegens de daarin opgenoemde feiten strafbaar zijn, zoowel de minister die er bevel toe had gegeven, als de ambtenaar, die het bevel had uitgevoerd; nl. deze laatste volgens art. 114 C. P. en de minister volgens art. 60 C. P. als medeplichtige.

1) LAGEMANS op. cit. p. 45.



dit, zooals we zagen, ontkent, staat in deze meening nagenoeg alléén. Zijne bewering dat een minister die de wet schendt, niet als minister, maar als privaat persoon handelt, is eene spitsvondigheid die niet opgaat; een onwettig besluit onderteekende, aan zijne ondergeschikte onwettige bevelen gevende, met geweld onwettige maatregelen doende uitvoeren, handelt hij wel degelijk als minister; hij doet dan, wat alléén een minister en geen ander kan doen, wat hij als hij geen minister geweest ware, onmogelijk had kunnen verrichten <sup>1)</sup>).

In bijna alle constituties en wetten regelende de ministerieele verantwoordelijkheid, is dan ook schending der Grondwet of der andere wetten <sup>2)</sup> bepaaldelijk tot de gevallen gebracht, waarin een minister verantwoordelijk is. Dit blijkt uit den vroeger aangehaalden text der constituties van 1791 en 1793 van 't jaar VIII van het Senatus Consult van 28 Floreal van 't jaar XII, van de acte additionnel aux constitutions de l'Empire van 22 April 1815 <sup>3)</sup>, van art. 6 van het ontwerp BÉRENGER ter uitvoering der voorschriften der Charte, van art. 61 der preusz. Verf. Urkunde, van de verschillende wetsontwerpen tot uitvoering van de artt. 53 en 73 onzer Grondwet en eindelijk van onze wet van 22 April 1855 zelve.

Het staat dus, dunkt mij, vast, dat strafbedreiging tegen schending der Grondwet of der andere wetten niet mag ontbreken in eene wet, die de ministerieele verantwoordelijkheid regelt.

Moeilijker dan van de voorafgaande valt de beantwoording der vraag of men aan R. MOHL evenzeer moge toegeven, dat het slecht gebruiken door een minister van de hem wettig toekomende macht, dezen *niet* aan straf mag blootstellen, of

1) Vergel. DE KIRCHOVE op cit. p. 24.

2) R. MOHL staat in zijne meening dat schending der gewone wetten niet strafbaar moet zijn nagenoeg alléén. Behalve in de preuszische Verfassungsurkunde, die alléen van „Verfassungsverletzung” spreekt, stellen andere constituties ook schending der gewone wetten in den minister strafbaar.

3) Art. 39 van deze acte luidt: „Les ministres sont responsables des actes du gouvernement signés par eux, *ainsi que de l'exécution des lois.*”



niet veeleer op *dit* punt de leer van BENJAMIN CONSTANT de ware zij?

Het gewicht van de bedenkingen door R. MOHL aangevoerd <sup>1)</sup> tegen het straffen van een minister ter zake van het misbruiken van zijn gezach, kan niet worden ontkend; toch zijn velen van oordeel, dat buiten het geval van wet-schennis, een minister ook wegens aan den Staat toegebracht nadeel of wegens enkele andere ernstige feiten moet kunnen worden gestraft, als zijnde dit, zoo al niet het eenige, dan toch een in vele omstandigheden niet te versmaden middel, om mogelijk misbruik van gezach van de zijde der regeering te voorkomen.

Zeer zeker ook de politieke verantwoordelijkheid geeft middelen aan de hand om eenen roekeloozen, nalatigen of kwaadwilligen minister onschadlijk te maken, en men kan het den heer GROEN VAN PRINSTERER toegeven dat hiertoe — althans meermalen — »slechts veerkracht bij de Staten Generaal en bij de natie wordt vereischt <sup>2)</sup>», maar toch behoeft men niet zóó ver te gaan van met R. MOHL het er voor te houden, dat deze politieke verantwoordelijkheid *in alle* mogelijke gevallen toereikende is om een minister het misbruiken van zijne waardigheid te beletten. Het valt vooreerst in het oog, dat het vooruitzicht om voor onpartijdige rechters terecht te moeten staan en van gestraft te zullen worden, zeer zeker meer afschrikkende kracht heeft dan dat om tengevolge van een votum van wantrouwen in het ergste geval zijn plaats voor een ander te moeten ruimen; dit laatste toch is even goed het lot geweest van bekwame en rechtschapen staatslieden <sup>3)</sup>, en zeer dikwerf zou de minister om den op

1) Zie boven blz. 64 volg.

2) Woorden door GROEN VAN PRINSTERER gesproken in de zitting der 2e Kamer van 22 Mei 1849.

3) Een voorbeeld van zulk een poging om op een eerlijken en bekwamen minister een „blâme moral” te werpen vinden wij in het voorstel van den heer SALVERTE (30 Januari 1832) tegen den gewezen minister van Financien Baron



hem geworpen blaam uit te wisschen zich kunnen beroepen op de (’t zij dan wezenlijke of voorgewende) partijdigheid zijner beoordeelaars; iets wat van zelfs onmogelijk is wanneer hij voor onpartijdige en onafhankelijke rechters terecht staat <sup>1)</sup>.

De noodige onpartijdigheid zal men niet altijd bij de volksvertegenwoordiging aantreffen, en in ieder geval is deze, zoo als DUPIN bij zijne verdediging van den Baron Louis zeide, altijd tegelijk beschuldiger en rechter.

Bovendien lijden alle middelen, die aan de vertegenwoordiging ten dienste staan, aan het euvel, dat ze zijn óf te zwak om op een hardnekkigen minister invloed te hebben, óf te kras, zoodat het land er schade door zou kunnen lijden. Ten betooge van het eerste alternatief maak ik de woorden van DE KERCHOVE tot de mijne waar hij zegt: »Mais ces garanties (nl. die welke de publieke opinie en de parlementaire verantwoordelijkheid aanbieden) quelque puissantes quelque efficaces qu’elles soient dans le plus grand nombre

---

LOUIS. Onder diens voorganger LAFITTE was een betaalmcester aangesteld, van wien men, omdat de borgtocht toch te gering zou zijn in verhouding tot de sommen die hij onder zich had, in ’t geheel geen borgtocht gevorderd had. Dit bleef zoo voortduren onder den Minister Louis toen op eens de betaalmcester verdween fres. 800.000 medenemende. Onmiddellijk werd dit feit door de oppositie aangegrepen, een enquête werd ingesteld, en na afloop van deze werd tegen den minister die inmiddels was afgetreden een votum van blaam voorgesteld. Dit voorstel werd bestreden door DUPIN: 1°. op grond dat de Kamer wel het recht had een beschuldiging tegen een minister intebrengen, maar niet om hem zelve te oordeelen; 2°. op grond dat de minister zich zelve niet kon verdedigen, wat toch door de billijkheid gevorderd werd. Ten gevolge van deze bestrijding trok de heer SALVETTE zijn voorstel in. DUPIN Mémoires: T. II. p. 542 volg.

1) Mij dankt dat ook ten aanzien der ministers geldt wat HENRION DE PANSEY (de l’*autorité judiciaire en France* p. 534.) zeide ten aanzien van de agenten der uitvoerende macht in ’t algemeen: „La destitution est le maximum des peines que l’administration peut prononcer, les motifs en sont inconnus au public et souvent même à celui qu’elle frappe. Quelque juste qu’elle soit on peut donc toujours la présenter comme l’ouvrage de la prévention ou de la calomnie, et c’est ce que ne manque jamais de faire le fonctionnaire déstitué. Les procédés judiciaires ont bien une autre solennité. La Société tout entière concourt en quelque sorte à ces grands actes de la puissance publique; il ne reste après que le jugement est rendu, aucun moyen d’échapper à la fétrissure qu’il imprime.



des cas, sont néanmoins insuffisantes dans les circonstances exceptionnelles qui signalent la vie politique des peuples. Le ministre peut mépriser l'opinion publique qui se prononce contre lui, il peut ne tenir aucun compte du vote hostile des chambres, le blâme infligé, le voeu émis peuvent être sans conséquence. Zijn nu deze middelen onvoldoende, en zou men derhalve ten slotte — en dit is het andere alternatief — zijne toevlucht moeten nemen tot het verwerpen van begrotingen en wetsvoorstellen van de regeering uitgaande om redenen daar buiten, of tot het weigeren van belastingen, dan rijst de vraag, of het aanwenden van dergelijke middelen alleen om een minister tot heengaan te dwingen niet uiterst bedenkelijk kan worden geacht en of daaruit geen stremming in den gang der zaken kan ontstaan? Is het zoo onjuist wat de heer VAN HALL in de kamerzitting van 21 Mei 1849 zeide, dat men aldus handelende »om een minister te dwingen het arme vaderland zou treffen»? Zulke uiterste middelen worden door THORBECKE afgekeurd waar hij in zijne aantekening op art. 77 zegt: »Welk gevolg kan de verantwoording aan de Staten Generaal hebben, zoo zij niet voldeed?

»Dat de meerderheid der eene of andere kamer den minister, die gerechtelijk niet vervolgbaar is, als in den parlementairen ban doe? alle voorstellen zijn departement aangaande afwijze? Het middel, hoe gewoon in Engeland en Frankrijk, ware even onrechtvaardig als het doel. Men stelt dan willekeur tegenover willekeur en wreekt een *persoonlijk* onrecht op de zaak, en doet inbreuk op de constitutionnele vrijheid der Kroon.”<sup>1)</sup> In ieder geval moet men de verwerping der begrotingen om redenen daar buiten met DE KERCHOVE houden

---

1) Reeds in de zitting der 2e kamer van 17 Juni 1845 bij de behandeling der 2 jarige begrooting had THORBECKE in denzelfden geest gesproken. Er was gezegd: „Verlangt gij ernstig hervorming, weigering der begrooting is de eenige weg.” De redevoering van TH. was een doorlopende bestrijding van dit denkbeeld; hij wilde niet „dat de aangevraagde sommen zouden worden geweigerd, alléén omdat het gouvernement geen staats hervorming wilde.” Parlem. Redev. I, 115 vlgg.



voor »une véritable calamité publique” een aller uiterst middel welks aanwending men zoo veel mogelijk moet trachten tegen te gaan en te voorkomen.<sup>1)</sup>

Zijn dus deze middelen die onder het bereik vallen der Vertegenwoordiging ons óf onvoldoende óf bepaald onraadzaam gebleken, dan is het duidelijk dat een andere uitweg moet worden gezocht; want — zegt terecht BENJAMIN CONSTANT — »un ministre peut faire tant de mal *sans s'écarter de la lettre d'aucune loi positive*,<sup>2)</sup> que si vous ne préparez pas des moyens constitutionnels de réprimer ce mal et de punir ou d'éloigner les coupables, la nécessité fera trouver ces moyens hors de la Constitution.” Die uitweg, de cenig mogelijke wordt ons geboden in de bedreiging van straf tegen den minister, die zijn plicht vergeet, zijn ambt misbruikt; zoodanige strafbedreiging is door haar afschrikkende kracht niet alléén preventief nuttig maar bij gebreke van andere evenzeer voldoende middelen, bepaald noodzakelijk te achten.

Men denke bij het misbruik dat een minister ten aanzien van bizondere personen bij ons van zijne macht kan maken, bv. aan art. 169 onzer Grondwet, aan art. 23, 43, 45, 46, 47 en andere van het Reg. Regl. voor N. I., welke laatste artt. aan den Gouverneur Generaal, die ten aanzien der verantwoordelijkheid (voor zooverre hij nl. niet op bevel, machtiging of in afwachting van nadere goedkeuring van het opperbestuur handelt), met de ministers gelijk gesteld behoort te worden<sup>3)</sup>, zulk eene uitgestrekte, zij het ook hoogst noodzakelijke, macht verleen.

1) Van dezelfde meening zijn nog R. MOHL op cit. p. 12. LAGEMANS op cit. p. 31. DE KERCHOVE op. cit. p. 119 volg.

2) Vergel. HENRION DE PANSEY op cit. p. 528.

»Il y a dans l'exercice du commandement militaire et du pouvoir administratif un certain arbitraire que les circonstances justifient toutes les fois qu'elles le rendent nécessaire, mais l'abus est si voisin de l'usage, que la société serait exposée aux plus grands dangers, si ceux qui, par la nature de leur fonction, sont autorisés à s'écarter quelquefois des règles établies, ne voyaient pas continuellement la glaive des lois suspendue sur leur tête.”

3) Vergel. DUYMAER v. TWIST in de Bijdragen t. a. p. § 8 in f.



Indertijd heeft de heer VAN WOUDRICHEM VAN VLIET tegen den Gouverneur Generaal een klacht ingediend, omdat deze 1<sup>o</sup>. aan alle rechterlijke collegiën op Java verboden had recht te spreken in eene burgerlijke actie door den heer v. W. v. V. tegen de Javasche bank ingesteld; 2<sup>o</sup>. wegens willekeurige en onwettige inhechtenisneming en uitzetting van hem uit N. I. Het Hoog Gerechtshof van N. I. heeft daarop beslist: »dat de Gouverneur Generaal had gehandeld *binnen de grenzen der bevoegdheid* hem bij het toenmalige Reg. Reglement toegekend, zonder evenwel te beslissen of te onderzoeken, of de Gouv. Gen. ten aanzien van den heer v. W. v. V. *terecht* had gebruik gemaakt van de bevoegdheid hem bij art. 24 Reg. Regl. toegekend.»

De vraag is dus niet ongepast, welken waarborg zou de heer v. W. v. V. hebben gehad tegen willekeur, ingeval werkelijk (wat ik thans in 't midden laat) zijne uitzetting ten onrechte had plaats gehad, zoo de ministerieele verantwoordelijkheid hierin niet voorziet?

Geheel in overeenstemming met het resultaat, waartoe ik zoo juist gekomen ben, zijn de bepalingen in vele staatsregelingen of speciale wetten op dit stuk vervat; in vele derzelve zijn behalve schending der staatsregeling zelve of der andere wetten, nog in meerdere of mindere mate onderscheidene andere feiten onder allerlei benamingen strafbaar gesteld.

Zoo bv. in Frankrijk, volgens de Constitutie van 1791 waren de ministers verantwoordelijk: *de tous les délits commis contre la sûreté nationale*, de tout attentat à la propriété et la liberté individuelle, *de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département.*

De Constitutie van 't jaar III stelde het *directoire* verantwoordelijk voor trahisen, dilapidation et attentat contre la sûreté intérieure du pays.

Art. 41 der acte additionnel aux constitutions de l'Empire van 1815, hield in: qu'un ministre peut être accusé pour avoir compromis la sûreté et l'honneur de la nation,



De Charte stelde de ministers verantwoordelijk voor trahison en concussion, waarbij die van 1830 nog prévarication voegde; welke woorden blijkens de uitlegging door verschillende wetsontwerpen er aan gegeven, veel meer dan grondwet- en wetschennis omvatten.

Niet anders dan in Frankrijk is het in Pruisen gesteld, waar art. 61 der Verfassungsurkunde in een minister ook Bestechung en Verrath strafbaar stelt.

Van Engeland waar de »high crimes and misdemeanours» nagenoeg alles omvatten, spreek ik thans niet eens.

Andere constituties zooals bv. de Belgische en, gelijk ik later hoop aan te toonen, ook de onze van 1848 bepalen, gansch algemeen dat de ministers verantwoordelijk zijn en ter zake dier verantwoordelijkheid kunnen worden gestraft, maar laten aan den wetgever over de gevallen te bepalen waarin dat zal kunnen geschieden, waarbij dient opgemerkt dat zoo als we reeds vroeger zagen, in afwachting dier wet in België de Kamer een *onbepaald vermogen* heeft om een minister aan te klagen wegens iedere denkbare verkeerde handeling, dus ook wegens benadeeling van 'sland belangen, verspilling van 'slands penningen, enz.

Alle deze bepalingen gaan dus van de onderstelling uit dat er vrij wat misdaden door een minister kunnen worden begaan, zonder dat hij juist eene wet schendt, die evenzeer zoo niet met meer recht verdienen te worden gestraft, als de schending van de een of andere, mogelijk wel geheel onverschillige bepaling eener Grondwet of gewone wet.

De vraag welke handelingen der ministers onder het bereik der strafrechtelijke ministerieele verantwoordelijkheid vallen, aarzel ik dan ook niet met HELLO <sup>1)</sup> aldus te beantwoorden:  
 »*La responsabilité comprend tous les actes de leurs fonctions, sans distinction de ceux qui portent à la fois la signature du prince et le contreseing d'un ministre, et de ceux qui émanent du ministre seul,*

1) HELLO. op. cit. p. 235 volg.



sans distinction des actes écrits et de ceux qui ne le sont pas.

Non seulement la responsabilité comprend tous les actes mais encore des faits auxquels la dénomination d'actes n'est pas applicable dans sa rigueur logique, comme les omissions."

Thans doet zich echter eene gewichtige vraag voor: Is het mogelijk en wenschelijk alle de verschillende gevallen waarin wetschennis of benadeeling van 'slands belangen of misbruik van gezach tot straf aanleiding kunnen geven in de wet afzonderlijk op te nocmen?

Men herinnert zich dat juist deze moeilijkheid om te bepalen wanneer en in welk geval er nadeel is ontstaan voor het Rijk, een der voornaamste gronden was waarop R. MOHL zich verklaarde tegen straf ter oorzake van benadeeling.

Die moeilijkheid om de feiten te specialiseren waarvoor ministers strafbaar moeten zijn, wordt ook door THORBECKE erkend in zijne aantekening op de artt. 175 en 176. »Geene strafwet ter wereld kan de feiten voor welke ministers gerechtelijk worden aangesproken, opsommen of het wijde begrip der ministerieele verantwoordelijk ontleden <sup>1)</sup>. Hoe meer bizondere vormen van ministerieel misdrijf de wet optelde des te onvollediger zou zij wezen <sup>2)</sup>."

Geheel hiermeê stemt overeen BENJAMIN CONSTANT <sup>3)</sup>. »On voit combien sera toujours illusoire toute tentative de rédiger sur la responsabilité une loi précise et détaillée, comme doivent l'être les lois criminelles. Si chacune des manières de nuire à l'État devait être indiquée et spécifiée par une loi, le code de la responsabilité deviendrait un traité d'histoire et de politique et encore les dispositions n'atteindraient que le passé."

Men kan dus veilig aannemen dat het nooit mogelijk zal zijn eene volledige wet op dit punt, die alle mogelijke strafbare handelingen opsomt, daar te stellen. Om deze

1) THORBECKE aant. II. p. 185.

2) Dezelfde *ibid.*, p. 186.

3) BENJAMIN CONSTANT *op. cit.* p. 87.



moeilijkheid te ontwijken, heeft men in sommige landen hoegenaamd niets omschreven; zoo in Engeland en voorloopig in België; men bepaalt alléén wie moet aanklagen en wie zal oordeelen, en verleent den rechter een discrétionaire macht om het delict te caractériseren en (soms binnen zekeren grenzen) <sup>1)</sup> te straffen. Zoo bepaalde ook art. 42 der reeds meermalen aangehaalde acte additionnel etc. van 1815: »La Chambre des Pairs en ce cas exercera soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine un pouvoir discrétionaire.»

Op deze wijze worden ongetwijfeld vele moeilijkheden uit den weg geruimd, en vestigt men de aandacht op de verkregen resultaten, dan zal men moeten erkennen dat in Engeland sinds 1688, in België gedurende 42 jaren, zich geenszins die nadeelige gevolgen hebben doen gevoelen, welke men van eene zoo uitgestrekte verantwoordelijkheid voor de ministers zou hebben kunnen vreezen. Verscheidene aanklachten werden in Engeland door het Lagerhuis tegen ministers ingebracht en niemand zal ontkennen, dat aan dat inbrengen de partijchap niet ten allen tijde vreemd was <sup>2)</sup>, maar, ik wees er vroeger reeds op, veroordeelingen en vooral veroordeelingen die gevolgen gehad hebben, waren hoogst zeldzaam. In België werd in de Kamer der afgevaardigden slechts éénmaal een voorstel gedaan om een minister aan te klagen. Het was toen JOSEPH LEBEAU van schending der Constitutie werd beschuldigd, omdat hij een franschen bankroetier in België gevluht, aan Frankrijk uitleverde. Het voorstel om den minister te dier zake aan te klagen door GENDEBIEN gedaan, werd na eene krachtige en cierlijke bestrijding van den heer NOTHOMB met overgroote meerderheid verworpen <sup>3)</sup>. In België schijnt men zich bij de overgangsbepaling van art. 134 der Constitutie dan ook zóó wel te bevinden, dat thans, 42 jaren later,

1) In België bv. mag geen hoogere straf dan tuchthuisstraf van 5 tot 10 jaren worden opgelegd.

2) Men denke bv. aan de aanklacht tegen Lord MELVILLE in 1805.

3) Vergel. DE KERCHOVE op. cit. p. 78.



nog geen gevolg is gegeven aan de bepaling der Constitutie die wettelijke regeling voorschrijft, en dat naar zoodanige wet ook volstrekt niet wordt verlangd <sup>1)</sup>.

»De last door de verantwoordelijkheid der ministers in een constitutionnelen staat opgelegd, drukt inderdaad niet zoo zwaar of een bekwaam, eerlijk en werkzaam minister — en deze hoedanigheden worden in elken minister vereischt — heeft niets te duchten <sup>2)</sup>.»

Evenwel schijnt ditzelfde beginsel in zóó uitgestrekten zin niet overal en ten allen tijde voor toepassing vatbaar; zeer veel schijnt hier te moeten afhangen van verschillende omstandigheden. Zoo acht bv. THORBECKE de toepassing van ditzelfde beginsel bij ons te lande niet wel mogelijk. »De britsche staat» zoo heet het in zijne aantekening op art. 74. »heeft een sterke maag, maar is dergelijke verantwoordelijkheid niet in volslagen strijd met onze rechtsbegrippen? Zou het wenschelijk zijn dat wij de verwarring van bevoegdheden waaruit zij voortkomt in ons staatsrecht ontvingen?» De juistheid van dit oordeel durf ik niet beslissen maar in ieder geval is hiermede nog niet gezegd, en THORBECKE zelf wil dit ook niet gelijk we straks zagen, dat men in een ander uiterste zou moeten vervallen, zóó dat ieder misdrijf zou moeten worden omschreven, zóó nauwkeurig als dat geschied is bv. in de verschillende ontwerpen in Frankrijk tusschen 1830 en 40 ingediend en vooral in dat van BÉRENGER, en b.v. in het Pruisische ontwerp van 1863. THORBECKE zelf leert integendeel, — de noodzakelijkheid van een bijzonder

1) Dezelfde op. cit. p. 78. D'un autre côté la loi n'est réclamée d'une manière impérieuse, ni par la nécessité de veiller à la sûreté de l'État et à la garantie des droits constitutionnels des citoyens, ni par la fréquence des infractions. Nos législateurs ont donc avec raison différé la confection de cette loi, jusqu'au moment où l'on pourra avec quelque chance de succès s'occuper de cette question délicate.

L'effet préventif que produit la seule publication d'une loi est pleinement réalisé par les dispositions de l'art. 134 de la Constitution.

2) Woorden van OSW. DE KERCHOVE op cit. p. 48.



gerechtshof om van processen ter zake der ministerieele verantwoordelijkheid kennis te nemen, betoogende — dat aan zoodanig gerechtshof, zelfs wanneer het alléén van schending der Grondwet door den minister kennis heeft te nemen, een veel grootere vrijheid dan aan den gewonen strafrechter moet worden gelaten <sup>1)</sup>).

Het ontwerp van BÉRENGER, waarvan ik daar juist sprak strekte om uitvoering te geven aan de bepaling der Charte, die een wettelijke regeling der ministerieele verantwoordelijkheid voorschreef. Men was echter gebonden aan de bepaling der Charte dat een minister alléén kon aangeklaagd worden wegens trahison, concussion, prévarication.

Het behoeft geen betoog dat eene zoodanige beperking der ministerieele verantwoordelijkheid als in de Charte, en evenzeer — ofschoon in anderen vorm — ook in de andere Fransche Staatsregelingen en ook in onze Grondwet van 1840 voorkwam, in eene Constitutie niet is op hare plaats; de wetgever wordt er te zeer door gebonden; hij wordt in eene goede regeling van het onderwerp ten zeerste belemmerd; inmers met de uitdrukkingen in die Staatsregelingen voorkomende, zijn volstrekt niet alle handelingen, die in een minister strafbaar moeten worden gesteld uitgeput; het gevolg hiervan was, dat men tegen het gewone en wettelijke spraakgebruik in, door eene gedwongene uitlegging onder de door de Staatsregeling gebruikte woorden, eene geheele reeks verbodene handelingen zocht te begrijpen, zonder dat men echter daardoor een volledige wet kon verkrijgen <sup>2)</sup>).

1) THORBECKE aantt. II. p. 187. „Deze overweging dat aan het rechtsgebied over den minister die de Grondwet niet betracht, een veel grootere vrijheid moet worden gelaten dan aan den gewonen strafrechter toekomt, een vrijheid welke aan het wetgevend gezach zelf grenst, deze overtuiging eischt ten behoeve van het strafoordeel over ministerieele regeering een bijzonder hof, in de meeste staten uit het personeel van een der hoogste wetgevende collegien geheel of gedeeltelijk samengesteld. Een gemengd hof en dat geen andere bestemming heeft schijnt verkieslijk”.

2) Vergelijk R. MOHL op. cit. p. 130 de noot.



Zoo in het ontwerp BÉRENGER; verraad omvatte in hetzelfde: alle inbreuken (gevolgen van een daad, een verzuim of een bevel eens ministers) gemaakt op de veiligheid van den persoon des Konings, der Koningin, den troonsopvolger in den 1<sup>en</sup> en 2<sup>en</sup> graad, de in- of uitwendige veiligheid van den Staat, de Constitutie en de daarin gewaarborgde rechten, de orde van troonsopvolging, het grondwettig gezach des Konings en der Kamers. Aan concussie maakte zich een minister schuldig als hij belastingen, inkomsten en gelden niet bij een wet toegestaan, oogluikend of opzettelijk liet invorderen; als hij middellijk of onmiddellijk 's lands gelden tot zijn eigen nut aanwendde; als hij aanbiedingen, beloften of geschenken aannam of goedkeurde met het doel om zich in zijn betrekking tot het doen of laten van iets te laten bewegen; wanneer hij deelnam in leverancie-contracten met den Staat. Onder *prévarication* was begrepen: opzettelijke benadeeling van 's lands belangen door schending of niet uitvoering der wetten, of door het misbruiken van het hem wettig toevertrouwd gezach. Dit was ongetwijfeld, zoo als R. MOHL zegt, een onlogische en onsamenhangende opeenstapeling van allerlei verschillende gevallen.

Weinig beter was het aangehaalde Pruisische ontwerp<sup>1)</sup>; ook hier was men in de regeling gebonden aan de Grondwet, welke alleen strafbaar stelde; *Verfassungsverletzung*, *Bestechung* *Verrath*. Behalve de in het gewone strafwetboek voorziene gevallen van *Bestechung*, welke hier ten onrechte onder het begrip der ministerieele verantwoordelijkheid werden gebracht, werd het voor *Bestechung* gehouden: *Wenn ein Minister von einer auswärtigen Regierung Geschenke oder andere Vortheile annimmt, fordert, oder sich versprechen lässt*. Voor *Verrath* wordt het (de gevallen in het strafwetboek voorzien, evenzeer daargelaten) gehouden: *Wenn ein Minister irgend eine*

1) Vergelijk de kritiek van gezegd ontwerp door Dr. R. E. JOHN. ord. prof. d. Rechten a. d. Universität Königsberg p. 8 vlgg. (Leipzig 1863).



Handlung welche geeignet ist, die innere Sicherheit des Staates zu gefährden, oder den Staat in Verhältnisse zu auswärtigen Mächten zu benachtheiligen in bösslicher Absicht vornimmt.

Ofschoon de opsomming in deze ontwerpen ongetwijfeld niet volledig was, blijkt er dunkt mij toch tweederlei uit:

1°. Hoe weinig beteekenend eene wet op de ministerieele verantwoordelijkheid is, die niet óf door aan den rechter een discrétionnaire macht te verleenen óf door ten minste de strafbare handelingen zoo goed mogelijk taliter qualiter te specificeren behalve bepaalde wetschennis, ten minste nog bovendien de allergevaarlijkste handelingen der ministers met straf bedreigt.

2°. Dat in ieder geval eene — zij het dan ook onvolledige wet, die ten minste *enkele* gevaarlijke handelingen straft nog verre te verkiezen is boven eene wet, die van wege de onmogelijkheid om alle verkeerde handelingen te treffen, gemakkelijheidshalve geen enkele straft; zoo doende toch wijst men, tot niet gering nadeel voor den Staat, het *beste* niet kunnende verkrijgen, het betrekkelijk *goede* af.

Zonder evenwel te vervallen van den énen kant in de geheel en al discrétionnaire macht aan het Huis der Lords en thans nog in Belgie aan het Hof van Cassatie toegkend, of van den anderen kant in de betreurenswaardige straffeloosheid van vele hoogst gevaarlijke handelingen, is evenwel een middelweg niet onmogelijk wanneer men uitgaat van hetgeen THORBECKE in zijn aantekening op de artt. 175 en 176, leert aangaande het verschil, dat bestaat tusschen eene gewone strafwet en eene strafwet, die het uitvloeisel is der ministerieele verantwoordelijkheid. »Het oordeel en de strafmacht van den gewonen rechter zijn binnen enge grenzen besloten. De (gewone straf)wet vergenoegt zich niet het onderwerp of recht waartegen de misdrijven kunnen worden gepleegd in 't algemeen aan te wijzen, maar zij beschrijft, tenzij soms de overtreding van bepaalde verordeningen als misdrijf wordt bestempeld, *de verschillende eenzelve onderwerp rakende handelingen in 't bijzonder* en deze beschrijving is uitsluitend



regel, voor de strafvordering en rechtspraak. Doch de ministerieele misdrijven werden tot hiertoe niet vatbaar geacht voor een andere bepaling dan naar het onderwerp.”

In zijne aantekening blijft THORBECKE evenwel staan bij één zoodanig — al is het ook een zeer wijd — onderwerp: de Grondwet en de gewone wetten; maar waarom dan niet nog één stap verder gegaan, en behalve dat ééne onderwerp: de Grondwet, nog meerdere onderwerpen opgenoemd ten aanzien van welke een minister kan zondigen, zonder daarom nog »de verschillende ditzelfde onderwerp rakende handelingen te omschrijven”? Onderwerp van een strafproces zouden op deze wijze kunnen zijn, behalve de daden der ministers waardoor zij de wetten schenden, ook die daden waardoor zij hunne plichten verwaarloozen ten opzichte der uit- en inwendige veiligheid des Rijks, ten opzichte van de financiën, jegens de Staten Generaal, jegens den Koning, hunne plichten als hoofd der uitvoerende macht.

Merkwaardig schijnt het, dat deze zelfde denkbeelden reeds anderhalve eeuw geleden zijn voorgestaan door LIEVEN FERDINAND DE BEAUFORT in zijn werk over de Vrijheit in den Burgerstaet. Wij lezen daar op pag. 499 het volgende: »Wij hebben boven aangetoont dat er in een Vrije Regeering bijzonder acht gegeven dient te worden op een onpartijdige en ongekenkte gerechtsoeffening, en dat die de band is van een Vrije Regeering. Nu is er naer ons oordeel anders niet noodig dan dat de Hooge Gerechtshoven en wel bijzonder ook de Advokaeten Fiscael van deselve werden gelast en gemachtigt om een nauwkeurige toesigt te hebben over het leven en gedrag van alle hooge Beambten in het stuk van haer Bediening en dat ten dien einde aan deselve, des noot, toegang werde gegeven tot de Registers ofte Resolutieboeken van de Vergaederingsen ofte Collegien. Dat dienvolgende alle die bevonden werden, de weerdigheid van haer Ampt ofte Staet, en sulks de gansche Regeering door haer schandelijk gedrag te onteeren, die sig door giften, gacven ofte beloften



laeten omkooopen, die aen de beveelen en besluiten van de hooge Overheit wederstrevig ofte ongehoorsaem zijn, en deselve vrugteloos zoeken te macken, die haer Instructie, orders ofte bekende reglementen van Regeering willens en wetens te buijten gaen, ofte niet naerkomen, bijzonder in gevallen daer men deselve kan en behoort nae te komen, die door haer versuijm en botte slorsigheid ofte ook wel voorbedagtelijk aen het Gemeene Land schaede ofte schande toebrengen ofte helpen toebrengen, en in 't algemeen die in het stuk van haer bediening malverseren ofte sig eenigsints voorbedagtelijk quaelijk gedroegen, gehouden zijn, om voor de hooge Gerechtshoven reekenschap van haer verkeert gedrag te geven, en dat de Advokaeten-Fiscaal nae bevind van saeken, gelast werden om tegen haer in rechten te procederen, hetzij tot boete, schorsing van haer Ampt, afzetting ofte anders soo als nae rechten bevonden wert te behooren."

Al zulke feiten als hier worden genoemd, zou eene wet kunnen aanduiden zonder daarom nog zich in te laten met de vraag, hoé of de Grondwet geschonden, hoé of 's lands veiligheid in gevaar gebracht, hoé of 's lands financiën in de war gestuurd kunnen worden; de bizondere kenmerken van alle zulke strafbare handelingen op te noemen, even als in een gewone strafwet, dát is het juist, wat in eene wet regelende de ministerieele verantwoordelijkheid niet wel mogelijk is en in ieder bizonder geval aan de prudentie der Volksvertegenwoording en des rechters moet worden overgelaten.

Ook THORBECKE zelf schijnt later tot deze meening te zijn gekomen want — ofschoon wij jammer genoeg! in zijne parlementaire redevoeringen te vergeefs naar eene toelichting van dit votum zoeken — wij vinden hem bij de behandeling van het ontwerp van 1849 tot regeling der ministerieele verantwoordelijkheid, onder die leden welke gestemd hebben vóór een amendement van den heer BORRET <sup>1)</sup> hetwelk art. 1

1) Behalve THORBECKE stonden o. a. voor NEDERMEIJER VAN ROSENTHAL en



van het regeeringsontwerp in den boven door mij aangegeven zin uitbreidde, en luidde als volgt:

»De ministers hoofden van ministerieele departementen kunnen 't zij gezamenlijk 't zij afzonderlijk worden aangeklaagd en vervolgd als zij zich schuldig maken: aan schending of nietuitvoering der Grondwet of van eenige andere wet, aan verkeerd beheer der algemeene geldmiddelen, aan het in gevaar brengen van de zekerheid van den Staat <sup>1)</sup>, aan eenig misbruik van gezach dat bij de bestaande strafwet niet is strafbaar gesteld.»

Zonder nu juist te beweren dat deze redactie volmaakt is, en de volmaaktheid zal wel nimmer te bereiken zijn, zal men toch moeten toestemmen, dat zij in oncindig veel verschillende gevallen voorziet, en den rechter eene ruimte laat, »welke aan het wetgevend gezach zelf grenst», en welke hem zoo noodig is als hij geroepen wordt in een staatkundig proces recht te spreken, zonder evenwel van den anderen kant den minister geheel in het onzekere te laten omtrent het al of niet strafbare zijner handelingen, en hem geheel onbepaald aan vervolgingen bloot te stellen. Er behoort toch, dunkt mij evenzeer als tegen misbruik van gezach, tegen te worden gewaakt, dat een minister de handen niet te veel worden gebonden, zóó dat hij uit vrees van straf te zullen belooopen ten laatste niets meer zou durven ondernemen; op die wijze zou de kracht en energie van het uitvoerend gezach worden verlamd.

---

VAN HALL. Zonderling is het dat terwijl NEDERMEIJER 2 jaar later zelf een ontwerp tot regeling der ministerieele verantwoordelijkheid voordroeg, en de wet van 1855 onder het ministerie VAN HALL tot stand kwam, desniettemin noch in gezegd ontwerp noch in de wet het beginsel van het amendement BORRET is gehuldigd.

1) Zou men even als in het ontwerp BÉRENGER ook geen melding hebben moeten maken, van het in gevaar brengen ook van het Hoofd van den Staat? De overige feiten in dat ontwerp opgenoemd vallen alle evenzeer onder de woorden van het amendement BORRET. Een bepaling die niet dient overgenomen te worden is nog bevat in de wet regelende de min. verantw. in Keurhessen van 1831, die strafbaar stelt het benoemen of voordragen van onbekwame ambtenaren. Heeft een minister bij eene benoeming zich in iemand vergist, dan is er voor de straf geen aanleiding; is hij door onedele drijfveeren, omkoopig enz. tot de benoeming gebracht dan stelt dit zeker dáár: misbruik van gezach.



Men zal allerm minst kunnen beweren dat, vooral als den rechter ook in de op te leggen strafgenoegzame ruimte wordt gelaten, bij het volgen van den hier voorgestelden middelweg een »bekwaam, eerlijk en werkzaam minister door zoodanige strafbedreiging te zeer zou worden bezwaard.”

Op een onderwerp niet genoemd\* in het door den heer BORRET voorgedragen artikel, maar dat niettemin van groot gewicht is om zijne mogelijke gevolgen, vind ik nog gewezen door de BOSCH KEMPER; hij zegt dat bij ons de strafrechtelijke ministerieele verantwoordelijkheid te veel uitsluitend is geregeld met het oog op 's ministers verplichtingen tegenover de wet en te weinig met het oog op die, welke hij heeft als ambtenaar des Konings: „Een minister die den Koning een besluit doet teekenen of voor hem geheim houdt, hetgeen behoort medegedeeld te worden om den Koning met kennis van zaken te doen beslissen, die stukken achterwege houdt aan den Koning gericht of onder de zeer vele min belangrijke stukken die de Koning moet teekenen, een besluit hem doet onderschrijven dat hoogst belangrijk is, maakt zich aan ontrouw schuldig welke het van belang kan zijn dat als strafbaar worde erkend <sup>1)</sup>.”

Met evenveel recht misschien zou men hieraan kunnen toevoegen de vraag of het willens en wetens misleiden van, of onthouden van de waarheid aan de Vertegenwoordiging, om daardoor eene gewenschte beslissing te verkrijgen niet even strafbaar is? of de gevolgen ook daarvan soms niet schromelijk kunnen zijn? Het antwoord hierop zouden wellicht de verzekeringen, afgelegd door het gouvernement in het Fransche Wetgevend Lichaam en onmiddellijk aan den oorlog van 1870 voorafgaande, kunnen geven, in verband met hetgeen later uit de rapporten der Commissie d'Audiffret Pasquier c. s. gebleken is.

Met bepalingen in dezen geest aangevuld, geloof ik dat

---

1) DE BOSCH KEMPER: Handleiding etc. p. 378 vlgg.



werkelijk een redactie als in der tijd door den heer BORRET is voorgesteld, voor zoo verre dit mogelijk is, zou verwezenlijken het beginsel reeds in 1678 bij de aanklacht tegen Lord DANBY vooropgesteld: dat een minister niet alleen verantwoordelijk is voor de legaliteit maar ook voor de »honesty, justice and utility” van alle zijne handelingen.

In de toepassing zal zeker gematigdheid steeds te zijn aanbevelen <sup>1)</sup>. In zijne belangrijke rede tot toelichting van zijn amendement zeide de heer BORRET hieromtrent: »Het is verre van mij dat ik wenschen zou dat een minister voor elke daad van onvoorzichtig beheer, voor elke achteloosheid, ook door zijne ambtenaren bedreven in rechten zou moeten worden betrokken. *Het is juist daarop dat de parlementaire verantwoordelijkheid moet slaan*, maar dit komt mij stellig voor dat de Kamer ook in dat opzicht een *strafrechtelijke vervolging zal moeten kunnen instellen*, wanneer de Kamer zich bij haar onderzoek mocht overtuigen, dat de minister door achteloosheid en verzuim 's lands belangen heeft benadeeld.”

Thans ga ik over tot het onderzoek in hoeverre op deze — in beginsel thans vaststaande — strafbaarheid wegens schen-

1) Zoo zegt ook DE KERCHOVE op cit p. 94: „Il faut que la violation ait quelque importance, sinon on exciterait inutilement l'opinion publique et par là même on créerait une sorte d'indifférence pour les accusations qui ont une importance réelle.”

Een zeer lichtvaardige aanklacht werd b. v. ingediend den 14 Juni 1828 door den heer LABBEY DE POMPIÈRES tegen het ministerie VILLELE. Deze beschuldigde de gewezen ministers het vertrouwen tusschen Vorst en volk geschokt te hebben, inbreuk gemaakt te hebben op de Constitutie, en van concussie wegens het heffen van niet toegestane belastingen. Met eenparigheid besloot de Kamer het voorstel in overweging te nemen. Op eene vergadering van leden van het linkercentrum, werd het voorstel door DUPIN bestreden, als: politiquement ni nécessaire ni opportune; slechts vijf leden verklaarden het voorstel in de Kamer te zullen ondersteunen. De zaak kwam in de Kamer in discussie. De heer SALVERTE ontwikkelde de gronden vóór de aanklacht in een redevoering van drie uren; hetwelk niet belette dat de voorsteller zelf de aanklacht introk, daar de oppositie zelve moest erkennen dat de aanklacht niet was voltehouden. Vergel. Mémoires de DUPIN, T. II, p. 55.



ding der wet, zoowel als wegens benadeeling van 's lands belang enz. het opzet, de nalatigheid of onbekwaamheid des ministers van invloed kunnen zijn. Men dient hierbij in het oog te houden „dat de wet op de strafrechtelijke ministerieele verantwoordelijkheid is een strafwet, een onderdeel van het gewone strafrecht <sup>1)</sup>.”

In hoeverre zijn nu de algemeene beginselen van strafrecht, vooral ook die, welke aan de leer der toerekenbaarheid, van dolus en culpa ten grondslag liggen, hier van toepassing?

Onbetwist is dat het materieele feit (van wetschennis of benadeeling van 's lands belang) allóén, te goeder trouw, zonder opzet en zonder schuld gepleegd, niet toerekenbaar, niet strafbaar is.

Nu kan echter in 't algemeen een den dader toerekenbaar misdrijf zijn grond hebben of in den bepaalden en opzettelijken wil om de bij de strafwet verbodene daad te plegen, of in de onvoldoende zorg om zoodanige daad niet te plegen <sup>2)</sup> m. a. w. eene daad door iemand met zelfbewustheid gepleegd, wordt misdrijf zoodra de dader wist of ten minste weten moest dat ze bij de wet strafbaar was gesteld.

Ofschoon nu de opzettelijk gepleegde misdrijven natuurlijk het gevaarlijkst zijn voor den staat en dus tegen deze zwaardere straf moet worden bedreigd, behoort echter door middel eener in evenredigheid mindere straf gewaakt te worden dat niemand door zijne nalatigheid of schuld tegen eene strafwet handelt. <sup>3)</sup> Het opzet nu, *de bepaalde wil* om eene daad te volvoeren welke men weet strijdig met de strafwet te zijn, wordt in hem die met zelfbewustheid een daad pleegt bij de wet verboden, steeds geacht aanwezig te zijn, zoolang nl. niet de beschuldigde het tegendeel bewijst, bewijst dat hij zich de onwettigheid, de strafbaarheid zijner hande-

1) LAGEMANS op. cit. p. 106.

2) VAN DEINSE: algemeene beginselen van Strafrecht § 133.

3) Dezelfde § 134.



ling niet bewust was, bewijst dat ze het gevolg was van het toeval, van fysieke onmogelijkheid om volgens de wet te handelen of van (strafbare) nalatigheid <sup>1)</sup>.

De nalatigheid is strafbaar omdat men niet alleen een misdrijf niet mag willen, maar ook de noodige opmerkzaamheid en bedachtzaamheid moet aanwenden om niet tegen zijn wil te misdoen <sup>1)</sup>. *Culpa est quod cum a diligente provideri poterit non est provisum.* — Dit begrip van schuld is echter zeer uitgestrekt. »La faute est en raison directe de la possibilité de l'événement possible et de la facilité qu'avait l'agent de le prévoir.

»En parcourant la série des actes de négligence on arrive d'un côté au minimum de la faute, à l'acte que nous ne pouvons presque plus distinguer du cas fortuit; de l'autre au maximum de la négligence, à l'acte commis avec conscience non précisément du mal déterminé, mais de la probabilité d'un mal en général". <sup>2)</sup>

De wet kan de verschillende gradatiën der schuld niet opnoemen; aan den rechter moet worden overgelaten te beslissen in hoeverre de dader moeten geacht worden, het strafbare van zijn verzuim te hebben kunnen en moeten inzien, en daarnaar de straf te bepalen; hij moet in ieder bijzonder geval bepalen wanneer eenige daad aan zijne schuld of nalatigheid al of niet kan worden geweten.

Bij het onderzoek nu in hoeverre deze beginselen op de ministerieele verantwoordelijkheid toepasselijk zijn dient men m. i. scherp te onderscheiden tusschen het altijd eenigzins onbestemde geval dat een minister beschuldigd wordt van door zijn bestuur den lande schade toegebracht te hebben, en tusschen het geval dat hij van schending der wet of van een ander bepaald en door een logische deductie te bewijzen feit, beschuldigd wordt, van het feit bv. van den Koning of

1) V. DEINSE op. cit. § 147.

2) ROSSI: *Traité de droit pénal* Paris 1872. II p. 70.



de Vertegenwoordiging te hebben misleid, of van wetschennis; van een zoodanig feit in één woord, hetwelk in zich zelf de kenmerken zijner strafbaarheid bevat, welke den minister bekend was of althans moest zijn, en dat dus die strafbaarheid niet eerst aan zijne gevolgen of aan bijomstandigheden behoeft te ontleenen.

Bij wetschennis bv. had de minister een bepaald aangewezen richtsnoer voor zijne handelingen en heeft de rechter een maatstaf ter beoordeeling in de wet; de minister toch moet zeer zeker ondersteld worden de wet zoo goed als iemand te kennen, evenzeer als de verplichtingen door haar hem opgelegd; niets is er wat hem dwingt bij onvoldoende kennis van 's lands wetten het ministerambt toch te aanvaarden; er is dus niets onbillijks in om wanneer hij handelingen pleegt, bepaald met de wetten in, strijd, bij hem in den regel te veronderstellen dat hij zulks geweten en gewild hebbe, en hem het bewijs van het tegendeel op te leggen<sup>1)</sup>.

Bij wetschennis mag niet worden onderscheiden tusschen delicta omissionis en comissionis<sup>2)</sup>; zoo wel als een minister

1) Vergel. R. MOHL op. cit. p. 181 vlgg.

2) DE KERCHOVE op. cit. p. 87 toont dit zeer juist aan: „Il peut arriver que pour la rédaction d'une disposition de la loi on puisse se servir indifféremment de la forme prohibitive ou de la forme impérative; or il est évident dans ce cas qu'une simple différence de rédaction ne peut modifier le caractère de l'obligation imposée par la loi. En second lieu abstraction faite de cette possibilité de transposition la Constitution contient des injonctions tout aussi essentielles que les défenses qu'elle promulgue.

In denzelfden geest R. MOHL op. cit. p. 153 en vooral ook HELLO op. cit. p. 236. L'omission est la manière de tromper qui frappe le moins les sens, c'est l'apparence sous laquelle une pensée criminelle se croit le plus en sûreté, c'est son mensonge de prédilection. Laisser les lois sans exécution, laisser sans défense une frontière ou une place menacée, laisser se former l'émeute, l'insurrection, la guerre civile sans les conjurer, laisser s'épuiser les approvisionnements sans les renouveler, les magasins de l'État se vider sans les remplir, une disette prévue s'approcher sans assurer les subsistances, recevoir des renseignements décisifs sans les communiquer, s'abstenir quand il faut agir, se taire quand il faut parler, si l'on excepte de la responsabilité les cas de cette espèce, on abandonne à la fraude es moyens les plus ordinaires, les plus faciles et les plus sûrs.



iets nalaat wat de Grondwet gebiedt, als wanneer hij iets doet wat zij verbiedt, wordt hij vermoed dit willens en wetens te hebben gedaan, ofschoon het den minister dunkt mij in den regel gemakkelijker zal vallen zijne goede trouw en zijne onschuld te bewijzen bij eene omissie dan bij eene positieve onwettige handeling.

De bepaling in sommige wetten op de min. verantwoordelijkheid voorkomende dat een minister om strafbaar te zijn de wet *opzettelijk* moet hebben geschonden, is een afwijking van de algemeene beginselen van strafrecht, die meestal straffeloosheid van den schuldigen minister zal ten gevolge hebben.

Deze meening wordt duidelijk ontwikkeld in de reeds genoemde kritiek van het Pruissische ontwerp van 1863 welk ontwerp om de Verfassungsverletzung strafbaar te doen zijn vorderde dat »die Verfassungswidrigkeit dem Schuldigen bekannt wor.» Deze wetenschap nu is — behalve in het geval van bekentenis — onmogelijk te bewijzen want »würde man verlangen — das Strafgesetzbuch thut dies an keiner Stelle — dass die Kenntniz des Angeklagten von einem bestehenden Rechtssatze thatsächlich festgestellt werden solle, so würde damit nichts weniger verlangt sein als die thatsächliche Feststellung eines Factum internum welches, weil es vollkommen allgemein ist, die Bezugnahme auf ein concretes Factum externum und somit auch den Rückschluss von diesem auf die Kenntniz desselben beim Angeklagten nicht gestattet.»<sup>1)</sup>

De bepaling dat alleen opzettelijke wetschennis strafbaar is, is nog om een andere reden af te keuren; er volgt nl. uit dat schending door schuldige nalatigheid niet strafbaar is.

Ofschoon deze bepaling dus werkelijk in verscheidene wetten op de ministerieele verantwoordelijkheid wordt aangetroffen kan men haar onmogelijk goedkeuren, wanneer men denkt aan de gevolgen die niet alléén het boos opzet, maar ook de nalatigheid, de lichtzinnigheid, de onbekwaamheid van

1) JOHN op. cit. p. 17.



een minister kunnen hebben. Wat zoude er van de grondwettige rechten der Vertegenwoordiging en der burgers worden, wanneer een minister ter zijner verdediging kon aanvoeren: ik heb niet opzettelijk maar uit zorgeloosheid of onkunde aldus gehandeld<sup>1)</sup>.

De rechter moet dus de bevoegdheid hebben om al naar mate de schuld meer of min vergeeflijk is, een evenredige straf toe te passen die aan den éénen kant een vrijspraak, aan den anderen kant de straf op opzettelijke verkrachting der wet gesteld, kan nabij komen.

Natuurlijkerwijze kan de strafbaarheid des ministers te niet gedaan worden door de verontschuldigungen, die de minister soms zal kunnen doen gelden:

1<sup>o</sup>. een vergeeflijke error juris, wanneer nl. de wet voor meer dan ééne interpretatie vatbaar is, en de minister deze — ze moge dan ook minder aannemelijk zijn — tot de zijne maakt, mits hij voldoende gronden voor zijne meening kunne bijbrengen<sup>2)</sup>. Naar mijne meening had volgens

1) Vergel. R MOHL op cit. p. 183. Die Grundbestimmungen des Staates sind auch gegen Leidenschaft, Leichtsinns und Geisträgheit zu schützen, und es wäre doch die unverantwortlichste Anomalie wenn eine bloß culpose Verletzung der Rechte eines Bürgers im gewöhnlichen Leben an einem noch so ungebildeten und geistig unbedeutenden Menschen gestraft würde, dieselbe Handlung aber unantastbar wäre wenn sie von einem Mann begangen würde, bei welchem sein hohes Amt den bedeutendsten Maas von Geisteskräften und Kenntnissen voraussetzen lässt und welchen die große ihm anvertraute Gewalt zu besonderer Behutsamkeit auffordern muss.

Contra: DONKER CURTIUS toen minister. Bijbl. 1849. p. 546.

„De staatkundige verantwoordelijkheid schijnt daar, waar de minister wel is waar tegen zijn plicht handelde, doch zonder boos opzet, genoegzame waarborgen op te leveren.”

2) DE KERCHOVE p. 125. R. MOHL op. cit. p. 172. 181.

Vreemd is de conclusie door BISMARCK met betrekking tot de min. verantwoordelijkheid getrokken uit eene leemte of dubbelzinnigheid in de Constitutie. In Pruisen was in 1863 een ontwerp in behandeling tot regeling der min. verantwoordelijkheid; tevens bestond er toen — gelijk men weet — een conflict tusschen de Regeering en het Heerenhuis éénzijdig, en de Kamer der afgevaardigden aan den anderen kant, wat of rechtens was wanneer de verschillende takken der wet-



dit beginsel bv. het beroep der ministers van KAREL X op het werkelijk dubbelzinnige art. 14 der Charte, ter rechtvaardiging der ordonnanties van 15 Juli hunne vrijspraak moeten ten gevolge hebben.

2°. de onmogelijkheid om zich aan de wet te houden 1), welke volgens MOHL kan zijn óf eene »rechtliche Ummöglichkeit» óf het gevolg van fysiek geweld.

3°. een beroep op het staatsbelang hetwelk vorderen kon, dat de wet op zij gezet worde; dit staatsbelang moet natuurlijk zijn van veel gewicht, van *meer* gewicht dan de wetsbepaling die ter zijde gesteld wordt 2). In dezen zin was ook het requisitoir van PERSIL tegen de ministers van KAREL X: »Ce n'est pas que nous voulions aller jusqu'à prétendre que s'il se présentait quelque grand danger le Roi n'eût pas le droit de s'emparer momentanément de tous les pouvoirs de l'État. Mais nous disons que ce n'est pas en vertu de

---

gevende macht het niet eens werden bij de vaststelling der begrooting. Op dit verschil van meening, waarbij de eene partij de andere van Grondwetschennis beschuldigde, grondde BISMARCK zijn tegenstand tegen ieder ontwerp tot regeling der min. verantwoordelijkheid. »Que dans cet état de choses, un tribunal fût appelé, en vertu d'une loi sur la responsabilité ministérielle à décider si la Constitution est ou non violée, le juge se trouverait par là investi en même temps de la qualité de législateur; il serait appelé à interpréter authentiquement la Constitution ou, par le fait, à la compléter. Si haut que je place la magistrature prussienne comme autorité juridique, cependant le gouvernement n'a pas pensé qu'il dût faire dépendre de quelque jugement d'un tribunal, tel qu'il serait rendu selon les vues personnelles de la majorité des juges de ce tribunal, l'avenir politique du pays, la repartition des pouvoirs entre la Couronne et le Landtag.» (Les Discours de M. DE BISMARCK. Berlin STILKE et VAN MUIDDEN, T. I. p. 78 vlgg. Het is duidelijk dat wanneer de text der Constitutie werkelijk dubbelzinnig is, daarop door de rechterlijke macht geene veroordeeling zal kunnen gebouwd worden, maar dat, omdat er zulke dubbelzinnigheden bestaan — en in welke Constitutie bestaan die niet? — de gheele wet op de min. verantwoordelijkheid zou achterwege moeten blijven is zoo ongerijmd mogelijk. Immers bij gebreke van zoodanige wet zouden dan ook de meest ondubbelzinnige bepalingen der Grondwet eveneens ongestraft met voeten kunnen getreden worden.

1) R. MOHL op. cit. p. 187 vlgg. DE KERCHOVE op. cit. p. 125.

2) Vergel. DE KERCHOVE op. cit. p. 127 vlgg. R. MOHL op. cit. p. 197 vlgg.



l'art. 14 mais en vertu de la nécessité, cette loi suprême, qui ne reconnaît ni temps, ni lieux, ni conditions; en vertu du droit qu'ont les chambres, les autres pouvoirs constitués et même les simples particuliers de chercher sous leur responsabilité à sauver l'État.

In deze verontschuldigingen alsmede in de aan de vervolging voorafgaande openbare discussie in de Kamer <sup>1)</sup> liggen voor een minister waarborgen genoeg tegen eene vervolging wegens nietigheden en tegen een te hard en derhalve onrechtvaardig vonnis. Daardoor wordt ook weder weêrlegd de meening van hen die volhouden: »Que la marche du gouvernement devient impossible avec un pareil système, attendu qu' aucun ministre ne saurait en état de se conformer à des prescriptions aussi rigoureuses <sup>2)</sup>».

Een geheel andere behandelingswijze, als bij schending der wet, moet worden gevolgd bij de reeks dier andere feiten, die zoo als we zagen ook onder het begrip der ministerieele verantwoordelijkheid vielen, nl. benadeeling van 's rijks financiën, het in gevaar brengen van 's lands zekerheid, het misbruiken van gezach op de eene of andere wijze, schoon niet uitdrukkelijk bij de wet strafbaar gesteld.

Billijkheid en rede dwingen ons om bij die feiten uithoofde van hunne geheel verschillende natuur ten aanzien van dolus en culpa andere beginselen toetepassen. Schending en niet-toepassing der wet moeten, zooals we zagen bij een minister, die zóó zeer als iemand geacht moet worden de wet te kennen, zoolang hij geene voldoende verontschuldiging voor zijn gedrag aanvoert, wel worden gchouden voor het gevolg van opzet of schuld; maar het plegen of zich onthouden van daden 't welk op zich zelf wel verre van altijd een misdrijf daar te stellen al naar de omstandigheden al óf niet gcoorloofd kan

1) Vergel. art. 18 der wet van 22 April 1855. (waarover nader) De 2e Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het *recht*, de *billijkheid*, de *zedelijkheid* en het *staatsbelang*.

2) Vergel. DE KERCHOVE op. cit. p. 89.



zijn en gunstige of ongunstige gevolgen kan hebben, kan alléén dan in den minister gestraft worden, als het *bewijs uitdrukkelijk geleverd wordt*, dat het daardoor den lande berokkende nadeel het gevolg was óf van 's ministers bepaalde bedoeling om 's lands belang schade te doen lijden of ten minste van eene onverschoonlijke nalatigheid of onvoorzichtigheid zijnerzijds. Het zoude de grootste ongerijmdheid zijn bij de ontelbare handelingen *waartoe een minister verplicht en bevoegd is*, alléén omdat zij ongelukkigerwijze voor het land nadeelige gevolgen gehad hebben, even als bij wetschennis *waartoe een minister niet bevoegd is*, te veronderstellen, dat hij die nadeelige gevolgen gewild heeft, even als hij de wetschennis heeft gewild, of dat hij die schade had kunnen en moeten voorzien en afwenden. Op die wijze zou het oordeelen over 's ministers handelingen, niets anders zijn dan een oordeelen volgens het resultaat, zonder op 's ministers bedoelingen of drijfveeren te letten.

Men moet veeleer ten aanzien van het gebruik, dat de minister van zijn gezach heeft gemaakt veronderstellen, dat hij dit gedaan heeft ter goeder trouw en naar zijn beste weten, tot tijd en wijle men hem, óf kwade bedoelingen óf — wat wel het meeste zal voorkomen — grove nalatigheid in zijn bestuur van 's lands zaken kunne bewijzen, ten gevolge van welk opzet of schuld het land schade heeft geleden. Het is hier niet zoo zeer — even als bij de wetschennis — de handeling zelve die gestraft wordt, want deze kan onder andere omstandigheden, wel verre van strafwaardig, integendcel zeer prijzenswaardig zijn, maar gestraft wordt *het boos opzet of de onvoorzichtigheid, welke het nadeelig resultaat veroorzaakt heeft*.

Op de beschuldiging rust dus de last van te bewijzen 1<sup>o</sup>. dat het land schade heeft geleden; 2<sup>o</sup>. dat die schade een *onmiddelijk en niet twijfelachtig* gevolg was van 's ministers opzet of schuld. Liet men dit 2<sup>e</sup> vereischte weg, dan zou een minister uit vrees van zich in ongelegenheid te bren-



gen geen enkele handeling meer durven te verrichten. Ook tot staving van dit gevoelen, wil ik mij liefst op anderer oordeel beroepen, allereerst op DE KERCHOVE. Ook deze stelt twee voorwaarden aan het in toepassing brengen der verantwoordelijkheid ter zake van benadeeling. 1°. »qu'on puisse voir dans la conduite du ministre une faute dûment établie.» 2°. »il faut que la mauvaise gestion ait causé un dommage réel soit à l'État soit aux particuliers; c'est à dire que ce dommage soit bien constaté.»

En in antwoord op de tegenwerping van MOHL (boven aangehaald) dat bij de beoordeeling dezer schade dikwijls alles afhangt van het standpunt waarop men zich plaatst, en dat van den anderen kant de schuld des ministers bijna onmogelijk te bewijzen is voegt hij er bij: »nous supposons précisément que *l'existence du préjudice soit patente et que la culpabilité du ministre soit certaine.* Wordt het bewijs niet geleverd dat én het nadeel, én 's ministers schuld daaraan voor geen tweeërlei opvatting vatbaar, en boven allen twijfel verheven zijn dan zal — en dit is ook billijk — de vervolging nooit tot veroordeeling kunnen leiden. Er kan daarom hier ook geen sprake zijn van het inbrengen door den minister van redenen van verontschuldiging, even als bij de wetschennis; hij heeft slechts af te wachten dat men tegen hem bewijzen inbrengt van kwade trouw en schuld; derzelve onwaarheid heeft hij te bewijzen; in antwoord op de beschuldiging, die natuurlijk het bewijs zoekt te leveren dat hij het nadeel had voorzien of ten minste had kunnen en moeten voorzien, kan hij zich dan rechtvaardigen door aan te toonen dat hij *in de gegeven omstandigheden* te goedertrouw meende, zoo en niet anders te moeten handelen.

Geheel met deze beschouwing komt overeen die van den hoogleeraar JOHN in zijn aangehaalde kritiek. Het Pruisische ontwerp bepaalde omtrent verraad dat zulks voorhanden was »wenn ein Minister irgend eine Handlung welche geeignet ist die Sicherheit des Staates zu gefährden, oder den Staat



in Verhältnisse zu auswärtigen Mächten zu benachteiligen in bösslicher Absicht vornimmt." Tegen deze redactie komt hij op. 1°. Omdat eene handeling »welche geeignet' ist'' gevaar te doen ontstaan een geheel onbepaald begrip is en onmogelijk is te bewijzen; even als DE KERCHOVE wil hij dat er wezenlijk nadeel zij ontstaan, »etwas dessen schädlicher Einfluss klar erkannt und demgemäsz beurtheilt kann werden'' en dit resultaat »kann absichtlich, oder aus Fahrlässigkeit und Ungeschicklichkeit herbeigeführt sein.'' Diensvolgens verlangt hij zwaardere straf voor een minister die »die Sicherheit absichtlich verletzt'' en mindere straf (Unfähigkeit zum Minister amte) wanneer »festgestellt wird dass der Minister die Sicherheit des Staates aus Fahrlässigkeit verletzte.'' Bij de Verfassungsverletzung daarentegen maakt ook deze schrijver geen melding van Absicht als voorwaarde voor de strafbaarheid.

Het tot dus verre gezegde resumerende, kom ik tot het resultaat dat het wenschelijk is dat ministers gezamenlijk of afzonderlijk kunnen worden vervolgd:

1°. als zij zich schuldig maken aan schending of niet uitvoering der Grondwet of van eenige andere wet, aan misleiding van den Koning of der Verteegenwoordiging;

2°. als zij den Staat nadeel toebrengen, door het doen ontstaan van gevaar voor 't Lands uit- of inwendige zekerheid, door roekeloos of slordig beheer der algemeene geldmiddelen, of door eenig misbruik hoe ook genaamd en niet bij de wetten voorzien, te maken van hun gezach, mits dat alles het gevolg zij van opzet of van schuldige nalatigheid hunnerzijds.

Wegens de sub 1 genoemde feiten kunnen zij zich verontschuldigen uithoofde van:

1°. dwaling te goedertrouw.

2°. de onmogelijkheid, waarin zij zich bevonden om te handelen volgens de wet.

3°. een overwegend staatsbelang.

Kortelijk wil ik thans nagaan in hoeverre ook de poging



tot de misdrijven vallende binnen den kring der ministerieele verantwoordelijkheid, strafbaar is. Om te beginnen met de handelingen waardoor het staatsbelang opzettelijk benadeeld wordt, valt in het oog dat poging hiertoe moeilijk kan worden strafbaar gesteld. Is reeds de benadeeling zelve, zeer dikwijls moeilijk te bewijzen — het komt er toch niet op aan of men de subjective overtuiging hebbe dat het land schade heeft geleden, maar hiervan moet door ondubbelzinnige feiten blijken, de benadeeling moet objectief zeker zijn; — het zal wel altijd onmogelijk zijn met mathematische zekerheid te bewijzen, dat, al heeft iemand de bedoeling gehad nadeel te weeg te brengen, deze poging, ware ze volbracht, eventueel het nadeel zelf ten gevolge zou hebben gehad; men moge het tot eene hooge mate van waarschijnlijkheid in zijne bewijsvoering kunnen brengen, volledige zekerheid is nooit te verkrijgen, en met deze zekerheid vervalt het materieele feit — het nadeel — dat den grondslag der beschuldiging uitmaakt.

Heeft het boos opzet des ministers nog geene nadeelige gevolgen gehad, dan is de parlementaire verantwoordelijkheid dáár, om die ook voor de toekomst te vóórkomen, en den minister dien men wantrouwt.

Noch BENJAMIN CONSTANT, noch LAGEMANS, noch DE KERCHOVE, welke allen toch den minister gestraft willen zien wegens benadeeling van 's lands belang, handelen dan ook over de poging daartoe.

Eenigermate werd die poging gestraft in het Pruisische ontwerp; men herinnere zich den straks aangehaalden text, waar gesproken werd van »eine Handlung welche *geeignet ist* die Sicherheit zu gefährden;” dáár toch werd gesproken van eene handeling die toch het beoogde gevolg nog niet had gehad, maar had kunnen hebben; maar de onhoudbaarheid van deze bepaling is in de kritiek van dat ontwerp voldoende aangetoond <sup>1)</sup>.

1) JOHN op. cit. p. 27 vlgg.



Geheel anders moet men de *poging tot wetschennis* m. a. w. den beraamden maar mislukten aanslag tegen de bestaande Constitutie behandelen; men is het er over eens<sup>1)</sup>, dat deze poging — trouwens veel gemakkelijker te bewijzen — een des te gevaarlijker karakter heeft dáárom, wijl als ze gelukt, en de wet éénmaal op zijde gezet is, wanneer de Grondwet door een coup d'état willekeurig veranderd is, het dikwijls te laat zal zijn; men zal zich bevinden voor een fait accompli, waarvan straffeloosheid het voor den minister gewenschte gevolg zal zijn.

De juistheid dezer bewering wordt gestaafd door den coup d'état van den 2 December 1851. De Constitutie der Fransche Republiek behelsde nl. in art. 68, behalve de met den republikeinschen regeeringsvorm niet strookende bepaling dat de ministers verantwoordelijk zouden zijn, tevens het zeer juiste voorschrift dat de President verantwoordelijk was; het voegde hier nog bij: »que toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée Nationale, la proroge, met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. Par ce seul fait le Président est déchu de ses fonctions; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée Nationale. Les juges de la Haute Cour de justice se réunissent immédiatement à peine de forfaiture; ils convoquent les jurés dans les lieux qu'ils désignent pour procéder au jugement du Président et de ses complices; ils nomment eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public.” Men ziet dus de verantwoordelijkheid was vrij volledig geregeld. Ten gevolge van dit voorschrift kwam het Hoog Gerechtshof den 2<sup>en</sup> December ook werkelijk bijeen; RENOARD werd tot Procureur Generaal benoemd. Toen deze den volgenden dag zijn requisitoir wilde beginnen

1) Vergel. R. MOHL op. cit. p. 127 vlgg. LAGEMANS op. cit. p. 54. DE KERCHOVE op. cit. p. 99 vlgg.



trad een commissaris van politie binnen met een troep soldaten en dwong de leden van het Gerechtshof uit elkaar te gaan. <sup>1)</sup> Uit dit voorbeeld (immers de verantwoordelijkheid der ministers kan ten deze volkomen met die van den President der Republiek gelijk gesteld worden) blijkt ten duidelijkste, dat, laat men het met de poging te ver komen, dikwijls de gelegenheid zal ontbreken aan de verantwoordelijkheid de hand te houden.

Deze poging tot wetschennis nu moet in een wet op de ministerieele verantwoordelijkheid uitdrukkelijk strafbaar zijn gesteld; immers geschiedt dit niet en past men de bij het algemeen strafwetboek omtrent de poging gestelde regels toe op de ministerieele verantwoordelijkheid, dan zal men zich voor onoverkomelijke moeilijkheden geplaatst vinden. Want in alle landen waar het stelsel van den Code Pénal, min of meer gewijzigd, geldt (Nederland, Belgie, Pruisen: Strafgesetzbuch § 32 en 33) is aangenomen dat poging tot misdaad wordt gestraft gelijk de volbrachte daad, poging tot wanbedrijf daarentegen wordt niet gestraft.

Quaeritur nu: zijn de ministerieele misdrijven waarover we handelen een misdaad of een wanbedrijf? Zoo als we later zullen zien is die vraag bij ons niet te beantwoorden; maar dit daargelaten valt het bovendien zeer te betwijfelen of zelfs de algemeene regels omtrent poging tot misdaad (gesteld dat deze hier toegepast moesten worden) wel voldoende zouden zijn.

Stel: in den ministerraad is het besluit genomen, (men denke bv. aan de dagen die den 25 Juli 1830 voorafgingen) de wetten, om welke reden dan ook, op zij te zetten, de tot de uitvoering van dat plan noodige besluiten en bevelen liggen reeds gereed, maar zijn nog niet uitgevaardigd <sup>2)</sup>,

1) Vergel. TAXILE DELORD. Histoire du second Empire. T. I. p. 354.

2) Vergel. La vie de ROYER COLLARD par DE BARANTE II. p. 136. «Enfin le 25 Juillet les ordonnances furent signées du Roi et de tous les ministres. Dans la soirée M. DE CHANTELAUZE fit appeler le rédacteur du Moniteur et lui remit le rapport et les ordonnances. M. SAUVO parcourut ces pièces. Eh bien! qu'en



maar de toeleg komt aan 't licht onverschillig waardoor, en wordt nog bij tijds verijdeld, moet dan die poging, die toeleg ongestraft blijven? moet men met straffen wachten tot dat de wet werkelijk op zijde gezet en de staat wellicht met geweld onderst boven gekeerd is? Het stellen alléén der vraag, geeft reeds, dunkt mij, het antwoord aan de hand.

Over het algemeen kan men zeggen dat hier meer dan in den C. P. bij attentat en complot, redenen bestaan, om de meer verwijderde poging, de voorbereidende handelingen, het enkel beraamde en vastgestelde plan uithoofde van het groote gevaar, dat reeds deze voor de maatschappelijke orde doen ontstaan, strafbaar te stellen. Men moet hier niet alléén de volbrachte daad, maar zelfs het begin van uitvoering niet afwachten<sup>1)</sup>; eene volledige wet op de ministerieele verantwoordelijkheid behoort dus bepalingen hieromtrent te bevatten.

De ministers moeten verder niet alléén strafbaar zijn wegens hunne *eigene* handelingen waardoor zij de Grondwet schenden, maar het kan ook gebeuren dat zij door bevel of goedkeuring, of wel door hun medewerking te verleenen zich *medeplichtig* maken aan de onwettige of gevaarlijke handelingen hunner collega's en ter zake van die medewerking moeten worden gestraft. Zoo is bv. het geval zeer denkbaar, dat een minister van oorlog, den minister van binnenlandsche zaken in zijne eventueele onwettige handelingen den steun toezegt van het leger, zoo die handelingen verzet mochten uitlokken en ze op die wijze mogelijk maakt. In zoodanige gevallen zullen de algemeene regels omtrent de complicitéit toepassing

---

pensez-vous, lui dit M. DE MONTBEL qui était présent. Dieu sauve le Roi et la France répondit M. SAUVO; puis il ajouta : „Messieurs! j'ai cinquante-sept ans; j'ai vu toutes les journées de la Révolution, et je me retire avec une profonde terreur.” Zouden nu, wanneer dien nacht nog het plan der ministers verijdeld was, dezen er iets minder schuldig om zijn geweest?

1) Vergel. DE KERCHOVE op. cit. p. 99.



moeten vinden, altijd met dien verstande dat de minister zich *als zoodanig* aan een onwettige handeling *van een anderen minister* medeplichtig maakt. Een eenvoudige raadgeving zal evenwel niet voldoende zijn, volgens de algemeene beginselen van strafrecht, om complicitéit daar te stellen. Zeer juist zegt DE KERCHOVE: »Pour que la responsabilité d'un ministre puisse être compromise, il faut plus qu'une pure sollicitation, il faut que le ministre ait contresigné l'acte émanant du Roi, ou *donné formellement son assentiment à la mesure projetée par ses collègues assemblés au conseil des ministres*. Une telle approbation est une provocation sérieuse de la part du ministre, qui par l'encouragement qu'il donne, contribue évidemment à l'exécution de la mesure criminelle <sup>1)</sup>.

Tot hertoe heb ik mij alléén bezig gehouden met het onderzoek welke handelingen van een minister in eene wet regelende de min. verantwoordelijkheid, wil deze iets beteekenen, moeten worden strafbaar gesteld. Thans zou ik moeten overgaan tot behandeling der menigvuldige vragen betrekkelijk de rechters, het recht van aanklacht, de procedure, het vonnis, het recht van den Koning om den veroordeelden minister gratie te verleenén; eene zooveel omvattende behandeling zou nogtans het bestek van dit geschrift niet gedoogen.

Ze is ook daarom overbodig, wijl de Grondwet de meeste punten voor ons reeds heeft beslist, en ze dus voor ons van geen practisch belang zijn. Zoo bv. de quastie of de recht-

1) R. MOHL wil dat de ministers ook wegens het *aanraden* van onwettige handelingen strafbaar zijn: »Es ist nur den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechtes gemäsz, wenn auch der welcher den Rath dazu erteilte einer Strafe unterliegt. Es finden hier die Grundsätze über intellectuelle Urheberchaft ihre volle Anwendung." Het verschil tusschen MOHL en DE KERCHOVE (waarop deze laatste wijst) is mij niet recht duidelijk. DE KERCHOVE stelt strafbaar: »une provocation sérieuse, un encouragement," MOHL naar de algemeene beginselen van strafrecht ook den raad door hem gegeven. Maar dit kan immers niet anders beteekenen, als het zoogen. consilium vestitum, het geven van «instructions" zooals art. 60 C. P. zegt. De eenvoudige raadgeving is immers ook volgens de gewone regels van strafrecht niet strafbaar.



spraak in processen ter zake der min. verantwoordelijkheid aan den Hoogen Raad, dan wel aan een zoogen. Hof van Staat, moet worden opgedragen, zoo als THORBECKE in der tijd in zijne aantekening wilde <sup>1)</sup>; deze quaestie is thans door de Grondwet uitgemaakt. Evenzoo heeft art. 66 onzer Grondwet alle quaesties afgesneden ten aanzien van het recht van gratie.

Een paar onderwerpen wil ik evenwel nog even aanroeren: In de eerste plaats de vraag: door wien en op welke wijze de vervolging behoort te geschieden, door den Procureur-Generaal bij den Hoogen-Raad, of wel door Commissarissen aan te wijzen door de Kamer die tot de vervolging besluit? In de meeste landen, in Frankrijk en Engeland, in de Vereenigde Staten, in Belgie en ook bij ons is de bevoegdheid om een minister ter zake der verantwoordelijkheid in rechten te betrekken, bij uitsluiting verleend aan dien tak der Vertegenwoordiging, die meer rechtstreeks het volk vertewoordigt; dit is een afwijking van het gemeene recht, hetwelk aan het Openbaar Ministerie het instellen van de publieke actie opdraagt, en aan particulieren, die door een onwettige handeling schade hebben geleden, de bevoegdheid verleent zich in dat strafgeding als civile partij te stellen. Deze afwijking nu heeft zijn grond daarin: 1<sup>o</sup>). dat men de particulieren van iedere deelneming aan het geding ter zaken der verantwoordelijkheid moet uitsluiten, wil men niet deze

1) LAGEMANS op cit. p. 62 vlgg. heeft overigens, dunkt mij, duidelijk aangetoond dat aan den H. R. veilig de rechtspraak in deze kan worden toevertrouwd. Bij de samenstelling komen toch steeds voldoende in aanmerking, niet alléén rechtskundige bekwaamheden, maar ook — en soms bovenal — politieke beweegredenen. Ook in Belgie is de rechtspraak aan een rechterlijk collegie: het Hof van Cassatie opgedragen. Deze collegies staan bij geen ander in onafhankelijkheid achter; 1880 trouwens heeft bewezen dat een Pairskamer ook niet altijd even onafhankelijk en onpartijdig is samengesteld. Het vorderen van een nieuwen ced van de Pairs, dien velen weigerden af te leggen, de verwijdering van een aantal anderen, ont namen den beschuldigde ministers in hun nadeel een groot gedeelte hunner natuurlijke rechters. Ook in Engeland is meer dan ééns het huis der Lords voor de pressie van het Lagerhuis bezwiken. Men denke bv. aan STRAFFORD en LAUD.



processen tot in het oneindige vermeederen en daardoor in de algemeene schatting doen dalen; immers deze processen zouden dan zeer dikwerf hun grond vinden in de haat en de onkunde van burgers, die in krenking van hun persoonlijk belang, maar al te dikwijls geneigd zijn schending der Grondwet of van eenige andere wet te zien <sup>1)</sup>.

2°. dat het Openbaar Ministerie — met hoe lofwaardige onpartijdigheid en zelfstandigheid het in den regel ook moge te werk gaan <sup>2)</sup> — als zijnde ondergeschikt aan, en staande onder toezicht van de uitvoerende macht en meer bepaald den minister van justitie, niet altijd tegenover de ministers in *alle* gevallen, met de vereischte zelfstandigheid zal kunnen te werk gaan. De wet moetende voorzien »ce qui était possible et conforme à la faiblesse humaine, a dû remettre entre les mains d'une autorité plus indépendante l'exercice de l'action publique contre les ministres <sup>3)</sup>».

Bovendien vereischt een proces als waarvan hier sprake is een zekere mate van politiek inzicht en beleid, welke gewoonlijk niet bij het O. M. aanwezig is. De Volksvertegenwoordiging geroepen om de rechten der burgers, de politieke vrijheden te verdedigen, is als van zelve aangewezen om den minister te beschuldigen, terwijl de pers en het recht van petitie dáár zijn om de Volksvertegenwoordiging van plaats gehad hebbende inbreuken op de wet, op de vrijheid der burgers te onderrichten.

De Vertegenwoordiging moet dus dit recht van aanklacht, zal het aan zijn doel beantwoorden, zelfstandig en onafhankelijk van de toestemming en medewerking, van wien ook, kunnen

1) Vergel. DE KERCHOVE op. cit. p. 135.

2) Dezelfde p. 136, noemt van deze onafhankelijkheid een voorbeeld op. De kolonel HAYEZ had van den minister van Oorlog CHAZAL aanschrijving ontvangen zijne rechten op pensioen te doen gelden. Toen deze weigerde liet de minister van oorlog, in die weigering eene zware insubordinatie ziende, hem arresteren en in de vesting Diest opsluiten. De Procureur Generaal bij het Hof van Cassatie aarzelde niet deze handeling in strijd met de wet te kwalificeren.

3) O. DE KERCHOVE op. cit. p. 136.



uitoefenen; geene belemmeringen, van welken aard ook, mogen aan de uitoefening van dat recht worden in den weg gelegd. Dusdanige belemmeringen zijn bv. de in sommige landen <sup>1)</sup> bestaande bepaling dat de aanklacht eerst aan den Souverein moet worden medegedeeld, opdat deze de rechtbank al of niet samenroepe; verder de bepaling dat het aangewezen gerechtshof de zaak eerst nog in raadkamer moet onderzoeken en de terechtstelling bevelen <sup>2)</sup>; verder de al te naauwkeurige bepaling eens en voor al, zonder op de verschillende omstandigheden, die zich kunnen voordoen te letten, op welke wijze de Kamer haar recht zal hebben uit te oefenen, bepalingen beter in een reglement van orde dan in eene wet op hare plaats <sup>3)</sup>; eindelijk, zooals gezegd, het belasten, niet van commissarissen

1) Bv. in Baden, Beijeren, (wet van 30 Maart 1850) Hessen, Saxon Weimar. Vergel. R. MOHL op cit. 251—55.

2) Deze bepaling komt voor in onze ontwerpen van de jaren 1849 en 1851 tot regeling der min. verantwoordelijkheid. Vergelijk THORBECKE aant. op artt. 175 en 176: „Er kan dus tusschen de Staten Gen. en den H. R. botsing ontstaan waarvan de stoot op den minister zal neerkomen. Welken stand toch heeft deze, wanneer de H. R. geen termen tot terechtstelling vindt, tegenover de Staten Gen. die door het verlot (nl. volgens de Grondwet van 1840) om hem in rechten te betrekken, erkenden dat naar hun inzicht zulke termen aanwezig waren. „Hoe veel te grooter zou die botsing zijn, nu de St. Gen. volgens de Grondwet van 1848 geen verlot hebben te geven, maar zelve de vervolging kunnen instellen.

3) Onze wet van 22 April 1855 bevat vele zulke overbodige bepalingen: de artt. 7, 8, 9, 10, 11, 13, 18. De bepalingen van dien aard welke in het Pruisische ontwerp voorkomen, worden gewraakt door JOHN op cit. p. 50 vlgg. „Die Bestimmung der Grundsätze des Verfahrens, welche bei Erhebung von Anklage zu beobachten wären, würde ein überaus schwierige sein. Denn irgend welche nennenswerthe Erfahrung liegt hierfür nicht vor, und Processformen lediglich auf Grund fingirter Fälle zu schaffen, führt die Gefahr mit sich der Sache nichts zu nützen, wohl aber durch die reine Willkürlichkeit der Bestimmung erheblich zu schaden. *Der Sache wird gewiss besser gedient wenn dem anklagenden Hause die Möglichkeit gelassen bleibt für jeden einzelnen Fall dasjenige selbst zu bestimmen, was zur gründlichen Vorbereitung der Anklage erforderlich ist.*

Bij de overweging in de afdeelingen van den XIIIen Titel van het ontwerp wetb. van Strafvordering (in 1829) wenschte de 2e afdeeling een geheele reeks artt. in het regeerings ontwerp ingelascht te zien bepalende de wijze waarop de Staten Generaal over een verzoek tot vervolging van een minister zouden beraadslagen. De Regeering antwoordde toen: „Men heeft het ongepast geacht de wijze te bepalen



rechtstreeks door de Vertegenwoordiging gekozen, maar van een ambtenaar van het O. M. met het instellen en volhouden der beschuldiging voor de rechtbank, die van het proces kennis neemt. Immers, ook wat dit laatste betreft, pleiten dezelfde gronden, die aangevoerd zijn voor het opdragen van het recht van aanklacht aan de Vertegenwoordiging en niet aan het O. M., evenzoo vóór het doen voortzetten van die aanklacht voor den rechter, door Commissarissen uit de Vertegenwoordiging gekozen, en niet door een ambtenaar van het O. M. Deze meening wordt met kracht voorgestaan door BENJAMIN CONSTANT <sup>1)</sup>. In 1814 toch had men de vervolging willen opdragen aan den Procureur Generaal; daartegen kwam hij op: »Cette proposition ne saurait ce me semble soutenir le moindre examen.»

Deze ambtenaar is niet onafhankelijk genoeg, maar dit daargelaten, gaat hij aldus voort: Répondrait-on que les assemblées qui auraient prononcé la mise en accusation d'un ministre, veilleraient à la conduite du grand procureur et ne lui permettraient ni ménagements ni négligence? Mais les hommes ne font bien, que ce qu'ils font volontiers et leur répugnance secrète trompe aisément les précautions prises à

---

waarop de Kamers der Staten Gen. zullen raadplegen wanneer het verlot tot vervolging van een der bij de Grondwet bedoelde ambtenaren zal zijn gevraagd. Men vermeent dat aan de Kamer zelve behoort te worden overgelaten om naar aanleiding der Grondwet, over dat onderwerp bij voorkomende gelegenheid te raadplegen.»

In den XIV Titel van het wetb. van Strafvordering, zoo als die in 1836 gewijzigd werd ingediend, kwamen echter zeer vele zoodanige bepalingen voor. Bij het verslag gaf de 3e afdeeling der Kamer te kennen dat de voorgedragen artt. 5—7 niet tot de wet behoorden maar tot het reglement van orde waartoe de Kamer alléén bevoegd is; „men erkende dat de voorgestelde bepalingen wellicht zeer dienstig konden zijn om daarin te worden opgenomen.” Ook in de 2e afdeeling was men van ditzelfde gevoelen. De Regering gaf aan den wensch der afdeelingen eenigermate toe en droeg een artikel voor (319 Wetb. van Strafvordering) bepalende dat over een verzoek tot vervolging van den Procureur Generaal op dezelfde wijze zou worden geraadpleegd, als over wetsvoorstellen.

Dit art. is, aldus gewijzigd, aangenomen.

1) BENJAMIN CONSTANT op. cit. p. 106. vlgg.



les surmonter. D'ailleurs en supposant le grand procureur plein de zèle et de courage, les accusateurs du ministre reconnaitront-ils ce courage, et rendront-ils justice à ce zèle? N'entendez vous pas les plaintes de l'assemblée? Ne voyez-vous pas l'accusation se partager entre les ministres et le magistrat qui le poursuit avec lenteur et avec faiblesse? Les accusateurs ne prétendront-ils pas qu'il n'a pas soutenu leur cause? N'attribueront-ils pas la sentence, qui déclarera l'accusé absous, à la perfidie de l'auxiliaire, que vous leur aurez donné malgré eux?"

Deze opmerkingen zijn ontegenzeggelijk juist en bovendien hoe zou een Procureur Generaal, die het in gemoede met de beschuldiging door de Vertegenwoordiging uitgebracht, oneens is, met klem en overtuiging de schuld van den minister voor den rechter bepleiten? Zal in dit geval de Procureur Generaal niet veeleer volgens eed en geweten tot vrijspraak moeten concluderen? Ten slotte: kunnen de politieke quaesties van het proces onafscheidbaar, niet voegzamer door gedelegeerden uit de Vertegenwoordiging, dan door den Procureur Generaal behandeld worden? Wil men meerdere autoriteiten? Ik beroep mij dan op R. MOHL. Deze stelt zich drie mogelijke gevallen voor; met de vervolging kan belast worden: of de President der kamer, of eene Commissie uit haar midden, of een buiten haar staande zaakwaarnemer. Hij onderzoekt bij elk dezer gevallen het vóór en tegen en komt dan tot dit resultaat. »Es ist unräthlich das Schicksaal eines so wichtigen Beschlusses Fremden (waaronder toch ook de Procureur Generaal behoort) in die Hände zu geben; alle Unvollkommenheiten fallen weg bei der freien Wahl aus eigener Mitte.» Ook THORBECKE oordeelt even zoo in zijne aantekening op art. 175 vlg. »Neem aan de Procureur Generaal zij volkomen onafhankelijk van het Gouvernement; art. 5 der wet op de R. O. en het beleid der justitie <sup>1)</sup> kunne geenerlei werking

1) Art. 5 der wet van 28 April 1835: De ambtenaren van het O. M. zijn verplicht de bevelen na te komen, welke hun in huanc ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht van wege den Koning zullen worden gegeven.



krijgen welke die onafhankelijkheid stoort; is hij dan toch wel het rechte werktuig tot zulk eene vervolging? Hoeveel komt op de wijze aan waarop hij het requisitoir stelt en de zaak be leidt? Zoo hem de vordering in gewone zaken zeer wel kan worden toevertrouwd, ook die waar het om behoud der wettige Rijks-inrichting kan te doen zijn? Het verdient opmerking dat niet alleen naar de stelsels van constitutionele wetgeving van Engelschen en Franschen, maar evenzeer naar die van Duitschen oorsprong, het recht om den minister aanteklagen voor een wezenlijk recht der Lands- en Volksvertegenwoordiging wordt erkend?" Onder onze Grondwet van 1815 (40) was dit recht volgens THORBECKE zoo zeer miskend, dat de Staten Generaal *niet eenmaal het recht* hadden, om even als een particulier zulks vermog, *klacht of aangifte tegen een minister bij den Procureur Generaal in te dienen.*

Niet anders heeft men geoordeeld in Frankrijk bij het proces der ministers van KAREL X. Zoo als men weet, moesten toen bij het ontbreken van wettelijke bepalingen daaromtrent, bepaalde regels, bij dat ééne proces te volgen, vastgesteld worden. Deze vaststelling geschiedde in eene geheime zitting op 5 October 1830 der Pariskamer, als gerechtshof vergaderd. Omtrent deze geheime zitting lees ik in het Journal des Débats van 5 October: »On assurait qu'un noble pair, s'appuyant sur le principe que toute justice émane du Roi aurait proposé de faire intervenir les gens du Roi afin de requérir s'il y a lieu l'application de la loi. M.M. Lainé, Portalis, Decazes, Saint Aulaire ont combattu cette opinion. Ils ont soutenu qu'il était inutile d'appeler les gens du Roi, d'abord parce qu'ils se trouveraient placés dans une position inférieure vis a vis les trois commissaires de la Ch. des Dép.» Men ziet, de mogelijkheid dat er *geen* commissarissen van de Ch. des Dép. zouden toegelaten worden, kwam bij niemand op; alléén wilden sommigen, nevens dezen, nog het O. M. hooren. <sup>1)</sup>.

1) Dezelfde leer, dat nl. behalve de Commissarissen der Vertegenwoordiging, bovendien nog het O. M. moest gehoord worden als: »Vertreterin des Gesetzes" was



Wij vinden deze mededeeling in het Journal des Débats bevestigd door het rapport van den Graaf DE BASTARD aan de Kamer der Pairs <sup>1)</sup>, waarin men het volgende leest: »Vous avez reconnu en effet que dans cette cause, le concours du ministère public serait non seulement inutile, mais embarrassant, mais nuisible.»

Eindelijk levert de Engelsche geschiedenis ons de meest doorslaande bewijzen van het nuttige en doeltreffende van de vervolging door leden van het aanklagende Huis zelf. Het schijnt zeker dat zulke gedelegeerden de meeste waarborgen geven voor een krachtige, talentvolle, vurige verdediging der geschonden rechten en miskende vrijheden, de meeste waarborgen dat de vervolging met kennis van zaken en politiek inzicht zal worden gevoerd in den geest der vergadering, die tot de vervolging besloot. Daartegenover staat wel is waar het nadeel, dat partijzucht en partijhaat dikwijls den vervolgers niet vreemd zal zijn, maar wat nood? immers in de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid der rechters, en het onbepaalde den beklagde toetekennen recht van verdediging <sup>2)</sup> ligt daartegen een meer dan voldoende correctief. Men vergete niet dat al de welsprekendheid, en het talent en de edele verontwaardiging van BURKE en FOX de eindelijke vrijspraak van WARREN HASTINGS zelfs niet hebben kunnen beletten, evenmin als de (misschien van partijhaat

---

gehuldigd in het aangehaalde Pruissische ontwerp, doch wordt bestreden door JOHN. »Es ist hier nicht der Ort die Frage nach der inneren Berechtigung dieser aus Frankreich importirten Anschauung zu erörtern. Aber soviel muss angeführt werden dass die Erweiterungen der staatsanwaltlichen Funktionen über die Rolle des Anklagers hinaus lediglich Ausflüsse inquisitorischer principien sind, welche sich mit einem consequent durchgeführten Anklageprocesse, nicht vereinigen lassen.

1) Rapport du comte de Bastard: te vinden in het aangehaalde boekje: Procès des ministres etc. p. 98.

2) De quaestie door sommigen behandeld of als verdediger van den minister evenzeer een lid der Vertegenwoordiging kan optreden, is eigenlijk geene quaestie meer. Rede en billijkheid pleiten om het zeerst voor eene bevestigende beantwoording der vraag.



niet geheel vrije) ijver van WHITBREAD die van GEORGE MELVILLE. Zou geheel vrije ontwikkeling van het vóór en tegen, voor den rechter niet de grootste waarde hebben? Zou het ook hier niet waar zijn dat »du choc des opinions jaillit la vérité”?

Met een enkel woord wil ik thans nog bespreken de vraag welke gevolgen de verwerping eener aanklacht heeft voor den betrokken minister; of nl. zoo als sommigen beweren te dierzelfde zake niet weder een aanklacht tegen hem kan worden ingebracht? Zij die dit beweren, hebben zich, de beginselen op het stuk van voorloopig onderzoek (instructie) en van eindrechtspraak (vonnis) verwarrende, beroepen op het »non bis in idem.” Volgens de algemeene beginselen van strafrecht moet, zeide men, wanneer éénmaal de onschuld des ministers is uitgesproken, daarop later niet kunnen worden teruggelaten.

Om een juist oordeel over deze quaestie te kunnen vellen moet men allereerst het oog vestigen op datgene, wat de Kamer door verwerping van het voorstel om een minister te doen vervolgen daarmee te kennen geeft. Zij onderzoekt bij de behandeling der aanklacht twee zaken:

1<sup>o</sup>. of de minister schuldig *schijnt* aan het feit hem te laste gelegd, althans of er voldoende termen zijn deswege eene beschuldiging tegen hem in te stellen; 2<sup>o</sup>. heeft zij zich — zoo de vraag toestemmend beantwoord is — af te vragen of er ook redenen van billijkheid of van staatsbelang bestaan, die het wenschelijk maken, de op zichzelf gerechtvaardigde beschuldiging niet door te zetten (zoo als bv. art. 18 onzer wet van 1855 uitdrukkelijk — doch overtollig — voorschrijft) m. a. w. of in de gegeven omstandigheden het summum jus niet tevens eene summa injuria zijn zou? Om beide redenen kan de Kamer besluiten een zoodanig voorstel tot aanklacht, niet eens in overweging te nemen, of, zoo ze dit al doet, het voorstel zelf verwerpen. Geschiedt dit nu om-



dat ze den minister niet voor schuldig houdt, dan kan deze meening haar grond vinden òf in gebrek aan bewijs òf daarin dat (wat men eigenlijk niet mag veronderstellen) eene met de Regering bevriende meerderheid, haar plicht miskennende, den minister niet in ongelegenheid wil brengen. Nu zou het zeer weinig rationeel zijn om wanneer de aanklacht wegens gebrek aan bewijs werd afgestemd daaruit de gevolgtrekking te maken dat, zoo eventueel later nog meerdere feiten aan het licht kwamen, die de gegrondheid der aanklacht bewezen, de aanklacht niet zou kunnen worden hervat. Op die wijze zou men den vrienden der regering een middel in handen geven om door op een oogenblik, dat de bewijzen nog ontbreken, de aanklacht voor te stellen maar te doen verwerpen, ook voor het vervolg wanneer er misschien meer zaken aan het licht zijn gekomen, den minister tegen eene hervatting der aanklacht te beveiligen. Naar het mij voorkomt is er hier geen enkele reden, waarom hier niet de beginselen zouden toegepast worden, nedergelegd in de artt. 167 en 168 van ons Wetboek van Strafvordering.

Geschiedt de verwerping daarentegen uit dienstvaardigheid der meerderheid jegens den bevrienden minister, dan is het evenmin rationeel, aan eene latere anders samengestelde en meer onpartijdige Kamer de gelegenheid te benemen om eene aanklacht in te stellen. Een vroeger besluit moet eene toekomstige meerderheid nooit zóó zeer kunnen binden dat deze zou moeten berusten in eene klaarblijkelijk onrechtvaardige, wellicht door partijbelang ingegevene beslissing; hoogstens zou men kunnen beweren, dat zij, die eenmaal na nauwgezet onderzoek hun stem aan de vervolging onthouden hebben, zedelijk verplicht zijn — zoo nl. van geene nieuwe feiten blijkt — dat later evenzeer te doen.

Heeft eindelijk de Kamer om redenen van billijkheid en staatsbelang de aanklacht verworpen, dan is het nog duidelijker dat *zelfs dezelfde Kamer*, later wanneer die redenen hebben opgehouden te bestaan, de vervolging nog moet



kunnen gelasten. Zij heeft dan toch met haar eerste votum blijkbaar niets willen zeggen, dan dat in de gegeven omstandigheden, op een gegeven tijdstip, om bijzondere redenen, het niet wenschelijk was de aanklacht door te zetten; komen die redenen te vervallen, kan het staatsbelang door de aanklacht geen schade meer lijden, welnu niets staat dan der Kamer in de weg om de vervolging alsnog door te zetten.

Van welken kant men de zaak ook beschouwe, altijd komt men tot hetzelfde resultaat, dat nl. de verwerping van het voorstel om een minister te vervolgen, de Kamer voor den vervolge geenszins bindt <sup>1)</sup>.

---

1) Geheel dezelfde meening wordt voorgestaan door:

DE КЕРСНОВЕ. op. cit. p. 143 vlgg.

R. МОНН. op. cit. p. 260. vlgg.



#### § 4.

Mij rest thans nog eene meer opzettelijke bespreking dan tot dusverre het geval was, van *onze wet* regelende de strafrechtelijke ministerieele verantwoordelijkheid.

Om naauwkeurig te bepalen wat een zoodanige wet bij ons bevatten moet — althans bevatten kan — moet allereerst de zin vaststaan die te hechten is aan de artt. 53, 73 en 159 onzer Grondwet.

Het laatste art. wijst den rechter aan, voor wien een minister wegens »ambtsmisdrijven» terecht staat. Wat beteekent nu dat woord ambtsmisdrijven? Deze uitdrukking is in de plaats gekomen van de woorden »misdrijven in de uitoefening hunner functien begaan<sup>1)</sup>), voorkomende in art. 177 der Grondwet van 1815. Onder deze laatste was het dus niet dubieus dat een Minister, in zijne qualiteit een commuun delict plegende, na bekomen verlof der Staten-Generaal voor den Hoogen Raad terecht moest staan. Houdt men nu in het oog dat men deze ruime woorden door de engere uitdrukking »ambtsmisdrijven» vervangen heeft dan schijnt het mij zeker dat men, wat anders misschien in twijfel zou kunnen worden getrokken, met die uitdrukking heeft bedoeld, eene beperking van het art. tot die misdrijven welke alléén ambtenaren (nl. volgens den C. P.) en welke alléén ministers (volgens

---

1) De bepaling van de Grondwet van 1815 dat ministers wegens misdrijven *gedurende* den tijd hunner functien begaan ook voor den H. R. terechtstonden, is in de Grondwet van 1848 niet overgenomen.



een tot stand te brengen wet op de min. verantwoordelijkheid) kunnen begaan. Stemt men dit niet toe, dan moet men de gewijzigde redactie toeschrijven aan een toeval, aan de gedachteloosheid van den wetgever, die ofschoon in de zaak zelve geen verandering willende, desniettemin duidelijke, on-dubbelzinnige woorden, door minder duidelijke verving, iets waartoe men m. i. niet dan in de uiterste noodzakelijkheid mag besluiten. Nogtans, in het ontwerp van 1849 bracht men de commune delicten in de uitoefening hunner betrekking gepleegd, tot de misdrijven voor welke de ministers, en dat nog wel krachtens hunne verantwoordelijkheid, voor den Hoogen Raad moesten terechtstaan; dit was in tweeërlei opzicht onjuist, 1°. was het dunkt mij in strijd met de Grondwet, die zooals we zagen, de kennisneming dier misdrijven *niet* aan den Hoogen Raad wilde opdragen; 2°. omdat al hadde de Grondwet dit gedaan, zij voor die misdrijven, voor ministers alléén bij uitzondering een bijzondere rechtspraak zou hebben vastgesteld, (gelijk in de Grondwet van 1815 voor *alle* misdrijven door ministers *gedurende* den tijd hunner functien begaan) maar daarom deze misdrijven zelve nog geenszins zou hebben gebracht tot die, welke vallen binnen den kring der ministerieele verantwoordelijkheid.

Eveneens immers moet thans een minister voor die misdrijven welke volgens den C. P. alléén door ambtenaren kunnen worden begaan, wel is waar ook voor den Hoogen Raad terecht staan op aanklachte der 2<sup>e</sup> Kamer of van wege den Koning, maar daarom vallen deze misdrijven nog niet onder de ministerieele verantwoordelijkheid. Deze heeft alléén betrekking op regeeringsdaden, tot welke alléén ministers bevoegd zijn. M. i. bepaalt dus art. 159 der Grondwet twee verschillende zaken: 1°. dat ministers krachtens hunne verantwoordelijkheid beschuldigd van misdrijven, welke alléén door ministers kunnen worden begaan, (en omdat een minister toch ook ambtenaar is, vallen zoodanige misdrijven door een minister begaan, onder de rubriek ambtsmisdrijven)



terecht staan voor den Hoogen Raad, 2<sup>o</sup>. dat ze eveneens terecht staan voor den H. R. wegens misdrijven niet onder het begrip der ministerieele verantwoordelijkheid vallende, maar die door alle ambtenaren en door deze alléén, en dus ook door een minister, omdat deze tevens ambtenaar is, kunnen worden gepleegd. <sup>1)</sup>

Art. 53 der Grondwet, het eerste artikel van de Afdeling welke als opschrift voert »van de Macht des Konings» luidt: »De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk»; art. 73 geplaatst in de afdeling handelende: »van den Raad van State en de ministerieele departementen» luidt: »De Koning stelt departementen in, benoemt er de hoofden van en ontslaat die naar welgevallen.

De Hoofden der ministerieele departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten voor zooverre die van de Kroon afhangt.

Hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet.

Alle koninklijke besluiten en beschikkingen worden door één der Hoofden van de ministerieele departementen mede onderteekend.»

Uit deze artikelen in hun onderlingen samenhang beschouwd hebben sommigen afgeleid, dat art. 53 betrekking heeft op de algemeene staatkundige verantwoordelijkheid; dat echter aangezien niet hier, maar wél en alléénlijk bij art. 73, en dat wel onmiddelijk na de paragraaph, die van de plichten der ministers ten aanzien van de Grondwet en de andere wetten handelt, van eene wettelijke regeling der ministerieele verantwoordelijkheid gesproken wordt, volgens de bedoeling van den Grondwetgever, deze wettelijke regeling niet op de ministerieele verantwoordelijkheid in haar geheel omvang betrekking heeft, maar alléén op de verantwoordelijkheid die op de ministers rust wegens hunne verplichting om de

---

1) Deze meening is o. a. ontwikkeld door GODEFROI en VAN DER LINDEN. Bijblad 1849. p. 524 en 537.



Grondwet en de andere wetten uitvoeren <sup>1)</sup>). Tot staving van dit beweren beroept men zich nog op de redactie van art. 73 die de regeering aanvankelijk voorgesteld had, en waarin de derde alinea aldus luidde: »*Hunne verantwoordelijkheid deswege* wordt geregeld door de wet." Bij deze redactie was geen twijfel mogelijk; nu weet men niet te zeggen tengevolge waarvan de redactie veranderd is in die van de tegenwoordige 3<sup>e</sup> alinea; omdat men dat niet weet, maakt men er zich nu af met te zeggen dat »er niets is, dat de veronderstelling, dat men door de wijziging regeling bij de wet van de geheele ministerieele verantwoordelijkheid bedoelde, wettigt," en dan voegt men daaraan toe, alsof dit niet eene petitio principii ware, »de woorden van art. 73, alinea 3, mogen niet zoo duidelijk zijn als die der Commissie, uit de plaatsing nl. niet achter art. 53, maar in art. 73 waar blijkbaar alléén van de verantwoordelijkheid voor den strafrechter gehandeld wordt, mag men gerust afleiden, dat ook niets anders door de wet behoefde geregeld te worden <sup>2)</sup>)."

Maar dit laatste is juist de vraag, of nl. art. 73 alléén over de strafrechtelijke ministerieele verantwoordelijkheid handelt, en zoo ja, of het die dan alléén met het oog op de uitvoering der wet wil geregeld zien. Uit de woorden van het artikel kan men allermint afleiden, dat er van verantwoordelijkheid voor den strafrechter gesproken wordt; woorden als rechter, aanklacht, strafrechtelijk enz., zoekt men in het artikel te vergeefs; het artikel bepaalt alléén dat *hunne* (d. i. der ministers, d. i. de ministerieele) verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet.

Wat nu de plaatsing dezer bepaling, niet achter art. 53, maar in art. 73 betreft, deze is zoo systematisch mogelijk, en daaruit kunnen m. i. dus geene conclusies getrokken worden ten aanzien van de bedoeling die de Grondwetgever

1) Zóó bv. DUYNMAER VAN TWIST in zijn aangehaald art. in de Bijdr. § 25.

2) Woorden van LAGEMANS op. cit. p. 102.



met de bepaling van alinea 3 gehad heeft. Boven aan de afdeeling handelende »over den Koning” en diens rechten, mocht immers niet gemist worden de verklaring dat de Koning niet verantwoordelijk is; als tegenhanger daarvan was al dadelijk dáár de erkenning noodig van het beginsel dat de ministers verantwoordelijk zijn voor alle regeeringsdaden; dit beginsel toch is de hoeksteen van den constitutionnelen regeeringsvorm.

Maar de nadere uitwerking van dat beginsel, de vermelding zijner gevolgen, staatkundige, financiële of strafrechtelijke (zoo nl. de Grondwetgever zoodanige vermelding in de Grondwet noodig oordeelde) vindt hare natuurlijke plaats in de afdeeling handelende over de ministers. Zou het niet de grootste anomalie zijn, van de grootste verwarring getuigen, wanneer in eene afdeeling handelende over den Koning, de gevolgen behandeld werden die het beginsel der verantwoordelijkheid voor de ministers hebben zou? Dat nu de Grondwetgever die gevolgen niet zelf opgenoemd heeft, maar het raadzamer oordeelde de regeling er van aan den gewonen wetgever over te laten, doet niets ter zake en verandert natuurlijk niets aan de in de Grondwet in acht te nemen orde.

De juistheid van dit gevoelen wordt nader bevestigd door een blik op andere Constituties. Men lette bv. op Titre III, art. 4 der Constitutie van 1791, op art. 13 der Charte van 1815, op art. 63 der Constitution Belge in welke alle in de afdeeling »over den Koning <sup>1)</sup>” het beginsel gehuldigd werd: de ministers zijn verantwoordelijk. Daarentegen vindt men in de Section IV Chapitre III Titre III, in art. 56, in art. 90 dierzelfde Constituties, in de afdeeling of den titel handelende »over de ministers,” het beginsel nader in zijne gevolgen uitgewerkt. Zou het ook mogelijk kunnen zijn dat onze Grondwetgever met betrekking tot de plaats, met het voorbeeld dezer Constituties voor oogen er toe gekomen is,

---

1) In de Constitutie van 1791 luidde het opschrift van dezen titel: Des pouvoirs publics.



het algemeene beginsel in art. 53 vast te stellen, en, zeer ordelijk, de gevolgen er van ten aanzien der ministers in art. 73 te behandelen? Mij komt de plaatsing der woorden: hunne verantwoordelijkheid enz. zoo natuurlijk en gerechvaardigd voor als slechts mogelijk.

Wat nu de weglating van het woord »deswege'» betreft, zoo wensch ik ook hier te vragen of men gerechtigd is deze zóó maar aan een slordigheid van den wetgever — die, zegt men, in de zaak zelve geen verandering wilde — te wijten? Ik geloof veeleer dat men moet veronderstellen, zoolang het tegendeel niet uitdrukkelijk blijkt, dat de wetgever daar voor zijne redenen — ofschoon niet uitgedrukt — heeft gehad; al blijken ze niet uit de gewisselde stukken of uit de discussie, ze blijken m. i. voldoende uit het feit zelf der wijziging; ze zijn zoo eenvoudig mogelijk; eene vroegere beperkte redactie werd door een ruimere vervangen; waarom? het antwoord ligt voor de hand: omdat men de vroegere redactie te beperkt vond. En deze laatste meening bij den Grondwetgever te veronderstellen heeft niets ongerijms. Hij wist toch dat in Frankrijk in alle opvolgende Constituties telkens verschillende handelingen in een minister werden strafbaar gesteld, zonder dat één van alle daaromtrent volledig was; hij wist dat talrijke ontwerpen schipbreuk hadden geleden, die uitvoering moesten geven aan eene al te beperkte en daarom voor den wetgever belemmerende bepaling der Charte; hij wist dat men in België om deze moeilijkheid te ontgaan bijna alles aan den gewonen wetgever had overgelaten; dat alles wetende was het natuurlijk dat de wetgever huiverde om den gewonen wetgever in de regeling der ministerieele verantwoordelijkheid aan banden te leggen, aan bepaalde grenzen te binden, die hij niet mocht overschrijden; om de klippen te vermijden waarop men elders was gestrand, gaf hij — zoo hij het al niet uitdrukkelijk voorschreef — aan den gewonen wetgever ten minste de bevoegdheid en de gelegenheid om, zoo dit althans later mogelijk mocht blijken



ook de staatkundige verantwoordelijkheid te regelen, en om ook, voor 't geval dat de wetgever zich tot de regeling der strafrechtelijke verantwoordelijkheid meende te moeten bepalen, behalve handelingen met de wetten in strijd, nog andere regeeringshandelingen in een minister strafbaar te stellen. De grondwetgever wilde niets praejudicieren, hij liet aan de wetgevende macht hare volkomen vrijheid om de min. verantwoordelijkheid 't zij in den ruimsten, 't zij in een meer beperkten zin te regelen. Dit komt mij voor de betekenis te zijn van de wijziging in alinea 3 gebracht.

De bewering ten slotte dat uit de bewoordingen van art. 73, ook zooals het thans luidt, blijkt dat alinea 3 samenhangt met alinea 2, ontken ik ten sterkste. Art. 73 het éénige artikel der geheele afdeeling, dat over de ministers handelt, regelt allerlei onderscheidene zaken met betrekking tot de ministers; het regelt hunne plichten, de wijze hunner benoeming, hunne verantwoordelijkheid. De verschillende alinea's, konden even goed zoovele afzonderlijke artikelen zijn, konden even goed in andere — onverschillig welke — volgorde geplaatst zijn. Als men beweert dat alinea 3 in verband staat met alinea 2, zou men even goed hetzelfde kunnen beweren van alinea 4, m. a. w. dat de besluiten en beschikkingen waarvan die alinea handelt, alléén die zijn, welke dienen tot uitvoering der Grondwet of eener andere wet; maar m. i. geeft het woord *hunne* in alinea 3 zoowel als het woord *alle* in de vierde alinea een algemeene strekking te kennen.

Uit het gezegde trek ik de conclusie dat de bewoordingen den Grondwet eene volledige en afdoende regeling der ministerieele verantwoordelijkheid geenszins in den weg staan; het komt er dus slechts op aan dat de wetgever van de hem verleende vrijheid een doeltreffend gebruik make. Ik heb bij het onderzoek naar de bedoeling van art. 73 misschien wat lang stilgestaan omdat, als men met sommigen art. 73 in engen zin opvat, eene eenigzins afdoende regeling der ministerieele verantwoordelijkheid mij ten eenenmale onmogelijk schijnt.



Ik vermeeft mij niet hier te onderzoeken of nu werkelijk eene wettelijke regeling der staatkundige (parlementaire) verantwoordelijkheid wenschelijk en mogelijk zij; ik verwijs te dien aanzien slechts naar de meening van DE BOSCH KEMPER. die zoodanige regeling in zeer ruime trekken niet voor geheel onmogelijk houdt <sup>1)</sup>; ik wensch alléén nog kortelijk na te gaan of de wetgever de strafrechtelijke gevolgen der min. verantwoordelijkheid ten minste, op voldoende wijze heeft geregeld. Deze vraag kan ongelukkigerwijze niet toestemmend worden beantwoord. Dat dit echter zóó is, daarvan kan men evenwel den wetgever moeilijk een grief maken. Reeds in de zitting van 22 Mei 1849 <sup>2)</sup> bij de discussie over het eerste ontwerp van wet tot regeling der min. verantwoordelijkheid werd dit door den Heer VAN HALL betoogd; deze zeide dat »wanneer hij in zienswijze met de Regering aangaande deze zaak meende te moeten verschillen, hij daarom nog niet wilde geacht worden de Regering hard te beoordeelen. Het ontwerp was uiterst moeielijk. In België, waar hetzelfde beginsel als hier was aangenomen, bestond tot heden geene wet op dit stuk. In Frankrijk, waar men in de kunst van wetten maken niet achterlijk is, was bij de Charte van 1814 zoodanige wet beloofd, maar tot 1830 was men er niet in geslaagd die tot stand te brengen. De Charte van 1830 beval ook zoodanige wet maar eerst in 1835 werd een ontwerp, en dat nog slechts met 185 tegen 160 stemmen in de Kamer aangenomen, maar de Pairs brachten zóóvele veranderingen in het ontwerp, dat er van de zaak niets kwam; zóódat Frankrijk twee dynastien heeft zien optreden en vallen, zonder dat een wet tot stand kwam. Het éénige verwijt, dat hij de Regering kon doen, was: Waarom deze wet zoo vroeg ingediend?"

De heer THORBECKE sprak bij deze gelegenheid in denzelfden

1) DE BOSCH KEMPER. Handleiding enz. p. 377.

Vergel. HELLO op. cit. p. 225. La responsabilité générale ou politique n'a pas besoin de loi.

2) Bijblad 1849 p. 520.



geest<sup>1)</sup>. »Hij merkte op, dat men zich in andere landen met het voorstellen en tot stand brengen van dergelijke wet niet zeer gehaast heeft. In Frankrijk, Engeland en elders is de proef óf mislukt óf blijven liggen, óf in het geheel niet genomen. De redenen dezer traagheid verdienen bij den spoed, dien wij in dit ééne opzicht maken, wel eenige aandacht. Het zou hem wenschelijk schijnen, dat onze nieuwe parlementaire loopbaan verder gevorderd ware, alvorens een wet als deze werd voorgesteld. Het gold eene definitieve inrichting, die niet bij wijze van proef moest worden vooropgezet. Zij moet kunnen worden aangenomen uit volle overtuiging, dat zij goed doordacht en doeltreffend is. Daartoe echter wordt meer ondervinding vereischt dan wij tot nu toe hebben.»

Mij dunkt een beroep op het éénstemmig oordeel van deze twee staatslieden — anders zoo dikwijls in meening verschillend — legt groot gewicht in de schaal; er blijkt uit dat men zich bij de vaststelling van deze wet te veel heeft gehaast. De schuld hiervan ligt aan het gemis in onze Grondwet van eene bepaling gelijk aan die van art. 134 Constitution Belge, hetwelk zóólang de wettelijke regeling ontbreekt, een voorloopige regeling van het onderwerp bevat; juist omgekeerd bepaalde onze Grondwet in art. 5 der additionele bepalingen dat het ontwerp van wet op de min. verantwoordelijkheid zoo mogelijk nog in de eerste zitting, en uiterlijk in de 2<sup>e</sup> zitting der Staten-Generaal na de Grondwetsherziening moest worden voorgedragen. Men wilde blijkbaar spoed, met dit ongelukkig gevolg, dat in het Voorloopig Verslag over het ontwerp in de zitting van 1854—55 ingediend, en later tot wet verheven, wij uit den mond van eenige voorstanders (?) van het ontwerp de merkwaardige verklaring vernemen, dat zij maar »niet in vergelijkende beoordeeling der wet zouden treden, maar de aanbieding van het ontwerp toch in zooverre met genoegen hadden gezien, als zij het uitzicht opende,

1) THORNBCKE Parlementaire Redevoeringen. Deventer 1856. Deel I p. 211 vlg.



dat eindelijk aan de telkenjare terugkeerende onvruchtbare (?) gedachtenwisseling over een moeilijk onderwerp voor goed een einde zou komen, en dat, wat er ook van het strafbaar stellen van bepaalde feiten zijn mocht, ten minste de wijze van rechtspleging bij de vervolging van ministers in acht te nemen, zou geregeld worden." 1) Men ziet het, en de openbare discussie bevestigt deze meening, men wilde zich van de zaak volstrekt afmaken, des noods ten koste van een deugdzame regeling van het onderwerp, ten koste van een voldoende omschrijving der strafbare feiten, gelijk men zelf erkende; alsof een goede procesorde iets baat, wanneer ook de feiten waarvoor men terecht kan staan, niet goed zijn aangewezen. Het zal wel geen betoog behoeven, dat het wel een wonder zou mogen heeten, als bij zoodanige gezindheid, eene ook maar eenigermate voldoende regeling van een zoo moeilijk onderwerp tot stand ware gekomen 2).

Tot regeling der ministeriële verantwoordelijkheid zijn in 't geheel vier verschillende ontwerpen ingediend, het eerste in de zitting 1848—49 door DONKER CURTIUS; vervolgens één in de zitting 1850—51 door NEDERMEYER VAN ROSENTHAL, minister van justitie in het eerste ministerie THORBECKE, één door den minister STRENS; één eindelijk — later tot wet verheven — weder door DONKER CURTIUS, minister van

1) Men ging dus juist van een tegenovergesteld denkbeeld uit als HELLO waar deze op. cit. p. 228, leert dat: „Une loi sur la responsabilité ministérielle considérée non dans la juridiction et dans la procédure qui appartient à un ordre secondaire, mais dans ses principes fondamentaux et constitutionnels, doit porter sur deux objets principaux: 1<sup>o</sup> le titre auquel les ministres s'obligent; 2<sup>o</sup> les actes qu'embrasse leur responsabilité.”

2) Om den indruk weêr te geven dien de voorgedragene regelingen op de Vertegenwoordiging maakten haal ik hier nog aan de woorden met betrekking tot het ontwerp van 1849, van VAN HALL: „Wij maken geene wetten met het denkbeeld om die *niet* na te leven, noch er de hand aan te houden”;

en van VAN DER LINDEN Bijbl. p. 587. „Ik mag het niet ontveinzen dat dit ontwerp op mij den indruk gemaakt heeft, alsof het in plaats van de verantwoordelijkheid te regelen, strekken moet om de ministers in bescherming te nemen.”



justitie in het ministerie VAN HALL. Verwondering mag het wekken, ik zeide het boven reeds, dat terwijl onder de leden die in 1849 hunne meening breedvoerig ontwikkelden en zich vóór ingrijpende amendementen verklaarden, de HH. THORBECKE en VAN HALL eene eerste plaats innamen, desniettemin in het 2<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> ontwerp door een ministerie THORBECKE en door een ministerie VAN HALL voorgedragen, de denkbeelden van die III. door hen als lid der Kamer voorgestaan en geformuleerd, geenszins werden gehuldigd. Behalve ten aanzien der commune delicten door ministers in de uitoefening van hun ambt begaan, die in het eerste ontwerp wel, niet echter in de drie latere behandeld werden, en behoudens eene gewijzigde redactie komen alle vier ontwerpen in hoofdzaak overeen; en in geen van alle behalve in het eerste werd van iets anders als van schending of niet-uitvoering der wet gesproken, en in alle (behalve in dat van den heer STRENS) was ten aanzien van den dolus als vereischte voor de strafbaarheid, ongeveer hetzelfde bepaald.

Beschouwen wij thans wat de wet van 1855 op het voetspoor der vorige ontwerpen strafbaar stelt of niet.

Het ontwerp van 1849, dat minder naar het schijnt, op art. 73 dan op art. 159 der Grondwet lette, gaf in art. 4 aan in welke gevallen een minister wegens »ambtsmisdrijf» kon vervolgd worden. Het onderscheidde drie zoodanige gevallen: 1<sup>o</sup>. als een minister de Grondwet schond of niet uitvoerde, 2<sup>o</sup>. wanneer hij misbruik maakte van zijn gezach, 3<sup>o</sup>. wanneer hij zich in de uitoefening zijner betrekking zich aan een feit of verzuim schuldig maakte, bij de gewone strafwet met straf bedreigd. Tegen deze laatste bepaling kwam men vrij algemeen en met recht op, niet alléén omdat (zooals boven is aangetoond) de Grondwet van »ambtsmisdrijf» sprekende daaronder de commune delicten door ministers begaan, niet heeft begrepen, maar ook en bovenal, omdat een minister op die wijze, alléén om den wille van zijne qualiteit somtijds *niet* zou kunnen vervolgd worden,



wegens feiten waarvoor een gewoon burger zeker zou vervolgbaar zijn; dit zou nl. gebeuren volgens dat ontwerp, ingeval de Kamer, ofschoon door den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad op het feit opmerkzaam gemaakt, nogtans besloot deze zaak niet te vervolgen. Op die wijze zou de wet in plaats van waarborgen te leveren tegen willekeur der ministers, hun integendeel bescherming verleenen. Doch de qualificatie van ambtsmisdrijf, en de commune delicten daar-gelaten, was de redactie van art. 1 nog zoo verwerpelijk niet en verkieslijk boven die der latere ontwerpen, en der wet van 1855. In de eerste plaats toch konden de ministers volgens hetzelfde gezamenlijk of afzonderlijk<sup>1)</sup> worden vervolgd ter zake van *schending of niet-uitvoering* op welke wijze dan ook en zonder nadere omschrijving van de verschillende wijzen waarop dat geschieden kan, van de Grondwet of van eenige andere wet; en vervolgens liet het wel is waar eenig-zins onbepaalde en in de wet niet nader omschreven woord »misbruik van gezach,» ten minste nog eenige ruimte om verschillende kwade praktijken der ministers te straffen. Vroeger heb ik reeds aangehaald het amendement van den

1) Bepalingen omtrent de collective verantwoordelijkheid van het ministerie (doch slechts aan den Koning) komen voor in het Besluit van LOBEWIJK NAPOLEON van 20 Nov. 1809, bestemd om te werken gedurende de afwezigheid van dien vorst. Zoo bepaalde art. 4 dat in den Raad den Ministers bij meerderheid van stemmen zou worden geconcludeerd; ieder minister kon volgens art. 6 „zijn gevoelens doen insereeren,» in een register dat na afloop van iedero zitting van den raad, door alle tegenwoordige ministers moest worden onderteekend. Vooral is belangrijk art. 7 bepalende dat:

„Elk Onzer ministers is Ons verantwoordelijk voor hetgene de objecten van zijn Ministerie betreffende, in den Raad der Ministers zal zijn gedecideerd, voor zooveel die decisie tegen de bevordering van Onzen dienst zoude kunnen aanloopen, wel verstaande nogtans, dat dezelve met zijne toestemming zij genomen, en dat zijne oppositie in het register der deliberatien niet zij geconsigneerd.» Dit besluit is te vinden in het Verslag van het voorgevallene in de jaren 1809 en 1810 opgemaakt door Mr. W. F. ROËLL. Amsterdam 1837.

In het reglement voor den ministerraad (van 1842) was bepaald dat de ministerraad alleen raadpleegt maar nimmer besluit. Dit wordt o. a. door DE BOSCH KEMPER bestreden. Zie Handl. p. 387.



Heer BORRET, waarbij dit laatste denkbeeld nog nader werd uitgewerkt en verduidelijkt; waarin met name werd melding gemaakt van het verkeerd beheer der geldmiddelen en het in gevaar brengen van de zekerheid van den Staat. Dan, dit amendement werd verworpen, en kort daarna het ontwerp zelf ten gevolge van verschil van meening op een ander punt ingetrokken.

In de volgende ontwerpen werd van »misbruik van gezach" van benadeeling van 'slands belang, of wat dies meer zij geen gewach meer gemaakt; wel drong een zeker aantal leden er nog bij meer dan ééne gelegenheid en soms met kracht <sup>1)</sup> op aan, doch te vergeefs; de latere ontwerpen bepaalden zich alle tot het strafbaar stellen van schending of niet-uitvoering der Grondwet of der andere wetten; en in plaats van deze nog in 't algemeen strafbaar te stellen, zocht men de verschillende wijzen waarop dit kan geschieden te specificeren en te omschrijven; cene zoodanige opsomming moest uit den aard der zaak onvolledig zijn. THORBECKE gaf de meening van bijna alle schrijvers over dit onderwerp weder toen hij in zijne aantekening op art. 175 (gelijk ik boven reeds aanhaalde) schreef: »Geene strafwet ter wereld kan de feiten opsommen voor welke ministers gerechtelijk kunnen worden aangesproken." In de wet van 1855 worden thans vier zoodanige strafbare handelingen opgenoemd:

---

1) Zoo leest men bv. in het Voorloopig verslag over het wetsontwerp van 1855 het volgende: »Enkele leden slechts verdedigden het denkbeeld dat de ministers verantwoordelijk mochten zijn ter zake van slecht of verkeerd beheer. De onmogelijkheid om dit onderwerp te regelen kon men niet inzien.

Men zou de ministers strafbaar kunnen stellen voor het plegen van daden waardoor de zekerheid, het belang of de waardigheid van den Staat op eene in 't oogvallende wijze worden verkort. Als een minister van oorlog niet behoorlijk voor de verdediging van den Staat had gezorgd, zoodat de noodlottige gevolgen van zijn verzuim later openbaar werden, zou hij dan daarvoor niet voor den rechter ter verantwoording kunnen worden geroepen? Zoo neen, dan moesten sommigen erkennen, dat de bij de Grondwet voorgeschrevene regeling der ministerieele verantwoordelijkheid, weinig beteekende, en dat zelfs geheel die regeling wel achterwege kon worden gelaten."



1°. *het contrasigneren* van koninklijke besluiten en beschikkingen <sup>1)</sup> strijdig met de Grondwet of eenige andere wet (art. 3, sub 1<sup>a</sup> a en b) <sup>2)</sup>);

2°. *het nemen en handhaven* van beschikkingen of het geven van bevelen in strijd met de Grondwet, eene wet of een maatregel van inwendig bestuur hier of in de koloniën (art. 3, sub 1<sup>a</sup> d) <sup>3)</sup>);

3°. *het geven van uitvoering* aan koninklijke besluiten of beschikkingen, die niet door een minister zijn gecontrasigneerd (art. 3, sub 1<sup>a</sup> c) <sup>4)</sup>);

4°. *het niet geven van uitvoering* aan de voorschriften der Grondwet, der andere wetten of maatregelen van inwendig bestuur hier of in de koloniën (art. 3, sub 1<sup>a</sup> e) <sup>5)</sup>).

Ten bewijze van de onvolledigheid van dit artikel slechts één voorbeeld: Moest een minister (zelfs in het systeem der wet) niet evenzeer vervolgd kunnen worden, wegens het uitvoering geven aan een *koninklijk besluit door een anderen minister gecontrasigneerd en strijdig met de wet?* by. wanneer een minister van oorlog door de gewapende macht uitvoering

1) Blijkens het antwoord van den min. van justitie op eene vraag van den Heer THORBECKE, moeten onder besluiten en beschikkingen ook verstaan worden: niet door den Staten Generaal bekrachtigde verdragen, wanneer door deze inbreuk op de Grondwet of de wetten des Rijks gemaakt wordt. Bijbl. 1854—55 p. 502.

2) Het ontwerp van 1851 was ten aanzien van dit eerste punt nog uitvoeriger; daar was strafbaar het contrasigneren van Koninklijke besluiten en beschikkingen waardoor

1°. De voorschriften der Grondwet werden geschonden,

2°. Onderwerpen werden geregeld door de Grondwet aan de wetgevende macht opgedragen.

3°. Maatregelen ter uitvoering van wetten worden voorgeschreven waardoor de bepalingen dier wetten worden verkracht.

Het ontwerp van 1853 vereenigde in één alinea de beide eerste alinea's van art. 3 der wet van 1855.

3) Deze alinea komt overeen met art. 3 1<sup>a</sup>. e ontw. 1851 en 1<sup>a</sup>. d ontw. 1853.

4) Deze alinea = art. 3 1<sup>a</sup>. b ontwerp 1851 en 1<sup>a</sup>. b ontwerp 1853.

5) Komt overeen met art 3 1<sup>a</sup>. c en d ontw. 1851 en met 1<sup>a</sup>. c ontw 1853. In dit laatste werd echter in deze alinea nog melding gemaakt van het *niet uitvoeren van bekrachtigde verdragen.*



liet geven aan een ongrondwettigen maatregel van zijn collega van binnenlandsche zaken of van financiën? En toch dit geval is in het artikel niet voorzien <sup>1)</sup>).

Nog een moeielijkheid levert dit artikel op ten aanzien der tractaten met vreemde mogendheden; van strafwegens schending of niet uitvoering van deze wordt in het artikel geen melding gemaakt; in het ontwerp van 1853 werd niet-uitvoering van bekrachtigde verdragen strafbaar gesteld. In het voorloopig verslag om opheldering daaromtrent gevraagd, gaf de Regering in haar memorie van antwoord te kennen: »Als de tractaten door de wetgevende macht zijn goedgekeurd staan ze gelijk met wetten; en hebben ze deze bekrachtiging niet, dan zou het niet geraden zijn den minister tot uitvoering te verplichten.» Dat bekrachtigde verdragen met wetten eenigermate *gelijk staan* kan men toegeven; maar *dáárom zijn* het nog geen wetten; de vorm reeds der tractaten verzet zich daartegen; óf een minister ter zake van schending van een bekrachtigd tractaat, wegens wetschennis zou kunnen veroordeeld worden is minstens twijfelachtig; dat overigens de minister die een niet door de Kamer bekrachtigd tractaat schendt, en 's lands waardigheid daardoor in gevaar brengt <sup>2)</sup>, evenzeer — ik zeg niet volgens het systeem onzer wet, maar bij eene eenigzins volledige wet op dit stuk — zou moeten kunnen gestraft worden, zal den meesten wel niet twijfelachtig voorkomen; altijd behoudens 's ministers bevoegdheid natuurlijk, om het bewijs te leveren dat het staatsbelang dringend vorderde aldus te handelen, gelijk hij gehandeld heeft <sup>3)</sup>).

1) Vergel. THORBECKE Bijbl. 1854—55 p. 488

2) Vergelijk DE KERCHOVE op. cit. p. 119.

3) Dat de ministers wegens niet naleven van bekrachtigde zoowel als van niet-bekrachtigde verdragen volgens onze wet op de min. verantwoordelijkheid niet strafbaar zijn wordt ook geleerd door Mr. T. M. C. ASSER in zijn werk: Het Bestuur der Buitenlandsche Betrekkingen p. 281 vlg. Hij keurt dit echter goed op den grond door de Regeering aangevoerd: „dat het soms niet geraden kan zijn den minister tot uitvoering te dwingen.”

Evenwel de regel zal wel zijn dat de tractaten moeten nageleefd worden; door



Zijn dus eigenlijk slechts zeer weinige feiten in onze wet voorzien, nog lang niet altijd zullen deze evenwel tot straf aanleiding kunnen geven. In het ontwerp van 1849 had de Regering voorgesteld dat de in art. 1 opgenoemde feiten alléén dan strafbaar zouden zijn, als ze *met opzet* waren gepleegd. Hieruit volgde, gelijk boven is aangetoond tweecërlei: 1°. dat zelfs grove nalatigheid of verzuim niet strafbaar was <sup>1)</sup>, 2°. dat in afwijking van de algemeene beginselen van strafrecht, er geen opzet zou worden verondersteld, maar dat de beschuldiging dit altijd uitdrukkelijk zou moeten bewijzen, even als zulks moet geschieden in die enkele gevallen waar de C. P. bij uitzondering voor de strafbaarheid vordert dat een daad zij verricht sciement, méchamment, frauduleusement, à dessein de nuire. De Regering hechte zeer sterk aan deze meening; toen een amendement van den Heer FOKKER om het woord »opzettelijk» te doen vervallen, waarover eerst de stemmen gestaakt hadden, bij tweede stemming werd aangenomen, trok zij haar ontwerp in. Bij de afzonderlijke feiten, die in het ontwerp van 1851 behandeld werden, eischte men voor de strafbaarheid van positive handelingen, dat de minister *wist* of althans *weten moest* dat zijn handeling streed met de Grondwet, terwijl bij de delicta omissionis vereischt werd dat »zijn verzuim

---

strafbedreiging tegen niet-naleving zal de minister echter in de enkele gevallen, waarin hij een tractaat meent niet te moeten uitvoeren, niet te zeer worden belemmerd. Immers is de niet-naleving werkelijk in 's lands belang, dan zal de 2e Kamer, die toch tot de vervolging niet verplicht is, tot deze ook wel niet besluiten. De straf wordt alleen bedreigd tegen den minister die óf dolo malo óf onvoorzichtig handelt.

1) De Heer DONKER CORTIUS minister van justitie zeide in zijne verdediging van dit beginsel o. o. „Als ik minister van justitie een voorschrift geef omtrent het begrip van de wet op het notariaat, of wel omtrent het decreet des frais et dépenses waarover vooral chirurgijns en doctors het met mij oneens zijn, en men beweest mij, hetgeen niet onmogelijk is dat men doen kan, dat ik had mistast, want onfeilbaar ben ik in 't geheel niet, dan zal ik naar uwe wet strafbaar zijn met bannissement of gevangenis?

Maar levert dan tegen vervolgingen ter zake van zulke nietigheden art. 18 onzer wet geen voldoende waarborgen?



moedwillig of grof was." Ofschoon de Regering om opheldering gevraagd, verklaarde dat de bedoeling van deze woorden dezelfde was als die van het woord »opzettelijk» in het ontwerp van 1849, valt m. i. toch niet te ontkennen dat er metterdaad een uitbreiding in gelegen was. Wanneer ik gestraft word om een handeling wier ongrondwettigheid ik had moeten kennen, doch die ik nu éénmaal niet gekend heb, dan ben ik te goedertrouw geweest, maar word gestraft wegens mijne onkunde, wegens mijne nalatigheid om met de onwettigheid bekend te worden. Het »weten of moeten weten» bij positive handelingen sluit dan ook zeer wel met den »moedwil en het grof verzuim» bij niet-uitvoering der Grondwet of andere wetten.

Het ontwerp Strens liet het vereischte van opzet geheel weg bij positive handelingen; de strafbaarheid moest dus naar dit ontwerp geheel volgens de algemeene beginselen van strafrecht beoordeeld worden. Bij niet-uitvoering vorderde men ook hier opzet of grof verzuim. Een licht verzuim bij niet-uitvoering kon dus nooit, een licht verzuim bij positive handelingen daarentegen strikt genomen soms wel tot straf aanleiding geven. Dit onderscheid is in zóóver misschien niet onbillijk als in een minister werkelijk bij het groote getal der wetten, die hij moet uitvoeren het vergeeflijker is eene bij de wet gebodene handeling na te laten dan eene bepaald met de wet strijdige handeling te begaan. Bij iedere *daad* kan de minister gewoonlijk onderzoeken of doen onderzoeken of zij ook tegen eene wetsbepaling strijdt; een verzuim door bv. iets niet op den bepaalden termijn te verrichten kan hij zeer licht en onwillekeurig begaan. Wil men derhalve onderscheid bij de strafbaarheid van bepaalde schending en van niet-uitvoering der wet, dan schijnt het billijk in het laatste geval daartoe meer te vorderen dan in het eerste. Deze waarheid wordt echter in de tegenwoordige wet miskend. Ten aanzien van met de wet strijdige positive handelingen vordert zij in letter e van art. 3 dat ze met opzet zijn gepleegd; men keerde



dus tot het stelsel van 1849 terug. Nu moge het al waar zijn dat, gelijk de meening was van den Heer DE BRAUW <sup>1)</sup> op wiens voorstel de tegenwoordige redactie werd aangenomen, men niet de bedoeling heeft gehad, hier van de algemeene beginselen van strafrecht aftewijken, ofschoon men dit op grond van de letter der wet, zou kunnen beweren; dit blijft zeker dat volgens de wet zooals die thans luidt, eene met de Grondwet strijdige handeling als ze maar het gevolg is van verzuim, van de grootste nalatigheid zelfs, niet kan worden gestraft. Dit grof verzuim wordt daarentegen wél gestraft volgens letter *f* wanneer een minister *nalaat* de Grondwet of een andere wet uittevoeren; ofschoon zooals we zagen het verzuim in het laatste geval toch nog meer verschoonlijk schijnt, dan de nalatigheid om zich van de wettigheid eener handeling te vergewissen. Minstens genomen is onze wet dus hier inconsequent; ze hinkt op twee gedachten; vordert in het ééne geval opzet en in het andere niet; vordert het opzet juist in dát geval waar dit het minst noodig was. Het afkeurenswaardige van het stelsel onzer wet op dit punt is ook aan DE KERCHOVE niet ontgaan <sup>2)</sup>.

»Le législateur hollandais qui déclare punissable la faute commise par omission absout le ministre qui se rend coupable de faute dans un acte positif. Cette distinction n'est qu'une transaction avec les principes; elle constitue non seulement une erreur mais encore une contradiction.»

1) Bijbl. 1854—55 p. 509: „Is er een materieel feit bedreven, dan ligt in dat feit reeds een groot vermoeden, dat de wil hebbe bestaan om het te bedrijven. Het O. M. voert dat materieele feit aan, alléén of in verband met andere gebleken omstandigheden, als bewijs voor het opzet; het blijft echter aan den dader vrijgelaten om aan te toonen dat de bewijsvoering van het O. M. onjuist is, dat er andere omstandigheden zijn, die het tegendeel bewijzen. De minister zal niet eenvoudig kunnen zeggen: ik heb het zóó niet gemeend, zoodanige verontschuldiging gaat bij den rechter nimmer op. Het voordeel der bepaling dat opzet een vereischte is is dat de rechter bepaaldelijk zal moeten overwegen, of er al dan niet opzet in den algemeenen zin van het rechtskundig denkbeeld bij den minister hebbe bestaan.”

2) DE KERCHOVE op. cit. p. 89 noot 2.



Een andere leemte in onze wet is het ontbreken van bepalingen aangaande de poging. In het ontwerp van 1849 werd de poging voor het misdrijf zelf gehouden, in de latere ontwerpen werd er van gezwegen; dit stilzwijgen werd door de Regering verklaard een gevolg te zijn van het vervallen uit de wet van de commune delicten; de éénige waarbij volgens den minister poging denkbaar was <sup>1)</sup>. Evenwel meen ik boven, ook met een beroep op andere schrijvers over dit onderwerp, aangetoond te hebben dat zoodanige poging niet alléén mogelijk is, maar zelfs uitermate gevaarlijk kan zijn, omdat, de poging tot de daad overslaande, het dikwijls te laat is, waarom zooals we zagen bv. DE KERCHOVE voorstelde zelfs de verwijderde poging als delictum sui generis te straffen. Dit laatste doet onze wet zeker niet, maar mag men nu, zooals sommigen beweren, aannemen dat, terwijl de Regering zelve het ontkende, toch op grond der bij ons geldende beginselen van strafrecht de poging hier strafbaar is »omdat de wet op de ministerieele verantwoordelijkheid eene strafwet, een toevoegsel tot het strafwetboek is» <sup>2)</sup>? Ik geloof het niet; ik zeide het boven reeds: we weten niet of de misdrijven in deze wet opgenoemd, het character van misdaad of van wanbedrijf hebben, of ze dus even strafbaar zijn als de daad zelve, met inachtneming natuurlijk der wet van 1854, dan wel of ze (daar het tegendeel hier niet uitdrukkelijk is bepaald) voor niet strafbaar moeten worden gehouden? Men zou haast kunnen beweren dat de misdrijven in deze wet voorzien noch misdaad, noch wanbedrijf, maar een tusschensoort

---

1) Bijbl. 1854—55 p. 502. De minister v. just. »Na de weglating der commune delicten kan slechts van één geval van pogen quaestie zijn, namelijk bij de uitvoering van besluiten. Ik geloof dat juist dan het pogen niet strafbaar moet zijn. Ik geloof niet dat men een minister zou kunnen straffen die eenig bevel had gegeven, maar 't zij op nadere inlichting, 't zij om eenige andere reden geen executie aan de zaak gegeven heeft.»

2) LAGEMANS op. cit. p. 110.



tusschen beide daarstellen; immers art. 29 der wet stelt als straffen op de misdrijven in de wet voorzien: Verbanning (een oteerende straf, alleen op misdaden gesteld), gevangenisstraf (eene boetstraf alleen op wanbedrijven gesteld); aangezien nu de overtreding strafbaar met eene oteerende straf een misdaad, die welke strafbaar is met een boetstraf een wanbedrijf is, is de overtreding strafbaar volgens de wet op de min. verantwoordelijkheid tegelijk én misdaad én wanbedrijf. Ten aanzien ook van de poging is onze wet dus zeer onvolledig.

Ook bij de complicitéit laat onze wet ons in het onzekere. Één geval van complicitéit voorziet zij, nl. waar zij sub 1<sup>a</sup> d. spreekt van ministers, die bestaande, d. w. z. óf door henzelfven óf door andere ministers genomen *beschikkingen of bevelen* met de Grondwet of de wetten in strijd, handhaven. Mag men uit het opnoemen van dit ééne geval van complicitéit nu, argumento a contrario afleiden dat volgens onze wet ministers zich op geen andere wijze aan handelingen hunner collega's medeplichtig kunnen maken en daarvoor worden gestraft? Door bv. zooals ik zeide, een besluit door een anderen minister gecontrasigneerd te helpen *uitvoeren*? door niet een bevel of een beschikking, maar *een reeds bestaand Koninklijk Besluit* (waarvan nl. 1<sup>a</sup> d. zwijgt) te handhaven? Door in den minister-raad hunne collega's te raden en te steunen in hunne onwettige handelingen? Of mag men aennememen dat hier de algemeene regels omtrent medeplichtigen en mededaders gelden? Een voldoende antwoord is moeilijk te geven.

Ontbreekt er ten aanzien van de strafbaar gestelde feiten zeer veel aan onze wet, gelijk door hare voorstanders zelfs erkend werd, zeer naauwkeurig daarentegen is zij in de opsomming der formaliteiten welke bij het in overweging nemen, de behandeling en de voortzetting eener aanklacht tegen den minister, moeten worden in acht genomen; zij



begeeft zich hier al te veel in détails. De wet geeft ons groote contrasten te zien. Zeer gevaarlijke handelingen laat ze ongestraft, maar ze bepaalt naauwkeurig dat een aanklacht wél door vijf, maar niet door vier leden mag worden ingediend, alsof men het gewicht der aanklacht — wegens, misschien maar aan zeer enkelen bekende, feiten ingebracht — kon afmeten naar het aantal van hen die ze inbrengen! Ze bepaalt naauwkeurig alle termijnen, ze bepaalt in art. 8 dat *in de afdeelingen* zal besloten worden of de aanklacht al dan niet in overweging zal worden genomen, voorzeker een gemakkelijk middel om een aanklacht tegen een bevriende regeering stillekens en ongemerkt uit den weg te ruimen; en ze bepaalt verder allerlei zaken die veilig aan de Kamer zelve konden worden overgelaten. Op een paar bedenkelijke bepalingen wensch ik ten slotte nog te wijzen; eerstens op de bepaling van art. 15 dat eene aanklacht als zij niet is in overweging genomen later wél, als zij verworpen is, later niet meer kan worden hervat. De wenschelijkheid dat de aanklacht — zoolang nl. de minister niet is vrijgesproken — steeds kunne worden hervat heb ik boven pag. 109 vlgg. meer in het breede betoogd; ik kan dus hier volstaan met daarnaar te bewijzen. Ook onze Regeering beriep zich hier op het »non bis in idem”. Maar hiervan kan geen sprake zijn, zoolang geene *vrijspraak door den rechter* gevolgd is. Ook DE KERCHOVE bestrijdt deze bepaling onzer wet <sup>1)</sup>.

Een andere bepaling onzer wet die afkeuring verdient, is vervat in art. 18. »De 2<sup>e</sup> Kamer,” zoo luidt het »toetst de aangeklaagde feiten aan het *recht, de billijkheid, de zedelijkheid* en *het staatsbelang*.” Deze bepaling is deels overbodig, deels foutief. Dat de Kamer de feiten aan het staatsbelang moet toetsen, spreekt wel van zelfs, en zou toch waar zijn ook al stond het niet in de wet. Maar waartoe dient het dat de 2<sup>e</sup> Kamer de feiten aan het recht toetse? De 2<sup>e</sup> Kamer toch is geen rechterlijk collegie, en de

1) DE KERCHOVE op. cit. p. 145 noot.



beslissing over de rechtsquaestie kan veilig aan den Hoogen Raad worden overgelaten. Zoo kan ook de billijkheid den Hoogen Raad tot vrijspraak, of althans tot aanneming van verzachtende omstandigheden bewegen. Wat eindelijk de beteekenis van het woord »zedelijkheid” in art. 18 is, schijnt mij niet recht duidelijk.

Het geheele artikel kon dus veilig worden gemist; want het geeft alléén voorwendsels aan de hand om de vervolging van een minister te doen mislukken.

Ook ten aanzien der vervolging huldigt onze wet het door allen afgekeurde stelsel, van nl. deze in alle gevallen op te dragen aan den Procurcur Generaal bij den Hoogen Raad.

Wanneer men nu dit alles overweegt, dan komt mij de conclusie niet gewaagd voor, dat de wet van 22 April 1855 geenszins voldoet aan de eischen die men kan stellen aan eene wet, bestemd om uitvoering te geven aan de artt. 53 en 73 onzer Grondwet, dat zij meer de strekking verraadt om de ministers te beschermen, dan hunne verantwoordelijkheid tot een waarheid te maken.

Is het dan zóó zeer te verwonderen dat men bij het ten eenenmale ontbreken eener wet op de financiële verantwoordelijkheid, zóódat zelfs een minister gelijk de H. R. heeft uitgemaakt, den Staat boven de begroeting kan verbinden, en bij de onvoldoende regeling der strafrechtelijke verantwoordelijkheid, er toe gekomen is om hier te lande het geheele beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid »een hol woord <sup>1)</sup>” te noemen?

---

1) Vergelijk het Volksblad: 1865 n<sup>o</sup>. 19. Brieven van P. GERRITSE; ook afzonderlijk uitgegeven.







## STELLINGEN.

---

### I.

Behalve de zoogenaamde negatieve functie van het vonnis, is ook eene positieve aantenemen.

### II.

Ten onrechte wordt door sommigen geleerd, dat de traditio den eigendom niet overdraagt, wanneer de leverende eigenaar over de oorzaak van zijn eigendom in dwaling verkeert.

### III.

Ten onrechte beweert WINDSCHEID (Pand. § 154:6) dat bij de sequestratie eener res litigiosa, men in 't algemeen kan aannemen dat de sequester bezit verkrijgt.

### IV.

De Wet houdende Algemeene Bepalingen der Wetgeving van het Koninkrijk is niet uitsluitend op de codificatie van 1838, maar ook op staatkundige wetten van toepassing.

### V.

De door den erfpachter op zijn erfpachtsrecht gevestigde hypotheek vervalt niet, wanneer dit recht met den eigendom vereenigd wordt.



## VI.

Het fideicommissum de residuo bevat eene stilzwijgende onder-  
erfstelling in zich.

## VII.

Het bewijs door getuigen is toegelaten om het bestaan eener  
verbindtenis aan te toonen van welker onderwerp de waarde onbe-  
paald is.

## VIII.

Een vreemdeling in Nederland verblijf houdende, kan door een  
vreemdeling voor den Nederlandsche rechter worden gedagvaard,  
wegens verbindtenissen tusschen hen hier of in den vreemde aan-  
gegaan.

## IX.

Wanneer de acceptatie van een wisselbrief door bedriegelijke  
middelen is verkregen, kan de acceptant in zijn geheel worden  
hersteld, tegen een ieder, die op grond der acceptatie betaling  
van hem eischt.

## X.

De verificatie is voor den failliet wiens accoord gehomologeerd  
is, niet verbindende.

## XI.

Schuldeischers die privilegie, pand of hypotheek hebben, en  
van deze rechten geen afstand hebben gedaan, kunnen zich niet-  
temin tegen het accoord verzetten.

## XII.

Een wet op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der minis-  
ters, welke in dezen alléén schending of niet-uitvoering der  
Grondwet of der andere wetten strafbaar stelt is onvoldoende te  
achten. Art. 73 onzer Grondwet sluit zoodanige beperking  
niet in.



## XIII.

De tegenwoordige werkkring van den Directeur van het Kabinet des Konings is niet in strijd met het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid.

## XIV.

Terecht hebben de Prov. Staten van Noord Holland den 4<sup>n</sup> Juli jl. geweigerd tot de benoeming van een lid der Eerste Kamer overtegaan, op grond dat een lid der Eerste Kamer tot lid der Tweede Kamer gekozen, ofschoon deze benoeming hebbende aangenomen, niet ophoudt lid der Eerste Kamer te zijn, alvorens hij als lid der Tweede Kamer is beëdigd en toegelaten.

## XV.

De vervolging van ministers ter zake hunner verantwoordelijkheid behoorde niet, zooals de wet van 22 April 1855 voorschrijft door het O. M. maar evenals zulks elders geschiedt, door eene Commissie uit de Tweede Kamer geleid te worden.

## XVI.

In de Wet van 22 April 1855 had ook de poging tot de in art. 3 dier wet opgenoemde misdrijven — voor zoover die n.l. mogelijk is — strafbaar moeten gesteld zijn.

## XVII.

Het 2<sup>e</sup> lid van art. 114 C. P. behoorde te vervallen.

## XVIII.

De bedoeling van de woorden „seront punis de la même peine que les auteurs mêmes” in art. 59 C. P. is geene andere dan de medeplichtigen moeten gestraft worden alsof zij zelve hoofddaders waren.

## XIX.

De heffing van een matig successie-recht in de rechte lijn is aantebevelen.



## XX.

Bij eventuële invoering eener algemeene inkomsten belasting, zouden de inkomsten uit grondeigendom, geenszins, als reeds dóór belasting bezwaard, vrijgesteld behooren te worden. Tot bepaling van het belastbaar inkomen, behoort echter het bedrag der grondbelasting van de opbrengst te worden afgetrokken.

## XXI.

Het is wenschelijk dat zoo spoedig mogelijk uitvoering worde gegeven aan art. 19 der Wet op het Middelbaar Onderwijs, door het oprichten eener landbouwschool van Rijks wege.

---