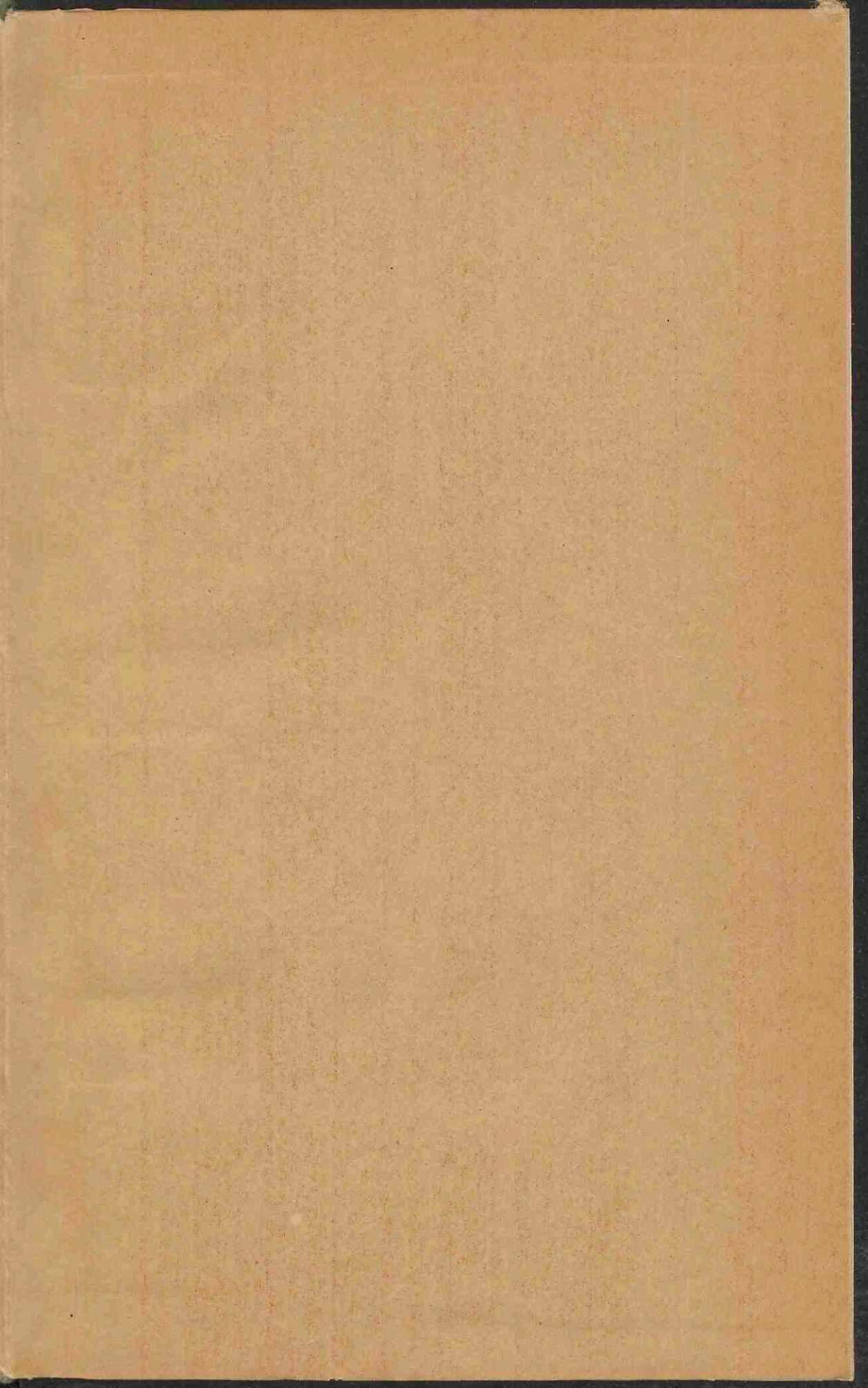


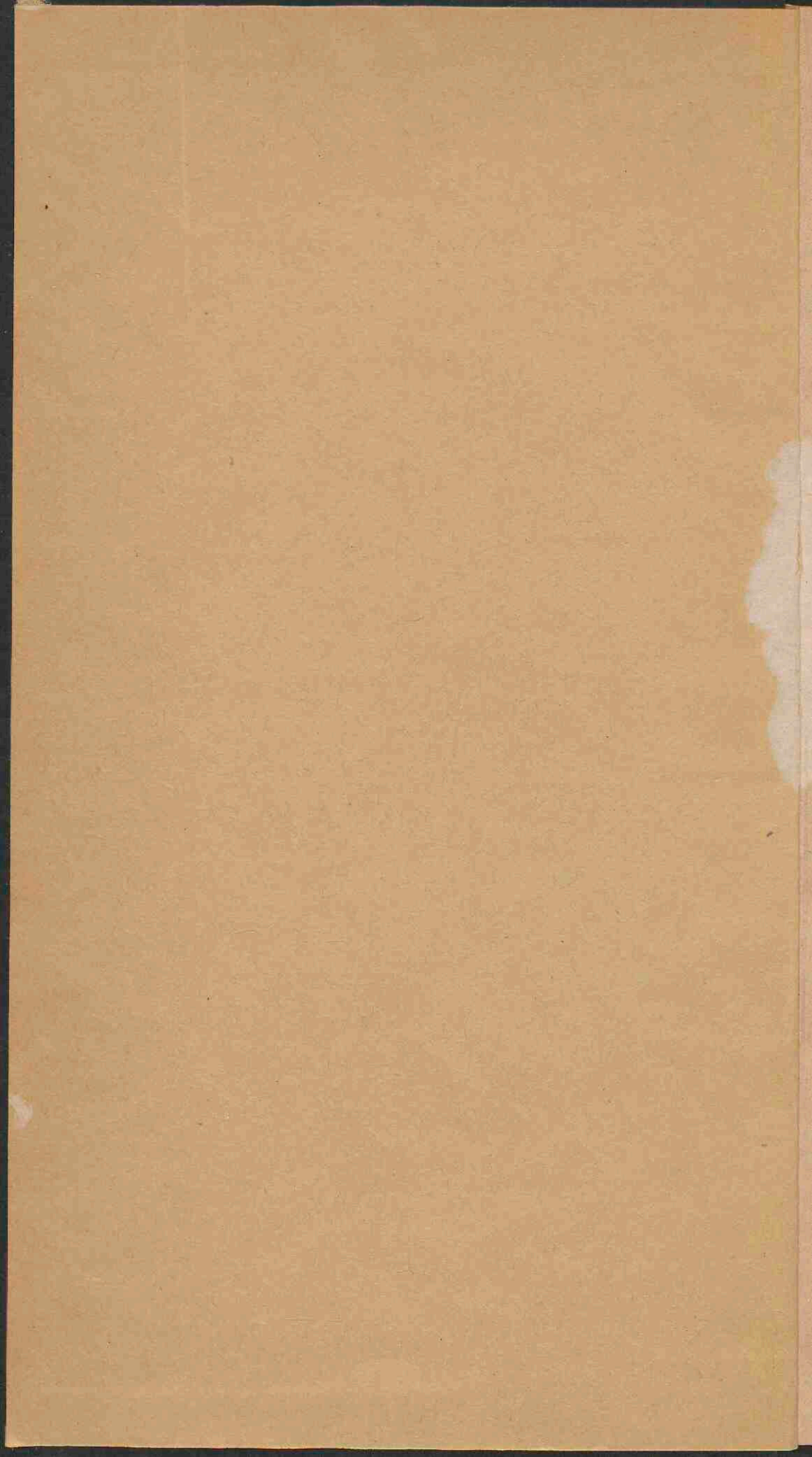


Het recht van amendement der parlementaire vergaderingen

<https://hdl.handle.net/1874/295833>

1863





1863

HET RECHT VAN AMENDEMENT

DER

PARLEMENTAIRE VERGADERINGEN.

GEDRUKT BIJ GIEBEN & DUMONT.

D 1863-1

dis. Utrecht 1863

HET
RECHT VAN AMENDEMENT

DER
PARLEMENTAIRE VERGADERINGEN

HISTORISCH-STAATSRECHTELIJKE PROEVE

DOOR
Mr. J. J. VAN GEUNS.

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN HET ROMEIN-
SCHE EN HEDENDAAGSCHE RECHT, AAN DE UTRECHTSCH
HOOGESCHOOL DEN 11^{den} MEI 1863 VERDEDIGD.

UTRECHT,
T. DE BRUYN.
1863.

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

„The only foundations of society are the wants and fears of individuals.”

BLACKSTONE.

„Sans commander jamais au Gouvernement, elle” (la Chambre des députés) „lui imprime des directions auxquelles il ne saurait se soustraire.”

ROYER-COLLARD.

(DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, II, bl. 154).

Nu ongeveer anderhalf jaar geleden besloot ik, op aanraden van mijn' hooggeschatten promotor VREEDE, het recht van amendement, dat verschillende malen in onze Vertegenwoordiging ter sprake gebracht was, tot het onderwerp van een meer naauwgezet onderzoek te maken, om daarmede mijn' academischen loopbaan te besluiten. Mijne proeve was reeds voor meer dan de helft voltooid, toen voor mij geheel onverwacht, de in vele opzichten zoo verdienstelijke arbeid van den heer J. P. R. TAK verscheen, die eveneens dit punt tot onderwerp van zijn proefschrift, aan de Leidsche hoogeschool, had verkozen. Alvorens verder te gaan, moest ik hiervan kennis nemen en de ook door hem gebruikte bronnen nader onderzoeken, te meer daar de resultaten verschillend waren. De nieuw aangebrachte bouwstoffen hebben eer gestrekt om mij in de vroegere opvatting van het genoemde recht te bevestigen, dan daarvan terug te brengen.

De heer TAK heeft het recht van amendement als een bijzonder recht van Volksvertegenwoordiging tegenover Regering beschouwd, hiertoe wellicht aanleiding vindende in art. 107 onzer Grondwet, hetwelk het be-

sproken recht (blijkbaar echter, ook in dezen vorm, wegens de precedentes vóór 1848) alleen ten aanzien van regeringsvoorstellen vermeldt. Nergens echter is mij, ook in ons staatsrecht, van onderscheid in toepassing hierbij en die bij andere voordrachten gebleken ¹⁾. Het eigenaardige van het recht is, dat het geheel op dezelfde wijze bij regerings-voorstellen en die der leden wordt aangewend. De heer TAK is daardoor tevens er toe gekomen, een der kostbaarste rechten van de Vertegenwoordiging, het recht van initiatief, te miskennen. Slechts zoover de Regering op de Vertegenwoordiging blijft steunen, kan en behoort het initiatief der eerste zich als doorgaande regel te handhaven; men kan dan zeggen, dat het eene zich als ware het, in het andere oplost.

De heer TAK heeft zijn stelsel uitsluitend met het oog op wets-ontwerpen gebouwd. Dit is, mijns inziens, niet de rechte weg. In Engeland vooral hangen de besluiten, die omtrent de wets-ontwerpen worden genomen, zoo naauw met andere besluiten zamen, dat men het eene niet dan in verband met het andere kan beschouwen. In het algemeen levert het stelsel van den heer TAK, naar mij voorkomt, meer waarborgen voor een schoon en harmonisch geheel van wetgeving dan daarvoor, dat de wetten werkelijk naar de behoeften en

1) De denkeelden van ROBERT VON MOHL (Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, II, 1862, bl. 520) verdienen, naar mij toeschijnt, voor ons vaderland geene aanbeveling. Genoemde schrijver heeft op den heer TAK blijkbaar grooten invloed gehad.

belangen der natie zouden zamengesteld worden. Moest tusschen deze beide gekozen worden, het laatste zou ongetwijfeld de voorkeur verdienen. De strekking der bepalingen in het Engelsche parlement, is om met volledige vrijheid aan den kant der vergadering, zooveel mogelijk, juistheid en naauwkeurigheid bij de zamenstelling der wetten te vereenigen 1).

De historische behandeling, het nagaan der regelen, die voor de uitoefening van genoemd recht in verschillende constitutioneele staten hebben gegolden en nog gelden en van de wijze van toepassing aldaar, is door mij verkozen. Behalve de in dit proefschrift besprokene landen, waarbij ook de Vereenigde Staten van Noord-Amerika tot vergelijking hier en daar zijn bijgebracht, is het gezegde recht aangenomen voor de vergaderingen met name in Portugal, Spanje, Sardinië (Italië), Beijeren, Pruissen en Noorwegen. Bij den omvang echter, dien het geschrift reeds had verkregen, meende ik het bij de thans behandelde te kunnen laten, te meer daar zich in deze de meest gewichtige uitingen van het constitutioneele leven hebben doen kennen. Na het meer uitvoerige verslag, hetwelk de heer TAK van sommige zaken betreffende ons recht, en van de beraadslagingen bij het vaststellen der reglementen van orde ten onzent heeft gegeven, heb ik zelfs gemecnd het laatste hoofdstuk te kunnen bekorten. — Na het verschijnen van het gemelde Proefschrift, heb ik in het Eerste hoofdstuk de redenen

1) Vgl. bl. 72.

neêrgelegd, die mij voorkwamen het in de historie en in het stellige recht ten deze waargenomene, ook op rationeele gronden te rechtvaardigen.

Bij het verlaten dezer hoogeschool is het mij een aangename plicht aan allen, die tot mijne vorming hebben bijgedragen, mijn' hartelijken dank te betuigen voor alles, wat ik van hen heb mogen ondervinden. U, leeraren van het gymnasium; U, hooggeleerde KARSTEN, ROVERS en OPZOOMER; U, leeraren der juridische faculteit, waaronder ik DE GEER en FRUIN met mijnen promotor, als mijne bijzondere leermeeesters mag noemen; U vooral, hooggeschatte VREEDÉ, wien het nooit te veel was, mij bij het bewerken dezer Proeve met uwe rijke wetenschap en met het verschaffen van bronnen bij te staan, breng ik mijn' innigen dank voor de genotene welwillendheid. — De zoetste herinneringen aan de vervlogen jaren en aan het met mijne vrienden doorleefde, vervullen mij, nu ik op het punt sta de stad mijner geboorte en mijner studie vaarwel te zeggen.

UTRECHT, 7 Mei 1865.

I N H O U D.

EERSTE HOOFDSTUK.

	Bladz.
AARD EN OMVANG VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT	1

TWEEDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN HET ENGELSCH PARLEMENT.

§ 1. Algemeene inleiding.	35
§ 2. Het recht van amendement bij de public bills.	54
§ 3. Het recht van amendement bij de private bills	73
§ 4. Het recht van amendement bij moties	87
§ 5. Regelen, die voor alle amendementen gelijkelijk gelden. . .	92
§ 6. De voorstellen van amendement van het ééne Huis op de ontwerpen, die in het andere Huis ontstaan zijn. . . .	102

DERDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN FRANKRIJK, ONDER DE CHARTE VAN 1814 EN DIE VAN 1830.

Het artikel der Charte (1814).....	124
De Kamer van 1815.....	133

	Bladz.
Daarna tot 1820.....	145
Terugblik en vervolg.....	162
Financiële ontwerpen.....	165

De constitutie van 1830, en de reglementen....	170
Commissies en regering.....	180
Over commissies in het algemeen.....	188
Het voorstel van DUPIN (1836).....	193
Verschillende aangelegenheden.....	199
Besluit.....	211

VIERDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN BELGIË. . .	216
---	-----

VIJFDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN NEDERLAND.

§ 1. Het recht van amendement van de Tweede Kamer der Staten-Generaal	243
§ 2. Is het toekennen van het recht van amendement aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal wenschelijk?	283

EERSTE HOOFDSTUK.

AARD EN OMVANG VAN HET RECHT VAN AMENDEMENT.

Om in eene staatsvergadering, even als in iedere andere vergadering, een besluit te kunnen nemen, is een voorstel noodig. Is zulk een voorstel gedaan, het behoort te worden onderzocht en overwogen. Het kan de vergadering brengen tot het uitspreken van eene meening of tot het nemen van eenen maatregel, voor zoo verre die in haar vermogen ligt. Maar stel, er zijn verscheidene leden, die aan het voorstel hunne goedkeuring niet onverdeeld kunnen verleen, of die meenen, dat daarover het zij goedkeurend het zij afkeurend te beslissen, niet tot eene juiste of gewenschte uitdrukking van het gevoelen der vergadering kan leiden. Zij verlangen in het voorstel, vóór het in stemming komt, eene verbetering, het zij dan in hoofdzaak, het zij in onderdeelen, aan te brengen, die het karakter heeft van de beslissing der vergadering meer zuiver of volkomen of in het algemeen meer gewenscht te maken.

Zoo de vergadering dit denkbeeld beaamt, moet zij eene dusdanige verbetering door verandering of bijvoeging, behoudens regelen, die de orde der beraadslaging handhaven en het nemen van een overijld besluit voorkomen, in het voorstel kunnen bewerkstelligen. Zoo ontstaat tegenover het recht van hem, die het voorstel gedaan heeft, het recht van *amendement* der vergadering ¹⁾.

Sommigen zijn van meening, dat tot het begrip van amendement behoort, dat men geene verandering althans in het hoofddenkbeeld van het voorstel zal kunnen voordragen. Wij weten niet, of deze meening ook voor het recht van amendement in het algemeen verdedigd is. Maar wanneer meermalen door mannen van gezag in het staatsrecht deze meening is gehandhaafd ²⁾, geschiedde dit eensdeels in het belang der orde, en in het bijzonder zoude dit kunnen gelden,

1) Het woord *Amendement* is uit het Engelsche recht afkomstig. Eene vertaling daarvan door „modification” of „wijziging” achten wij juist, voor zoo verre daardoor wordt aangegeven, wat een amendement werkelijk in den regel is; onjuist, als men daaruit het algemeene begrip van amendement zoude willen afleiden. In de Belgische constitutie heeft men dan ook, even als in de Fransche Charte van 1814, het woord amendement behouden. In de Fransche Charte van 1830 heeft men niet noodig geacht, het bij name te vermelden. — *Amendement* wordt mede gebruikt in den zin van „voorstel tot amendement.” BENTHAM zegt: „Ceux qui proposent de modifier la proposition originale considèrent ces modifications comme des amendements, c'est-à-dire comme des améliorations ou des corrections.” *Tactique des assemblées politiques délibérantes*, vertaling van E. DUMONT (Oeuvres de J. BENTHAM, Bruxelles 1829, I, bl. 400). — Zie over de uitgebreide beteekenis, die het woord amendement ook in de Engelsche en N. Amerikaansche procesorde heeft, o. a. *The general Statutes of Massachusetts* (Boston, 1861): p. 658 (amendments in civil suits), en, wat betreft de vroegere Fransche, DE BROUCKERE et TIELEMANS, *Répertoire du droit administratif*, in voce *amendement*, bl. 179.

2) Zie o. a. de definitie van DUPIN in zijne *Mémoires*, III. 1860, bl. 203: „Le droit d'amendement consiste seulement à rectifier ou compléter la loi proposé.”

wanneer er vooraf gelegenheid is geweest, verandering in het hoofddenkbeeld voor te dragen; anderdeels op grond, dat, in de constitutioneele staten, regering en volksvertegenwoordiging gezamenlijk tot de vervaardiging der wetten moeten medewerken, hetgeen al licht tot de gevolgtrekking zoude leiden, dat één tak der wetgevende macht geene verandering in het beginsel of stelsel van eene voordracht van een' anderen tak mag maken. In het algemeen echter en voor alle besluiten, die de vergadering op zich zelve heeft te nemen, het recht van amendement op deze wijze te beperken, zoude zijn: of voortdurend reeds als gegeven aan te nemen, dat de vergadering zich met het hoofddenkbeeld kan vereenigen, of wel de vergadering in het nemen van vaste besluiten te verhinderen¹⁾. Men zegge niet, dat de vergadering even goed het oorspronkelijke voorstel kan verwerpen en daarna een tweede voorstel in behandeling nemen. Want juist door de tegenstelling van de beide denkbeelden kan zij eerst beslissen, of zij aan dat van het amendement de voorkeur geeft. En er zijn wellicht velen, die, ofschoon zij verandering verkieslijk achten, toch, zoo deze verworpen is, gaarne tot het oorspronkelijk voorgestelde zullen terugkeeren. Het is zoo, het voorstel kan zoo doende geheel tegen den zin van den voorsteller van aard veranderen. Maar het recht van den laatste zal in de meeste gevallen moeten wijken voor het belang, dat de vergadering er bij heeft, om tot eene meer juiste uitdrukking harer meening te komen.

Eene opvatting van het recht van amendement, waarbij de

1) „Without the power of amending a question, an assembly would have no means of expressing their opinions with consistency.” MAY, a practical treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament, 4de uitgave, 1859, bl. 270.

veranderingen zich enkel tot ondergeschikte punten en bijzaken zouden mogen bepalen, is voorts in strijd met de historische opvatting van dat recht, volgens het Engelsche staatsrecht. MAY zegt in zijn *Practical Treatise* ¹⁾ uitdrukkelijk:

„Sometimes the object of an amendment is to present to the house an alternative proposition, either wholly or partially opposed to the original question; and the form of an amendment is here convenient, as affording the house an opportunity of deciding, in one proceeding upon the two propositions ²⁾.”

Een bezwaar is er aan alle, het zij dan meer, het zij minder uitgebreide toepassing van het recht van amendement verbonden, nl. dat daardoor gelegenheid wordt gegeven, om het verband tusschen de onderdeelen van het voorstel te verbreken. Daargelaten echter, dat zulk verband niet altijd met juistheid is aan te wijzen, kan dit alleen plaats grijpen in vergaderingen, wie het aan de noodige leiding of vastheid ontbreekt. Waar er onder de leden afbakening is van rigting en omtrent de zaak, die aan de orde is, des noods door voorafgaande zamenspreking, afbakening van denkbeelden is gevormd, is hiervoor minder gevaar. En waar mannen, die door hunne bekwaamheden en het vertrouwen, dat de verga-

¹⁾ T. a. p.

²⁾ Zoo handhaaft ook BENTHAM in zijne *Règlemens observés dans la chambre des communes*, *Oeuvres*, 1829, I. bl. 460, de algemeene strekking van het recht van amendement, als hij als uiterste aangeeft: „Il peut arriver, qu'avec un amendement on propose précisément le contraire de la motion primitive et que l'amendement soit adopté.” Men zou kunnen vragen, waarom in dit geval een amendement noodig is, maar de omstandigheid, dat bij het verwerpen de vergadering nog geen ander dan een negatief oordeel uitspreekt, en de wenschelijkheid dat, zoo men het tegenuvergestelde wil, men ook vooraf de wijze, hoe, ontvouwe, doen ook in dit geval het voordragen van een amendement dikwijls noodig achten.

dering in hen stelt, als ware het van zelf zijn aangewezen, gewoonlijk de voorstellen in de vergadering doen, of wel het oog houden op de voordrachten, die behandeld worden, zal dit te minder voorkomen. Het meest wenschelijke is zeker, dat de voorsteller met een van alle zijden wel toegerust ontwerp ter vergadering verschijne. En beslissing omtrent amendementen zal met de meeste behoedzaamheid moeten plaats hebben. Maar zoo er iets aan het voorstel ontbreekt, of het niet tot de uitdrukking van de meening der vergadering kan leiden, moet deze het kunnen veranderen.

Wanneer het amendement is aangenomen, is er nog niets beslist. Er is alleen besloten, dat het gewijzigde voorstel in plaats van het oorspronkelijke in stemming zal komen ¹⁾.

De kwestie van het recht van amendement wordt van bijzonder gewicht in de constitutioneele monarchieën, waar de wetten door de samenwerking van de Kroon en van de beide vergaderingen, die de Volksvertegenwoordiging uitmaken, moeten tot stand komen. In Engeland gaan de voorstellen daartoe van het parlement uit. Om aan de Kroon den noodigen invloed bij de zameustelling der wetten te verzekeren, heeft de regering zich verplicht gezien, naar de uitdrukking van GUIZOT ²⁾, „de s'établir dans le sein des chambres.” De ministers doen hunne voorstellen als leden van de vergadering. Het recht van amendement is op hunne ontwerpen op de zelfde wijze als op andere zonder onderscheid toegelaten. Maar de ministers zijn de ziel en het hoofd der vergadering. „A moins de pouvoir guider le parlement, ils

¹⁾ „Si l'amendement passe, il ne s'en suit pas que l'article amendé soit adopté.” BENTHAM, tactique, t. a. p. bl. 423.

²⁾ GUIZOT, histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe 1851, II. bl. 250.

ne peuvent plus être ministres" 1). HALLAM noemt het een van de voornaamste grondslagen der constitutioneele vrijheid, dat de ministers op deze wijze zoo naauw aan het parlement zijn verbonden 2); en omgekeerd is daaruit de ondersteuning te verklaren, die in Engeland aan de regering veelal meer dan in andere staten ten deel valt.

Elders echter is het anders. Daar bracht óf de terugblik op het verleden óf de meening van daardoor het koninklijke gezag te verhoogen (met name in ons vaderland, waar het koningschap nieuw en niet, zooals in Engeland, gevestigd was) mede, dat de wetsontwerpen meer bepaald van regerings- of Koningswege aan de Kamers zouden worden aangeboden. Aan de vertegenwoordiging werd echter tevens gelegenheid gelaten, voorstellen van wet aan den Koning te doen. Eene bepaling in dien zin was zowel in onze Grondwet van 1815 als in de Belgische constitutie en de Fransche Charte van 1830 opgenomen 3).

Is nu bij dit stelsel aan de Kamers geen recht van amendement op de voorstellen der regering toegekend, dan heeft het onderzoek van het ontwerp geen ander resultaat, dan

1) BENTHAM, *tactique*, t. a. p. bl. 397. Zoo gaf ook MIRABEAU aan LODEWIJK XVI den merkwaardigen raad: „Il faut que le roi prenne des ministres, qui aient la confiance de l'Assemblée et qui peuvent la diriger. Diriger c'est gouverner." DUVERGLIER DE HAURANNE, *histoire du gouvernement parlementaire en France*, I, bl. 100. Zie de font der Assemblée constituante, door de ministers van de vertegenwoordiging af te scheiden, t. a. p. bl. 116.

2) „It is one of the greatest safeguards of our liberty, that eloquent and ambitious men, such as aspire to guide the counsels of the crown, are from habit and use so connected with the houses of parliament, and derive from them so much of their renown and influence, that they lie under no temptation nor could without insanity be prevailed upon, to diminish the authority and privileges of that assembly." *Constitutional history*, 7^{de} editie, III. bl. 189.

3) Zie over andere constituties het vervolg van dit proefschrift.

aanneming of verwerping. Is haar echter dat recht verzekerd, dan is het beginsel, althans bij regeringsvoorstellen ¹⁾, erkend, dat alles door gezamenlijke medewerking van Regering en Kamers moet worden tot stand gebracht. Het is waar, de beslissing blijft aan de vergaderingen overgelaten, maar behalven de overwegenden invloed, dien de regering voortdurend op de vertegenwoordiging uitoefent, kan zij, wanneer een amendement wordt aangenomen, waarmede zij zich in het geheel niet vereenigt, het voorstel intrekken, of wel de vergadering verzoeken, het niet verder in overweging te houden, of, als uiterste, de Kroon aanraden daaraan hare goedkeuring te weigeren.

De vraag moet nu redelijkerwijze ontstaan, of althans voor eene zoodanige toepassing van het recht van amendement op regeringsvoorstellen, dat recht niet binnen de palen van het stelsel of het beginsel van het regeringsontwerp zal moeten besloten worden.

Deze vraag zullen wij kunnen beantwoorden, wanneer wij de betrekking nagaan, waarin de regering bij het voordragen der wetsontwerpen tot de vertegenwoordiging staat. Zij schijnt hier niet zuiver als regering en uitsluitend van haar eigen standpunt te handelen. Hield zij alleen het oog gevestigd op de belangen der staatsdienst, zij zoude menigmaal ontwerpen voordragen, die niet met de vrijheid of het welbegrepen belang der natie waren overeen te brengen, en die daarom zouden moeten verworpen worden. De ontwerpen moeten voorts niet zoodanig zijn, dat de vertegenwoordiging daaraan slechts schoorvoetende hare toestemming kan geven; zij behooren door de vergaderingen met overtuiging te worden aangenomen. De regering kan de vertegenwoordig-

¹⁾ Over de andere voorstellen zullen wij straks spreken.

ging niet beschouwen als eene hindernis, die zij zal moeten doorworstelen, maar als een lichaam, waaraan zij voortdurend van hare kracht moet ontleenen. Vooral bij het voordragen der wetsontwerpen schijnt het geraden, dat het ministerie zich aanmerke als „le mandataire tacite des trois pouvoirs” 1), zooals COLOMB zich in de Fransche Kamer van 1815 uitdrukte 2).

Het doet er, wanneer men dit in aanmerking neemt, weinig toe, of de ministerieele ontwerpen meer bijzonder van regeringswege dan wel door de ministers als leden der vergadering, worden aangeboden. De hoofdzaak is, dat het ontwerp, hetwelk wordt aangeboden, zoowel met het oog op de belangen der staatsdienst als op de stem en de gegronde wenschen der vertegenwoordiging zamengesteld zij. De regering moet voor het laatste of reeds uit haar zelve de redelijke eischen der vergaderingen vervullen, of zij zoude zich somwijlen, ter voorbereiding van belangrijke ontwerpen, met kundige en geachte leden der vergaderingen in betrekking kunnen stellen. De vraag moet van zelve oprijzen, of dan ook niet leden der vertegenwoordiging, wanneer zij zich slechts met de regering verstaan, even goed de ontwerpen kunnen voordragen; en werkelijk meenen wij, dat men in ons land de taak der wetsvoordrachten wellicht te uitsluitend op de schouderen der Regering heeft gelegd. Toch zijn er verscheidene redenen, die het initiatief der laatste in wetgeving als regel wenschelijk doen achten. Vooreerst moet er een behoorlijk plan zijn ten aanzien der voordrachten, die aan de

1) HALLAM, meer bepaald van de Kroon en het Huis der gemeenten sprekende, noemt de ministers „the servants of one as of the other.” t. a. p. III. bl. 189.

2) DUVERGIER DE HAURANNE, histoire du gouvernement parlementaire, III, bl. 359.

beoordeeling der Kamers worden onderworpen. Ten tweede kan de regering zich, zoo noodig, beter met leden der vertegenwoordiging in betrekking stellen, dan omgekeerd de laatste met de regering. Ten derde heeft de regering een tal van ambtenaren ter harer beschikking, die haar de noodige inlichtingen kunnen geven en haar in de uitwerking van het ontwerp behulpzaam zijn. Ten vierde mag de regering tot geen prijs haar aanzien en invloed bij de vergaderingen verliezen, en is het daarvoor in den regel noodig, dat zij zelve de wetsvoordrachten doe ¹⁾).

Wat zoude nu echter het gevolg zijn, wanneer aan de vertegenwoordiging geen gelegenheid werd gelaten om bij amendement van het hoofddenkbeeld van het voorstel af te wijken? Men zoude daardoor aan de regering den krachtigsten prikkel ontnemen, om bij de samenstelling van het ontwerp op de stem der vertegenwoordiging acht te geven, omdat de laatste van zelve gedwongen zoude worden, om, wilde zij niet alles verwerpen, in den weg te blijven, dien de regering vooraf had afgebakend. De geschiktste gelegenheid zoude haar benomen worden, om bij eenig verschil in hoofdzaak, van hare meening te doen blijken, want, wanneer zij daartoe wilde geraken, zoude zij terstond van de regering afgezonderd worden en zonder eenig overleg met deze tot het aangeven van hetgeen zij raadzaam achtte, worden genoodzaakt. Het uitspreken van haar gevoelen zoude niet worden uitgelokt, maar tegengehouden. Het zoude dus zelfs voor de regering op den duur onmogelijk worden, met eenige zekerheid de wenschen der vertegenwoordiging te kennen. Men zoude wetsontwerpen zien verwerpen, zonder dat men wist, wat de vergadering in de plaats verlangde. In het algemeen

¹⁾Zie voorts BENTHAM, tactique, t. a. p. bl. 396.

zoude de regering haren steun niet meer kunnen vinden in de vertegenwoordiging, zoo als in eene constitutioneele monarchie wenschelijk is, maar de vergadering zoude afhankelijk worden van de regering, omdat het haar niet meer vrij zoude staan, in de belangrijkste zaken, die aan hare overweging onderworpen worden, op de geschiktste wijze een zelfstandig oordeel te vellen. Wat meer is, bij eenig belangrijk verschil tusschen regering en vertegenwoordiging, die wellicht de aftreding van het ministerie zoude ten gevolge hebben, zoude het Hoofd van den Staat zich in de grootste moeilijkheid bevinden. Want in het geval, dat hij aan de wenschen der vertegenwoordiging wilde voldoen, zoude men slechts bij benadering kunnen opmaken, waarheen zich die wenschen uitstrekten.

Wanneer men spreekt van het beginsel van een wetsontwerp, vergeet men, naar onze meening, dikwijls, dat die uitdrukking slechts oneigenlijk is en niet in den zelfden zin als b. v. het beginsel van een' persoon kan worden opgevat. Onder beginsel (principe) van een ontwerp is eveneens niets anders dan het hoofddenkbeeld te verstaan, hetwelk mede door verschillende zaken zal moeten bepaald worden. „Les lois doivent être le résultat d'une multitude d'idées,” zegt BENJAMIN CONSTANT ¹⁾. Daarom juist acht hij op den duur een groot aantal personen, die tot de wetgeving moeten medewerken, noodig.

Het zal dus veelmalen kunnen geschieden, dat men een ander hoofddenkbeeld boven het in het ontwerp uitgedrukte verkiest, zonder dat daardoor de zoogenoemde regeringsbeginselen eenigzins gekrenkt worden. Is er ten aanzien der laatste,

¹⁾ BENJAMIN CONSTANT, Cours de politique constitutionnelle, édition PAGES, 1, 1839, bl. 63. — Zie ook MOSELEY, political elements, or the progress of modern legislation, 1852, bl. 290.

bij het ontwerp, verschil van gevoelen, er is nog meer reden om aanstonds van dat verschil te doen blijken. In het algemeen dus, kan de vertegenwoordiging zich met het hoofd-denkbeeld van het voorstel vereenigen, zij zal niet noodig hebben daarvan bij amendement af te wijken en zij zal hare krachten verder aan de onderdeelen kunnen wijden. Meent men echter, dat een ander denkbeeld de voorkeur verdient, het is wenschelijk, dat dit worde aangegeven; de beste weg is dan het voordragen van een amendement; de vergadering zal de voorstellen tegen elkander kunnen wegen. Uit den aard harer zamenstelling is de vertegenwoordiging evenzeer tot het aangeven van hoofddenkbeelden, als tot het invloed hebben op onderdeelen geropen.

Wanneer men dus het initiatief der regering, om redenen, die ook wij hebben erkend, in den regel wil handhaven en daarbij oordeelt dat het voorbereiden der ontwerpen veelal beter door de regering dan door de vertegenwoordiging kan geschieden, kunnen wij ons hiermede volkomen vereenigen. Wanneer men daaruit echter de gevolgtrekking wil afleiden ¹⁾, dat de ijverige volksvertegenwoordiger, die in vereeniging met zijne medelcden een ander denkbeeld heeft uitgewerkt, en dit ontwerp aan het regeringsvoorstel ter toetse brengt, de vergadering op den weg zoude brengen van een reeds op zich zelf verkeerd gebruik van het recht van amendement te maken, moeten wij dit ten ernstigste bestrijden. In beginsel toch kan er geen bezwaar zijn, om ook een zoodanig bij- of tegen-ontwerp bij de behandeling van regeringsvoorstellen toe te laten. Hoe meer vastheid er voorts bij de vergadering is, des te minder gevaar is er, dat dit lichtvaardig kunne worden aangenomen. Daarbij

¹⁾ Zoo ook Mr. TAK, proefschrift, bl. 126—136.

zal de aanbeveling van BENTHAM ¹⁾ om de amendementen zoo veel mogelijk vooraf mede te deelen en bekend te maken, vooral hier moeten gelden. En het reglement van orde zal er voor moeten waken, dat geen amendementen voor goed kunnen aangenomen worden, vóór men die behoorlijk, des noods na grondig onderzoek of wel door herhaalde behandeling, hebbe kunnen overwegen. Maar, wanneer er verschil van gevoelen over het hoofddenkbeeld is, kan het niet anders dan doelmatig zijn, dat er, zoo mogelijk, iets anders naast het regeringsontwerp worde gesteld, opdat, hoe ook de uitslag der vergelijking en der voorkeur zij, de regering omtrent de meening der vergadering worde ingelicht ²⁾.

De vertegenwoordiging is niet alleen tot het beoordeelen der regeringsontwerpen geroepen. Zij moct tot het zamenstellen der wetten medewerken ³⁾. En, zoo zij, bij verschil van

1) BENTHAM, *tactique*, t. a. p. bl. 402: „Si je veux combattre une proposition, mon intention doit elle être de dérober à son auteur la connaissance de mes objections, de prendre sur lui l'avantage d'une attaque imprévue? Si je ne cherche que le succès de mon amour-propre l'amendement à l'improviste me sert mieux; mais si je n'aspire qu'au succès de la raison je dois le faire connaître avant le débat.”

2) Reeds vóór 1848 werden er in onze Tweede Kamer dikwijls geheele plannen voorgedragen, om in bestaande zaken of aanhangige ontwerpen verbetering aan te brengen; toen echter kon de vergadering daarover natuurlijk niet geregeld hare meening uitspreken. Zie Herinneringen bij opkomende gedachten van Mr. DAAM FOCKEMA, 1831, bl. 62 en volgg. en 88 en volgg. Zie ook zijne zamenkomsten met den minister van financiën, in verband met het door ons, op bl. 8, opgemerkte, t. a. p. bl. 52-55.

3) „For working out the well-being and progress of society it is not one capacity — one sort of talent or gift — or the devotion of energies to one particular direction, that is demanded; the combination of all the talents — the joint operation of all the energies in all the different directions, is what alone can contribute to its full development.” MOSELEY, t. a. p. bl. 288.

meening, het mogelijk en wenschelijk oordeelt, iets anders voor het regeringsontwerp in de plaats te stellen, wordt daardoor op den duur eene gepaste afdoening van zaken, onder medewerking van de drie takken der wetgevende macht, bevorderd.

Allezius gegrond komt ons dus de uitspraak van den in het parlementaire leven zoo ervaren' BENJAMIN CONSTANT voor ¹⁾:

„Ils (de regeringsontwerpen) peuvent être changés par un amendement quelconque.”

even als deze stelling van THORBECKE ²⁾:

„Aangenomen, een amendement dreigde verandering in het systeem van een ontwerp te brengen, is het amendement uit dien hoofde te verwerpen, al is het goed, juist en eene verbetering? Mij dunkt, neen.”

Dat overigens het begrip, hetwelk men zich vroeger mede ten onzent van amendement gevormd heeft, met name ook het in de plaats stellen van een ander denkbeeld in zich sloot, blijkt uit de woorden van VAN HOGENDORP, waar hij zegt, naar aanleiding van de raadplegingen in comité, die in onze Tweede Kamer in 1820 en later, over de wetboeken werden gehouden ³⁾ en waarin, op verlangen van de Regering zelve, de voorgedragene rechtsbeginselen zoo noodig door andere werden vervangen: „Zie daar wat wij *met regt noemen stemmen bij amendement.*” En later: „Telkens, wanneer wij die” (de rechtsbeginselen) „van het aangeboden Wetboek verwerpen, zeggen wij des noods, wat in de plaats behoort gesteld te worden. Hierin bestaat het amendement ⁴⁾.”

1) Cours de politique constitutionnelle, t. a. p. bl. 202.

2) THORBECKE, Parlementaire redevoeringen, I. bl. 239; zitting der Tweede Kamer van 20 Julij 1849.

3) Zie ons laatste hoofdstuk.

4) In de *Aanmerkingen*, bij de Tweede Kamer den 24^{sten} Dec. 1821 inge-

Maar, zegt men, de vertegenwoordiging is, van wege hare talrijkheid, tot het eigenlijk zamenstellen der wetten ongeschikt. — Ook al ware dit zoo, dan zoude dit nog geen reden kunnen zijn, om haar in het uitspreken harer meening, hetgeen, bij de ook ten onzent gebruikelijke wijze van beraadslaging, veelal het geschiktst in wetsartikelen kan plaats hebben, te verhinderen. Maar daarenboven ook met het oog op de eigenlijke zamenstelling der wetten is zij allezins geroepen en bevoegd, om tusschen het voorstel, dat haar van regeringswege en de amendementen, die haar door sommige harer leden zijn aangeboden, na overweging, eene beslissing te nemen. Zoo het noodig ware, zoude bovendien na de aanneming van een of meer amendementen, die een ander hoofddenkbeeld aangaven, eene nadere toetsing van 'de overige en het geheel door eene commissie, zooveel mogelijk in overleg met de regering, kunnen plaats hebben, wanneer deze namelijk meent het ontwerp niet te moeten intrekken ¹⁾).

Wij kunnen alzoo geenszins beamen de onlangs ontwikkelde meening, dat de amendementen steeds zouden moeten zijn „een uitvlociscl der naauwgezette studie van het beginsel, waarvan het ontwerp uitgaat ²⁾.” In den regel zal dit

diend. Zie VAN HOGENDORP, Bijdragen tot de huishouding van Staat, VIII, I, bl. 59.

¹⁾ Vgl. ook MILL, on representative government, bl. 100 en volgg., die middelen aangeeft, om den voortdurenden invloed der vergadering met eene naauwkeurige zamenstelling der wetten te vereenigen; of echter hierbij de invloed zoowel van regering als vertegenwoordiging genoegzaam verzekerd zoude zijn, wagen wij niet te beslissen. — Zie over commissies in het algemeen, onze volgende hoofdstukken.

²⁾ Mr. TAK, proefschrift bl. 127. De heer TAK haalt aan de plaats uit het Répertoire van DE BROUCKERE en THIEFMANS, II, bl. 179, dat de amendementen zijn: „des corrections ou modifications, que suggère l'examen approfondi d'un projet dont le principe est admis.” Er zoude dus bij deze definitie

zeker zeer gewenscht zijn. Maar menigmaal zal de eenheid, waarnaar men in zake van wetgeving streeft, alleen het gevolg kunnen zijn van wrijving van gevoelens en geenszins reeds vooraf kunnen worden erkend. Anders zoude het wel eene uiterlijke ovcrcenstemming zijn, waarbij men zich voegde naar het stelsel van een' ander, maar geenszins eene zoodanige eenheid, als voor de kracht van vergadering en regering bcide wenschelijk is ¹⁾. Men heeft tevens bewcerd, dat het recht van amendement niet als wapen tegen de regering behoort te worden aangewend ²⁾. Ook hiermede kunnen wij ons niet vereenigen. Wanneer de vergadering in de regering geen' vijand van de vrijheden des volks en de rechten der vertegenwoordiging ziet, kan er ook van het gebruik van dat recht als wapen geen sprake zijn. Maar stel, dat dit werkelijk het geval is, waarom zoude zij dan het recht van amendement niet evenzeer, als haar recht van adres, van enquête, van verwerping der voorstellen, als

eerst van de aanneming van het beginsel moeten blijken, hetgeen in Engeland met name bij de tweede lezing geschiedt, ofschoon dit aldaar (zie ons tweede hoofdstuk) nog niet verbindt, maar, in betrekking tot amendement, slechts strekt, om den stroom der amendementen, zooveel mogelijk, te verdeelen. Voor de aanwijzing van het *recht* van amendement heeft die definitie dus geene waarde.

¹⁾ Wij denken hierbij aan de schoone woorden van MOSELEY, *political elements*, bl. 253, in antwoord op eene opmerking van GUIZOT: „But this supposes that truth manifests itself absolutely, so clearly as to command a recognition of its authority from all. It never does. The longest and most complete investigations and discussions end” (hier althans dikwijls) „in diversity of opinion.” „Truth exists, no doubt, and the search for it brings us nearer to it. Opinions and wills are wonderfully modified and *brought nearer to each other and to truth, by inquiry after, and discussion on it.* But it seldom appears in an absolute form, so as to impose itself, or to be entitled to impose itself, on all.”

²⁾ t. a. p. bl. 102.

wapen mogen gebruiken? Het recht van amendement kan nooit tot machtsoverschrijding leiden, want zoo de Kamer er lichtvaardig, en meer dan noodig is, gebruik van maakt, zal zij alles, wat zij door het amendement meende tot stand te brengen, door de weigering der andere Kamer of der Kroon zien verijdelen. Als wapen, zoo noodig, verdient het daarboven de meeste aanbeveling, want het snijdt niet alleen, maar geeft tevens op duidelijke wijze de middelen aan tot heeling.

Wanneer men het uitgebreide recht van amendement handhaaft, en daarvoor zelfs somtijds de uitdrukking „onbeperkt” gebruikt, bedoelt men daarmede ook geenszins, bij het erkennen der rechtsbevoegdheid de verplichtingen in betrekking tot het bestaande te vergeten, zoo als, naar de zoo juiste uitdrukking van DE BOSCH KEMPER ¹⁾, steeds zal moeten plaats hebben. Voor de verplichtingen echter, die de volksvertegenwoordiger in zoo ruime mate ter zake van het recht van amendement heeft te vervullen, zijn de regelen vooraf moeilijk aan te wijzen. Deze zullen naar de verschillende gevallen dikwijls geheel verschillend moeten bepaald worden. De beslissing hierover blijve aan het geweten en het oordeel van ieder lid der vergadering overgelaten ²⁾. De

¹⁾ DE BOSCH KEMPER, de wetenschap der zamenleving, derde stuk, bl. 655.

²⁾ DUPIN zeide, in de merkwaardige memorie, waarover wij aanstonds zullen spreken, in betrekking tot het laatste: „C'est une affaire de logique de savoir ne faire entrer dans une loi que ce qui doit naturellement en faire partie. — C'est une règle de bon sens de ne se mêler que de ce qu'on connaît parfaitement. — Or chacun a sa logique et son bon sens, que je n'entends pas réglementer.” Mémoires de M. DUPIN, III, bl. 206.

ROYER-COLLARD drukte zich, in zijne opmerkelijke rede bij het drukpersontwerp, 1818 (zie ons derde hoofdstuk) aldus uit: „Il faut cependant reconnaître que dans cette matière, comme dans celle de la presse, il est souvent

grond voor eene juiste en behoorlijke toepassing zal, naar wij meenen, in het aanzien en de achtbaarheid der vergaderingen moeten gezocht worden; en het besef van hare hooge roeping als volksvertegenwoordiging zal haar moeten aansporen, om met de uitoefening van dat recht steeds tot een goed en plichtmatig resultaat te geraken. In het vervolg van dit proefschrift en vooral bij de beschouwing van het Fransche recht, zullen, als van zelf, sommige regelen hieromtrent in het oog springen. Maar ook van deze kan, zoo als blijken zal, somtijds afwijking noodig zijn. Met name, in de Reglementen van Orde, de uitoefening van het recht van amendement, wat den inhoud betreft, te willen beperken, zoude, behalve dat er gegronde twijfel mag bestaan of dit geoorloofd is ¹⁾, verwarring en misbruik, die men wenschte te voorkomen, in den regel, naar ons voorkomt, meer doen toe- dan afnemen. „On peut accorder” — zeide BENJAMIN CONSTANT, in betrekking tot het recht van initiatief, en zijne woorden kunnen ook voor het recht van amendement gelden, — „à l'assemblée même le droit de prononcer sur la convenance des propositions qu'on veut lui faire ²⁾.” Het is de eenvoudige question préalable, die op het vaste land ook meermalen ten aanzien van amendementsvoorstellen is toegepast ³⁾. Hierbij blijft het recht der leden en der Kamer ongedoerd, en oefent

difficile de distinguer l'usage de l'abus; les définitions rigoureuses sont impossibles, les limites presque indiscernables. Mais précisément parce qu'en beaucoup de cas elles sont invisibles, il convient de ne pas trop se hâter de signaler les transgressions.” DE BARANTE, la vie politique de M. ROYER-COLLARD, 1861, I, bl. 358.

1) Zie Mr. E. BERGSMĀ, het regt van amendement, in de Bijdragen voor Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur van BETZ, BOER EN HUBBRECHT, Deel III, bl. 408. In anderen zin echter Mr. TAK, proefschrift, bl. 144.

2) Cours de politique constitutionnelle, I, bl. 68.

3) Zie het vervolg van dit proefschrift.

de laatste slechts, zoo noodig, een voorafgaand toezicht op de amendementsvoorstellen der leden uit, wanneer zij meent, dat zelfs discussie of stemming hierover niet betamelijk is of tot een gewenscht einde zal kunnen leiden.

De eenige beperking van het recht van amendement, die door zijnen aard zelven wordt aangewezen, is, naar wij meenen, deze, dat men zal moeten blijven bij het in behandeling zijnde onderwerp of bij een dat hiermede in betrekking staat. Dit laatste moet er uitdrukkelijk worden bijgevoegd ¹⁾. In Engeland worden bij de bills in het algemeen slechts de amendementen, die „quite foreign to their object” zijn, afgekeurd ²⁾. Eene verandering in den titel wordt meermalen tot stand gebracht. Eveneens wordt in België, zooals wij nader zullen aantoonen, dit denkbeeld op geheel ruime wijze opgevat ³⁾. In het „Règlement pour le conseil représentatif de la ville et république de Genève” van 16 November 1814, had men het bovendien noodig geacht, in art. 40 de bepaling op te nemen, die, ook wat het laatste betreft, in alle constitutioneele staten zal kunnen gelden:

„Sera interdit tout amendement étranger à la question, ou contraire à quelque clause constitutionnelle ⁴⁾.”

Maar hoe kwam DUPIN dan tot de uitspraak, dat het recht

1) Vgl. ook ROYER-COLLARD in de aangehaalde redevoering; — schoon hij het amendement hier (zie ons derde hoofdstuk) nog slechts „une condition” noemt, zegt hij: „Ce ne sont pas les conditions elles-mêmes qu'il faut considérer, ni leur objet, ni leurs conséquences, mais uniquement si elles naissent de la proposition et si elles s'y rattachent;” en later: „Ce n'est pas une objection contre un amendement que de dire qu'il fait délibérer la Chambre sur une autre chose que ce qui lui a été proposé: car cela est vrai et nécessairement vrai de tout amendement.” DE BARANTE, I, t. a. p.

2) Zie ons tweede hoofdstuk § 2.

3) Zie ons vierde hoofdstuk.

4) Oeuvres de BENTHAM, t. a. p. I, bl. 450.

van amendement slechts bestaat in het „rectifier ou compléter la loi proposé”¹⁾ En hoe heeft het denkbeeld, dat het recht van amendement in het algemeen zich niet buiten het stelsel of het beginsel van het ingediende ontwerp uitstrekt, hier te lande zoo diep wortel geschoten ¹⁾? Vooreerst merken wij aan, dat de woorden van DUPIN werkelijk uitdrukken, waartoe zich het recht van amendement gewoonlijk kan bepalen en dat het DUPIN ook niet te doen was, hier eene wetenschappelijke definitie van dat recht te geven, maar dat hij die woorden slechts gebruikt als inleiding en vooropgestelde meening, ten einde zich te beklagen, dat hij als Voorzitter van de Chambre des Députés zooveel ondoelmatige amendementen en contre-projets had moeten behandelen; hij had daarom het voorstel gedaan, waarop wij later terugkomen ²⁾, om vóór de gewone debatten eene beraadslaging in generaal-comité te houden, waarbij het beginsel van het ontwerp zoude worden besproken. Hij deelt echter ter aangehaalde plaatse ³⁾ een gedeelte mede der gronden, waarmede hij het voorstel toelichtte, waaruit blijkt, dat het in het minst zijn doel niet was, hiermede het recht van amendement te beperken, maar dat hij eenvoudig eene betere orde bij de behandeling der wetsontwerpen wenschte tot stand te brengen.

„Je ne prétends pas,” zoo verklaarde hij ⁴⁾, „restreindre en rien le droit d'amendement. Ce droit est sacré, il est constitutionnel, il est inhérent à la qualité même du député, qui l'exerce sous le contrôle de la Chambre entière. Mais

¹⁾ Blijkens op nieuw het proefschrift van den heer TAK.

²⁾ Zie ons derde hoofdstuk.

³⁾ Mémoires de M. DUPIN, III, bl. 205.

⁴⁾ Memorie van 26 Maart 1836.

l'exercice de cette faculté peut-être dirigé par le conseil et assujetti à des formes qui, sans nuire au droit de celui qui propose l'amendement, servent de garantie au vote de ceux à qui il est proposé." Na de voorafgaande discussie of, zoo als hij het noemt, tweede lezing, in generaal-comité, wil hij ook geenszins de amendementen, die buiten het stelsel van het ontwerp vallen, uitsluiten, maar, zooals hij zegt, „le sort des amendements serait en grande partie décidé d'avance par l'accueil différent qu'auraient reçu les diverses idées mises en avant dans la discussion."

Doch er is eene andere reden, die tot de woorden van DUPIN aanleiding kan gegeven hebben en die inderdaad een' dieperen grond heeft. De Charte van 1814 ging uit van het denkbeeld, dat het voorstellen der wetten eene zaak *uitsluitend* der Regering of zelfs een prerogatief der Kroon was ¹⁾. Het recht van initiatief was aan de vertegenwoordiging niet dan langs een' omweg verleend. In dit stelsel kon er gegronde twijfel zijn omtrent de vrije medewerking der laatste tot de wetgeving. Zij zoude zich wellicht van zelve in het beginsel der ontwerpen moeten voegen. Men sprak dan ook spoedig van een' „concourse filial," dien de vertegenwoordiging „aux desscins paternels" der Regering moest verleen ²⁾. Wilde men in den geest althans, van de samenstellers der Charte ³⁾ blijven, men was genoodzaakt een recht van amen-

¹⁾ De Abt DE MONTESQUIOU zeide in de Commissie, die met de zamenstelling der Charte belast was, dat de Koning het als „un des plus beaux fleurons de sa couronne" beschouwde. DUVERGIER DE HAURANNE, Histoire du gouvernement parlementaire en France, II, bl. 166.

²⁾ Redevoering van DE SERRE bij het ontwerp der verkiezingen in de Kamer van 1815, t. a. p. III, bl. 368

³⁾ Evenwel BENJAMIN CONSTANT maakt in de Cours de politique constitutionnelle, t. a. p., I, bl. 203 de opmerking dat art. 16 der Charte, het

dement te scheppen, dat naar dien geest was ingericht. De denkbeelden van een zoodanig recht van amendement kunnen bij DUPIN, ook nadat de reden daarvoor in 1830 had opgehouden, nog levendig geweest zijn. Althans hij vermeldt, dat de Charte van 1814 het recht van amendement aan de vertegenwoordiging verlocnde, en het recht van initiatief weigerde, terwijl toch inderdaad beide rechten, ook naar de woorden der Charte ¹⁾ niet vrijelijk aan de vergaderingen verzekerd waren, omdat men het innige verband tusschen beide erkend had ²⁾.

Ook in ons vaderland, waar van 1815 tot 1848 geene amendementen bij de overweging der regeringsvoorstellen waren toegelaten en deze dus *en bloc* werden aangenomen, kan het niet vreemd zijn, dat men het initiatief der Regering en dat der Vertegenwoordiging als tegen elkander overgesteld is

genoemde prerogatief aangevende, heeft: „le Roi propose la loi” en niet „les projets de loi” Hij zegt dus, dat het eerste niet anders kan beteekenen, dan: „le Roi propose de faire une loi sur tel objet.” Met deze uitlegging zoude ook eene geheel zelfstandige medewerking der vertegenwoordiging in wetgeving zeker bestaanbaar zijn. Maar, hoe schoon en juist ook op zich zelve, men mocht betwijfelen, of zij in de bedoeling der ontwerpers lag (zie DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p., II. bl. 167) en zij werd ook in de practijk geenszins algemeen gedeeld. Zie echter mede de straks, bl. 22, aan te halen woorden van ROYER-COLLARD.

¹⁾ Art. 46. Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le Roi, enz.

²⁾ Zie de beraadslagingen der commissie bij DUVERGIER DE HAURANNE, II, bl. 172. Toen men dus in de Kamer van 1815 volhield, dat het recht van amendement zich buiten het stelsel der wet kon uitstrekken, was dit geenszins eene nieuwe leer, zooals ook de heer TAK (vgl. zijn Proefschrift bl. 109) schijnt te meenen. Het was de leer, die in Engeland steeds had gegolden en die ook door de commissie ter zamenstelling der Charte was erkend, waarom zij juist eene beperking noodig had goordeeld. Het eenige wat daartegen kon worden ingebracht was, dat zij niet lag in den geest, die bij de zamenstelling der Charte had voorgezeten.

gaan beschouwen, en dat men tot de gevolgtrekking kwam, dat, wanneer het recht van amendement op de voorstellen der eerste wordt toegepast, het zich binnen het beginsel der concept-wet zal moeten bepalen. Eerst na de erkenning, dat, wanneer de Regering het initiatief in wetgeving neemt, dit niet anders kan zijn, dan gelegenheid en aandrang tot behandeling aan de vergadering te geven ¹⁾, en overigens het ontwerp, zooals het door haar wordt aangenomen, èn in beginsel èn in onderdeelen, hetgeen zij nuttig en wenschelijk acht, zal moeten uitdrukken, is de vrije uitoefening van het recht van amendement mogelijk. De houding der ministers tegenover of liever in de vergadering wordt daardoor bij de regeringsvoorstellen, even als bij andere, eene zoodanige, om, met het vertrouwen zoowel des Konings als der Kamer bekleed, steunonde op de wenschen der Vertegenwoordiging zelve, tevens hunnen vermogenden zedelijken invloed op deze uit te oefenen, eene houding, waardoor de regering juist hare grootste innerlijke kracht verkrijgt.

Door eene definitie eene scherpe afscheiding tusschen het recht van amendement en het recht van initiatief te willen vormen, is, naar onze meening, geheel nutteloos of wel on-

1) ROYER-COLLARD zeide reeds ten aanzien van het *nitsluitende* initiatief der Kroon onder de Charte van 1814: „On pourrait peut-être soutenir avec quelque apparence de raison que, dans les matières ordinaires de la législation, le privilège de l'initiative ne consiste qu'à donner l'activité aux Chambres, et qu'aussitôt qu'elles ont reçu l'impulsion royale sans laquelle elles ne peuvent délibérer, la prérogative est consommée: qu'alors la proposition du Roi *ne diffère point de tout autre proposition*; qu'elle ne tire aucun avantage de sa noble origine, et que, pour la défendre ou l'attaquer, les armes sont égales entre le gouvernement et les Chambres.” Redevoering bij de voorgedragen „loi de sûreté” in de zitting van 1817, DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, I, bl. 297.

mogelijk ¹⁾. Niet, dat beide rechten hetzelfde zijn of het ééne een onderdeel van het andere is; het verschil springt van zelf in het oog. Het recht van amendement onderstelt een voorafgaand voorstel; het recht van initiatief handelt over het beramen van een voorstel zelf. Beide rechten hebben echter geheel denzelfden grond, namelijk de vrije en zelfstandige medewerking der vertegenwoordiging in zake van wetgeving. Zij vullen niet alleen elkander aan, maar loopen werkelijk somwijlen in elkander; dat wil zeggen, wat door het ééne recht kan geschieden, zoude ook door middel van het andere kunnen plaats hebben. De weg van amendement is echter zooveel mogelijk te verkiezen, omdat er dan gelegenheid is de ontwerpen tegen elkander te vergelijken. GUIZOT noemt het recht van initiatief dan ook niet, zooals DUPIN, het recht om nieuwe wetsvoorstellen te doen ²⁾; maar hij zegt, dat het recht van initiatief, even als het recht van petitie aan de vertegenwoordiging, ten doel heeft, „d'introduire dans les chambres des *questions* que le gouvernement n'y a point portées ³⁾.” Ook dit zal echter

¹⁾ THORBECKE, Aanteekening op de grondwet, 2^{de} uitgave, 1841, I, bl. 303, het recht van amendement ook voor onze Tweede Kamer aanbevelende, zegt: „Aldus heeft de grondwet” (van 1815) „het niet gewild. Een voorstel des Konings door de Staten-Generaal veranderd, ware tevens een voorstel der Staten-Generaal aan den Koning.” Vgl. de merkwaardige woorden van ROYER-COLLARD in de op bl. 16 aangehaalde rede (DE BARANTE, t. a. p. bl. 358): „Ce n'est pas une objection contre un amendement que d'y faire voir l'exercice d'une véritable initiative. Eh! qui peut douter, Messieurs, que la faculté d'amender ne soit une sorte d'initiative. Mais il y a cette différence entre l'initiative royale” (onder de Charte nl) „et celle de la Chambre, que l'une est spontanée, absolue, illimitée, tandis que l'autre est à la fois provoquée et limitée par la première, à laquelle elle est *relative*.”

²⁾ Mémoires, III, bl. 203.

³⁾ GUIZOT, histoire des Origines du gouvernement représentatif, II, bl. 353.

niet als definitie van het recht van initiatief kunnen gelden, want men zal de vertegenwoordiging toch niet beletten, wanneer de regering een voorstel van wet heeft gedaan, dat om de eene of andere reden afgestemd mocht zijn, dit onderwerp in anderen geest ook bij initiatief op te vatten. In de woorden van GUIZOT is echter uitnemend aangegeven, dat bij zoodanig verschil van meening de weg van amendement als de meest gewone of aanbevelenswaardige ligt aangewezen.

Door het recht van amendement in zijne volle toepassing worden alzoo de nadeelen vermeden, die uit het doorgaande initiatief der regering in wetgeving zouden kunnen ontstaan. Daardoor alleen kan dat initiatief voortdurend heilzaam werken, zonder dat alzoo in het minst de kracht der vergadering wordt gebroken. De Kamer zal over alles geregeld hare meening kunnen uitspreken en zoo noodig, den regel aan de hand geven, die de regering bij haar bestuur tot steun zal kunnen verstrekken.

Wij voerden boven ¹⁾ aan, dat door de verzekering van het recht van amendement het beginsel bij regeringsvoorstellen erkend was, dat alles door medewerking van regering en vertegenwoordiging moet worden tot stand gebracht. Bij ontwerpen, die uit den boezem der vergadering voortkomen, geldt, buiten twijfel, dit beginsel eveneens. Het hangt van de regering zelve af, dit, door hare verschijning en haren krachtigen invloed in de vergadering ten uitvoer te brengen ²⁾. Bij ons is zulks niet als regel aangenomen; wellicht is dit aan de opvatting, van het initiatief der regering en dat der vertegenwoordiging tegen elkander over

¹⁾ Bl. 7.

²⁾ Vgl. VAN DEN PREREBOOM, du gouvernement représentatif en Belgique, I, bl. 201. „Le ministère tout en intervenant fermement dans les discussions politiques et dans celles que soulevait l'initiative des membres des deux Chambres.”

te stellen, toe te schrijven. Bij de behandeling o. a. van het voorstel wegens de afkoopbaarheid der tienden in de zitting van 1858—1859 en de daarop volgende bleef de regering vreemd aan de beraadslagingen. Hierop werd in de Eerste Kamer aanmerking gemaakt ¹⁾. De niet-tegenwoordigheid of het geheele stilzwijgen der ministers bij het behandelen van ontwerpen der leden zal, naar wij meenen, niet dan om de meest gewichtige redenen te billijken zijn. Is het ontwerp van dien aard, dat het later tot wet zal kunnen worden verheven, de regering moet van hare kracht verliezen, wanneer zij niet ook bij de zamenstelling haren invloed heeft doen gelden. Zoude het daarentegen onverhoopt, op het advies der ministers, de goedkeuring van het Hoofd van den Staat niet kunnen erlangen, zoo is het meer geraden, dat zij in tijds door ernstige bestrijding de aanneming van het voorstel trachten te voorkomen. Het weigeren der sanctie, nadat een voorstel door beide Kamers is aangenomen, is een uiterste, dat zooveel mogelijk vermeden dient te worden. Daardoor wordt eene breuk tusschen de Vertegenwoordiging en de Kroon openbaar en eene ontbinding der Kamers zoude vermoedelijk het gevolg zijn, tenzij veranderde omstandigheden haar zelve in de genoemde weigering deden berusten ²⁾. In de Remonstrance van het huis der Commons, onder het Lange Parlement van KARL I, werd beweerd, dat de Koning aan de voorstellen van het parlement zijne goedkeuring niet mocht onthouden ³⁾. Men heeft evenwel te recht begrepen, dat dit met het verwosten van de grondslagen der constitutioneele monarchie

1) Door de heeren SCHIMMELPENNINCK VAN DER OIJE en van ANDRINGA DE KEMPENAER, zitting van 15 Aug. 1860; Bijblad, Eerste Kamer, bl. 242 en 244.

2) Zie hieromtrent het Belgische staatsrecht in ons vierde hoofdstuk.

3) HALLAM, constitutional history of England, 7^{de} editie, II, bl. 137.

gelijk zoude staan en inderdaad de Kroon aan de vertegenwoordiging ondergeschikt maken. HALLAM zegt echter op eene andere plaats, dat het weigeren der koninklijke goedkeuring is „an exercise of prerogative, which no ordinary circumstances can reconcile either with prudence or with a constitutional administration of government 1).” In Engeland zien wij, onder de regering van WILLEM III, nog meermaalen de Kroon aan de voorstellen van het parlement hare toestemming weigeren, zooals bij de bill „for triennial parliaments 2)” en bij die „for free and impartial proceedings in parliament 3),” in het laatste geval tot groote teleurstelling en ongenoegen van het huis der Commons. Daarna heeft de onthouding der koninklijke goedkeuring aldaar, door den invloed der ministers in het parlement, geheel kunnen vermeden worden. De laatste maal, dat eene weigering heeft plaats gehad, is geweest onder de regering van Koningin ANNA in 1707, bij de bill „for settling the militia in Scotland 4).”

Ook nadat de regering een voorstel aan de vertegenwoordiging heeft gedaan, moet, bij de toekenning van het recht van amendement, het recht van den Koning, om aan het voorstel later zijne sanctie te weigeren, gehandhaafd worden 5). Maar eveneens behoort de uitoefening van dit recht,

1) t. a. p. III, bl. 147.

2) Ibidem.

3) t. a. p. III, bl. 188; zie ook in het bijzonder MACAULAY, history of England (Leipzig, 1855), VII, bl. 180—184 en 292—295.

4) MAY, practical treatise (boven vermeld), bl. 467.

5) THORBECKE, Aanteekening op de Grondwet, 2^{de} uitgave, I, bl. 309, over het toekennen van het recht van amendement aan de Tweede Kamer sprekende, zegt: «Het spreekt van zelfs, dat het bij de Kroon, haar voorstel dus veranderd terug ontvangende, zou staan, haar zegel aan het gewijzigd ontwerp niet te hechten.» In art. 114 onzer Grondwet van 1848 is dit recht der Kroon zeer juist, naar wij meenen, tot alle voorstellen zonder onder-

in het belang der koninklijke waardigheid, tot elken prijs voorkomen te worden. De regering heeft hier nog meer het middel daartoe in de hand. Zij kan, wanneer een amendement is aangenomen, waaraan zij meent hare medewerking niet te mogen verleen, het voorstel intrekken. Dit echter onmiddellijk na de aanneming van het amendement te doen, zal, naar wij meenen, geenszins doorgaande aanbeveling verdienen. Voor eene intrekking toch zal men vooraf de koninklijke machtiging noodig hebben; en de regering kan niet geacht worden, te dezen opzichte op alle amendementen, die ter sprake mochten komen, voorbereid te zijn. Een verzoek om de beraadslaging te schorsen of uit te stellen, waarop dan wellicht eene latere intrekking zal kunnen volgen, komt ons voor, ook voor de Kamer meer het bewijs op te leveren, dat de regering hierin niet overijld te werk gaat. Door eene dadelijke intrekking kan de vergadering ook somwijlen in de alsnog gewenschte ontwikkeling van haar gevoelen worden teruggchouden.

Dit leidt ons van zelf tot nog ééne bedenking, die ten aanzien van het uitgebreide recht van amendement kan worden gemaakt. Wordt niet, wanneer de ontwerpen van 's Koningswege aan de Kamer worden aangeboden, de koninklijke waardigheid bij eene zoodanige verandering van het hoofdenkbeeld aangerand? In geen deele. In het algemeen toch is de koninklijke waardigheid, zooals het voor-

scheid, ook de onveranderd aangenomene regeringsvoorstellen, uitgebreid. Reeds onze constitutioneele geschiedenis vóór 1848 had aangetoond, dat somtijds verandering van omstandigheden het niet bekrachtigen ook der laatste noodig kan maken; de drie in 1830 aangenomene ontwerpen betreffende de accijnzen op het zout, den wijn en de suiker zijn, ten gevolge der ingevallen Belgische revolutie, niet bekrachtigd, en de vroegere wetsbepalingen daarop nader bevestigd bij de wet van 18 Nov. 1830. DE GEER, Antecedenten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bl. 50.

beeld van Engeland leert, geenszins in strijd met het vrije en volledige uitspreken van de meening der vertegenwoordiging ¹⁾; zij wordt daardoor juist op stevige grondslagen gevestigd, en de liefde van vertegenwoordiging en volk voor den vorst neemt toe. En al worden nu de regeringsvoorstellen bij ons en elders van 's Koningswege bij de vergadering ingeleid, kan dit geen' verdere beteekenis hebben, dan om de zaak op plegtige wijze en met de uitgedrukte toestemming des Konings, bij de Kamer aanhangig te maken ²⁾. Men zal toch niet in ernst meenen, dat reeds, vóór de zaak in de vergaderingen besproken en behandeld is, de bepaalde instemming der Kroon met den inhoud zelven van het ontwerp kan zijn uitgesproken ³⁾. Zoo ja, ook het meer beperkte recht van amendement zoude niet geoorloofd zijn. BENJAMIN CONSTANT in zijne *Cours de politique constitutionnelle* ⁴⁾, VAN DEN PEEREBOOM in zijne studie *Du gouvernement représentatif en Belgique* ⁵⁾, DUVERGIER DE HAURANNE, in zijne *Histoire du gouvernement parlementaire en France* ⁶⁾, dringen er allen op aan, dat de regerings-

¹⁾ BACON zeide in het parlement van JACOB I: „The king's sovereignty, and the liberty of parliament, are as the two elements and principles of this estate; which, though the one be more active, the other more passive, yet they do not cross or destroy the one the other: but they strengthen and maintain the one the other.” The works of FRANCIS BACON, London, 1826, III, bl. 366.

²⁾ „Het persoonlijk aandeel van den koning in de regering moet meestal slechts eene oefening van toezigt zijn.” DE BOSCH KEMPER, handleiding tot de kennis van het Nederlandsche Staatsregt en Staatsbestuur, bl. 113. Zie ook de boven, bl. 22, aangehaalde woorden van ROYER-COLLARD.

³⁾ Zie echter eene uitzondering, die naar het gevoelen van DE BOSCH KEMPER hieromtrent aanwezig is, Handleiding, bl. 114.

⁴⁾ Hoofdstuk V.

⁵⁾ I, bl. 104.

⁶⁾ I, bl. 118.

voorstellen niet anders dan als het werk der ministers mogen gelden ¹⁾. Dat de Koning, wanneer het wenschelijk is, dat de vertegenwoordiging zich met de eene of andere zaak bezig houde, haar ook zelf daartoe uitnoodigt, kan zeker niet inconstitutioneel worden genoemd. Maar zoo- wel voor de koninklijke waardigheid als voor de vrijheid der beraadslaging mag hoegenaamd niet worden aangenomen, dat de ontwerpen reeds bij hunne indiening de persoonlijke goedkeuring van den vorst dragen. Opmerkelijk zijn de woorden, waarmede CHATEAUBRIAND in zijne Monarchie selon la Charte ²⁾ de in Frankrijk toen gebruikelijke wijze, om de regerings-ontwerpen bij Koninklijke Ordonnantie ³⁾ aan te bieden, afkeurt: „Les ministres,” zegt hij, „apportent aux chambres leur projet de loi dans une ordonnance royale. Cette ordonnance commence par la formule, Louis, par la grâce de Dieu, etc. Ainsi, les ministres sont forcés de faire parler le Roi à la première personne: ils lui font dire, qu’il a médité dans sa sagesse leur projet de loi, qu’il l’envoie aux chambres dans sa puissance: puis surviennent des amendemens qui sont admis par la couronne; et la grâce de Dieu, et la sagesse et la puissance du Roi reçoivent un démenti formel. Il faut une seconde ordonnance pour déclarer encore, par la grâce de Dieu, la sagesse et la puissance du Roi, que le Roi (c’est-à-dire le ministère) s’est trompé.

Il est nécessaire que l’ordonnance soit réservée pour la

¹⁾ Ook DE BOSCH KEMPER zegt t. a. p., inzonderheid van wetsvoorstellen sprekende: „De meesten dezer stukken zijn echter inderdaad handelingen der ministers.”

²⁾ Het eerst verschenen in 1816; Chapitre V. — Zie ons derde hoofdstuk en DUVERGIER DE HAURANNE t. a. p. III, bl. 495.

³⁾ Koninklijke boodschap is iets geheel anders; zie over de „messages” van het Engelsche recht MAY, practical treatise, bl. 405.

loi complète, ouvrage de la couronne, assistée des deux autres branches de la puissance législative, et non pour le projet de loi, qui n'est que le travail des ministres."

DUVERGIER DE HAURANNE ¹⁾ maakt nog de opmerking, dat de ontwerpen werkelijk zelfs somtijds met het persoonlijk gevoelen van den vorst in strijd kunnen zijn; — en, al is het, zooals hij zegt, hoegenaamd niet voor de Kroon vernederend, om ook een zoodanig ontwerp, wanneer het met hare toestemming in de vertegenwoordiging is behandeld en door deze beaamd, te bekrachtigen, het zoude vreemd zijn, het ontwerp reeds in zijne wording als de blijken der koninklijke goedkeuring dragende te willen voorstellen.

Indien wij alzoo eene definitie van het recht van amendement moesten geven, wij zouden het noemen, in zijne toepassing zoowel op regeringsvoorstellen als op andere: *het recht der vergadering, om in een voorstel, dat in behandeling is, zoodanige verandering te brengen, als zij noodig acht, om tot eene meer juiste of gewenschte beslissing of uitdrukking van hetgeen zij nuttig oordeelt, te geraken.*

Voor eene verdeling der amendementen is de weg reeds op geheel practische wijze door BENTHAM gebaad ²⁾. Hij onderscheidt die, welke de keuze der uitdrukkingen betreffen („le choix des termes") en de zoodanige, die hun verband gelden („le mode de leur liaison"). De eerste afdeeling verdeelt hij weder in:

- amendementen tot weglating („suppressifs"),
- „ tot bijvoeging („additifs"),
- „ tot in de plaats stelling („substitutifs").

¹⁾ Histoire du gouvernement enz. t. a. p.

²⁾ BENTHAM, tactique des assemblées politiques délibérantes, t. a. p. bl. 422.

In de tweede afdeeling rangschikt hij:

amendementen tot verdeeling („divisifs”),

amendementen tot zamenvoeging („réunitifs”),

„ tot verplaatsing („transpositifs”).

Hij wil in den regel de amendementen, die op het verband slaan, het eerst in behandeling gebracht zien, omdat die de strekking hebben, de te bespreken onderwerpen in de beste orde te schikken; hij zoude daaronder aan de „amendements-divisifs” den voorrang willen toekennen. Van de amendementen, die de uitdrukkingen betreffen, wil hij in het algemeen den voorrang geven aan de „amendements-suppressifs”: „ce qui est omis”, zegt hij, „n'est plus l'objet du débat.”

De verdeeling van BENTHAM met zijne daaraan verbondene beschouwingen steunt geheel op het denkbeeld, hetwelk in Engeland bij de behandeling van zaken in gewone vergadering gevolgd wordt, om de discussies en de daarop volgende stemmingen door niets anders te laten besturen, dan door het aan de orde zijnde voorstel en de amendementen, die daarop worden voorgedragen. Op het vaste land echter, waar men de behandeling bij artikels en onderdeelen, welke gewoonte in Engeland slechts in het comité geldt, meer als vasten regel heeft ingevoerd, moeten de amendementen der tweede afdeeling van zelf minder waarde hebben. Evenwel, wanneer men niet alleen splitsing van discussie en stemming, maar ook splitsing van het artikel of het ontwerp, zelfs na de aanneming, zoude wenschen (even als zamenvoeging of verplaatsing van een of ander), zijn de voorstellen, die daartoe het zij vóór, het zij na de behandeling der artikelen, gedaan worden, niets anders dan amendementen, die op het geheel worden voorgedragen. Als zoodanig behooren zij, ook al worden zij niet altijd zoo genoemd, theoretisch te worden beschouwd.

Men houde voorts bij de waardering der beschouwingen van BENTHAM in het oog, dat het in Engeland en elders in tegenstelling van ons vaderland gewoonte is, na de behandeling van een amendement, daarover aanstonds met opzicht tot het voorstel of het artikel, dat aan de orde is, een besluit te nemen, en vervolgens de discussie over het laatste, het zij dan onveranderd, het zij gewijzigd, te heropenen, waarbij wellicht nieuwe amendementen ter sprake kunnen komen ¹⁾.

Dit laatste daargelaten (waarop wij nader terugkomen en hetgeen ons toeschijnt, ook voor ons vaderland aanbeveling te verdienen) kan de hoofdverdeeling van BENTHAM, wanneer eenmaal de behandeling bij artikels en onderdeelen als regel is aangenomen, niet onveranderd behouden blijven. Het komt er alsdan voornamelijk, naar wij meenen, op aan, eene afscheiding te maken tusschen de amendementen, die den *inhoud*, dat wil zeggen de in het voorstel uitgedrukte zaken of denkbeelden, betreffen, en dezulke, die slechts den *vorm* der aaneenschakeling of afdeeling gelden. Neemt men deze hoofdverdeeling aan, dan kan voorts de onderverdeeling van BENTHAM behouden blijven. Alleen zouden sommige amendementen, die bij de verdeeling van BENTHAM bij de ééne soort gebracht worden, in dit geval bij de andere komen. Met name het voorbeeld, hetwelk hij van de „amendements-transpositifs” geeft, dat het woordje *seulement* van de ééne plaats naar de andere overgebracht, een geheel verschillenden zin kan te weeg brengen, zoude dan naar onze bedoeling bij de amendementen tot in de plaats stelling worden gerkend. Een geval van een amendement tot verplaatsing zoude men dan alleen hebben, wanneer een op zich zelf staand artikel, of op zich zelf staande zin b. v. van achter naar voren gebracht werd.

¹⁾ » La proposition ainsi modifiée devient l'objet du *débat*.” BENTHAM, t. a. p.

BENTHAM spreekt ten slotte van de amendementen, die voorgedragen worden, niet om het voorstel aannemelijk te maken, maar om aan het aannemen daarvan hinderpalen in den weg te stellen, onder den naam van „insidieuse amendementen” bekend. Hij zegt: „j'appelle insidieux un amendement prétendu qui au lieu d'améliorer la proposition la rend ridicule ou absurde et qui ne peut être adopté sans la faire tomber par cela même.” Hij ontraadt aan de Kamers de toelating van deze amendementen. Evenwel hieromtrent eene bepaling in haar Reglement van orde op te nemen zal de waardigheid der parlementaire vergaderingen, naar ons voorkomt, niet gedoogen. Bedoelt het amendement werkelijk niets anders dan het voorstel belachlijk te maken, de verantwoording daarvan blijft voor rekening van hem, die het heeft voorgedragen en van hen, die het hebben ondersteund. Laten de leden zich door zoodanig amendement verschalken, men zou kunnen vragen, of zij waardig waren in eene volksvertegenwoordiging zitting te hebben. Daarbij zal de aanwending der question préalable, zoo men wil, voldoende zijn, om eene behandeling, waar men dit noodig mocht achten, te voorkomen. In sommige gevallen echter kan een zoogenaamd insidieus amendement ook de strekking hebben om de aandacht der vergadering op een punt te vestigen, van welks beslissing de aanneming of verwerping van het geheele voorstel zal moeten afhangen ¹⁾. Alsdan bevordert het de juiste aaneenschakeling van denkbeelden. Toen in het huis der Commons, vermeldt BENTHAM, de motie gedaan werd, om afschriften van brieven te verkrijgen, die

¹⁾ BENTHAM, Règlements observés dans la chambre des Communes, t. a. p. bl. 460. „Quelquefois on met des amendements pour montrer les inconvénients, les dangers d'une proposition avec une telle évidence, qu'il devient impossible à la chambre d'y donner son assentiment.”

door de lords der admiraliteit aan een' officier der marine waren afgezonden, werd hierop als amendement voorgesteld en aangenomen, bij het woord *brieven* in te voegen, dat deze op bevelen, die nog niet ten uitvoer gebracht waren, konden betrekking hebben. Daarna werd de motie verworpen. Al moge nu dergelijke handelwijze zeer zonderling kunnen genoemd worden, en op het vaste land van zelve weinig voorkomen, zijn de enkele voorbeelden, waarin de insidieuse amendementen alzoo werkelijk hunne nuttigheid hebben gehad, voldoende, om ook deze niet bij vasten maatstaf te kunnen uitsluiten ¹⁾. In den regel echter verdienen zij, ook op de door BENTHAM aangegevene gronden, naar wij meenen, afkeuring ²⁾.

Na in dit hoofdstuk den aard en den omvang van het recht van amendement uiteen te hebben gezet, stellen wij ons voor, in het verdere gedeelte van deze proeve de toepassing van het recht van amendement vooral in die constitutioneele staten, welke daarin anderen zijn voorgegaan, ook in verband met de geheele wijze van zamenstelling der wetten, te ontvouwen.

1) Vgl. boven bl. 17; en de aldaar aangehaalde woorden van ROYER-COLLARD.

2) Men lette op het groote verschil tusschen insidieuse amendementen en amendementen, die een tegenovergesteld gevoelen uitdrukken; de laatste bedoelen wel degelijk, tot de aanneming van het aldus veranderde voorstel te geraken. Vgl. boven bl. 4, en volgende hoofdstuk, § 2 en § 4.

TWEEDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN HET ENGELSCH PARLEMENT.

The great virtue of the Constitution of England is the purity in which it recognizes and establishes the fundamental principle of all mixed governments.

BROUGHAM, political philosophy,
III, 1844, bl. 295.

§ 1. *Algemeene inleiding.*

Reeds in de eerste eeuwen der Engelsche staatsrechtelijke geschiedenis vindt men de sporen van de regelen, die in later tijden voor het tot stand brengen der wetten hebben gegolden. ROBERT OF WINCHELSEA, aartsbisschop van Canterbury onder de regering van EDUARD I, drukte zich tegenover den paus aldus uit: „Consuetudo est regni Angliae quod in negotiis contingentibus statum ejusdem regni, requiritur consilium omnium, quos res tangit 1).” Dit beginsel, dat in den aanvang alleen op zaken van belasting was toegepast en als zoodanig reeds gedeeltelijk erkend in art. 12

1) GUIZOT, histoire des origines du gouvernement représentatif, II, bl. 187.

der Magna Charta van JAN-ZONDER-LAND 1), werd later ook tot het samenstellen der wetten uitgebreid. Alleen echter van hen, wie de zaak meer rechtstreeks betrof, werd de stem gevraagd. De baronnen, de geestelijkheid en de „citizens and burgesses” stemden, zoowel voor belastingen als voor het tot stand brengen van statuten, enkel voor zooveel hen zelve en degenen, die zij vertegenwoordigden, aanging. (De „knights of the shire” ziet men voor het heffen van belastingen onder EDUARD I en EDUARD II met de baronnen medestemmen, later, onder EDUARD III, zich van de baronnen afscheiden en zich langzamerhand bij de burgers voegen 2)). Zoo werden b. v. de belangen van den koophandel alleen door de afgevaardigden der steden besproken en het statuut *quia emptores*, onder EDUARD I, dat in het bijzonder op de „knights of the shire” betrekking had, werd slechts met de medewerking van deze vastgesteld 3). Het denkbeeld van eene algemeene vertegenwoordiging ontbrak, maar dat het gezag overigens dezer vergaderingen 4) in het vaststellen der wetten reeds vrij duidelijk werd erkend, kan blijken o. a. uit een statuut van

1) t. a. p. bl. 95.

2) t. a. p. bl. 270.

3) t. a. p. bl. 273, en GNEIST, das heutige Englische verfassungs- und verwaltungsrecht, 1857, I, bl. 137. -- Zie voorts den belangrijken titel „Modus tenendi parliamentum” uit de „Statuta antiqua in quibus Angliae totius regni comitia ordinantur,” bij RAEPSAET, Oeuvres complètes, II, bl. 355, vooral het 9^{de} hoofdstuk „de casibus et judiciis parliamenti” en het 10^{de} hoofdstuk „de negotiis parliamenti.” Uit het laatste blijkt mede, dat allerlei zaken en ook verbetering der wetten in de vergaderingen besproken werden. Deze „modus tenendi parliamentum”, welke door velen reeds als van vroegeren tijd werd gerekend, wordt door THOMAS DUFFUS HARDY, in zijne uitgave (London, 1846), na naauwkeurig onderzoek, gesteld, tusschen 1294 en 1327 geschreven te zijn, zie voorrede aldaar, bl. XVII.

4) Of liever vergadering, want waarschijnlijk waren allen toch in dezelfde zaal vereenigd.

1322, onder de regering van EDUARD II, door HALLAM aangehaald, hetgeen verklaart, dat „the matters to be established for the estate of the king and of his heirs, and for the estate of the realm and of the people, should be treated, accorded and established in parliament, by the king and by the assent of the prelates, earls, and barons, and the commonalty of the realm, according as had been before accustomed 1).”

De koningen echter maakten veelmalen inbreuk op dit gebruik; dus van vaste regels is nog weinig sprake.

Onder de regering van EDUARD III nam de macht der nu tot ééne en wel afzonderlijke vergadering gevestigde Commons, in zaken van wetgeving toe. Het werd gewoonte aan den koning, vooral bij het bewilligen der beden, *petitions* voor te dragen, die, zoo daarin getreden werd, met name reeds in 1341 door eene vaste commissie in den vorm van statuten werden gebracht 2). Aan het hoofd der statuten vindt men, onder andere formules, menigmaal: „dat het statuut op het verzoek van de Commons, en met toestemming der prelaten en grooten, in het parlement vergaderd, werd tot stand gebracht 3).” Toch klaagden de Commons, dat de denkbeelden, in hunne *petitions* vervat, in de statuten niet nauwkeurig werden weêrgegeven 4), en zij begonnen daarom somwijlen (wanneer,

1) HALLAM, constitutional history of England, 7^{de} editie, I, bl. 3; zie echter GNEIST, t. a. p. bl. 141.

2) GUIZOT, t. a. p. bl. 362 en 370 en HALLAM, State of Europe during the middle ages, 1819, III, bl. 72.

3) GUIZOT, t. a. p., bl. 369.

4) In 1414 onder de regering van HENDRIK V vragen zij, dat er geene veranderingen gemaakt mogen worden, die „the true intent” van huane *petitions* verminken; want zij handhaven, dat zij altijd „as well assenters as petitioners” geweest zijn. De koning antwoordt, dat daarvoor zorg gedragen zal worden. MAY, practical treatise, 4^{de} editie, bl. 417 en GUIZOT, t. a. p. bl. 418.

is niet naauwkeurig bekend) de statuten zelve op te stellen en aan de Lords ter goedkeuring aan te bieden, opdat de Koning daaraan eenvoudig zijne toestemming zoude verleen en of weigeren ¹⁾. Reeds in 1407 waren, volgens GUIZOT ²⁾, in eene woordenwisseling tusschen de Lords en de Commons, deze drie zaken, als recht, erkend: 1°. het initiatief van het parlement in zijnen tegenwoordigen vorm; 2°. het uitsluitend initiatief der Commons in zake van geldmiddelen; 3°. het recht der Huizen, om den Koning de kennis van het onderwerp hunner beraadslagingen te onthouden, totdat zij daarover gezamenlijk een voorstel aan dezen kunnen aanbieden ³⁾. Van het eerste recht in den eigenlijken zin schijnt echter toen nog maar zelden gebruik gemaakt te zijn. Later (volgens HALLAM onder de regering van HENDRIK VI, volgens GUIZOT eerst onder de Tudors) werd het initiatief van het parlement algemeen, en ziet men de wetten dan ook niet meer door petitions van het huis der Commons, maar voor goed door vereenigde voorstellen van beide Parlementshuizen tot stand komen ⁴⁾. Genoeg voor ons onderwerp, dat bij de verdere ontwikkeling van het constitutioneele stelsel de ontwerpen zoowel in het ééne, als in het andere Huis hunnen oorsprong nemen ⁵⁾, en dat er tevens geene eigenlijke voorstellen

1) t. a. p. bl. 418.

2) t. a. p. bl. 419. MAY rekent het *begin* van het zelf redigeren der statuten, eerst onder de regering van HENDRIK VI.

3) Zie ook MAY, t. a. p. bl. 304.

4) GUIZOT, t. a. p. bl. 420.

5) In de eerste maanden der regering van ELIZABETH schrijft AYLMER, later bisschop van Londen, om aan te toonen, dat het in Engeland minder dan elders bezwaar in zich heeft, dat eene vrouw aan het hoofd van den staat geplaatst zij: „It is not she that ruleth, but the laws” en „she maketh no statutes or laws, but the honourable court of parliament.” HALLAM, constitutional history, t. a. p. I, bl. 281. En onder JACOB I handhaven de

der Kroon in wetgeving meer worden gedaan. Alleen de bills ¹⁾ for a general pardon ²⁾ gaan rechtstreeks van de Kroon uit en worden in de Huizen dan ook slechts eenmaal, terwijl de leden hun hoofd ontbloot hebben, gelezen; het Huis kan de bill verwerpen, maar er worden hierop geen amendementen toegelaten.

Er zijn echter verscheidene zaken, die, al gaan zij niet van de Kroon uit, toch reeds onder hare behandeling in het Parlement de koninklijke toestemming (consent) behoeven. Aan de bills „for the restitution of honours and in blood”, welke het eerst in het Hoogerhuis behandeld worden, en daar worden ingediend „by her Majesty's command,” wordt het consent der Kroon na de aanneming door de Lords, en vóór de eerste lezing der bill in de Commons, verleend. Ook bij andere zaken, vooral die met de prerogatieven of de belangen der Kroon in betrekking staan ³⁾ en bij bills ter naturalisatie ⁴⁾, moet zoodanige toestemming tusschentijds worden gegeven. Bij de meeste bills echter wordt de sanctie (assent) ten slotte,

Commons in hunne Apologie van 1604 o. a. „That there is not the highest standing court in this land that ought to enter into competition either for dignity or authority, with this high court of parliament, which, with his Majesty's royal assent, gives law to other courts,” enz. t. a. p. I, bl. 306. „But nothing,” zegt BACON in zijn Advies aan den lateren hertog van Buckingham, „is concluded but by the king's royal assent; they” (het parlement) „are but embryos, it is he giveth life unto them.” The works of FRANCIS BACON, 1826, III, bl. 439.

¹⁾ Bill (wetsontwerp), zamengetrokken uit libellula. BENTHAM, tactique, t. a. p., bl. 400.

²⁾ De zoogenaamde „acts of grace”, van de „acts of indemnity” te onderscheiden. Zie MAY, practical treatise, bl. 420 en MACAULAY, history of England, V, bl. 240.

³⁾ t. a. p. bl. 706. Hier is ook bijzondere toestemming voor de amendementen noodig, t. a. p. bl. 408.

⁴⁾ t. a. p. bl. 726.

voldoende gerekend. Wij moeten doen opmerken, zooals ook uit de straks aangehaalde woorden uit het statuut van EDUARD II blijkt, dat de Kroon zelve wordt gerekend, deel van het parlement uit te maken. Van daar dus, dat de naam van „acts of parliament” voor wetten, werkelijk het denkbeeld der koninklijke goedkeuring in zich sluit ¹⁾.

De voorstellen betrekkelijk financiën en alles, wat daarmede in verband staat, moeten in het Lagerhuis hunnen oorsprong nemen, en worden op geheel bijzondere wijze behandeld ²⁾. Het aanwijzen der gelden voor de publieke dienst wordt beschouwd als eene gift, die aan de Kroon bijzonder door de Commons verleend wordt, en als het bewilligen der gedane beden ³⁾. Daarom wordt de eind-goedkeuring aan de bills, die hierop betrekking hebben, ook op eigenaardige wijze gegeven ⁴⁾, en er is voor het in behandeling nemen van ieder voorstel in de Commons, dat over het verleenen van gelden voor de staatsdienst handelt, vooraf een „recommendation” der Kroon noodig ⁵⁾. Dit is geene goedkeuring op die wijze, zooals wij straks hebben waargenomen. De Kroon stelt zich ook hierbij niet voorop, dan enkel om de behoeften, die er bestaan, te doen kennen; maar daar zij als hoofd der Regering het meest in de vraag der aan te wijzen gelden be-

1) Zie MAY, t. a. p. bl. 2. „The parliament of the United Kingdom is composed of the King or Queen, and the three estates of the realm, viz. the Lords Spiritual, the Lords Temporal, and the Commons.”

2) Zie nader hieromtrent § 2 en § 6 van dit hoofdstuk.

3) Reeds in het straks vermelde jaar 1407 werd door koning HENDRIK IV in de Ordonnantie „The indemnity of the Lords and Commons” erkend, dat de gelden worden „granted by the Commons and assented to by the Lords.” MAY, t. a. p. bl. 503.

4) Zie t. a. p. bl. 466 en 539.

5) Standing Order van 11 December 1706, aangevuld in 1852 en 1856 t. a. p., bl. 513.

trokken is, verlangt men voortdurend alvorens met het onderzoek te beginnen, hare aanbeveling ¹⁾. De belastingen echter worden door de Commons uit eigene beweging geregeld. „The Crown has no concern in the nature or distribution of the taxes.” Evenwel ook hier wordt, al is het dan geene aanbeveling, toch eene verklaring der verantwoordelijke ministers, dat de belasting voor de staatsdienst noodzakelijk is, vereischt ²⁾. De regel, dat alles, wat met financiën samenhangt, van het Lagerhuis moet uitgaan, is oorzaak, dat verreweg de meeste bills aldaar het eerst worden overwogen ³⁾ en dit is een van de redenen, die er toe medewerken, om het blijvend overwicht der Commons op de leiding der staatsaangelegenheden te verzekeren ⁴⁾.

Ofschoon dus nu in Engeland het initiatief slechts aan de zijde der vergaderingen is, waren deze toch nooit geheel aan zich zelve overgelaten. In vroegere tijden, vóór de ontwikkeling van het tegenwoordige stelsel, was, zooals bekend is, de koning zelf in het parlement tegenwoordig ⁵⁾. Toen deze gewoonte geheel in onbruik geraakt was ⁶⁾,

¹⁾ Zie over het onderscheid van „recommendation” en „consent” MAY, t. a. p. bl. 409.

²⁾ MAY, t. a. p. bl. 513.

³⁾ Zie t. a. p. bl. 418 en 619, en GNEIST, t. a. p. I. bl. 282.

⁴⁾ „L'évidente prépondérance de la Chambre des Représentants.” VAN DEN PEEREBOOM, du gouvernement représentatif en Belgique, I, bl. 33.

⁵⁾ Zie den boven aangehaalden titel uit de Statuta antiqua, in quibus Angliae totius regni comitia ordinantur, Cap. XVIII. „Rex tenetur omni modo personaliter interesse parlamento, nisi per corporalem aegritudinem detineatur;” en later „Res damnosa et periculosa est toti communitati *parliamenti*, et etiam *regni*, cum rex a parlamento absens fuerit.” RAEPSAET, Oeuvres, II, bl. 369.

⁶⁾ Later, tot zelfs aan de regering van GEORGE I, woonde de koning nog menigmaal als toeschouwer, de beraadslagingen van het huis der Lords

waren er altijd sommige personen, die door hunne betrekking meer bepaald tot de Regering, de belangen der laatste in het parlement voorstonden. Dat hun invloed echter onvoldoende was, vooral daar de Kroon in alles geheel op eigen gezag handelde, heeft de geschiedenis bewezen. BACO raadde koning JACOB I aan, omtrent de leiding van het parlement meer afdoende en rechtvaardige maatregelen te nemen ¹⁾. De „undertakers”, die in de 12^{de} parlamentszitting van dezen vorst zooveel ongenoegen teweeg brachten, en van wie in de werken van BACO gezegd wordt, „which were sought to be some able and forward gentlemen: who, to ingratiate themselves with the King, were said to have undertaken, that the King's business should pass in that house as his majesty could wish ²⁾,” werden dan ook door hem in bescherming genomen; of liever de geheele beschuldiging van het eigenlijke „undertake” werd door hem bestreden ³⁾. Evenwel zoolang de dienaren der Kroon niet anders dan hare werktuigen waren, kon er van een voortdurenden gewenschten

bij. WILLEM III was tegenwoordig bij de overweging der tweede lezing van de Abjuration Bill, in de Lords, 2 Mei 1690. (MAY, practical treatise, bl. 404); zie ook bij de bill for the regulation of trials in cases of treason, in 1693, MACAULAY, t. a. p., VII, bl. 288.

¹⁾ HALLAM, constitutional history, I, bl. 338.

²⁾ Zie voorts HALLAM, t. a. p. bl. 339.

³⁾ BACO zeide bij die gelegenheid in het Lagerhuis, om aan te toonen, dat het „undertake” geenszins in algemeenen zin konde opgevat worden: „That private men should undertake for the commons of England! why, a man might as well undertake for the four elements. It is a thing so giddy and so vast, as cannot enter into the brain of a sober man: and especially in a new parliament.” En later in dezelfde redevoering: „If any man hath done good offices to advise the king to call a parliament, and to increase the good affections and confidence of his majesty towards his people; I say, that such person doth rather merit well, than commit any error.” The works of FRANCIS BACON, 1826, III, bl. 392 en volgg.

invloed der regering op de vergaderingen weinig sprake zijn ¹⁾. Eerst, toen de ministers eene meer onafhankelijke plaats in de regering begonnen in te nemen, en dus voor goed na de regering van WILLEM III, kon de betrekking van de raadslieden des Konings tot het parlement, zooals wij die boven bl. 5 bespraken, tot stand komen. Deze verhouding heeft daarna zoowel op regering als op vertegenwoordiging haren heilzamen invloed uitgeoefend, en door de kracht, die de ministers vervolgens duurzaam aan het parlement hebben ontleend, zegt HALLAM, „no English statesman since the Revolution can be liable to the very slightest suspicion of an aim, or even a wish, to establish absolute monarchy on the ruins of our constitution ²⁾.”

Het recht van amendement heeft dus van den beginne aan in het Engelsche parlement kunnen wortel schieten. De strekking van dat recht, om, door de voorstellen te veranderen en nog weêr te veranderen, niet slechts tot vormelijke, maar tot zooveel mogelijk werkelijke verbetering en overeenstemming te komen, ligt geheel in het karakter der Engelsche staatsinrichting. Het kon ook daarom beter zich op Engelschen bodem ontwikkelen, omdat het reeds het oude gebruik in het parlement was, dat de voorzitter van het Huis eene kwestie stelde omtrent hetgeen het gevoelen der meerderheid

¹⁾ Zie den afkeer, die er bij de Commons tegen allen invloed van 's Konings zijde op hunne beraadslagingen bestond, o. a. uit de redevoering van BACO in het 7^{de} parlement van JACOB I, toen het Huis weigerde „messages”, inzonderheid uit handen van 's Konings Council, te ontvangen, t. a. p. bl. 366 en volg.

²⁾ HALLAM, t. a. p., reeds boven vermeld, III, bl. 189; zie mede MACAULAY, *History of England*, VII, bl. 244—249.

scheen en daarover de stemmen opnam ¹⁾. Het denkbeeld van amendement der vergadering kon daarbij en bij de daarop gevolgde schriftelijke voorstellen der leden ²⁾ beter post vatten dan in de *assemblées provinciales* van Frankrijk, waar de secretaris de verschillende gevoelens der leden op schrift bracht, en de discussie verder over die gezamenlijke voorstellen plaats had ³⁾.

GUIZOT vermeldt ⁴⁾, dat de Commons in het jaar 1406 door middel van hunnen *speaker* ⁵⁾ Sir JOHN TIBTOT het recht vragen, om hunne bills van de Lords, terwijl zij daar behandeld worden, terug te eischen, om er zelve amendementen in te maken, en dat hun dit wordt toegestaan. Het is waarschijnlijk, dat de Lords toen nog geen amendementen aan de Commons ter goedkeuring voorstelden. Althans, zij beschouwden zich toen nog meer als de Raad, die den Koning ter zijde stond, en er bestond nog weinig aansluiting der twee Huizen ⁶⁾. De Lords hadden in 1382 geweigerd, om over eene zaak, waarmede de Commons zich bezig hielden, hun oordeel uit te spreken, voor deze hunne meening aan den Koning en hen gezamenlijk, hadden doen kennen ⁷⁾.

De houding echter, waarin onder de Tudors de beide Huizen min of meer tegenover de Kroon geplaatst waren, was

¹⁾ BENTHAM, *tactique*, t. a. p. bl. 404, en MAY, *practical treatise*, bl. 266, boven aan.

²⁾ *Ibidem*.

³⁾ BENTHAM, t. a. p. bl. 403.

⁴⁾ GUIZOT, *Histoire des origines*, II, bl. 420.

⁵⁾ De voorzitter van het huis der Commons, hij, die het *woord* doet in hunnen naam.

⁶⁾ GUIZOT, t. a. p. bl. 421.

⁷⁾ t. a. p. bl. 408 en 418. Zie echter de erkenning van het jaar 1407, boven bl. 38.

wel geschikt, om hen naauwer bij elkander te brengen en de betrekkingen onderling te ontwikkelen ¹⁾. Bij de nieuwe en hachlijker worstelingen, die daarna onder de Stuarts volgen, zien wij dan ook menigmaal, dat men het recht van amendement, onder medewerking der beide Kamers, tracht in praktijk te brengen, en is dat recht in zijne volle toepassing gevestigd. Bij de *Petition of Right*, die in 1628, van de Commons uitgaande, door het parlement aan KAREL I wordt aangeboden, dragen de Lords amendementen voor, die zelfs door de oorspronkelijke voorstellers, schoon niet door het Huis zelf, worden aangebracht, ten einde daardoor wellicht het voorstel te doen vallen. De Commons echter verwerpen deze standvastig en de *Petition* wordt daarna onveranderd aan den koning voorgedragen ²⁾. Ook in het daarop volgende „lange parlement” stelden de Lords bij de bill, die eene ontbinding van dat parlement, wanneer het niet zelf zijne toestemming daartoe gaf, moest tegenhouden, een zeer belangrijk amendement voor, nl. om den duur van het parlement op twee jaren te bepalen. Maar de Commons blijven bij hun oorspronkelijk voorstel, en zoo wordt de bill, ook door het Hoogerhuis, aangenomen ³⁾.

Het tot stand komen van de act of indemnity, na het herstel van KAREL II op den Engelschen troon ⁴⁾, levert nog geschikter voorbeeld op, om de wijze van handelen na te gaan, die reeds voor goed in dien tijd gebruikelijk was. In de bill wenschte men uitzonderingen op te nemen, vooral om aan het verlangen van den koning te voldoen. Het doel

¹⁾ Zie de verklaring omtrent de *Conferences* van 1575 in § 6 van dit hoofdstuk.

²⁾ HALLAM, *Constitutional history*, I, bl. 389.

³⁾ t. a. p. II, bl. 113.

⁴⁾ t. a. p. II, bl. 302—306.

was, om personen, die in het proces van KAREL I betrokken waren geweest, te treffen. Ofschoon dus de koning meer rechtstreeks in deze zaak gemoeid was, wordt de bill toch geheel door het Lagerhuis opgesteld en in orde gebracht. Het getal uitzonderingen wordt langzamerhand uitgebreid, en bij het beter bekend worden van de wenschen des konings ¹⁾, worden er nog andere bijgevoegd. Daarna zien wij de bill naar het Hoogerhuis verzenden. Hier echter was de partij der oud-koningsgezinden nog meer vertegenwoordigd; het Huis kwam er dus toe, om allen, die bij het uitspreken van het vonnis als rechters hadden gezeten, met nog 5 anderen uit te sluiten ²⁾. Zij schrapten echter weër anderen van de lijst af, maakten nog eenige bepalingen om de bill strenger te maken, en zonden haar daarna, na een „message” van den koning ontvangen te hebben, om hunne werkzaamheden wat te bespoedigen (op welke onregelmatigheid ditmaal geen acht werd geslagen), aan de Commons terug. Deze echter waren niet geneigd, aan al de eischen van de Lords toe te geven: de geruststellende verklaring, die de koning te Breda gegeven had, en de proclamatie, die hij kort na zijne landing in Engeland had uitgevaardigd ³⁾, gedoogden zulk een ruim getal van uitzonderingen niet. Zij namen van de 5 personen, die de Lords bij de in beschuldiging te stellen rechters hadden gevoegd, HASLERIG weg, en stelden omtrent VANE EN LAMBERT een vereenigd adres van beide Huizen voor, om eene ter dood bringing

1) „As the wishes of the court became better known.” HALLAM, t. a. p.

2) HACKER, VANE, LAMBERT, HASLERIG EN AXTELL.

3) In die proclamatie had hij den rechters van zijnen vader bevolen, zich binnen 14 dagen in zijne handen te stellen, op straffe van voor hnn' persoon en hunne goederen, van alle genade te worden uitgesloten.

althans te voorkomen. Omtrent de rechters zelve werd, ten opzichte van hen, die zich volgens de straks genoemde proclamatie, in handen van den koning hadden gesteld, bepaald, dat het vonnis niet zou worden uitgevoerd, zonder eene nieuwe wet; en voor anderen werden alleen lichtere straffen dan de doodstraf mogelijk gemaakt. — Zoo werd de bill door beide Huizen aangenomen en verkreeg zij de koninklijke goedkeuring.

De Kroon, geen initiatief uitoefenende, geeft echter wel, vooral door middel van de troonrede ¹⁾, aandrang om bijzondere zaken te behandelen, zooals, onder deze regering, om tot intrekking van vroeger tot stand gekomene wetten te geraken; zoo geeft de koning in 1664 zijnen wensch te kennen, dat de „act for triennial parliaments” zal worden herroepen, en dit heeft ten gevolge, dat de Commons eene bill in dien zin gereed maken ²⁾. Maar het initiatief blijft voor het parlement bewaard.

Een voorbeeld, dat men in de Commons een amendement voorstelt op eene bill, die in het Hoogerhuis ontstaan is, geeft die, waarbij aan alle geestelijken, die de act of uniformity niet onderteekend hadden, een eed tot waarborg van de rust in den staat wordt opgelegd. Deze bill behoorde, even als andere zaken, die kerkelijke aangelegenheden betreffen, meer eigenaardig van het Hoogerhuis uit te gaan ³⁾. De eed was zoo vastgesteld, dat men daarbij het voeren van wapenen tegen den Koning en tegen de door hem gestelde

1) Of door „messages”, MAY, practical treatise, bl. 404 en 405.

2) HALLAM, t. a. p. III, bl. 329.

3) Evenals ook ontwerpen, die het pairschap betreffen, in het huis der Lords, en die rakende verkiezingen in dat der Commons hun' aanvang nemen. BLACKSTONE, commentaries on the laws of England, 1857, I, bl. 154 en 156; en BROUGHAM, political philosophy, 1844, I, bl. 306.

bevelhebbers of beambten voor ongeoorloofd verklaarde en zich verbond, geene poging tot verandering in kerk- of staatsbestuur in het werk te zullen stellen. In het Lagerhuis nu werd hierop een gewichtig amendement voorgesteld, namelijk om in de clause ¹⁾ betrekkelijk die bevelhebbers of beambten het woord *lawfully* in te vlechten. Maar het voorstel daartoe werd verworpen op de aanmerking, dat dit eronder verstaan moest worden. De bill werd daarna spoedig tot wet verheven ²⁾.

Na de regering van WILLEM III breekt er een nieuw tijdvak voor Englands parlementaire geschiedenis aan. „That high souled prince” — zooals HALLAM hem noemt — wist niet alleen Europa tegen de veroveringen van een’ sluwen en machtigen monarch te beveiligen, maar tevens de betrekking van Koning en Parlement op zoo duurzame grondslagen te vestigen, dat de worstelingen tusschen deze sedert hebben opgehouden, en Engeland voor zijne politieke instellingen ten voorbeeld aan andere natiën heeft kunnen strekken. Sints dien tijd heeft ook het recht van amendement meer beteekenis verkregen, omdat het meer doorgaande, zoowel op voorstellen der ministers als op andere voorstellen, is toegepast. Het beginsel der ministeriële verantwoordelijkheid en der leiding van het parlement door de raadslieden der Kroon trad, zooals wij straks ³⁾ reeds deden opmerken, na WILLEM III op den voorgrond, toen de ministers de constitutioneele taak der regering, welke die monarch grootendeels op zijne eigene schouders geladen had ⁴⁾, voor een belangrijk

1) *Clause*, bepaling.

2) HALLAM, t. a. p. bl. 348.

3) boven, bl. 43.

4) „WILLIAM III,” zegt HALLAM, „was truly his own minister, and much

deel moesten overnemen. Het recht van amendement is sedert op de meest uitgebreide wijze in Engeland toegepast.

De voorbeelden zijn in dit tijdvak gansch niet vreemd, dat men daar, waar dit noodig werd geacht, bij amendement werkelijk ook buiten het stelsel der bills is getreden en zelfs haar karakter heeft veranderd. Toen in 1826 het ministerie eene bill indiende, daartoe strekkende, om, wegens de omkoopingen bij de verkiezingen in Penryn, de naastliggende districten aan dien burg toe te voegen, werd, op voorstel van Lord JOHN RUSSELL, hierop als amendement aangenomen, het geheele kiesrecht van Penryn op te heffen ¹⁾. In het volgende zittingjaar, toen Mr. TENNYSON eene bill had ingebracht, om het kiesrecht van East-Retford aan Birmingham over te dragen, werd hierop het amendement voorgesteld en aangenomen, om het kiesrecht in de bijgelegene districten te behouden ²⁾. Ook in 1770 vinden wij melding gemaakt van eene bill, die door Mr. HERBERT voorgesteld, over de niet-toelating van parlementsleden handelde; het karakter dezer bill werd door amendementen geheel veranderd en het ontwerp daarna ingetrokken ³⁾. Wij doen echter opmerken, dat er in Engeland over het geheel minder behoefte bestaat, afwijkende amendementen op de bill zelve voor te dragen, omdat het Huis vooraf bij de tweede lezing ⁴⁾ en dikwijls zelfs reeds vroe-

better fitted for that office, than those who served him." t. a. p. III, bl. 289. Dit was zelfs zoo sterk, dat hij de onderhandelingen met vreemde mogendheden dikwijls geheel zelf voerde. Zie t. a. p. bl. 145 en MACAULAY, history of England, IV, bl. 14 en VI, bl. 122.

¹⁾ MAY, constitutional history since the accession of George the third, I, bl. 344.

²⁾ t. a. p. bl. 345.

³⁾ t. a. p. bl. 401. — Zie voorts § 3 van dit hoofdstuk, bij de private bills.

⁴⁾ Zie nader § 2 van dit hoofdstuk.

ger ¹⁾ gelegenheid heeft gehad, zijne meening over de hoofdgedachte van het ontwerp uit te spreken ²⁾).

Al mogen nu ontwerpen van minder aanbelang ook na de alzoo aangebrachte veranderingen tot wet kunnen worden verheven, als de regering namelijk in het dus gewijzigde ontwerp geen overwegend bezwaar ziet, — bij bills van meer algemeen gewicht, door de regering voorgedragen of ondersteund, zal dit geenszins aanstonds het geval kunnen zijn, maar zal dan ook de aanneming der amendementen, het zij in de bill zelve, het zij tot aangeving van het gevoelen van het Huis, allicht het ontslag van het ministerie of de ontbinding van het Parlement ³⁾ moeten ten gevolge hebben. Het groote voordeel echter, alsdan verkregen, is, dat het Huis zijn gevoelen heeft uitgesproken, en behalve, dat de regering daarop bij eene volgende gelegenheid zooveel acht kan slaan, als zij zal meenen te behooren, is de Kroon al dadelijk in staat, om, wanneer een van de zoo even opgenoemde zaken onvermijdelijk is, uit min of meer vaste gegevens haar besluit in dezen op te maken.

Toen in 1859, onder het ministerie van Lord DERBY, het

¹⁾ Zie o. a., in de zaak van East-Retford, in 1830, reeds bij de vraag voor het mogen indienen der bill, *Speeches of Sir ROBERT PEELE*, 1853, II, bl. 55. Zie ook bl. 576 en 586. — Vgl. § 4 van dit hoofdstuk.

²⁾ Vgl. SIMONDE DE SISMONDI, *Etudes sur les constitutions des peuples libres*, bl. 119.

³⁾ D. i. van het huis der Commons. Bij de Lords kan de regering haren invloed, zoo noodig, door nieuwe benoemingen versterken; dit laatste is echter een gevaarlijk middel, waartoe men in Engeland meent, niet dan in den hoogsten nood te moeten overgaan. Lord BROUGHAM, die met Lord GREY in 1832 (zie bl. 51) dezen maatregel voorstelde, zegt in zijne *Political philosophy*, III, bl. 307: „I have always regarded it as the greatest escape which I ever made in the whole course of my public life.” Vgl. ook het artikel in de *Law magazine*, 1855, CVI, bl. 315.

Lagerhuis bij de tweede lezing der reformbill een zeer belangrijk amendement van Lord JOHN RUSSELL, dat de denkbeelden der oppositie weêrgaf, was aangenomen, ging de Regering terstond tot ontbinding van het Parlement over; en toen het Huis door de verkiezingen niet genoegzaam veranderd was, werd aanstonds na de zamenkomst van het nieuwe parlement een amendement op het adres aan de Koningin voorgesteld en aangenomen, 't welk verklaarde, dat het ministerie het vertrouwen van het huis der Commons niet bezat. Het ministerie nam daarop zijn ontslag en Lord JOHN RUSSELL, die in vereeniging met Lord PALMERSTON, sinds dien tijd het bewind voert, diende daarna in 1860 eene bill in naar de grondslagen van het stelsel, door hem het vorige jaar bij amendement voorgedragen. De kwestie der parlements hervorming is echter om verschillende moeilijkheden en ook om andere zaken, die meer dringend waren, blijven hangen ¹⁾.

Iets dergelijks — ofschoon de zaak reeds vroegtijdig eene andere wending nam — had zich in 1832 bij de toen aanhangige reformbill bij de Lords voorgedaan. Het doorgaan van dezen maatregel werd niet alleen door de Commons, maar mede door de publicke meening met aandrang begeerd. De Lords hadden echter bij het onderzoek in comité besloten, de behandeling der clauses, die op het ontnemen van het kiesrecht aan sommige plaatsen betrekking hadden, waar het vooral op aan kwam, uit te stellen. Men verwachtte dus, dat zij belangrijke veranderingen zouden aanbrengeu, die wellicht het hoofddenkbeeld op zijde zoude schuiven. Onmiddellijk stelde het ministerie van Lord GREY aan den koning voor, tot de benoeming van nieuwe pairs, waarop reeds

¹⁾ MAY, Constitutional history, I, bl. 380 en volg.

vroeger was aangedrongen, over te gaan, of zijne raadslie-
den te ontslaan ¹⁾. Het laatste werd aangenomen; toen echter
de hertog van WELLINGTON geen nieuw ministerie kon vor-
men, en de Commons, bij een nieuw votum, WILLEM IV
verzochten, alleen zulke personen tot ministers te benoe-
men, die de reformbill onveranderd zouden ondersteunen ²⁾,
werd GREY teruggeroepen, en, schoon de koning zijne toe-
stemming gaf tot het benoemen van nieuwe pairs, was dit
in de uitkomst zelfs niet noodig, daar de vorst zijn' persoon-
lijken invloed bij de Lords aanwendde en daardoor het on-
veranderd aannemen van den maatregel bevorderde.

Behalve de bills „for a general pardon,” waarop, zooals wij
zagen, geen van beide Huizen amendementen kan aan-
nemen, heeft het huis der Commons aan dat der Lords niet
toegestaan, verandering in de finacie-outwerpen of in clau-
ses, die op finaciën betrekking hebben, voor te dragen. Wij
zullen dit gewichtige onderwerp in de laatste paragraaf van
dit hoofdstuk nader bespreken. Daarentegen mag het La-
gerhuis geene verandering brengen in de, van het andere
Huis uitgaande ³⁾, outwerpen betreffende het pairschap ⁴⁾.

¹⁾ t. a. p. bl. 354.

²⁾ Hierin ging het Huis gaanszins zijne bevoegdheid te buiten; schoon de
Koning zijne ministers benoemt, spreekt HALLAM in het bijzonder van het La-
gerhuis, als hebbende een „effective control over the appointment of ministers,”
Constitut. history, III, bl. 189; en MAY zegt: „It has a right to advise the
Crown, even as to the exercise of the prerogative itself.” Constitut. history,
I, bl. 458.

³⁾ Zie boven, bl. 47, noot 3.

⁴⁾ The cabinet lawyer, 1859, bl. 13 en BLACKSTONE, commentaries on
the laws of England, 1857, I, bl. 154. — FISCHER, in zijn belangrijk artikel:
„Grosbritannien und Irland (Staatsgeschichte und Staatsrecht)” in het Staatslexi-
con van ROTTECK en WELCKER, VII, (1862), bl. 777, zegt hetzelfde omtrent de
boven (bl. 89) vermelde bills „for the restitution of honours and in blood.”

Het is een vaste regel in het Engelsche parlement, dat, wanneer eenmaal een voorstel, van welken aard ook, (ook van amendement) gedaan is, het niet mag worden ingetrokken dan met verlof van de vergadering, bij welke het was ingediend ¹⁾. Men rekent, dat het gedane voorstel, voor een deel althans, aan de vergadering toebehoort. Zijn er redenen, die een besluit minder wenschelijk mochten doen achten, men meent, dat de vergadering en niet het lid alleen daarover mocht kunnen oordeelen en dat het Huis om den tijd, dien het reeds aan het onderzoek heeft gewijd, het voorstel, zoo noodig, ook tegen den voorsteller zelven moet kunnen handhaven ²⁾. Het denkbeeld van achting voor de vergadering, en dat het komen tot een gewenscht resultaat der beraadslaging op den voorgrond moet staan, ligt hieraan ten grondslag. BENTHAM is van het laatste zoo doordrongen, dat hij de namen der voorstellers, die op den dag, voor de behandeling bepaald, zonder wettige reden afwezig zijn, op eene lijst wil geplaatst hebben, met het opschrift: „*Liste des déserteurs des propositions, etc.* ³⁾.”

De regel van het Engelsche recht verdient, naar wij meenen, voor alle staatsvergaderingen aanbeveling. Bij regeeringsvoorstellen zal hieromtrent uitzondering kunnen gemaakt worden; ofschoon dit in Engeland uit den aard der zaak geen plaats heeft, maar het Huis dan ook niet weigerachtig is, op het verzoek van den minister, eene intrekking, waar deze vereischt wordt, toe te staan.

¹⁾ Als regel geldt bij moties, dat *alle* leden hunne toestemming tot het intrekken moeten geven. MAY, practical treatise, bl. 257.

²⁾ Vgl. E. VAN DEN PÉREBOOM, du gouvernement représentatif en Belgique, I, bl. 93, die dit denkbeeld mede voor het Belgische staatsrecht aanprijst.

³⁾ BENTHAM, tactique, t. a. p. bl. 402.

Verschillend zijn de regelen, welke bij de toepassing van het recht van amendement op de public bills, op de private bills, en met opzicht tot de moties in het algemeen, worden in acht genomen; na deze achtereenvolgens te hebben behandeld, zullen wij die, welke op alle amendementen gelijkelijk betrekking hebben, nagaan, en eindelijk de voorstellen van amendement, die door het óéne Huis op de ontwerpen van het andere Huis gedaan worden, bespreken.

§ 2. *Het recht van amendement bij de public bills.*

De public bills zijn daarin van de private bills onderscheiden, dat de eerste maatregelen van werkelijk algemeenen aard betreffen, de laatste over belangen van een' persoon, een corporatie, een stad, of in het algemeen over een bijzonder of plaatselijk belang handelen, en ook eerst op een verzoekschrift van belanghebbenden worden ingediend ¹⁾. In het Hoogerhuis kan ieder lid eene public bill aanbieden. In het Lagerhuis is daartoe vooraf verlof van het Huis noodig ²⁾; sommige ontwerpen, zooals die op godsdienst, koophandel en financiën betrekking hebben, moeten daar in een generaal-comité voorbereid worden ³⁾ en worden dan op grond van de in comité genomene en in gewone vergadering bekrachtigde besluiten, na bekomen verlof, ingebracht.

¹⁾ Zie voorts § 3 van dit hoofdstuk, en MAY, practical treatise, bl. 612--615.

²⁾ t. a. p. bl. 421.

³⁾ Zie de Standing Orders bij MAY, t. a. p. bl. 423 en volgg. — In het Schotsche parlement was het gewoonte, de ontwerpen door eene vaste commissie („the lords of the articles”) te doen voorstellen. Zie hieromtrent nader MACAULAY, history of England, II, bl. 66 en 354 en, tot vergelijking met het Engelsche stelsel, reeds BACO, Works, III, bl. 277. — De Engelsche regelen voor het behandelen der wetsontwerpen hebben ook in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika grootendeels burgerrecht verkregen; zie STORY,

Wanneer nu de *eerste lezing* ¹⁾ van de bill in het Huis heeft plaats gehad (welke eerste lezing gewoonlijk zonder tegenstand doorgaat, terwijl er in de Commons zelfs geen discussie of amendement op de motie daarvoor wordt toegelaten ²⁾) en de voorsteller verlangt zelf belangrijke veranderingen in zijn ontwerp aan te brengen, moet hij, zoo ze van dien aard zijn, dat zelfs de titel wijziging zoude behoeven, aan het Huis vergunning vragen, de bill terug te nemen en een andere in te dienen; in geval echter geene verandering van titel noodig is, is in het Lagerhuis ook wel verlot gegeven „to present another bill, instead thereof”, waardoor dan het nieuwe ontwerp op de reeds vroeger gegevene vergunning kan inkomen ³⁾. „Clerical alterations” mag hij maken, zonder toestemming te behoeven.

Intusschen is er door het Huis een dag bepaald, waarop de *tweede lezing* van de bill zal worden overwogen, als wanneer het beginsel daarvan zal worden besproken; en de bill is daarna gedrukt. Breekt nu de dag, dien het Huis heeft aangewezen, aan, dan wordt de motie gedaan: „that the bill be now read a second time.” En behalve dat daarop amendementen kunnen voorgesteld worden, die het *now* in „three months”, „six months” of een ander tijdstip veranderen, kan er ook, bij wijze van amendement, worden voorgesteld, een besluit van tegenovergestelde beginselen of van de zoodanige, die van het beginsel, de economie of sommige bepalingen (the

commentaries on the Constitution of the United States, 1833, II, bl. 359 en volg.

¹⁾ Het woord *lezing* is slechts eene vormelijke uitdrukking; in den tegenwoordigen tijd wordt, na aanneming van de daaromtrent gestelde vraag, slechts de korte titel gelezen.

²⁾ Standing Order van 25 Junij 1852, t. a. p. bl. 432.

³⁾ t. a. p. bl. 433.

principle, policy or provisions) van het ontwerp verschillen, te nemen, of gevoelens uit te drukken, die op eenigerlei wijze den ongestoorden voortgang (the progress) der bill moeten belemmeren ¹⁾. Op deze wijze wordt het mogelijk, de meening van het Huis over het hoofddenkbeeld van het ontwerp, ook bij min of meer ernstigen tegenstand, te doen kennen. Men kan ook bij amendement besluiten, om, door middel van comités, of wel van een ander onderzoek of het overleggen van bewijsstukken, meer licht over de zaak te verspreiden ²⁾. Het laatste is een in het parlement zeer gebruikelijk middel, om, wanneer men zich niet genoegzaam ingelicht acht, de behandeling der zaak alzoo te doen uitstellen. Ieder besluit echter, dat in de plaats van de aanhangige motie wordt voorgesteld, moet „strictly relate to the bill which the house, by its order, has resolved upon considering ³⁾.” Het kan als amendement gewraakt worden, wanneer het niet meer dan eene dadelijke ontkenning van het beginsel, waarop de bill steunt, bevat, ofschoon zoo iets toch ook wel in bijzondere gevallen is toegelaten ⁴⁾.

Is echter de motie aangenomen, en de tweede lezing dus doorgegaan, dan bepaalt het Huis een' dag, waarop de bill *in comité*, thans *generaal-comité* ⁵⁾, zal worden gebracht. Een zoodanig comité is meer dan eene gewone vergadering

1) t. a. p. bl. 435.

2) t. a. p. bl. 435.

3) Report on public and private business, 1837, aangehaald bij MAY, bl. 436.

4) Zie het amendement op de kwestie voor het lezen der Manchester Education Bill (21 Febr. 1854) t. a. p.

5) Het „committee of the whole house.” Oudtijds werden de bills slechts in bijzonder-comité (select-committee) onderzocht en alleen de zeer belangrijke werden voor een generaal-comité bewaard. Nu echter is het laatste regel en als er een onderzoek in bijzonder-comité noodig wordt geacht, volgt de behandeling in generaal-comité daarna. MAY, t. a. p. bl. 453.

geschikt voor de overweging der bill in al hare onderdeelen. Het onderscheid toch tusschen dit en eene gewone vergadering is, dat in het eerste de leden meer dan eens mogen spreken en er in het algemeen meer vrijheid aan de debatten wordt gelaten ¹⁾. Bij het gaan in comité verlaat de voorzitter van het Huis zijnen zetel, en de vergadering wordt verder door eenen bijzonder daartoe aangewezen' „chairman” bestuurd ²⁾. Op den door het Huis aangewezen' dag nu wordt bij de Lords de motie gedaan, dat het Huis zich in comité zal begeven, maar in de Commons wordt de kwestie door den Speaker alzoo gesteld: „That I do now leave the chair”, waarop dan weder als amendement kan worden voorgedragen, het comité tot over drie of zes maanden uit te stellen.

Het kan echter gebeuren, dat men bezwaren tegen de bill heeft van dien aard, dat men wel niet door een amendement de tweede lezing geheel op zijde heeft willen schuiven ³⁾, maar dat men toch zeer gewichtige veranderingen of bijvoegingen in het comité zal willen te berde brengen, die wellicht zelfs buiten de „subject-matter” der bill zullen treden. Zoo dit laatste het geval is, is er, vóór de kwestie „for going in committee” gesteld worde, gelegenheid, om zoodanige amendementen in hoofdzaak te doen kennen. Het Huis kan daarna eene „instruction” aan het comité geven, die het in

1) Zie voorts BENTHAM, tactique, t. a. p. bl. bl. 431, en MAY, practical treatise, bl. 351 en 352; omtrent deze comités worden in de Vereeuigde Staten dezelfde denkbeelden als in Engeland gehuldigd, zie STORY, t. a. p. bl. 360. Het karakter van een generaal-comité is geenszins dat van geheim. Vgl. hieromtrent mede VAN HOGENDORP, bijdragen tot de Huishouding van Staat, VIII, 1, bl. 36 en 43.

2) Zie nader MAY, t. a. p. bl. 346; en § 3 van dit hoofdstuk.

3) MAY zegt, bij het bespreken der tweede lezing: „Where the objection to a bill is of a more limited and peculiar character, it may be more conveniently reserved as an instruction to the committee, at a later stage, or for amendments in committee.” t. a. p. bl. 436.

staat stelt of soms gelast, dergelijke zaken, die buiten het onderwerp treden, in het voorstel in te voegen. Zulk eene instructie wordt dan gewoonlijk als eene afzonderlijke motie, en niet als amendement op de kwestie voor het gaan in comité voorgesteld. En het Huis heeft natuurlijk de macht, in deze concept-instructie weder verandering te maken, of andere zaken daaraan toe te voegen ¹⁾. Waar de dus beschrevene handelwijze onregelmatig zoude zijn, b. v. voor zaken, die, naar de regels van het Huis, in het comité zelf een' aanvang zouden moeten nemen ²⁾ of voor de zoodanige, die tot het onderwerp der bill behooren, heeft men wel, als amendement op de kwestie voor het gaan in comité, een „*distinct resolution*” voorgesteld, die het gevoelen van het Huis uitdrukte en dus (na een nader verzoek, in het eerste geval, van het comité om de bepalingen, zoo zij buiten het onderwerp mochten treden, te kunnen aanbrengen en eene daarop gevolgde instructie van het Huis) tot hetzelfde doel leidde ³⁾.

Bij het nagaan nu van de verschillende bepalingen van het ontwerp in het comité, gelden voor het behandelen van amendementen de navolgende regelen. Vooreerst, wanneer een der leden een amendement wil voorstellen, moet hij de gelegenheid te baat nemen, dat de clause, waarop het betrekking heeft, aan de orde kome. Het comité toch overweegt de

¹⁾ Zie voorts MAY, t. a. p. bl. 439 en 440. — Een voorbeeld van eene motie voor zoodanige instructie vindt men o. a. bij de behandeling, onder WILLEM III's regering, van de bill, waarbij grondbezit als vereischte, om in het huis der Commons gekozen te kunnen worden, werd voorgesteld; men wenschte aan het comité (hier het select-committee) de instructie te geven tot het bijvoegen der bepaling, dat de verkiezingen bij besloten stemming zouden plaats hebben. De motie echter hiertoe werd verworpen. MACAULAY, history of England, VIII, bl. 150.

²⁾ Zie onder, bl. 62.

³⁾ MAY, t. a. p. bl. 441.

clauses der bill geregeld achter elkander ¹⁾ en alles, wat alzoo voorafgaand besloten is, een deel van de bill te zullen uitmaken, blijft later gehandhaafd. Voorts moet het amendement op de „subject-matter” van de clause betrekking hebben. Het is daarenboven geen gewoonte, iets geheel anders voor hetgeen aan de orde is, in de plaats te stellen; zoo de vergadering daartoe geneigd is, wordt de clause verworpen en ter rechter tijd een nieuwe aangebracht. Zoo een amendement is aangenomen, stelt de „chairman” daarna de vraag: „That this clause, as amended, stand part of the bill,” en hij, die nog een amendement heeft voor te dragen ²⁾, zal dit moeten doen, vóór deze vraag gesteld wordt; daarna is de gelegenheid hiertoe uitgesloten ³⁾. Ten opzichte van het voorstellen van nieuwe clauses is er onderscheid tusschen de wijze van handelen der Lords en die der Commons. Bij de eerste worden deze tusschen de andere in behandeld, bij de laatste worden zij eerst toegelaten, wanneer de behandeling der oorspronkelijke is afgelopen ⁴⁾. Ook op de in de bill aanwezige lijsten en staten (schedules) en op de „preamble” zijn amendementen geoorloofd ⁵⁾. Vroeger — en dit is eene zaak, die in het bijzonder onze aandacht verdient — gold in de Commons, voor deze overweging in comité, de regel, dat de amendementen *within the scope and title*

¹⁾ Evenwel het kan besluiten, de overweging van sommige uit te stellen, waarvan wij boven bl. 51 reeds een voorbeeld hebben gezien; deze clauses komen dan na de behandeling der overige en vóór de nieuw voorgestelde aan de orde; t. a. p. bl. 446.

²⁾ Vgl. boven, bl. 32.

³⁾ t. a. p. bl. 443.

⁴⁾ t. a. p. bl. 445.

⁵⁾ t. a. p. De preamble wordt in de Commons het eerst, in de Lords het laatst overwogen, t. a. p. bl. 442.

of the bill moesten zijn, maar het Huis heeft later ¹⁾ bepaald:

„Any amendment may be made to a clause, provided the same be *relevant to the subject-matter of the bill*, or *pursuant to any instruction*, and be otherwise in conformity with the rules and orders of the house; but if any amendment shall not be within the title of the bill, the committee are to amend the title accordingly, and report the same specially to the house.”

Niettegenstaande dus bij de tweede lezing het beginsel van de bill voorloopig is goedgekeurd, wordt thans ook, voor het Comité, aan het recht van amendement geene beperking gesteld, dan alleen deze, dat men bij het onderwerp van de bill zal moeten blijven; en ook hiervan kan men afwijken, wanneer men maar vóór het gaan in zoodanig comité, zijn voornemen daartoe heeft geopenbaard en het Huis heeft kunnen overreden, eene „instruction” in dien zin aan het comité te geven.

Het blijven bij het onderwerp der bill wordt, wat aangaat het uitbreiden van hare bepalingen tot verdere gedeelten van het rijk, zóó verklaard, dat het uitstrekken van een voorstel, dat op Engeland en Schotland betrekking heeft, terwijl hiervan juist in den titel geen bijzondere melding is gemaakt, tot Ierland voor geoorloofd wordt gehouden; voor het uitbreiden echter van eene bill b. v., die de hoofdstad betreft, tot het geheele rijk is eene voorafgaande instructie noodig ²⁾.

Daar bij de behandeling in het comité de previous ques-

¹⁾ Standing Order van 19 Julij 1854. MAY, bl. 445.

²⁾ Zoo besliste de Speaker bij de Sunday trading bill, 13 Junij 1855. Om bij de bill tot voortzetting der Property tax in 1851 verandering te kunnen brengen in de wet, waarbij die belasting was ingesteld, werd eene instructie aan het comité gegeven, t. a. p. bl. 447.

tion in het algemeen is uitgesloten ¹⁾, worden er geene amendementen toegelaten, waarmede men hetzelfde doel zou willen bereiken ²⁾. Ten slotte vermelden wij, dat, zoo er nieuwe clauses worden voorgedragen, deze evenzoo in het klein als de bills zelve in het groot worden overwogen. Eerst wordt de clause voor de eerste maal gelezen, zonder dat daarbij eene kwestie gesteld wordt, daarna wordt de vraag geopperd voor de tweede lezing, vervolgens bij aanneming worden, zoo noodig, amendementen op het voorgestelde behandeld, en eindelijk wordt in omvraag gebracht, het aan de bill toe te voegen ³⁾.

Het comité, als zijnde bijzonder ingesteld, om het ahangige ontwerp te overwegen ⁴⁾, mag, zonder voorafgaande instructie, geene ontwerpen bij elkander voegen of één in meer verdeelen ⁵⁾. In zoo verre wordt dus ook hier

¹⁾ Zie MAY, t. a. p. bl. 350. Deze *previous question* (in het fransch *question préalable*), waarvan wij boven bl. 17 reeds met een enkel woord hebben gesproken, is de vraag, die gesteld wordt, wanneer men eene beslissing, althans voor het oogenblik, wil voorkomen. Zij luidt aldus: „that that question” (het onderwerp, dat beslist zal worden) „be now put,” en zij die haar hebben voorgesteld, stemmen zelve tegen. In de Vereenigde Staten werd zij in 1778, in omgekeerden vorm, tot hetzelfde doel, ingevoerd, evenals later in Frankrijk en in België; sedert 1811 echter heeft zij in het eerste rijk eene andere beteekenis verkregen, welke zij ook wel in Engeland heeft, maar die daar op den achtergrond is geraakt, nl. om aanstonds eene stemming over de zaak, die aan de orde is, te kunnen uitlokken. Hare strekking is, naar KENT's uitdrukking (zijnde nl. de fopvatting ook vroeger in Noord-Amerika): „to avoid decision on delicate questions, as inexpedient.” In Engeland wordt zij niet op amendementsvoorstellen toegepast en komt zij vooral bij de op zich zelve staande moties ter sprake. Zie nader t. a. pl. bl. 261 en 436 en KENT, commentaries on American law, 8^{ste} uitgave, I, bl. 253.

²⁾ t. a. p. bl. 446.

³⁾ t. a. p.

⁴⁾ Zie echter Standing Order van 19 Julij 1854, t. a. p. bl. 441.

⁵⁾ t. a. p. bl. 447.

de boven ¹⁾ aangehaalde regel van BENTHAM gevolgd, om de amendementen tot verdeeling en zamenvoeging vooraf, d. i. vóór het gaan in comité te behandelen. Voorstellen tot verdeeling en zamenvoeging van afzonderlijke clauses zijn in het comité natuurlijk geoorloofd ²⁾.

Tijdsaanwijzingen en geldsommen in eene bill behooren in het Lagerhuis eerst door het comité te worden vastgesteld ³⁾; de plaats, hiervoor in het ontwerp bestemd, was daarom vroeger in het geheel niet, thans echter meestal met cursief-letters aangevuld. Op het alzo voorgestelde („blanks'') worden amendementen op de gewone wijze toegelaten ⁴⁾. Is de plaats echter geheel in blanco gelaten („real blanks''), dan worden de voorstellen tot invulling achter elkander, naar de orde van indiening in stemming gebracht ⁵⁾. Clauses, die over het besteden van staatsgelden handelen of die een' last op het volk leggen, worden (ten zij de laatste geheel plaatselijk is) eveneens vooraf slechts met cursief-letters aangeduid en daarna door het comité ingevuld ⁶⁾. Voorts geldt de belangrijke regel (die uit de straks te vermelden gewoonten in het behandelen van financie-zaken te verklaren is), dat wanneer eene bill, gegrond op de reeds door het Huis genomene resoluties, tot vaststelling der te heffen rechten, in comité wordt overwogen, alsdan de rechten, zoo als zij in het ontwerp worden bepaald, niet mogen worden verhoogd (noch andere er aan toegevoegd), dan alleen, om die tot het bedrag te bren-

1) bl. 31.

2) MAY, t. a. p. bl. 446.

3) Zie nader t. a. p. bl. 431.

4) Zie de boven reeds voor andere gedeelten aangehaalde Standing Order van 19 Julij 1854, t. a. p. bl. 443.

5) t. a. p.

6) Daarenboven moeten deze zaken in den regel vooraf in een financie-comité zijn overwogen. MAY, t. a. p. 444.

gen, waarop zij onder de bestaande algemeene wet mogen worden geheven; wel kan het comité de voorgestelde rechten verminderen ¹⁾).

Het is hier de plaats, om, in verband met het voorgaande, na te gaan, hoe bij het voorbereiden van financiëele ontwerpen in generaal-comité van het Lagerhuis („committee of supply” en „committee of ways and means” genoemd) ²⁾ amendementen op de gedane voorstellen worden behandeld; welke voorstellen, zoo zij door het comité zijn aangenomen, daarna tot resoluties van het Huis en vervolgens tot bills aanleiding geven. Tot ieder voorstel voor het aanwijzen van gelden voor de staatsdienst is, zoo als wij opmerkten ³⁾, eene voorafgaande aanbeveling der Kroon, en ten aanzien van belastingen, eene verklaring van hare noodzakelijkheid door de ministers, noodig ⁴⁾. Vooral door de begrooting, die jaarlijks van wege de Kroon aan het Lagerhuis wordt voorgelegd, worden de wenschen der Regering kenbaar gemaakt ⁵⁾. De amendementen nu, die men op de alzoo aanbevolene sommen wil voorstellen, kunnen slechts strekken tot vermindering, niet tot vermeerdering. Tot vermeerdering of het voordragen van nieuwe sommen wordt eene nieuwe aanbeveling gevord-

¹⁾ t. a. p. bl. 445.

²⁾ Zie van de belangrijke kwesties, die, telkens wanneer er voorgesteld wordt, dat het Huis zich in zoodanig comité zal begeven, ter sprake komen, de voorbeelden o. a. in de Speeches van Sir ROBERT PEELE, 1853, (I, bl. 546, II, bl. 176 en 206, IV, bl. 462): over de aftreding van het ministerie in 1828; over het inbrengen van een wetsontwerp ter wering van een ingeslopen misbruik en eene voorgestelde resolutie dienaangaande; over het openen van verzonden brieven 1845; en andere.

³⁾ Boven bl. 40.

⁴⁾ Zie afwijkingen hiervan, MAY, t. a. p. bl. 513, 515 en 541.

⁵⁾ t. a. p. bl. 516 en 525.

derd ¹⁾). Het voorstellen van amendementen van andere strekking echter is geoorloofd, mits deze op de „grant” of de „tax”, die in beraadslaging is, betrekking hebben ²⁾). Omtrent het laatste worden de grenzen in het „committee of ways and means” ruimer opgevat dan in het „committee of supply,” omdat de werkzaamheden van het eerste comité van grooter omvang zijn. MAY haalt een voorbeeld aan van den 25^{sten} April 1853, toen het voorstel voor de nieuwe „property tax” voor zeven jaren aan de orde was. Als amendement werd voorgedragen, de woorden: „Towards raising the supply granted to her Majesty, there shall be raised annually during the terms hereinafter limited the several rates and duties following enz.” te doen vervallen, en daarvoor in de plaats te stellen: „The continuance of the incometax for seven years, and its extension to classes heretofore exempt from its operation, without any mitigation of the inequalities of its assessment, are alike unjust and impolitic.” Tegen de ontvankelijkheid van dit amendement werd aangevoerd, dat het comité strekte tot het vaststellen der „ways and means” en niet tot het behandelen van beginselen; niettemin werd het amendement toegelaten, als staande met de voorgedragene belasting in betrekking ³⁾).

De in het comité genomene besluiten, worden daarna bij het Huis ingeleverd en aldaar aanstonds voor de eerste maal,

1) t. a. p. bl. 529 en volgg. Dit denkbeeld, is in andere constitutioneële staten mede veelal stilzwijgend aangenomen. Zie het vervolg van dit proefschrift.

2) Den 1sten Maart 1830 o. a. was in het „committee of supply” het bepalen van het getal manschappen voor de vloot aan de orde. Op het hieromtrent gedane voorstel werd als amendement voorgedragen, dat het getal slechts voor zes maanden in plaats van voor een jaar, zoude bepaald worden. Speeches of Sir ROBERT PEEL, II, bl. 85.

3) MAY, t. a. p. bl. 531.

zonder hieromtrent gestelde kwestie, gelezen. Daarna komt de vraag voor de tweede lezing aan de orde en worden op deze vraag alle amendementen, mits betrekking hebbende tot de „subject-matter,” toegelaten. Is de tweede lezing doorgegaan, dan kunnen er vervolgens amendementen op de resoluties zelve worden voorgedragen, doch deze mogen thans enkel het bedrag der som betreffen ¹⁾ en alweder slechts vermindering, niet vermeerdering ten doel hebben ²⁾. Vermeerdering kan alleen, nadat de zaak op nieuw in comité is gebracht en de Regering nieuwe verklaringen gegeven heeft, in stemming komen. De weg tot vermindering, en ontheffing van lasten, wordt echter steeds gemakkelijk gemaakt. Ontwerpen b. v. tot vermindering van belasting behoeven geenszins in comité voorbereid te worden ³⁾. Intusschen ligt het in de rede, dat bij eene bill of een concept-besluit van laatstgenoemde strekking de amendementen geoorloofd zijn, waarmede men voorstelt, de aan de orde zijnde vermindering te doen vervallen of slechts voor een gedeelte in toepassing te brengen ⁴⁾. Volgens dit beginsel rekent men ook in het straks ⁵⁾ vermelde geval, de vermeerdering, die aldaar, naar wij gezien hebben, kan worden aangebracht, voor geoorloofd, omdat men aanneemt, dat alzoo nog geen nieuwe last op het volk wordt gelegd, zoolang het cijfer, bij de algemeene wet vastgesteld, niet wordt overschreden ⁶⁾. De besluiten, in de financie-comités genomen en daarna door het Huis goedgekeurd, geven de bouwstoffen voor verschillende bills, die

1) t. a. p. bl. 533.

2) t. a. p. bl. 534.

3) t. a. p. bl. 429, 534 en 536.

4) Zie t. a. p. bl. 535.

5) Boven, bl. 62.

6) Vgl. MAY, t. a. p. bl. 537.

van het „committee of supply” in het bijzonder voor de zoogenaamde „Appropriation bill”, welke eerst op het laatst der zitting tot wet wordt verheven; ofschoon de regering voor uitgaven en het heffen van belastingen reeds, nadat de besluiten van het comité door het Huis zijn aangenomen, overeenkomstig deze handelt 1).

Uit het vorenstaande blijkt dus, dat het recht van amendement bij financieele aangelegenheden, aan beperking onderhevig is. Dit heeft zijne oorzaak in de beperking, voor dit onderwerp, van het recht van initiatief. De inmenging der Regering, als zoodanig, waar die voor het laatste vereischt wordt, moet ook bij het eerste plaats hebben, wanneer men daarmede hetzelfde zou willen beoogen; en de innige verwantschap van beide rechten springt ook bij deze aangelegenheid in het oog.

Na deze uitweiding keeren wij tot de public bills in het algemeen terug. Wij zagen, hoe bij de overweging in het comité hierop veranderingen en bijvoegingen kunnen worden aangenomen. Voegen wij hier nog bij, dat, zoo de voorsteiler zelf, na de tweede lezing, de bill verlangt te wijzigen, hij gewoonlijk, zoo de amendementen het hoofddenkbeeld zouden raken, aan het Huis verlof vraagt, de bill te mogen terugnemen en eene andere in te dienen. Strecken zij echter meer, om aan hetgeen door sommige leden is aangevoerd te gemoet te komen, dan vraagt hij een zoogenaamd „commitment pro forma.” De bill wordt dan in comité gebracht en al de veranderingen, die hij verlangt te maken,

1) t. a. p. bl. 504 en 538; zie de moeilijkheden, waartoe dit aanleiding zou kunnen geven en de voorzorgen, die de Regering neemt, om, bij eene mogelijke afstemming of gedeeltelijke aanneming later van eene last-vermindering, gevrijwaard te zijn, t. a. p. bl. 505.

worden zonder discussie achter elkander aangenomen 1). Aan deze handelwijze ligt het beginsel ten grondslag, dat na de tweede lezing alleen het Huis verandering in het ontwerp kan aanbrengen.

Na afloop van de werkzaamheden van het comité neemt de voorzitter van het Huis zijnen zetel weder in, en de „chairman” brengt verslag uit: „that they had gone through the bill and had made amendments,” of „several amendments thereunto 2),” of wel: „that they had gone through the bill, and directed him to report the same, without amendment 3).” Het Huis wordt gerekend, met de werkzaamheden van het comité niet bekend te zijn, vóór dit rapport is gedaan. Is het onderzoek niet op één’ dag ten einde gebracht, dan vraagt de „chairman” aan het Huis verlof, dat het comité zijne werkzaamheden op een’ volgenden dag moge hervatten 4).

In het Hoogerhuis echter kan, in geval van aangenomene amendementen, zoodanig verslag niet op denzelfden dag geschieden, waarop het comité is werkzaam geweest 5). In het Lagerhuis is dit wel geoorloofd; daar bepaalt ecne standing-order van 25 Junij 1852:

„At the close of the proceedings of a committee of the whole house on a bill, the chairman shall report the bill forthwith to the house, and when amendments shall have been made thereto, the same shall be received without debate, and a time appointed for taking the same into consideration.”

1) t. a. p. bl. 447.

2) Zie ook BLACKSTONE, commentaries, uitgave van KERR (1857), I, bl. 172. Van de behandeling in comité sprekende, zegt hij: „Sometimes the bill is entirely new-modelled.”

3) MAY, t. a. p. bl. 449.

4) t. a. p. bl. 448.

5) Standing Order van 28 Junij 1715, t. a. p., bl. 449.

Men ziet dus uit de laatste woorden, dat het onderscheid slechts in den vorm bestaat, en dat bij beide Huizen, wanneer er in comité amendementen zijn gemaakt, de bill op een' naderen dag nogmaals in overweging wordt genomen. Zij wordt dan met de aangebrachte amendementen veelal op nieuw gedrukt, en op den dag der beraadslaging weder in haar geheel behandeld ¹⁾. Bij deze herhaalde overweging zijn alle amendementen toegelaten; zelfs de bepalingen, die wij bij vroegere gelegenheden te dien aanzien hebben vermeld, gelden voor deze behandeling niet. MAY ²⁾ zegt, dat het Huis de macht, die het door middel van eene instructie aan het comité kan uitoefenen, om, zoo noodig, buiten het onderwerp der bill te treden, hier ook zelf moet kunnen aanwenden. Hij vermeldt echter het toevoegen aan de bill van bepalingen, die „quite foreign to their object” zijn, als een „vicious practice,” die vroeger wel in gebruik was, doch nu zeer zelden meer wordt toegestaan; maar, zegt hij, „the house has not imposed any formal restraint upon its own discretion, *in admitting whatever amendments it may think proper.*”

Om echter te verhoeden, dat het Huis voor nieuwe clauses niet genoegzaam voorbereid zou zijn, geldt in de Commons de regel, dat daarvan vooraf kennis moet worden gegeven, welke kennisgeving (notice) de woorden zelve van de voor te stellen clause behoort te bevatten ³⁾; deze voorgedragen clauses worden evenzoo behandeld, als wij gezien hebben ⁴⁾, dat zulks in comité plaats heeft. Nieuwe bepalingen, die „blanks” inhouden of lasten op het volk leggen, worden hier, volgens den straks vermelden regel, eerst naar een comité verwezen. Amen-

1) t. a. p. bl. 450.

2) t. a. p. bl. 450 en 451.

3) In tegenstelling van de „notices of motions,” zie MAY, t. a. p. bl. 248.

4) Boven, bl. 61.

dementen, die een' dadelijken last op de staatsinkomsten brengen, of eene belasting verhoogen of een' bestaanden vrijdom van belasting opheffen, zijn thans uitgesloten ¹⁾).

Men houde echter in het oog, dat de gewone vergadering van het Huis juist niet de geschiktste gelegenheid is, om amendementen op de bill te behandelen. De meerdere beperking van het recht van spreken en de omstandigheid, dat de bill niet geheel clause vóór clause wordt overwogen ²⁾), zijn moeilijkheden, die, even als andere omstandigheden, dikwijls tot het voorstel leiden, om haar voor de tweede maal in comité te brengen. Dit brengen in comité (het zij dan generaal-comité, het zij bijzonder-comité) kan zooveel malen plaats hebben, als het Huis slechts dienstig oordeelt, en zelfs wanneer de dag voor de derde lezing reeds aangewezen was, is de schikking nog wel veranderd, of ook het besluit tot een comité als amendement op de kwestie voor de derde lezing voorgesteld ³⁾).

Het op nieuw brengen in comité geschiedt òf bijzonder voor veranderingen of nieuwe clauses, die bij de behandeling van het rapport zijn voorgedragen, òf ook met eene bijgevoegde instructie aan het comité, om, zoo noodig, na overweging in bepaalde zaken te voorzien, òf zonder nadere bepaling, en dus om de bill weder van het begin tot het slot na te gaan ⁴⁾). Het behoeft nauwelijks opgemerkt, dat, in die gevallen, voor het overwegen van amendementen in het comitéen bij de daarop volgende beraadslaging van het Huis, dezelfde regelen gelden, die wij straks hebben vermeld.

1) t. a. p. bl. 452. Wel mag, zoo het comité een' vrijdom van belasting heeft ingevoegd, deze thans worden uitgeschrapt.

2) Zie t. a. p.

3) Zie o. a. Speeches of Sir ROBERT PEEL, II, bl. 655 en 813.

4) MAY, t. a. p. bl. 452.

Bij de *derde lezing*, zijn weder amendementen van allerlei aard op de daaromtrent gestelde kwestie geoorloofd. Op de bill zelve kan men echter bij deze gelegenheid geene amendementen van eenig gewicht meer voorstellen. Het Lagerhuis heeft bij standing-order van 21 Julij 1856 bepaald: „no amendments, not being *merely verbal*, shall be made to any bill on the third reading ¹⁾.” Bij de derde lezing toch wordt over het ontwerp, zoo als het daar ligt, beslist; het is de eindstemming over de bill, na al de veranderingen, die daarin bij verschillende gelegenheden gebracht zijn ²⁾. Nadat zij is doorgegaan, volgt nog de vraag: „that this bill do pass.” Het is dan gewoonte, deze motie zonder division ³⁾ aan te nemen, ofschoon er wel voorbeelden

¹⁾ t. a. p. bl. 455. Vroeger werden er ook andere amendementen toegelaten. Zie o. a. bij de behandeling van het straks vermeldde ontwerp, waarbij grondbezit als vereischte om tot het Lagerhuis te kunnen worden afgevaardigd, werd voorgesteld (1696); nog bij de derde lezing droeg men voor, de City van Londen hiervan uit te zonderen; bij de overweging van het rapport had men voorgesteld, eene uitzondering voor de afgevaardigden der hoogeschoolen te maken. Ook toen het ontwerp in het volgende jaar op nieuw ter sprake kwam, werden er, zoowel bij het rapport als bij de derde lezing, gewichtige amendementen in behandeling genomen. MACAULAY, *history of England*, VIII, bl. 151 en 229. — De Lords schijnen thans denzelfden regel als de Commons te volgen; althans MAY vermeldt in dezen geen onderscheid.

²⁾ MAY, t. a. p. — In de Vereenigde Staten is de derde lezing, in onderscheiding van Engeland, de gelegenheid, die het meest van allen te baat wordt genomen, wanneer men zijne stem tegen den maatregel in het algemeen wil doen hooren. STORY, t. a. p. II, bl. 351 geeft hiervoor als reden aan: „because many persons, who do not expect to be in favour of the bill ultimately, are willing to let it go on to its most perfect state, to take time to examine it for themselves, and to hear what can be said in its favour.” Eene clause, die te dezer gelegenheid aan de bill wordt toegevoegd, wordt een „rider” genoemd. Wij vinden deze uitdrukking ook in de Speeches van Sir ROBERT PEEL, o. a. II, bl. 178 en 389, toen (als zijnde vóór 1856) dergelijke toevoeging ook in Engeland nog geoorloofd was.

³⁾ Er wordt in het Engelsche parlement, waar, bij het grootc aantal le-

zijn, dat zij, na al het voorgaande, nog verworpen is of amendementen daarop zijn voorgedragen.

In de Commons is ten slotte de vraag aan de orde: „that this be the title of the bill.” Hierop worden amendementen toegelaten, vooral, om den titel in overeenstemming te brengen met de veranderingen, die in de bill gemaakt mochten zijn. Bij de Lords is dit niet noodig, omdat het daar steeds gewoonte is, wanneer eene verandering in het ontwerp eene wijziging in den titel noodzakelijk maakt, die aanstonds te bewerkstelligen ¹⁾.

De werkzaamheden van het Huis omtrent de bill zijn nu ten einde gebracht en zij wordt bij „message ²⁾” naar het andere Huis verzonden. Hoe dit weder nieuwe amendementen aan de Kamer, van waar de bill afkomstig is, kan voorstellen, zullen wij in § 6 behandelen.

Vatten wij ons onderzoek te zamen, dan zien wij, dat er in het Engelsche parlement eerst, nl. bij de tweede lezing, gelegenheid is, om op vrije wijze het oordeel van het Huis over het hoofdenkbeeld der bill te doen kennen; dat er daarna, bij de behandeling in generaal-comité, gelegenheid

den, eene hoofdelijke stemming te veel tijd zou rooven, onderscheid gemaakt tussehen *voices* en *votes* (division). De voorzitter verzoekt eerst aan de leden, hunne goed- of afkeuring in het algemeen luide (door *voices*) te verklaren, in de Lords beurtelings met „content” en „not content,” in de Commons met „aye” en „no”. Daarna heeft, wanneer het verlangd wordt, het zij dan omdat er twijfel over den uitslag is, het zij om andere redenen (maar de vorm is altijd, dat het resultaat, door den voorzitter medegedeeld, door een der leden ontkend wordt) eene verdecking van het Huis plaats; dit zijn de *votes*. Zie MAY t. a. p. bl. 266—269 en 322—345. BENTHAM noemt het eerste de „votation sommaire,” het tweede de „votation distincte.” De hoofdelijke stemming (appel nominal), die ook tot de laatste rubriek behoort, is van Franschen oorsprong. Zie BENTHAM, *tactique*, Oeuvres, I, bl. 429—431.

1) MAY, t. a. p. bl. 455.

2) t. a. p. bl. 456.

is, amendementen in de bill zelve aan te brengen, waarbij slechts die, welke buiten haar onderwerp mochten treden, van eene voorafgaande instructie afhankelijk zijn gesteld; dat vervolgens bij de behandeling van het rapport van het comité, in gewone vergadering, op nieuw alle amendementen zijn toegelaten, die niet geheel vreemd aan het onderwerp kunnen geacht worden; en dat eindelijk de overweging der derde lezing gelegenheid aanbiedt, om verandering van een enkel woord voor te stellen. Slechts bij clauses, die over financiën handelen of die een' last op het volk zouden brengen, heerscht, zooals wij zagen, beperking. Overigens gaat alzoo de meest mogelijke vrijheid in het aanbrenge van verandering met de grootste omzichtigheid in het nemen van eindbesluiten gepaard ¹⁾).

De voorstellen der ministers staan in deze gelijk met die van andere leden van het Parlement. „Le ministre est le directeur, le moteur en chef, le personnage principal. Cependant il n'a pas, de droit, la plus légère prééminence ²⁾.”

¹⁾ Merkwaardig is het oordeel, hetwelk een Pruisisch Staatsman over de wetten van Engeland veld; — ontkennende, dat bij den grooten invloed, dien de vergaderingen op de zamenstelling uitoefenen, volledigheid en naauwkeurigheid op den achtergrond zoude geraken, zegt hij: „Diese Gesetze stellen vielmehr Muster dar, sowohl der pünktlichsten, selbst peinlichsten, den fremden Geschäftsmann durch anscheinende Weitschweifigkeit höchst ermüdenden Genauigkeit, als der zweckmässigsten Bestimmungen für die practische Anwendung.“ VON VINCKE, Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens, uitgegeven door NIEBUHR, 1815, bl. 99. Dit oordeel betreft ook in het bijzonder de private bills, die wij in de volgende § zullen beschouwen.

²⁾ BENTHAM, Tactique, t. a. p. bl. 397.

§ 3. *Het recht van amendement bij de private bills* 1).

Het recht van amendement moet uit den aard der zaak bij de private bills met meer omzichtigheid worden aangewend, omdat hierbij het parlement niet, zooals bij de public bills, uitsluitend te onderzoeken heeft, wat in het algemeen belang dienstig is, maar hoe het bevorderen van een bijzonder belang naar dat van het algemeen kan worden toegelaten, of daaraan dienstbaar gemaakt. Bij de private bills staat het parlement zoowel op wetgevend als op rechterlijk, het Lagerhuis in het bijzonder op administratief-rechterlijk terrein 2) Geeft de aanvrager zijn verzoek, hetwelk hij voor het parlement gebracht heeft, op, dan is de bill van zelf vervallen, hoe ingenomen het Huis ook met de zaak moge zijn.

De onder dezen algemeenen titel begrepene ontwerpen worden onderscheiden in de zoodanige, die het bevorderen van een plaatselijk nut in den regel aan de bevordering van een bijzonder belang paren 3), welke, als staande veelal met finan-

1) Wij zullen bij de behandeling hiervan meerdere bijzonderheden betreffende de overweging dezer bills in het algemeen moeten mededeelen. ROBERT VON MOHL, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, II, bl. 79, zegt van de private bills: „Man kan Manches gar nicht fassen, ohne das Verfahren nach Form und Geist genau zu kennen.“ Vooral bij dit onderwerp roepen wij de toegevende beoordeeling onzer lezers in.

2) Zie MAY, t. a. p. bl. 616 en 617.

3) Zie de uitdrukking van „public local acts” voor een deel van deze bij VON VINCKE, t. a. p. bl. 97. Na de verhofting tot wet worden de private bills thans onderscheiden in: „Local and personal,” „Private, printed by the Queen's printers” en „Private, not printed”; terwijl dan onder de twee laatste afdeelingen de vier eigenaardig van de Lords uitgaande soorten en de „inclosure” en „drainage bills” begrepen worden. Zie MAY, t. a. p. bl. 731 en 732 en MOSELEY, *political elements*, bl. 294. In het Hoogerhuis

ciën in verband, doorgaans bij de Commons hun' aanvang nemen ¹⁾, en de meer uitsluitend op bijzondere personen betrekkelijke ontwerpen (b. v. naturalization, name, estate en divorce bills), die, wegens het rechterlijke karakter van het Hoogerhuis, gewoonlijk van daar uitgaan ²⁾. Tot de eerste rubriek behooren vooral de ontwerpen tot het verleenen van concessiën, en het geven van rechten aan corporatiën; alle zaken, die tot den werkring van het parlement behooren ³⁾.

Eerst zullen wij de gewoonten van het Lagerhuis, daarna die van het Hoogerhuis, ten opzichte van het amenderen der private bills, in die Huizen ontstaande, nagaan.

In de Commons dan wordt het verzoekschrift voor de bill, na al de kennisgevingen en het overleggen van bewijsstukken, plannen enz., hetwelk vooraf moet gaan ⁴⁾, door een lid van het Huis aangeboden ⁵⁾, en, wanneer er door de in dienst van het Huis staande „examiners,” die de vermelde zaken vooraf

worden, tijdens de behandeling, onder den naam van private bills dikwijls alleen de „estate bills” verstaan.

1) Zie GNEIST, t. a. p. I, bl. 282, en MAY, practical treatise, bl. 618.

2) Zie ook het op bl. 52 aangehaalde artikel van FISCHER, in het Staatslexicon van ROTTECK en WELCKER, VII (1862), bl. 776.

3) „Müssen nicht” zegt WELCKER, in het artikel „Gesetz” van het vermelde Staatslexicon, VI, bl. 475, — „besondere Gesetze für bestimmte Klassen von Personen und Sachen, für bestimmte Districte und selbst für individuelle Orte, physische und moralische Personen, besondere Rechte — müssen sie nicht vollends, wenn dadurch den betreffenden *oder andern* Bürgern rechtliche Nachtheile begründet werden sollen, ebenso gut wie die bleibenden allgemeinen abstracten Regeln durch die gesetzgebende Gewalt bestimmt werden?” Vgl. echter ROBERT VON MOHL, die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften II, bl. 79, en Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, II, bl. 428.

4) MAY, t. a. p. bl. 627—630. Zie de twee groote classen van bills, die daaraan onderworpen zijn, t. a. p. bl. 625.

5) t. a. p. bl. 646.

hebben te onderzoeken ¹⁾, bevonden is, dat overeenkomstig de standing-orders van het Huis gehandeld is, wordt er aanstonds, en anders na nader verslag van het „standing-orders committee” ²⁾, verlof gegeven of geweigerd om de bill in te brengen. Soms tijds echter zijn ontwerpen van plaatselijken aard ook wel zonder „petition”, en met het verlof van het Huis, op de gewone wijze, ingediend ³⁾.

Bij de tweede lezing wordt, evenals bij de public bills, het beginsel of het wenschelijke van de zaak in het algemeen overwogen; maar, daar het oordeel over hetgeen voorgedragen wordt, voor een groot deel zal afhangen van het bijzondere onderzoek, hetgeen eerst later volgt, is het doorgaan van de tweede lezing niet van zooveel gewicht, als dit wel bij de public bills het geval is ⁴⁾. Daar niet ieder lid van het Huis geacht kan worden, volkomen met de zaak bekend te zijn, wordt, zoo er zich bij deze en bij volgende gelegenheden, wanneer de bill in het Huis wordt overwogen, stemmen daartegen doen hooren, de beraadslaging tot den volgenden dag uitgesteld; de ontwerpen, waartegen geen verzet is, kunnen daardoor des te spoediger doorgaan.

In het algemeen wordt het toezicht op de private bills, in tegenstelling der public bills, voor een groot deel aan bijzondere personen toevertrouwd. Onder deze verdient de voorzitter van het „committee of ways and means”, die gewoonlijk de leiding ook der overige generaal-comités op zich neemt („chairman of ways and means” genoemd) ⁵⁾, allereerst vermelding; hij (even als de „chairman of

¹⁾ Zie t. a. p. bl. 630—640.

²⁾ Zie de werkzaamheden van dit Standing Orders Committee, t. a. p. bl. 650—654.

³⁾ MAY, t. a. p. bl. 647.

⁴⁾ Zie t. a. p. bl. 657 en 658.

⁵⁾ Zie nader t. a. p. bl. 346.

committees" in de Lords) is geroepen de private bills, met behulp van den raadsman (counsel), die anders den Speaker ter zijde staat, te overwegen en zijne meening aan het Huis over die zaken, waarover hij dat wenschelijk oordeelt, te doen kennen ¹⁾. Zijn er bij het Huis geen petities tegen de bill ingekomen (unopposed bills), dan bestaat het comité, hetwelk haar na de tweede lezing onderzoekt, enkel uit genoemden „chairman" en twee leden, de een zelf bevorderaar van den maatregel en de ander een lid, dat op geenerlei wijze in de zaak betrokken is ²⁾. Ontwerpen echter, waartegen petities zijn ingebracht (opposed bills), en road-bills worden aan een comité van 5 leden ter hand gegeven ³⁾. De „chairman of ways and means" kan echter altijd, zoo hij het noodig oordeelt, aan het Huis voordragen, dat eene unopposed bill als opposed zal worden behandeld ⁴⁾.

Vóór nu het comité zijne zitting houdt, kunnen er amendementsvoorstellen door leden van *beide* Huizen en door de departementen van algemeen bestuur, die in het bijzonder in de zaak betrokken zijn ⁵⁾, worden ingediend, om vervolgens in het comité ter sprake te komen. Deze amendementen worden echter vooraf aan de aanvragers medegedeeld en er

¹⁾ Zie ook GNEIST, t. a. p. I, bl. 281 en 282. Afdrukken van de bill worden daarom van tijd tot tijd op de plaats van den „chairman of ways and means", op die van den „counsel", en tegelijkertijd ook op die van den „chairman of committees" in de Lords en van diens „counsel" nedergelegd. Dit laatste bevordert het gelijktijdig kennisnemen van de bill door beide Huizen en maakt het indienen van amendementen ook door leden van het andere Huis, om daarna in het comité ter sprake te komen, mogelijk. MAY t. a. p. bl. 664.

²⁾ „Not locally or otherwise interested," t. a. p. bl. 660.

³⁾ Zie over de benoeming van dit comité, vooral door het „committee of selection," MAY, t. a. p. bl. 659, 660 en 663.

⁴⁾ t. a. p. bl. 660 en 661.

⁵⁾ Zie hieromtrent nader t. a. p. bl. 665.

heeft dan veelal tusschen deze en de voorstellers der amendementen eene onderhandeling plaats, waarvan dikwijls belangrijke wijziging of intrekking het gevolg is. Evenwel kan ieder zijn eenmaal ingediend amendement handhaven. Ook dragen in het bijzonder de voorstellers wel wijzigingen voor, om aan sommige bezwaren te gemoet te komen ¹⁾; het dadelijk tot stand brengen der veranderingen toch is hun niet geoorloofd. Vóór de eerste lezing is hun nog wel vergunning gegeven, zaken, die op den afdruk der bill ontbraken, in te voegen ²⁾; in het algemeen echter heeft het comité of het Huis omtrent verandering te oordeelen; en zoo op de door hen voor te dragen wijzigingen, de standing-orders van het Huis toepasselijk zijn, moeten hiervoor zelfs „petitions for additional provision” worden aangeboden, welke alsdan door de straks vermelde „examiners” worden onderzocht ³⁾. Voor de zoo even besprokene amendementen evenwel is een vereischte, dat zij blijven binnen de perken der vergunning, voor het inbrengen van de bill zelve gegeven, dat zij geene afwijking vormen van de standing-orders, en dat zij „not excessive in extent” zij ⁴⁾. De verschillende bijzondere belangen, die bij de private bills betrokken zijn, en de meerdere onzichtigheid, welke men dienstengevolge bij het vaststellen van wijzigingen heeft in acht te nemen, geven hiervoor den grond aan. Het verdient echter opmerking, dat, wanneer uitgebreide amendementen voorgesteld waren, men deze niet heeft laten terugnemen, maar, op aanraden van den „chairman of ways and means”, besloten heeft, dat de bill zoude worden ingetrokken. Dit geschiedde

1) t. a. p. bl. 664.

2) Zooals bij de Southport Improvement Bill, 20 Februarij 1846, t. a. p. bl. 655.

3) t. a. p. bl. 648 en 649.

4) t. a. p. bl. 665.

in 1845 bij de Bristol Parochial Rates Bill, toen men voorgeslagen had, het meereudeel der clauses door andere te doen vervangen ¹⁾). Eene zoodanige intrekking bij voorstellen tot uitgebreide verandering heeft ook wel op voordracht van het comité, dat de bill zoude nagaan, plaats gehad ²⁾).

De dag voor de eerste zitting van het comité wordt gewoonlijk door het „committee of selection” bepaald; vooraf echter moet de „chairman of ways and means” in het Huis verklaard hebben, dat hij het ontwerp rijp acht voor overweging ³⁾). Bij eene unopposed bill nu zullen de werkzaamheden doorgaans spoedig zijn afgelopen; de voorstellers hebben dan bij het comité slechts te bewijzen, dat de maatregel verdient te worden toegestaan, en dat al de vereischten, die de standing-orders zoowel omtrent het ontwerp zelf, als omtrent bepaalde zaken, die aanwezig moeten zijn, en omtrent de personen voorschrijven ⁴⁾), voorhanden zijn ⁵⁾). Zijn er echter petitiees tegen het ontwerp ingekomen, dan heeft er eene geheele procesorde voor het comité plaats; het hoort met geopende deuren de raadslieden der voorstellers en der tegenpartij en, volgens de in 1858 tot stand gekomene wet ⁶⁾), thans ook getuigen onder eede ⁷⁾). Verder gaat het de geheele bill na en beslist daarbij over de zaak in het algemeen en over de voorgestelde amendementen.

1) MAY, t. a. p.

2) Zooals in 1848, bij de behandeling der Wigan and Walsall Improvement Bills, en der Manchester Corporation Waterworks Bill, t. a. p. bl. 672.

3) t. a. p. bl. 666.

4) Zie uitvoerig de regels voor „railway-bills,” voor „inclosure and drainage bills,” voor „turnpike road bills” en bills voor het maken van eene begraafplaats of het stellen van gaz-werken, t. a. p. bl. 675—681.

5) t. a. p. bl. 673.

6) Act. 21 en 22 Vict., c. 78. Zie ook The cabinet lawyer, 1859, bl. 26.

7) Zie MAY, t. a. p. bl. 682 en 683.

In betrekking nu tot amendement heeft het comité vooreerst te zorgen, dat de bepalingen, die volgens de standing-orders van het Huis in het ontwerp moeten voorkomen, daarin, zoo zij er niet aanwezig zijn, worden ingebracht ¹⁾. Het toezicht hierop is in het bijzonder aan den gezegden „chairman of ways and means” opgedragen, die, na het uitgebrachte rapport van het comité, aan het Huis verslag doet, of het comité in dezen zijne taak vervuld heeft ²⁾. Ook de „blanks” ³⁾ moeten worden ingevuld. Voorts komen de vooraf ingediende amendementen ter sprake; en ook nieuwe kunnen worden behandeld, het zij voorgedragen door leden van het comité, het zij door partijen, of wel door departementen van algemeen bestuur ⁴⁾, wanneer ambtenaren hiervan de vergadering komen bijwonen. De beslissing hierover is aan het comité voorbehouden. Evenwel, daar de aanvragers de veranderingen zullen moeten goedkeuren, en de maatregel anders vervalt, zal hetgeen door deze wordt aangevoerd, bijzonder in overweging dienen te worden genomen. MAY zegt: „After the preamble has been proved,” waaromtrent de vraag bij private bills altijd het eerst gesteld wordt ⁵⁾, „the promoters have abandoned the bill, rather than consent to the introduction of a clause insisted upon by the committee ⁶⁾).

Voor alle amendementen, die bij deze gelegenheid te berde worden gebracht, gelden de beide eerste der straks vermelde regels, nl. dat zij binnen de vergunning moeten blijven, die voor het indienen van het ontwerp is gegeven, en dat

1) t. a. p. bl. 671.

2) t. a. p. bl. 682.

3) Zie boven, bl. 62.

4) MAY, t. a. p. bl. 695.

5) Zie t. a. p. bl. 693--695.

6) t. a. p. bl. 700.

zij geen inbreuk mogen maken op de standing-orders, die op de bill van toepassing zijn. Het Huis kan echter, op verzoek der aanvragers, het comité machtigen, om, ook met voorbijgang van het laatste, sommige bepalingen in het ontwerp in te lasschen, of ook, evenals wij bij de public bills gezien hebben, om meer ontwerpen bij elkander te voegen of één in meer te verdeelen ¹⁾. Wijziging ook van de preamble is geoorloofd, mits hiervan uitdrukkelijk aan het Huis bericht worde gegeven ²⁾; en het comité is overigens vrij, om, behoudens de beide opgenoemde regels, al die veranderingen en bijvoegingen aan te brengen, die het noodig oordeelt.

De voorzitter van het comité teekent vervolgens een' afdruk van de bill (de „committee bill" genoemd), waarop de aangenomene amendementen volledig geschreven zijn, met zijnen naam voluit en de bijgevoegde clauses daarenboven met zijne initialen. Hij waarmerkt ook de veranderingen, die in de overgelegde plannen of boeken mochten gemaakt zijn. Hij brengt voorts aan het Huis verslag uit, het zij het comité de geheele bill heeft overwogen, het zij het gemeend heeft, slechts een gedeelte of wel de „preamble" alleen te moeten onderzoeken, of ook wanneer de aanvragers verklaard hebben, dat zij met de bill niet verlangen voort te gaan ³⁾.

Zoo er amendementen zijn aangenomen, neemt het Huis op

1) t. a. p. bl. 696. Het Huis geeft somtijds ook andere instructies betreffende den inhoud van het ontwerp, o. a. bij de East Lancashire Railway Bill (14 April 1851): „to strike out of the said bill all powers of interference with other companies, and restrict the promoters to the remaining objects of the bill." t. a. p.

2) t. a. p. bl. 697.

3) Standing Orders voor den voorzitter van het comité, t. a. p. bl. 697 en 698.

een' naderen dag het ontwerp in overweging; er moeten alsdan drie dagen tussehen het uitbrengen van het rapport en de beraadslaging van het Huis verloopen. Bij railway-bills heeft deze overweging altijd plaats, zonder onderscheid of het comité daarin verandering heeft gebracht of niet. Wanneer echter de amendementen zoo aanmerkelijk waren, zegt MAY 1), dat daardoor de bill geworden was „almost a different measure from that originally brought before the house” heeft het Huis wel bevolen, dat zij zou worden ingetrokken 2). „The later and better practice” is echter volgens hem, in de meeste gevallen, de bill naar de „examiners” 3) te verzenden, ten onderzoek, of de gemaakte amendementen eenige inbreuk maken op de standing-orders, die voor het ontwerp gelden. Rapporteren de „examiners”, dat dit werkelijk het geval is, dan wordt dit rapport en de bill, even als wij boven 4) gezien hebben, naar het „standing orders committee” verwezen, en het Huis beslist, nadat genoemd comité verslag heeft uitgebracht.

Bij de beraadslaging van het Huis, kunnen opnieuw amendementen op het ontwerp, vooral ook door partijen, worden voordragen. De laatste geven hiervan ten minste één' dag te voren kennis in de Private Bill Office; de leden op de gewone wijze. De „chairman of ways and means” heeft vooraf na te gaan, of door de aanneming inbreuk op de standing-orders zoude gemaakt worden. Het amendement wordt daartoe, na gedrukt te zijn, op de plaats van den „chairman of ways and means” en op die van den raads-

1) t. a. p. bl. 702.

2) Zie het geval met de Holme Reservoirs Bill, 21 Mei 1849, t. a. p.

3) Vgl. boven, bl. 74.

4) Ibidem.

man van den Speaker ¹⁾ nedergelegd, en het wordt niet behandeld, vóór de eerste zijn oordeel heeft geuit, of het naar het „standing-orders committee” behoort te worden verzonden, dan wel aanstonds in behandeling kan worden genomen ²⁾. Doen er zich tegen het overwegen der bill, in het algemeen, of tegen eenig voorgesteld amendement stemmen hooren, dan wordt, zoo als wij boven reeds deden opmerken ³⁾, de beraadslaging tot den volgenden dag uitgesteld ⁴⁾.

Het verslag, hetwelk het „standing-orders committee” omtrent de toegezondene amendementen uitbrengt, strekt tot aanneming of afwijzing, of tot opnieuw brengen van de bill in comité. Tot het laatste kan het Huis ook om andere redenen besluiten. De bill wordt dan weder aan hetzelfde comité, dat haar vroeger onderzocht heeft, overgegeven en, tenzij het Huis anders beslist, betreft de overweging op nieuw het geheel ⁵⁾.

Bij de derde lezing kunnen alleen „verbal amendments” op het ontwerp worden voorgedragen. Deze echter zijn aan dezelfde bepalingen, die wij zoo even, ten aanzien van de voorafgaande kennisgeving en het toezicht van den „chairman of ways and means”, vermeld hebben, onderworpen. Zoo nochtans het amendement naar het „standing-orders committee” is verzonden, brengt dit enkel verslag uit, of het de aanneming daarvan al dan niet aanbeveelt. De bill kan niet meer in comité worden gebracht ⁶⁾.

1) Vgl. boven bl. 76.

2) MAY, bl. 703 en 704.

3) bl. 75.

4) MAY, bl. 658 en 704.

5) t. a. p. bl. 704 en 705.

6) t. a. p., l. 703--705.

Ten slotte vermelden wij den algemeenen regel, dat een voorstel tot afwijking van eene standing-order of van eene order, die voor de loopende zitting geldt (sessional-order), zonder dringende noodzakelijkheid, niet dan na voorafgaande kennisgeving kan worden gedaan ¹⁾.

Thans gaan wij over tot de regelen, die in het Hoogerhuis bij het amenderen der vandaar uitgaande private bills worden in acht genomen.

De „estate, naturalization, name” en „divorce bills” worden, zooals wij opgemerkt hebben, gewoonlijk het eerst bij de Lords overwogen; voegen wij hierbij de reeds vroeger ²⁾ vermelde ontwerpen, die op het pairschap betrekking hebben, zooverre zij tot de private bills behooren. — De bills „for the restitution of honours and in blood”, mede een deel van de eerste der opgenoemde soorten uitmakende, worden, naar wij gezien hebben ³⁾, op bijzondere wijze ingediend en behandeld. De overige echter worden bij verzoekschrift aan het Huis aangeboden ⁴⁾, welk verzoekschrift daarna aan twee der rechters (judges) ⁵⁾ wordt toegezonden; deze brengen verslag uit, of zij, wanneer de aangevoerde feiten door de Lords zullen zijn onderzocht en waar bevonden, het voorstel aannemelijk achten of niet, en welke veranderingen hun wenschelijk toeschijnen ⁶⁾. De

¹⁾ t. a. p. bl. 706.

²⁾ Zie boven, bl. 47 en 52.

³⁾ Vgl. boven, bl. 39.

⁴⁾ Zie Standing Order der Lords, N^o. 139, bij MAY, t. a. p. bl. 722.

⁵⁾ Zie over de rechters, die het Hoogerhuis ter zijde staan, t. a. p. bl. 224 en 225.

⁶⁾ Zie Standing Order der Lords, N^o. 141, t. a. p. bl. 723.

verwijzing naar de „judges” geschiedt niet, wanneer de „estate bill” van de „court of chancery” is uitgegaan; zij kan ook bij andere bills plaats hebben ¹⁾. Deze rechters oefenen op het doorgaan van het ontwerp en op het aanbrenge van wijzigingen een’ gewichtigen invloed uit. Is hun verslag ongunstig, dan zal de bill waarschijnlijk in het geheel niet worden aangeboden, en stelt het veranderingen voor, zoo zullen deze meestal in de bill, vóór de indiening, worden aangebracht ²⁾. — De ontwerpen tot naturalisatie en tot echtscheiding komen, nadat certificaten voor het eerste thans ook door de regering worden uitgegeeft ³⁾ en de in 1857 ingestelde „court for divorce and matrimonial causes” nu over echtscheidingen in Engeland beslist ⁴⁾, minder voor. — Mochten eindelijk ontwerpen, die anders meer eigenaardig in het Lagerhuis hun’ aanvang nemen, het eerst bij de Lords behandeld worden, waartoe de gelegenheid door de in 1858 door de Commons aangenomene standing-order gemakkelijker is gemaakt ⁵⁾, dan geschiedt dit na het onderzoek van de meer vermelde „examiners”, die sedert dat jaar, wat deze bills aangaat, voor beide Huizen arbeiden ⁶⁾, en daarop gevolgd rapport, zoo noodig, van het „standing-orders committee” der Lords ⁷⁾.

Na de tweede lezing worden de gewone „estate, naturalization, name” en overige bills in een zoogenaamd „open committee” gebracht, zijnde dat, hetwelk door den

1) t. a. p. bl. 723 en 724.

2) t. a. p., bl. 727.

3) Volgens act. 7 en 8 Vict. c. 66; zie t. a. p. bl. 625, 708 en 726.

4) Zie t. a. p.; en *The cabinet lawyer*, 1859, bl. 42 en volgg.

5) Zie § 6 van dit hoofdstuk en *MAY*, t. a. p. bl. 619.

6) t. a. p. bl. 681.

7) t. a. p. bl. 710 en volgg.

„chairman of Lords' committees”, bijgestaan door zijnen raadsman, bestuurd wordt, en waartoe ieder lord, die zulks verlangt, toegang heeft ¹⁾). Bills, waartegen van buiten verzet is geschied, hetgeen vooral bij die ontwerpen, welke anders gewoonlijk van het Lagerhuis uitgaan, zal voorkomen, worden naar een bijzonder-comité van vijf leden verwezen, hetwelk op dezelfde wijze als in de Commons te werk gaat ²⁾). „Divorce-bills” komen in een generaal-comité ³⁾).

Het comité onderzoekt in het algemeen, of de standing-orders van het Huis, die op de bill betrekking hebben ⁴⁾), zijn in acht genomen ⁵⁾), en brengt in het ontwerp de bepalingen, die daarin naar de standing-orders moeten voorkomen. De verantwoordelijkheid hiervan rust voor een groot deel op den „chairman of Lords' committees,” die, naar wij boven opmerkten, evenals de „chairman of ways and means” in de Commons, met het bijzondere toezicht op de private bills belast is ⁶⁾).

Overigens vinden wij, wat betreft het maken van verandering, geene bijzondere regelen vermeld. Zoo het comité veranderingen of bijvoegingen heeft aangenomen, neemt het Huis, evenals wij bij andere gelegenheden zagen, de bill daarna op een' volgenden dag in overweging, en de standing-orders der Lords zeggen hieromtrent: „The lord that makes the report is to explain to the house the effect and coherence of each amendment ⁷⁾.” Voor amendementen, die bij deze

¹⁾ t. a. p. bl. 728 en 716.

²⁾ t. a. p. bl. 716—718.

³⁾ t. a. p. bl. 729.

⁴⁾ Zie o. a., voor de „estate bills”, Standing Orders der Lords N^o. 151—168, MAY, t. a. p. bl. 725 en volgg. en, voor de bills der bovenvermelde twee classen, t. a. p. bl. 718—721.

⁵⁾ Zie Standing Order der Lords, N^o. 147, t. a. p. bl. 728.

⁶⁾ t. a. p. bl. 716.

⁷⁾ S. O. N^o. 47, t. a. p. bl. 729.

gelegenheid en voor „verbal amendments”, die bij de derde lezing worden voorgesteld, geldt de regel, dat zij ten minste één’ dag, te voren ter kennis van den „chairman of Lords’ committees” moeten zijn gebracht ¹⁾, eene gelijke bepaling, als wij in het Lagerhuis hebben ontmoet.

Aan het einde van onze beschouwing gekomen, kunnen wij het resultaat daarvan alzoo te zamen vatten: bij de private bills dragen de Huizen de uitoefening van het recht van amendement aan een bijzonder of open-comité, of een comité van drie personen, onder nader toezicht van het Huis, op; alleen de „divorce bills” neemt het Hoogerhuis zelf in generaal-comité in overweging; en de „railway-bills” worden door het Lagerhuis, ook wanneer het comité geene verandering heeft aangebracht, nader ter hand genomen. De Lords kunnen echter, door slechts in het „open-committee” te verschijnen, en de leden van beide Huizen, door het inzenden van amendementen, vóór in de Commons de bill door het comité wordt onderzocht, bij het laatste op het maken van wijzigingen aandringen. Zij kunnen zelfs, door bij die gelegenheid zeer uitgebreide amendementen in te dienen, eene geheel hernieuwde behandeling der bill uitlokken. In den regel echter kunnen bij de private bills zoodanige amendementen niet aanstonds worden goedgekeurd, omdat daarin te veel bijzondere belangen betrokken zijn, dan dat men naar billijkheid onmiddellijk over diepingrijpende veranderingen zou kunnen beslissen. Meerdere inlichtingen, of openbaarmaking, of een nieuw onderzoek is dan dikwijls noodzakelijk.

¹⁾ t. a. p. bl. 721.

§ 4. *Het recht van amendement bij moties.*

Reeds bij het nagaan van het recht van amendement bij de public bills hebben wij verscheidene voorbeelden gezien van amendementen, die op moties worden voorgesteld. Motie wordt in het algemeen genoemd iedere kwestie, die door een lid aan de beslissing van het Huis wordt onderworpen ¹⁾; en het stellen van dusdanige kwesties is de in het parlement voor alle te nemen besluiten gebruikelijke handelwijze ²⁾. Moties kunnen dus zoowel op het doorgaan, den inhoud of wel het toelaten van eene bill, als op andere zaken, betrekking hebben. Er zijn echter verschillende voorbeelden, dat moties, niet het doorgaan of den inhoud van bills betreffende, juist door amendement nader met wettelijke regeling in verband werden gebracht, of daarvan afgetrokken. Op de motie voor het mogen indienen van een ontwerp zijn somtijds reeds amendementen aangenomen, die verandering in den titel maakten ³⁾, en worden voorts alle amendementen toegelaten ⁴⁾. En meermalen, wanneer er eene resolutie van het Huis of een adres aan de Kroon werd voorgesteld, is hierop als amendement aangenomen, dat eene bill zou worden ingediend ⁵⁾.

¹⁾ Zie nader MAY, t. a. p. bl. 241.

²⁾ In de Commons Journals vindt men het besluit van 1614: „Order that nothing pass by order of the house without a question, and that no order be without a question affirmative and negative.” t. a. p. bl. 266.

³⁾ In 1852 bij de „militia bill” in de Commons had dit zelfs de aftreding van het ministerie ten gevolge. De nieuwe ministers dienden daarop later eene bill in, in overeenstemming met de geamendeerde „order of leave.” Wij wijzen hierop, ook in verband met het opgemerkte op bl. 50.

⁴⁾ Vgl. boven, ibidem, noot 1.

⁵⁾ Bill voor de toelating van „dissenters” tot de hoogeschoolen in 1834, MAY, t. a. p. bl. 422.

Vooral ook bij moties, die alzoo niet rechtstreeks de in behandeling zijnde wetsontwerpen betreffen, zijn in Engeland de voorstellen tot amendement op de meest uitgebreide wijze toegelaten. Gaan wij — om een enkel voorbeeld te vermelden — met onze gedachten terug naar den tijd der ziekte van GEORGE III in 1788, toen PITT het regentschap van den Prins van Wales tegenhield, omdat het te voorzien was, dat deze hem in zijn bestuur zou dwarsboomen of hem wellicht daarvan zou verwijderen. PITT had in comité van het Lagerhuis drie resoluties voorgesteld, waarbij het recht van het Parlement, om in het gebrek van de persoonlijke uitoefening der koninklijke waardigheid te voorzien, werd erkend en bepaald, dat het Parlement zoude overgaan tot het aanwijzen der middelen, waardoor aan de, door beide Huizen aangenomen, bills de koninklijke goedkeuring zou worden verleend. Het Lagerhuis nam deze resoluties aan. Maar in het Hoogerhuis stelde Lord RAWDON daarop als amendement voor: dat een adres aan den prins van WALES zou worden gericht, waarbij deze werd uitgenoodigd, de functies van regent op zich te nemen. Het amendement werd evenwel verworpen, en de resoluties werden, niet zonder protest van 48 pairs, aangenomen ¹⁾).

Hier werd dus vooreerst een adres aan den prins als amendement op eene voorgedragen resolutie toegelaten, en ten tweede werd door het amendement het tegendeel beoogd van hetgeen het oorspronkelijke voorstel bedoelde.

De vrijheid tot het laatste springt nog meer in het oog bij het voorbeeld, dat MAY in zijn „Practical treatise,” bl. 262,

¹⁾ MAY, constitutional history since the accession of George the third, I, bl. 150—152. Bij de instorting van den koning in 1810, stelde lord HOLLAND een dergelijk amendement op gelijke resoluties voor. t. a. p. bl. 176. — Vgl. BROUCHAM, political philosophy, III, bl. 303.

aanhaalt ¹⁾ Den 7^{den} Mei 1802 werd in het Lagerhuis de motie gedaan, aan den Koning een adres aan te bieden, „expressing the thanks of this house to his Majesty for having been pleased to remove the Right Hon. W. Pitt from his councils”. Hierop werd als amendement voorgesteld, dat het Huis, in plaats van tot het adres te besluiten, eene tegenovergestelde meening zou uitdrukken, door nl. aan het regeringsbeleid der afgetreden ministers krachtigen lof toe te brengen ²⁾. Het amendement werd aangenomen; alzoo beslist zijnde, dat het Huis het laatste boven het eerste verkoos, werd het geamendeerde voorstel daarna mede goedgekeurd. MAY voegt bij de vermelding van dit feit de opmerking: „Thus, if no amendment had been moved, the position of Mr. Pitt's opponents would have been but little improved, as the majority could have affirmed or denied whatever they pleased ³⁾”.

Men behoeft voorts slechts de *Speeches* van Sir ROBERT PEEL ⁴⁾ op te slaan, om te ontwaren, dat de oppositie voortdurend door het voordragen van amendementen op de aanhangige moties, ook vooral tot adressen aan de Kroon, te kennen geeft, wat zij daarvoor, van haar standpunt, zoude wenschen in de plaats gesteld te zien.

¹⁾ BENTHAM, *Règlemens, Oeuvres*, I, bl. 460 vermeldt een dergelijk geval van het jaar 1741. Toen de motie gedaan was, dat het uitbetalen van £ 40,000 aan den hertog VAN AREMBERG, om de Oostenrijksche troepen in het veld te brengen, was „une dilapidation dangereuse de la caisse publique et destructive des droits du parlement” werd als amendement voorgesteld, de laatste woorden te vervangen door: „était nécessaire pour mettre les troupes en mouvement, et nécessaire pour la cause commune.”

²⁾ Zie de woorden van het amendement zelf, bij MAY, t. a. p. bl. 742.

³⁾ Vgl. het aangemerkte boven, bl. 4, noot 1.

⁴⁾ Zie o. a. II, bl. 90, en III, bl. 787; zie ook aldaar bl. 157, waar op eene motie tot enquête, als amendement, een adres aan de Kroon wordt aangenomen, en het uitgebreide amendement van PEEL op eene dergelijke motie, bl. 449.

Wij kunnen zeggen, dat de uitoefening van het recht van amendement bij moties in het algemeen, aan geene bepalingen is gebonden. Alleen zal men het onderwerp der beraadslaging in het oog dienen te houden; dit wordt echter vooral ook hierbij, in zeer ruimen zin opgevat. Bij zaken, die door het Huis op een' bepaalden dag aan de orde zijn gesteld („orders of the day ¹⁾”) geldt de regel, dat de amendementen „relevant to the *question*” moeten zijn ²⁾. Hierop vormt eene uitzondering de motie, om in generaal-comité te gaan tot de voorbereidende behandeling van financie-zaken ³⁾, bij welke gelegenheid, naar den ouden constitutionneelen regel, altijd „the redress of grievances ⁴⁾” aan de orde is. Op die motie kunnen dan amendementen van allerlei aard worden voorgesteld ⁵⁾. Beslist echter het Huis, bij de stemming over het eerste amendement ⁶⁾, dat het

1) Het Lagerhuis heeft sommige dagen voor de „orders of the day,” andere voor viije moties („notices of motions”) aangewezen, zie MAY, t. a. p. bl. 243.

2) t. a. p. bl. 277 en 522. Zie voorts boven, bij de public bills.

3) Bij andere generaal-comités wordt er bij eene tweede en volgende zitting, geen kwestie voor het gaan in comité meer gesteld; wel bij de financie-comités, t. a. p. bl. 348.

4) Zie de beteekenis hiervan, en de ernstige verwickelingen, waartoe de „complaints of grievances” o. a. onder de regering van Jacob I aanleiding gaven, bij HALLAM, constitutional history, t. a. p. I, bl. 303—305 en later.

5) MAY, t. a. p. bl. 521. Vgl. boven, bl. 63, noot. 2. — Zie o. a. in de Speeches van SIR ROBERT PEEL (II, bl. 270): den 18^{den} Februarij 1831 was het „committee of supply” voor het leger aan de orde; op de daarvoor gedane motie, werd door Mr. HUMF voorgedragen: „That an humble address be presented to his Majesty, that he would be graciously pleased to direct that there should be laid before that House copies of all the protocols of the Congress of the five Powers held in London, respecting the affairs of Belgium, as far as England was concerned, since October 1830.” Na de bestrijding van PEEL werd het amendement eindelijk ingetrokken.

6) Zie de wijze, waarop de amendementen tot weglating en tot in de plaats stelling in stemming komen, § 5.

geene verandering der kwestie begeert, dan zijn daardoor van zelf ook de andere amendementen vervallen. Bij andere moties evenwel, hetzij die na kennisgeving (notice), hetzij op andere wijze in behandeling komen, is het „relevant to the question” geen bepaald vereischte. MAY raadt enkel aan, dat de amendementen zoo worden ingericht, dat, bij aanneming, de kwestie „intelligible and consistent with itself” zij ¹⁾. Bij moties van verdaging van het Huis tot een bepaald tijdstip echter moeten, schoon hierbij aan de debatten dikwijls een geheel vrije loop wordt gelaten, de amendementen toch op den aan te wijzen tijd betrekking hebben. Toen men den 25^{sten} April 1856 in het Hoogerhuis op eene zoodanige motie een amendement voorstelde, dat op een’ dankdag voor de herstelling des vredes betrekking had, merkte de Voorzitter aan, dat zoodanig amendement niet geoorloofd was ²⁾. Den 27^{sten} Mei daaropvolgende besliste de Speaker van het Lagerhuis, dat op de kwestie: „that the house, at its rising, do adjourn till Friday” een amendement om „at its rising” door „now” te vervangen, niet kon worden toegelaten, omdat de vraag „that this house do now adjourn” steeds als afzonderlijke kwestie, na de andere, werd gesteld en er thans slechts amendementen betreffende het tijdstip der hervatting konden worden voorgedragen ³⁾.

Er zijn sommige moties, op welke in het geheel geen amendementen worden toegelaten. Hiertoe behooren de jaarlijksche motie, in het begin der zitting, betreffende het verleenen van gelden aan de Kroon ⁴⁾, de motie tot verda-

¹⁾ MAY, t. a. p. bl. 277.

²⁾ t. a. p. bl. 293.

³⁾ t. a. p. bl. 294.

⁴⁾ Regel van Mr. Speaker ABBOT, 9 Januarij 1812, zie t. a. p. bl. 516.

ging van het Huis, zonder aanwijzing van duur, onder de be-
 raadslagingen gedaan ¹⁾, de „previous question” ²⁾, de
 kwestie voor de eerste lezing der bills in het Lagerhuis ³⁾,
 en andere.

§ 5. *Regelen, die voor alle amendementen gelijkelijk gelden.*

Het tijdstip, in het algemeen voor het voordragen van een
 amendement aangewezen, is, wanneer de oorspronkelijke
 kwestie of zaak ⁴⁾ door den voorzitter aan de orde is gesteld
 (proposed), en vóór hieromtrent door hem de stemmen worden
 gevraagd (question put) ⁵⁾. De in ons eerste hoofdstuk ver-
 melde aanbeveling van BENTHAM, om van de amendementen,
 zooveel mogelijk, vooraf kennis te geven ⁶⁾, geldt ook in het
 bijzonder in het Engelsche parlement; maar het is, behou-
 dens de vermelde uitzonderingen ⁷⁾, geen vereischte ⁸⁾, en
 wanneer er kennis is gegeven, is dit geen reden van voor-

1) t. a. p. bl. 258. Vgl. bl. 94, noot 3.

2) t. a. p. bl. 261.

3) Zie boven, bl. 55.

4) In comité, worden de amendementen niet voorgesteld op de kwestie,
 maar op de aan de orde gestelde resolutie of clause; MAY, t. a. p. bl. 351 en 442.
 Wij hebben echter veelal, in het vervolg, slechts het woord kwestie gebezigd.

5) t. a. p. bl. 271.

6) Zie boven, bl. 12, noot 1.

7) Zie boven, bl. 68, 81 en 86.

8) De reden hiervoor is door BENTHAM zelf aldus aangegeven: wijl „des
 idées nouvelles jaillissent fréquemment du débat même.” *Tactique*, t. a. p. bl.
 402. — Zie ook GROEN VAN PRINSTERER, redevoering in de Tweede Kamer van
 23 April 1849: „De vrucht der discussie, het nut van de wrijving der denk-
 beelden kan somtijds juist in den lichtstraal van een amendement worden ge-
 openbaard.” *Advies*, 1850, bl. 38; vgl. aldaar, bl. 53.

rang ¹⁾. In gewone vergadering van het Lagerhuis, moeten de amendementen, om in behandeling te kunnen komen, door een ander lid ondersteund worden. In het Hoogerhuis echter, en in de generaal-comités wordt zoodanige ondersteuning niet gevorderd ²⁾.

De wijze, waarop de amendementen, na beraadslaging, in stemming komen, verdient vooral onze aandacht, omdat zij eenigermate verschilt van de ten onzent en elders gebruikelijke. Bij het stellen der vraag, bij amendementen *tot weglating* en *in de plaats stelling*, of het oorspronkelijk voorgestelde dan wel de wijziging door de vergadering zal worden verkozen, geeft de voorzitter den voorrang aan het eerste, en vraagt hierover eene beslissing van het Huis in betrekking tot het amendement. — Bij amendementen tot weglating vraagt hij: „That the words proposed to be left out stand part of the question.” Wordt hierop neen geantwoord, dan is het amendement aangenomen. Daarna kunnen echter, zooals wij boven reeds opmerkten ³⁾, nog voorstellen tot invulling en andere amendementen in behandeling komen. — Bij amendementen tot in de plaats stelling, doet de voorzitter weder eerst de zoo even vermelde vraag. Zoo deze ontkennend beantwoord wordt, worden daarna de woorden, die ter vervanging voorgesteld zijn, in stemming gebracht. Dat de kwestie zoo doende in twee deelen wordt gesplitst, is niets meer dan een vorm, en zij, die tegen het amendement zijn, behooren op de eerste vraag ja te antwoorden, ook al keuren zij

¹⁾ Zoo besliste de Speaker van het Lagerhuis den 5^{den} Maart 1846, MAY, t. a. p. bl. 271.

²⁾ t. a. p. bl. 278 en 350.

³⁾ Bl. 32.

wellicht mede het oorspronkelijke voorstel af ¹⁾). Het is echter wel gebeurd, dat beide vragen met neen beantwoord werden ²⁾, of dat, na ontkenning der eerste, op de tweede werd aangenomen, dat men tot de overige op dien dag aan de orde gestelde zaken ³⁾ zoude overgaan ⁴⁾, zoodat in beide gevallen niets meer na het woordje „that” werd ingevoegd en daardoor de kwestie verviel. In dat geval heeft het Huis door het ontkennen der eerste vraag gelegenheid tot verandering willen geven, of zijne afkeuring reeds bij voorraad over de oorspronkelijke woorden uitgesproken, maar daarna de voorgestelde invoeging ondoeltreffend geoordeeld. Wij doen echter opmerken, dat, mocht alzoo de tweede vraag ontkenkend beantwoord worden, er altijd nog gelegenheid is, eene andere invoeging voor te dragen. Soms zijn, bij nadere overweging, ook wel de reeds uitgelaten woorden weder hersteld ⁵⁾. — Bij de amendementen *tot bijvoeging* wordt enkel de vraag gedaan, dat de voorgedragen woorden „be there inserted” of „added” ⁶⁾.

1) „It is sometimes erroneously supposed,” zegt MAY, „that a member who is adverse both to the original question and to the proposed amendment, would express an opinion favourable to the question, by voting „that the words proposed to be left out stand part of the question.” By such a vote, however, he merely declares his opinion to be adverse to the amendment.” t. a. p. bl. 272.

2) Zie het geval van 8 December 1857, t. a. p.

3) Zie over de motie, dat de „orders of the day” mogen gelezen worden, en de motie, bij wijze van amendement, dat men tot de *andere* „orders of the day,” moge overgaan, beide, evenals de „previous question” en de motie tot verdaging van het Huis, strekkende om eene beslissing te voorkomen, t. a. p. bl. 257—262; vgl. mede BENTHAM, Règlemens, t. a. p. bl. 459.

4) In de zitting van het Lagerhuis, van 19 Junij 1822, t. a. p. bl. 272.

5) Vgl. BENTHAM, tactique, t. a. p. bl. 423, en MAY, constitutional history since the accession of George the third, I, bl. 178.

6) MAY, practical treatise, t. a. p.

Omtrent de orde, waarin de amendementen in stemming komen, gelden de volgende regels. Men lette hierbij op de beide gewoonten, die in Engeland gevolgd worden: 1° om in den regel eene zaak niet stuk voor stuk, maar in haar geheel te behandelen; en 2° om, wanneer een amendement is voorgesteld, voor het oogenblik slechts te overwegen de kwestie tusschen het amendement en het oorspronkelijk voorgedragene, en, wanneer deze beslist is, met de behandeling van het voorstel door te gaan ¹⁾. Wat het eerste aangaat, bestaat in Engeland ook geenszins de bepaling, die wij in het Fransche en Belgische recht zullen ontmoeten, dat eene zamengestelde kwestie op verzoek reeds van een enkel lid wordt gescheiden. Den 19^{den} Februarij 1770 werd hiertoe het voorstel gedaan, maar verworpen; en men rekent, dat, wanneer zoodanige splitsing noodig is, deze door het Huis moet worden bewerkstelligd ²⁾.

Vooreerst dan kan, wanneer op het latere gedeelte van eene kwestie (of het latere gedeelte van eene clause in eene bill) reeds een amendement is aangenomen, of in stemming gebracht, geen amendement meer op het vroegere gedeelte worden voorgesteld ³⁾. (Een ingetrokken amendement tot bijvoeging verhindert echter niet, dat alsnog op het vroegere gedeelte wijzigingen ter sprake komen). Daarom heeft, ook al is een amendement op een later gedeelte reeds in raadslaging, een amendement, op een vroeger gedeelte voorgedragen, den voorrang. — Afzonderlijke amendementen —

1) Vgl. boven bl. 31 en 32.

2) MAY, t. a. p. bl. 265 geeft hiervoor als reden aan: „because 1st, the house might not think the question complicated; and, 2dly, the member objecting to its complexity, may move its separation by amendments.”

3) t. a. p. bl. 273 en 443.

zegt MAY, daarbij HATSELL ¹⁾ aanhalende, en ongetwijfeld de amendementen tot bijvoeging bedoelende — worden voorts in stemming gebracht naar de orde van de plaats, die zij, bij aanneming, in de kwestie zullen innemen.

In de tweede plaats kan, wanneer het Huis, bij de stemming over een amendement tot weglating of in de plaatsstelling, naar wij aanstonds zagen, beslist heeft, dat de uit te laten woorden deel van de kwestie zullen uitmaken, op die woorden geen amendement meer aan de orde komen, dan alleen tot bijvoeging. Eveneens wordt, zoo eenmaal aangenomen is, dat sommige woorden zullen toegevoegd worden, hierop geene verandering, wel bijvoeging toegelaten ²⁾.

Het laatst aangevoerde brengt in de toepassing moeilijkheid te weeg, wanneer verschillende voorgestelde wijzigingen op één gedeelte der kwestie mochten te zamen komen. Volgens den vermelden regel toch zoude bij alle vragen van uitlating eene verwerping, bij vragen van toevoeging eene aanneming van het eerste amendement de overweging der andere tegenhouden. Alsdan wordt, om aan dit bezwaar te gemoet te komen, vooral in het generaal-comité, dikwijls slechts het begin van het eerste amendement vormelijk aan de orde gesteld om alzoo de behandeling van de andere niet te verhinderen ³⁾. Ook door het voordragen van amendementen op de eerst voorgestelde wijziging, ten onzent subamendementen geheeten ⁴⁾, wordt dit bezwaar verholpen.

1) *Precedents of Proceedings in the house of Commons.*

2) MAY, t. a. p. bl. 274.

3) t. a. p.

4) Is er een subamendement voorgedragen, dan wordt het oorspronkelijke amendement voor een oogenblik als oorspronkelijk voorstel behandeld; en nadat de kwestie tusschen dit en het subamendement is uitgemaakt, met de behandeling van het alzoo verkozene, in betrekking tot het voorstel zelf, doorgaan, t. a. p.

De besprokene regelen hebben trouwens een bijzondere waarde in het Engelsche recht, waar de behandeling van kwesties (of clauses), kwesties dikwijls voor zeer uitgebreide resoluties of adressen, voortdurend, zooals wij zagen, in haar geheel plaats heeft, en tevens geenszins het denkbeeld geldt, om aan de amendementen van de wijdste strekking den voorrang toe te kennen. Zij leveren intusschen een merkwaardig bewijs op hoe overzicht doorgaans slechts van het geheel, en voorrang, aan het oorspronkelijk voorgedragene toegekend, met volkomen vrijheid van veranderingen voor te stellen, kan worden vereenigd. Het nauwkeurig nagaan en in orde brengen van alle voorstellen is eene zaak van den ontwerper of (zooals bij bills) der comités; het Huis heeft slechts te beslissen hierover en over de amendementen, die worden voorgedragen, hetzij de laatste dan tegenover het geheel of een gedeelte van het voorstel geplaatst worden, hetzij zij op aanvulling betrekking hebben. — Voor de overweging van de verschillende bepalingen eener bill in comité verwijzen wij naar onze tweede paragraaf. Bij de beraadslaging van het Huis, die daarna, bij gemaakte amendementen, plaats heeft, gaan de nieuw aan te brengen clauses vóór veranderingen, die men op de in comité vastgestelde clauses mocht willen te berde brengen ¹⁾.

Bij amendementen tot in de plaats stelling verdient intusschen opmerking, dat het sub-amendement op de woorden, die ter vervanging zijn voorgedragen, eerst aan de orde komt, wanneer het Huis besloten heeft, dat het alzoo weg te laten gedeelte der oorspronkelijke kwestie, geen deel daarvan zal uitmaken. Zoo het Huis het tegendeel wenscht aan te nemen, kan het zich de moeite besparen, van ook

¹⁾ t. a. p. bl. 451.

het sub-amendement te behandelen. In andere gevallen kan het laatste natuurlijk dadelijk na het aan de orde komen van het amendement in beraadslaging komen.

Het was een oude regel in het Lagerhuis ¹⁾, dat, met afwijking van de gebruikelijke wijze van behandeling, bij kwesties van tijd en van geld de langste tijd en de kleinste som altijd op zich zelf het eerst in stemming werd gebracht; na aanneming, kwam er dan verder niets meer aan de orde. De strekking hiervan was oorspronkelijk, de belastingen zoo gering mogelijk te maken en over eene zoo groot mogelijke tijdruimte te verdeelen ²⁾. Deze regel wordt in de financie-comités nog voortdurend gevolgd, ofschoon, wat den tijd betreft, slechts in het „committee of ways and means”, zoo aldaar het tijdstip, waarop eene belasting in werking zal treden, wordt overwogen ³⁾; terwijl omtrent de behandeling van voorgestelde geldelijke verminderingen in het „committee of supply”, ook weder onlangs veranderingen zijn gemaakt ⁴⁾. In gewone vergadering ⁵⁾, en, zoo als wij gezien hebben, bij de overweging der bills in comité ⁶⁾, geldt de regel niet meer en komen de amendementen ten aanzien van deze onderwerpen op de gewone wijze in stemming.

Zooals wij boven hebben opgemerkt ⁷⁾, wordt de „previous question” in Engeland niet op amendementsvoorstellen, noch

1) Zie de verklaring van 3 November 1675, t. a. p. bl. 350,

2) Zie nader t. a. p. bl. 526 en 528.

3) t. a. p. bl. 529.

4) Zie de resoluties van 9 December 1857, t. a. p. bl. 528.

5) t. a. p. bl. 529.

6) Boven bl. 62, en MAY, t. a. p. bl. 443.

7) bl. 61, noot 1.

bij eene behandeling in generaal-comité toegepast. Zoo zij op eene oorspronkelijke motie wordt voorgesteld, (hetgeen echter minder bij moties, die aanhangige wetsontwerpen betreffen, voorkomt, omdat het Huis hierbij genoegzaam op andere wijze de middelen van tegenhouden in handen heeft ¹⁾), is daarmede aldaar tevens de gelegenheid tot het voordragen van amendementen op de motie uitgesloten; want wordt op de „previous question” neen geantwoord, dan is het voorstel daardoor vervallen, en is het antwoord bevestigend, zoo wordt de motie onmiddellijk daarna in stemming gebracht. Slechts wanneer genoemde kwestie met verlof van het Huis is ingetrokken, kunnen er daarna op nieuw amendementen op de hoofdkwestie in beraadslaging komen. Zoolang voorts een amendement op het laatste in behandeling is, kan de „previous question” niet worden voorgesteld. Het eene sluit alzoo het andere uit ²⁾. — In Engeland betreft de „previous question” in het algemeen meer het onderwerp, in andere Staten, als wordende ook op amendementsvoorstellen toegepast, meer den inhoud van het bedoelde voorstel. Bij amendementen tot in de plaats stelling, zou men echter kunnen zeggen, dat de vooraf gedane vraag, of de ter wegvalling voorgestelde woorden deel der kwestie zullen uitmaken, voortdurend eenigermate de „question préalable” vervangt.

De vraag, of een amendementsvoorstel mag worden aangewend tot bloote ontkenning of afkeuring van eene aan de orde zijnde motie of zaak, zonder dat hiervoor overigens een ander denkbeeld in de plaats wordt gebracht, zal, naar het

¹⁾ Zie MAY, t. a. p. bl. 261 en 437.

²⁾ t. a. p. bl. 278.

Engelsche staatsrecht, behoudens de vermelde uitzonderingen ¹⁾, bevestigend moeten worden beantwoord ²⁾. MAY ³⁾ zegt intusschen, van de kwesties sprekende: „no amendment or form of motion is *necessary* for its negation;” in deze woorden is echter van zelf aangegeven, dat, mocht men aan eene uitspraak in stellig ontkennenden zin de voorkeur geven, het recht der vergadering om de woorden tot ontkenning in te voegen of anderszins bij amendement hare afkeuring bepaald uit te spreken, niet zal kunnen betwist worden. Gewoonlijk echter zal men, zoo als wij reeds meermalen hebben gezien, aan een amendement, dat een ander, en min of meer aan de kwestie tegenovergesteld denkbeeld uitdrukt, de voorkeur geven.

Zoo een aangeboden amendement, naar hetgeen wij in deze en de vorige paragrafen hebben vermeld, (even als elke andere motie) niet overeenkomstig de regels van het Huis is, weigert de voorzitter hieromtrent de stemmen te vragen of vestigt hij de aandacht der vergadering op het onregelmatige daarvan. Gewoonlijk echter zal hij het lid, dat het amendement wil voordragen, vooraf hiertegen waarschuwen, wanneer er namelijk van de alzoo voor te stellen wijziging vooraf is kennis gegeven ⁴⁾. Zoo in een generaal-comité in de Commons, over zaken van orde verschil ontstaat, wordt het comité geschorst, en, nadat de *speaker* zijn' zetel heeft ingenomen, de beslissing hierover aan het Huis opgedragen ⁵⁾.

1) Zie boven, bl. 56. Vgl. de uitgebreidere beperking bij de overweging van clauses van bills in generaal-comité, bl. 59.

2) Vgl. echter MAY, t. a. p. bl. 527.

3) t. a. p. bl. 256.

4) *ibidem*.

5) t. a. p. bl. 352.

Ten slotte deelen wij het volgende, door MAY in het Aanhangel van zijn' Practical Treatise ¹⁾ onder andere vermeldde, geval mede, als voorbeeld, zoowel van de bijna onbepaalde vrijheid, waarmede het recht van amendement in het Engelsche parlement wordt toegepast, als van de wijze, waarop de amendementen en sub-amendementen aldaar in stemming komen. In het jaar 1809 werd in de beruchte zaak, rakende den hertog van York, de motie gedaan: „That an humble address be presented to his Majesty, humbly stating to his Majesty, that information has been communicated to this house and evidence produced” enz., waarop als amendement werd voorgedragen, de woorden na „that” te vervangen door: „charges having been brought forward in this house against his royal highness the Duke of York,” enz. Allereerst nu was bij de vraag, die volgens den boven ²⁾ vermelden regel gedaan werd, of de woorden „an humble address” en volgende, deel van de oorspronkelijke kwestie zouden uitmaken, een subamendement aan de orde, om de woorden „an humble address to his Majesty enz. tot house”, niet in de alzo in stemming te brengen vraag te begrijpen; dat wil hier ³⁾ zeggen in de oorspronkelijke kwestie te behouden. Er werd dus eerst gevraagd, of de laatste woorden in de omtrent het weg te laten gedeelte te stellen vraag zouden worden begrepen; toen dit bevestigend beantwoord (het sub-amendement dus verworpen) was, werd genoemde vraag, in stemming gekomen, in ontkennenden zin beslist (het amendement dus, wat betreft de uitlating der woorden, aangenomen). De woorden ter vervanging voorgesteld, werden

¹⁾ bl. 741.

²⁾ bl. 93.

³⁾ Niet altijd. Zie het geval van 17 December 1783, MAY, t. a. p.

daarna, met vergunning van het Huis, teruggenomen en, in de plaats hiervan, na „that” voorgedragen: „it is the opinion of the house” enz. „that the said evidence affords no ground for this house to charge the Duke” enz. Ook al had deze verwisseling niet plaats gehad, zouden, volgens den boven ¹⁾ vermelden regel, eerst nu sub-amendementen op de in te vullen woorden hebben kunnen aan de orde komen. Dit geschiedde door een voorstel, om het „no ground for this House to charge the Duke” door „ground for charging” enz. te vervangen. Het Huis besliste echter, dat de eerste woorden deel van de in stemming te brengen vraag zouden uitmaken (het sub-amendement dus verworpen). Daarna werd de invoeging der voorgedragen woorden in de oorspronkelijke kwestie goedgekeurd, en eindelijk het geheele voorstel, zoo als het nu veranderd was, aangenomen.

§ 6. *De voorstellen van amendement van het ééne Huis op de ontwerpen, die in het andere Huis ontstaan zijn.*

Eene bill, die van het Huis, waarin zij haren oorsprong heeft genomen naar het andere is verzonden, wordt in het laatste in den regel evenzoo behandeld, als wanneer zij daar enkel door een lid is voorgedragen. Amendementen worden op dezelfde wijze daarin aangebracht. Evenwel, ook na de aanneming door het Huis, blijven het niet anders dan amendements-voorstellen, welke thans door het laatste aan het Huis, van waar het ontwerp afkomstig is, worden gedaan. Zij moeten afzonderlijk door de Kamer, die de bill in orde gebracht heeft, worden goedgekeurd. Wij doen opmerken,

1) Bl. 97.

dat alsdan in Engeland ook niet, zoo als wij wel in Frankrijk zullen zien, het geheele ontwerp op nieuw in overweging wordt genomen. Alleen de voorgestelde amendementen komen in behandeling 1). Hieromtrent zullen beide Huizen het eens moeten worden, of, bij verschil van gevoelen, zal een van beide moeten toegeven; anders blijft de maatregel hangende. Het is, naar ons toeschijnt, eene dwaling, wanneer men aanvoert, dat op deze wijze het tot stand komen der wetten zoude worden verhinderd. Want blijft in het algemeen de andere vergadering onveranderd op hare amendementen aandringen, dan is het te voorzien, dat, had zij het recht niet gehad deze voor te stellen, zij den maatregel zoude hebben verworpen; of liever het handhaven der amendementen, wanneer het Huis, hetwelk de bill ontworpen heeft, deze niet kan toegeven, staat met eene verwerping gelijk. Aan den anderen kant, is met dit stelsel de gelegenheid geboren, nieuwe verbeteringen aan te brengen of een verschil tusschen beide Huizen wellicht op te heffen. En mocht het bestaande verschil, vooreerst althans, onoverkomelijk zijn, dan is het, wanneer ook de andere Kamer als eene kracht in den staat wordt erkend en in de aanhangige zaak niet onbevoegd wordt gerekend, naar wij meenen, te waarderen, dat zij haar gevoelen op deze wijze heeft kunnen openbaren. Bij regerings-voorstellen kan ook te dezen opzichte geen verschil zijn, en wordt bij het besproken stelsel slechts erkend, dat het recht van amendement hierop ook door medewerking van beide Kamers moet kunnen worden aangewend.

1) Evenzoo in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika. STORY, commentaries, II, bl. 362.

Dikwijls neemt het Huis, waarvan de bill afkomstig is, de door het andere Huis voorgestelde amendementen met nieuwe wijzigingen aan, die weder aan het laatste ter goedkeuring worden aangeboden; zoodanig voorstellen van amendementen over en weder heeft dikwijls herhaalde malen plaats gehad ¹⁾.

Wij zullen weder eerst de voorstellen van amendement bij de public bills, vervolgens die bij de private bills nagaan, om eindelijk de weigering van het Lagerhuis, om van het Hoogerhuis amendements-voorstellen betrekkelijk financiële aangelegenheden te ontvangen, afzonderlijk te behandelen.

De public bills dan worden, nadat zij in het andere Huis op dezelfde wijze als de daar het eerst behandeld wordende, zijn overwogen, bij gemaakte amendementen aan het eerste Huis teruggezonden met deze boodschap (message): „That the Lords (Commons) have agreed to the same with some amendments, to which their lordships (the Commons) desire their concurrence.” Is het ontwerp onveranderd aangenomen, dan is de boodschap: „that the Lords (Commons) have agreed to the said bill without any amendment,” en de bill wordt, zoo zij althans in het Hoogerhuis is, en in dit geval geen money-bill is ²⁾, niet meer overgezonden ³⁾.

Verkeerde opgaven van amendementen (evenals alle verkeerde toezendingen) moeten behoorlijk, vóór de overweging der zaak in het andere Huis, hersteld worden. Toen in 1844 de amendementen van het Hoogerhuis op de Merchant Sea-

¹⁾ Zie MAY, t. a. p. bl. 458, o. a. bij de Smoke Nuisance Abatement Bill.

²⁾ De bills worden in het Hoogerhuis voor de koninklijke goedkeuring bewaard, met uitzondering der money bills, die in het Lagerhuis terugkomen. Zie nader t. a. p. bl. 463, 466 en 239.

³⁾ t. a. p. bl. 456.

men's Bill door het Lagerhuis waren goedgekeurd, en het eerste daarna te kennen gaf, dat een amendement bij de eerste opgave was achterwege gebleven, weigerde het Lagerhuis het daarop in beraadslaging te nemen ¹⁾.

In de Commons geldt de regel ²⁾, dat over de amendementen der Lords, tenzij het Huis anders besluite, eerst op een' volgenden dag beraadslaagd wordt. Soms, bij bijzonder gewicht, worden deze, of ook de geheele bill nóg wel gedrukt. Op den bepaalden dag nu wordt de kwestie gesteld: „that the Lords' amendments be now taken into consideration,” op welke vraag dan weder kan worden aangenomen, het „now” in „this day three months”, of wel het „now taken into consideration” in „laid aside” te veranderen. Tot een van beide zaken echter, zegt MAY ³⁾, wordt dan alleen besloten, wanneer de privilegies van het Huis zijn aangetast, of wanneer er geen vooruitzicht bestaat, dat de Huizen het omtrent den maatregel eens zullen worden ⁴⁾. In andere gevallen wordt over de amendementen, nadat deze tweemaal gelezen zijn, meestal afzonderlijk beslist. Tot invulling van opengelatenen plaatsen voor boeten en andere geldsommen, gaat het Huis in generaal-comité over ⁵⁾.

Het is een vaste gewoonte, om, wanneer, bij het in overweging zijn der amendementen, op nieuw van wijziging sprake mocht zijn, echter geen verandering meer te brengen in zaken, die door de Huizen reeds gezamenlijk zijn aangenomen, dan alleen wanneer amendementen van het eene Huis

¹⁾ t. a. p. bl. 457.

²⁾ Standing-order van 19 Julij 1854, t. a. p.

³⁾ t. a. p. bl. 460.

⁴⁾ Zie o. a. bij de Tithes and Church (Ireland) Bill, in 1836, Speeches of Sir ROBERT PEEL, III, bl. 331.

⁵⁾ MAY, t. a. p. bl. 458.

daarin verandering noodzakelijk maken 1). De laatste wijzigingen worden „consequential amendments” genoemd. Wijziging van de in behandeling zijnde amendementen zelve is overigens geoorloofd, mits telkens de „subject-matter” van het amendement betreffende 2).

Het Huis geeft van de aanneming der amendementen of van nieuwe wijzigingen, waartoe de medewerking van het andere Huis wordt ingeroepen, kennis door een „message” 3). Heeft het Huis echter, na beraadslaging over de amendementen deze of wel sommige daarvan verworpen, dan worden, om eene toenadering tusschen de beide vergaderingen te bevorderen, de redenen van weigering 4) aan het andere Huis medegedeeld, hetzij door een „message” 5), hetzij door het vragen van eene

1) MAY zegt t. a. p., dat zoodanig veranderen slechts geoorloofd is, wanneer het amendement is „immediately consequent upon amendments of the other house, which have been agreed to, and are necessary for carrying them into effect.” Reeds in 1678 hielden de Commons in eene conference met de Lords staande: „that it is contrary to the constant method and proceedings in Parliament, to strike out anything in a bill, which hath been fully agreed and passed by both houses.” t. a. p. bl. 459.

2) Hiervan werd afgeweken in 1839 bij de Bolton Police Bill. De Commons, bij wie de bill het eerst behandeld was, hadden later in een amendement der Lords eene verandering gebracht, niet op het onderwerp betrekking hebbende. De Lords berustten hierin, maar besloten tot een „special entry in the Journal”, om eene latere aanhaling als precedent te verhinderen; t. a. p. bl. 460.

3) t. a. p. bl. 459.

4) MAY zegt echter, t. a. p. bl. 461: „The object of reasons is to persuade the other house, and not to justify a resolution of its own.”

5) De wijze van overbrenging der „messages” van het eene Huis naar het andere is in 1855 vereenvoudigd. Vroeger had het overbrengen van de Commons naar de Lords door leden zelve, van de Lords naar de Commons door de „masters in chancery” of door de „judges” (zie boven bl. 83) plaats; thans geschiedt dit door den griffier van het Huis. Zie t. a. p. bl. 393—395.

„conference 1).” Tot 1851 was het vragen van eene „conference” het hiervoor uitsluitend in gebruik zijnde middel. Toen echter werd door de Huizen gezamenlijk vastgesteld 2), dat ook hiertoe „messages” zouden worden gebezigd, tenzij men in bijzondere gevallen aan het vragen van eene „conference” de voorkeur mocht geven. Het karakter der laatste is, dat op plechtige wijze zaken en redenen door afgevaardigden van het ééne Huis aan afgevaardigden van het andere worden medegedeeld 3), geenszins echter dat hierover redewisseling plaats heeft. Zoodanige „conference” kan ook weder gevraagd worden door het andere Huis, wanneer het, na overweging, zijne amendementen handhaaft en de redenen hiervoor wenscht te ontvouwen 4). De bill wordt in de zamenkomst, zoowel als bij „messages” voor gelijk doeleinde, op nieuw overgegeven. Van daar de regel, dat het verzoek tot de „conference” moet uitgaan van het Huis, hetwelk de bill in handen heeft 5). Hebben er op deze wijze twee „conferences” plaats gehad, dan is er thans ook, zoo men dat wenscht, gelegenheid tot meer. Vroeger meende men, dat in dat geval de weg van het enkel mededeelen van redenen moest verlaten

1) Zie o. a. bij de Municipal Corporation Reform Bills, voor Engeland en Ierland, Speeches of Sir ROBERT PEEL, III, bl. 193 en 561.

2) 12 en 15 Mei 1851, zie MAY, t. a. p. bl. 397.

3) Zie nader t. a. p. bl. 395—401. Zie menigvuldige voorbeelden der „conferences” bij HALLAM, constitutional history en MACAULAY, history of England, doorlopend.

4) MAY, t. a. p. bl. 395, N^o. 5, en 397. — Vgl. de regelen, die in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika gelden, grootendeels met de vermelde overeenkomende, STORY, Commentaries, II, bl. 362.

5) Deze regel vindt men reeds in een besluit der Commons van 13 Maart 1575: „That by the ancient liberties and privileges of this house, conference is to be required by that court which, at the time of the conference demanded, shall be possessed of the bill, and not of any other court.” MAY, t. a. p. bl. 461.

worden, en slechts, zoo men wilde, nog eene „free conference” behoorde gevraagd te worden, waarin de leiders (managers) meer in redewisseling met elkander konden treden. Zoodanige „free conferences” zijn ook nu niet uitgesloten, maar in onbruik geraakt. Sints 1740 waren er geen meer gehouden; en toen men in 1836 bij de Municipal Reform Bill, na twee gewone „conferences,” op nieuw eene beproefde, leidde dit tot geen resultaat. In het volgende jaar echter, bij hernieuwde behandeling der bill, werd tot viermalen toe eene gewone „conference” gehouden en daarna het verschil tusschen beide Huizen opgeheven ¹⁾).

Ten slotte vermelden wij, dat de woorden, die bij eene aanneming onder amendementsvoorstellen en later bij goedkeuring van deze, op de bill worden geschreven, even als de andere vormen van aanneming, en latere sanctie der Kroon, nog oud-Normandisch-Fransch zijn gebleven ²⁾). Ook in genoemde woorden ligt het denkbeeld, dat slechts de amendementen, en niet de geheele bill, bij het Huis, dat de bill terug ontvangen heeft, aan de orde komen, uitgedrukt ³⁾).

De regelen, die wij in het voorgaande ten aanzien der public bills hebben medegedeeld, gelden ook in het algemeen voor de private bills. Bij de laatste is echter eenig verschil in de behandeling van ontwerpen, die in het Huis voor het eerst worden overwogen, en die, welke van het andere Huis

¹⁾ t. a. p. bl. 399 en 400. Vgl. MAY, constitutional history, I, bl. 264.

²⁾ Zie MAY, practical treatise, bl. 462 en 466.

³⁾ Bij eene aanneming met amendementsvoorstellen, schrijft de griffier op den rug: „A ceste bille avesque des amendmens les seigneurs (communes) sont assentus.” Na goedkeuring hiervan, is de vorm: „A ces amendmens les communes (seigneurs) sont assentus.” t. a. p. bl. 462.

zijn ontvangen. Wij zagen boven, dat in het Lagerhuis het voorafgaand onderzoek aan de „examiners” 1); in het Hoogerhuis, naar den aard der bills, doorgaans of aan de „examiners” of aan de „judges” is toevertrouwd. Zoo nu eene „estate bill” eerst in het Lagerhuis mocht zijn behandeld, geschiedt vervolgens het onderzoek van wege het Hoogerhuis (door de „judges” nl.) eerst na de eerste lezing, welk onderzoek, zoo als wij zagen, anders vóór de eerste lezing plaats heeft. — Private bills, die eigenaardig in het Lagerhuis haren aanvang hebben genomen 2), worden, zoo zij „opposed” zijn, daarna bij de Lords opnieuw door een „select committee” overwogen, waarvan, in zaken nl. die niet met financiën in betrekking staan, nog menigmaal verandering het gevolg kan zijn. Bills echter, die, behoorende tot de soorten, welke gewoonlijk van het Hoogerhuis uitgaan, aldaar zijn ontworpen 3), ondergaan, zegt MAY, daarna in het Lagerhuis zeer zelden verandering 4). Het onderzoek door de „examiners” geschiedt ten aanzien van deze bills, hier mede na de eerste lezing 5). — Voor de overweging der „divorce bills” bestaat in de Commons een vast comité van 9 leden, „the select-committee on Divorce Bills” geheeten 6). De meergemelde „bills for the restitution of honours and in blood” eindelijk worden, na door de Lords aan de Commons te zijn toegezonden, na de tweede lezing, aan een comité ter hand gesteld, bestaande 7) uit verschillende personen, onder

1) Met uitzondering evenwel der „name-” en „divorce-bills”; t. a. p. bl. 729.

2) Vgl. boven bl. 73 en 85.

3) Vgl. boven, bl. 74 en 83.

4) MAY, t. a. p. bl. 730.

5) t. a. p. bl. 729.

6) t. a. p. bl. 730.

7) t. a. p. bl. 723.

welke alle leden, die deel der „privy council” uitmaken, en „all the gentlemen of the long robe” 1).

Zoo op de aldus behandelde bills amendementen mochten zijn aangenomen, worden deze in het andere Huis gewoonlijk, even als die op de public bills, eerst op een' naderen dag ter hand genomen en vooraf gedrukt. Wijzigingen kunnen hierop worden voorgedragen, mits vooraf zijnde medegedeeld, en ten minste één' dag te voren op de plaats van den „chairman of ways and means” (of van den „chairman of committees” in de Lords) en van den „counsel” nedergelegd 2). De straks vermelde regel der „consequential amendments” geldt ook voor deze overweging. Alles, wat in het Lagerhuis, naar aanleiding van de amendementen der Lords, nog omtrent financiën mocht ter sprake komen, wordt, naar den algemeenen regel, in generaal-comité behandeld; en bij eene bill rakende de Great Northern Railway, werden de amendementen, die de Lords voorstelden, aldaar nog naar een bijzonder comité verwezen 3).

Wij komen thans tot een der meest belangrijke gedeelten van ons onderwerp, de weigering nl. van het Lagerhuis, om voorstellen van amendement betreffende financiële aangelegenheden, van het Hoogerhuis te ontvangen. Wij hebben gezien 4), dat reeds in 1407 zoowel door de Huizen onderling als door den Koning het uitsluitend initiatief der Commons in zake der geldmiddelen werd erkend. Het boven 5)

1) Zie t. a. p. bl. 99.

2) t. a. p. bl. 706 en 721.

3) t. a. p. bl. 707.

4) Boven, bl. 38 en 40.

5) bl. 35 en 36.

vermelde denkbeeld, dat ieder vooral invloed had op zaken, die hem bijzonder aangingen, en het al meer en meer aangroeyende overwicht van het aandeel, hetwelk door hen, die door de Commons vertegenwoordigd werden, in de belastingen werd opgebracht, leidde als van zelf tot deze uitkomst ¹⁾. Aan dit beginsel is bij de verdere ontwikkeling van het constitutionele stelsel onveranderd vastgehouden. Echter was het in den aanvang slechts het eigenlijke initiatief voor dit onderwerp, waarvan de Lords waren uitgesloten. Vóór 1661, en met name in het „Convention parliament”, schijnen de laatste menigmaal veranderingen in financiëele ontwerpen, te hebben voorgesteld ²⁾. De Commons echter inziende, dat zij, door dit voortdurend aan het Hoogerhuis te vergunnen, hun recht voor een groot deel zouden prijs geven, weigerden in dat jaar, nadat zij eerst hun uitsluitend initiatief gehandhaafd hadden, door eene bill der Lords, die eenen last op het volk bracht, ter zijde te leggen ³⁾ en zelve eene andere te ontwerpen, mede hierop een amendement der Lords toe te laten. De laatste bleven op hun recht aandringen, en dit had het afspringen van den maatregel ten gevolge. In de volgende jaren gaf dikwerf bij andere zaken dan eens het ééne, dan weder het andere Huis toe. Maar in April 1671, toen de Lords eene op de suiker voorgedragen belasting hadden verminderd, besloot het Lagerhuis: „That in all aids given to the king by the commons, the rate or tax ought not to be altered by the lords.”

Den 3^{den} Julij 1678 verklaarden de Commons zich in nog uitgebreider' zin:

1) Zie voorts HALLAM, constitutional history, 7^{de} uitgave, III, bl. 27—29 en MAY, practical treatise, (1859), bl. 500—504.

2) HALLAM, t. a. p. bl. 29 en MAY, t. a. p. bl. 506.

3) Het was eene bill, tot bestrating van Westminster.

„That all aids and supplies, and aids to his Majesty in Parliament, are the sole gift of the Commons; and all bills for the granting of any such aids and supplies ought to begin with the Commons: and that it is the undoubted and sole right of the Commons to direct, limit, and appoint in such bills the ends, purposes, considerations, conditions, limitations, and qualifications of such grants: which ought not to be changed or altered by the House of Lords” 1).

De uitsluiting der Commons heeft zich daarna zoowel tot financiëele ontwerpen, als tot clauses in andere bills, die op financiën betrekking hadden, uitgestrekt. HALLAM zegt, dat het privilegie der Commons door de Lords nooit verder is erkend, dan wat het „*originate bills of supply*” aangaat 2). Evenwel zij hebben in de besluiten der Commons berust en de zaak heeft dus tot geene verdere botsingen aanleiding gegeven. Zij hebben zich veelal van het brengen van verandering in zoodanige bills onthouden. Daarentegen hebben de Commons, waar zij hun voorrecht somtijds aangetast rekenden, de bill wel ter zijde gelegd of soms wel met verachting weggeworpen 3); was echter het privilegie het eenige beletsel, dan hebben zij gewoonlijk daarna zelve eene bill voorgedragen, die de verlangde bepalingen bevatte.

Door verschillende schrijvers 4) is de aanmerking gemaakt, dat het beginsel, hetwelk oorspronkelijk tot het in orde

1) MAY, t. a. p. bl. 507. Zoo zeide ook Lord CHATHAM: „The gift and grant is of the Commons alone.” MAY, constitutional history, I, bl. 473.

2) HALLAM, t. a. p. bl. 32. — Intusschen zegt BROUGHAM, political philosophy, III, bl. 305: „The Lords have never abandoned their claim to originate and to alter money bills.”

3) Zie hiervan een voorbeeld, den 3^{den} Junij 1772, MAY, practical treatise bl. 437.

4) Zie HALLAM, t. a. p., bl. 30, en BLACKSTONE, commentaries, 1857, I, bl. 155.

brengen der financiële ontwerpen uitsluitend door de Commons had geleid, geenszins in vervolg van tijd het uitsluiten van alle veranderingsvoorstellen der Lords had behoeven na te slepen, vooral daar toch de laatste evenzeer hun aandeel in de door de Commons aangewezen belastingen moeten dragen. Het streng en zelfs tot in kleinigheden vasthouden aan het recht, om uitsluitend op de financiële aangelegenheden invloed uit te oefenen, heeft echter, naar wij meenen, eene diepere beteekenis, welke door BLACKSTONE voor een deel wordt aangegeven. Minder wel, dat de regeling der staatsgelden geen zaak van wetgeving zoude zijn ¹⁾, dan juist het diep ingrijpen daarvan in alle deelen der uitvoerende en wetgevende macht was, naar ons voorkomt, de reden, die de Commons, ter verzekering van hun overwicht op de leiding der staatszaken, te meer daar zij naast eene erfelijke en blijvende vergadering geplaatst waren, er toe bracht, op geenerlei wijze deze aangelegenheid uit hunne handen te geven. Merkwaardig is het, dat ook in andere staten, waar geenszins dezelfde historische grond hiervoor bestaat, de bepaling, dat de Eerste Kamer geen verandering op de financiële ontwerpen mag voordragen, is overgenomen ²⁾. Door stipt aan het uitsluitend regelen der financiën vast te houden vooral, heeft het Lagerhuis zijn voortdurend overwicht kunnen behouden, en heeft die mate van invloed verkregen, dat MAY in zijn

1) Vgl. MAY, constitutional history, I, bl. 473.

2) In de constitutie van Pruisen (1851), art. 62, van Baden (1818), § 60, en van Wurtemberg (1819), § 181, 2. Zie ZACHARIAE, die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, I, 1855, bl. 83, 338, en 321. — In de constitutie der Vereenigde Staten van Noord-Amerika is aan den Senaat het recht om in financiële ontwerpen verandering voor te stellen, toegekend. STORY, commentaries, II, bl. 338 en volgg.

Constitutional history zegt: „The House of Commons, having become the dominant body in the legislature, has been able to direct the conduct of the government” 1) en later: „The Lords are powerless to overthrow a ministry supported by the Commons, or to uphold a ministry which the Commons have condemned 2).” Toch blijft niettemin aan het Hoogerhuis eene aanzienlijke stelling in het staatsbestuur en eene belangrijke taak, voor het aangeven, bij andere onderwerpen, van hetgeen zij nuttig oordeelt, verzekerd 3).

De regels voor deze aangelegenheid zijn 4):

1°. Dat in de ontwerpen, die meer bepaald op geldaanwijzing of belasting doelen, de Lords geene veranderingen mogen brengen, dan alleen om kleine onnaauwkeurigheden te verbeteren. MAY zegt echter, dat, wanneer de Commons deze aannemen, dit geschiedt met een „special entry in the Journal,” waarin de redenen voor de aanneming worden vermeld 5). Door deze amendementen zal op geenerlei wijze in de regeling van uitgaven of betalingen kunnen worden ingegrepen. Toen in 1850, bij de Naval Prize Balance Bill, de Lords voorstelden, de bepaling te voegen, dat de daarbij voorgedragene betalingen op dezelfde wijze als andere dergelijke zouden plaats hebben, werd dit amendement door de Commons afgewezen 6).

2°. Dat in bills, niet dadelijk op geldaanwijzing doelende, maar die niettemin eenigen geldelijken last op het volk laden, de amendementen der Lords geenszins het bedrag

1) I, bl. 457. — Vgl. ook MACAULAY, history of England, VII, bl. 248.

2) t. a. p. bl. 467. Hij wijst, bl. 462, op het geval van 1831.

3) Vgl. t. a. p. bl. 264 en BROUGHAM, t. a. p. bl. 305.

4) Zie de regels van HATSELL, bij HALLAM, t. a. p. III, bl. 32.

5) Zie hiervan de voorbeelden, MAY, practical treatise, bl. 510.

6) t. a. p. bl. 507.

of in het algemeen de regeling van het laatste mogen betreffen ¹⁾, ofschoon amendementsvoorstellen op andere clauses zijn toegelaten. Zoo echter het amendement slechts middellijk met een' last op het volk in verband kwam, en dit niet juist het doel daarvan was ²⁾, of ook zoo eene clause, wel op een' last betrekking hebbende, maar overigens een onderwerp, afgescheiden van de overige behandelende ³⁾, door de Lords was uitgeschraapt, is zoodanig amendement wel doorgegaan. Zoo als wij reeds in de Inleiding en bij de private bills opmerkten, moeten de ontwerpen van deze soort altijd van het Lagerhuis uitgaan. Somtijds nemen zij ook hunnen oorsprong in het Hoogerhuis; dan evenwel worden bij de derde lezing alle bepalingen, die over gelden of lasten mochten handelen, uitgeschraapt, en als „blanks” bij de Commons ingediend. De weggelaten bepalingen worden hier met roode inkt gedrukt, met de aanwijzing, dat zij „are proposed to be inserted in committee.” Het is gewoonte, deze dan in het comité aan te nemen ⁴⁾. Ten opzichte der private bills echter heeft het Lagerhuis zijn privilegie, in dit opzicht, voor een belangrijk deel laten varen, door de aanneming, waarop

1) Zie voorts t. a. p. bl. 419 en 507. Zie de aldaar aangehaalde voorbeelden van de Administration of Justice bill 1841, en de Canada Government Bill, 1840.

2) De Prisoner's Removal Bill in 1849 o. a., die oorspronkelijk tot drie jaren beperkt was, werd bij amendement der Lords tot voor altijd uitgebreid, t. a. p. bl. 508. Vgl. echter het geval der Contagious Diseases Bill (1846), t. a. p. bl. 509.

3) Zie de voorbeelden, t. a. p.

4) t. a. p. bl. 509. Merkwaardig is ook de wijze van handelen, in 1854, bij de bill tot het verlengen der Crime and Outrage Act voor Ierland, gevolgd. De Act bevatte sommige financiële bepalingen. De Lords stelden de verlenging voor, met uitzondering van deze; waarna de Commons de uitzondering deden wegvallen, t. a. p.

wij reeds boven ¹⁾ de aandacht vestigden, der standing-order van 27 Julij 1858:

„That this house will not insist on its privileges, with regard to any clauses in private bills sent down from the House of Lords, which refer to tolls and charges for services performed, and are not in the nature of a tax (eigenlijke belasting) ²⁾.”

3° Is aan de Commons mede het vaststellen en regelen van boeten, „the taking of fees” en dergelijke zaken voorbehouden. — Ecne strenge toepassing echter van dezen regel gaf dikwijls tot geheel onnoodige moeilijkheden aanleiding. Nadat het Huis dus reeds in 1831 uitzonderingen had aangewezen, stelde het nader in 1849, bij standing-order, vast:

„That with respect to any bill brought to this house from the House of Lords, or returned by the House of Lords to this house, with amendments, whereby any pecuniary penalty, forfeiture, or fee, shall be authorised, imposed, appropriated, regulated, varied, or extinguished, this house will not insist on its ancient and undoubted privileges, in the following cases:

„1. When the object of such pecuniary penalty or forfeiture is to secure the execution of the Act, or the punishment or prevention of offences;

„2. Where such fees are imposed in respect of benefit taken, or service rendered, under the Act, and in order to the execution of the Act, and are not made payable into the treasury or exchequer, or in aid of the public revenue, and do not form the ground of public accounting by the

¹⁾ Bl. 84.

²⁾ MAY, t. a. p. bl. 619.

parties receiving the same, either in respect of deficit or surplus;

„3. When such bill shall be a private bill for a local or personal Act ¹⁾.”

Bij de tweede bepaling zijn dus alle betalingen, die eenigszins tot de staatskas opklimmen, naauwkeurig van de andere gescheiden, en bij de eerste en derde gewichtige veranderingen tot stand gebracht, waarvan de laatste, in verband met de vermelde standing-order van 1858, en de eerste voor rechterlijke bills, die van het Hoogerhuis mochten uitgaan, van gewicht is.

Hier en daar, en vooral onder de regering van WILLEM III, levert de geschiedenis voorbeelden op van misbruik, door de Commons van hunne toen reeds tot gewoonterecht geworden bevoegdheid ten aanzien der financiëele ontwerpen gemaakt, door aan eene bill van dien aard bepalingen buiten haar onderwerp toe te voegen („tack”), om de Lords op deze wijze tot de aanneming dier bepalingen te noodzaken. Toen — om een voorbeeld te vermelden — Koning WILLEM het geld der verbeurdverklaringen in Ierland niet tot de staatsdienst had aangewend, maar aan den graaf van Portland, de gravin van Orkney en andere gunstelingen had geschonken, waren de Commons hierover ontevreden; de koning toch had, op een adres van 1690, nadat over de gelden reeds in het Lagerhuis was behandeld ²⁾, beloofd, hierover niet dan na nader overleg van het Parlement te zullen beschikken, hetwelk echter daarna niet aanstonds tot eene beslissing had geleid. Het Huis nam dus in 1700 een besluit, waarbij genoemde

¹⁾ t. a. p. bl. 511.

²⁾ Vgl. MACAULAY, history of England, X, bl. 32.

gelden werden teruggenomen. Maar vreezende, dat de Lords hierbij hunne medewerking niet zouden verleenen, voegde het de bepalingen bij de gewone Land Tax Bill. De Lords, geen verandering kunnende voordragen, waren nu genoodzaakt, of zelfs den gewonen onderstand aan de Kroon te onthouden, of de bepalingen aan te nemen. Deze handelwijze gaf tot hevige botsingen tusschen de Huizen aanleiding; totdat de koning zelf aan de Lords den raad gaf, voor het oogenblik toe te geven; en de bill werd daarop aangenomen ¹⁾.

Hetzelfde werd in het eerste parlement van koningin Anna beproefd, na het herhaalde verwerpen in het Hoogerhuis van de bill, om „occasional conformity” der dissenters met de „test act” tegen te gaan ²⁾.

De Lords protesteerden echter menigmaal, of verwierpen om deze reden de bills of wel handhaafden, zoo als in het eerste geval, na voorgedragen amendementen, hun recht in „conferences” met de Commons ³⁾. Met name den 9^{den} December 1702 verklaarden zij bij standing-order:

„That the annexing any clause or clauses to a bill of aid or supply, the matter of which is foreign to and different from the matter of the said bill of aid or supply, is unparliamentary, and tends to the destruction of the constitution of this government ⁴⁾.”

Na 1807 heeft er geen dusdanige inbreuk op de rechten van het Hoogerhuis meer plaats gehad; toen verwierp het laatste nog uit dien hoofde eene bill bij de derde lezing;

¹⁾ HALLAM, constitutional history, III, bl. 139—141. Vgl. MACAULAY, history of England, X, bl. 43—60.

²⁾ HALLAM, t. a. p. bl. 246.

³⁾ Zie boven, bl. 107.

⁴⁾ MAY, practical treatise, bl. 512.

het is echter twijfelachtig, zegt MAY, of de toevoeging, die toen was geschied, wel onder genoemde standing-order te brengen was ¹⁾.

Ook door BROUGHAM ²⁾ wordt overigens erkend, dat het voorrecht der Commons bij geld-bills door de gewoonte als gevestigd kan worden gerekend. In 1671 echter vroegen de Lords, toen hun, zoo als wij zagen ³⁾, het recht om verandering in deze ontwerpen te brengen, betwist werd, of men hun ook het recht, om de bill te verwerpen, wilde ontnemen. De Commons antwoordden, dat dit niet in hunne bedoeling lag. „Your Lordships have a negative to the whole.” En in 1689 verklaarden zij, in comité, opnieuw, dat de Lords bevoegd waren: „to pass all or reject all, without diminution or alteration ⁴⁾.” Het recht echter van verwerping eener bill, die over geldaanwijzing of belasting handelde, had in dien tijd voor de Lords weinig beteekenis; want het afwijzen was, zooals MAY zegt, weigering der gelden voor de staatsdienst. De Lords beklagden zich dan ook, dat „a hard and ignoble choice was left to them, either to refuse the Crown supplies, when they are most necessary, or to consent to ways and proportions of aid, which neither their own judgment or interest, nor the good of government and people, can admit ⁵⁾.” Zelden beraadslaagden de Lords daarna over financiële zaken, ook niet over de sedert meer in

1) Bill for abolishing fees in the Irish customs, t. a. p.

2) BROUGHAM, political philosophy, III, bl. 305.

3) Boven, bl. 111.

4) Deze woorden evenwel, als deel uitmakende van „reasons”, welke later niet door het Huis zijn bekrachtigd, hebben niet hetzelfde gewicht. MAY, constitutional history, I, bl. 475.

5) Conference van 1671, t. a. p.

gebruik gekomene blijvende belastingwetten. In 1763 merkte men bij de derde lezing van de Wines and Cider Duties Bill op, dat het, naar men kon nagaan, de eerste maal was, dat er over eene money-bill eene verdeeling 1) van het Huis plaats had 2). Evenwel was toen het recht, om eene financiewet te kunnen verwerpen, op zich zelf reeds van meer gewicht, te meer in onzen tijd, waarin de geldmiddelen bij nog meer verschillende bills worden geregeld. En men heeft in 1860 gezien, dat de Lords de afschaffing der papier-belasting verwierpen, hetgeen echter in de Commons met verbazing werd vernomen, omdat het de eerste maal was, dat de Lords door eene afstemming, op de financiëele schikkingen van een enkel jaar invloed uitoefenden 3). — Het Lagerhuis liet evenwel, na onderzoek, de zaak rusten en nam op voorstel van den minister PALMERSTON drie resoluties aan, waarvan de eerste opnieuw inhield, dat het aanwijzen der gelden eene zaak alleen der Commons is; de tweede verklaarde, dat, schoon het recht der Lords, om belastingwetten te verwerpen, niet ontkend werd, toch de verwerping, die thans had plaats gehad, met bijzonderen naijver was aangezien, „as affecting the right of the Commons to grant the supplies, and to provide the ways and means for the service of the year;” en de derde bepaalde „that to guard for the future, against an undue exercise of that power by the Lords, and to secure to the Commons their rightful control over taxation and supply, this House has in its own hands, the power so to impose and remit taxes, and to frame bills of supply,

1) Zie boven, bl. 70, noot 3.

2) MAY, t. a. p. bl. 476.

3) „Money-bill” in technischen zin was dit echter niet, zegt MAY, omdat hiermede blootelijk de *afschaffing* van eene financiewet werd uitgesproken, t. a. p. bl. 477.

that the right of the Commons as to the matter, manner, measure, and time, may be maintained inviolate 1).” De strekking der besluiten was dus, om aan de Lords de meeste omzichtigheid in de uitoefening hunner macht aan te bevelen 2).

Van het onderwerp der financiën afstappende, en tot den algemeenen inhoud onzer paragraaf terugkeerende, merken wij op, dat het recht der Parlementshuizen, om op de in het andere Huis behandelde bills in gewone zaken amendementen voor te dragen, meermalen, ook vroeger, van groot gewicht is geweest. Behalve het voorbeeld, reeds in de Inleiding van dit hoofdstuk aangehaald 3), springt in het oog de herziening in 1706 van het artikel uit de „act of settlement”, waarbij alle dienaren der Kroon en allen, die geld van deze ontvingen, van het Lagerhuis werden uitgesloten; het artikel zoude met de troonsbestijging van het Huis van Hannover in werking zijn getreden 4). Bij deze herziening hadden de Commons sommige ambtenaren aangewezen, met name de „principal officers of state”, de „commissioners of treasury and admiralty” en enkele andere, die hieronder niet begrepen zouden zijn. De Lords echter stelden bij amendement het geheel weglaten van het artikel voor. Toen nu

1) De woorden: „matter, measure and time” komen reeds voor in de „conferences” van 1671; zie HALLAM, Constitutional history, III, bl. 30.

2) MAY, Constitutional history, I, bl. 477—480.

3) Zie boven bl. 46.

4) HALLAM, t. a. p., III, bl. 181. Hiermede werden dus ook de ministers getroffen; en het in werking treden zoude alzoo de ontwikkeling van het constitutioneele stelsel eensklaps gestuit hebben. Omkoopingen en belooningen van de zijde der Kroon, die zelfs onder de regering van WILLEM III niet geheel hadden opgehouden, hadden echter tot het artikel aanleiding gegeven. Zie t. a. p., bl. 187 en volgg.

de Commons hierin niet wilden treden, en het Hoogerhuis op het amendement bleef aandringen, bewilligden de eerste in de opheffing, mits o. a. zou worden vastgesteld, dat eenig lid der Commons, eene bediening van de Kroon aannemende behalve een' hooger rang in het leger, zich aan eene nieuwe stemming zoude moeten onderwerpen ¹⁾, een regel, welke daarna in het Engelsche recht gebleven is, en vandaar ook, in hoofdzaak, in andere constitutioneele staten is overgegaan ²⁾.

Het spreekt van zelf, dat, daar voortdurend de meeste en meest belangrijke ontwerpen het eerst in het Lagerhuis worden overwogen, het recht om in het algemeen wijziging op de van het andere Huis uitgaande bills voor te dragen, voor de Lords van het meeste belang is. MAY geeft dan ook als den eigenaardigen werkkring van het Hoogerhuis aan: „not so much to originate legislation, and to direct the policy of the country, as to control, to amend ³⁾, and to modify measures received from the Commons ⁴⁾.” Dat de Lords dit recht dikwijls op geheel vrije wijze hebben aangewend, blijkt uit de reeds aangehaalde voorbeelden, en uit de door MAY, ook in betrekking tot onzen tijd, vermelde ⁵⁾. Bij de doorgaande behandeling van bills intusschen levert de uitoefening weinig moeilijkheden op. Betreft het geen gewichtigen maatregel, dan bepaalt

¹⁾ 18 Februarij 1706; zie HALLAM, t. a. p., bl. 191, noot n. — Vgl. het amendement der Lords op de „placebill” van 1693, MACAULAY, history of England, VII, bl. 291.

²⁾ Vgl. Art. 91 onzer grondwet.

³⁾ „Amend” is hier natuurlijk in de meer gewone beteekenis van verbeteren gebruikt.

⁴⁾ MAY, Constitutional history, I, bl. 264.

⁵⁾ Zie o. a. de van een ander denkbeeld uitgaande amendementen bij de Tithes and Church (Ireland) Bill, en de Municipal Corporation Bills, voor

zij zich veelal tot het voorstellen van kleine verbeteringen, die gewoonlijk door het andere Huis aanstonds worden toegegeven. In zake der private bills, waar het voornamelijk op onderzoek van feiten aankomt, kan het, zoo noodig, nader in te stellen onderzoek van het Hoogerhuis, zoo als wij zagen, dikwijls nog een' zeer gunstigen invloed uitoefenen ¹⁾. Het zou overigens wellicht niet moeilijk vallen, aan te toonen hoe menigmaal, bij verschil in belangrijke zaken, ook wanneer geen van beide Huizen ten deze kon toegeven, de duidelijk uitgesprokene meening van het andere Huis er toe heeft bijgedragen, om de zaak in de openbare meening en bij Regering en Huizen meer tot rijpheid te brengen ²⁾.

Merkwaardig is het, dat toen de Commons, in het laatst der Regering van WILLEM III, eene bill aan de Lords hadden opgezonden, om den Pretendent van hoog verraad te beschuldigen, en deze voorstelden hierbij ook MARY of ESTE, de gewezen koningin, te voegen, dit amendement door de Commons werd verworpen, „on the ground that it might be of dangerous consequence to attain any one by an amendment, in which case such due consideration cannot be had, as the nature of an attainder requires ³⁾.” Het behoeft geen betoog, dat de regel, om alzoo in het aannemen van amendementen van het andere Huis met de meeste omzichtigheid te werk te gaan, zoowel in Engeland als in andere staten, waar dezelfde instelling bestaat, zal behooren betracht te worden.

Engeland en Ierland, reeds boven vermeld, t. a. p.; vgl. het derde deel der *Speeches of Sir ROBERT PEEL*.

¹⁾ Vgl. VON VINCKE, *Darstellung der innern Verwaltung*, t. a. p., bl. 99.

²⁾ Vgl. MAY, t. a. p.

³⁾ HALLAM, t. a. p. III, bl. 193, in noot t.

DERDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN FRANKRIJK ONDER DE CHARTE VAN 1814 EN DIE VAN 1830.

Wij kunnen ons onderzoek gevoegelijk met de staatsregeling van 1814 aanvangen. De oude États-généraux van Frankrijk zijn, volgens GUIZOT ¹⁾, slechts „d'infructueux essais du gouvernement représentatif” geweest en kunnen voor ons onderwerp slechts van gering belang zijn. Eerst in 1789 werden de denkbeelden van eene vertegenwoordiging des volks meer algemeen; de hiermede als vermengde neiging echter tot omverwerping van alle gezag, en de leer der souvereiniteit van de numerieke meerderheid des volks ²⁾, waren oorzaak dat daaruit voor het oogenblik nog niets blijvends kan tot stand komen. De Assemblée Constituante scheidde, zoo als wij reeds boven ³⁾ opmerkten, regering en vertegenwoordiging

¹⁾ GUIZOT, histoire des origines, II, bl. 4.

²⁾ „La souveraineté absolue”, zegt DUVERGIER DE HAURANNE, „n'existe nulle part.” Histoire du gouvernement parlementaire en France, I, bl. 57.

³⁾ bl. 6, noot 1.

van elkander; zij weigerde aan de eerste het initiatief in wetgeving, zonder voor de ministers het lidmaatschap der vergadering open te stellen en bepaalde zelfs, dat de Koning zijne raadslieden voortdurend buiten de vertegenwoordiging zou moeten kiezen ¹⁾. Zij hield dus twee zaken van elkander verwijderd, die juist in onafgebroken gemeenschap met elkander beider kracht moeten vinden ²⁾, en kende voorts aan den Koning slechts het „veto suspensif” toe ³⁾. — Ook de Constitutie van het jaar III, die, zonder koningschap, evenwel twee vergaderingen in plaats van de vorige enkele vaststelde, bevestigde de geheele afscheiding van wetgevende en uitvoerende macht ⁴⁾. Zij gaf voorts het initiatief in wetgeving aan den Conseil des cinq cents alleen ⁵⁾, terwijl aan den Conseil des anciens het recht beide van initiatief en amen-

¹⁾ Zie Constitutie van 1791. Chap. II, Sect. IV, Art. 2. PAILLIET, droit public français, 1822, bl. 312; vgl. bl. 313, Art. 1, 1^o en 8^o.

²⁾ Dit werd erkend door THOURET, die in de zitting van 13 Augustus 1791, uit naam der comités, het door SAINT-MARTIN voorgestelde artikel der afscheiding bestreed. Al mocht de Assemblée vroeger den maatregel voor haar zelve aangenomen hebben, „quand la révolution est terminée,” zeide hij, „quand il faut former un gouvernement qui donne le mouvement et la vie au corps politique; alors c'est une erreur profonde que de traiter encore le pouvoir exécutif en ennemi de la chose publique.” Choix de rapports, opinions et discours, prononcés à la tribune nationale, VI, 1819, bl. 121. — Vgl. HEGEL, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke, VIII, 1840, bl. 384, ROBERT VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, I, 1860, bl. 36 en volgg., en MACAULAY, history of England, VII, bl. 248; van het Engelsche ministerie sprekende, zegt hij: „It is by means of Ministries thus constituted (and thus changed), that the English government has long been conducted in general conformity with the deliberate sense of the House of Commons, and yet has been wonderfully free from the vices which are characteristic of governments administered by large, tumultuous and divided assemblies.” — Vgl. boven bl. 6.

³⁾ Vgl. PAILLIET, t. a. p., bl. 316. Art. 2.

⁴⁾ Art. 47 en 163, t. a. p., bl. 417; vgl. art. 135 en 136.

⁵⁾ Art. 76.

dement werd onthouden ¹⁾. CAMBACÉRÈS had zich tegen het laatste verzet, maar zijn gevoelen had de overhand niet verkregen ²⁾. — De constituties uit het tijdperk van het consulaat en van het keizerrijk kunnen wij met stilzwijgen voorbijgaan. Gelijk bekend is, werden de wetsontwerpen door den Conseil d'état geredigeerd en het Corps législatif kon, volgens de regeling van het jaar VIII, de voordrachten enkel aannemen of verwerpen: discussie zelfs was niet geoorloofd. En moge het tribunaat, dat de wetsontwerpen vóór de behandeling in het Corps législatif onderzocht, en daarna door drie woordvoerders zijn gevoelen, tegelijk met de sprekers der regering, voor het Corps législatif verdedigde, in het begin nog wenschen in wetgeving geuit hebben ³⁾, het tribunaat werd in het jaar X door zijne splitsing en vermindering van het aantal leden ⁴⁾, onschadelijk gemaakt en in het jaar 1807 geheel opgeheven. De taak zijner secties werd toen aan commissies van het Corps législatif opgedragen, die vooraf met de regering onderhandelden, en slechts eenige opmerkingen maakten ⁵⁾. Daar op deze wijze de invloed der staatsvergaderingen op wetgeving en regeringsbestuur geene noemenswaardige beteekenis had, noemt DUVERGIER DE HAURANNE de constituties van NAPOLEON „des fausses constitutions représentatives, où des simulacres d'assemblées ne servent qu'à décorer le pouvoir absolu ⁶⁾.”

1) Art. 95.

2) DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p., I, bl. 353.

3) Volgens art. 29; PAILLIET, t. a. p., bl. 465. Zie o. a. bij de wet zelve, die de betrekking der drie lichamen regelde, DUVERGIER DE HAURANNE, I, bl. 477.

4) Sénatus-consulte organique van 16 Thermidor, art. 76. PAILLIET, t. a. p., bl. 514.

5) Zie voorts CHAUVÉAU et HÉLIE, Théorie du Code Pénal, uitgave van NYPELS, III, 1861, bl. 14.

6) t. a. p., I, bl. 442.

In het ontwerp der grondwet, in 1814 door den Senaat, die onder NAPOLEON niet over gewone wetten oordeelde, maar slechts tot handhaving en verandering der constitutie heette ingesteld te zijn, aan LODEWIJK XVIII aangeboden, was dan ook in de eerste plaats opgenomen: „Le corps législatif a le droit de discussion 1).” Verder was daarin, naar de wijze van Engeland, bepaald, dat het initiatief in wetgeving bij de twee Kamers, die voorgedragen werden, zoude berusten; ten aanzien der geldmiddelen echter alleen bij het Corps législatif. De Koning zoude, even als ook in Engeland en onder de constitutie van 1791, de Kamers kunnen uitnoodigen, zich met bepaalde zaken bezig te houden 2). Aan de Kroon werd daarenboven het onbepaalde veto toegekend, en het lidmaatschap der vergaderingen voor de ministers opengesteld 3). Dit ontwerp werd aan den graaf D'ARTOIS, als luitenant-generaal des rijks, aangeboden, die daarop den 14^{den} April verklaarde, dat de koning de grondslagen der constitutie zoude aannemen 4). LODEWIJK XVIII was echter nog te veel van de denkbeelden zijner voorvaderen doordrongen, dan dat dit had kunnen plaats hebben. In de Charte van 1814, die de Koning ook enkel als eene gift uit zijne hand verleende, werd het initiatief, bij art. 16, zoo als wij reeds boven zagen, aan de Kroon voorbehouden. De Koning kon de ontwerpen naar verkiezing, het eerst aan de kamer der Pairs of aan die der Députés voorleggen, met uitzondering der belastingwetten, die het eerst door de Députés moesten overwogen worden 5).

1) Art. 11, PAILLIET, t. a. p., bl. 676.

2) Vgl. Constitutie van 1791, t. a. p., bl. 313.

3) Zie Art. 5 en 14, t. a. p., bl. 675, en DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p., II, bl. 98.

4) t. a. p. II, bl. 116, en PAILLIET, t. a. p. bl. 691.

5) Art. 17.

Evenwel de Kamers konden bij gemenschappelijk adres, op voorstel van ééne van haar, hetwelk in geheim-comité moest behandeld zijn, aan de Kroon het aanbieden van een ontwerp in bepaalden zin, verzoeken ¹⁾. In dit stelsel ²⁾ kon het recht van amendement op de regeringsvoorstellen slechts spaarzaam aan de vergaderingen worden toegkend. Bij de discussie in de commissie, welke de Charte zamenstelde, wenschte men het niet zonder beperking aan deze te verzekeren. De leden, wier gevoelen de overhand verkreeg, „soutenaient,” — zoo verhaalt DUVERGIER DE HAURANNE — „que cette question se liait étroitement au droit d'initiative, puisque par des amendements on pouvait dénaturer une loi ³⁾.” Men stelde dus in art. 46 vast:

„Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le Roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux.”

Sommigen meenden, dat dit bezwaar zoude opleveren, vooral bij amendementen, die van weinig gewicht waren. Door BEUGNOT werd echter terecht, naar wij meenen, opgemerkt, dat het niet mogelijk is, gewichtige en onbeduidende amendementen wettig van elkander te onderscheiden.

Het goedkeuren der amendementen schijnt in de eerste zitting der Kamers daarna zoowel vóór als na de behandeling te hebben plaats gehad. Later werd zij in het geheel

¹⁾ Zie Art. 19—21.

²⁾ Dit stelsel is gevolgd in de constituties van Baden (1818), § 67, van Wurtemberg (1819), § 172, van Saksen (1831), § 85, en van Hannover (1848, later in dit opzicht onveranderd gebleven), § 65. Zie ZACHARIAE, die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1, 855, bl. 339, 319, 176 en 249. In al deze staten, behalve Wurtemberg, missen de Kamers dan ook het eigenlijke recht van amendement.

³⁾ t. a. p., bl. 172; vgl. boven, bl. 21.

niet meer vooraf gegeven ¹⁾. In de discussie, die in de Kamer der Députés over het reglement, regelende de betrekking van de volksvertegenwoordiging tot den Koning en van de Kamers onderling ²⁾, aldaar als wetsontwerp aangemerkt, plaats heeft, ziet men amendementen, door de commissie voorgesteld, die door den minister DE MONTESQUIOU worden aangenomen, en een ander, dat ook zonder zoodanige instemming, na aanneming door de vergadering, toch door den Koning wordt goedgekeurd ³⁾. Eveneens is er bij de discussie over de wet tot beteugeling der drukpers sprake van door den Koning goedgekeurde, en andere niet goedgekeurde amendementen, welke laatste toch overwogen worden en na langdurige discussie gezamenlijk worden verworpen ⁴⁾.

Daar echter later de eigenlijke toestemming in het geheel niet meer vooraf werd gegeven, en het artikel der Charte niet duidelijk inhield, dat de goedkeuring op de amendementen afzonderlijk moest verzocht worden, terwijl de regering, na mogelijke weigering, stemming over het onveranderde ont-

¹⁾ Toen zelfs in 1820 bij het amendement van BOLIN op het ontwerp der verkiezingen DE LA BOURDONNAYE vroeg, of het amendement door den Koning goedgekeurd was, antwoordde het ministerie, dat het geene goedkeuring kon vragen op een amendement, waarover nog niet beraadslaagd was. DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 563. — Zie echter nog beneden, bl. 136.

²⁾ Zie dit reglement in de *Annales du parlement français*, I, bl. 29, en de bijzondere reglementen van de Kamer der Afgevaardigden (25 Junij 1814 en van de Kamer der Pairs (2 Julij 1814), bij PAILLET, t. a. p. bl. 1232 en 1238. In geen van deze komen bepalingen over amendementen voor. Bij de Charte van 1830, zullen wij naar sommige bepalingen uit de laatste reglementen verwijzen.

³⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p. II, bl. 236.

⁴⁾ t. a. p. bl. 257. „Les amendements non consentis par le roi furent écartés en masse.” Zie voorts de amendementen op de tariefwet, t. a. p. bl. 287.

werp zou kunnen vragen, hetgeen wellicht de bedoeling was, was het weigeren der goedkeuring in het vervolg eigenlijk niets anders dan eene intrekking, of het weigeren der sanctie, ten aanzien van het geheele ontwerp. Het spreekt echter van zelf, dat het andere en hier wellicht oorspronkelijk bedoelde stelsel niets meer is dan een recht, om amendementen op de ontwerpen te *vragen* 1), en geen eigenlijk recht van amendement kan worden genoemd. Van het denkbeeld, om de toestemming zelfs reeds vóór de behandeling te verleenen, zegt DE BARANTE (in zijn leven van ROYER-COLLARD), sprekende over de zitting van 1815: „Dès l'année précédente il avait paru inexécutable et incompatible avec la liberté des Chambres 2).”

De bepaling, dat de amendementen vooraf in de afdeelingen moesten zijn onderzocht, werd mede geenszins als vaste regel gevolgd 3).

Reeds in de zitting van 1814 kwam in de Kamer der Afgcvaardigden, bij amendementen, die de Pairs op het vermelde drukpers-ontwerp hadden aangenomen, de gewichtige vraag ter sprake, of alsnu het veranderde ontwerp opnieuw in zijn geheel, dan wel alleen de aangebrachte amendementen moesten worden behandeld 4). De minister DE MONTESQUIOU verklaarde zich voor het laatste. De commissie echter, bij monde van RAYNOUARD, stelde in beginsel

1) Dit stelsel, dat alzoo buiten het onderwerp van ons proefschrift ligt, wordt gehuldigd in de vermelde constituties van Saksen, § 94, en van Hannover § 66; in die van Baden is het denkbeeld van voorafgaande goedkeuring door zamenspreking der regering met eene commissie der vergadering aangenomen, § 71. ZACHARIAE, t. a. p. bl. 177, 249 en 340.

2) t. a. p. I, bl. 167.

3) Vgl. DUPIN, *Notions élémentaires sur la justice, le droit et les lois*, 1827, bl. 28.

4) Vgl. boven bl. 103.

„que les lois amendées devaient être représentées en totalité quand on jugeait les amendements assez importants pour dénaturer la loi primitive 1).” De Kamer, zonder zich over de zaak in het algemeen uit te laten, nam voor dit geval aan, dat alleen de amendementen zouden worden behandeld. De amendementen werden daarop goedgekeurd.

Ook van het recht van initiatief, voor zoo verre het dan langs een' omweg aan de vergaderingen was toegekend, werd door de Kamers van 1814 reeds meermalen gebruik gemaakt 2).

Maar die ontwikkeling van het constitutioneele stelsel werd spoedig gestuit. Evenwel ook NAPOLÉON gaf, na zijn' terugkeer uit Elba, op aanraden van BENJAMIN CONSTANT, voor een groot deel, aan de zich verheffende eischen ten opzichte der volksvertegenwoordiging toe, en in de Acte additionnel was althans het straks vermelde recht, om amendementen op de ontwerpen te kunnen *vragen*, met duidelijke woorden aan de Kamers toegekend; het initiatief bleef daarbij aan de Regering voorbehouden 3). Na den slag van Waterloo intusschen, toen de Koning op zijn' troon zoude terugkeeren, was men op de herziening van verschillende artikelen der Charte en daaronder ook op die betreffende het recht van amendement en van initiatief bedacht. Bij de onderhandelingen, die met den hertog van WELLINGTON gevoerd werden, voerde FLAUGERGUES aan, dat die terugkomst niet zou kunnen plaats hebben, zonder dat een krachtig ministerie optrad en met name het initiatief gelijkelijk aan den Koning

1) DUVERGIER DE HAUBANNE, II, bl. 265.

2) Zie t. a. p., bl. 307 en 308.

3) Acte additionnel, art. 23; PAILLIET, t. a. p. bl. 1259. — vgl. BENJAMIN CONSTANT, Mémoires sur les cent jours, II, 1822, bl. 68.

en aan beide Kamers verleend werd ¹⁾. Ook het ontwerp van constitutie, dat de, op voorstel van DUPIN ²⁾, daartoe benoemde commissie den 29^{sten} Junij 1815 aan de Chambre des Représentants had aangeboden, hield o. a. in, dat het laatste zoowel aan iedere Kamer als aan de Regering zou toekomen ³⁾. Inderdaad verklaarde LODEWIJK XVIII in de Ordonnantie van 13 Julij, dat hij onder meer artikelen ook die betreffende het initiatief en het amendement aan eene herziening zoude onderwerpen ⁴⁾. Maar in de Troonrede, waarmede hij den 7^{den} October de Kamers opende, trok hij zijne beloften grootendeels in. „Cette Charte,” zeide hij, „que j’ai méditée avec soin avant de la donner, à laquelle la réflexion m’attache chaque jour d’avantage, que j’ai juré de maintenir, et à laquelle vous tous, à commencer par ma famille, allez jurer d’obéir, est sans doute, comme toutes les institutions humaines, susceptible de perfectionnement; mais aucun de nous ne doit oublier qu’auprès de l’avantage d’améliorer est le danger d’innover ⁵⁾.” Alles

1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 145.

2) Vgl. Mémoires de M. DUPIN, II, bl. 2.

3) Art. 44 van dit ontwerp was op deze opmerkelijke wijze gesteld: „Chacune des deux chambres peut exercer l’initiative. Le gouvernement peut également l’exercer. Dans ce cas, il fait porter la proposition, et soutenir la discussion par les ministres, soit qu’ils siègent dans les chambres comme pairs ou représentants, soit qu’ils n’en fassent pas partie.” PAILLET t. a. p. bl. 1281. Dit denkbeeld werd dan ook uitgedrukt in art. 5 van de „Déclaration de droits,” door de Kamer den 5^{den} Julij daaropvolgende vastgesteld, waarin tevens (in verband met art. 49 van het vermelde ontwerp) voorkwam: „A la chambre des représentants exclusivement, appartient l’initiative en trois matières: les contributions publiques, les levées d’hommes et l’élection d’une nouvelle dynastie à l’extinction de la dynastie régnante.” t. a. p. bl. 1290.

4) DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 183.

5) t. a. p. bl. 258.

bleef dus op denzelfden voet geregeld; van daar de botsingen, die over de toepassing van het recht van amendement in het bijzonder, vervolgens ontstonden.

Wij wenschen den in Frankrijk vooral in de eerste jaren der Restauratie hieromtrent gevoerden strijd meer naauwkeurig na te gaan; de tot dus verre verschenen deelen der *Histoire du gouvernement parlementaire en France* van DUVERGIER DE HAURANNE hebben ons gereede gelegenheid verschafft, hiervan meer uitvoerig kennis te nemen.

De Kamer der Afgevaardigden, die in 1815 hare zittingen aanvangt, door den Koning bij hare verkiezing in verrukking „*Chambre introuvable*” genoemd, is voor ons onderwerp al dadelijk van het meeste belang. Grootendeels zamengesteld uit mannen, die van de oud-koningsgezinde denkbeelden doordrongen, hetgeen de republiek en het keizerrijk verricht had, zooveel mogelijk wenschten te niet te doen en ook aan de geestelijkheid de verlorene macht terug te schenken ¹⁾, trachtte zij den koning en zijne ministers op dezen weg veel verder te brengen, dan met de rust van Frankrijk bestaanbaar kon worden geacht; de Kamer werd dus na 10 maanden ontbonden. Bij het uitoefenen zoowel van het recht van initiatief, voor zoo verre dit mogelijk was, als van het recht van amendement, bleek telkens het verschil der Kamer met het overigens dikwijls zwakke ministerie, terwijl zij door eene ruime toepassing van beide rechten, handelende daardoor, naar veler meening, tegen den geest der *Charte* ²⁾, aan hare eischen de noodige kracht trachtte

¹⁾ Vgl. GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, I, 1858, bl. 113 en volgg.

²⁾ Vgl. boven bl. 20 en 128. Merkwaardig echter blijven de woorden

bij te zetten. De theoretisch aanlokkelijke leer, dat alles van de Kroon moest uitgaan, werd zoodoende zelfs door de ultra-koningsgezinde Kamer, in de praktijk verloochend, en het voorstaan van die stelling was aan de ministeriëelgezinden overgelaten.

Bij voorstellen der leden vooreerst, zag men verschillende, ook uitbreidende, amendementsvoorstellen. Bij het ontwerp o. a. waarvan HYDE DE NEUVILLE het initiatief nam, om het getal hoven en rechtbanken te verminderen en het voor vast aanstellen der rechters, tot na één jaar te verschuiven, stelde DE BONALD, als rapporteur der commissie, die het ontwerp had te onderzoeken, voor, dat het door HYDE DE NEUVILLE als tijdelijke maatregel voorgedragene, voor altijd zou gelden, nl. dat telkens bij rechterlijke benoemingen, onafzetbaarheid eerst na verloop van een jaar zoude ingaan. Het ontwerp werd, na verwerping van het amendement, aangenomen, maar viel daarna in de Kamer der Pairs ¹⁾. Niet lang daarna, toen LAVALETTE uit zijne gevangenis ontsnapt was, en HUMBERT DE SESMAISONS in de Kamer een voorstel tot enquête had gedaan, om te onderzoeken of de „garde des sceaux” en de minister van policie niet door dralen de ontsnapping in de hand hadden gewerkt, stelde de hiervoor benoemde commissie als amendement, om aan de Kamer voor te dragen, vast, dat een adres aan den Koning zou worden aangeboden, verklarende, dat beide ministers

van DE BONALD, bij het ontwerp der verkiezingen in het laatst van 1816; hij twijfelde, of niet de toepassing van het vertegenwoordigend stelsel in Frankrijk moeilijk zoude zijn; maar, zeide hij, nu men het eenmaal had, (de woorden zelve der Charte waren ten deze geen beletsel): „je dirai avec la même franchise que je le demande avec tous ses principes, que je l'accepte avec toutes ses conséquences.” DE BONALD, *pensées sur divers sujets, et discours politiques*, II, bl. 221.

¹⁾ t. a. p. bl. 1—32 en DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 291—293.

het vertrouwen der natie hadden verloren. Het rapport werd echter, doordien de koning intusschen te kennen gegeven had, bij aanneming, de Kamer te zullen ontbinden, niet uitgebracht ¹⁾.

Maar niet alleen op voorstellen der leden, ook op regeeringsvoorstellen werd het recht van amendement in al zijne uitgestrektheid gehandhaafd. Voor de wet der te verleenen amnestie hadden reeds sommige leden ontwerpen ingediend, toen den 8^{sten} December (1815) de regering daarna zelve het initiatief hiervan nam en voorstelde, dat slechts zouden worden uitgesloten de personen, die in de Ordonnantie van 24 Julij vermeld waren, de leden der familie BONAPARTE en zij, die vóór de uitvaardiging der wet in staat van beschuldiging zouden gesteld zijn. — CORBIÈRE echter, in zijn rapport, voegde hierbij verschillende categoriën van personen, om die te kunnen vervolgen; droeg voor, dat het nadeel, hetwelk de staat door de regering der 100 dagen geleden had, door de te veroordeelen personen zou worden gedragen, (welke bepaling alzoo met verbeurdverklaring hunner goederen gelijk stond); en stelde de verbanning voor van die rechters van LODEWIJK XVI, die voor de Acte additionel hadden gestemd of bij NAPOLEON's terugkeer posten hadden aangenomen, waardoor zij gerekend werden, een nieuw misdrijf bij het vroegere te hebben gepleegd ²⁾. De minister de RICHELIEU verzette zich tegen de amendementen en achtte de aanneming daarvan niet met het welzijn van Frankrijk bestaanbaar. Toen men tot stemming zoude over-

¹⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p., bl. 317. — Zie voorts de commissie-rapporten over de voorstellen, die over het verleenen van nieuwe rechten aan de geestelijkheid handelden en ook het rapport, in de Kamer der Pairs, van DE MONTESQUIOU, over het eerste dier voorstellen, t. a. p. bl. 339 en volg. en 345.

²⁾ t. a. p. bl. 319.

gaan, verzocht hij, dat de zitting zou worden geschorst, opdat hij nader het welnemen des Konings zou kunnen vragen. Teruggekeerd in de vergadering deelde hij mede, dat de Koning alle amendementen weigerde, met uitzondering van dat, waarbij de beslissing over de personen van de tweede lijst van 24 Julij meer bijzonder aan Hem werd opgedragen. Bij de stemming, die daarop volgde, werd op het amendement der categoriën de „question préalable” met eene meerderheid van 9 stemmen aangenomen ¹⁾. Op het amendement, waarbij het beginsel der schadevergoeding werd uitgesproken, werd de „question préalable” eveneens voorgesteld, maar verworpen, daarna evenwel ook het amendement zelf afgestemd. Doch het amendement betreffende de verbanning der vermelde rechters van LODEWIJK XVI werd aangenomen. Slechts drie leden verklaarden zich hiertegen ²⁾. De wet, later ook door de Pairs goedgekeurd, werd door den Koning, niettegenstaande zij de vermelde bepaling bevatte, bekrachtigd. De hertog de RICHELIEU zeide in de Kamer der Pairs — zoo verhaalt DUVERGIER DE HAURANNE — „que le roi, malgré sa répugnance à séparer la cause des régicides de celle d'autres Français, coupables et égarés, cédait au vœu *énergique* de la Chambre des députés, et retirait la main qu'il avait étendue sur les coupables ³⁾.”

Nog merkwaardiger voor ons onderwerp is de behandeling van het ontwerp der verkiezingen, door den minister DE VAUBLANC, den 18^{den} December ingediend, waarbij de verkiezingen aan tweeërlei collegies, cantonnale en departementale, werden opgedragen; beide zouden grootendeels uit

¹⁾ t. a. p. bl. 329.

²⁾ t. a. p. bl. 331.

³⁾ t. a. p. bl. 333. Vgl. (CAPEFIGUE), *histoire de la Restauration*, la Haye, 1832, IV bl. 60.

ambtenaren en geestelijken, en sommige rechthebbenden bestaan; hierbij zouden in de departementale de door het andere collegie verkozenen komen; en de cantonnale zouden voorts candidaten voor de „Conseils du département, et d'arrondissement” aan den Koning aanbieden, de departementale de Afgevaardigden der Kamer verkiezen. De leeftijd der afgevaardigden, waarvoor de Charte (in art. 38) 40 jaar stelde, werd op 25 jaar gebracht; en het getal afgevaardigden, met afwijking van art. 36, tot 400 vermeerderd. De jaarlijksche vernieuwing der Kamer voor een vijfde, zooals de Charte dat in art. 37 bepaalde, werd echter behouden ¹⁾. — Het doel van het ontwerp was, zooals ook door den minister niet werd ontkend, de verkiezingen in handen der regering te spelen ²⁾. Om deze reden en die, dat naar het ontwerp de Kamer spoedig voor een vijfde zou moeten vernieuwd worden, ontmoette het een' bijna algemeenen tegenstand. De commissie, bij monde van DE VILLÈLE, rapporteur, stelde voor, dat de vergadering eerst over de artikelen der Charte, die bij het ontwerp gemocid waren, zoude beslissen. Zij keurde met name de verandering, die omtrent den leeftijd werd voorgesteld, af, en gaf voorts eenstemmig de voorkeur aan eene vernieuwing der Kamer in haar geheel om de 5 jaren boven eene jaarlijksche voor een vijfde ³⁾. Bij de beraadslaging drong men er echter op aan, dat de commissie haar volledig verslag zoude uitbrengen. Zij maakte daarop hare verdere amendementen kenbaar, daarin bestaande, dat de verkiezingen middellijk door allen, die 50 francs in de directe belasting opbrachten, in cantonnale ver-

¹⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 356.

²⁾ GUIZOT, Mémoires, I. bl. 127 zegt: „Le projet donnait aux élections un caractère plus administratif que politique.”

³⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p. bl. 359.

gaderingen vereenigd, zouden geschieden, voor de *Chambre des députés* en de aanwijzing der candidaten voor de *Conseils de département*, met kiescollegies tusschen beide, voor welker leden de census van 300 francs, door de *Charte* in art. 40 ingesteld, bepaald bleef; voor de *Conseils d'arrondissement* door het dadelijk aanwijzen der candidaten ¹⁾. De amendementen werden, na belangrijke discussies, grootendeels, schoon weder met nieuwe veranderingen, aangenomen. Het denkbeeld van geheele vernieuwing der Kamer om de vijf jaar, en het kiesstelsel, door de commissie voorgedragen, behield de bovenhand; en een in hoofddenkbeeld geheel verschillend ontwerp trad alzoo in de plaats van het ministeriële. DE SERRE had het recht der Kamer in dit opzicht betwist, uit hoofde van het uitsluitende initiatief der Kroon. „*Nous devons,*” zeide hij, „*délibérer sur des lois, qu'on nous propose, et non en proposer nous mêmes.*” Want, zeide hij, „*donner des lois, c'est régner* ²⁾.”

De regering, zich niet met de aangenomene amendementen kunnende vereenigen, bood het oorspronkelijke en het geamendeerde ontwerp naast elkander aan de Kamer der Pairs aan, de uitspraak van deze inroepende. Hier ontstond eene belangrijke discussie over de toepassing van het recht van amendement. In het rapport, dat DE PASTORET den 28^{sten} Maart (1816), uit naam der commissie, uitbracht, en waarin de verwerping van beide ontwerpen werd voorgesteld, voerde hij aan, dat de andere Kamer met het artikel betreffende de vernieuwing om de vijf jaar, te ver was gegaan, omdat voor afwijkingen der *Charte* het initiatief aan de regering moest gelaten worden, en, ook afgescheiden hiervan, het amendement op het uitsluitend initiatief der Kroon inbreuk

¹⁾ t. a. p., bl. 366.

²⁾ CAPEFIGUE, *histoire de la Restauration*, IV, bl. 98.

maakte ¹⁾. Met nadruk werd echter in de beraadslaging het volledige recht van amendement, ook onder de bepalingen der Charte, verdedigd ²⁾. De hertog DE LÉVIS hield staande, dat tot het voorstellen van afwijkingen der Charte geenszins eenig voorrecht aan de Regering toekwam, en dat, door in het algemeen bij het initiatief telkens de Kroon voorop te stellen, de koninklijke waardigheid niet werd bevorderd. CHATEAUBRIAND voerde aan: „Comment soutenir, que dans un projet de loi, il y a tel article qui peut être amendé et tel article qui ne le peut pas? Etablira-t-on en principe que quiconque propose un amendement sans en avoir reçu l'ordre prend traîtreusement l'initiative? Alors il faut prier le gouvernement d'avoir l'extrême bonté de mettre à la marge de nos projets une marque qui nous enseigne notre devoir et nous apprenne ce qui nous est permis et ce qui nous est défendu: cela lui épargnerait beaucoup de soins et à nous beaucoup de discours ³⁾.” Wat betreft de aanmerking, die gemaakt werd, dat het artikel het karakter van amendement zoude missen, zeide hij: „La doctrine sur laquelle on s'appuie ne saurait se soutenir ⁴⁾.”

Sommigen, die evenals de commissie verwerping wenschten, verklaarden ⁵⁾ het ontwerp, zooals het door de Kamer der Afgevaardigden veranderd was, op zich zelf, boven het oorspronkelijke voorstel te verkiezen. Maar, voerden

¹⁾ Zie t. a. p. bl. 111 en DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 400.

²⁾ DUVERGIER DE HAURANNE noemt het t. a. p.: „une revendication formelle, élatante, victorieuse, du droit d'initiative parlementaire et du droit d'amendement dans toute son étendue.”

³⁾ t. a. p. bl. 401.

⁴⁾ CAPEFIGUE, t. a. p. bl. 116. — Vgl. de uitspraak van CHATEAUBRIAND in zijne spoedig daarna verschenen Monarchie selon la Charte.

⁵⁾ DE LA ROCHEFOUCAULD, DE BONNAY, DE LA VAUGUYON, en DE CLERMONT-TONNERRE.

den zij aan, zij hadden slechts te vragen, of de amendementen door den Koning goedgekeurd waren. Dit was niet geschied. De amendementen bestonden dus, naar hun oordeel, zelfs niet. En evenals de minister het ontwerp eigenlijk niet aan de Kamer had moeten aanbieden, kon deze het niet aannemen. — Evenwel de Koning had de amendementen niet bepaald geweigerd. In de Ordonnantie ter aanbieding aan de Kamer der Pairs, had hij zich voorbehouden „de statuer ultérieurement sur les amendements et additions faits par la Chambre des députés 1).” DE TALARD EN DE NICOLAÏ hielden dan ook staande, dat de Kamer, juist omdat de Regering beide ontwerpen aan haar had voorgelegd, een bepaald oordeel moest uitspreken 2). Als de wensch van den Koning en zijne ministers scheen echter bekend, dat het ontwerp zoude worden verworpen. Merkwaaardig is het, dat, terwijl de maarschalk MARMONT, en DE LALLY TOLENDAL beide eene verwerping, welke ook daarna volgde, verdedigden, de eerste den wensch uitdrukte, dat de Koning in de zamenstelling der wetten in het vervolg niet anders dan bij de sanctie tusschen beide zoude treden, en de laatste het betreurde, dat de commissie slechts eene afwijzing voordroeg en hare eigene denkbeelden niet in een nieuw ontwerp had uitgedrukt. Beiden waren dus voor eene vrije behandeling der ontwerpen, die door de regering aan de orde gesteld waren.

Bij de begrootingsdiscussieën in de Kamer der Afgevaardigden trekt de aandacht een amendement der commissie, waarbij, in strijd met de aangenomene wet van 23 September 1814, voorgesteld werd, de schuldeischers der revolutie en van het keizerrijk achter te stellen, en hunne schuldvorderingen in

1) DUVERGIER DE HAUBANNE, t. a. p., bl. 403.

2) Zie CAPEFIGUE, t. a. p., bl. 113.

vaste renten met verlies van 40 percent te veranderen. De regering, die de aanneming van dit amendement, opdat het vertrouwen in de door den Staat aangegane belofte niet zou worden geschokt, tot elken prijs wenschte te voorkomen, trok het gedeelte van het ontwerp, waarbij ter afdocning van de vermelde schuldvorderingen een verkoop van bosschen was voorgedragen, in. Niettemin bleef de commissie haar amendement handhaven. Gegronde twijfel mocht er bestaan, of dit amendement wel ontvankelijk was; want de zaak, waarop het betrekking had, was door de intrekking buiten de orde gekomen, en het amendement behandelde overigens een onderwerp, geheel afgescheiden van de andere zaken der begrooting ¹⁾. In de beraadslagingen, die daarna van den 14^{den} tot den 23^{sten} Maart (1816) plaats hadden, verzette vooral DE SERRE zich tegen het toevoegen der bepaling, die hij overigens sterk afkeurde, aan de begrootingswet ²⁾. De Koning, zeide hij, werd daardoor in de moeilijke keus gebracht, om òf de geheele begrooting te weigeren, òf ter wille daarvan eene bepaling, die hij trouweloos en tyranniek heette, aan te nemen. Hij trok voorts in twijfel, of de Kamer, bij amendement op de begrootingswet, op zoodanige wijze van bestaande wetten vermocht af te wijken. DUVERGIER DE HAURANNE verklaart, wat het laatste aangaat, met DE SERRE te moeten instemmen; want, zegt hij, „nul gouvernement ne serait possible, si, par des amendements violemment incorporés à la loi du budget toutes les

¹⁾ ROYER-COLLARD zeide in de redevoering, bij die gelegenheid gehouden: „Le Roi ayant retiré la proposition qu'il avait faite, il ne reste à la Chambre aucun prétexte, même de connexité, pour atteindre la loi du 23 Septembre 1814 dans sa délibération sur le budget de 1816.” DE BARANTE, la vie politique de ROYER-COLLARD, I, bl. 250. — Vgl. boven, bl. 18.

²⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 383.

lois existantes pouvaient être changées chaque année 1).” ROYER-COLLARD liet het laatste punt, in het algemeen, in het midden; zelfs voor eene andere theorie liet hij, schoon op ironische wijze, ruimte, maar, zeide hij, „il n’y a pas de théorie dans laquelle le vote annuel de l’impôt sollicité par les dépenses présentes attire à lui les charges des années précédentes auxquelles il a été pourvu par de semblables votes.” Bij deze discussie plaatst hij overigens het nitsluitend initiatief der Kroon nog sterk op den voorgrond 2). — Had men tot stemming willen overgaan, dan ware de aanneming der „question préalable” om verscheidene redenen, naar wij zagen, verkieslijk geweest. Toen echter de rapporteur CORBIÈRE ten slotte de sprekers had beantwoord, kwam eensklaps de minister van financiën de veranderde meening der regering mededeelen: de regering nam het denkbeeld van het amendement aan, mits de overgang in vaste renten facultatief werd gemaakt, en aan hen, die daarin niet wilden treden, voorloopig 5 percent jaarlijks zou worden uitgekeerd, waarna men in 1820 nader over deze laatste zoude beslissen. Het ontwerp, dat de regering in dezen zin indiende, werd daarop aanstonds, slechts met de stem van COLOMB tegen, aangenomen 3).

De amendementen op de begrooting zelve waren niet minder van belang. De Kamer handhaafde hierin het denkbeeld van het Engelsche recht, dat het regelen en aanwijzen der belastingen eene zaak is van het Lagerhuis. Evenwel de ministeriële invloed, die te dezen opzichte in Engeland geldt, werd hier gemist. De nieuwe belastingen, door de

1) DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p. bl. 384.

2) Zie DE BARANTE, t. a. p. bl. 249 en volgg.

3) DUVERGIER DE HAURANNE, III, bl. 389.

regering voorgedragen, werden op voorstel der commissie, grootendeels op andere zaken overgebracht; en werkelijk moest men erkennen, dat alzoo in menig opzicht belangrijke verbeteringen waren tot stand gekomen ¹⁾. De amendementen, ten aanzien der uitgaven, bepaalden zich tot verminderingen. LEROUX-DUCHATELET hield voorts staande, dat het het recht der Kamer was, de tractementen te regelen. Het voorstel, dat hij daarop indiende, bepalingen voor dit onderwerp inhoudende, werd echter, omdat men meende, dat alzoo de wetenschappen en kunsten zouden benadeeld worden, verworpen. — De Kamer der Pairs onthield zich, voor dit onderwerp, van alle verandering ²⁾.

De regering had intusschen, na onderhandeling met DE VILLÈLE en CORBIÈRE, den 5^{den} April een nieuw ontwerp betreffende de verkiezingen ingediend, inhoudende, dat uitvoering zou worden gegeven aan de Ordonnancies van 13 en 21 Julij van het vorige jaar, wat de kiescollegies, de wijze van verkiezing, en het getal en den leeftijd der Afgevaardigden betrof ³⁾. Het rapport, dat DE VILLÈLE, uit naam der commissie, hierover uitbracht, stelde de aanneming voor, met deze twee belangrijke amendementen: 1^o dat de Ordonnantie van 13 Julij voorloopig *in haar geheel* gehandhaafd zou worden ⁴⁾; 2^o dat de kiescollegies slechts tot eene *algemeene* verkiezing, bij ontbinding der Kamer, zouden kunnen medewerken. Door het laatste werd alzoo de gedeeltelijke vernieuwing der Kamer uitgesloten. Bij de beraadslaging verklaarde DE VAUBLANC, dat hij voor zich aan de geheele hernieuwing de voorkeur gaf en, door de gedeeltelijke aftreding voor

1) t. a. p. bl. 397 en 398, en CAPEFIGUE, t. a. p. bl. 178.

2) Zie t. a. p. bl. 410—412.

3) t. a. p. bl. 405.

4) Vgl. boven bl. 132.

te dragen, slechts aan zijne ambtgenooten had toegegeven ¹⁾. De amendementen werden daarop met 205 tegen 116 stemmen aangenomen; de Koning echter weigerde aan het tweede amendement zijne goedkeuring; en het ontwerp werd niet aan de Kamer der Pairs aangeboden ²⁾.

Gelijke onthouding van goedkeuring had plaats bij een amendement, dat aan het regeringsontwerp tot verbetering van het lot der geestelijkheid was toegevoegd, en inhield, dat de goederen, die vroeger aan de laatste toebehoord hadden en niet verkocht waren, aan haar zouden terugkomen. DE SERRE had bij de discussie hierover, zijne bezwaren tegen eene zoo ruime toepassing van het recht van amendement, geput uit het uitsluitende initiatief der Kroon, in nog sterker bewoordingen dan bij het ontwerp der verkiezingen, herhaald ³⁾. De sterk uitbreidende amendementen der commissie ⁴⁾ hadden niet zoodanige meerderheid kunnen verkrijgen, dat, bij het ten einde spoeden der zitting, daar reeds vele leden de hoofdstad verlaten hadden, die meerderheid tot een besluit aanleiding kon geven. Het vermelde amendement was dus het eenige, dat aan het ontwerp was toegevoegd. De Koning liet evenwel door DE VAUBLANC aan de Kamer mededeelen, dat het alzo aangenomene ontwerp als resolutie aan de Kamer der Pairs kon worden toegezonden, maar dat hij weigerde, hieraan als geamendeerd wetsontwerp zijne goedkeuring te verleen. De zaak had echter geen' verderen voortgang, daar het zittingjaar bij Ordonnantie van 4 Mei werd gesloten ⁵⁾.

¹⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p. bl. 409.

²⁾ Zie t. a. p. bl. 410 en 465.

³⁾ Zie zijne redevoering t. a. p. bl. 413—416.

⁴⁾ Zie t. a. p. bl. 412. — DE KERGORLAY was rapporteur.

⁵⁾ CAPPETIGUE, t. a. p. bl. 222.

De meerderheid der Kamer had genoegzaam aangewezen, welk stelsel zij in het regeringsbestuur verlangde gevolgd te zien. Zij had zich niet tot bloote afkeuring van dat der regering bepaald, maar duidelijk hare denkbeelden daarvoor in de plaats gegeven. DUVERGIER DE HAURANNE, CAPEFIGUE en DE BARANTE zijn eenstemmig in hun oordeel, dat de Kamer, hoe reactionair overigens in hare bedoelingen, en al ging zij in de toepassing bij verschillende zaken te ver, hierin, evenals in andere zaken (zooals de verkiezingen), de ware beginselen van den vertegenwoordigenden regeringsvorm handhaafde ¹⁾. Dat de verhouding tusschen Regering en Kamers niet op dezelfde wijze kon voortduren, was tastbaar ²⁾. En ofschoon GUIZOT oordeelt, dat ook de mannen der meerderheid geenszins onbekwaam zouden geweest zijn, de teugels van het bewind in handen te nemen, gaf de Koning, op aandrang van den minister DECAZES, en op advies van GUIZOT zelve, vooral voor de rust van Frankrijk, de voorkeur aan eene ontbinding der Kamer ³⁾. Deze werd uitgesproken in de Ordonnantie van 5 September 1816, waarin tevens alle hoop op herziening van sommige bepalingen der Charte werd afgesneden ⁴⁾. In het ministerie had eene enkele verwisseling

1) Zie DUVERGIER DE HAURANNE, t. a. p. bl. 420; CAPEFIGUE, bl. 110, en DE BARANTE, bl. 206.

2) „Point de milieu,” zeide CHATEAUBRIAND in zijne Monarchie selon la Charte, „dans une constitution de la nature de la nôtre; il faut que le ministère mène la majorité ou qu’il la suive. S’il ne peut ou ne veut prendre ni l’un ni l’autre de ces partis, il faut qu’il chasse la Chambre ou qu’il s’en aille.” Oeuvres complètes, XXV, 1827, bl. 79.

3) GUIZOT, Mémoires, I. bl. 147 en 150.

4) Ook BENJAMIN CONSTANT was met het laatste tevrede. „Les amis du repos,” zegt hij, „renoncèrent volontiers à quelques améliorations, qu’ils avaient désirées, pour éviter d’autres altérations qu’ils avaient pu craindre.” Histoire de la session de 1816—1817, Cours de politique, II, 1818, bl. 162.

plaats gehad; met name was de portefeuille van binnenlandsche zaken, uit de handen van VAUBLANC in die van den president van de Kamer der Afgevaardigden LAÏNÉ overgegaan ¹⁾).

De eerste en hevige verwikkelingen over het recht van amendement hebben nu opgehouden. Maar het verschil van gevoelen over zijne toepassing onder de Charte treedt ook in de volgende jaren menigmaal te voorschijn.

In de Kamer, die in het laatst van 1816 bijeenkwam, moest opnieuw het vraagstuk der verkiezingen ter sprake komen. Bij de beraadslaging, die over het hieromtrent door de regering ingediende ontwerp werd gehouden, scheen DE SERRE zelf reeds eenigszins van de in de vorige zitting door hem op den voorgrond gebrachte denkbeelden af te wijken. Het ontwerp stelde rechtstreeksche verkiezingen voor in de hoofdplaatsen der departementen, met den census, zooals de Charte dat bepaalde, van 300 franken ²⁾. DE SERRE droeg voor, dat de kiezers der steden van die van het platteland zouden worden gescheiden, en beide afzonderlijk zouden kiezen ³⁾. DE BONALD, steunende op het beginsel van gemeente-vertegenwoordiging, ontwikkelde het denkbeeld, dat iedere gemeente één' persoon zoude benoemen, welke benoemden zich arrondissementsgewijze bij elkander zouden voegen, om kandidaten of kiezers aan te wijzen; de kiezers zouden uit de hoogstaangeslagenen bestaan ⁴⁾. Bij de ontwikkeling van deze en an-

¹⁾ GUIZOT, t. a. p. bl. 139.

²⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 23.

³⁾ t. a. p. bl. 36.

⁴⁾ Zie t. a. p. bl. 36.—38 en DE BONALD, pensées sur divers sujets, enz., II, bl. 215—274.

dere voorgedragen stelsels, hadden 's Konings commissaris CUVIER en de minister LAÏNÉ gelegenheid, des te meer het verkieslijke van het stelsel der regering te doen uitkomen ¹⁾).

Op art. 1 sloeg BRETON (afgevaardigde van Parijs) als amendement voor, om in ieder departement een vast getal kiezers aan te wijzen, waartoe alsdan zij, die het meest belast waren, zouden gerekend worden. ROYER-COLLARD voerde aan, dat het beter ware, de geheele wet te verwerpen, dan die op deze wijze te verminken; hij bestreed voorts het amendement, op grond van het initiatief der Kroon. Het amendement werd afgewezen ²⁾).

Bij art. 7 had de koningsgezinde partij hare denkbeelden in een amendement zamengevat, dat, in plaats der enkele kiesvergadering in het departement, twee vergaderingen vaststelde, de ééne voor het arrondissement, ter verkiezing van candidaten, door allen die 300 franken opbrachten, de andere voor het departement, tot het benoemen der afgevaardigden zelve, en wel door hen, die het meest belast waren. Op dit amendement, dat alzoo in veel behoudender geest dan de amendementen dierzelfde partij van het vorige jaar was zamengesteld ³⁾, en hetwelk wij in 1820 als ontwerp door de regering zullen zien voordragen, werd, schoon het alzoo verandering in het hoofddenkbeeld aanbracht, geene aanmerking gemaakt. Na belangrijke debatten werd het met de meerderheid van 12 stemmen verworpen ⁴⁾).

Omdat de Kamer echter enkele andere amendementen had aangenomen, o. a. dat de secretaris en de stemopne-

1) Zie DE BARANTE, I, bl. 287 en DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 44 en 47.

2) t. a. p. bl. 287—289.

3) Vgl. boven, bl. 138.

4) DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 50.

mers door de vergadering en niet, zooals de regering had voorgedragen, door den voorzitter, dien de Koning aanwees, zouden benoemd worden, diende de regering het oorspronkelijke en het veranderde ontwerp weder nevens elkander bij de Kamer der Pairs in. Deze handelwijze werd hier door den hertog DE BRISSAC afgekeurd. De aanneming van het ontwerp, zooals het bij de Gedeputeerden was doorgestaan, werd vervolgens door de commissie, die het ontwerp onderzocht had, voorgesteld. Verder kwam ook hier een afwijkend amendement, van DE CLERMONT TONNERRE nl., in behandeling, daartoe strekkende om in de departementen, waar meer dan 300 kiezers waren, twee trappen van verkiezing in te voeren. Had de Koning niet zijn' persoonlijken invloed bij verscheidene pairs aangewend en met name de leden van het koninklijk geslacht, die in de Kamer zitting hadden, van de vergadering terughoudend, het amendement zou wellicht zijn aangenomen. Nu echter werd, na verwerping van het laatste met eene meerderheid van slechts 15 stemmen, het ontwerp onveranderd goedgekeurd 1). De Koning bekrachtigde vervolgens de wet, die bekend is onder den naam van die van 5 Februarij 1817 2).

De alzoo aangenomene kieswet versterkte het liberale element in de Kamer, maar bracht daarin ook enkelen, wier getal later toenam, die, naar de uitdrukking van DE BARANTE, „ne prétendraient pas à *diriger* le gouvernement royal, mais à le rendre impossible 3)”; eene zaak, waarover later, tegelijk met een voortdurend ministerialisme, ook bij omkeering van beginselen, van anderen, meermalen in Frank-

1) t. a. p. bl. 55—61.

2) Vgl. GUIZOT, Mémoires, I, bl. 165 en volg.

3) DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, I, bl. 333.

rijk, in tegenstelling van Engeland, is geklaagd ¹⁾. ROYER-COLLARD intusschen zien wij meer en meer terugkomen van het denkbeeld, om bij de uitoefening van het recht van amendement den naam des Konings voorop te stellen. In de vorige zitting had hij reeds de merkwaardige woorden over het koninklijk initiatief geuit, die wij in ons Eerste hoofdstuk hebben aangehaald ²⁾, ofschoon hij voor buitengewone gevallen uitzondering wilde gemaakt hebben. In die van 1817—1818 zien wij hem mede voor eene ruimere toepassing van het recht van amendement in de bres springen. DE SERRE, intusschen voorzitter der Kamer geworden, drong niet verder op het vroeger door hem ontwikkelde aan; en de regering moest in deze zitting, van het beperkte recht van amendement nagenoeg alleen de verdediging op zich nemen.

Bij de ontwerpen op de drukpers, in het laatst van 1817 ingediend, had de regering voorgedragen, dat, voor het strafbare en de in beslag neming, het inleveren van het vereischte getal exemplaren van een werk met uitgave gelijk zou staan; en dat, bij rechtstreeksche provocatie tot misdrijf, reeds onder het drukken vervolging zou kunnen plaats hebben ³⁾. De commissie keurde in haar rapport onder andere deze bepalingen af, ook al hechtte zij overigens haar zegel aan het ontwerp. Velen wenschten daarenboven, dat voor drukpersdelicten hetzij dan de gewone, hetzij eene

¹⁾ Vgl. ROBERT VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860, I, bl. 36 en 42. De grond hiervoor mag wellicht gezocht worden, zoowel in de twisten in Frankrijk over regeringsvorm en dynastie zelve, als in de vroegere denkbeelden omtrent de verhouding van regering en vertegenwoordiging.

²⁾ Boven, bl. 22, noot 1.

³⁾ DUVERGIER DE HAUBANNE, IV, bl. 247.

bijzonder daarvoor te kiezen jury zoude beslissen ¹⁾. Bij de beraadslaging liet DECAZES, het ontwerp verdedigende, zich de uitdrukking ontvallen: „que les sentiments du roi ne changeraient jamais.” Dit bleef niet onbeantwoord; en CORBIÈRE gebruikte hierbij de merkwaardige woorden: „Le roi sans doute ne changera pas dans son amour pour son peuple; mais quant aux détails de la marche qui peut conduire au grand but qu'il a toujours présent, le roi reçoit l'opinion des chambres et demande leur concours *libre* ²⁾.” Het ministerie verklaarde echter, bij monde van LAÏNÉ, dat het gemachtigd was het amendement der jury, als zoodanig, te wraken ³⁾. Bij de behandeling der artikelen werden daarop de amendementen betreffende de vervolging vóór de uitgave, en aangaande de qualificatie van het nederleggen der exemplaren, het laatste na hevigen tegenstand van het ministerie, aangenomen ⁴⁾. Het amendement der jury, dat reeds bij de algemeene beraadslagingen door ROYER-COLLARD, CAMILLE JORDAN en anderen was vooropgebracht, welke houding van den eerste den minister LAÏNÉ had verwonderd ⁵⁾, gaf vervolgens aan ROYER-COLLARD aanleiding tot het uitspreken der merkwaardige reeds in ons eerste hoofdstuk aangehaalde rede ⁶⁾, waarin hij de vraag beantwoordde, wat volgens de Charte het amendement was. Hij noemde het, als zoodanig, „une condition d'adoption ou une adoption conditionnelle.” „Il est trop clair”, zeide hij, „que la Chambre pourrait faire dépendre ses votes de conditions excessives, injustes, tyran-

¹⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 251.

²⁾ t. a. p. bl. 265.

³⁾ t. a. p. bl. 266.

⁴⁾ Zie meer uitvoerig t. a. p. bl. 269—271.

⁵⁾ Zie t. a. p. bl. 266.

⁶⁾ Zie DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, I, bl. 355—361.

niques; et c'est une faute grave." „Mais," zoo ging hij voort, „serait-ce une faute moins grave de laisser dépérir un droit si précieux et si considérable? Pour ne pas usurper, il n'est pas nécessaire d'abdiquer 1)." De uitdrukking zelve van „condition" achten wij onjuist; zij huldigt het denkbeeld, alsof regering en vertegenwoordiging bij de zamenstelling der wetten tegenover elkander zouden staan. In enkele gevallen zoude zij wellicht, ook naar het Engelsche recht, bij het budget kunnen gelden. Het doel van ROYER-COLLARD was echter, het uitsluitende initiatief der Kroon zooveel mogelijk met eene meer vrije uitoefening van het recht van amendement te vereenigen. Hij hield overigens in deze rede nog staande, dat men alzoo het karakter van het ontwerp niet vermocht te veranderen. Wat de goedkeuring des Konings betrof, zeide hij: „quand la délibération de la Chambre sera terminée, alors commencera la délibération royale, régulatrice suprême, et arbitre souveraine. Il est de la dignité de la Chambre d'ignorer en ce moment quel en sera le résultat 2)." COURVOISIER daarentegen bestreed het amendement op grond van het koninklijk initiatief; en LAÏNÉ verklaarde, dat hij zich met hetgeen ROYER-COLLARD in het midden gebracht had, niet kon vereenigen. Hij verzette zich voorts nogmaals tegen het amendement, vooral omdat het artikel 57 der Charte „Toute justice émane du roi" daardoor, naar zijne meening, aangerand werd 3), als wordende door het amendement een be-

1) t. a. p. bl. 357; vgl. DUVERGIER DE HAURANNE, bl. 271.

2) t. a. p. bl. 360.

3) DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 272; vgl. bl. 267. — Art. 65 der Charte bepaalde: „L'institution des jurés est conservée. Les changemens qu'une plus longue expérience ferait juger nécessaires, ne peuvent être effectués que par une loi." Op het bewijs, hiernit tegen het amendement

langrijk gedeelte der rechtspleging aan den koninklijken invloed onttrokken 1). Men ziet dus; evenals bij de ontwerpen der verkiezingen in de zitting van 1815—1816, waren hier behalve het uitsluitend initiatief, ook andere prerogatieven der Kroon in het spel. Het ministerie behield de overhand en de Kamer nam op het artikel de „question préalable” aan 2).

De regering wenschte echter de door de Afgevaardigden afgewezen gelijkstelling van het inleveren van exemplaren met uitgave, door de Pairs hersteld te zien. Bij het aanbieden van het ontwerp aan de laatste plaatste zij, terwijl zij aan de overige amendementen hare goedkeuring verleende, nu alleen dit amendement in eene afzonderlijke kolom; zoowel DE PASTORET in zijn rapport, als CHATEAUBRIAND bij de beraadslaging, keurden opnieuw deze handelwijze af 3). BOISSY-D'ANGLAS en de hertog DE BROGLIE spraken, evenals CHATEAUBRIAND, in den zin van het door de andere Kamer aangenomene amendement; dit bleef dan ook bij de stemming gehandhaafd. De Kamer nam voorts een amendement aan, dat bij de Afgevaardigden schipbreuk had geleden, daartoe strekkende, om ook geschriften, die de godsdienst aanrandden, strafbaar te verklaren. Daar evenwel de regering na de zoo even vermelde be-

geput, antwoordde echter ROYER-COLLARD; „L'opposition qu'on prétend établir entre une loi et un amendement est chimérique; c'est l'intention de l'amendement de prendre place dans les lois et de participer à leur caractère.” DE BABANTE, I, bl. 358.

1) Vgl het gevoelen van STAHL hieromtrent bij EVERTSEN DE JONGE, Tweede bijdrage over de zoogenoemde „délits de la presse,” 1855, bl. 151.

2) BENJAMIN CONSTANT, Annales, Session 1817—1818, zegt: „la question du jury a été perdue par une espèce de hasard.” Cours de politique, IV, 1820, 1^{ste} ged., bl. 181.

3) Zie DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 275.

slissing het ontwerp niet verlangde te zien aangenomen, voegden zich bij de eind-stemming de ministeriëel-gezinden bij hen, die het geheel afkeurden, en eene verwerping met groote meerderheid volgde ¹⁾.

Bij het ontwerp der militie-wet (loi de recrutement), in deze zelfde zitting, zien wij een gewichtig amendement, inhoudende, dat de sterkte van het leger jaarlijks bij de wet zou worden bepaald, door DE CHAUVELIN en CAMILLE JORDAN aangeprezen, mede door ROYER-COLLARD ondersteund ²⁾. Het werd echter verworpen ³⁾. Op de amendementen der commissie, ter vervanging van de artikelen, die bevordering naar dienstjaren voor sommige rangen als vasten regel aanwezen, werd de „question préalable” aangenomen ⁴⁾. Het ontwerp ging in hoofdzaak door, zoowel in de Kamer der Afgevaardigden als daarna in die der Pairs, na de verwerping ook hier van belangrijke amendementen ⁵⁾.

Daar de verkiezingen, na het sluiten der zitting, opnieuw het liberale element in de Kamer versterkt hadden ⁶⁾, maakte het ministerie van den hertog DE RICHELIEU voor het ministerie DESSOLES plaats, waarvan DECAZES deel bleef uitmaken en waarin DE SERRE als groot zegelbewaarder optrad. Den laatsten zien wij daarop, als minister, aan de Kamer de vrije uitoefening van het recht van amendement laten; alleen de verhooging van het budget wordt, zooals wij later zullen opmerken, door hem ontraden. Ook ROYER-COLLARD brengt

¹⁾ t. a. p. bl. 277.

²⁾ t. a. p. bl. 295—298, en DE BARANTE, I, bl. 370—385.

³⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 310.

⁴⁾ t. a. p. bl. 312 en 313.

⁵⁾ t. a. p. bl. 320 en 321.

⁶⁾ Vgl. BENJAMIN CONSTANT, des élections de 1818, Cours de politique III, 1819, 2^{de} ged., bl. 53.

het uitsluitend initiatief der Kroon ten deze niet meer op den voorgrond. DUVERGIER DE HAURANNE zegt van de zitting 1818—1819: „la vieille théorie ministérielle, sur le droit d'amendement avait été abandonnée par ceux-là même qui l'avaient inventée 1).”

De ontwerpen over de drukpers, den 22^{sten} Maart (1819) door het nieuwe ministerie ingediend, en onder medewerking ook van DE BARANTE, GUIZOT en den hertog DE BROGLIE zamengesteld, waren van gewicht 2). Hierbij werden geen eigenlijke drukpersdelicten aangenomen; de gewone misdrijven, zoover zij door middel der pers bedreven worden, werden hierin behandeld; bij diffamatie (dit was de nieuwe en meer met het spraakgebruik overeenkomstige uitdrukking, die tot het juridische begrip van laster werd gobezigd) werd het bewijs tegenover ambtenaren, in zaken van hunne ambtsbediening, toegelaten; in plaats van censuur der dagbladen, werd eene verantwoordelijkheid van twee drakkers of eigenaars en zekerheidstelling als vereischte voorgeschreven; en bij diffamatie de rechtspleging der jury voorgedragen 3). Verschillende amendementen kwamen hierbij ter sprake. Onder deze was het amendement van LAÏNÉ op het eerste ontwerp (de strafbepalingen inhoudende), hetwelk strekte om de aantasting der godsdienst strafbaar te verklaren, en dus werkelijk afwijking van het beginsel van het ontwerp inhield; het amendement werd verworpen, ofschoon de minister geen bezwaar zag, dat in de bepaling, die het aantasten der „morale publique” verbood, hieraan „et religieuse” werd toegevoegd 4).

1) DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 131.

2) Vgl. GUIZOT, Mémoires, I, bl. 175—180.

3) DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 69—72; vgl. EVERTSEN DE JONGE, t. a. p. bl. 22, 306 en volg.

4) t. a. p. bl. 83—85.

Bij het tweede ontwerp, over de rechtspleging handelende, werd, in zake der jury, het gewichtige amendement van DUVERGIER DE HAURANNE aangenomen, waarbij de kennisneming der gewone misdrijven aan de rechtbanken, die der staatsmisdrijven aan de jury, zoowel voor diffamatie als belediging, werd opgedragen ¹⁾. Het derde ontwerp, dat de gemelde bepalingen voor de dagbladen inhield, werd niet dan na heftigen tegenstand, aangenomen ²⁾. Ook bij de Pairs werd het amendement betreffende de aanranding der godsdienst voorgesteld, nl. door den hertog DE FITZ-JAMES, ook daar evenwel met denzelfden uitslag ³⁾. — Bij deze discussies was BENJAMIN CONSTANT, ook door het voordragen van amendementen, de verdediger der drukpers-vrijheid. Wellicht ging hij in enkele zaken te ver ⁴⁾, daar alle belemmerende bepalingen niet op eens konden afgeschaft worden, en de ontwerpen, in liberalen geest zamengesteld, werkelijk aan eene groote behoefte voldeden. „Le peu qui en est resté,” zegt DUVERGIER DE HAURANNE, „fait encore notre force.”

Meer grond was er aanwezig voor zijne houding in het volgende zittingjaar (1819—1820), toen, na den moord van den hertog DE BERRY, en bij het optreden van het ministerie DE SERRE — DE RICHELIEU, de buitengewone ontwerpen (lois d'exception) in de Kamers werden behandeld. Ook ROYER-COLLARD verzette zich thans tegen deze, en zeide: „Les lois d'exception sont des emprunts usuraires qui ruinent le pouvoir, alors même qu'ils semblent l'enrichir ⁵⁾.” De wijze van bestrijding echter verschilde; terwijl

1) t. a. p. bl. 96.

2) t. a. p. bl. 102—107.

3) t. a. p. bl. 110.

4) Vgl. t. a. p. bl. 107 en GUIZOT, Mémoires, bl. 179.

5) DE BARANTE, II, bl. 7.

ROYER-COLLARD bij het ontwerp, dat een toezicht op de dagbladen voor vijf jaar invoerde, en eerst in de kamer der Pairs behandeld was ¹⁾, het amendement ondersteunde, om den termijn in één jaar te veranderen, stelde BENJAMIN CONSTANT, in vereeniging met MANUEL en de zijnen, verschillende verzachtende amendementen voor, om op deze wijze zijne bezwaren breedvoerig tegen het stelsel zelf der wet te ontwikkelen ²⁾; toen men aanvoerde, dat hij daardoor de discussies ophield, ontkende hij dit niet, maar verdedigde zijne houding, met deze woorden: „Il est bien naturel que nous cherchions à retarder, le plus possible le moment, où des mesures que nous regardons comme funestes, seront mises à exécution; mais ce motif n'est pas le seul et nos amendements ont encore l'avantage de nous faire pénétrer dans le labyrinthe du système dont on se flattait de ne nous offrir que les contours extérieurs. Le rejet de chacun de nos amendements est une révélation pour nous et pour la France.” „Une longue et triste expérience,” voegde hij er bij, „nous apprend que, lorsque les gouvernements prennent la route de l'arbitraire, ils ne s'arrêtent plus ³⁾.” Moge dergelijke handelwijze alzoo in buitengewone omstandigheden, zooals hier, hare verdediging kunnen vinden, de gevallen zullen, zocals wij boven ⁴⁾ reeds opmerkten, slechts zelden voorkomen. — De amendementen werden alle verworpen en het ontwerp aangenomen.

Evenzoo bij het andere ontwerp, hetwelk verlenging der wet van 12 Februarij 1817 „sur la liberté individuelle” inhield, gaven de amendementen, door den generaal FOY, BEN-

1) Zie DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 374 en 411—418.

2) t. a. p. bl. 467—472.

3) t. a. p. bl. 471.

4) Vgl. boven, bl. 15.

JAMIN CONSTANT en anderen voorgesteld, aan deze gelegenheid, naar de uitdrukking van DUVERGIER DE HAURANNE, „de faire ressortir tout ce qu'il y a d'injuste et de rigoureux dans les détentions arbitraires.” Na de verwerping echter van de amendementen op art. 1 was de aanneming der overige hopeloos of wel onmogelijk. De strijd werd intusschen voortgezet; en ook hier kunnen wij de opmerking niet weêrhouden, dat slechts in enkele gevallen, een zoodanig vasthouden der amendementen, nadat reeds min of meer eene afkeurende beslissing gevallen is, naar onze meening, te billijken is. Dat men, zoo men het hoofddenkbeeld van een ontwerp afkeurt, amendementen, die van het beginsel afwijken, daar tegenover stelt, achten wij in onderscheidene gevallen hoogst nuttig. Heeft echter de vergadering eenmaal in anderen zin beslist, dan behoort de economie van het ontwerp, naar wij meenen, niet in gevaar te worden gebracht. — Het ontwerp werd overigens, na het doorgaan van een enkel amendement der commissie, na hevige discussies, in zijn geheel goedgekeurd ¹⁾.

Wat deze zitting echter voor ons onderwerp bijzonder belangrijk maakt, is de behandeling der kieswet, die het ministerie om het behoudende element in de vertegenwoordiging te versterken, ter vervanging der wet van 5 Februarij 1817 had voorgedragen. Te gelijk met de twee vorenstaande ontwerpen was eene voordracht hiertoe ingediend, die echter den 17^{den} April (1820) door eene nieuwe was vervangen. De regering stelde twee soorten van kies-vergaderingen voor, voor de arrondissementen en voor de departementen; de eerste zouden uit de voor 300 franken belasten zijn zamengesteld, en slechts kandidaten, de laatste, uit de hoogst aangeslagenen bestaan-

1) t. a. p.-bl. 436—443.

de, de Afgevaardigden zelve voor de Kamer verkiesen 1). Op art. 1 (dat enkel bepaalde, dat er kiesvergaderingen voor de arrondissementen en de departementen zouden zijn) kwam een amendement van CAMILLE JORDAN aan de orde, om de rechtstreeksche verkiesingen te behouden, de departementen voorts in zooveel deelen te splitsen als zij Afgevaardigden te benoemen hadden, en aan elk dezer deelen de verkiesing van één' afgevaardigde op te dragen; een amendement van DELAUNAY, eveneens de rechtstreeksche verkiesingen handhavende, hield in, dat de kiezers der departementen in twee gelijke deelen, de meer belasten en de minder belasten, zouden gescheiden worden; ieder dezer deelen zoude een gelijk getal Afgevaardigden benoemen 2). De voorzitter RAVEZ wenschte den voorrang aan het regeringsartikel te zien toegekend; men besloot echter eerst de toelichting van het amendement CAMILLE JORDAN te hooren, en later, dat ook de stemming hierover, naar de gebruikelijke wijze, vooraf zou geschieden 3). Tegen het amendement werd daarop het verwijt van aantasting van het koninklijk prerogatief opnieuw te berde gebracht. DE SERRE, die, tijdens de indiening van het veranderde ontwerp, om redenen van gezondheid, afwezig was geweest, bestreed mede het amendement, ofschoon niet om de aangevoerde reden; onverholen echter sprak hij zijne voorliefde voor de rechtstreeksche verkiesingen uit en noodigde de Kamer uit, om bij de vol-

1) Zie t. a. p. bl. 490, en DE BARANTE, II, bl. 14. — Vgl. het amendement op het ontwerp van 1816, boven, bl. 147.

2) Wij volgen hier DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 539. DE BARANTE, bl. 48, zegt: dat het amendement DELAUNAY inhield: het aanbieden van candidaten door de ééne helft der kiezers, de benoeming hieruit der Afgevaardigden door de andere helft; dus meer met het regerings-ontwerp overeenkomende.

3) t. a. p. bl. 539 en 542.

gende artikelen, zoo zij wilde, het ontwerp meer in den geest van het eerst aangeboden ontwerp te veranderen, en voorts door vermeerdering van het getal Afgevaardigden, de bezwaren tegen de wet van 5 Februarij 1817 op te heffen ¹⁾). Het amendement werd, na hevige spanning, met eene meerderheid van 10 stemmen verworpen. De afstemming van het amendement DELAUNAY volgde daarna den volgenden dag (2 Junij) eenparig. DESROUSSEAUX droeg vervolgens een amendement voor, om de één rechtstreeksche verkiezing in het departement te behouden, maar de stemmingen over de arrondissementshoofdplaatsen te verdeelen; thans voegde zich echter ook DE SERRE bij LAÏNÉ en PASQUIER, om het amendement, als inbreuk makende op het uitsluitende initiatief der Kroon, te wraken. Waarom deze aanmerking meer bij het amendement DESROUSSEAUX dan bij het amendement CAMILLE JORDAN op den voorgrond gebracht werd, is ons niet duidelijk; beide weken evenzeer van het ahangige ontwerp af, en het verschil tusschen deze was in betrekking tot het regeringsontwerp uiterst gering; maar waarschijnlijk zullen andere redenen hiertoe aanleiding hebben gegeven. Het amendement, als zoodanig, werd zoodoewel door COURVOISIER en MANUEL, als door BENJAMIN CONSTANT, DE SAINTE-AULAIRE en met name door ROYER COLLARD gehandhaafd. Toen men aan den laatste zijne woorden bij de begrootingsdiscussie van 1815 herinnerde ²⁾, antwoordde hij, dat zelfs dit niet tegen hem kon worden aangevoerd, want, dat hij zich toen nog geenszins voor het buiten beraadslaging houden, zooals men thans wilde, had verklaard ³⁾. „Ce débat préjudiciel,” zegt DUVERGIER DE

1) t. a. p. bl. 542—544.

2) Vgl. boven bl. 142.

3) DE BARANTE, II, bl. 54.

HAURANNE, „se prolongea, pendant plusieurs heures, au milieu de la plus grande confusion et plusieurs fois le président essaya, sans succès, de consulter la chambre 1).” De ministers eischten, dat het artikel der regering althans het eerst in stemming zoude komen, maar ROYER-COLLARD achtte dit zoodanig in strijd met de rechten en precedenten der Kamer, dat hij hierop de „question préalable” voorstelde 2). „Rien ne doit empêcher la discussion,” zeide hij; „vous exerceriez le despotisme, si vous refusiez d'examiner ce qui peut être juste et raisonnable 3).” De „question préalable” werd echter verworpen. Den volgenden dag zoude men dus de discussie over de vraag van prioriteit voortzetten: toen kwam men echter tot de schikking, om het amendement en het regeringsartikel althans te gelijk te behandelen. BENJAMIN CONSTANT prees nader het amendement aan, en waarschuwde de Kamer tegen de treurige en alle ontwikkeling doodende gevolgen, die uit de aanneming van het regeringsontwerp zouden voortvloeyen; het artikel der regering werd daarop het eerst in stemming gebracht 4), en niettemin aangenomen, ofschoon slechts met 130 tegen 125 stemmen. COURVOISIER stelde later, als amendement, voor, om, naar het denkbeeld van DE SERRE, het getal afgevaardigden te vermeerderen, rechtstreeksche verkiezingen te behouden, en twee vijfde der keuzen alsdan aan de collèges de departement op te dragen. Vooraf

1) DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 549.

2) Vgl. art. 29 van het Reglement van 25 Junij 1814; FAILLET, t. a. p. bl. 1234.

3) DE BARANTE, II, bl. 55.

4) In Engeland gaan, naar wij boven, bl. 59, gezien hebben, bij de behandeling in generaal-comité, de oorspronkelijke artikelen vóór de afwijkende amendementen.

vroeg hij, of men ook zijn amendement, als inbreuk makende op het koninklijk initiatief wilde aanmerken, waarop DE SERRE antwoordde, dat hij gaarne de ontwikkeling hiervan wilde hooren 1). Toen echter later COURVOISIER als zijne bedoeling had te kennen gegeven, dat de kiezers der departementsvergaderingen (de meest belasten alzoo) niet in de arrondissementsvergaderingen zouden stemmen, verklaarde DE SERRE, dat de regering zich met het amendement niet kon vereenigen 2). Het amendement, daarop door COURVOISIER ingetrokken, werd aanstonds daarna door BOIN 3) met de verlangde bijvoeging, de „double vote”, voorgesteld. De generaal ROY trachtte het laatste te doen wegvallen, maar zonder gunstigen uitslag, en het amendement werd met goedkeuring van het ministerie en onder medewerking ook der behoudende partij, aangenomen 4). Aan de toenmalige kiezers bleef alzoo de keuze van 258 leden in de Kamer der Gedeputeerden verzekerd; aan de hoogst aangeslagenen werd de benoeming van 172, om daaraan toe te voegen, opgedragen. Men was bij amendement nagenoeg tot het ontwerp, zooals het oorspronkelijk tusschen DE SERRE en DECAZES beraamd was, teruggekeerd 5).

Het ontwerp werd, na langdurige en hevige discussies 6), aangenomen, en vervolgens door de Pairs, na verwerping van belangrijke amendementen van den hertog DE BROGLIE EN DE BARANTE 7), onveranderd goedgekeurd.

1) DE BARANTE, II, bl. 59.

2) t. a. p. bl. 61 en DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 561.

3) Vgl. boven, bl. 129.

4) DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 563.

5) Zie t. a. p. bl. 571 en 259—262.

6) Vgl. GUIZOT, Mémoires, I, bl. 227.

7) t. a. p. bl. 226.

Wij hebben de meest in het oog springende gevallen uit het tijdvak van 1815—1820 verzameld, om een overzicht te geven van den strijd, bijzonder in die jaren, over de toepassing van het recht van amendement onder de Charte van 1814 gevoerd. Meermalen hebben wij eene beperkte opvatting van dat recht zien verdedigen, maar tevens gezien, dat dit enkel zijnen grond had in het nitsluitende initiatief der Kroon. In de zitting van 1818—1819, waarin het vrijzinnige element de bovenhand had, treedt deze opvatting op den achtergrond; terwijl in het algemeen de in wetenschap en practijk van het staatsrecht meest gezag hebbende mannen, zooals BENJAMIN CONSTANT ¹⁾, ROYER-COLLARD, CHATEAUBRIAND, de hertog DE BROGLIE, zelfs onder de bestaande Charte de algemeene toepassing van het recht van amendement handhaven. Merkwaardig is in dit opzicht de houding van ROYER-COLLARD. Krachtig aan de zaak des Konings gehecht, meent hij in den beginne in het voorstellen van 's Konings naam bij de beraadslagingen en in het handhaven van diens uitsluitend initiatief, hooge waarde te moeten toekennen. Maar allengs inziende, dat dit noch met de koninklijke waardigheid, noch met eene betamelijke vrijheid van beraadslaging overeen te brengen was, komt hij alleens hiervan terug. Nog zoekt hij een' middenweg en noemt het amendement „une condition”, totdat hij in 1820, bij het ontwerp der verkiezingen, zich op ondubbelzinnige wijze schaaft aan de zijde van hen, die eene

1) Ook bij PAILLIET (*droit public français*, bl. 975) vinden wij de boven (bl. 21) vermelde uitlegging, volgens BENJAMIN CONSTANT, van „le Roi propose la loi” terug. PAILLIET zegt: „Par ses propositions elle (l'initiative royale) commande l'objet des délibérations des Chambres.”

geheel vrije opvatting van het recht van amendement, ook onder de bestaande Chartre, zijn toegedaan.

Wat na het zittingjaar van 1819—1820 is voorgevallen, is bekend. — De regering, steun zoekende bij de behoudende partij, verwijderde CAMILLE JORDAN, ROYER-COLLARD, GUIZOT en DE BARANTE uit den staatsraad, waarin zij tot dus verre zitting hadden gehad. Op het einde van 1821 trad zelfs het ministerie DE VILLÈLE op, hetwelk, daar de verkiezingen in 1827, na ontbinding der Kamer, in liberalen geest waren uitgevallen, voor het ministerie MARTIGNAC plaats maakte; dit laatste werd in 1829 door DE POLIGNAC en de zijnen vervangen.

Voor de toepassing van het recht van amendement na 1820, springt in het oog de beraadslaging over het drukpers-ontwerp van 1821, hetwelk oorspronkelijk door DE SERRE ingediend, later door het ministerie DE VILLÈLE gehandhaafd werd, waarbij nieuwe persdelicten werden aangenomen, nieuwe straffen vastgesteld en minder waarborgen aan de beschuldigten werden verleend ¹⁾. De commissie, die het ontwerp onderzocht had, stelde als uitbreidende amendementen voor, dat de bepaling omtrent de misdrijven, evenals de straffen zelve, zwaarder zou gemaakt worden en de jury, voor dit onderwerp, zou vervallen. Zij, die het ontwerp aanvielen, zooals ROYER-COLLARD, BENJAMIN CONSTANT en ÉTIENNE, bestreden met nog meer kracht de amendementen. BENJAMIN CONSTANT stelde een verzachtend amendement voor; ook dit echter werd door ROYER-COLLARD afgekeurd; „il ne sera,” zeide hij, „qu' une concession à un mauvais principe auquel il n'en faut faire aucune ²⁾.” — De amendementen

¹⁾ DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, II, bl. 128.

²⁾ t. a. p. bl. 143. — Vgl. EVERTSEN DE JONGE, tweede bijdrage, bl. 30.

der commissie gingen door en het ontwerp werd daarna in zijn geheel goedgekeurd.

Afwijkende amendementen zien wij overigens onder het ministerie DE VILLÈLE van zelve minder aangenomen, omdat dit kabinet meer op eene doorgaande meerderheid in de Kamers kon rekenen ¹⁾).

De aftreding van het ministerie MARTIGNAC, hare aanleiding vindende in de amendementen op de voorgestelde „loi départementale”, is van te veel gewicht, om niet nog met een enkel woord te worden vermeld. Koning KAREL X had met weêrzin aan DE VILLÈLE ontslag verleend; hij meende voorts, dat in de zitting van 1828 MARTIGNAC en zijne ambtgenooten te veel hadden toegegeven, en wilde, bij het begin der zitting van 1829, dat de ministers aan de Kamer geen invloed op wetgeving en leiding der staatszaken meer zouden gunnen ²⁾. Het ministerie diende daarop ontwerpen in ter regeling der departementale en gemeentelijke aangelegenheden, maar had, op verlangen des Konings, geenszins, zooals veelal anders plaats had, hierover vooraf ³⁾ met leden der Kamer geraadpleegd. Schoon nu de ontwerpen overigens uitmuntende bepalingen bevatten, was er tegen de wijze, waarop de verkiezingen voor die onderwerpen geregeld werden, groot bezwaar. Ook ROYER-COLLARD, thans voorzitter der Kamer, zeide: „Il est impossible d'adopter

¹⁾ DE BARANTE zegt echter van DE VILLÈLE (zie II, bl. 240—242): „habile administrateur, il n'était pas un homme d'état.” Vgl. GUIZOT (t. a. p. bl. 271): „il était ministre à la merci de ses partisans.”

²⁾ Zie DE BARANTE, II, bl. 377.

³⁾ Bij de voorafgaande overwegingen — zegt DE BARANTE — „on eut soin, de n'appeler aucun de ceux que leurs opinions ou leurs relations habituelles semblaient rallier au centre gauche. On évitait, même en conversation amicale, de leur parler sur ce sujet, afin qu' aucune discussion ne précédât la présentation de la loi.” t. a. p. bl. 387. — Vgl. ons eerste hoofdstuk, bl. 8.

ce système d'élection 1).” De ministers wenschten in het ontwerp verandering te brengen, maar de Koning weigerde dit toe te staan 2). Bij de beraadslagingen alzoo, die het eerst over de „loi départementale” plaats hadden, verklaarde MARTIGNAC: „Nous ne pourrions jamais conseiller au Roi d'adopter un projet qui serait autre que nous avons proposé 3).” tegenover welke woorden DUPIN met kracht de rechten der Kamer verdedigde 4). De amendementen der commissie op dit ontwerp (SEBASTIANI was rapporteur) waren meer dan die op het andere ontwerp van gewicht; de commissie stelde voor, de „conseils d'arrondissement” te doen vervallen en dus het geheele eerste hoofdstuk van het ontwerp weg te laten. Op art. 1 kwam alzoo, als amendement, in stemming: „Les conseils d'arrondissement sont supprimés 5).” Dit werd aangenomen. — Een half uur daarna (zitting van 8 April 1829) werden de ontwerpen, beide der „loi départementale” en der „loi communale” ingetrokken. De Koning nam uit de aanneming van het amendement eene aanleiding, om, zooals zijne begeerte was, het ministerie te verwijderen; en na de sluiting van het zittingjaar, op den 31^{sten} Julij, ruimde het binnen weinige dagen zijne plaats aan het ministerie DE POLIGNAC in 6).

Gaan wij de toepassing van het recht van amendement bij financie-zaken na, zoo vinden wij ook na de zitting van

1) t. a. p. bl. 391.

2) t. a. p. bl. 392.

3) t. a. p. bl. 394.

4) Zie Mémoires de M. DUPIN, II, bl. 73—75.

5) t. a. p. bl. 76.

6) t. a. p. bl. 112. — Vgl. GUIZOT, Mémoires, bl. 339 en volg.

1815 veelal de beginselen ten deze van het Engelsche recht gehuldigd. In de Kamer van 1816 werden, evenals in de voorgaande, op de voorgestelde uitgaven enkel verminderende amendementen en besluiten, die de uitgaven moesten regelen, door de commissie voorgedragen ¹⁾. Bij de begrooting van het volgende jaar droeg de commissie voor, dat de rekenwet in het vervolg van de begrooting zou worden afgescheiden. Dit belangrijke amendement, waarin de hertog DE RICHELIEU eerst niet kon treden, maar dat, na eene kleine wijziging, daarin door ROYER-COLLARD gebracht, ook de goedkeuring der regering erlangde, werd daarop aangenomen, ofschoon COURVOISIER, van wien DUVERGIER DE HAURANNE zegt, „que son imagination mobile entraînaît tantôt d'un côté, tantôt de l'autre,” het wegens aantasting van het koninklijk prerogatief bestreed ²⁾. Hoewel bij de begrooting, die daarna in de zitting van 1818—1819 behandeld werd, de amendementen zich grootendeels tot vermindering der voorgestelde posten bepaalden ³⁾, werden er ook sommige verhoogingen voorgesteld. Hierbij kwam allereerst de vraag ter sprake, of de Kamer in het algemeen het recht had, de gelden tot een bepaald doeleinde te bestemmen, hetgeen door COURVOISIER ontkend werd. Nog eenige dagen geleden echter had BENJAMIN CONSTANT het recht, dat hiermede ten naauwste verbonden is, om de hoofdstukken of artikelen der begrooting te specialiseren, tegen BELLART verdedigd ⁴⁾. DE SERRE, die daarbij tusschen hen beide in gestaan had, plaatste zich dan ook niet op

¹⁾ DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 105.

²⁾ t. a. p. bl. 345—348. — Vgl. boven, bl. 151 en 159.

³⁾ t. a. p. V, bl. 143—152.

⁴⁾ ibidem, bl. 145.

het standpunt van COURVOISIER, maar wees op het gevaarlijke, om door verhooging of toevoeging van uitgaven, de regering op een' weg te brengen, dien zij niet verlangde. „Quand le principe de l'initiative royale ne s'y opposerait pas, le bon sens et la droite raison s'y opposeraient.” En hij wees op het voorbeeld van Engeland, waar zoo iets niet geoorloofd is ¹⁾. Ofschoon wij meenen, dat in het algemeen het beginsel, om bij amendement geen verhooging in de begrooting aan te brengen, groote aanbeveling verdient, moest echter in het geval, dat tot deze discussie aanleiding gaf, het amendement worden gebillijkt, omdat het de uitvoering betrof eener wet, door den Koning vóór zijne ontvluchting naar Gent bekrachtigd, waarbij aan de vroeger met het Legioen van Eer begiftigden hunne jaarlijksche inkomsten als zoodanig verzekerd werden, en welke sommigen meenden, dat wel, anderen niet, als vervallen mocht beschouwd worden. Het amendement werd daarna verworpen ²⁾.

Toen de kwestie van het specialiseren in 1820 bij de rekenwet weder ter sprake kwam, (evenals ook de vraag van het verhoogen der uitgaven in dat jaar opnieuw behandeld werd ³⁾), en DE CHAUVELIN, na langdurige wissering van denkbeelden, bij wijze van amendement, voorstelde, dat de ministers aan de sommen voor de hoofdstukken der verschillende begrootingen gebonden zouden zijn, en dus het specialiseren zich wettig tot die hoofdstukken zoude uitstrekken, verzocht het ministerie, dat de beslissing hierover tot de behandeling van de begrooting van uitgaven zou worden uitgesteld. Toen werd er opnieuw uitstel gevraagd

¹⁾ t. a. p. V, bl. 152.

²⁾ t. a. p. bl. 153.

³⁾ t. a. p. bl. 488.

en eene beslissing bleef achterwege ¹⁾. ROYER-COLLARD verdedigde nader in de Kamer van 1821, het specialisoren der uitgaven, in dien zin, dat dit zoowel de sommen, als de daaraan te geven bestemming in zich zoude sluiten, waarmede zich de minister DE VILLELE echter niet kon vereenigen ²⁾.

Wat de ontwerpen der middelen aangaat, reeds in de Kamer van 1815 hebben wij gezien, dat hierin gewichtige veranderingen werden aangebracht. Hetzelfde had ook daarna, hetzij dan wegens vermindering der uitgaven, hetzij om andere redenen menigmaal plaats. Zoo werden in de zitting van 1818—1819 belangrijke amendementen op voorstel van ROY, later minister van financiën, ofschoon deze slechts rapporteur der uitgaven en niet der inkomsten was, aangenomen ³⁾.

In deze zelfde zitting trekken, voor financiëele aangelegenheden, de aandacht de amendementen, door ROY, als rapporteur, op de thans afzonderlijk aangeboden rekenwet ⁴⁾ voorgedragen. „Le rapport,” zegt DUVERGIER DE HAUBANNE, „changeait de fond et comble le projet du gouvernement ⁵⁾.” De amendementen, hoogst belangrijk van inhoud, vormden een' geheel nieuwen titel en werden grotendeels aangenomen. De rapporteur in de Kamer der Pairs GARNIER maakte hierop aanmerking, maar beval toch de aanneming van deze aan; en verschillende sprekers alhier ⁶⁾

¹⁾ t. a. p. bl. 487.

²⁾ DE BARANTE, II, bl. 148—158.

³⁾ Zie DUVERGIER DE HAUBANNE V, bl. 166. — REUGNOT was de rapporteur voor de inkomsten.

⁴⁾ Vgl. boven, bl. 166.

⁵⁾ t. a. p. bl. 125.

⁶⁾ BARBÉ-MARBOIS, DE LÉVIS, DARU en DE BRISSAC.

meenden daarentegen, dat het recht meer in het bijzonder van de Afgevaardigden, van toe te zien op de uitgaven en geldmiddelen ook zoodanige handelwijze allezins moest billijken. De amendementen droegen overigens ook hier de goedkeuring der leden weg, en het ontwerp werd alzoo aangenomen ¹⁾).

Ofschoon naar de Charte het recht van de Kamer der Pairs, om ook in financiëele ontwerpen verandering voor te dragen, niet kon betwist worden, begreep deze nogtans hiervan zoo min mogelijk gebruik te moeten maken. DUPIN verhaalt echter in zijne Mémoires een voorbeeld van verandering, in de zitting van 1829 voorgesteld. De commissie in de Kamer der Afgevaardigden had eene uitgave voor eene nieuwe eetzaal aan het ministerie van justitie, van bijna 245,000 franken, die onder het ministerie DE VILLÈLE zonder voorafgaande wet, en zelfs zonder machtiging des Konings (zooals de wet van 25 Maart 1817 voor buitengewone gevallen voorschreef) bevolen was, goedgekeurd met de bijvoeging: „Ce crédit est accordé sauf liquidation et à charge par le ministre des finances d'exercer telle action en indemnité qu'il appartiendra contre le ministre qui a ordonné la dépense sans crédit préalable.” Op voorstel van DUPIN had de Kamer, om in dezen een' bepaalden weg aan te wijzen, de woorden na „finances” veranderd in „d'exercer devant les tribunaux une action en indemnité contre l'ancien ministre qui a ordonné” enz. De Kamer der Pairs wenschte niet zoo ver te gaan en stelde de oorspronkelijke redactie hiervoor in de plaats. Deze verandering werd echter daarna door de Afgevaardigden met groote meerderheid verworpen.

¹⁾ t. a. p. bl. 131.

DUPIN, de hieromtrent in Engeland bestaande gewoonten vermeldende, zegt: „Ainsi nous avons fait, en rejetant l'article des pairs sans discussion, mais poliment et sans désobligance 1).”

Van amendementen, door de Pairs op andere ontwerpen, die eerst bij de Afgevaardigden behandeld waren, aangenomen, hebben wij de voorbeelden reeds aangetroffen 2).

Wij hebben bij de Charte van 1814 in het algemeen meer de historie van de toepassing van het recht van amendement moeten behandelen; bij die van 1830 wenschen wij meer de stellige regelen en gewoonten, die voor de behandeling der ontwerpen, in betrekking tot dit recht, hebben gegolden, te bespreken.

Onder de Constitutie, in 1830 tot stand gekomen, kon er tegen de ruime opvatting van het recht van amendement geen bezwaar meer zijn 3). Art. 15 hield in:

1) Mémoires de M. DUPIN, II, bl. 82—85.

2) Vgl. boven bl. 130 en 152 en CHATEAUBRIAND, Discours politiques, Oeuvres, XXIV, 1827, o. a. bl. 181.

3) „La charte de 1830” — zeiden VALETTE en SAINT-MARCY (Traité de la confection des lois, 1839, bl. 77) — „a anéanti l'art. 46 de la Charte de 1814, qui s'élevait comme une barrière contre le libre exercice du droit d'amendement. Or, quand l'initiative royale s'est produite par un projet, cet acte est soumis au libre contrôle des chambres, qui peuvent le modifier, le corriger, l'amender. Dans ces changements l'initiative parlementaire se substitue à l'initiative royale.” Het laatste intusschen zal, naar wij meenen, als uiterste moeten verstaan worden, of wel met de veronderstelling, dat aan de regering (hetgeen, naar wij zullen opmerken, in Frankrijk goenszins het geval was) genoegzaam gelegenheid wordt gelaten haren invloed bij de behandeling der ontwerpen te doen gelden. — Vgl. boven, bl. 22.

„La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des Pairs, et à la Chambre des Députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des Députés.”

Van het recht van amendement werd overigens niet uitdrukkelijk melding gemaakt; maar het vorenstaande werd genoegzaam gerekend om de zelfstandige medewerking der Vertegenwoordiging tot de wetgeving, en met het overwicht tevens den vrijen invloed van de Kamer der Afgevaardigden voor financiëele aangelegenheden te verzekeren.

Het art. 45 der Charte van 1814, waarbij aan de Chambre des Députés was opgedragen, de van regeringswege aangeboden ontwerpen vóór de behandeling in afdeelingen (bureaux) te onderzoeken, bleef als art. 39 behouden.

De Kamer der Gedeputeerden stelde spoedig daarop haar reglement vast. Wij deelen uit dit reglement, zooals het met de daarin in 1839 aangenomene veranderingen in de Annales du parlement français ¹⁾ is opgenomen, de voornaamste bepalingen, over de behandeling der wetsontwerpen, in verband met het recht van amendement, handelende, mede.

In de artt. 42 en 54 (orde van 1839) was bepaald, dat het onderzoek in de afdeelingen en het daaropvolgende rapport eener zelfstandige commissie, zooals wij dat ook onder de Charte van 1814 gezien hebben, bij alle wetsontwerpen zonder onderscheid zoude plaats hebben ²⁾. De afdeelingen zouden 9 in getal zijn ³⁾. Er waren voorts som-

¹⁾ I, 1839, bl. 16.

²⁾ Vgl. Reglement van 25 Junij 1814, art. 36, 43, 61 en 63. PAILLIET, droit public français, bl. 1235.

³⁾ Vgl. Regl. 1814, art. 56.

mige vaste door de afdeelingen benoemde commissies, ééne voor de ontwerpen, die op de gemeenten of departementen betrekking hadden, (in 1839 bijgevoegd), ééne dubbele (dus van 18 leden) voor de rekenwet, en ééne insgelijks dubbele voor de ontwerpen der uitgaven en ontvangsten vereenigd ¹⁾. Het minder wenschelijke van afzonderlijke commissies voor de uitgaven en de middelen was reeds onder de vroegere Charte gebleken, toen met name in de zitting 1818—1819 de rapporteurs ROY en BEUGNOT verslagen, geheel verschillende in strekking, hadden uitgebracht ²⁾. Het getal leden voor de commissie van uitgaven en ontvangsten, in 1830 op 36 bepaald ³⁾, werd in 1839 tot 18 verminderd.

De commissie stelde zich veelal, ook al was dit niet uitdrukkelijk in het reglement bepaald ⁴⁾, met de ministers en met de voorstellers uit de Kamer in betrekking. Nadat de door de commissie benoemde rapporteur verslag had uitgebracht, moest, volgens art. 70, dit verslag ten minste 24 uren vóór de beraadslaging, gedrukt aan de Kamer worden rondgedeeld. De beraadslaging zelve, in twee deelen gesplitst, liep alsdan eerst „sur le principe et l'ensemble” van het ontwerp, na afloop waarvan de voorzitter moest vragen, of men tot de behandeling der arti-

1) Art. 72 en 73.

2) Vgl. boven bl. 168. DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 143.

3) Zie Regl. 1830, art. 64. VALETTE et SAINT-MARSY, t. a. p. bl. 270. Volgens art. 65 was de commissie gehouden, algemeene verslagen omtrent de uitgaven en inkomsten, en afzonderlijke voor de uitgaven van ieder ministerie aan te bieden. De laatste rapporten vielen bij art. 74 van het Regl. 1839 weg. De commissie kon zich overigens naar verkiezing in verschillende afdeelingen splitsen. Vgl. Mémoires de M. DUPIN, III, bl. 397, en GUIZOT, Mémoires, III, bl. 179.

4) Zie echter art. 71, waarop wij nader terugkomen.

kelen wilde overgaan ¹⁾. Had de Kamer door zitten en opstaan (dit was de voor gewone zaken gebruikelijke stemming ²⁾) deze vraag ontkennend beantwoord, en dit bij daaropvolgende busstemming (deze was in het bijzonder voor wetsontwerpen voorgeschreven ³⁾), bevestigd, zoo was het ontwerp van zelf vervallen ⁴⁾. Besliste de Kamer echter in anderen zin, dan werd het ontwerp daarop in al zijne deelen, met de hierop voorgedragene amendementen, overwogen.

Voor de amendementen nu gold de regel, dat zij in schrift gebracht en aan den voorzitter ter hand gesteld moesten worden. Zij moesten tevens aan de commissie, die het rapport had uitgebracht, worden medegedeeld; had dit niet 24 uur vóór het voordragen van het amendement plaats gehad, dan geschiedde dit terstond, wanneer de commissie het verlangde ⁵⁾. Voorafgaande mededeeling werd dus wensche-lijk geacht, maar gold, evenals in Engeland, niet als vaste regel ⁶⁾. Er was echter dit belangrijke verschil met de Engelsche gewoonten, dat de kennisgeving alzoo niet aan de vergadering, maar aan de commissie plaats had. Geen amendement kon voorts in beraadslaging komen, wanneer het niet na de toelichting was ondersteund ⁷⁾. Werd de discussie tot den volgenden dag uitgesteld, dan zorgde de voor-

1) Deze bepaling, in 1830 (art. 48), slechts omtrent voorstellen der leden vastgesteld, werd in 1839 tot *alle* ontwerpen uitgebreid.

2) Vgl. Regl. 1814, art. 32. De „votation sommaire” van BENTHAM, *tactique*, t. a. p. bl. 429. Vgl. boven, bl. 70, noot 3.

3) De „votation distincte” (BENTHAM, t. a. p.), die echter, op deze wijze, het nadeel had van geheim te zijn.

4) Art. 43.

5) Art. 44 (nieuw, 1839).

6) Vgl. boven bl. 92.

7) Art. 46.

zitter, dat het amendement met bijvoeging van den naam van den voorsteller, gedrukt en rondgedeeld werd ¹⁾).

Na afloop van de behandeling der artikelen, kon (naar het in 1839 toegevoegde) de Kamer, zoo er amendementen waren aangenomen, opnieuw eene verwijzing tot de commissie bevelen, thans echter eenvoudig om de redactie van het ontwerp te overwegen („réviser et coördonner”). Het alzoo in orde gebrachte ontwerp werd daarna in de Kamer gelezen; vooraf moest het, tenzij de Kamer anders besliste, althans 24 uren te voren gedrukt zijn rondgedeeld. Men kon alsdan bij de behandeling niet meer op de zaken zelve terugkomen, maar slechts amendementen, rakende de redactie, voordragen ²⁾. — Zoodanige verzending kon echter niet bij de begrotingen en bij de rekenwet plaats grijpen ³⁾.

Vervolgens had de eindstemming plaats, die evenals wij aanstonds zagen, „au scrutin secret” geschiedde.

De behandeling van regeringsontwerpen, die van de Kamer der Pairs, en die van leden der vergadering was dezelfde, behalve dat de laatste vooraf aan de vraag, of men het ontwerp in overweging zou nemen, na onderzoek in de afdeelingen en behoorlijke ondersteuning, waren onderworpen ⁴⁾.

De „question préalable” was, evenals in het Reglement van 1814, omschreven als de kwestie om te verklaren „qu'il n'y a lieu à délibérer.” Ten overvloede was bepaald,

1) Art. 45 (vgl. a. 47, 1830).

2) Art. 47.

3) Art. 48.

4) Art. 49—54. Vgl. het reglement van de Kamer der Pairs, t. a. p. Art. 50—53; en de bepalingen hieromtrent, in het Regl. der Députés van 1814, Chap. IV, en in dat der Pairs van 1814, Chap. III. PALLIET, t. a. p.

dat deze, evenals de amendementen, vóór de zaak waarop zij betrekking had, in stemming zoude komen ¹⁾).

Eene zamengestelde kwestie werd op verzoek reeds van een enkel lid, gesplitst ²⁾).

Het reglement van de Kamer der Pairs, zooals het met de daarin den 3^{den} April 1838 gemaakte veranderingen in de vermelde Annales du parlement français is opgenomen ³⁾, stelde in hoofdzaak dezelfde regelen vast. Volgens art. 59 was de Kamer in zeven afdeelingen verdeeld. Het uitbrengen van een rapport echter over de wetsontwerpen was geen vaste regel. Vóór het onderzoek in de afdeelingen besliste de Kamer, of een rapport noodig ware, en zoo ja, of de commissie uit zeven dan wel uit veertien leden zou bestaan. Zoo daarna drie der afdeelingen het verlangden, geschiedde de benoeming door deze, en anders door den voorzitter; 24 uren na de uitbrenging van het rapport kon de algemeene beraadslaging een' aanvang nemen ⁴⁾).

De bepaling in de andere Kamer, dat na de algemeene discussie gevraagd werd, of men tot de behandeling der artikelen wilde overgaan, bestond bij de Pairs niet. Hier was echter voorgeschreven, dat de amendementen vooraf gedrukt en rondgedeeld moesten worden en dat bij amendementen, die onder de beraadslaging werden te berde gebracht, de vergadering besliste, of de overweging aanstonds een' aanvang zou nemen dan of drukken en ronddeelen zou vooraf gaan. Evenals bij de Gedeputeerden moesten de amende-

1) Art. 30. Vgl. Regl. 1814, art. 29.

2) Art. 31. — Vgl. boven bl. 95.

3) I, 1839, bl. 6.

4) Art. 14, 15 en 18. Vgl. VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 287 en volgg.

menten vooraf ondersteund worden. Ook hier was de gelegenheid geopend, om na de behandeling der artikelen het geamendeerde ontwerp aan de commissie terug te zenden, maar er was geen melding gemaakt, dat daarna nog verandering op het diensvolgens in orde gebrachte ontwerp kon worden voorgedragen ¹⁾.

Bij zamengestelde kwesties had wel rechtens, zoo dit verlangd werd, eene splitsing plaats (art. 33), maar er was toch bepaald dat de Kamer over het het al of niet zamengestelde, bij verschil hierover, had te beslissen. In het reglement van 1814 was zelfs, naar Engelsche wijze, bepaald geweest (art. 42), dat de splitsing slechts door de vergadering kon worden uitgesproken.

Bij het voorstellen der „question préalable” hield aanstonds de discussie over de zaak zelve, die zij betref, op ²⁾.

Wat aangaat het intrekken van voorstellen, hield het Reglement der Afgevaardigden zoowel als dat der Pairs in, dat dit bij voorstellen der leden geoorloofd was, maar dat, zoodra een ander lid het voorstel opnam, de discussie werd voortgezet. Ofschoon er dus gezorgd was, dat de Kamer niet door den wil van het lid alleen, dat eene zaak aan de orde gebracht had, van de behandeling hiervan kon worden beroofd, meende men echter, dat er altijd iemand noodig ware, die zich voor het voorstel verantwoordelijk stelde ³⁾. Wij komen hierop nader bij het Belgische recht terug. In het Reglement van de Kamer der Afgevaardigden van 1814 had men te dezer zake het beginsel van het Engelsche recht gehuldigd ⁴⁾.

¹⁾ Art. 26, 27 en 30.

²⁾ Art. 34. Vgl. Reglement 1814, art. 41.

³⁾ Reglement der Afgevaardigden, art. 56; reglement der Pairs, art. 54.

⁴⁾ Art. 48. „Quoique la discussion soit ouverte sur une proposition, celui

Was aan de leden het recht van intrekking der voorstellen toegekend, zoo kon dit zeker, ook al bestonden hieromtrent, althans na 1839 ¹⁾, geen bepalingen, nog minder aan de Regering betwist worden. Onder de vroegere Charte was deswege verschil van gevoelen geweest. Bij het ontwerp der verkiezingen in 1820, dat, naar wij zagen ²⁾, later door eene nieuwe voordracht was vervangen, was het recht tot intrekking van het eerste ontwerp door verscheiden leden weêrsproken, of liever de hevigheid was van weêrszijde zoo groot geweest, dat men zelfs niet ordelijk aan het woord had kunnen blijven ³⁾. Men had echter ook toen in de intrekking berust. In het algemeen gelooven wij, zooals wij reeds boven hebben aangeduid ⁴⁾, dat het *recht* om een ontwerp terug te nemen aan de regering moet toegekend worden, of wel, zooals in Engeland, het verzoek tot intrekking of buiten behandeling houden voortdurend aan deze worden ingewilligd. Het geval van 1820 is echter een sprekend voorbeeld, hoe zij hierin met de meeste omzichtigheid behoort te werk te gaan. Want de intrekking, die toen plaats had, stelde een groot gedeelte der Kamer teleur; en daarenboven hebben wij gezien, dat bij de beraadslaging de Kamer, op aandrang van den minister DE SERRE zelfen, grootendeels tot het eerste ontwerp terugkeerde.

Maar — om nader bij het besproken voorbeeld stil te

qui l'a faite peut la retirer; mais s'il y a *réclamation*, la discussion est continuée." — Vgl. boven bl. 53.

1) In 1839 werd bij de Afgevaardigden het artikel betreffende de intrekking, vroeger in het hoofdstuk der voorstellen geplaatst, in het hoofdstuk der voorstellen van een lid, even als reeds bij de Pairs het geval was, opgenomen.

2) Vgl. boven, bl. 157.

3) DUVERGIER DE HAURANNE, V, bl. 491—494.

4) Vgl. boven bl. 27 en 53.

staan — wij meenen voorts, dat in die staten, waar de regeringsvoorstellen van 's Koningswege aan de Kamers worden aangeboden, zoodanige intrekking, eveneens op machtiging des Konings ¹⁾, geen andere betoekenis kan hebben, dan dat de zaak geheel buiten de orde gesteld wordt. Het koninklijk initiatief maakt de onderwerpelijke zaak bij de Vertegenwoordiging aanhangig; de intrekking heft die aanhangigmaking van de zijde der Regering, op. Eene handelwijze, gelijk die bij het vermelde voorstel plaats had, om het eerste ontwerp in te trekken en onmiddellijk daarop een ander in te dienen, moge onder de Charte van 1814 in de rede hebben gelegen, toen men gewoon was den naam des Konings bij de behandeling der ontwerpen, ook voor den inhoud, voorop te stellen, bij een' meer zuiver constitutioneelen regeringsvorm is zij, naar wij meenen, minder op hare plaats ²⁾. Dat de regering niet noodig hebbe, na de indiening verandering in haar ontwerp aan te brengen is zeker het meest wenschelijk ³⁾. Mocht dit echter om de eene of andere reden vereischt worden, dan verdient, naar ons voorkomt, eene door den minister ingeleverde nota of memorie, waarop men, zoo noodig, een nader onderzoek in de afdeelingen kan laten volgen, de voorkeur boven een opnieuw indienen van het ontwerp. In Engeland is tegen het laatste minder bezwaar, juist omdat de naam des Konings bij de indiening niet gemoeid is. Waar dit echter werkelijk het geval is,

¹⁾ Dat, wanneer de aanbieding van wege de Kroon plaats heeft, voor de intrekking ook de *voorafgaande* machtiging des Konings noodig is, komt ons voor, onbetwistbaar te zijn. — Vgl. echter Mr. TAK, proefschrift, bl. 131.

²⁾ Slechts b. v. bij ineenmelting, en in geheel nieuwen vorm aan de orde brengen van ontwerpen is dit, naar het schijnt, te verkiezen. Vgl. o. a. Révision de la législation sur les établissemens de bienfaisance, Bruxelles, 1857, II, bl. 179.

³⁾ Vgl. Mr. TAK, proefschrift, bl. 151.

gelooven wij, dat het intrekken en dadelijk weder indienen van eene voordracht over hetzelfde onderwerp een onnoodig en onjuist gebruik maken is van 's Konings naam, hetgeen in het belang der koninklijke waardigheid niet is aan te bevelen ¹⁾.

Ook het *recht* om op deze wijze, vóór of bij de behandeling, zelve verandering in hare ontwerpen aan te brengen, moet, naar wij meenen, alleszins aan de regering worden gelaten, al behoort zij hiervan mede een zeer omzichtig gebruik te maken. Waar, zooals in Frankrijk het geval was, dit niet wordt aangenomen, zal haar althans de bevoegdheid moeten worden toegekend, om met volkomen hetzelfde recht als de leden der Kamer, hierin verandering *voor te stellen*. In Engeland bestaat het laatste recht van zelf, omdat de ministers bij de zamenstelling der wetten, als leden der vergadering optreden. Maar ook het eerste recht is daar, naar wij gezien hebben, geenszins in het algemeen uitgesloten; het „commitment pro forma” bij de public bills, na de tweede lezing, geeft aan den voorsteller de gelegenheid om veranderingen ook zelf, met toestemming evenwel van het Huis, te bewerkstelligen ²⁾. En, naar ons voorkomt, terecht. De regering toch kan, bij de indiening van het ontwerp, geenszins gerekend worden tot in alle kleinigheden haar laatste woord te hebben gesproken ³⁾. Ook zij zal somwijlen uit opmerkingen, zelfs bij de beraadslagingen gemaakt, met volkomen behoud harer zelfstandigheid, vrucht moeten trekken. Door het tegendeel aan te nemen wordt, zooals het voorbeeld van Frankrijk, naar wij meenen, heeft geleerd, eene

1) Vgl. boven bl. 28 en 29.

2) Vgl. boven bl. 66.

3) In anderen zin echter Mr. TAK, t. a. p.

scheiding tusschen regering en vertegenwoordiging te weeg gebracht, die op beiden nadeelig moet werken. Geenszins om het denkbeeld van onderhandeling tusschen deze aan te nemen maar om het standpunt der regering als in de vertegenwoordiging wortelende en tevens deze leidende ¹⁾, te handhaven, achten wij de toekenning van het genoemde recht noodig. In Frankrijk intusschen was met het recht, om veranderingen te *maken*, tevens het recht om verandering *voor te stellen*, aan de regering geweigerd.

Ook in andere opzichten echter — wij moeten dit in het bijzonder vermelden — was de regering bij de behandeling harer voorstellen in eene minder voordeelige stelling dan de leden der vergadering en met name der commissie, die het ontwerp overwogen had, geplaatst. Reeds onder de Charte van 1814 hebben wij gezien, welk een gewichtige invloed door deze commissies, die na het onderzoek der afdelingen de ontwerpen ter hand namen, werd uitgeoefend. Ook na 1830 is die invloed niet verminderd: en de gewoonte bestond zelfs om bij de behandeling niet het regeringsontwerp maar, zooals het door de commissie werd voorgedragen, als leidraad aan te nemen ²⁾. Slechts zelden keerde men tot het oorspronkelijke ontwerp terug; en wanneer de regering haar eigen denkbeeld met eene enkele verandering op den voorgrond wenschte te brengen, moest zij alzoo, volgens het

¹⁾ Vgl. boven bl. 7 en 22.

²⁾ ROBERT VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, II, 1862, bl. 556, keurt dit goed. Zijne uitspraak staat in verband met den uitgebreiden invloed, dien ook hij aan de commissies wil toegekend zien (bl. 509—524). — Vgl. nader VAN HOGENDORP, Bijdragen tot de Huishouding van Staat, VIII, 1, bl. 38 en 43; en THORBECKE, parlementaire redevoeringen, I, bl. 174—184.

zoo even vermeldde beginsel, *verzoeken*, dat een der leden dit als amendement op het ontwerp der commissie wilde voordragen. De verhouding van regering en commissie bij de behandeling der voorstellen schijnt inderdaad somwijlen omgekeerd.

Van het laatste vinden wij een voorbeeld bij de behandeling in de Kamer der Afgevaardigden van het ontwerp op de suiker, door de regering den 25^{sten} Januarij 1840 ingediend, strekkende om de suiker van inlandsch fabrikaat zwaar te belasten, ten einde daardoor die der koloniën te bevoordeelen. De regering had, als cijfers, 45 franken voor de eerste inlandsche soort, en verder opklimmende voorgedragen; de commissie, van een omgekeerd beginsel uitgaande, achtte 15 franken en zoo vervolgens, naar de wet van 1837, voldoende ¹⁾. Het rapport, dat de generaal BUGEAUD, nadat intusschen het ministerie THIERS was opgetreden, had uitgebracht, hield in, dat de voorzitter van den raad (THIERS) en de ministers van koophandel en van marine in de vergadering der commissie geweest waren en verklaard hadden tot 27 franken te willen afdalen; een lid had daarop voorgesteld het cijfer op 20 te brengen, maar daar de ministers gemeend hadden hierin niet te mogen treden, was men op het cijfer van 15 blijven staan ²⁾. — Na het verwerpen van een amendement op art. 1 van LACAVE-LAPLAGNE, om het inlandsche fabrikaat geheel te verbieden, hetgeen de commissie verklaarde nog liever dan 27 of 25 franken, als belasting, te zien aangenomen ³⁾, naderde men tot het art. 4, waarbij het tarief voor de inlandsche suiker

1) Zie de beide ontwerpen naast elkander, Art. 4, in de Annales du parlement français, II, première partie, bl. 573.

2) t. a. p. bl. 525.

3) t. a. p. bl. 564.

werd geregeld. Het commissie-artikel, 15 franken en zoo vervolgens inhoudende, werd daarop aan de orde gesteld. Toen nu bij de behandeling van een amendement hierop van DUMON (afgevaardigde van Lot-et-Garonne) THIERS verklaard had, dat de regering, zooals zij reeds vroeger bij de beraadslaging gezegd had, aan een cijfer van 25 franken vasthield, stelde, na de verwerping van het amendement-DUMON, LANYER het stelsel der regering als amendement voor, hotgeen daarop werd aangenomen. Den volgenden dag (12 Mei), na het verwerpen van een amendement van FOULD, werd het geheele artikel goedgekeurd ¹⁾.

Wij merken op, dat de alzoo voorgestelde amendementen geenszins beschouwd worden als sub-amendementen; want het ontwerp der commissie wordt reeds bij voorbaat gerekend in plaats van dat der regering te zijn getreden.

Stelt echter de commissie het weglaten van sommige der oorspronkelijke artikelen voor, dan worden deze in stemming gebracht. Dit was o. a. het geval bij het zoo even vermelde ontwerp, waarbij de commissie voordroeg, het meereedeel der artikelen te doen vervallen. Over deze werd gestemd, maar met ongunstigen uitslag. Art. 3 werd aangenomen, nadat de commissie haar voorstel tot weglating had ingetrokken ²⁾. (Deze gewoonte blijft gehandhaafd, wanneer de regering in het uitvallen van het artikel instemt ³⁾). — Menigmaal verklaart wel de regering, hetzij in de

¹⁾ t. a. p. bl. 569.

²⁾ t. a. p. bl. 572.

³⁾ Bij de behandeling der begrooing van buitenlandsche zaken in de Kamer der Afgevaardigden in 1839 keurde de regering het weglaten van Chap. XIII (Constructions aux archives du ministère) goed. De voorzitter SAUZET zeide daarop: „La commission, d'accord avec le gouvernement, propose le rejet de l'art. 13. Cependant, *comme on ne peut procéder par voie de suppression*, je le mets aux voix.” Het artikel werd daarop verworpen. Zitting van 11 Julij

vergadering der commissie, hetzij bij de beraadslaging, dat zij met de artikelen der commissie genoegzaam neemt. Heeft dit echter geen plaats, zoo wordt, naar wij zagen, toch dezelfde wijze van raadpleging gevolgd.

Ten blijke, hoe bij de behandeling der ontwerpen de taak der regering bij die der commissie veelal op den achtergrond treedt, kunnen de woorden van GARNIER-PAGÈS, lid der commissie, bij de beraadslaging over het ontwerp van conversie in de Kamer der Afgevaardigden, in 1840, strekken, toen de regering verklaarde, op de veranderingen der commissie wijzigingen te moeten voordragen. „Je regrette,” zeide hij, „que M. le ministre des finances, lorsque le rapport n'était pas fait, lorsque la rédaction n'était pas encore définitivement arrêtée, lorsque la Chambre ne connaissait pas encore le travail de la commission, n'ait pas indiqué quelles étaient ces modifications. S'il avait bien voulu nous éclairer à cet égard, nous aurions pu faire ces changements dans la commission 1).” Hier werd dus aan het nieuwe ministerie, dat sinds de aanbieding van het ontwerp was opgetreden, als verwijt aangerekend, dat het op eenigszins zelfstandige wijze, en niet juist op naam der commissie met hare veranderingen bij de Kamer optrad. De minister van financiën PELET had, naar wij meenen, zeer terecht gezegd, dat de mededeelingen, in den boezem der commissie gedaan, niet die waarde kunnen hebben, als die, welke in de Kamer zelve gedaan worden 2).

Aan de commissie was de gelegenheid, om hare amende-

1839; Annales, I, bl. 372. — Naar wij meenen, verdient eene intrekking der regering, desgevorderd met toestemming der vergadering, de voorkeur.

1) Zitting van 21 April 1840; Annales, II, I, bl. 408.

2) t. a. p. bl. 384.

menten ook bij de beraadslaging te wijzigen, niet ontzegd 1). Wij zien haar menigmaal, bij amendementen, door leden voorgedragen, zoo de vergadering eene verwijzing aan haar bevolen had, dientengevolge een nieuw artikel, evenzeer van het hare als van dat, hetwelk het lid had voorgedragen, verschillende, aanbieden. De minister, die het ontwerp voorstelde, had nu wel, volgens art. 71 van het Reglement, in de Kamer der Gedeputeerden — althans wij meenen, uit het verband, dat dit mede ten aanzien van regeringsvoorstellen moet verstaan worden 2) — het recht, steeds de vergaderingen der commissie bij te wonen, maar waarschijnlijk had hij daartoe geen gelegenheid; er blijkt ten minste niet van bijzonderen invloed, in deze door de regering uitgeoefend.

Een voorbeeld hiervan vindt men bij de behandeling van het ontwerp op het middelbaar onderwijs, in 1844 het eerst in de Kamer der Pairs overwogen. Bij artikel 24 stelde de commissie, nadat sommige amendementen aan haar waren verwezen, in de zitting van 18 Mei 3), een nieuw denkbeeld, zoowel van deze, als van het artikel, dat zij vroeger had voorgesteld, en van dat der regering verschillende, voor 4). De minister kon zich hiermede niet vereenigen; hij beval

1) Toestemming der vergadering was echter in den regel vereischte. Zie het precedent der Afgevaardigden (21 Maart 1838) VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 385.

2) „L'auteur d'une proposition ne pourra être membre de la commission chargée de l'examiner. Il aura le droit d'assister aux séances de cette commission, sans voix délibérative.” Het eerste gedeelte was daaraan in 1839 toegevoegd (vgl. Regl. 1830, a. 63) en gold geenszins als regel bij de Pairs; bij het voorstel van den baron MOUNIER betreffende het legioen van eer, werd deze zelf in de commissie en daarna tot rapporteur verkozen. *Annales*, I, *Chambre des Pairs*, bl. 16.

3) *Annales*, VI, N^o. 14, bl. 143 en volg.

4) Hierop werd echter aanmerking gemaakt door DE BARANTE.

daarop eenige opmerkingen en veranderingen „aux lumières de la commission” aan. Daar echter de commissie deze veranderingen niet overnam, werden zij niet eens in stemming gebracht; en het artikel, zooals de commissie het voordroeg, werd vervolgens aangenomen. De rapporteur der laatste was de hertog DE BROGLIE, de minister VILLEMAIN.

Zooals wij boven opmerkten, keerde men, wanneer de leiddraad van het commissie-ontwerp, door eene verwerping hier of daar verbroken was, tot het ontwerp der regering terug, om echter zoo spoedig mogelijk weder het eerste te volgen. Bij hetzelfde ontwerp op het middelbaar onderwijs b. v. nam men, nadat van art. 10 van het ontwerp der commissie (met art. 5 van het regeringsontwerp in verband staande) § 7 verworpen was, dezelfde paragraaf van het regeringsartikel ter hand, welke werd aangenomen ¹⁾. — Ook op de behandeling in de Kamer der Afgevaardigden van het ontwerp op het legioen van eer (1840), schoon niet van de regering maar van de Pairs uitgaande, vestigen wij de aandacht. De commissie droeg voor, art. 1 te doen vervallen en art. 2 te veranderen. Toen nu de regering verklaard had, voor het laatste, aan de redactie der Pairs de voorkeur te geven, werd van art. 1 der commissie (vroeger a. 2) ²⁾ daarop de eerste paragraaf verworpen. De voorzitter SAUZET merkte aan, dat nu de andere paragrafen van zelf vervielen, en men tot art. 1 van het ontwerp der Pairs moest terugkeeren. Dit artikel werd, op verzoek van het lid der commissie DUPRAT, verworpen. Het tweede werd vervolgens, met eene

¹⁾ Annales, VI, N^o. 14, bl. 131.

²⁾ Men ziet, hoe bij deze gedwongen wijze van beraadslaging de voorzitter zelf van zijnen op bl. 132 vermelden regel afweek.

enkele bijvoeging van den rapporteur aangenomen. Daarna keerde men tot de behandeling van het ontwerp, zooals de commissie het veranderd had, terug ¹⁾.

Dat de commissie nog geen' waarborg opleverde, van in de hoofdzaak altijd het gevoelen der Kamer uit te drukken, kan blijken o. a. uit de beraadslaging, den 26^{sten} Mei van hetzelfde jaar in de Kamer der Afgevaardigden gehouden, over het ontwerp betreffende de overbrenging van het stoffelijk overschot van NAPOLEON naar Frankrijk. De regering stelde voor, dat haar een crediet van 1 millioen franken zou verleend worden, voor het overbrengen van het lijk, en de oprichting eener tombe in den dom der Invaliden ²⁾. De commissie bracht dit op 2 millioen; en droeg daarenboven voor: het stellen van een ruitersstandbeeld voor NAPOLEON op een der openbare pleinen. De regering erkennende, dat de som van 1 millioen niet voldoende zou zijn, had met de verandering der commissie ingestemd; maar DESLONGRAIS nam het oorspronkelijke artikel, als amendement op dat der commissie, op ³⁾, welk amendement werd goedgekeurd. Ook het oprichten van het standbeeld werd verworpen ⁴⁾. Bij de behandeling van het commissie-ont-

1) Annales, II, 1, bl. 300—304.

2) t. a. p. bl. 618.

3) Dit was geoorloofd. Zie 17 Junij 1833 (Kamer der Afgevaardigden) bij VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 356.

4) Wij kunnen ons niet weêrhouden, enkele woorden aan te halen uit de merkwaardige redevoering, door LAMARTINE bij deze gelegenheid nitgesproken. Al kon hij zich als Franschman aan het denkbeeld, om voor den keizer een grafteeken op te richten, aansluiten, „comme philosophe,” zeide hij, „comme homme, qui a quelque pressentiment de la postérité, j'ose l'avouer devant vous, devant cette Chambre, devant cette nation passionnée pour une mémoire, ce n'est pas sans un certain regret que je vois les restes de ce grand homme descendre trop tôt peut-être de ce rocher au milieu de l'Océan, où l'admiration et la pitié de l'univers allaient le chercher à travers le prestige de la

werp, kwam men derhalve tot het ontwerp der regering terug.

Bij dit stelsel alzoo, waarin de taak der regering grootendeels tot het indienen van het ontwerp wordt beperkt, aan deze geen vrijheid wordt gegeven, om bij de beraadslaging, haar eigen denkbeeld, desnoods met eene enkele verandering, met kracht op den voorgrond te plaatsen, en de geheele behandeling niet door haar maar voortdurend door de commissie wordt geleid, mag men betwijfelen, of zij aan hare roeping om eene nationale kracht te zijn, kan beantwoorden. Er is menigmaal in Frankrijk, ook onder de Julij-regering geklaagd, dat ministeries, overigens in richting met de meerderheid der Kamer overeenstemmende, weinig macht hadden en weinig zedelijken invloed op de vertegenwoordiging vermochten uit te oefenen; maar lag dit niet — voor een deel althans — daaraan, dat zelfs bij de belangrijkste aangelegenheden de voorname leiding reeds bij voorbaat aan de regering werd ontnomen en op de commissies overgebracht? Van de vier redenen, die wij boven, bl. 9, voor het geregelde initiatief der regering in wetgeving hebben aangevoerd, is de laatste, naar wij meenen, de meest gewichtige, en deze raakt met dit stelsel geheel op den achtergrond. Werkelijk verviel men somwijlen in de grove dwaling van het indienen der ontwerpen

distance et à travers l'abîme de ses malheurs." „Si ce grand général" — vervolgde hij — „eût été un grand homme complet" — zoo bij het bevorderen van den roem van Frankrijk, tevens de vrijheid en de welvaart der ingezetenen zijn doel geweest ware — „qui sait s'il ne dormirait pas plus tranquille et peut-être plus négligé dans son tombeau." Onder andere voorbeelden vermeldde hij MIRABEAU, „le génie créateur et moteur de la monarchie constitutionnelle," wiens gebeente in een' onbekenden grafkelder rustte. Annales, t. a. p. bl. 626.

slechts als eene zaak van administratie te beschouwen ¹⁾; en het denkbeeld eener regering, die bij de behandeling der wetsontwerpen gelegenheid heeft, doorgaande aan het hoofd der vergadering te staan, werd, naar ons voorkomt, geenszins genoegzaam gehuldigd.

Wij hebben bij dit onderwerp langer stilgestaan, omdat wij werkelijk in den grooten invloed, die aan de commissies vóór en tijdens de behandeling der wetsontwerpen toegekend werd, de zwakke zijde van het Fransche stelsel zien. Het zij ons vergund, naar aanleiding hiervan, en van hetgeen ook in ons vaderland, over de zoogenaamde zelfstandige commissies in verband met het recht van amendement, bij verschillende gelegenheden voor en tegen is te berde gebracht, kortelijk eenige opmerkingen mede te deelen. Het instellen van zelfstandige commissies in zake van wetgeving is, naar ons toeschijnt, slechts in drie gevallen wenschelijk: 1°. om de indiening van sommige ontwerpen, zooveel mogelijk in overleg met de regering, voor te bereiden ²⁾; 2°. om het een of ander onderzoek, van welken aard dan ook, te bewerkstelligen, of bij *bijzondere* onderwerpen meer licht over de zaak te verspreiden; 3°. om, wanneer er amendementen zijn aangenomen, die min of meer van het regeringsontwerp afwijken, de overige of wel het geheel, zooveel mogelijk in overleg met de regering, nader te toetsen en te over-

1) Zie de uitdrukking van GLAIS-BIZOIN bij de behandeling van het budget in 1839: „L'administration, ou plutôt le ministère qui a présenté le budget.” *Annales*, I, bl. 396 (Zitting van 12 Julij).

2) Het denkbeeld van commissies der vergadering tot het voorbereiden van wetsontwerpen is aangenomen in art. 73 van het Regl. van Orde van onze Tweede Kamer (5 Mei 1852). — Vgl. het hoofdstuk van het Belgische recht.

wegen ¹⁾. De Kamer zal ongetwijfeld, naar wij meenen, ook in andere gevallen gelegenheid moeten hebben, wanneer zij het noodig acht, een wetsontwerp aan eene commissie op te dragen. Evenwel, wij achten het wenschelijk dat dit alsdan slechts geschiede, nadat de Kamer in volle vergadering reeds eenig oordeel ten aanzien van het ontwerp heeft uitgesproken. Dat in gewone gevallen, vóór de Kamer nog op eenige bepaalde wijze haar oordeel heeft doen kennen, zich eene zoodanige commissie tusschen de regering en de Kamer kome plaatsen, schijnt ons toe geënzins gewenscht te zijn, allereerst omdat daardoor het oog der regering dikwijls meer op de commissie dan op de Kamer gericht wordt, en ten andere omdat alzoo het zelfstandige oordeel van velen ten aanzien der belangrijkste aangelegenheden wordt tegengehouden. Officieuse zamenspreking der leden met elkander, het zelf zoeken van het noodige licht, dat binnen het bereik ligt, en wisseling van gedachten met de regering vormt, naar wij meenen, beter grond voor een behoorlijke leiding der beradslagingen dan het rapport eener commissie. — Of de commissie (wij doelen hier in het bijzonder op de politicke

¹⁾ DE SERRE ziede, in de toelichting van zijn voorstel tot verandering van het reglement (14 November 1817, zie DUVERGIER DE HAURANNE, IV, bl. 245), waarin hij eene andere wijze van raadpleging, meer met die der Engelschen overeenstemmende, aanbeval: „Les commissions sont utiles, lorsque la matière du projet de loi est toute spéciale, lorsqu'elle est étrangère aux études, et à l'expérience de la plus grande partie des Députés. L'avis d'une commission est alors un avis d'experts. — Les commissions sont indispensables pour vérifier des documents nombreux, des états, des comptes; enfin elles peuvent être chargées d'un travail de rédaction; mais lors même qu'elles rendent le plus de services, leur travail secret et auquel la chambre ne prend aucune part, ne peut-être réputé une épreuve suffisante de la loi.” Hij wenschte dus de commissies, als uitzondering, aan te nemen. VALETTE et SAINT-MARCY, t. a. p. bl. 129.

vraagstukken) is het in hoofdzaak met de regering eens; en dan wordt door het rapport de eigenaardige taak der laatste, die het voorstel deed, om de Kamer van het wenschelijke te overtuigen, uit handen genomen, of de commissie verschilt meer of minder van de regering; en dan wordt licht aan dit gevoelen reeds vooraf eene beteekenis gegeven, die het nog niet bezit. Bij de openbare behandeling zal die zienswijze evenzeer ter sprake komen; en zij zal geene ontwikkeling in een rapport noodig hebben, om, bij genoegzamen grond, alsdan — zooals wij boven ¹⁾ hebben verdedigd — niettemin in ernstige overweging te worden genomen. Daarenboven moet aan ieder lid voorzeker de bevoegdheid openstaan, zijne meening en hetgeen hij oordeelt, daarvoor te moeten aanvoeren, ook vooraf ter kennisse der vergadering te brengen. — Moet het rapport tot aanvulling strekken, dan is raadpleging hetzij van eene commissie, hetzij van sommige leden, met de regering, vóór de aanbieding, naar wij meenen, meer te verkiezen.

Wanneer een ontwerp eenmaal is ingediend, moet aller oog, naar ons toeschijnt, op de behandeling in algemeene vergadering gericht zijn. Alles, wat vóór dien tijd plaats heeft, achten wij, dat geen ander karakter kan hebben, dan het winnen van inlichtingen. Daartoe strekt in de eerste plaats het onderzoek in de afdelingen, waar de leden verschillende opmerkingen naar aanleiding van het ontwerp kunnen te berde brengen ²⁾. Het hiervan uitgebrachte verslag ³⁾, met

1) Bl. 11 en 12.

2) „De sectie is ingesteld tot *onderzoek*.” THORBECKE, aantekening op de grondwet, 2^{de} uitgave, I, bl. 288. — „L'examen préliminaire des bureaux a pour objet de donner à chaque membre de l'assemblée une connaissance plus directe et plus immédiate du projet en débat.” VALETTE et SAINT-MARST, t. a. p. bl. 106.

3) Wij meenen, dat dit verslag niet verder mag gaan, dan de behoorlijk

het onderzoek en de voorlichting van commissies — zooals wij reeds opmerkten — voor *bijzondere* vraagstukken, kan de voorbereiding zijn tot de algemeene beraadslaging. Vooral door deze wordt het gevoelen der leden nader in zamenspreking met de regering ontwikkeld; en wij durven op grond van het laatste in overweging geven, of niet in sommige gevallen eene tijdruimte tusschen de algemeene discussie en de beraadslaging over de artikelen aanbeveling zoude verdienen.

In België — het is waar — wordt, als vaste regel, het rapport van eene zelfstandige commissie vóór de behandeling der ontwerpen uitgebracht. Evenwel bij de beraadslaging zelve wordt aan de commissie geenszins die invloed, als wel in Frankrijk het geval was, toegekend. — In Engeland heeft, naar wij gezien hebben, geen opdracht van eene bill aan eene commissie, dan na de tweede lezing, plaats en het brengen in commissie (bijzonder-comité) is uitzondering, het brengen in generaal-comité regel ¹⁾. Ook dan zelfs, wanneer men daar tot

in orde gebrachte opgave der vraagpunten en denkbeelden, waartoe de overweging in de afdelingen aanleiding heeft gegeven. Alles, wat meer bepaald oordeel en vooral eenigszins verwijt is, behoort daarin, naar ons voorkomt, niet te huis. De openbare beraadslaging zal hiervoor moeten worden afgewacht. Vgl. de belangrijke opmerkingen van THORBECKE over het onderzoek der afdelingen, t. a. p. bl. 288—292. — Het art. 30 van het Regl. van Orde onzer Tweede Kamer spreekt voorts van hetgeen in de Afdelingen *verlangd* is; deze uitdrukking achten wij niet juist, omdat de Kamer het recht heeft, de verandering zelve later tot stand te brengen, en het brengen van verandering door de regering, naar wij meenen, althans uitzondering moet zijn.

¹⁾ Zie boven bl. 56, noot 5. Ook in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika geldt hetzelfde. Zie KENT, commentaries on American law, 1854, I, bl. 253: „No bill can be committed until it has been twice read.” Het opdragen der private bills aan commissies wordt in Engeland alleszins uit den aard dezer

het eerste mocht besluiten, is hiertegen in Engeland uit een politick oogpunt te minder bezwaar, omdat de minister, lid van het parlement zijnde, veelal zelf in de commissie zal worden verkozen.

Wanneer men, zoo als onlangs is aangevoerd ¹⁾, in ons vaderland zelfstandige commissies, als vaste regel, voor de wetsontwerpen zoude verlangen, met het doel om aan sommige meer uitstekende leden de gelegenheid te geven zich te onderscheiden, en alzoo leiders van de verschillende richtingen in de vergadering te worden, gelooven wij dat dit geenzins in aanmerking kan komen. Constitutioneel, gelooven wij, dat er van geene leiding der vergadering sprake mag zijn, waarbij de regering van zelf zou zijn buitengesloten. — Wil men de commissies niet, zooals in Frankrijk het geval was, een middel doen zijn, om reeds bij voorbaat in de belangrijkste aangelegenheden den gewenschten invloed der regering te onderscheppen ²⁾, dan zal juist het politieke element bij de benoeming van deze, zooveel mogelijk op den achtergrond moeten komen. — De afbakening der verschillende richtingen en de leiding van deze zal, naar het schijnt, op geheel andere wijze moeten ontstaan.

Mocht men om de eene of andere reden de zelfstandige commissies wenschelijk achten, zoo is althans het handhaven van het recht der regering om haar ontwerp te

ontwerpen, waarbij onderzoek op den voorgrond treedt, gewettigd; zie hoven bl. 75 en volgg.

1) Mr. TAK, proefschrift, bl. 176 en 177.

2) DUPIN gaf in zijne Memorie van 26 Maart 1836, dit, als het verkeerde gevolg van het bestaande stelsel, aan: „Dans le choix des commissaires on se montre en général préoccupé de la couleur politique de leurs opinions bien plus que de leur aptitude au sujet qu'il s'agit de traiter.” VALETTE et SAINT-MARSY, bl. 108.

veranderen, of verandering daarin of in het ontwerp der commissie in stemming te doen brengen, naar wij meenen, alleszins noodzakelijk.

De machtige invloed der commissies was in Frankrijk een beletsel, om de openbare behandeling, ook in verband met het recht van amendement, voor regering en vertegenwoordiging beide, van gewenschte vrucht te doen zijn ¹⁾. Men heeft in Frankrijk, ook onder de Julij-monarchie, zeker niet te klagen gehad over te weinig gebruik, van het recht van amendement gemaakt. Maar het straks besprokene stelsel bracht mede, dat de amendementen der leden in den geest van de denkbeelden der commissie zouden zijn, hetzij de laatste al dan niet met die der regering overeenkwamen, terwijl zij toch nog in geen enkele uitspraak der vergadering hunnen grond hadden. Het stelsel werkte aan den eenen kant na-deelig op de regering, omdat deze reeds voor de hoofdzaken veel aan de commissie moest overlaten, aan den anderen kant liet het aan de individualiteit en het eigen oordeel der leden niet genoegzaam ruimte; en het beginsel der instelling, dat de amendementen zooveel mogelijk door de commissie zouden worden onderzocht, kon op deze wijze geenszins worden in acht genomen. DUPIN verhaalt, dat, bij de behandeling van het ontwerp der openbare werken in de Kamer der Afgevaardigden, een lid hem, als voorzitter, eenige amendementen overhandigde en, op de vraag of hij hierover met de commissie had geraadpleegd, antwoordde:

¹⁾ Alleszins juist is, naar wij meenen, deze uitspraak van GROEN VAN PRINSTERER: „Wanneer men de amendementen niet in verband met de openbare beraadslaging waardeert, vergeet men hunne voorname kracht en waardij.” Advies, 1850, bl. 38 (Zitting der Tweede Kamer van 23 April 1849).

„Ah, bien oui, ils auraient pris les bons, et ne m'auraient laissé que les autres.” DUPIN keurt dit hoogelijk af, en als voorzitter der Kamer, die het reglement ook in zijne strekking moest handhaven, heeft hij gelijk. Maar het was, naar wij meenen, een natuurlijk gevolg van het stelsel, hetwelk de leden min of meer van de commissie afhankelijk wilde maken, waartegen zich het gevoel van sommigen krachtig verhief.

De stroom der meeningen, waaraan tot dus verre nog geen vrije uitweg was gegeven (want het onderzoek der afdeelingen heeft in Frankrijk nooit die beteekenis als bij ons gehad ¹⁾), brak dan ook dikwijls eerst bij de beraadslaging los en openbaarde zich in een tal van amendements-voorstellen, die een' grooten last bij de behandeling veroorzaakten. De sneldenkende en somtijds weinig op vasten grond blijvende geest der Franschen mag hierbij niet uit het oog worden verloren. Het verslag, dienaangaande door DUPIN in zijne Mémoires ²⁾ gegeven, is niet gunstig. „Et qu'on ne croie pas,” zegt hij. „que ces amendements étaient toujours,

1) Vgl. DUPIN (in zijne aan te halen memorie), omtrent de afdeelingen: „On y discute rarement; on s'y observe plutôt qu'on ne s'y abandonne; il semble qu'on craigne de se trop laisser pénétrer et de se dégonfler prématurément de ses bonnes pensées.” VALETTE et SAINT-MARSY, bl. 107. — THORBECKE schreef van den toestand in Frankrijk en Nederland vóór 1848: „In Frankrijk blijft de werkzaamheid der sectiën beneden 't geen zij kan zijn; bij ons gaan zij hare bevoegdheid verre te buiten.” Aanteekening op de grondwet, 2^{de} uitgave, I, bl. 291. Ten onzent was het nl. door den drang der omstandigheden, vóór 1848, gewoonte geworden, van de gesprekken der afdeelingen, afzonderlijke besluiten of verbalen te doen opmaken. Vgl. ons vijfde hoofdstuk.

2) Zie III, bl. 203—205. Het komt ons echter voor, dat zijne woorden niet overal vrij van overdrijving zijn, hetgeen licht te verklaren is, omdat het voordragen dier amendementen voor hem, als voorzitter, wel de onaangenaamste zijde had. „Comme Président de la Chambre, j'en avais été frappé et importuné plus que tout autre.” t. a. p.

comme ils auraient dû l'être, réfléchis, médités par leurs auteurs. Souvent ils célaient au milieu même de la discussion: — „Que ne proposez vous un amendement?" criait-on aux orateurs. — Et ceux-ci, à peine descendus de la tribune, traçaient d'une main encore agitée par l'action de la parole un amendement dont les termes brusqués ne répondaient nullement à la maturité qu'exige la bonne rédaction des lois." „Je m'étais trouvé une fois" zoo verhaalt hij later, „avec dix-huit amendements portant sur le même article. Je les tenais à la main étalés en éventail comme un jeu de cartes, et, cherchant à leur assigner un ordre de discussion dérangé à chaque instant par les demandes de priorité: car chacun voulait passer le premier 1)!"

De moeilijkheden, waartoe deze stapel amendementen aanleiding gaf, leidden DUPIN tot zijn belangrijke voorstel van 26 Maart 1836 2), dat ook nu nog onze bijzondere aandacht verdient, omdat het werkelijk, naar wij meenen, de gegevens in zich sloot, om, met behoud der volkomene vrijheid van amendement, eene betere richting aan dien stroom te geven, en tevens de bezwaren tegen de zelfstandige commissies aanmerkelijk te verminderen. DUPIN had over zijn voorstel met den *speaker* van het Huis der Commons geraadpleegd, die hieraan zijne goedkeuring had gehecht. Het bestond in eene kleine wijziging van den tot nu toe gebruikelijken vorm, maar die de zaken geheel veranderde. De beraadslaging over het geheel der ontwerpen zou niet meer

1) Van de tegen-ontwerpen sprekende, zegt hij: „c'est-à-dire que les actes les plus réfléchis étaient tout à coup remplacés par des actes téméairement improvisés," een gevolg, waartoe het stelsel om al de werkzaamheden vooraf zooveel mogelijk buiten de vergadering te doen omgaan, te meer bij de Fransche geaardheid, noodzakelijk, naar wij meenen, moest leiden.

2) Vgl. boven, bl. 19.

na het rapport der commissie, maar het eerst van allen geschieden. — Het onderzoek in de afdeelingen was in Frankrijk, naar wij opmerkten, van weinig gewicht. Ook aan het vragen van inlichtingen reeds vooraf aan de regering, werd daar de behoefte minder gevoeld. Er was dus geen reden, waarom de algemeene beraadslaging niet aanstonds kon plaats hebben ¹⁾. Daarenboven moest dit het zelfstandige oordeel en medewerking der leden bevorderen. DUPIN wees voor deze behandeling, die hij tweede lezing noemde, het generaal-comité aan; na de overweging zou dan een voorloopig votum der Kamer volgen. Daarna zouden de leden in de afdeelingen gaan, om het personeel der commissie te verkiezen. „Voici l'immense avantage dans ce dernier cas” — zeide hij in de toelichting ²⁾, — „c'est que les députés, allant dans les bureaux iraient avec une opinion déjà faite, connaissant le fort et le faible de la loi, les vices qu'on lui a reprochés ou les changements indiqués et proposés; on choisirait les commissaires de préférence parmi ceux qui auraient marqué dans cette discussion; enfin la Commission nommée sous l'influence de cette discussion préparatoire pourrait certainement, à un plus haut degré que nos commissions actuelles, être considérée comme l'expression vraie de la majorité.” De commissie zou dus niet meer strekken tot het uitlokken van de beslissing over de hoofdaangelegenheden, maar van de algemeene discussie en het daaropgevolgde votum der Kamer moeten

1) VALETTE en SAINT-MARCY, die, bij den bestaanden toestand, het onderzoek in de afdeelingen slechts als uitzondering wenschten te zien aangenomen, zeiden: „Doit elle éclairer les esprits sur le caractère, sur la portée de la loi? Mais la discussion en assemblée générale conduit bien plus efficacement au même but.” t. a. p. bl. 107.

2) Vgl. boven, bl. 16 en 19.

uitgaan. Na het uitgebrachte rapport, door hem derde lezing genoemd, zou de discussie dan ook enkel over de artikels plaats hebben. En ofschoon hij hierbij de volledige vrijheid van amendement 1) wilde laten, zoude, zooals hij zeide, het lot der amendementen voor een groot deel door de voorafgaande beraadslaging beslecht zijn. Men ziet, het is het Engelsche stelsel, met deze twee gewichtige uitzonderingen evenwel, dat wij geen melding gemaakt vinden van amendementen, die reeds bij de tweede lezing, ten aanzien van het hoofddenkbeeld zouden kunnen voorgesteld worden, en dat hier de bijzondere commissie zou behouden blijven, terwijl in Engeland in den regel het Huis zelf, in generaal-comité, tot de behandeling der artikelen overgaat. — DUPIN voegde er echter de bepaling bij, dat alle amendementen alsdan aan de commissie zouden ter hand gesteld worden en ten minste den avond vóór de discussie aan de leden gedrukt moesten zijn rondgedeeft. Ofschoon nu tegen het eerste, bij den minderen invloed, aan de commissie toegekend, niet zooveel bezwaar als vroeger bestond, en het laatste zeker hoogst wenschelijk geacht kon worden, was toch het stellen als regel van beide bedenkelijk 2). DUPIN zocht een behoedmiddel tegen amendementen, die op den eersten aanblik voldeden, en bij nader inzien zouden blijken, geene waarde te hebben. Hiervoor verdient het in Engeland gebruikelijke middel, om wanneer er amendementen zijn aangenomen, het ontwerp nogmaals, in gewone vergadering, te behandelen, of de Belgische wijze, om over de aangenomene veranderingen later eene herhaalde stemming te doen plaats hebben, naar wij meenen, meer aanbeveling.

1) „En laissant toute latitude à ceux qui voudront faire tels ou tels amendements.” Zie nader boven, bl. 19 en 20.

2) Vgl. boven, bl. 92, noot 8.

DUPIN zegt, dat zijn voorstel vrij wel door de Kamer werd opgenomen. Sommigen echter hadden vooral tegen het laatste bezwaar. Hierbij kwam de oppositie, die zich van verschillende kanten tegen den persoon zelven van DUPIN openbaarde. SALVANDY noemde het: „une loi de septembre ¹⁾ contre le droit d'amendement;” waarop DUPIN echter antwoordde, dat hij meende, de Kamer op de gebreken in de behandeling der ontwerpen te moeten wijzen.

Na hêt in overweging nemen van het voorstel en het onderzoek der afdelingen, werd eene commissie daarvoor benoemd, maar het zittingjaar gesloten, vóór deze haar verslag had uitgebracht.

Het voorstel van DUPIN staat daar, als een merkwaardig verschijnsel in de parlementaire geschiedenis; en al wagen wij het niet, te beweren, dat de aanneming hiervan verbetering zou hebben aangebracht, het verdient genoeg opmerking, dat, nadat het andere stelsel 20 jaren achtereen was toegepast (terwijl DE SERRE reeds in 1817 zijn plan van gewichtige verandering had voorgedragen ²⁾ en DUPIN gedurende 3 jaren den voorzitterstoel had ingenomen ³⁾, hij meende dit voorstel aan zijne medeleden te moeten doen.

In 1838, bij de herziening van het reglement van orde, kwam men in de commissie, waarvan ook hij deel uitmaakte, op de vorenstaande denkbeelden terug; VIVIEN droeg in zijn rapport voor, dat het onderzoek der afdelingen vóór, de

¹⁾ De drie wetten van September 1835, na den aanslag van FLESCHT, waarvan de laatste vooral, als tegen de pers gericht, grooten tegenstand had ontmoet. Zie DUPIN, III, bl. 166 en volgg. DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, II, bl. 496, en GUIZOT, Mémoires, III, bl. 310.

²⁾ Vgl. boven bl. 189; DUVERGIER DE HAUBANNE, IV, bl. 246.

³⁾ Den 23sten November 1832 had hij het voorzitterschap aanvaard; in 1839 trad SAUZET, als zoodanig, op.

benoeming der commissie na de algemeene beraadslaging zoude plaats hebben ¹⁾. De Kamer verwierp echter dit denkbeeld en bepaalde zich, zooals wij boven ²⁾ hebben gezien, tot het uitstrekken van het voor de ontwerpen der leden voorgeschrevene votum na de algemeene beraadslaging, tot *alle* wetsontwerpen, met toevoeging der bepalingen omtrent de amendementen, die wij hebben vermeld.

Wij keeren tot het nagaan van de stellige toepassing van het recht van amendement terug.

Wanneer met eeuig aangenomen amendement in het geheel van het ontwerp sterk was ingegrepen, zien wij somwijlen voorstellen, aanstonds het ontwerp aan de commissie te verwijzen, met het bijzondere doel, om diensvolgens amendementen op andere artikelen voor te dragen. Deze handelwijze kunnen wij alleszins billijken, ofschoon wij de voorkeur geven daaraan, dat bij het voordragen van amendementen, die van het beginsel afwijken, door den voorsteller zelven van deze, zoo noodig, een volledig stelsel worde aangeboden. Een voorbeeld van zoodanig voorstel tot verwijzing vinden wij o. a. bij het boven ³⁾ vermelde ontwerp van conversie in 1840. Bij de behandeling in de Kamer der Gedeputeerden was op de eerste paragraaf van art. 2 een zeer gewichtig amendement aangenomen. Terstond daarop stelde de rapporteur RIVET voor, het ontwerp nader aan de commissie op te dragen, om de andere artikelen met het aangenomene

1) Zie VALETTE et SAINT-MARSY, bl. 369 en volgg.

2) bl. 173.

3) bl. 183.

beginsel in overeenstemming te brengen. Voor dit geval echter achtte de Kamer de verwijzing niet noodzakelijk 1).

Als opmerkelijk voorbeeld, hoe bij de wetsontwerpen somtijds ook geheel verschillende denkbeelden tot regeling der aanhangige zaak in behandeling kwamen, halen wij het ontwerp op de 5 spoorwegen aan, waarvan de discussie den 10^{den} Junij 1840 in de Kamer der Gedeputeerden aanging 2). Het regeringsontwerp hield in, voor art. 1 (betreffende den spoorweg van Parijs naar Orleans), dat de staat aandeelen in de maatschappij, ten bedrage van 16 millioen, zou nemen. De commissie stelde daarvoor eene garantie van renten in de plaats, en de regering kon zich hiermede vereenigen. LUNEAU, lid der commissie, droeg echter voor: 16 millioen aan de maatschappij tegen 4 percent in leen te verstrekken. Het was bekend, dat de maatschappij dit niet wilde aannemen, maar de redenaar gaf als zijn gevoelen te kennen, dat zoo het amendement werd goedgekeurd, en de maatschappij bleef volharden, er zich vóór Januarij 1841 ongetwijfeld andere maatschappijen zouden aanmelden, en anders de staat zich met de uitvoering behoorde te belasten. DUCHATEL, zoowel als de minister van openbare werken JAUBERT, merkten aan, dat de aanneming van het amendement alzoo waarschijnlijk met eene afwijzing der zaak voor de tegenwoordige zitting gelijk zou staan. Nadat de voorsteller de 4 percent in 3 had veranderd, werd vervolgens het amendement in stemming gebracht en verworpen. Daarna kwam een amendement van DE VATRY in behandeling, inhoudende, dat wanneer de maatschappij den weg van Juvisy

1. Annales, II, première partie, bl. 431.

2; t. a. p. bl. 695-721.

naar Orleans mocht laten varen, de staat zich met de uitvoering zou belasten, waarvoor aan de regering een crediet van 26 millioen franken zou verleend worden. Ook dit echter werd verworpen en vervolgens het artikel der commissie met eene kleine verandering aangenomen.

Van sterk afwijkende amendementen vindt men de voorbeelden o. a. bij de behandeling van het ontwerp der gemeentewet in 1831 ¹⁾ en van het ontwerp betreffende de garde nationale in hetzelfde jaar; „il fallut,” zegt DUPIN van het laatste, „toute l'habileté et la fermeté du rapporteur pour défendre et maintenir le principe de la loi ²⁾.” Uitbreidende amendementen, door de commissie voorgesteld en aangenomen, ziet men o. a. bij de September-wetten van 1835 ³⁾.

De „question préalable” vinden wij menigmaal op voorgestelde amendementen in toepassing gebracht. Zij strekte ook in het bijzonder daartoe, om, wanneer naar de bestaande bepalingen een amendement niet kon geweigerd worden, maar constitutioneële regelen of redenen van orde of staatsbelang eene stemming hierover niet wenschelijk deden achten, deze daardoor af te snijden ⁴⁾. Toen — om

1) Mémoires de M. DUPIN, II, bl. 287.

2) t. a. p. bl. 310.

3) DE BARANTE, t. a. p. II, bl. 497 en 498.

4) Men is in Frankrijk, naar den aard der „question préalable” zelve (zie boven bl. 61, noot 1), verder hiermede gegaan, dan de woorden van DUPIN (VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 176) en vooral de beslissing van de Kamer der Gedeputeerden van 13 Mei 1833 (t. a. p. bl. 356) uitdrukken. — Zie nog de begrootingsdiscussies in 1841 in de Kamer der Afgevaardigden: GAUGUIER stelde, op het hoofdstuk der gratificatiën aan de ridders van het legioen van eer, eene verhooging van 1 millioen franken voor. Op voorstel van VIVIEN werd hierop de „question préalable” aangenomen, als zijnde hieromtrent een afzonderlijk ontwerp ingediend. Annales III, 3, bl. 35.

een voorbeeld uit de behandeling van het ontwerp van het middelbaar onderwijs bij de Pairs in 1844 ¹⁾ op te noemen — door den markies DE BARTHÉLÉMY en drie andere Pairs, na het voordragen van belangrijke amendementen, ten slotte werd voorgesteld, het heffen der universiteitsgelden te doen vervallen, werd hierop de „question préalable” aangenomen, „sur le motif,” zooals de Annalen inhouden, „qu'il convient que la Chambre attende l'initiative du Gouvernement, quand il s'agit de suppression d'impôt ²⁾.” De laatste stelling intusschen is in strijd met het Engelsche recht en wordt, naar wij meenen, ook geenszins uit andere staatsrechtelijke gronden gewettigd. Is het aanvragen der staatsgelden eene eigenaardige zaak der regering, het verminderen en opheffen van lasten kan in geenen deele gezegd worden meer tot de bemoeyingen der regering dan tot die der vertegenwoordiging te behooren. Men had, naar wij meenen, de „question préalable” beter zoo kunnen motiveren, dat men niet bij het aanhangige ontwerp, waaraan het amendement als laatste artikel zou worden toegevoegd, in de regeling der universiteitsgelden wilde ingrijpen, of wel het voorstel daartoe het eerst in de Kamer der Afgevaardigden wilde behandeld zien ³⁾.

Bij het adres van antwoord op de troonrede, dat in het begin van 1840 in de Kamer der Afgevaardigden behandeld werd, had een incident plaats over de „question préalable,” toegepast op amendementsvoorstellen. In het ontworpen adres was, evenals in de troonrede, sprake van de aan-

¹⁾ Vgl. boven, bl. 184.

²⁾ Annales, VI, N^o. 14, bl. 159.

³⁾ Vgl., mede omtrent de universiteitsgelden, DUPIN, Mémoires IV, bl. 233—235.

staande expeditie naar Algiers ¹⁾. Toen op de paragraaf dienaangaande, verscheidene amendementen waren ingediend, stelde, na de toelichting van het eerste van deze (van LANYER), DE MORNAY hierop en op al de andere van gelijken aard, de „question préalable” voor; hij rekende discussie hieromtrent niet wenschelijk. De voorzitter SAUZET zeide echter, dat dit geenszins ten aanzien van al deze amendementen tegelijk kon plaats hebben, maar dat hij genoemde kwestie bij ondersteuning op het amendement, dat aan de orde was, in omvraag zou brengen. Daar evenwel de minister van openbare werken DUBAURE, verklaarde, dat de regering de discussie wenschte, drong DE MORNAY niet verder op zijn voorstel aan en de beraadslaging werd voortgezet ²⁾.

Uit dezelfde discussie blijkt, dat het gewoonte was de amendementen van de wijdstrekking het eerst in behandeling te brengen ³⁾. Na de overweging volgde, zooals wij reeds meermalen gezien hebben ⁴⁾, de stemming, vóór men tot de behandeling van een ander amendement overging. De regel had alzoo eene andere beteekenis dan ten onzent, en kon dan ook van zelf niet zoo streng worden in acht genomen, omdat na de beslissing nog de gelegenheid tot verandering openstond. Wij hebben echter geen voorbeeld aangetroffen, dat, wanneer een amendement was aangenomen, in de alzoo voorloopig goedgekeurde woorden daarna

¹⁾ Vgl. t. a. p. bl. 71.

²⁾ Annales, II, Députés, bl. 161.

³⁾ De voorzitter zeide omtrent het amendement LANYER: „Cet amendement mettant en question toute la partie essentielle du paragraphe du projet, et par conséquent s'en éloignant le plus, doit être discuté le premier.” — Vgl. VALETTE et SAINT-MARXY, bl. 356.

⁴⁾ Vgl. bl. 32, 159, 181, 200.

aanstonds nog wijziging werd gebracht dan enkel tot bijvoeging 1); wel werd, wanneer de verschillende deelen van een artikel waren aangenomen, somwijlen het geheel nog ter nadere overweging aan de commissie verwezen 2), evenals zulks met het geheel van het ontwerp kon plaats grijpen 3); en tot het verbeteren van misstellingen bleef steeds de gelegenheid geopend 4). — Dat, wanneer er voorshands woorden, hetzij als amendement, hetzij als oorspronkelijk voorstel zijn aangenomen, er daarna nog nieuwe worden bijgevoegd, is niet vreemd in de debatten. Zelfs weigerde de voorzitter SAUZET bij de behandeling van het ontwerp op het legioen van eer in de Kamer der Afgevaardigden 5) in 1840, een amendement, dat eene uitzondering, als bijvoeging, inhield, vooraf in stemming te brengen. Want, voerde hij aan, „il n'y aura lieu de mettre l'exception aux voix, autant que la règle aura été posée 6).” Bij het meergemelde ontwerp der conversie in hetzelfde jaar, werden er op het einde der beraadslaging, bij de door de commissie voorgedragen uitzonderingen, verscheidene toevoegsels voorgesteld. SAUZET bracht eerst het artikel der commissie in stemming, verklarende, dat hij daarna de bijvoegingsvoorstellen zou laten volgen; toen het eerste verworpen was, werden de laatste daarop ingetrokken 7).

1) Vgl. het Engelsche recht, boven bl. 96.

2) Zooals bij art. 15 van het vermelde ontwerp van middelbaar onderwijs, in de Kamer der Pairs, *Annales*, VI, 14, bl. 133.

3) Zie boven, bl. 174 en 176.

4) VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 375.

5) Zie boven, bl. 185.

6) *Annales*, II, *Députés*, bl. 306, bij art. 3. — Vgl. VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 372, (zitting van 22 Maart 1834).

7) *Annales*, t. a. p. bl. 452 en 453.

Ofschoon aan de amendementen gewoonlijk de voorrang in betrekking tot de oorspronkelijke artikelen werd toegekend, was evenwel in de Kamer der Gedeputeerden bepaald, dat bij amendementen, die een ander stelsel aangaven, de Kamer vooraf beslissen zou, of de oorspronkelijke artikelen, dan wel de amendementen zouden voorafgaan ¹⁾; hiermede was dus een verschil onder de vroegere Charte, opgelost,

Regelen, die, naar wij gezien hebben, in Engeland gelden ²⁾, dat, wanneer op het latere gedeelte van eene in behandeling zijnde zaak een amendement is aangenomen, wijziging van het vroegere gedeelte hierdoor is uitgesloten, waren in Frankrijk van zelve minder noodig, omdat alle voorstellen niet slechts artikels- of paragraafsgewijze werden overwogen, maar ook de alinea's ³⁾ der artikelen reeds veelal afzonderlijk werden behandeld.

Bij het straks vermelde ontwerp der vijf spoorwegen merken wij mede een voorstel op (van LUNEAU), tot splitsing van het ontwerp in vijf deelen; dit amendement werd, naar den regel van BENTHAM ⁴⁾, vooraf, nl. vóór de behandeling der artikelen overwogen, maar verworpen ⁵⁾. Vereeniging en splitsing van ontwerpen was aan de commissies in hare rapporten niet geoorloofd ⁶⁾.

Op financiëele ontwerpen werden, in de eerste jaren na 1830, doorgaans slechts amendementen tot regeling en ver-

1) Zitting van 2 Mei 1833. VALETTE et SAINT-MARSY, bl. 357. — Vgl. boven, bl. 158 en 160.

2) Vgl. boven, bl. 95.

3) Ook wel, naar wij gezien hebben, paragrafen genoemd.

4) Zie boven, bl. 31. — Vgl. bl. 62.

5) Annales, II, 1, bl. 701.

6) Zie de woorden van DUPIN (12 Junij 1837) en de beslissing der Kamer, VALETTE et SAINT-MARSY, bl. 119 en 268.

minderung voorgesteld. „Ordinairement c'est le gouvernement qui propose les dépenses et demande de l'argent; la Chambre des Députés contrôle et résiste 1).” Van belangrijke voorgestelde verminderingen vindt men o. a. de voorbeelden bij de begrooting in 1832 2). — Vooral in de latere jaren werden er menigmaal ook verhoogingen en bijvoegingen voorgedragen, zooals in de zittingen van 1841, 1846 en 1847. DUPIN verzette zich hiertegen met kracht, en wees o. a. in de zitting van 1846 op het gevaar van het aanwijzen van uitgaven, waaromtrent door de regering zelve niet vooraf het noodige onderzoek had plaats gehad 3). In dat jaar werden de meeste toevoegingen aangenomen, in de andere opgenoemde echter voor het grootste gedeelte afgewozen 4). Bij de erkenning alzoo na 1830 van den vrijen invloed der Kamer ook voor dit onderwerp, bleef, met uitzondering der laatste jaren, omzichtigheid in het verhoogen van gelden in acht genomen 5). In het algemeen treedt de regering bij de begrootingen — zooals uit de discussiën van 1839, meer uitvoerig in de Annalen opgenomen, blijkt — op den voorgrond; en is er bij voorgestelde veranderingen dan ook meer geregeld sprake,

1) Mémoires de M. DUPIN, IV, bl. 135.

2) t. a. p. II, bl. 396—405.

3) t. a. p. IV, bl. 300. „Il me semble”, zeide hij, „que la Chambre a grandement dévié de la marche, qu'elle suivait dans l'origine. C'est alors que la Chambre se décidait, mais avec précaution, à voter ce qui lui était demandé. — Quand le gouvernement est envahi en cette matière, par le déluge des propositions individuelles, je dis, Messieurs, que nous menons le pays à un inconnu qui tôt ou tard finira par une crise.”

4) Ibidem, en bl. 139, 345 en 354.

5) Vgl. boven bij het ontwerp betreffende de overbrenging van het lijk van NAPOLEON, bl. 186.

of de regering hiermede genoeg neemt ¹⁾. — Van voorstellen, waarbij de som in blanco werd gelaten, ziet men een voorbeeld bij het ontwerp omtrent het inkomen der Kroon, in 1832 ²⁾.

De Kamer der Pairs trachtte wel voor een deel door rapporten en discussies, maar niet door het voordragen van veranderingen invloed op het financiëele beheer uit te oefenen. In het rapport echter (van CAMILLE PÉRIER) van 1841, toen er bij de begroting vrij wat meer gelden dan het vorige jaar voorgedragen werden, werd nog gewezen op het nadeel, dat er voor de staatsdienst uit den korten tijd, die voor de behandeling in de Kamer der Pairs gegund werd, zou ontstaan, „si,” zoo drukte het zich uit, „nous amendions, comme ce serait notre droit et notre devoir, une loi nécessaire, mais que nous aurions reconnue imparfaite ³⁾.” Het recht der Kamer werd dus te dier gelegenheid gehandhaafd, van uitoefening echter bij deze ontwerpen hebben wij geen voorbeelden aangetroffen.

Van amendementen op andere, eerst bij de Afgevaardigden behandelde, ontwerpen door de Pairs aangenomen, zien wij een merkwaardig voorbeeld bij het ontwerp tot afschaffing der wet van 19 Januarij 1816, waarbij de sterfdag van LODEWIJK XVI tot een' algemeenen rouwdag was verklaard. Het ontwerp, na de Julij-revolutie in den boezem van de Kamer der Afgevaardigden ontstaan, was eerst door de Pairs afgewezen; toen het in de zitting van 1832—1833 op nieuw bij de laatste was ingekomen, nam deze op voorstel

¹⁾ Zie Annales, I, Députés, bl. 339—497.

²⁾ GUIZOT, Mémoires, II, bl. 223, DUPIN, Mémoires, II, bl. 416.

³⁾ Annales III, 3, bl. 11.

der commissie, als amendementen hierop, aan, dat het stellen als rouwdag behouden zoude blijven, maar dat de op dien dag voorgeschreven lijkdiensten, en staking van arbeid voor bureaux en rechterlijke collegies zou worden afgeschaft. De Afgevaardigden verwierpen echter de amendementen en drongen op de geheele afschaffing der wet aan. Toen het ontwerp dus bij de Pairs terugkwam, stelde de commissie voor, bij de amendementen te volharden. COUSIN echter droeg voor, de afschaffing op deze wijze uit te spreken: „La loi du 19 Janvier 1816, relative à l'événement *funeste* du 21 Janvier 1793, est abrogée.” Dit amendement werd met bijvoeging der woorden *et à jamais déplorable*, met instemming ook der regering, aangenomen en vervolgens ook door de Ge-deputeerden goedgekeurd ¹⁾.

Wanneer in het algemeen de ééne Kamer verandering voordroeg op een ontwerp, dat eerst in de andere was behandeld, werd het ontwerp, naar de laatste teruggekeerd, hier opnieuw aan eene commissie verwezen. Het geheel, en niet slechts de amendementen werden dan in behandeling of althans in stemming gebracht ²⁾. Bij regeringsvoorstellen lag dit van zelf in de rede, omdat de minister altijd met een nieuw „*exposé des motifs*,” de overbrenger was van de ééne Kamer naar de andere ³⁾. Ook bij ontwerpen echter, van het initiatief der Kamer uitgegaan, zien wij hetzelfde. Toen het meerge-

1) VICTOR COUSIN, Discours politiques, 1851, bl. 1—13.

2) Vgl. boven, bl. 103 en 130.

3) In 1838 werd nog in de Kamer der Pairs de vraag behandeld, of de regering, met eene gewone overbrenging, de oorspronkelijke artikelen naast het geamendeerde ontwerp mocht plaatsen, zooals wij wel onder de Charte van 1814 hebben gezien: deze gewoonte had ook na 1830 niet geheel opgehouden. De hertog DE BROGLIE opnieuw, en VILLEMALIN verzetten zich hiertegen met kracht. VALETTE et SAINT-MARCY, bl. 68—78.

melde ontwerp op het Legioen van Eer, in 1839 van de Kamer der Pairs uitgaande, bij de behandeling in 1840 in die der Afgevaardigden merkelyk was gewijzigd en van 24 tot 8 artikels ingekort, werd het daarna bij de Pairs weder in zijn geheel behandeld, en vervolgens aangenomen ¹⁾. — Toen het ontwerp op de gerechtelyke uitwinning van onroerende goederen, door de regering in 1840 het eerst aan de Pairs aangeboden, evneens daarna bij de Afgevaardigden in het volgende jaar verandering had ondergaan, trad bij het terugkomen in de Pairs PERSIL, even als het vorige jaar, als rapporteur, schoon met eene gedeeltelyk andere commissie, op. Al de artikelen werden opnieuw overwogen, maar de amendementen der Afgevaardigden geenszins alle goedgekeurd ²⁾. Wijzigingen echter op het door beide Kamers aangenomene treffen wij hierbij niet aan ³⁾, dan zoover in verband met de amendementen der Afgevaardigden noodig scheen. Het ontwerp, door den minister (MARTIN) na eenige dagen weder bij de Afgevaardigden ingeleid, werd daarop aan dezelfde commissie als vroeger toevertrouwd, en na rapport, opnieuw van PASCALIS, zooals het lag, aangenomen; bij het behandelen der artikelen echter is thans alleen sprake van de „articles amendés,” die in stemming komen ⁴⁾.

DUPIN vermeldt in zijne Mémoires voorbeelden van amendementsvoorstellen, onder zijn voorzitterschap gedaan, maar niet als zoodanig in behandeling gebracht, een van den 5^{den} Februarij 1838, toen men bij de kwestie voor eene toelage, eene andere toelage als amendement wilde voe-

1) Annales, II, 2, bl. 135.

2) Annales, III, 2, bl. 96—107.

3) Vgl. boven, bl. 105.

4) Annales, III, 1, bl. 924.

gen 1); een ander van den 12^{den} Junij daaraanvolgende, toen hij aan den generaal BUGEAUD, die bij amendement 800,000 franken als vergoeding aan de officieren van het leger wilde verleenen, de opmerking maakte, dat hij hiervan een afzonderlijk voorstel behoorde te maken 2). Er blijkt echter niet van een besluit, dat de Kamer in deze heeft genomen; en de voorstellers zullen waarschijnlijk niet verder hebben aangedrongen. — Bij beide was alzoo het bezwaar, dat het voorgedragene te ver van het *onderwerp* afweek 3).

Wij vinden DUPIN voorts als bestrijder van het denkbeeld, om bij amendement op een ontwerp tot regeling van uitgaven, van wetten, waarvan deze uitgaven het gevolg zijn, af te wijken 4). Toen den 19^{den} Mei 1841, bij de behandeling van het ontwerp ter verstrekking van gelden voor openbare werken, waartoe reeds vroeger bij de wet besloten was, DE LARCY met 5 andere leden als amendement voorstelde, de vroeger bepaalde voorwaarden nog te veranderen, voerde DUPIN aan, dat dit thans niet als amendement kon worden voorgedragen; de Kamer nam op het voorstel de „question préalable” aan 5). — Het bezwaar van DUPIN gold intuschen niet slechts het amendement, maar ook de zaak in het algemeen. Ook waar de regering bij de begrooting afwijking van eene wet, waarvan uitgaven het gevolg zijn, voorstelt, zien wij hem zich hiertegen verzetten, zooals in 1844, toen bij hoofdst. V van de begrooting van Eeredienst eene vermeerdering van 3000 franken voor een' nieuwen vicaris-generaal te Parijs werd gevraagd, eene afwijking van

1) Mémoires, III, bl. 427.

2) t. a. p. bl. 428.

3) Vgl. boven, bl. 18.

4) „ „ bl. 141.

5) Annales, III, 3, bl. 80. DUPIN, Mémoires, IV, bl. 509.

art. 22 der loi organique van het jaar X. Het hoofdstuk werd daarop met 3000 franken verminderd en de beslissing hieromtrent voor een bijzonder ontwerp dienaangaande, bewaard 1).

Ons onderzoek naar de wijze, waarop het recht van amendement in Frankrijk is toegepast, is ten einde. De strijd, aldaar vóór 1830 over het besprokene recht gevoerd, die het gevolg was van het hinken der Charte van 1814 op twee gedachten 2), heeft, zooals wij gezien hebben, na 1830 opgehouden. Daarna kwam het eerst tot zijn volle ontwikkeling; en bij menig gebrek, naar wij meenen, in de toepassing, waarop wij hebben moeten wijzen, heeft het echter niet gemist, in vele opzichten zijn' heilzamen invloed uit te oefenen. Had men in het algemeen in die jaren meer het oog op de bestaande zamenleving gevestigd 3), en ware door eene niet meer aan de noodige vereischten voldoende kieswet het verband tusschen de vertegenwoordiging en een belangrijk gedeelte van het volk niet verbroken geweest 4), men had wellicht nog lang de vruchten onder andere constitutioneele

1) Annales, VI, N^o. 18, bl. 5. — Ook in de Belgische Kamer der Vertegenwoordigers is de vraag van het veranderen van wetten, die met het aanhangige ontwerp in verband staan, ter sprake gebracht; en men heeft den 17^{den} Dec. 1838 aangenomen, dat bij eene jaarlijksche wet, als die van het budget, verandering van organieke wetten ongeoorloofd is. VAN DEN PEELEBOOM, du gouvernement représentatif, II, bl. 365.

2) „In Frankrijk gaf men' (in 1814) „een Charter, dat twee tegenovergestelde beginselen zocht te vereenigen.” DE BOSCH KEMPER, de wetenschap der zamenleving, derde stuk, bl. 654.

3) Vgl. t. a. p.; GUIZOT, Mémoires, III, bl. 204; VICTOR COUSIN, Discours, Introduction, bl. 67 en volgg.

4) Zie inzonderheid hieromtrent DUPIN, Mémoires, IV, bl. 396—401.

rechten, ook van dat van amendement kunnen plukken. Nu ging met den stroom der omwenteling van 1848 de verhouding tusschen de verschillende staatsmachten verloren; men keerde tot de enkele wetgevende vergadering terug en zag die daarna in 1852 door in hoofdzaak dezelfde regelen, die wij onder het vroegere keizerrijk voor de zamenstelling der wetten vermeld hebben ¹⁾, vervangen.

Het is, naar ons toeschijnt, eene dwaling, wanneer men aanvoert, dat de uitgebreide toepassing van het besproken recht vóór 1830, of de wijdstrekkende voorstellen, die wij opmerkten, het gevolg zouden geweest zijn van het gemis in die jaren van het recht van initiatief, in dien zin nl., dat men door ruime aanwending van het eerste, het ontbreken van het laatste zou hebben getracht te vergoeden ²⁾. De reeksen van wijzigingen toch en de sterk afwijkende voorstellen komen, naar wij zagen, evenzoo vóór 1830, als daarna voor. In het tijdvak der Restauratie springen deze meer in het oog, omdat toen verschillende belangrijke organieke wetten tot stand gebracht moesten worden. Trouwens, reeds terstond na de Kamer van 1815 zien wij de diepingrijpende amendementen minder aangenomen, om de eenvoudige reden, dat er daarna óver het geheel meer overeenstemming tusschen Regering en Vertegenwoordiging bestond. Ook al hadden de Kamers onder de Restauratie het vrije recht van initiatief gehad, zou men, bij het dikwijls bestaande verschil van meening bezwaarlijk anders hebben kunnen handelen. Bij de belangrijkste aangelegenheden niet eenmaal het initiatief der regering af te wachten, of wel

¹⁾ Vgl. boven, bl. 126.

²⁾ DE BROUCKERE et TIELEMANS, Répertoire du droit administratif, in voce amendement, bl. 179. — Mr. TAK, proefschrift, bl. 27.

te verwerpen, zonder, waar men iets anders wenschte, dit, zooveel doenlijk, aan het regeringsontwerp ter toetse te hebben gebracht, zoude, naar wij meenen ¹⁾, veel minder wenschelijk geweest zijn. Maar daarenboven het recht van initiatief was, al was het dan met een' omweg, *metterdaad* aan de vertegenwoordiging toegekend. Voortdurend waren hier toe de voorstellen bij de Kamers aanhangig; en in de Kamer, waarin het meest gebruik van het recht van amendement gemaakt wordt (van 1815), wordt tevens dat van initiatief het meest toegepast.

Wanneer in Frankrijk, zoowel vóór als na 1830 de aanwending van het recht van amendement evenals die van andere rechten der vertegenwoordiging, somtijds moeilijkheden heeft veroorzaakt, is dit, naar onze meening, in het bijzonder aan het Fransche karakter toe te schrijven, 't welk inderdaad dat land voor den parlementairen regeringsvorm wellicht minder geschikt dan andere landen maakt. „Hetgeen ons tegen Frankrijk moet waarschuwen” — zegt DE BOSCH KEMPER ²⁾ — „is die ligtzinnigheid in het geweldplegen, en die wispelturigheid, om enthousiast te zijn voor een Koning, en daarna voor een republiek, en daarna voor een directoire, en daarna voor een consul, en daarna voor een Keizer, en daarna voor een constitutionele monarchie, en daarna weder voor een republiek en wederom voor een Keizer.” Is het wonder, dat die onvastheid zich ook bij de toepassing van het recht van amendement openbaarde, en men zich menigmaal niet bij het aanvullen van het ontwerp kon bepalen, of zich omtrent het stellen van een ander denkbeeld kon verstaan, maar om

¹⁾ Vgl. boven, bl. 9--13.

²⁾ De wetenschap der zamenleving, derde stuk, bl. 653.

strijd, allerlei denkbeelden bij de discussie te berde bracht? Is dit wonder vooral, wanneer wij de regering zelve, zooals in de eerste jaren der Restauratie, denkbeelden en stelsels zien voordragen, die weder geheel afwijken van hetgeen zij één of twee jaren te voren aan de Kamers heeft voorgesteld ¹⁾? De woorden van AGÉNOR DE GASPARIN mogen hierbij niet worden vergeten ²⁾. „En France” zegt hij „on aime l'opposition, on n'aime pas la liberté; on est frondeur, on n'est pas libéral ³⁾. Il est par conséquent assez naturel que nous ayons perdu la partie; et le seul moyen de la gagner un jour c'est de travailler incessamment à faire pénétrer dans les âmes cette indépendance intérieure, sans laquelle il n'y a pas d'indépendance extérieure durable, ce sentiment du droit ⁴⁾ sans lequel il n'y a pas de liberté.” Ook ROYER-COLLARD sprak in zijne zoo schoone rede van 25 Augustus 1835, tegen het ontwerp der drukpers (de derde Septemberwet) gericht, van „cette liberté, dont nous semblons avoir perdu à la fois *l'intelligence et le besoin.*” Toch gaf hij den moed niet op en gaf, om het laatste, zijn afkeer te kennen van maatregelen, die de vrijheden der natie moesten onderdrukken ⁵⁾.

1) Vgl. de ontwerpen der verkiezingen, bl. 136, 146 en 157.

2) *Considérations sur le libéralisme*, bl. 29.

3) DUPIN zegt van de coalitie, die in 1839 in de Chambre des députés gevormd werd, om het ministerie MOLÉ te doen aftreden: „Elle avait révélé le secret machiavélique de réunir les opinions les plus disparates pour les conduire à un même but, celui du renversement d'un ministère. On ne savait qui le remplacerait! Ni si le nouveau conviendrait mieux que le précédent! N'importe! il fallait, avant tout et à tout prix, renverser le ministère existant.” *Mémoires*, IV, bl. 400. — Vgl. GUIZOT, *Mémoires*, IV, bl. 287.

4) Wij denken hierbij, in toepassing op het recht van amendement, aan de voorstellen, om voetstoots bij amendement van bestaande wetten af te wijken.

5) „Je rejette ces remèdes funestes, je repousse ces inventions législatives où la ruse respire; la ruse est soeur de la force, et une autre école d'immo-

Het vorenstaande mag ons echter er toe brengen, om, hoe belangrijk ook de toepassing der constitutioneele instellingen in Frankrijk, voor de kennis van den aard daarvan moge zijn, in het algemeen, waar er sprake is van andere landen, nog meer den blik naar Engeland en België gericht te houden, landen, met wier volksaard onze natie, naar ons voorkomt, ook veel meer punten van overeenkomst bezit, en die met ons vaderland, voor de ontwikkeling dier instellingen en het geluk, dat zij daardoor ondervinden, kunnen gezegd worden, bovenaan te staan.

Zal men, omdat de toepassing van het recht van amendement in Frankrijk somtijds moeilijkheden heeft opgeleverd, terwijl DUPIN zelf, die eene andere meening huldigde ¹⁾, geen verandering in den toestand dan eene verbeterde wijze van beraadslaging voorstelde, daarom in ons vaderland eene beperkte opvatting van het recht van amendement willen voorstaan?

ralité. Ayons plus de confiance dans le pays, rendons lui honneur. Les sentimens honnêtes y abondent; adressons nous à ces sentimens." DE BARANTE, vie de ROYER-COLLARD, II, bl. 505. Vgl. DUPIN, Mémoires, III, bl. 172.

¹⁾ Vgl. boven, bl. 2.

VIERDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN BELGIË.

Toen het Congrès national in 1831, in art. 42 der Constitutie vaststelde:

„Les chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.”

en in art. 41 had doen voorafgaan:

„Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des chambres, qu'après avoir été voté article par article.”

had het daarmede geen ander doel, dan de vrije, en tevens naauwkeurige behandeling der wetsontwerpen voor beide Kamers te verzekeren en voor te schrijven. Dat men het recht van amendement der Vertegenwoordiging bepaald vermeldde, zegt ERNEST VAN DEN PEEREBOOM in zijnen arbeid omtrent België's constitutioneele geschiedenis ¹⁾, was, omdat het me-

¹⁾ Du gouvernement représentatif en Belgique, I, bl. 103. — Zie voorts THÉODORE JUSTE, Histoire du congrès national de Belgique, I, bl. 390.

nigmaal aan andere politieke vergaderingen en met name ook aan onze Staten-generaal, ten opzichte van niet in den boezom der vergadering ontstane voorstellen onthouden was. „C'est à cause de ces précédents," zegt hij, „qu'on a formellement inscrit dans la Constitution le droit qu'auraient nos Chambres d'amender les lois 1)." Het recht van amendement wordt overigens, naar men ziet, vermeld, zonder dat daarbij van regerings- of andere voorstellen wordt gewaagd. — Het innige verband tusschen recht van amendement en van initiatief wordt voorts ook door den Belgischen schrijver erkend, en het is hem een reden, om in die zaken, waaromtrent het recht van initiatief aan den Senaat is onthouden, dezen het recht van amendement slechts in meer beperkten zin toe te kennen 2).

De ontwerpen, die het eerst bij de Chambre des Représentants moeten worden ingediend, en waaromtrent het initiatief van den Senaat is uitgesloten, zijn die betreffende de staats-gelden en het leger-contingent 3). Ook in de Fransche Kamers had men, reeds in 1818, aangevoerd, dat het laatste met eene belasting op het volk moest worden gelijk gesteld; men had daarom, naar wij zagen, juist gewenscht, dat de sterkte van het leger jaarlijks bij de wet zou worden bepaald 4). Beide zaken zijn thans in België (even als in Engeland 5))

1) (projets de loi).

2) t. a. p. bl. 85.

3) Art. 27 der Constitutie: „L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

Néanmoins toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'état, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la chambre des représentans."

4) Vgl. boven, bl. 153. ROYER-COLLARD had bij die gelegenheid gezegd: „Le recrutement forcé est une charge publique, la plus grave de toutes, puisqu'elle s'acquitte en hommes."

5) Zie MAY, practical treatise, 4^{de} uitgave, bl. 519. — Vgl. de „déclara-

door het art. 27, en het art. 119, dat de jaarlijksche vaststelling voorschrijft, aangenomen ¹⁾. — De vermelde beperking van eerste kennismeming en initiatief voor den Senaat moet echter, naar het gevoelen van BIVORT ²⁾ en naar dat van den minister NOTHOMB ³⁾, in de zitting van den Senaat van 16 Mei 1845 uitgebracht, zoo worden opgevat, dat slechts de ontwerpen die in meer bijzonderen zin op financiën (of legersterkte) betrekking hebben, zooals de begrootingen, de ontwerpen van leening, conversie en dergelijke, zijn uitgesloten ⁴⁾. DE HAUSSY verdedigde zelfs bij genoemde gelegenheid, dat ook wetten tot algemeene regeling van belastingen, en de wet op de legerorganisatie het eerst in den Senaat zouden kunnen behandeld worden ⁵⁾. Waarschijnlijk evenwel zoude het laatste gevoelen, ook in België, geenszins algemeen worden beaamd. — Dat de Senaat echter huiverig geweest is, om bij ontwerpen, waarvan de eene of andere uitgave het gevolg was, zelf de middelen ter bestrijding hiervan aan te wijzen, kan blijken uit de overweging van het ontwerp „sur les chemins vicinaux” in 1841, waarin ter dekking der uitgaven eene geringe verhooging der directe belasting werd voorgesteld; de ministers van binnenlandsche zaken en van financiën opperden twijfel, of de Senaat tot het ontwerpen van zoodanige bepaling gerechtigd was; waarna de vergadering

tion des droits” van de Fransche Chambre des représentants onder NAPOLEON, boven, bl. 132, noot 3.

1) Vgl. THEODORE JUSTE, t. a. p. bl. 387 en 425.

2) BIVORT, Commentaire sur la Constitution Belge, 2^{de} uitgave, bl. 30.

3) „Je crois,” zeide NOTHOMB, „que l’initiative dont il s’agit dans l’art. 27 ne peut être exercée par le sénat, lorsque la recette est l’objet principal de la loi, et que le sénat peut l’exercer lorsque la recette est seulement l’accessoire, et pour ainsi dire la sanction.”

4) In tegenstelling alzoo van Engeland; vgl. boven, bl. 40, 74, 111 en volgg.

5) Zie zijne rede bij BIVORT, bl. 31.

enkel aannam, dat de helft der uitgaven door den Staat, de wederhelft door de gemeenten zoude worden gedragen ¹⁾).

Strekt zich alzoo het recht van eerste behandeling der wetsontwerpen voor den Belgischen Senaat verder nit dan wij in Engeland voor het Huis der Lords gezien hebben, het blijft aan de wijsheid der Kamers zelve overgelaten, zorg te dragen, dat hieruit geen overwicht aan de zijde der eerste vergadering ontsta ²⁾); de gevallen hebben zich echter in België wel voorgedaan, dat de Senaat in het uitoefenen in het algemeen van invloed op het regeringsbestuur, naar de meening van sommigen, te ver is getreden ³⁾).

Het recht van amendement intusschen, bij financiëele aangelegenheden en bij zaken van het leger-contingent, aan den Senaat geheel te ontzeggen, heeft niet in de bedoeling van de samenstellers der Constitutie gelegen. In de commissie (centrale sectie), die dienaangaande rapport uitbracht, had de minderheid (5 leden) dit gewenscht. De overige 9 leden echter waren van oordeel, dat het doen van amendementsvoorstellen door den Senaat ook voor deze onderwerpen van nut kon zijn; en het Congres nam daarop het artikel zonder nadere bepaling aan ⁴⁾. Bij het ontwerp der rechterlijke organisatie zijn dan ook — naar VAN DEN PEEREBOOM vermeldt ⁵⁾ — op voorstel van den Senaat, de tractementen der raadsheeren in de hoven van appel met 1000 franken verminderd; — en bij het ontwerp van successie in 1851 treffen wij het gewichtige amendement van SPITAEELS aan, hetwelk het ontwerp zoover

¹⁾ t. a. p. bl. 30. — Vgl. VAN DEN PEEREBOOM, I, bl. 350 en 351.

²⁾ Vgl. boven, bl. 41.

³⁾ O. a. bij het adres aan den Koning in 1841. Zie VAN DEN PEEREBOOM, I, bl. 24 en 357.

⁴⁾ DIVOERT, t. a. p., bl. 38.

⁵⁾ I, bl. 34.

wijzigde, dat de Senaat, die tot verwerping geneigd was, daaraan zijne goedkeuring met groote meerderheid kon hechten ¹⁾, terwijl wij bij het terugkomen van het ontwerp bij de Vertegenwoordigers het amendement wel door verschillende Leden zien bestrijden, maar overigens geen aanmerking op het aannemen daarvan door den Senaat, gemaakt vinden. Het amendement werd ook hier, met andere, die daarvan het gevolg waren, goedgekeurd ²⁾. Van diep ingrijpende amendementen voor deze onderwerpen heeft de Senaat zich overigens van zelf onthouden.

In het reglement van de Chambre des Représentants, dat den 6^{den} October 1831 is vastgesteld, en voortdurend van kracht is ³⁾, vinden wij de denkbelden van het onderzoek der wetsontwerpen in afdeelingen (sections) en het daaropvolgende rapport eener zelfstandige commissie (section centrale). Evenwel wordt in België aan het onderzoek der afdeelingen meer gewicht dan in Frankrijk toegekend, en het rapport moet ook in de eerste plaats bevatten: „l'analyse des délibérations des sections.” Verder is bepaald, dat het een verslag van de overwegingen der commissie, en gemotiveerde conclusies moet inhouden ⁴⁾. — De Kamer bestaat uit zes afdeelingen ⁵⁾. Niet alle ontwerpen echter worden volgens het reglement, naar de afdeelingen verzonden. De constitutie schrijft dit niet bepaald voor, en men achtte dit niet overal

¹⁾ Zitting van 22 en 27 November 1851. — Zie *Indépendance Belge* van de daaropvolgende dagen.

²⁾ Zitting van 16 December. — *Indépendance Belge*, 17 Dec. 1851.

³⁾ Zie dit reglement, evenals dat van den Senaat van den 19 October van hetzelfde jaar, in de aangehaalde *Commentaire* van NIVORT, bl. 91 en 103.

⁴⁾ Art. 55.

⁵⁾ Art. 49.

noodzakelijk. Het verzenden is in art. 33 facultatief gemaakt òf naar de afdelingen òf naar eene bijzondere commissie („commission"). Er bestaan twee vaste „commissions," door de Kamer zelve verkozen ¹⁾, ééne voor financie-zaken en eene andere voor zaken van landbouw, nijverheid en koop-handel ²⁾. De Kamer heeft het in hare macht, aan ieder der genoemde commissies ³⁾ ontwerpen, die tot haren werkring behooren, ter overweging op te dragen. Maar ook tot andere doeleinden zijn deze werkzaam: 1^o. om, wanneer de Kamer het verlangt, nadere inlichtingen of beschieden over een voorstel te verzamelen, 2^o. om besluiten voor te stellen, naar aanleiding van verzoekschriften, die de Kamer aan haar mocht hebben verwezen, of in het algemeen omtrent zaken, die tot hare bemoeyingen te behooren ⁴⁾. Het bestaan dezer commissies sluit een onderzoek van de secties niet uit, hetgeen met name bij de begrootingen plaats heeft ⁵⁾. Bij de twee door het reglement voorgeschrevene is later ook eene vaste commissie voor naturalisaties gekomen ⁶⁾. Buiten de genoemde, kan de Kamer, wanneer zij het noodig acht, wetsontwerpen aan commissies opdragen; deze worden alsdan òf door de Kamer, òf bij het lot, òf, op verzoek der Kamer, door den voorzitter aangewezen ⁷⁾.

Bij ontwerpen der leden geldt deze voorafgaande beper-

1) De „sections centrales" en de commissie voor de verzoekschriften worden door de afdelingen gekozen. Art. 52 en 60.

2) Art. 56.

3) Tot gemak, zullen wij in het vervolg, waar van de „sections centrales" sprake is, het woord centrale sectie, bij „commissions" het woord commissie gebruiken.

4) Art. 59.

5) Besluit van 16 November 1833, VAN DEN PEEREBOOM, II, bl. 359.

6) Zie de wet van 27 Sept. 1835, art. 7 en o. a. het besluit van 12 Nov. 1846, t. a. p. bl. 360.

7) Art. 61.

king, dat na enkel onderzoek in de afdeelingen en ondersteuning door 5 leden, de Kamer moet beslist hebben, dat zij het voorstel in overweging neemt ¹⁾). Het verdient de aandacht, dat art. 34, over voorstellen der leden en amendementen handelende, beide als in éénen adem vermeldt ²⁾).

Zoo nu het rapport door eene centrale sectie is uitgebracht, moeten er twee dagen, en zóó het door eene commissie is gedaan, drie tusschen het gedrukt ronddelen en de algemeene beraadslaging, tenzij de Kamer in buitengewone gevallen anders beslisse, verloopen ³⁾). In het reglement is voorts bepaald, dat er algemeene beraadslagingen niet alleen over het ontwerp, maar ook, zoo de Kamer het noodig acht, over de hoofdafdeelingen hiervan kunnen gehouden worden ⁴⁾). Een votum, na de algemeene beraadslaging is in België niet voorgeschreven. Toen ook in de zitting van 19 Mei 1857, bij de behandeling van het ontwerp der armenwet, DE THEUX in de algemeene discussie voorstelde, een besluit omtrent het hoofdbeginsel van het ontwerp, in bepaalde woorden te nemen, meenden verschillende sprekers ⁵⁾ dat, zoo dit nl. zoude verbinden, daardoor de vrije overweging der artikelen zou worden belemmerd, en de motie werd daarop ingetrokken ⁶⁾; bij dezelfde beraadslaging zien wij echter een voorstel tot enquête door FRÈRE-ORBAN gedaan, hetgeen, na discussie, werd verworpen ⁷⁾).

1) Art. 35—38. — Vgl. boven, bij het Fransche recht, bl. 174.

2) „Chaque membre a le droit de faire des propositions et de présenter des amendements.”

3) Art. 55 en 63.

4) Art. 40.

5) VAN DEN PEERBOOM (ALPHONSE, daar wij meenen), LELIÈVRE en VERHAEGEN, in de zitting van den volgenden dag.

6) Zie Révision de la législation sur les établissemens de bienfaisance, 1857, III, bl. 1064 en 1095—1105.

7) Vgl. boven, bij het Engelsche recht, bl. 56.

De discussie over de artikels heeft, volgens het reglement, naar hunne orde plaats ¹⁾. Dit schijnt echter de gelegenheid, om die orde, waar men het noodig acht, te verwisselen, niet uit te sluiten, zooals bij het vermeldde ontwerp het geval was. Omtrent de amendementen, bij en tusschen de artikelen te behandelen, geldt vooreerst de bepaling dat zij in schrift gebracht en ter tafel van den voorzitter neêrgelegd worden ²⁾. Na de toelichting wordt de ondersteuning van vijf leden vereischt. Van het vooraf aanbieden (kennisgeven) der amendementen wordt in het reglement geen melding gemaakt; ofschoon dit ook hier aanbevolen blijft. Het reeds vooraf mededeelen aan de centrale sectie of commissie is in België geenszins gewoonte. Voor het geval, dat de Kamer eene nadere overweging van deze noodig mocht achten, spreekt het reglement enkel van het brengen in de afdeelingen, of het verwijzen aan eene *commissie*. Dat echter menigmaal eene verwijzing ook aan de centrale sectie ³⁾ plaats heeft, kan blijken o. a. uit de zoo even vermelde beraadslagingen, waarin wij amendementen, zoowel van het lid RESCH ⁴⁾ als van den minister van justitie NOTHOMB ⁵⁾, even als andere, aan de centrale sectie zien opdragen. Zoodanige verwijzing kan dan aanstonds na het aanbieden van het amendement, hetzij dit vóór of bij de behandeling van het artikel, waarop het betrekking heeft, geschiede, plaats hebben ⁶⁾; den 11^{den} December 1843 besliste de Kamer nog,

1) Art. 41.

2) Art. 42.

3) Deze moet wellicht reeds onder het woord „sections” begrepen worden. Art. 43.

4) Révision enz., IV, bl. 34.

5) t. a. p. bl. 135.

6) Zie het vorige geval.

dat genoemde opdracht, vóór de uiteenzetting zelve van het amendement, geoorloofd is 1).

De tijd voor het uiteenzetten (voordragen) is thans, evenals wij in Engeland gezien hebben 2), naauwkeurig in verband met het in beraadslaging komen aangewezen. Vroeger had men wel de gewoonte, reeds bij de algemeene discussies de amendementen toe te lichten. Het misbruik was daaruit ontstaan, dat, gelijk in Frankrijk het woord beurtelings aan de sprekers *voor* en *tegen* werd verleend 3), het reglement hier een spreken om beurten *voor*, *over* en *tegen* toeliet, en het spreken *over* bepaaldelijk voor hen, die amendementen hadden voor te dragen, bestemd was 4). Het toelichten van een amendement werd dus een middel om het woord te verkrijgen, vóór wellicht anders het geval zoude zijn geweest. De voorzitter LIEDTS besliste echter den 12^{den} December 1846, dat de uiteenzetting der amendementen eerst bij het in behandeling komen zou kunnen plaats hebben 5).

Drukken en ronddeelen van amendementen, waaromtrent de beraadslaging wordt uitgesteld, is in art. 44 van het reglement, voorgeschreven; en den 5^{den} Maart 1841 werd door de vergadering toegestemd, dat het afdrukken hiervan in den *Moniteur* mede vaste regel is 6).

In België is het, evenals wij in Frankrijk gezien hebben, geen gewoonte, dat de regering na de indiening, zelve

1) VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 356. -- Vgl. echter de beslissing van 2 Junij 1834, t. a. p. bl. 355.

2) Boven, bl. 92, 58 en 59.

3) Zie Regl. der Afgevaardigden, art. 29 en Regl. der Pairs, art. 31.

4) Reglement der Vertegenwoordigers, art. 18.

5) BIVORT, Commentaire, bl. 96 en VAN DEN PEERBOOM, t. a. p. en I, bl. 92.

6) t. a. p. II, bl. 355.

veranderingen in haar ontwerp aanbrengt. Soms tijds evenwel werd hiervan afgeweken. Zoo maakte zij in het ontwerp tot het vervaardigen van gouden munt, in de zitting van 1846—1847 behandeld, vóór de algemeene discussie, verandering door het gewicht, dat voor de stukken van 25 en 10 franken bepaald was, te verhoogen ¹⁾. — Bij de beraadslagingen echter zien wij de regering op hare, evenals ook op andere ontwerpen herhaaldelijk amendementen, hetzij dan van voorgedragen wijzigingen het gevolg zijnde, hetzij om andere redenen noodig geacht, aan de Kamer *voorstellen*. Bij het zoo even vermelde ontwerp der armenwet hebben wij hiervan reeds een voorbeeld aangetroffen; de aldaar besprokene hadden hunnen oorsprong in de wijzigingen, door ROUSSELLE voorgesteld ²⁾. Aan de ministers nu, die tevens leden der vergadering waren, kon het recht om zoodanige amendementsvoorstellen te doen, natuurlijk niet ontzegd worden. Omtrent andere ministers is in deze wel twijfel gerezen. De vraag, ofschoon reeds meermalen in de Kamer ter sprake gebracht ³⁾, had in 1857 nog geen stellige oplossing verkregen; het verslag der centrale sectie over de genoemde amendementen vermeldt, dat eene bijzondere commissie toen het vraagpunt onderzocht. In de practijk intusschen is de zaak, ook vroeger, geen aanleiding tot moeilijkheden geweest, daar, bij geopperden twijfel, een minister, tevens lid der Kamer, de amendementen onderteekende, of de Kamer deze toeliet, zonder zich voor het vervolg te verbinden ⁴⁾. VAN DEN PEERBOOM dringt er ten sterkste op aan, dat aan de ministers

1) t. a. p. II, bl. 217.

2) Zie Révision enz., IV, bl. 129—133, en het rapport der centrale sectie, t. a. p. bl. 165—168.

3) Zie VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 355.

4) t. a. p. I, bl. 101.

het bedoelde recht niet worde geweigerd: „la proposition est extra-parlementaire, si on le veut, mais, suivant nous, non inconstitutionnelle.” „Q'un pouvoir” — zoo vervolgt hij — „soit jaloux de ses droits, rien de mieux; mais il ne doit pas les exagérer, en restreignant les droits d'un pouvoir, dont le concours est nécessaire pour que des projets, de quelque part qu'ils viennent, soient transformés en lois 1).” Ook in ons vaderland, waar het recht der regering om verandering in hare ontwerpen te brengen, is aangenomen 2), is de kwestie niet van gewicht ontbloot, in betrekking nl. tot voorstellen der leden, voor welk geval de door de regering voorgedragen amendementen in België, naar wij zien zullen, werkelijk somwijlen het tot stand komen van den maatregel hebben in de hand gewerkt. — In het algemeen treedt de regering in België, evenals in Engeland, bij de behandeling der ontwerpen, veel meer dan wij in Frankrijk gezien hebben, als zelf handelende op. Hecht zij bij regeringsvoorstellen aan de amendementen der centrale sectie haar zegel 3), zoo worden deze als oorspronkelijk voorstel behandeld 4); anders wordt, in tegenstelling van hetgeen wij in Frankrijk zagen, als leidraad het regeringsontwerp gevolgd.

Het artikel in het reglement betreffende het intrekken van voorstellen 5) luidt evenzoo, als dat der Fransche Afge-

1) t. a. p. bl. 103. — Vgl. boven, bl. 179 en 193.

2) Vgl. Regl. van Orde der Tweede Kamer (5 Mei 1852) art. 68.

3) De verklaring hiertoe kan ook nog aan het slot van de algemeene be-
raadslagingen gedaan worden (28 Augustus 1835). VAN DEN PEERBOOM,
II, bl. 355.

4) Zie o. a. bij de vermelde „réorganisation des administrations de bien-
faisance” (zitting van 21 April 1857). Révision t. a. p. III, bl. 185.

5) Art. 46. — Vgl. boven, bl. 176.

vaardigden; het verklaart alzoo de intrekking voor geoorloofd, maar stelt de gelegenheid tot opnemng aanstonds door een ander lid open. Het artikel schijnt echter niet genoegzaam, om over sommige zaken eene menigmaal gewenschte uitspraak te verzekeren. Toen met name in 1835 ROGIER van een voorstel van sommige leden tot bescherming der inlandsche katoen, het gedeelte, waarin de invoer van vreemde katoen verboden werd, 't welk hij bestreed, gehandhaafd wilde zien, omdat hij een besluit wenschte, werd hij hierin door de „question préalable” verhinderd, daar hij zich niet, zoo als de zin van het reglement scheen, voor het voorstel verantwoordelijk kon stellen ¹⁾. VAN DEN PEEREBOOM beveelt ten deze, zooals wij reeds boven vermeld hebben, het denkbeeld van het Engelsche recht aan, om over alle vragen van intrekking, de beslissing aan de vergadering over te laten. Soms tijds toch, zegt hij, is het doorzetten der behandeling, ook bij afkeuring, noodig. Eene intrekking staat dan niet met eene verwerping gelijk. „Il y a la même différence entre elles, qu'il y a, en temps de guerre, entre un ennemi qui opère sa retraite et celui qui est pris ou mis hors de combat ²⁾.” — Het recht van intrekking der ontwerpen wordt in België aan de regering toegekend ³⁾.

Daar het in het begin genoemde art. der constitutie afzonderlijk van het splitsen der artikelen en voorgestelde amendementen gewaagt, valt het te betwijfelen, of de Belgische Kamers het recht tot splitsing der ontwerpen zelve bezitten. Wij hebben geen voorbeelden van discussie hieromtrent aangetroffen. In de Fransche Kamers werd, zooals wij gezien hebben, het recht hiertoe erkend. — Art. 25 van

¹⁾ Vgl. echter *Révision* t. a. p. III, bl. 179.

²⁾ VAN DEN PEEREBOOM, I, bl. 93; vgl. bl. 233 en II, bl. 365. — Vgl. boven, bl. 53.

³⁾ Vgl. boven, bl. 177.

het reglement, houdt in, evenals het reglement der Fransche Afgevaardigden ¹⁾, dat zamengestelde kwesties gesplitst worden, wanneer dit gevraagd wordt.

Wat de gewichtige „question préalable” aangaat, deze is in art. 24 op dezelfde wijze als in het Fransche recht omschreven ²⁾; wij vinden haar ook in gelijken geest als in Frankrijk toegepast ³⁾. Toen b. v. na de ontbinding van de Kamer der Vertegenwoordigers in 1833, bij het adres van antwoord op de in de nieuwe Kamer uitgesproken troonrede, als amendement voorgesteld werd, afkeuring over genoemde ontbinding te doen kennen, stelde DE THEUX hierop de „question préalable” voor, welke werd aangenomen ⁴⁾. — In de zitting van 1839—1840 werden bij de begrooting van openbare werken gelden voor het kanaal van l’Espierres voorgedragen. DUMORTIER stelde hierbij voor, dat de overeenkomst betreffende de concessie van dit kanaal aan de goedkeuring der Kamers zou worden onderworpen. Dit voorstel nu was op zich zelf niet buiten de orde, want het is in België meermalen gewoonte, evenals wij in Frankrijk zagen, aan de begrooting besluiten naar aanleiding van de sommen, die in behandeling komen, toe te voegen ⁵⁾; en het verklaren,

1) Boven, bl. 175, en 95.

2) Zie boven, bl. 174.

3) „ „ bl. 201. Vgl. bl. 18.

4) VAN DEN PREREBOOM, I, bl. 161.

5) Zie o. a. bij het budget van 1837, waar de post betreffende de maatschappij, die met de uitkeering der staatsgelden, naar de nog onlangs geslootene overeenkomst, belast bleef, werd aangenomen met het door DU BUS voorgestelde amendement: „Sans entendre approuver la convention du 7 Novembre 1836, ni aucune autre qui aurait pour objet de faire durer les fonctions du caissier de l’Etat au delà de l’exercice 1837.” Vgl. de kwestie van het kanaal van Mons naar Condé, bij de begrooting van 1844. T. a. p. I, bl. 275, II, bl. 82. — Vgl. boven, bl. 143, 166, 169.

dat de goedkeuring eener concessie noodig is, vinden wij als amendement bij andere ontwerpen ¹⁾. Hier evenwel scheen men het voorgestelde minder voegzaam te achten, en nam de „question préalable” aan ²⁾. — Op het straks vermelde voorstel van DE THEUX bij het ontwerp der armenwet in 1857, om na de algemeene beraadslaging goedkeuring in bepaalde woorden over het hoofdbeginsel uit te spreken, welk voorstel niet rechtstreeks tegen de letter, maar tegen den geest van het reglement scheen aan te druischen ³⁾, werd eveneens de „question préalable” voorgedragen ⁴⁾. — Zoo ook zien wij haar gesteld, door VERHAEGEN nl., bij het van den Senaat uitgaande ontwerp in 1845, dat den invoer van het koren beperkte; hier echter de orde van den dag daarop aangenomen ⁵⁾. — Van de kwestie van verdaging, ook in de reglementen der Fransche Kamers bijzonder bij ontwerpen der leden vermeld ⁶⁾, is in het genoemde art. slechts voor een’ bepaalden tijd sprake. De Kamer heeft echter bij deze ontwerpen ook wel verdaging voor onbepaalden tijd aangenomen, zooals bij het voorstel van den hr. JACQUES (zitting van 1832—1833) tot verdeeling van het rijk in 29 provinciale onderverdeelingen, toen het ontwerp der provinciale wet reeds bij de Kamers aanhangig was ⁷⁾.

1) t. a. p. I, bl. 240.

2) t. a. p. bl. 329.

3) Men houde in het oog, dat in België dikwijls verschillende vragen omtrent het in behandeling zijnde ontwerp in stemming worden gebracht; zie t. a. p. I, bl. 294, II, bl. 95. — Vgl. het besluit van 11 Februarij 1836, II, bl. 366.

4) Révision enz. III, bl. 1096.

5) VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 143—147.

6) Regl. der Afgev. art. 51; Regl. der Pairs, art. 52. — Vgl. Regl. der Vertegenw. art. 37.

7) VAN DEN PEERBOOM, I, bl. 141.

Vóór het in stemming brengen van amendementen, schijnt het in België, evenals in ons vaderland, in tegenstelling van Engeland en Frankrijk, gewoonte, de discussie over de onderwerpelijke zaak voor goed te sluiten ¹⁾. Na de sluiting kan er geen amendement meer worden voorgedragen, tenzij de geheele Kamer daarin toestemmen ²⁾. De stemmingen worden alzoo vereenigd; ten aanzien der discussie, heeft de Kamer den 11^{den} Febr. 1843 erkend, dat amendementen van dezelfde strekking kunnen worden zamengevat ³⁾. Voor zoover wij hebben kunnen nagaan, is het in stemming brengen van de alinea's der artikelen in België niet zoo vaste gewoonte, als wel in Frankrijk het geval was, en ook bij amendementen geldt, naar Engelsche wijze, meer het overzicht van het geheel ⁴⁾. — Voor het terugkomen op een aangenomen artikel wordt de toestemming der Kamer gevorderd ⁵⁾.

Als vaste regel worden, bij de stemming, de amendementen vooropgesteld. Evenwel bij kwesties van cijfers, waaromtrent wij in Engeland zagen, dat het laagste cijfer, naar ouden regel, op zich zelf het eerst in stemming komt ⁶⁾, geldt hier het omgekeerde, en gaat het hoogste, onverschillig of het

¹⁾ Zie o. a. Révision enz. IV, bl. 109 en 161. — Boven, bl. 95 en 203.

²⁾ Zitting van 20 en 26 Junij 1846 en van 16 Mei 1848, VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 356.

³⁾ t. a. p. — Zie de amendementen op art. 70 van het ontwerp der armenwet. Révision, IV, bl. 173; vgl. III, bl. 66.

⁴⁾ Zie een voorbeeld bij het amendement van TESCH op art. 71 van hetzelfde ontwerp. t. a. p. IV, bl. 162. — Boven, bl. 97.

⁵⁾ 23 Mei 1834, VAN DEN PEERBOOM II, bl. 374. — Vgl. de beslissing van den Senaat van 24 Febr. 1841, bl. 384.

⁶⁾ Vgl. boven, bl. 98.

oorspronkelijk voorstel of amendement is, voor. Zoo werd b. v. bij de behandeling der begrooting van oorlog in 1843, toen de centrale sectie op den post van soldij en kleeding der infanterie eene vermindering van bijna 1½ millioen franken voorstelde, over het cijfer der regering het eerst gestemd; na de verwerping hiervan, verklaarde de minister zijn ontslag te zullen indienen, waarop de Kamer de discussie verdaagde ¹⁾. Bij kwesties van beginselen komt het eerst in stemming het beginsel van den wijdsten omvang („le principe le plus large”). Overigens gaan de amendementen, die het meest van het oorspronkelijk voorgestelde afwijken, vooraan ²⁾.

Stemming geschiedt in België voor gewone zaken met zitten en opstaan; voor het geheel der wetsontwerpen, of wanneer 5 leden het verlangen, bij hoofdelijke oproeping ³⁾.

Zeer opmerkelijk zijn, naar ons voorkomt, de regelen, die na de behandeling der artikelen van een wetsontwerp, zoo hierbij amendementen zijn aangenomen of, wat eigenlijk daaronder begrepen is, artikelen zijn verworpen, worden in acht genomen. Aanstonds de stemming over het geheel te doen plaats hebben wordt alsdan, om het gewicht der zaak, niet wenschelijk gerekend. Eene tusschenruimte van minstens 24 uren moet dan verlopen, vóór het ontwerp opnieuw in behandeling kan komen. Over de aangenomen amende-

1) VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 74. — Vgl. I, bl. 299 en 353.

2) Zie de besluiten van 25 Maart 1847 en 9 Februarij 1848, t. a. p. II, bl. 356 en 375. — Boven, bl. 203 en 95.

3) Regl. der Vertegenw., art. 27; Regl. van den Senaat, art. 41. — Vgl. boven, bl. 71 en 173.

menten en de verworpen artikels worden dan, vóór de eindstemming plaats heeft, weder de stemmen gevraagd; terwijl hierbij tevens gelegenheid is, nieuwe amendementen voor te dragen, zoover deze in de aangenomen veranderingen of uitlatingen hun' grond hebben ¹⁾. Deze instelling, aan het Engelsche recht ontleend, is voor de uitoefening van het recht van amendement van het hoogste gewicht geworden. Meermalen kwam men bij de tweede behandeling op een aangenomen amendement terug, of verbeterde zaken, die bij nadere overweging wijziging schenen te behoeven. Toen — om een enkel voorbeeld te vermelden — bij het behandelen der begrooting van 1847 de voorstellen voor werken ter afleiding der Maas, on een' spoorweg tot rechtstreeksche verbinding van Brussel en Gent, bij de eerste stemming met ééne stem meerderheid waren aangenomen, werden zij bij de tweede stemming verworpen ²⁾. Eveneens bij het ontwerp der gemeentewet, werd in 1836 het belangrijke amendement van DE THEUX betreffende de tooneelvoorstellingen: „Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire aux bonnes mœurs” bij de eerste stemming met 38 tegen 34 stemmen aangenomen, bij de tweede met 45 van weêrszijden, afgewezen ³⁾. Van geringe veranderingen in de aangenomene amendementen bij de tweede stemming gebracht, vindt men o. a. de voorbeelden bij het boven vermelde ontwerp der successie, in de Senaatszitting van 27 November 1851 ⁴⁾.

1) Regl., art. 45.

2) VAN DEN PEEREBOOM, II, bl. 207.

3) t. a. p. I, bl. 247.

4) Indépendance Belge van 28 Nov.

Het laatste, aan de handelingen van den Senaat ontleende geval doet ons tevens zien, dat de wijze van behandeling der ontwerpen aldaar, grootendeels met die der Ver- tegenwoordigers overeenkomt. In enkele punten echter is er verschil. Terwijl wij in de Fransche Kamer der Pairs het onderzoek der afdeelingen gehandhaafd zagen, en het verslag eener commissie van den wensch der vergadering afhankelijk gemaakt, heeft de Belgische Senaat het commissie-rapport als vasten regel bepaald, en de afdeelingen ter zijde gesteld. De commissies worden door de vergadering zelve benoemd; ook hier zijn allengs sommige vast aanblijvende in gebruik gekomen ¹⁾. De Senaat kan echter, zoo hij het noodig acht, ook tot de onverwijldede behandeling van een ontwerp besluiten ²⁾. — Bij ontwerpen der leden moet steeds de vraag, of het voorstel in overweging wordt genomen, na ondersteuning van twee leden, voorafgaan ³⁾.

De algemeene discussie en die over de artikelen is, naar Engelsche wijze, van één gescheiden. Vroeger was bepaald, dat tusschen deze eene tijdruimte van 24 uren moest ver- loopen ⁴⁾; hetgeen in 1841 zoo is veranderd, dat de tweede discussie eerst den volgenden dag kan plaats hebben, tenzij de Senaat bij volstrekte noodzakelijkheid anders mocht besluiten ⁵⁾. De eerste discussie geeft gelegenheid tot het over- wegen der hoofdgedachte van het ontwerp, of van een' titel of een hoofdstuk daarvan, alsmede tot het aanbieden en

1) Zie het besluit van 19 Maart 1841, VAN DEN PEEREBROOM, II, bl. 378.

2) Regl. van den Senaat art. 36.

3) Art. 39.

4) Art. 42.

5) 21 Maart 1841, zie BIVORT, Commentaire, bl. 108.

ook uiteenzetten van amendementen ¹⁾. Bij de tweede komen de artikelen, met de daarop voorgestelde amendementen aan de orde, welke laatste door drie leden moeten ondersteund worden ²⁾. Somwijlen kunnen, naar het besluit van 6 Februarij 1844, amendementen ook vóór de algemeene beraadslaging worden toegelicht ³⁾; maar niemand kan overigens, volgens het besluit van 4 Mei 1848, tot het inleveren van een amendement, vóór het aan de orde komen van het artikel, waarop het betrekking heeft, worden genoodzaakt, ook al zoude het amendement het begiusel van het ontwerp raken ⁴⁾. Verwijzing van een amendement aan de commissie, en uitstel dientengevolge der beraadslaging is ten allen tijde mogelijk ⁵⁾.

Zoo bij genoemde discussie amendementen aangenomen of artikelen verworpen zijn, gelden geheel dezelfde regelen, die wij zoo aanstonds bij de Vertegenwoordigers hebben vermeld ⁶⁾. In 1842 erkende de Senaat, dat bij de herhaalde behandeling der amendementen, de regering ook een nieuw artikel kan voordragen, maar dat alsdan regelmatig eene verwijzing aan de commissie plaats heeft ⁷⁾.

Zamengestelde kwesties worden, volgens art. 29, op verlangen van een lid gescheiden, maar er is bepaald, dat de vergadering het zamengestelde der kwestie vooraf moet erkend hebben. — Het artikel omtrent het intrekken en overnemen van voorstellen (art. 45) luidt evenzoo, als in de Kamer

1) Art. 40 en 41.

2) Art. 42.

3) VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 377. Vgl. echter t. a. p. 4 Mei 1847.

4) t. a. p.

5) Zie art. 43.

6) Zie Art. 44.

7) 20 September 1842, VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 383.

der Vertegenwoordigers en in de Fransche Kamer der Afgevaardigden ¹⁾).

Terwijl wij in Frankrijk het lidmaatschap der commissie tot overweging van een ontwerp voor den voorsteller zelven, bij de Pairs geopend, bij de Afgevaardigden gesloten zagen ²⁾, geldt in België het omgekeerde; daar is in den Senaat, in tegenstelling van de Kamer der Vertegenwoordigers, de gelegenheid aan den voorsteller ontzegd ³⁾. Bij beiden echter is aangenomen, dat de laatste althans met raadgevende stem, tot de vergaderingen der commissie of centrale sectie, toegang heeft.

Ingevolge art. 7 der wet van 27 September 1835, heeft de Senaat bepalingen omtrent de aanvragen en ontwerpen tot naturalisatie vastgesteld; eene vaste commissie onderzoekt deze ⁴⁾. Na het uitbrengen van het rapport, bepaalt de Senaat den dag, waarop de vraag van het in overweging nemen aan de orde zal komen ⁵⁾.

Wij behoeven in België bijna niet naar voorbeelden te zoeken, om aan te wijzen, dat aldaar het recht van amendement voortdurend in den meest uitgebreiden zin is opgevat. Om niet te spreken van het verschil van gevoelen, waartoe het voorstel betreffende het onderhoud der vondelingen (zitting van 1833—1834) aanleiding gaf ⁶⁾, vermelden wij het

1) Zie boven, bl. 227.

2) Boven, bl. 184, noot 2.

3) Règlement van den Senaat, art. 51; règlement der Vertegenwoordigers, art. 64.

4) Vgl. boven, bij het Engelsche recht, bl. 74 en 88.

5) Articles réglementaires pour l'exécution de la loi sur les naturalisations, art. 3. BIVORT, t. a. p. bl. 113.

6) Zie VAN DEN PEERBOOM, I, bl. 201—203.

ontwerp op het hooger onderwijs, in 1835 behandeld. Het regeringsontwerp, reeds geruimen tijd vroeger ingediend, handhaafde de twee rijks-hoogescholen te Gent en te Luik. Velen echter gaven de voorkeur aan ééne hoogeschool, die te Leuven gevestigd zou worden. Dit amendement werd door ROGIER voorgesteld, maar verworpen. Ook in den Senaat werd het daarna ter tafel gebracht, doch met denzelfden uitslag ¹⁾).

Eveneens bij de behandeling van het ontwerp der gemeentewet kwamen verschillende stelsels ter sprake. Ten aanzien der vraag, op welke wijze de burgemeester zou benoemd worden, hield het oorspronkelijke regeringsontwerp in, dat de Koning dezen zoowel uit de leden van den gemeenteraad als daarbuiten zou kunnen aanwijzen. De centrale sectie stelde voor, dat de Koning bij de keuze aan de raadsleden zou gebonden zijn. Verder droeg DE ROBAULX voor eene keuze dadelijk door de kiezers, DOIGNON de benoeming door den Koning uit candidaten, door den raad aangewezen; terwijl DE THEUX, minister van binnenlandsche zaken, later in 1835 voorstelde, dat de burgemeester, door den Koning te benoemen, niet anders dan eene raadgevende stem in de vergadering zou hebben. Het denkbeeld der centrale sectie was in 1834 aangenomen en bleef in de wet van 1836 gehandhaafd ²⁾).

¹⁾ VAN DEN PEEREBROOM, I, bl. 227.

²⁾ t. a. p. I, bl. 243—245. Vgl. BIVOET, commentaire sur la loi communale, 5^{de} uitgave, bl. 15. De vraag van het benoemen van den burgemeester is in België meermalen behandeld; in 1842 heeft men aangenomen, dat de Koning in zijne keuze buiten den gemeenteraad gaan kan, maar binnen den kring der kiezers in de gemeente moet blijven, hetgeen opnieuw in 1848 is gewijzigd; zie onder, bl. 238. — De woorden van VAN DEN PEEREBROOM omtrent verminkingen der gemeentewet (I, bl. 253) zijn door Mr. TAK (proefschrift, bl. 139) blijkbaar verkeerd verstaan; de schrijver doelt

Bij het ontwerp, betreffende de bezoldiging der vicarissen in de zitting van 1836—1837, is het verschil tusschen den minister DE THEUX en de centrale sectie opmerkelijk. De regering stelde voor, dat de bezoldiging uit de kerkelijke inkomsten en de gemeentekas zoude geschieden; en dat bij ongenoegzaamheid, de staat te hulp zou komen. De centrale sectie beval het omgekeerde aan. De Kamer vereenigde zich met het laatste denkbeeld; en in dien zin werd de wet daarna ook door den Senaat, met algemeene stemmen, goedgekeurd 1).

Ook bij de beraadslagingen over den jaarlijkschen afkoop van den Scheldetol in 1839, en de opneming der vreemde officieren in het Belgische leger, in hetzelfde jaar, waren de ontwerpen der regering de aanleiding, waardoor de Kamer na zamenspreking met deze, tot de aanneming dikwijls van iets anders geraakte. Bij het laatste nam zelfs de Kamer, op voorstel der centrale sectie aan, dat, in plaats van, zooals voorgesteld werd, de officieren definitief bij het Belgische leger in te lijven, de bepalingen ten hunnen opzichte slechts twee jaren zouden worden verlengd. VAN DEN PEERBOOM juicht het laatste besluit zeer toe 2).

De regel, dat de amendementen tot het onderwerp van het aanhangige ontwerp betrekking moeten hebben, wordt voorts in België, zooals wij in het Eerste hoofdstuk opmerkten 3), zeer ruim opgevat. Toen in de zitting van 1843—geenszins op de behandeling van het ontwerp bij de Vertegenwoordiging, maar op de veranderingen in de aangenomen wet later bij nieuwe wetten gemaakt; hij zegt integendeel, op bl. 249: „Ne nous plaignons pas du temps et des soins consacrés par nos Chambres à cette importante loi.”

1) VAN DEN PEERBOOM, I, bl. 264—266.

2) t. a. p. bl. 316—318.

3) Boven, bl. 18.

1844 de regering een ontwerp had voorgedragen, ter bepaling der som voor de inschrijving der gewone en der groote naturalisatie, stelde een lid der commissie in den Senaat voor, tevens het bedrag vast te stellen voor de verleende adellijke titels en voor het aannemen van vreemde ridderorden. De commissie nam de bijvoeging der vier daartoe voorgestelde artikelen ¹⁾ niet over, niet omdat zij deze als amendement afkeurde, maar omdat zij oordeelde „qu'il était *plus convenable*, que la Législature en fût saisie par l'initiative du Gouvernement.” Ook VAN DEN PEERBOOM maakt voor het amendement alleen zwaarigheid op grond, dat het hier eene zaak van staatsinkomsten betrof, en dus de kwestie het eerst in de Kamer der Vertegenwoordigers behoorde behandeld te worden.

In de zitting van 1846—1847 diende de regering een ontwerp in, om het getal leden van den Senaat en van de Kamer der Vertegenwoordigers te vermeerderen en in overeenstemming te brengen met de toegenomene bevolking. Bij dit ontwerp, dat alzoo wijziging der kieswet betrof, kwam de meermalen besproken vraag ter sprake, om de kiesbevoegdheid ook tot de mannen der wetenschap (*capacités*) uit te strekken. Het amendement, deze toevoeging inhoudende, werd door CASTIAU voorgesteld. Maar de vraag, die (zoo als wij zagen, dat in België niet ongewoon is ²⁾) vooraf gedaan werd, of men zoodanige toevoeging aan de kiesbevoegdheid wenschte, werd ontkennend beantwoord ³⁾.

Toen eveneens in 1848 het ministerie ROGIER-FRÈRE voordroeg, de in 1842 vastgestelde bepalingen omtrent de benoe-

¹⁾ Zie VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 92.

²⁾ Boven, bl. 229, noot 3.

³⁾ t. a. p. II, bl. 218.

ming van den burgemeester ¹⁾ te veranderen, en voor het geval dat de keuze uit de gemeente-kiezers en niet uit de raadsleden zou geschieden, het instemmend advies der Gedeputeerden uit den Provincie-raad noodzakelijk te maken, stelde DELFOSSE voor, hetzelfde in het algemeen omtrent de schorsing en het ontslag van den burgemeester te bepalen. Het amendement werd verworpen, en het ontwerp daarna aangenomen ²⁾.

De regel, om in begrootingen, of andere financiële ontwerpen, geen amendementen tot verhooging of bijvoeging aan te nemen, is in België niet vast gevolgd. — Somwijlen zijn ook financiële ontwerpen van de Kamer der Vertegenwoordigers uitgegaan, waaraan geene ondersteuning van regeeringswege was ten deel gevallen. De ontwerpen tot verandering van het tarief met opzicht tot lijnwaad, en tot de granen, beide van beschermenden aard, die den 31^{sten} Julij 1834 tot wet verheven werden, zonder in de Kamer door de regering ondersteund te zijn, waren zooal geen aanleiding toch een voorbode van de aftreding van het ministerie LEBEAU-ROGIER ³⁾.

Ten slotte vermelden wij, dat, voor het geval wanneer een wetsontwerp met amendementen van eene Kamer bij de andere, die het reeds overwogen heeft, terugkomt, de Kamer der Vertegenwoordigers den 19^{den} Maart 1844 haar recht heeft gehandhaafd, opnieuw het geheele ontwerp te behandelen. In dezelfde zitting werd tevens aangenomen, dat de behandeling eerst op een' volgenden dag plaats

¹⁾ Boven, bl. 236, noot 2.

²⁾ VAN DEN PEEREBOOM, II, bl. 269.

³⁾ t. a. p. I, bl. 200 en 204—206.

heeft ¹⁾. Het schijnt gewoonte, de amendementen, zoo zij van belang zijn, alsnog aan de centrale sectie (of commissie) ter overweging op te dragen ²⁾, zooals bij het boven ³⁾ vermelde ontwerp der successie geschiedde. — Somwijlen kan ook eene gedeeltelijk andere commissie optreden; en de Senaat heeft den 9^{den} April 1840 ook voor dat geval het lidmaatschap der commissie voor den voorsteller gesloten verklaard ⁴⁾. — Al komen enkel de amendementen in behandeling, schijnt daarna, evenals in Frankrijk, eene stemming opnieuw over het geheel van het ontwerp te volgen ⁵⁾. Regelen, die, bij verschil tusschen de vergaderingen, in Engeland worden in acht genomen, om eene toenadering tusschen deze te bevorderen, worden hier, evenals in Frankrijk, gemist. VAN DEN PEERBOOM dringt er echter op aan, dat men ook in dit opzicht niet achterwege moge blijven ⁶⁾.

Voorbeelden van amendementen, door den Senaat op gewone, eerst bij de Vertegenwoordigers behandelde, ontwerpen voorgedragen, vindt men o. a. bij de muntwet (1832), waarin door amendement van den Senaat, de stukken van $\frac{1}{4}$ frank werden opgenomen ⁷⁾; alsmede bij de herziening van den Code Pénal, waar met name een amendement van den Senaat betreffende den leeftijd, voor de doodstraf gevorderd, ten gevolge had, dat de Vertegenwoordigers, schoon zich niet met het amendement vereenigende, genoemden leeftijd echter, op voorstel der regering van 21 in 18 jaren veranderden ⁸⁾.

¹⁾ VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 356.

²⁾ Vgl. boven, bl. 208.

³⁾ Bl. 220. — *Indépendance Belge* van 13 Dec. 1851.

⁴⁾ VAN DEN PEERBOOM, II, bl. 379.

⁵⁾ *Indépendance Belge* van 17 Dec. 1851.

⁶⁾ VAN DEN PEERBOOM, I, bl. 100.

⁷⁾ t. a. p. bl. 122.

⁸⁾ Zie het proefschrift van mijn' vriend C. A. MARCHANT JR., over de her-

In België vinden wij mede veelvuldig gebruik van het recht van initiatief gemaakt. Wetten betreffende het inkomen der Kroon ¹⁾, of het verleen van jaarwedden aan bijzondere personen ²⁾, evenals andere reeds genoemde, zien wij door initiatief van de Kamer der Vertegenwoordigers aangenomen. In den regel hadden de ontwerpen echter dan eerst kans van slagen, wanneer de regering zich die aantrok, en hare denkbeelden en amendementsvoorstellen naar aanleiding van het voorgedragene deed kennen ³⁾. Vooral voor het tot stand brengen van openbare werken was dit het geval. Zoo werd het voorstel van LEFEUNE, tot het maken van een kanaal van Zelzaete naar de Noord-zee, reeds in 1837 gedaan, eerst in 1842 aangenomen, nadat de regering eenige verandering in het ontwerp had gebracht ⁴⁾. Evenwel ook wanneer deze niet gunstig voor een voorstel gestemd is geweest, en het niettemin de goedkeuring van beide Kamers heeft verkregen, zien wij het, zooals bij de straks vermelde ontwerpen tot verandering van het tarief, daarna tot wet verheven. Eene enkele maal slechts, zooals in 1842 bij het voorstel tot vermindering van den accijns op den nog bij de kooplieden aanwezigen wijn, weigerde de Koning zijne sanctie; daar het voorstel echter geen politieke strekking had, en met

ziching van den Code Pénal in België, 1861, bl. 27. — Vgl. voorts VAN DEN PEERREBOOM, I, bl. 351, 229, 260; en, voor financiële aangelegenheden, boven bl. 218—220.

1) VAN DEN PEERREBOOM, I, bl. 114; bij initiatief van DUMORTIER en 5 andere leden.

2) t. a. p. I, bl. 259, II, bl. 14.

3) Vgl. boven, bl. 24, 25 en 226.

4) t. a. p. II, bl. 16.

geringe meerderheid in beide Kamers was doorgegaan, gaf dit geene stof tot aanmerkingen. VAN DEN PEEREBOOM zegt evenwel: „En Belgique ce refus de sanction est extrêmement rare 1).” Later, in 1845, onthield de Koning aan het ontwerp tot verhooging der inkomende rechten op het graan 2), ofschoon het vroegere ministerie zich hiertegen niet verzet had, zijne goedkeuring; dit echter was het gevolg van de intusschen uitgebrokene aardappelziekte, die de prijzen der levensmiddelen had doen stijgen, en juist maatregelen in tegenovergestelden zin noodzakelijk maakte. — Van het initiatief van den Senaat zien wij in 1834 een ontwerp ter instelling van een' Raad van state uitgaan; de ontbinding van de Kamer der Vertegenwoordigers liet de zaak verder zonder gevolg 3). De wet op het duel van 8 Januarij 1841 kwam door het initiatief van den Senator DE PÉLICHY tot stand 4).

Mogen wij alzoo op België wijzen, als op een land, waar de zelfstandige medewerking der vertegenwoordiging tot de wetgeving op voldoende wijze is geregeld en gevestigd.

1) t. a. p. II, bl. 49. — Vgl. Eerste hoofdstuk, bl. 25.

2) Naar aanleiding van het boven, bl. 229, vermelde voorstel van den Senaat en een ander voorstel van 21 leden der vergadering, door de centrale sectie der Vertegenwoordigers ontworpen. VAN DEN PEEREBOOM II, bl. 144—147 en 154.

3) t. a. p. I, bl. 197; vgl. II, bl. 115.

4) t. a. p. I, bl. 280 en 349.

VIJFDE HOOFDSTUK.

HET RECHT VAN AMENDEMENT IN NEDERLAND.

§ 1. *Het recht van amendement van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

Eerst bij de Grondwet van 1848 werd het recht van amendement, toegepast op regeringsvoorstellen, aan onze Tweede Kamer toegekend. Voor dien tijd behoorden de beide takken onzer Vertegenwoordiging onder het constitutioneele Koningschap, evenals ook thans de Eerste Kamer, tot die vergaderingen, aan welke geen voortdurende invloed op de wetgeving, dan enkel door het uiten van min of meer verspreide wenschen verleend is, en wier taak overigens tot aanneming of verwerping is beperkt. Het recht van initiatief was in de Grondwet van 1815, wel aan de Tweede Kamer verzekerd ¹⁾, evenals het naar die van 1814 aan de toen aanwezige enkele vergadering der Staten-Generaal toekwam ²⁾, maar door

¹⁾ Art. 113 en 114.

²⁾ Grw. v. 1814, art. 69: „De Staten Generaal hebben het regt om aan den Souvereinen Vorst voordragten te doen, en zenden Hem dezelve door eene commissie.”

het niet toekennen van het recht van amendement waren twee zaken vancengescheiden, die, zoo men den werkdadigen invloed der Vertegenwoordiging en de zedelijke macht der Regering wenscht, onafscheidelijk bij elkander behooren 1).

Ook de Staatsregelingen der Bataafsche republiek en de Constitutie van het koninkrijk Holland gingen van andere denkbeelden uit. De staatsregeling van 1798 scheidde wetgevende en uitvoerende macht, naar het voorbeeld der Franschen 2), geheel van elkander 3). Evenwel was, evenals in de constitutie van het jaar III, door de krachtige pogingen van DE RHOER, VITRINGA, STRICK VAN LINSCHOTEN, en anderen 4) reeds in het eerste ontwerp dier staatsregeling (hetwelk, naar bekend is, door het volk verworpen werd) de verdeeling in twee Kamers aangenomen, die ook vervolgens gehandhaafd bleef. Het ééne gedeelte van het Vertegenwoordigend Lichaam, toen Eerste Kamer geheeten, was met de zamenstelling der ontwerpen belast, en de goedkeuring van het andere gedeelte, de Tweede Kamer, werd daarna ver-

1) In het tijdvak van 1815 tot 1837 werden bijna alle voorstellen, die bij initiatief in de Tweede Kamer waren aangenomen, door de Eerste Kamer verworpen. Alleen het voorstel van den heer BEELAERTS omtrent de dispensatiën in 1827, werd tot wet verheven. Later komen nu en dan, zooals in 1840 de wet tot verklaring van de noodzakelijkheid eener bijvoeging tot art. 130 der grondwet, en in 1842 die tot bekrachtiging van met de Nederlandsche Handelmaatschappij gesloten contracten, door initiatief der Vertegenwoordiging tot stand. (DE GEER), Antecedenten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bl. 39—42, 237, 295.

2) Boven, bl. 125.

3) Art. 33 a, 50 a, en 84. VAN HASSELT, Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen en grondwetten, bl. 19.

4) Zie Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering, IV, 1796, bl. 713—724, en C. L. VITRINGA, staatkundige geschiedenis der Bataafsche republiek, II, bl. 217—229.

eischt, zonder dat het laatste echter eene verandering kon voordragen ¹⁾. Niettemin verdient het onze aandacht, dat in het achter de staatsregeling gevoegde Regl. Letter B, bepaald was, dat, zoo de Tweede Kamer een Besluit der Eerste verworpen had, het bij de terugzending de redenen voegde, welke haar hiertoe hadden bewogen. De Eerste Kamer had dan de keus, om in de redenen te berusten, of wel hare tegenbedenkingen aan de andere Kamer te doen kennen, terwijl in het laatste geval deze opnieuw over het Besluit stemde, en alsdan twee derden der stemmen tot de afwijzing vereischt werden ²⁾. Deze aangevoerde *redenen* hadden menigmaal ook, bij berusting, ten gevolge, dat een veranderd ontwerp werd voorgesteld, waarbij aan de alzoo uitgedrukte wenschen gehoor werd gegeven.

Van het laatste vinden wij de voorbeelden, reeds in het eerste jaar van de zittingen van het Vertegenwoordigend Lichaam, o. a. bij het Besluit tot organisatie der lijfwacht van hetzelfde, hetwelk door de Tweede Kamer verworpen werd, vooral — zoo bleek uit de beraadslagingen, en werd nader vastgesteld — omdat men verlangde, dat deze uit het staande leger zoude afwisselen, en niet, zooals werd voorgedragen, eene vast aanblijvende zijn zou ³⁾. De Eerste Kamer berustte den 23 Nov. 1798 in de redenen van weigering en voldeed bij het nadere plan, dat op denzelfden datum werd ontworpen, aan de wenschen der andere Kamer ⁴⁾; de laatste nam het alzoo veranderde ontwerp in de zitting van 24 Nov.

1) Art. 60.

2) Zie Regl. art. 25—29. VAN HASSELT, bl. 75.

3) Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam, II, bl. 836, zitting van 9 Oct. 1798; vgl. de zitting der Eerste Kamer van 7 Sept. t. a. p. bl. 455—458.

4) t. a. p. III, bl. 212.

dan ook aanstonds aan ¹⁾. — Evenzoo was de Instructie voor den Agent van Nationale Opvoeding het onderwerp van verschillende gedachtewisselingen tusschen de beide Kamers. De Tweede Kamer had die Instructie verworpen, omdat zij wenschte, dat de onderwijzers niet, zooals bepaald was, door de plaatselijke besturen, maar door de departementale schoolbesturen zouden benoemd worden ²⁾. De Eerste Kamer wijzigde daarop de Instructie, maar niet geheel in den zin van het door de andere Kamer verlangde; dientengevolge werd zij in de laatste opnieuw verworpen ³⁾. Den 14^{den} Dec. echter, meende de Eerste bij haar besluit te moeten volharden, waarna zij den 19^{den} ook door de Tweede werd goedgekeurd ⁴⁾. — Inderdaad zoude men dus kunnen zeggen, dat tusschen de beide staatsvergaderingen dezelfde betrekkingen, als die welke wij in het bijzonder in Engeland te dien aanzien hebben waargenomen, bestonden, met dit onderscheid alzoo, dat de andere Kamer hare wenschen en bedenkingen niet rechtstreeks in artikels, maar slechts in algemeene bewoordingen uitdrukte. Bij het ontbreken, zoover wij hebben kunnen nagaan, van dergelijke bepalingen tusschen de Fransche vergaderingen van dien tijd ⁵⁾, is het ons aangenaam, hierop in ons vaderland te kunnen wijzen.

Eene geregelde beraadslaging overigens bij amendement, bij het samenstellen der ontwerpen, was in de Eerste Kamer niet bekend. Veranderingen, die men in eenig artikel, dat aan de orde was, verlangde te maken, werden óf dadelijk

1) Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam, III, bl. 216.

2) t. a. p. II, bl. 1049.

3) t. a. p. III, bl. 204.

4) t. a. p. III, bl. 441 en 502.

5) Boven, bl. 125. Zie PAILLET, droit public français, bl. 410, 411, 413.

hiermede in stemming gebracht, óf men verwierp het artikel (of de voordracht), en droeg het voorstellen van een nieuw, dikwijls zonder de noodige aanwijzingen, aan de commissie, die met het ontwerp belast was geweest, op 1). Juist op deze wijze echter ging menigmaal de eenheid van stelsel daarin verloren 2). — Vóór de artikelsgewijze behandeling, die niet als vaste regel plaats had, werden de voorstellen, tenzij de Kamer bij „onverwijlde noodzakelijkheid” anders besliste, aan de driewerf herhaalde lezing, met tusschenruimte telkens van drie dagen onderworpen 3). — Het Uitvoerend Bewind kon voorts, volgens art. 133 der Staatsregeling, voordrachten bij het Vertegenwoordigend Lichaam inzenden, en deed dit met name (naar art. 124 en 110) voor de begrotingen en de krijgsmacht; maar dit geschiedde niet in den vorm eener wet. Dat doorgaans de verhouding tusschen gezegde staatsmachten veel te wenschen overliet, is door een' schrijver uit die dagen zelve op uitnemende wijze te boek gesteld 4).

Was alzoo bij de Staatsregeling van 1798 de invloed der regering op zijde geschoven, die van 1801 sloeg in het andere uiterste over en bepaalde, dat de voordrachten

1) Zie het genoemde Dagverhaal, doorlopend.

2) Zooals bij de wet op het armenbestuur. (APPELIUS), De Staatsomwenteling van 1795, in haren aart, loop en gevolgen beschouwd, Leyden, 1801, bl. 153. — Zie over het voordeel, van bij amendement op *volledige* wijze uit te drukken, wat men verlaagt, ROBERT VON MOHL, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, II, bl. 556.

3) Zie Regl. art. 18 en 19.

4) De Staatsomwenteling enz. bl. 126—142. Van het wantrouwen en de achterhoudendheid van weerszijden sprekende, zegt hij (bl. 128): „Deze heeft niet weinig toegebracht tot het nemen van verkeerde maatregelen, en om het bestuur in de achtung der ingezetenen te doen dalen bij de ongunstige omstandigheden, in welke het Gemeenebest heeft verkeerd.”

door het Staatsbewind ontworpen en door het Wetgevend Lichaam zonder verandering goed- of afgekeurd zouden worden, daarbij de verdeeling in twee Kamers en zelfs de vrije discussie in de vergadering vernietigende; na verworping, ontving het Bewind redenen van weigering, en kon het door drie leden zijn gevoelen nader bij het Wetgevend Lichaam, doen verdedigen ¹⁾. Eveneens in de Staatsregeling van 1805, en de Constitutie daarna van 1806 was het doen van voordrachten achtereenvolgens aan den Raadpensionaris en den Koning opgedragen en aan het Wetgevend Lichaam tegelijk met het recht van initiatief, ook het recht van amendement op deze ontzegd; de Raadpensionaris kon of in persoon of door leden van den Staatsraad, het ontwerp bij de vergadering komen toelichten, gelijk, naar de constitutie van 1806, de ontwerpen geregeld door eene commissie uit den laatste werden ingebracht. In beide was, bij verworping, het stelsel der mededeeling van de redenen van weigering aangenomen ²⁾.

Wij zouden intusschen betwijfelen, of niet reeds in de Schets der Grondwet, door VAN HOGENDORP voor ons vaderland in 1813 ontworpen ³⁾, het denkbeeld van het recht van amendement in al zijne uitgestrektheid, voor de vertegenwoordigende vergadering (Staten-Generaal), die hij voorstelde, lag opgesloten. Art 13 dezer zoo merkwaardige Schets hield in:

¹⁾ Staatsr. v. 1801, art. 37 en 50—52. VAN HASSELT, bl. 101. — Van de 35 leden van het Wetgevend Lichaam werden (naar art. 50) 12 voor het discussiëren der wetten aangewezen. — Vgl. de constitutie van het jaar VIII, boven, bl. 126.

²⁾ Zie Staatsr. v. 1805, art. 26—28, 58 en 46; en Const. van 1806, art. 57, 58, 40 en 44. VAN HASSELT, t. a. p.

³⁾ Afgedrukt bij THORBECKE, Aanteekening op de grondwet, 2^{de} uitg. II, bl. 323.

„De Souvereine Vorst heeft *het regt* om wetten voor te dragen aan de Staten Generaal, alsmede om de wetten, hem door de Staten Generaal voorgedragen, goed of af te keuren.”

Art. 14:

„De Souvereine Vorst kondigt de wetten af, volgens een vast formulier, waarin de goedkeuring van den Souvereinen Vorst en de Staten Generaal wordt uitgedrukt, als zonder welke er geen wetten bestaan.”

Art. 31:

De Staten Generaal raadplegen over alle wetten, hun door den Souvereinen Vorst voorgedragen, en zenden Hem hun besluit door eene Commissie toe.”

Art. 32:

De Staten Generaal hebben het regt om wetten aan den Souvereinen Vorst voor te dragen, en zenden Hem hunne voordragten door eene Commissie toe.”

Daar nu omtrent aanneming of verwerping der voordragten van den Souvereinen Vorst geen verdere bepalingen gemaakt waren en het art. 31 slechts van het besluit spreekt, dat hierover zou worden opgemaakt, bleef daarbij de gelegenheid voor geheel vrije behandeling ook van deze opengelaten.

Art. 29 gaf zeer opmerkelijk den werkring en de rechten der vertegenwoordiging in zake der geldmiddelen, naar de Engelsch-constitutioneele begrippen, aan:

„De Staten Generaal geven hunne *toestemming* tot alle de uitgaven op een voordragt van den Souvereinen Vorst. Zij *wijzen* vervolgens de middelen *aan*, waaruit die uitgaven moeten gevonden worden.

— — — — —
Alle toegestemde penningen worden gebruikt tot de vastgestelde posten en geene anderen.”

Voor de historie is ook van gewicht het ontwerp van constitutie, door NIEBÜHR op verzoek van WILLEM I in die dagen voor onzen staat ontworpen ¹⁾. Bij het behoud voor den vorst van den titel van Stadhouder, en de meer naauwe betrekking van dezen ook tot de Provinciale Staten, werd voor beide Kamers der Staten-Generaal, die hij aanbeval, het initiatief erkend; de ontwerpen door de laatste, zoowel als die door de Provinciale Staten aangenomen, zouden daarna de goedkeuring van den Stadhouder behoeven ²⁾. De Eerste Kamer (Pairskammer) zoude in financiëele aangelegenheden het recht van initiatief en van amendement missen; terwijl voorts de verantwoordelijkheid der ministers daarin was opgenomen en ook voor deze het lidmaatschap der Staten-Generaal opengesteld ³⁾. De werkzaamheid van Staatsraad zoude aan het gedeelte der Eerste Kamer, dat door de Provinciale Staten verkozen zou worden, te zamen met de ministers zijn opgedragen ⁴⁾.

Dat in de commissie, die in 1814 met de zamenstelling der grondwet belast was ⁵⁾, op het laatste ontwerp bijzonder acht is geslagen, blijkt niet. Gelijk bekend is, grondde zij ⁶⁾ haren arbeid meestal op de uitmuntende Schets van VAN HOGENDORP; evenwel maakte zij juist door de toevoeging van formulieren voor aanneming of afstemming der regeringsontwerpen (art. 68), het denkbeeld van amendement hierop

1) Zie NIEBÜHR, Grundzüge für eine Verfassung Nederlands, uitgegeven door M. NIEBÜHR, 1852.

2) V, 6 en 7; VII, 4.

3) VI, 4; VII, 3; IV, 3.

4) V, 1; VII, 9 en 10.

5) Zie DE GERLACHE, histoire du royaume des Pays-bas depuis 1814 jusqu'en 1830, I, bl. 259.

6) Naar aanleiding der Besluiten van den Souvereinen Vorst van 21 en 29 December 1813, te vinden bij R. METELERKAMP, De regeringsvorm der Vereen. Nederlanden, 1814.

bezwaarlijk ¹⁾. Het recht van initiatief werd in art. 69, zooals wij reeds boven zagen, nagenoeg in gelijke bewoordingen als in de Schets, aan de vergadering verzekerd. Het artikel betreffende de geldmiddelen werd echter zóó veranderd (art. 70):

„De inwilliging der Staten Generaal wordt vereischt op de jaarlijksche begrooting der uitgaven van den staat, welke hun door den Souvereinen Vorst wordt ingezonden.

Zij raadplegen vervolgens over de voorgeslagen middelen tot vinding van dezelve.”

Ook hierop was dus, in verband met art. 68, het recht van amendement ontzegd; maar de bepaling, dat de gelden tot de aangewezen einden zouden gebruikt worden, bleef in art. 72 behouden.

Tengevolge van de opname der zuidelijke provinciën in het nieuw gevestigde rijk, onderging de grondwet in 1815 eene gcheele omwerking. Eene commissie van personen uit beide deelen des lands vereenigde zich, op 's Konings aanwijzing, tot deze taak, onder voorzitterschap van VAN HOGENDORP ²⁾. Met het koningschap werd daarop tevens de splitsing der Vertegenwoordiging in twee Kamers vastgesteld (art. 78); en aangenomen, dat de regerings-ontwerpen het eerst bij de Tweede Kamer zouden behandeld worden, die, van de twee Kamers, ook alleen het recht van initiatief hebben zou (art. 106 en 114). Het onderzoek der ontwerpen in afdeelingen vóór de beraadslaging, werd voor beide vergaderingen als vaste regel bepaald ³⁾. Het aanwijzen van commissies voor het toezenden aan den vorst der besluiten en voordrachten werd afgeschaft, en de formulieren van overzending nader uitgewerkt, door welke laatste opnieuw het denkbeeld van amen-

¹⁾ Vgl. artt. 46 en 47.

²⁾ Zie het Besluit van 22 April 1815, bij DE CERLACHE, t. a. p. bl. 289.

³⁾ Art. 107, 111, 114 en 116.

dement bij regerings-ontwerpen werd geweerd. Eerst schijnt men in de commissie het recht, om amendementen op de ontwerpen te *vragen* ¹⁾, aan de Staten-Generaal te hebben willen toekennen, in dien zin, dat dit recht, mede op voorstel der Eerste Kamer, na goedkeuring der Tweede, zoude kunnen worden aangewend ²⁾. „De redenen, welke tot den ommekeer en de beperking later hebben geleid,” zegt THORBECKE in zijne Aanteekening, „zijn onbekend.”

De artikelen rakende de begrooting werden mede uitgebreid; maar het beginsel der grondwet van 1814 in de nieuwe artikelen (121—126) behouden. De uit de schets van VAN HOGENDORP, het vorige jaar overgebleven bepaling, omtrent het aanwenden der gelden, werd echter ter zijde gesteld voor den regel, dat ieder minister slechts aan het gezamenlijke bedrag, voor zijn departement bepaald, zoude gebonden zijn ³⁾. RAEPSAET vermeldt, dat hij zelf de verandering aanbeval op grond, dat het andere stelsel in Frankrijk moeilijkheden zou hebben opgeleverd ⁴⁾.

Het ontwerp der Grondwet ontmoette in de vergadering der Staten-Generaal geen ernstigen tegenstand ⁵⁾. In het rapport, hetwelk de commissie alhier dienaangaande uitbracht, werd, wat betreft het recht van amendement, gezegd, dat

1) Zie boven, bl. 130.

2) Zie RAEPSAET, Journal des séances de la commission, qui a été chargée par le roi en 1815, de rédiger un projet de Constitution (Oeuvres, VI) bl. 104. THORBECKE, Aanteekening op de grondwet, 2^{de} uitg. I, bl. 303. — Vgl. de boven vermelde constitutie van Saksen § 130, en van Hannover § 70, ZACHARIAE, die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, I, bl. 183 en 250.

3) Hieraan werd in 1840 toegevoegd, dat de gelden voor de verschillende departementen althans bij afzonderlijke wetten zouden worden vastgesteld.

4) RAEPSAET, t. a. p. bl. 97 en 106

5) Zie DE GERLACHE, t. a. p. I, bl. 303.

het niet vermelden van andere resultaten voor de behandeling van 's Konings voorstellen dan aanneming of verwerping daarom minder bezwaar had, omdat art. 113 der Grondwet (omtrent het recht van initiatief) de gelegenheid openstelde tot het doen van voorstellen aan den Koning ook tot verandering in zijn ontwerpen ¹⁾. Dit denkbeeld kon echter later in geenen deele verwezenlijkt worden; de vastgestelde formulieren waren ook hiervoor een beletsel ²⁾.

Zooals bekend is, werd de grondwet, om andere redenen, door de Belgische notabelen verworpen, maar trad zij niettemin den 24^{sten} Aug. 1815 in werking ³⁾.

Gegronde klachten werden echter van 1815 tot 1848 over de slechte werking van het in gebruik zijnde stelsel van behandeling der ontwerpen vernomen. Daar menigmaal de behoefte aan verandering der regeringsvoorstellen bleek en de gewone beraadslaging gelegenheid slechts tot aannemen of afwijzen gaf, was men allongs in de Tweede Kamer er toe gekomen, aan de voorafgaande overweging der afdeelingen eene beteekenis te geven, die niet in den aard der instelling lag ⁴⁾, ten einde daardoor de regering tot het wijzigen van haar ontwerp vóór de openbare behandeling te bewegen. Van het in iedere afdeeling besprokene werden, naar luid van art. 4 van het Regl. van orde ⁵⁾, besluiten opgemaakt, deze werden daarna afzonderlijk aan de regering medege-deeld ⁶⁾, en veranderingen, door de laatste aangeboden,

¹⁾ DE GEER, Antecedenten, bl. 207.

²⁾ Zie THORBECKE, Aanteekening, I, bl. 305.

³⁾ DE GERLACHE, t. a. p., RAEPSAET, bl. 192.

⁴⁾ Zie boven, bl. 190, noot 2; en 194, noot 1.

⁵⁾ Zie dit reglement (den 25^{sten} September 1815 vastgesteld) bij DE GEER, bl. 119 en volgg.

⁶⁾ Zie o. a. het Kon. Besluit van 8 Junij 1820, 1^o; DE GEER, bl. 189.

waren hiervan het gevolg, vóór het algemeene verslag werd uitgebracht. Eene, weinig met de waardigheid van regering en vergadering overeenkomende, onderhandeling werd dus vooraf gevoerd zelfs niet met de Kamer als zoodanig, maar met individueele meeningen, dikwijls nog op geheel losse wijze in de afdeelingen te berde gebracht ¹⁾. THORBECKE, deze handelwijze besprekende, zeide ²⁾: „Zoo die onderhandeling op zich zelve niet geraden, ja met de bevoegdheid der sectiën en een goed stelsel van het gemeen overleg ³⁾ ten eenen male strijdig is, wat zal men zeggen van veranderingen uit zulk eene bron voortgevloeid?” Merkwaardig is voorts de erkenning van KEMPER bij het straks te vermelden voorstel naar aanleiding der Kon. Boodschap van 22 Nov. 1820: „Bij verschil van gevoelens, omtrent hetgeen men in de plaats eener niet aangename bepaling wilde gesteld zien, kon de Regering niet anders dan bij gissing te werk gaan, en reeds meer dan eens waren het juist de veranderingen, welke door de Regering ten gevolge der aanmerkingen van de Sectiën, waren toegestaan, die meer dan iets anders de aanneming eener Wet in den weg stonden ⁴⁾.”

¹⁾ „Wat wil het zeggen?” (een besluit der sectie) — zoo drukt THORBECKE zich uit — „Het is het inzicht van een klein aantal leden der Kamer, verklaard buiten gemeenschap met de overigen, ten gevolge van een overleg, dat welligt geen vaster rigting had dan een gemeenzaam onderhoud, waartoe niemand zich behoefde voor te bereiden, en welks bestuur zonder het gezag is, 't geen in eene vergadering tot een bepaald doel vereenigd, orde schept.” t. a. p. bl. 288.

²⁾ bl. 306.

³⁾ Dat de woorden „gemeen overleg” ten onzent, geene andere beteekenis kunnen hebben dan gemeenschappelijke toestemming wordt door Mr. TAK (proefschrift, bl. 155—160) aangetoond.

⁴⁾ VAN HOGENDORP, Bijdragen tot de Huishouding van Staat, VIII, 1, bl. 34; zie de beschouwingen van VAN HOGENDORP zelven, bl. 29. — Vgl. Mr. TAK, bl. 58.

Eene wijziging, die de regering in 1823, op aanmerking van een enkele afdeeling, in de begrooting der middelen had gebracht, terwijl de Kamer die geenszins had gewenscht, en 's ministers nota zelfs niet ter behoorlijke kennis der leden was gekomen, zoodat van het veranderen eerst na de aanneming der wet bleek, deed van HOGENDORP in zijne Bijdragen klagen: „Onze wijze van raadplegen is derhalve, bij deze gelegenheid in hare natuurlijke gedaante, dat is, regt afschuwelijk, verschenen, en, na alle de vroegere ondervindingen, schijnt deze zaak de laatste druppel te zijn, die den emmer moet doen overvloeijen. Tot nog toe hebben wij door onze gebrekkige wijze van raadplegen, . . . ons zelve beroofd van het kenmerk van een zedelijk wezen, eene *persona morabis*, namelijk den wil, zooals verscheiden uitmuntende leden van de Kamer zich uitgedrukt hebben 1).”

Het stelsel, dat VAN HOGENDORP onder de bestaande grondwet voorstond, was, dat de Kamer in generaal-comité de veranderingen zou aangeven, die haar wenschelijk voorkwamen 2), gelijk, naar bekend is, werkelijk bij de behandeling der Wetboeken plaats had. Toen nl. op verlangen van de Tweede Kamer, na enkele stuksgewijze indieningen, in 1820 het geheele ontwerp van het Burgerlijk Wetboek werd voorgelegd, en eene meer zekere en afdoende overweging noodzakelijk scheen, gaf de Regering zelve in de Kon. Boodschap van 22 November 1820 als haar verlan-

1) t. a. p. IX, 1, bl. 199; vgl. 2, bl. 250 en volgg. — Vgl. de kernachtige uitdrukking van MAY, boven bl. 3, in de noot.

2) „Zoo zou er,” zeide hij, „geene aanmerking onder het oog der Regering gebragt worden, welke niet de meerderheid voor zich hadde, en de Regering zou niet eene aanleiding krijgen tot een nieuw voorstel, noch tot de allermínste verandering, ingevolge van eene enkele Afdeeling, misschien van eene kleine meerderheid in die Afdeeling.” t. a. p.

gen te kennen, op meer volledige wijze de wenschen der Kamer te vernemen. „Uwe Vergadering,” — zoo luidde het daarin, — „zou voorzeker niet weinig tot het bekomen van gelukkige resultaten het hare bijdragen, indien UEd. Mogenden hunne raadplegingen in dier voege zouden besturen, dat wij op eene gepaste wijze werden bekend gemaakt, niet alleen met de hoofdbedenkingen der Kamer, tegen groote en belangrijke Regtsbeginselen, maar ook bepaaldelijk met hetgeen zij daarvoor wenscht in de plaats gesteld te zien.” enz. 1). Dientengevolge werd, op voorstel van den voorzitter (MEMBREDE) besloten, dat na het onderzoek in de afdeelingen, eene vergadering in generaal-comité zou gehouden worden, waarin de veranderingen, die men verlangde, zouden worden vastgesteld. Genoemde beraadslaging geschiedde, volgens art. 6 en 7 van het voor deze overweging aangenomen reglement 2), op de reeds voorloopig door de centrale sectie in orde gebrachte verslagen; het rapport werd alsdan goedgekeurd, óf er werd een veranderd rapport, met aangeving der wijzigingen, die men hierin noodig achtte, onder nadere goedkeuring van het generaal-comité, bevolen. „Hoe weinig zekerheid men had”, zegt HOGENDORP, „van de meerderheid der Kamer uit de verslagen der Afdeelingen, bleek gedurig in het vervolg van deze raadplegingen, wanneer de verslagen van de centrale afdeeling in het comité-generaal werden overwogen. Op vele punten was de meerderheid door de centrale vergadering, uit de verslagen der Afdeelingen, naar waarheid en met naauwkeurigheid opgemaakt; doch in het comité-generaal viel zij geheel anders uit 3).”

1) Zie o. a. VAN HOGENDORP, VIII, 1, bl. 33.

2) Zie bij DE GEE, bl. 198.

3) VAN HOGENDORP, t. a. p. bl. 34.

De wijzigingen echter, die men ten aanzien der redactie van de ontwerpen wenschte, werden niet in het generaal-comité behandeld. Deze kwamen op de gewone wijze, d. i. door middel der sectie-verbalen ter kennis der regering. VAN HOGENDORP betreurt dit, omdat daardoor het tot stand brengen van verandering in deze, daar de wensch der Kamer niet gebleken was, werd bemoeijkt ¹⁾.

In dit comité-generaal werden daarenboven vooraf verschillende vragen van stellige rechtsgeleerdheid overwogen. Reeds in 1821 had NICOLAI, lid der commissie ter redactie van het B. W. en der Kamer tevens, hiertoe het voorstel gedaan, hetwelk was aangenomen ²⁾. In 1822 werd daarop, op voordracht van VAN HOGENDORP, nader bepaald, dat deze vraagpunten, door de commissie ter redactie te stellen, vooraf in de afdeelingen zouden worden onderzocht, en dat bij de daaropvolgende overweging in het generaal-comité ook nieuwe vragen, door de afdeelingen aangegeven, of „uit de raadpleging zelve voortvloeiende”, zouden behandeld worden; deze overweging zoude eveneens, naar de Kamer bepaalde, bij amendement plaats hebben ³⁾. Bij Kon. Besluit van 18 Jan. 1822 werd de commissie ter redactie gemachtigd, zoodanige vraagpunten aan de vergadering voor te leggen ⁴⁾.

In het Kon. Besluit van 20 Jan. 1830 was vervolgens op-

¹⁾ Zie het antwoord van den minister van justitie op de aanmerkingen, ter zake der redactie op het nieuwe ontwerp der Inleiding van het B. W. (de wet, houdende algem. bep. der wetgeving) gemaakt. VAN HOGENDORP, t. a. p. bl. 35.

²⁾ t. a. p. bl. 44 en 59.

³⁾ Zie de *Aanmerkingen* van VAN HOGENDORP van 24 Dec. 1821 en het daarop gevolgde besluit der Kamer van 11 Jan. 1822, t. a. p. bl. 55, 60, 65; vgl. bl. 47 en DE GEER, bl. 147—149.

⁴⁾ Zie het besluit bij DE GEER, bl. 199.

genomen (art. 4), dat ook bij andere ontwerpen, na raadpleging der ministers met de centrale afdeling ¹⁾, zoodanige voorafgaande vergaderingen in comité-generaal zouden kunnen gehouden worden, en de ministers deze alsdan geregeld zouden bijwonen ²⁾. Zij hadden dan ook later, vooral bij begrotings- en andere financiële ontwerpen, nu en dan plaats ³⁾. Evenwel hier was dus slechts sprake van zoodanige vergaderingen, die op uitnoodiging der regering zelve zouden gehouden worden.

VAN HOGENDORP had in 1824, naar aanleiding inzonderheid van het straks ⁴⁾ vermelde geval van 1823, voorgesteld, dat de Kamer eene commissie zou benoemen, om naar eene verbeterde wijze van beraadslaging onderzoek te doen; dit voorstel was echter zonder gevolg gebleven ⁵⁾. — De heer VAN LIJNDEN had reeds in 1820 verlaagd, dat over de door eene afdeling aangewezen veranderingen, die aan de centrale sectie genoegzaam gewichtig voorkwamen, nader in de afdelingen zou gestemd worden. Dit was verworpen ⁶⁾, maar werd later in het nieuwe reglement, dat den 1^{sten} Julij 1842 werd vastgesteld, opgenomen indiervoege, dat de centrale afdeling (thans voor het opmaken der verslagen uit bijzondere aan te wijzen rapporteurs te zamen met de voorzitters der sectiën bestaande (art. 65)) zoo noodig, eene nota der vraag-

1) Centrale afdeling is ten onzent, toen evenals nu, de benaming voor de vergadering der voorzitters van de afdelingen, te zamen met den voorzitter der Kamer (Regl. 1815, art. 4; Regl. 1852, art. 19); deze vergadering was toen met het zamenstellen der verslagen over de wetsontwerpen belast. Zie Regl. 1815, art. 5 en DE GEER, bl. 150—155.

2) Zie t. a. p. bl. 195.

3) Zie t. a. p. bl. 136, 252 en 303.

4) Boven, bl. 255.

5) VAN HOGENDORP, Bijdragen enz. IX, 2, bl. 254—261; DE GEER, bl. 135.

6) DE GEER, t. a. p.

punten en verlangde veranderingen, aan de stemming der sectiën zoude onderwerpen. Daarna werd vervolgens een (voorloopig) verslag uitgebracht en de antwoorden der regering hierop ingewacht, terwijl het mededeelen van sectieverbalen aan de regering verviel ¹⁾. — Een voorstel van eene in 1843 tot herziening benoemde commissie ²⁾, om de vergadering vóór de openbare beraadslaging te doen stemmen over veranderingsvoorstellen der leden, die de regering verklaard had te *kunnen* aannemen, terwijl de door de afdeelingen aangewezen commissie vooraf eigene amendementsvoorstellen aan de beslisning der regering zoude onderwerpen, werd in 1845 afgewezen ³⁾. — Bij de herziening van het reglement in de zitting van 1845—1846 werden daarop de rapporteurs der ontwerpen van de voorzitters der sectiën afgescheiden, en werd in plaats van het vroegere bepaald, dat de commissie „belangrijke punten”, die in eene afdeeling behandeld waren, aan de enkele overweging der andere zou kunnen opdragen ⁴⁾. Volgens genoemde reglementen, gold bij ontwerpen der leden hetzelfde omtrent het overleg met de voorstellers, als bij ontwerpen der regering met deze ⁵⁾.

Van de menigvuldige veranderingen, door de regering in het tijdvak van 1815 tot 1848 ten gevolge van de aanmerkingen der afdeelingen, in hare ontwerpen gebracht, vermelden wij als merkwaardig voorbeeld de wijzigingen in het ontwerp ter

1) Art. 74—79. Zie dit reglement bij DE GEER, bl. 312—328.

2) Bestaande uit de heeren VAN GOLTSTEIN, LUZAG, GEVERS VAN ENDE-GEEST, SCHOONEVELD en NEDERMELJER VAN ROSENTHAL.

3) Mr. TAK, proefschrift, bl. 66—71.

4) Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1846—1847 (uitgegeven in 1859) Bijlagen, bl. 723. art. 76—78.

5) Regl. 1842, art. 87; Regl. 1846, art. 90.

betengeling der drukpers in de zitting van 1828—1829 ¹⁾; voor gewijzigde ontwerpen, die van de raadplegingen in comité-generaal het gevolg waren, wijzen wij (behalve de geschiedenis der wetboeken) o. a. op het voorstel omtrent den invoer van het zout in 1830 ²⁾. — Het laatste middel, hoe aanbevelenswaardig dan ook onder de bestaande grondwet en hebbende dit onschatbare voordeel, dat de Kamer zelve hare meening over gewenschte veranderingen uitsprak, was echter niet voldoende, zoolang het al of niet aanbrengen der laatste aan de regering bleef overgelaten. De verhouding van regering tot vertegenwoordiging is eene andere dan die tusschen beide Kamers onderling en eigenlijke onderhandeling, die tusschen beide takken der vertegenwoordiging somtijds noodig kan zijn, is tusschen regering en Kamer, naar wij meenen, niet raadzaam. Daarom moet alle denkbeeld om amendementen, hetzij van wege ééne, hetzij van wege beide Kamers te *vragen*, worden gewoerd. De regering kan slechts door zedelijk machtsbetoon in de Vertegenwoordiging heerschen en haar invloed moet zich, naar wij meenen, bij de behandeling zelve der amendementen doen gelden.

Een enkele maal — wij vermelden dit als bijzonderheid — bracht de regering nog eene noodzakelijke verandering in een ontwerp ten gevolge van eene in de Eerste Kamer gemaakte aanmerking, in 1816 nl., bij het ontwerp betreffende de uitloting van uitgestelde schuld. Hiervan werd vervolgens aan de Tweede Kamer kennis gegeven, die hiermede genoegen nam ³⁾.

¹⁾ Zie de redevoering van DE GERLACHE, 28 April 1829, in zijne *Histoire du royaume des Pays-bas*, II, bl. 229. — Zie voorts de opgaven bij DE GEER, bl. 139—143, 253 en 304.

²⁾ Zie bij DE GEER, bl. 136.

³⁾ t. a. p. bl. 142.

Vooral aan THORBECKE ontgingen, in zijne Aanteekening op de grondwet, de bezwaren, aan het gevolgde stelsel van behandeling der ontwerpen verbonden, niet. Als verbetering, binnen de palen der grondwet tot stand te brengen, gaf hij aan, dat men althans eene artikelsgewijze beraadslaging zoude invoeren, of mede eene tijdruimte tusschen de debatten en de eindbeslissing zou laten, opdat de openbare behandeling voor de regering grond tot verandering zou kunnen zijn. Maar ook dit achtte hij niet genoegzaam, en hij drong er op aan, dat aan de Tweede Kamer, naar het voorbeeld van andere staatsvergaderingen, het recht van amendement ook op regeringsvoorstellen zou worden toegekend ¹⁾. In zijne Proeve van herziening stelde hij daartoe voor, in art. 109 der Grw. (over het verzenden aan de Eerste Kamer) bij het woord „voorstel”, „hetzij zoo als het werd gedaan, hetzij gewijzigd” in te lassen, en de formulieren van overzending aan de Eerste Kamer en vervolgens aan den Koning te veranderen ²⁾.

Bij de gedeeltelijke herziening der grondwet in 1840 was het denkbeeld, om het genoemde recht aan de Tweede Kamer toe te kennen, dan ook in meer dan ééne afdeeling van deze ter sprake gekomen, en steunende op den wensch, dat de amendementen vooraf in de sectiën zouden worden overwogen, had bij het onderzoek der 5 eerste regeringsontwerpen dienaangaande, een lid der eerste afdeeling aanbevolen in het straks gemelde art. in te voegen: „zoo als het” (voorstel) „is gedaan, of zoo als het ten gevolge der deliberatiën in de Afdeelingen is gewijzigd”; in eene andere afdeeling (de vierde)

1) Aanteekening, I, bl. 308 en 309.

2) Proeve van herziening der grondwet, 1840, art. 102 en 104.

had men gewenscht, dat het gezegde recht voor de Kamer zou worden aangenomen, met de bepaling, dat de amendementen op schrift gebracht en onderteevend zouden worden 1); in de vijfde afdeeling was men op het voordragen (vragen) van amendementen door de Vertegenwoordiging teruggekomen 2). De regering had zich echter met deze wenschen niet vereenigd.

In het gewichtige voorstel der negen leden 3) van 1844 was het recht van amendement voor de Tweede Kamer, in dezelfde bewoordingen als in de Proeve van THORBECKE, met geheele weglating voorts der formulieren, erkend. De naauwe betrekking van recht van initiatief en recht van amendement was den voorstellers tot reden, om het laatste niet voor de Eerste Kamer voor te dragen 4). Het voorstel werd echter, gelijk bekend is, niet in onderdeelen door de Tweede Kamer in overweging genomen.

Toen vervolgens den 8^{sten} Maart 1848 de regering hare ontwerpen tot herziening aanbood, werd bij het negende van deze voorgesteld om aan art. 108 der Grw. (orde van 1840), betreffende de beraadslaging in de Kamer na het onderzoek der afdeelingen, deze woorden toe te voegen:

„Er kunnen veranderingen in een voorstel des Konings worden voorgedragen, op de wijze bij de wet te bepalen. Over dezelve wordt bij de volle Kamer niet geraadpleegd, dan nadat zij, met toestemming des Konings, in de afdeelingen zijn overwogen 5).”

1) Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der grondwet, I, 1840, bl. 50 en 114.

2) t. a. p. bl. 139 en 140.

3) THORBECKE, LUZAC, VAN DAM VAN ISSELT, RECHTEREN, ANEMAET, DE KEMPENAER, STORM, WICHERS en VAN HEEMSTRA.

4) Zie VOORDUIN, Geschiedenis en beginselen der grondwet, 1848, bl. 263.

5) t. a. p.

Deze verandering werd echter door de meerderheid der Tweede Kamer — blijkens het verslag van 16 Maart daaropvolgende — onvoldoende gerekend. De commissie, die bij Kon. Besluit van den 17^{den} Maart met het voordragen van een volledig ontwerp van grondwets-herziening belast werd ¹⁾, beval daarop aan, het recht van amendement naar de bevoordingen van het voorstel van 1844, aan de Tweede Kamer te verzekeren ²⁾; het nieuw opgetreden ministerie achtte het noodig dit recht in haar ontwerp van 19 Junij in een afzonderlijk artikel te vermelden ³⁾. Dit had tengevolge, dat in de grondwet van 1848 als art. 107 werd neêr geschreven:

„De Tweede Kamer heeft het regt wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.”

Waarschijnlijk heeft men, evenals in België ⁴⁾ juist om de onthouding van vroeger, de opname van het genoemde recht in een bijzonder artikel verkieslijk geacht. Door sommigen werd nog, bij het onderzoek der herzieningsontwerpen in de afdeelingen, aangedrongen, dat voor de amendementen eene voorafgaande overweging in de sectiën — zoo als ook het verslag van 16 Maart had aangegeven ⁵⁾ — noodzakelijk zou worden verklaard. Door anderen echter werd hierop geantwoord, en de regering stemde daarin toe, dat „er nog andere, *misschien betere* middelen uit te denken waren, om overijling met opzigt tot de amendementen, voor te komen;” zoo als „het invoeren voor ieder amendement, van twee stem-

¹⁾ Bestaande uit de heeren THORBECKE, DONKER CURTIUS, STORM, DE KEMPENAER en LUZAC.

²⁾ Ontwerp van gewijzigde grondwet, 's Hage, 1848, bl. 16.

³⁾ VOORDUIN, t. a. p. bl. 265.

⁴⁾ Boven, bl. 216.

⁵⁾ Zie VOORDUIN, t. a. p. bl. 264.

mingen: — ééne voorloopige en ééne definitieve, met eenen behoorlijken tijd tusschen beide;” waarna men vervolgens oordeelde, „dat geheel dit punt aan de reglementen van orde kon worden overgelaten 1).”

In de nieuwe grondwet bleef het onderzoek der ontwerpen in afdeelingen als regel voor beide Kamers behouden 2). Het „algemeen verslag” 3) echter, dat in de vorige grondwet (art. 109) vermeld stond, werd in de nieuwe niet meer opgenomen. De formulieren van overzending, die de commissie evenals in het voorstel van 1844 had aanbevolen geheel te doen vervallen, werden op voordracht der regering gewijzigd en met het denkbeeld van amendement in overeenstemming gebracht (art. 108 en 109). Het recht van eerste kennisneming der regeringsontwerpen en van initiatief bleef, volgens art. 105 en 111, aan de Tweede Kamer voorbehouden; de bevoegdheid echter om andere voorstellen dan die van wet aan de Kroon te doen, werd in art. 113 voor iedere

1) t. a. p. bl. 265. — De bezwaren, door den hoogl. ASSER in het Handelsblad, naar wij meenen van 27 Nov. 1862, tegen het uitgebreide recht van amendement aangevoerd, omdat de grondwet voor de amendementen geen onderzoek in de afdeelingen voorschrijft, vinden dus hante oplossing voor een deel in de gewisselde stukken zelve. — Het zij ons vergund, naar aanleiding van dit betoog, nog het volgende op te merken. Menigmaal wordt van diep ingrijpende amendementen in het algemeen gezegd: „Het is geen amendement, maar een nieuw voorstel” en men bedoelt dan met het laatste een voorstel, dat een nieuw denkbeeld aangeeft. De tegenstelling is alzoo niet gegrou, want het is juist de vraag, of het niet in vele gevallen hoogst wenschelijk is, dat een zoodanig voorstel, dat wellicht alreeds in de afdeelingen besproken is, bij amendement worde behandeld. Na het vroeger aangevoerde, meenen wij, dat deze vraag alleszins toestemmend moet worden beantwoord. Wij moeten nader de vraag behandelen, of dit geoorloofd is volgens het Nederlandsche staatsrecht.

2) Art. 106, 109, 111 en 112.

3) Zie THORBECKE, Aanteekening, I, bl. 297 en volgg.

Kamer afzonderlijk erkend. Ten aanzien der begrooting werd het beginsel der vaste jaarlijksche begrooting aangenomen (art. 120) en de verantwoording aan de rekenkamer en de wetgevende macht bij art. 122 geregeld ¹⁾. Daar het recht van amendement naar het artikel 107 voor 's Konings voorstellen in het algemeen is vastgesteld, bestaat het ook voor dit onderwerp ten volle en is ook vermeerdering van het budget niet bij een' wettelijken regel uitgesloten.

Het vereischte van de eind-goedkeuring der Kroon voor de in de Vertegenwoording aangenomen ontwerpen is in art. 114 voor alle zonder onderscheid voorgeschreven ²⁾. Bij het onderzoek der herzieningsontwerpen in de Eerste Kamer ³⁾ meende men, dat dit duidelijker in het artikel had moeten zijn uitgedrukt; vooral bij gewijzigde regeringsontwerpen achtte men, dat hieromtrent geen twijfel moest bestaan. In de tusschen de regering en de Tweede Kamer gewisselde stukken had men echter het artikel genoegzaam gerekend. De regering had voorts, in antwoord op de bedenkingen der laatste, waarin tweéelei wijze van goedkeuring was aanbevolen, te kennen gegeven, dat de vorm van het geven van „bewilliging” haar voor alle gevallen doeltreffend voorkwam, daar ook in geval een regeringsontwerp onveranderd door de Staten-Generaal was aangenomen, de bekrachtiging door den Vorst „bewilliging” kon genoemd worden ⁴⁾.

De Tweede Kamer regelde daarop de overweging der regerings- en andere ontwerpen bij het Reglement van Orde, van den 27^{sten} April 1849; later, in 1851, werd voorloopig

1) Vgl. art. 126, grw. 1840.

2) Vgl. boven, bl. 26, noot 5.

3) Zie VOORDUIN, t. a. p. bl. 268 en 269.

4) t. a. p. bl. 267.

een nieuw ingevoerd, hetgeen vervolgens den 5^{den} Mei 1852 door een definitief reglement is vervangen. Ook in het laatste zijn verscheidene bepalingen uit die van vóór 1848 overgebleven ¹⁾.

In het laatste reglement is, evenals in de vroegere, bepaald, dat na het onderzoek der afdeelingen, sinds 1831 vijf in getale ²⁾, een verslag van het aldaar verhandelde door eene commissie van rapporteurs wordt opgemaakt. Vooraf kan de commissie, zooals het regl. van 1846 reeds inhield ³⁾, belangrijke in een of andere afdeeling ter sprake gebrachte punten aan de nadere overweging der andere opdragen. Aan de opmerkingen der afdeelingen kan de commissie echter ook hare eigene toevoegen ⁴⁾. Van gelegenheid voor bijzondere commissies, hetzij dan vast aanblijvende, hetzij afzonderlijk benoemde, tot onderzoek of voorlichting bij sommige ontwerpen ⁵⁾ gewaagt het reglement niet. Dit alzoo opgemaakte zoogenaamde „voorloopig verslag” wordt aan den betrokken minister of voorsteller toegezonden, die daarop schriftelijke of mondelinge antwoorden en opgaven van wijzigingen in het voorstel aan de commissie kan doen toeko-

1) Vgl. het Reglement van 1842, DE GEER, bl. 312, en dat van 1846, Verslag der handelingen 1846—1847, Bijlagen, bl. 715.

2) Zie DE GEER, bl. 170, N^o. 12.

3) Boven, bl. 259.

4) Art. 30—33.

5) Vgl. boven, bl. 188 en 191, en vooral het Engelsche en Belgische recht. Dat echter bij de grondwetsherziening van 1848, ook hieraan gedacht is, bewijst o. a. hetgeen de regering op de in de Tweede Kamer in de afdeelingen gemaakte bedenking, om de verplichting tot het onderzoek der sectiën uit de grondwet te doen vervallen, antwoordde, nl. dat „onafhankelijk van alle andere inlichtingen, welke de Kamer zich zoude willen verschaffen,” het onderzoek der sectiën voor het zelfstandig oordeel der leden van waarde bleef. VOORDUIN, t. a. p. bl. 263.

men ¹⁾. Als eene verkeerdheid, naar wij meenen, van vóór 1848 is dus overgebleven, door het onderzoek der afdeelingen veranderingen van wege de regering of de voorstellers uit te lokken ²⁾. — De commissie beoordeelt vervolgens, of een nader onderzoek in de sectiën noodig is en brengt in het laatste geval, na afloop hiervan, en anders terstond, haar eindverslag uit, waarin tevens amendementsvoorstellen van harentwege kunnen worden opgenomen. Houdt het voorloopig verslag geene bedenkingen in, zoo geldt dit tevens als eindverslag ³⁾. Na het uitbrengen van het laatste, bepaalt de Kamer den dag, waarop het voorstel in beraadslaging zal komen, terwijl in den regel drie dagen tusschen het gedrukt ronddeelen en de beraadslaging moeten verloop⁴⁾. — Bij voorstellen der leden wordt, evenals wij in Frankrijk en België zagen, vóór het onderzoek, na voorloopige kennismeming in de afdeelingen en hiervan nitgebracht verslag, de vraag beslist, of het ontwerp in overweging wordt genomen ⁵⁾; ondersteuning door andere leden echter is hierbij, in tegenstelling der genoemde landen, geen vereischte.

Wat het geheele stelsel der overwegingen en verslagen vóór de openbare behandeling aangaat, komt het ons voor, dat het denkbeeld van algemeene *voorloopige* verslagen, in wezen uit het reglement van 1842 overgebleven ⁶⁾, en het

1) Art. 34. Vgl. art. 78.

2) Vgl. boven, bl. 190, noot 3, laatste gedeelte en Mr. TAK, proefschrift, bl. 160—164; de uitdrukking *verlangd* in art. 30 is uit art. 76, regl. 1846, en art. 75, regl. 1842, behouden.

3) Art. 35.

4) Art. 59.

5) Art. 78; voor het eerst in 1846 in het reglement opgenomen; zie Verslag der handelingen t. a. p. bl. 727.

6) Zie boven, bl. 259.

daarop inwachten van antwoorden der regering of voorstellers, (ook afgescheiden van het verkeerde om dit tot grondslag voor veranderingen van de zijde des voorstellers te maken) niet kan worden goedgekeurd. Meer verkieslijk zou het ons toeschijnen, zoo de vereischte inlichtingen door regering en voorstellers mondeling of onderhands aan de commissie werden medegedeeld ¹⁾ en de commissie eerst daarna haar verslag, dat de gemaakte bedenkingen en de gegeven antwoorden zou bevatten, uitbracht. Wenschelijk zoude het wellicht zijn, dat de minister of het lid der vergadering, evenals wij in Frankrijk en België bij de zelfstandige commissies gezien hebben, ook hier bij het in orde brengen der vraagpunten en in de afdeelingen te berde gebrachte denkbeelden, die in het verslag werden opgenomen, de commissie althans met raadgevende stem ter zijde kon staan. Door het thans gevolgde stelsel wordt de commissie voortdurend tegenover de regering of de voorstellers geplaatst; terwijl toch de Kamer geenszins enkel tot beoordeeling, maar tot het medewerken in de samenstelling der ontwerpen geroepen is. Bij regeringsvoordrachten stelt ook onze grondwet, naar wij meenen, ruimer gelegenheid tot samenwerking open (art. 89), of zooals de Memorie van toelichting in 1848 zich hierbij uitdrukte, „om dat dagelijksch overleg tusschen de Kamers en het ministerie daar te stellen, 't welk in eenen constitutioneelen regeringsvorm noodzakelijk is ²⁾,” dan, zooals art. 33 van het reglement in deze aangeeft, door tusschenkomst slechts des Voorzitters ³⁾.

Het beginsel van zelfstandige commissies als vaste regel

¹⁾ Dit denkbeeld was in het reglement van 1851, tegelijk met het stelsel der zelfstandige commissies opgenomen.

²⁾ VOORDUIN, t. a. p. bl. 246.

³⁾ Deze bepaling is uit het reglement van 1846 (art. 79) behouden gebleven.

voor de wetsontwerpen werd in 1849 door de commissie, die met het ontwerp-reglement belast was, voorgesteld, maar verworpen. Bij het reglement van 1851 werd het voorloopig ingevoerd, maar in dat van 1852 terecht, naar wij meenen, niet bestendig 1).

De beraadslaging over de ontwerpen is, volgens art. 61—63, gesplitst in die over „de algemeene strekking en het geheel” en die over de artikelen en de beweegredenen; de Kamer kan ook tot beraadslaging over de hoofdafdeelingen van het ontwerp besluiten. Art. 63 houdt in, dat, zoo noodig, de orde der in behandeling te brengen artikelen kan worden verwisseld. Reeds terstond na het uitbrengen van het eindverslag kunnen de leden wijzigingen, onderteekend, ter griffie inzenden 2). Deze worden evenals andere, waaromtrent de discussie wordt uitgesteld, gedrukt en rondgedeeld. Voor het in beraadslaging komen van amendementen is de ondersteuning van vijf leden een vereischte; terwijl de Kamer, op voorstel van even zooveel leden of van den Voorzitter, omtrent voorgedragene amendementen steeds de discussie kan uitstellen of een onderzoek in de afdeelingen bevelen 3). Het recht der regering en der voorstellers, om verandering in hunne ontwerpen te maken, is ten volle aangenomen; bij veranderingen echter, die na het eindverslag zijn aangebracht, kan op de zoo even vermelde wijze tot uitstel der beraadslaging of verwijzing naar de afdeelingen worden besloten 4). Ook de amendementen mogen door de voorstellers worden gewijzigd, maar de Kamer kan hierbij eene nieuwe ondersteuning vorderen (art. 67).

1) Vgl. boven, bl. 189.

2) Art. 60.

3) Art. 67 en 68.

4) Art. 68.

Het recht van intrekking der ontwerpen wordt ten onzent voor regering en andere voorstellers beide aangenomen ¹⁾. Wat de discussie der amendementen aangaat, deze wordt zooals wij boven reeds vermeldden, bij amendementen, die op hetzelfde artikel betrekking hebben, vereenigd; na het sluiten der discussie worden deze geregeld achter elkander en daarna het artikel (of de beweegreden) zelf in stemming gebracht ²⁾. Intrekking van eene wijziging, wanneer de discussie gesloten is verklaard, is volgens art. 70 niet geoorloofd, tenzij die wegens de beslissing, omtrent eene andere genomen, mocht worden vereischt. — Voor eene motie tot sluiting der beraadslaging wordt eveneens de ondersteuning van vijf leden gevorderd ³⁾. — Eindelijk is in art. 72 aan den voorzitter de bevoegdheid gegeven, om de tengevolge van aangenomen amendementen noodig geworden veranderingen in het nummer der artikelen en in de aanhaling dientengevolge van deze, te bewerkstelligen.

De stemming, die, na het behandelen der artikelen, vervolgens over het geheel van het voorstel plaats heeft, geschiedt, naar art. 71, altijd bij hoofdelijke oproeping.

Op deze wijze alzoo is de uitoefening van het recht van amendement ten onzent geregeld.

Maar bedriegen wij ons niet. Is het recht van wijziging, dat in art. 107 der Grondwet vermeld en in het Reglement van Orde geregeld is, wel het uitgebreide recht van amendement, zoo als wij dat in andere staten hebben waargenomen? Volgt niet uit genoemd art. 107, dat aan onze Tweede Kamer, misschien bij wijze van overgang, een bijzonder recht bij

¹⁾ Vgl. boven, bl. 176.—178, 227, en 53.

²⁾ Art. 69.

³⁾ Art. 65.

regeringsvoorstellen is verzekerd, dat niet uit het begrip van *amendement*, maar enkel uit dat van *wijziging* zal moeten verklaard worden? Wij merken hiertegen op, dat het woord *wijziging* werkelijk wordt gebezigd, om het algemeene denkbeeld van amendement aan te geven, ook dan wanneer men daarbij de sterkst afwijkende amendementen op het oog heeft ¹⁾. Het is ons doel niet, de uitdrukking van *wijziging* hiervoor in bescherming te nemen, maar men mag het moeilijke niet vergeten, dat er in gelegen is, een geschikt woord te vinden voor een rechtskundig begrip, vooral wanneer dit grootendeels van andere natiën ontleend is. Heeft echter eenmaal zulk een woord eene plaats in de grondwet of in de wetboeken verkregen, dan zoude het zonderling zijn, op het vaak min of meer gebrekkige der uitdrukking de theorie zelve te willen opbouwen. De verklaring hiervan mag dan niet meer bij de taalgeleerden, maar moet in de politieke en juridische geschriften gezocht worden. En evenmin als men, om het strafrechtelijke begrip van oplichting ²⁾ te verklaren, bij het woord zelf zal blijven stilstaan, dat veeleer het denkbeeld van „enlèvement”, waarvoor het eveneens wordt gebezigd ³⁾, zou aangeven, evenmin behoeft men, naar ons voorkomt, aan de uitdrukking van *wijziging* ergernis te nemen. Omdat echter alle twijfel te dezen opzichte had kunnen verdwijnen, moeten wij het betreuren, dat in onze grondwet niet *amendement* is behouden.

Uit het *woord* zelf van *wijziging* kunnen wij trouwens evenmin redeneren, als wij gemeend hebben, dit ergens uit het

¹⁾ Vgl. boven, bl. 1 en 2.

²⁾ Uit het tweede hoofdstuk der misdrijven tegen de personen (afd. 2), C. P.

³⁾ Art. 354.

woord amendement te mogen doen. Het laatste drukt het begrip, ofschoon naar onze meening veel juister, toch ook niet volkomen uit. Het redenceren uit het woord zelf van amendement was voor een deel de reden, waarom BENTHAM de zoogenaamde „insidicuse amendementen” verwierp ¹⁾, die, naar wij gezien hebben, werkelijk ook somwijlen van nut kunnen zijn. Het vasthouden aan het woord wijziging zoude er toe moeten leiden, alle aanvulling of bijvoeging, die niet in zekere mate eene *veranderde* regeling van het ontwerp te weeg bracht, af te snijden. Echter zoude uit de uitdrukking wijziging nog geenszins, naar wij meenen, volgen, dat verandering van stelsel of beginsel van het ontwerp ongeoorloofd zoude zijn. Het woord zoude wellicht te kennen geven, dat men het *doel* van het aanhangige voorstel in het oog behoorde te houden; daar men echter langs geheel verschillende wegen tot hetzelfde doel kan geraken, zoude zelfs hieruit geen bewijs kunnen geput worden, dat men geen verandering ook in de voorgeslagen middelen dienaangaande zoude mogen aanbrengeu.

Mag men op de vooraf gewisselde stukken afgaan, dan is er geen twijfel aan, of men heeft in art. 107 der Grw. niets anders bedoeld, dan het recht van amendement ten aanzien der regeringsvoorstellen aan de Tweede Kamer te verzekeren. Toen de Tweede Kamer in het verslag van 16 Maart, naar wij zagen, den wensch had uitgedrukt, dat het brengen van verandering in 's Konings voorstellen „op ruimer voet” dan bij de ontwerpen van 8 Maart het geval was, zou worden geregeld ²⁾, zeide de commissie, die door den Koning met het ontwerp der grondwetsherziening belast werd, in haar

¹⁾ Zie BENTHAM, *tactique*, t. a. p. bl. 423. — Boven, bl. 33.

²⁾ VOORDUIN, t. a. p. bl. 264; vgl. boven, bl. 263.

Verslag, terwijl zij in haar ontwerp het woord „gewijzigd” gebruikte: „In overeenstemming met het verslag van 16 Maart wordt het recht van amendement der koninklijke voorstellen aan de Tweede Kamer toegekend 1).” En in de daarop later tusschen de regering en de Kamer gewisselde stukken is voortdurend sprake van amendement, als bij afwisseling naast het woord wijziging 2).

Het ligt niet in ons plan een uitvoerig verslag te geven van de wijze, waarop het recht van amendement, nadat het door de erkenning in 1848 voor regeringsvoorstellen ten onzent zijne voorname beteekenis heeft verkregen, daarna in onze Tweede Kamer is toegepast. Vele zaken liggen nog te versch in het geheugen en daarenboven kunnen wij, na het verslag, dat Mr. TAK in zijn Proefschrift van verschillende aangelegenheden heeft gegeven, ons van verdere vermelding onthouden. De precedënten, in de zitting der Tweede Kamer van 18 Nov. 1859 door den heer VAN AKERLAKEN aangehaald 3), even als andere 4) wijzen genoegzaam aan, dat het recht van amendement ook ten onzent, althans in de eerste jaren na de grondwetsherziening, steeds in den meest uitgebreiden zin is opgevat en erkend. Bij de gewichtige amendementen van den heer POORTMAN op het wetsontwerp betreffende het recht van vereeniging en vergadering in 1851, gebruikte deze o. a. de uitdrukking, dat het de vergadering betaamde,

1) Ontwerp van gewijzigde grondwet, 's Hage, 1848, bl. 52.

2) VOORDUIN, bl. 265.

3) Bijblad 1859—1860, bl. 246. — Vgl. Mr. E. BERGSMA, Het recht van amendement, in de Bijdragen voor Staats-, Provinciaal, en Gemeentebestuur van BETZ, BOER en HUBRECHT, Deel III, bl. 416.

4) Vgl. WINTGENS, Redevoeringen en Adviezen, 1849—1861, bl. 346, en Mr. TAK, proefschrift, bl. 130.

thans „hare krachten te vereenigen”, ten einde tot het tot stand brengen dezor aangelegenheid te mogen geraken. — In 1856 hebben wij, zoover wij hebben kunnen nagaan, het eerste voorbeeld aangetroffen van een amendement, hetwelk de Kamer weigerde als zoodanig aan te merken. Wij moesten dit in het bijzonder onderzoeken. Het was bij de behandeling van een voorstel van een lid, evenwel niet van eene wet, het voorstel nl. van den heer ROCHUSSEN tot het houden eener enquête omtrent het misbruik van sterken drank (zitting van 15 Februarij 1856). Bij de behandeling hiervan had de heer VAN HOËVELL allereerst, voorgedragen, in plaats van eene enquête te doen plaats hebben eene commissie van vijf leden te benoemen, om, zoo noodig, eene wetsvoordracht betreffende dit onderwerp voor te bereiden ¹⁾. Dit voorstel kwam, op verzoek van den heer VAN HOËVELL zelve, niet als amendement aan de orde, waarschijnlijk omdat men het wenschelijk achtte, het voorstel van den heer ROCHUSSEN voorop te plaatsen ²⁾ en het reglement en de gebruiken onzer Tweede Kamer geen gelegenheid lieten, om bij het aanmerken en behandelen als amendement, toch somwijlen aan het oorspronkelijk voorgedragene bij de stemming den voorrang toe te kennen. Het groote voordeel echter, van de zaken zooveel mogelijk bij amendement te behandelen bestaat daarin, dat de stemmingen in verband tot elkander plaats hebben en daardoor het komen tot een bepaald besluit wordt bevorderd ³⁾. De heer VAN HEIDEN REINSTEIN voorts, stelde bij

1) Vgl. boven, bl. 188, noot 2.

2) Op algemeene gronden toch kon er tegen het stellen als amendement geen bezwaar zijn. Moge al een voorstel tot enquête niet als amendement op eene gewone motie kunnen voorgedragen worden (vgl. art. 1 der wet van 5 Aug. 1850), het omgekeerde is, naar ons voorkomt, ook volgens ons staatsrecht alleszins geoorloofd. — Vgl. boven, bl. 89, noot 4; en bl. 134.

3) Evenwel had hier feitelijk, ook al werd het voorstel VAN HOËVELL niet

amendement voor, om van het voorstel ROCHUSSEN, uit drie deelen bestaande, de twee eerste te doen vervallen en het laatste te wijzigen ¹⁾. Toen dit op de gewone wijze in stemming zou worden gebracht, opperden de heeren TER BRUGGEN HUGENHOLTZ EN THORBECKE de bedenking, of het voorstel als amendement kon worden beschouwd. Inderdaad had het voorstel-ROCHUSSEN een' wijderen omvang dan het door den heer VAN HEIDEN aanbevolene en kon het dus wellicht wensche-lijk zijn, dat bij vergelijking tusschen beide het eerste vooraan werd geplaatst ²⁾. Bij de ten onzent bestaande gebruiken had men echter aan het bezwaar kunnen te gemoet komen, door het amendement-VAN HEIDEN in drie deelen te splitsen of (hetgeen hetzelfde was) de drie punten van het voorstel-ROCHUSSEN afzonderlijk aan de orde te brengen. Hieraan schijnt, wellicht bij het reeds vergevorderde der zitting, niemand te hebben gedacht. De Kamer besloot daarop met 36 tegen 20 stemmen, dat het door den heer VAN HEIDEN voorgedragene niet als amendement zou worden aangemerkt ³⁾. Na deze beslissing meende de heer DULLERT, dat het laatste als nieuw voorstel van enquête naar de afdeelingen zou moeten verzonden worden ⁴⁾.

met den naam van amendement genoemd en als zoodanig aan de orde gesteld, toch eenigermate hetzelfde plaats als juist in andere staatsvergaderingen, daar het genoemde voorstel onder de discussie van dat van den heer ROCHUSSEN werd ingediend en toegelicht en de stemming daarna over het laatste mede eenigszins met het oog op het eerste geschiedde; zie o. a. de rede van den heer VAN NISPEN VAN SEVENAER, Bijblad, 1855—1856, bl. 586. Na de verwerping van het voorstel-ROCHUSSEN, werd het den volgenden dag aangenomen.

¹⁾ Bijblad, t. a. p. bl. 585.

²⁾ Zie de wijze van stemming in het Engelsche recht, boven bl. 93; en het Belgische recht, bl. 231.

³⁾ Bijblad, t. a. p. bl. 586. — Voorzitter was de heer GEVERS VAN ENDEGEEST.

⁴⁾ Volgens artt. 117 en 119 van het Reglement van Orde.

Het voorstel ROCHUSSEN werd vervolgens verworpen. Den volgenden dag echter, bij het behandelen van het voorstel VAN HOËVELL, verklaarden met name de heeren GROEN VAN PRINSTERER en VAN LYNDEN, dat zij bij nader inzien oordeelden, hunne stem tegen het aanmerken als amendement verkeerdelijk te hebben uitgebracht en de heer THORBECKE zelf zeide, dat hij geen bezwaar er in zou gezien hebben, zoo de stemming over het door den heer VAN HEIDEN voorgedragene terstond na de afstemming van het voorstel ROCHUSSEN had plaats gehad; hij had echter den gewonen regel voor het in omvraag brengen van amendementen hier niet toepasselijk geoordeeld en gemeend, dat het voorstel VAN HEIDEN „meer” was „een voorstel ter vervanging, dan een amendement 1).” Daar echter het Regl. van orde der Tweede Kamer deze onderscheiding niet maakt, moeten de voorstellen *tot vervanging* ook volgens ons staatsrecht, naar wij meenen, alleszins als amendementen worden beschouwd en behandeld 2). Het was duidelijk, dat het bezwaar van den Heer THORBECKE minder de innerlijke waarde van het voorstel als amendement had gegolden, dan wel de wijze, waarop het in stemming zou worden gebracht 3). De heer VAN NISPEN VAN SEVENAER betreurde het intusschen, dat genoemde beslissing was gevallen en achtte met den heer VAN HEIDEN REINESTEIN, dat hier een gevaarlijk precedent was gesteld 4).

Den 18^{den} November 1859 nam de Kamer een dergelijk

1) Bijblad, 1855—1856, bl. 593.

2) Zie voor onderscheidingen hieromtrent de Geschäftsordnung van Hannover, van 7 Febr. 1850, § 58 en 60; niettemin worden tot de „Verbesserungsanträge” ook „Anträge, die den Inhalt des Hauptantrages beseitigen” gerekend. ZACHARIAE, die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, I, 1855, bl. 281.

3) Zie ook zijne vroegere rede, Bijblad, t. a. p. bl. 591.

4) t. a. p. bl. 592 en 594. — Vgl. Mr. E. BERGSMA, t. a. p. bl. 415.

besluit bij de behandeling van het regeringsvoorstel van wet, tot bekrachtiging van sommige artikelen uit de verleende concessies betreffende den aanleg en de exploitatie van spoorwegen. Door 5 leden ¹⁾ was hierbij een amendement voorgedragen, om vooraf de richtingen der aan te leggen spoorwegen te bepalen. De Kamer besliste met 37 tegen 33 stemmen, dat dit voorstel *niet* als amendement zou worden „*beschouwd*” en „*behandeld*.” Om tot het laatste — wij herinneren dit — op zich zelf, om welke reden dan ook, te besluiten, hiertoe achten wij het wenschelijk, dat het recht der vergadering evenals wij in Frankrijk en België gezien hebben, worde aangenomen ²⁾; evenwel wegens het niet vermelden der enkele „*question préalable*” in het reglement, mag hieromtrent thans ten onzent rechtmatige twijfel bestaan. Het eerste echter was vooral in dit geval nog eene andere vraag; en ofschoon wij aan de Kamer de bevoegdheid niet willen ontzeggen, om (b. v. bij beslissingen in aanstonds vermelden zin) tevens van hare *meening* ten aanzien van de opvatting der constitutioneele rechten te doen blijken, in zoo verre dit tot nadere definiëring (geenszins tot besnoeying) der vastgestelde rechten kan strekken ³⁾, — want wij staan hier op het terrein van het grondwettig recht — zal zij hierin juist bij het recht van amendement, naar ons voorkomt, met de uiterste omzichtigheid ⁴⁾ moeten te werk gaan en meenen wij voorts, dat hare uitspraak in dit geval, evenals in het vroegere, be-

¹⁾ De heeren THORBECKE, WINTGENS, TER BRUGGEN HUGENHOLTZ, POORTMAN en HEEMSKERK (BZ).

²⁾ Vgl. bl. 17 en 280.

³⁾ Vgl. boven, bl. 211, noot 1. — Wij kunnen ons alzo in dezen noch geheel met het door Mr. BERGSMA (t. a. p. bl. 411 en volgg.) noch met het door Mr. TAK (Proefschrift, bl. 145 en volgg.) aangevoerde vereenigen.

⁴⁾ Vgl. de boven, bl. 17 in de noot, aangehaalde woorden van ROYER-COLLARD.

paaldelijk ten onrechte geschiedde. Dat de regel om in de amendementen zooveel mogelijk bij het onderwerp van het ahangige voorstel te blijven, in het algemeen geenszins eene verandering in den titel of het behandelen van onderwerpen, die met het ontwerp in verband staan, uitsluit, meenen wij, dat genoegzaam blijkt uit hetgeen wij dienaangaande in Engeland en België hebben gezien ¹⁾. En dat door het voorstel het ontwerp der regering voor een deel op zijde gesteld werd, kon mede tegen het aanmerken als amendement geen bezwaar zijn. — De hoofdzaak, waar het hier voor de vertegenwoordiging op aan kwam, was het tot stand komen van spoorwegen in het rijk te verzekeren; de regering had hiertoe vooraf met concessionarissen onderhandeld en droeg aan de Kamers de goedkeuring van sommige artikelen der verleende concessies voor, zonder welke goedkeuring de laatsten geheel zouden vervallen. Dat de Kamer na het rijpe onderzoek, dat van regeringswege was geschied, niet lichtvaardig tot het in de plaats stellen van een ander denkbeeld behoorde over te gaan, spreekt wel van zelf; evenwel het recht, om zoo noodig zelfs een ander middel in deze in de plaats te brengen kon, naar wij meenen, niet ontkend worden. Wenschelijk ware het wellicht geweest, zoo reeds bij deze gelegenheid eene stemming omtrent het beginsel der *staats-spoorwegen* ware gehouden. Dat inderdaad de gedachte, die allen bij dit gewichtige ontwerp vervulde, zich verder moest uitstrekken dan het blootelijk berusten in of het afkeuren van hetgeen door de regering niet meer dan als middel voor het eigenlijke doel, de spoorwegen, was voorgedragen, werd door den voorzitter (den heer VAN REENEN) zelve gevoeld, toen hij meende aan de algemeene beraadslagingen

¹⁾ Vgl. boven, bl. 18, 58, 68, 237 en volgg.

meer vrijen loop te moeten laten ¹⁾. Het amendement der heeren THORBECKE c. s. ging niet eenmaal zoo ver; het liet het denkbeeld van concessie in zijn geheel en bepaalde zich tot het vooraf aanwijzen der richtingen van de aan te leggen spoorwegen, iets wat met de zaak der goed te keuren concessie zelfs in onmiddellijk verband stond. Het door sommigen geopperde bezwaar, dat hiervan verandering in de overkomst het noodzakelijke gevolg zou zijn en de regering opnieuw hetzij met dezelfde, hetzij met andere concessionarissen zoude moeten onderhandelen, had blijkbaar bij de Kamer niet gewogen, daar zij andere amendementen toeliet, zoo als die van de heeren KINGMA c. s., en VAN HOËVELL, die wijziging der concessie en met name der spoorwegrichtingen ten doel hadden ²⁾. De heer THORBECKE merkte op, dat door de laatste amendementen zelfs veel meer rechtstreeks in de concessie werd ingegrepen ³⁾. „De beslissing van 18 November” — zegt de heer WINTGENS in zijne uitgegeven Redevoeringen ⁴⁾, — „gold ongetwijfeld meer de zaak zelve, dan de grenzen van het regt van amendement.”

Als verbeteringen intusschen, in de wijze van behandeling der amendementen ten onzent, meenen wij te moeten aanbevelen:

1) Zie Bijblad, 1859—1860, 242.

2) Het recht der vertegenwoordiging om op deze wijze verandering in concessies uit te lokken, wordt ook in België erkend. „Introduire des modifications” — zegt VAN DEN PEERBOOM, — „c'est mettre le ministre à même de stipuler définitivement sur ce pied, soit avec la compagnie primitive qui adhère à ce changement, soit avec une autre compagnie qui l'accepterait;” Du gouvernement représentatif en Belgique, II, bl. 137; vgl. ook in het Fransche recht boven, bl. 200. — Vgl. Mr. BERGSMAN, t. a. p. bl. 417.

3) Zie Bijblad, t. a. p. bl. 262.

4) Redevoeringen en Adviezen, 1849—1861, bl. 346.

1°. Het opnemen der „question préalable” 1) (previous question) in het reglement van orde. Met het stellen van deze, wanneer discussie of stemming omtrent een amendement niet wenschelijk geacht mocht worden, wordt, naar wij zagen, geene beslissing voorgeslagen, dat men niet *mag*, maar enkel, dat men (hetzij dan om grondwettige redenen, hetzij om redenen van orde of staatsbelang) niet *verlangt* te stemmen 2). In Engeland wordt de „previous question”, zooals wij gezien hebben, niet bij amendementen in toepassing gebracht. Op het vaste land echter meenen wij, dat men haar ook hierbij, vooral in aanmerking genomen de wijze waarop de amendementen in stemming komen 3), niet geheel kan ontberen. Dat zij in de aanwending somtijds een gevaarlijk middel zou kunnen worden, ontkennen wij niet 4); zij behoort dus van zelf slechts in vergaderingen, die tot genoegzaam politieke ontwikkeling gekomen zijn, te huis. In de Nederlandsche Staten-Generaal echter mag zij, naar ons toeschijnt, niet ontbreken.

2°. Het vrijlaten van gelegenheid om na de stemming over een amendement, de discussie over het artikel of de zaak, waarop het betrekking had, te heropenen en nieuwe amendementen te behandelen. Het zamenvatten van dikwijls geheel ongelijksoortige wijzigingen in ééne beraadslaging en het daarop achter elkander stemmen over deze, komt ons voor, geen' genoegzamen waarborg voor eene voortdurend grondige behandeling der amendementen op te leveren. Daarbij

1) De „question préalable” zou men kunnen vertalen door: de motie, om een aan de orde zijnde voorstel of amendement buiten (verdere) beraadslaging te houden.

2) Vgl. boven, bl. 17, 61, 136, 152, 201, 228; VALETTE et SAINT-MARSY, *Traité de la confection des lois*, 1839, bl. 174.

3) Vgl. boven, bl. 99.

4) Vgl. de rede van DUPIN van 16 Maart 1837, bij VALETTE et SAINT-MARSY, bl. 176.

meenen wij, ook al is het voordragen van volledige amendementen door de voorstellers zeker het meest wenschelijk, dat de gelegenheid althans, tot aanvulling ook na de aanneming niet geheel moet zijn afgesneden ¹⁾.

3°. Het invoeren, bij wetsontwerpen, van twee stemmingen over de amendementen. Reeds bij de grondwetsherziening in 1848 werd op dit voor amendementen, naar onze meening, geheel eigenaardige middel gewezen ²⁾. Bij het vaststellen van het reglement in 1849 werd het voorstel hiertoe door den heer BORRET gedaan maar verworpen ³⁾. Later werd hierop wel bij verschillende gelegenheden, zoo in de Tweede als in de Eerste Kamer de aandacht gevestigd, maar dit leidde niet tot verandering. De bezwaren, die in 1849 tegen dit denkbeeld aangevoerd werden, dat daardoor de eerste discussie veel van hare waarde zou verliezen, of wel dat de tweede slechts eene herhaling der eerste zou worden ⁴⁾, wegen, naar wij meenen, niet op tegen de omstandigheid, dat dikwijls eerst na de (voorloopige) aanneming van een amendement op de gevolgen hiervan, ook in betrekking van andere deelen van het ontwerp, volledig de aandacht gevestigd wordt en dus hetzij terugkeer, hetzij aanvulling of verandering hier of daar noodig blijkt te zijn ⁵⁾. Ook wanneer tot een voorafgaand onderzoek der wijzigingen in de afdeelingen besloten mocht zijn ⁶⁾, blijft dit middel, naar ons voorkomt, alleszins noodig, omdat ook bij zoodanig onderzoek, terwijl de aanneming der amendementen vooralsnog misschien zeer

1) Vgl. in het Engelsche en Fransche recht, boven, bl. 32, 96, 204.

2) Zie boven, bl. 263.

3) Zie o. a. THORBECKE, parlementaire redevoeringen, I, bl. 186.

4) Zie o. a. t. a. p., bl. 187.

5) Vgl. boven, bl. 232; vgl. bl. 12, 68 en 197.

6) Boven, bl. 269; Regl. art. 68.

twijfelachtig wordt gerekend, de aandacht zich van zelf niet zoo volledig bij deze als bij het oorspronkelijk voorgestelde kan bepalen. Ook het verkeerde begrip, dat men zich menigmaal ten onzent van het recht van amendement gevormd heeft, is, naar ons toeschijnt, voor een deel daaraan toe te schrijven, dat inderdaad de wijze van behandeling der ontwerpen in veler oogen geen genoegzame zekerheid aanbiedt, om de afwijkende amendementen te kunnen rechtvaardigen. De Belgische regel om bij de tweede behandeling geen nieuwe amendementen toe te laten, dan die in de voorloopig aangenomene hun' grond hebben, meenen wij, dat aldan ook voor ons vaderland aanbeveling zou verdienen.

Met deze verbeteringen, behoeft men zich, wat overigens de wijze van beraadslaging ten onzent betreft, naar het schijnt, zelfs niet te beklagen, dat de geheele inrichting en de gewoonten van onze Staten-Generaal het moeilijk maken eene dusdanige splitsing van discussie, gelijk die in Engeland voorkomt, te doen plaats hebben en met name een voortdurend afgescheidene behandeling en stemming ten aanzien van het beginsel der ontwerpen te doen houden. Ook daar toch kan de algemeene beraadslaging dikwijls niet meer dan richting geven en zal menigmaal het oordeel omtrent het beginsel mede eerst op de rechte wijze later plaats hebben, gelijk PEEL in 1836 bij de behandeling der „Commutation of tithes (England) bill”, in het comité zijn oordeel over het beginsel niet van dat over de deelen van het voorstel verlangde te scheiden, het erkennende: „It is difficult to consider the principle apart from the details 1).”

Wij kunnen ten slotte den wensch niet terughouden, dat

1) 25 Maart 1836. Speeches of Sir ROBERT PEEL, III (1853), bl. 249.

ook ten onzent de middelen mogen gevonden worden, om aan de raadslieden der Kroon, bij hunne gewichtige werkzaamheden als zoodanig, meer gelegenheid te verschaffen, tevens deel der vertegenwoordiging zelve uit te maken en alzoo door dagelijksch verkeer, zoowel hunne kracht voortdurend aan de Vergadering te ontleenen, als den band van regering en vertegenwoordiging op natuurlijke en hechte grondslagen te vestigen. „Pour agir efficacement dans une assemblée délibérante” — zegt GUIZOT — „il faut y délibérer soi-même, c'est-à-dire en être membre et y avoir, à l'égal des autres, sa part de liberté, de pouvoir et de responsabilité 1).” Het aanzien en de invloed der regering zal zich bij de toepassing van het recht van amendement des te beter kunnen handhaven.

§ 2. *Is het toekennen van het recht van amendement aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal wenschelijk?*

Het kan geen verwondering baren, dat wij, na het op bl. 103 aangevoerde, het recht van amendement ook voor de Eerste Kamer meenen te moeten aanprijzen. Dit denkbeeld mag niet geheel vreemd in ons staatsrecht genoemd worden. Reeds in de vergaderingen van 1798—1801, toen Frankrijk zelfs nog niet zoover was gekomen, bestonden reeds ten onzent, naar wij zagen, tusschen de beide takken der Vertegenwoordiging betrekkingen, die, schoon het recht van amendement niet rechtstreeks aan de eerste vergadering toegekend was, aan deze toch metterdaad haren invloed op het verbeteren en veranderen der ontwerpen verzekerden 2). Ook

1) GUIZOT, Mémoires, I, bl. 180. — Vgl. boven, bl. 6.

2) Boven, bl. 245 en 246.

bij het ontwerpen der grondwet in 1815 en de gedeeltelijke herziening in 1840, bleef dit punt bij de vraag van het toekennen van het recht van amendement aan de Tweede Kamer, niet geheel onaangeroerd ¹⁾. Bij het voorstel der negen leden en de ontwerpen van 1848 was hiervan meer ernstig sprake; toch was in geen van deze het recht van amendement voor de Eerste Kamer aangenomen, op grond, dat men meende, aan haar geen te grooten invloed te moeten toekennen, en bij verschil van gevoelen tusschen de twee Kamers omslag en moeilijkheden dachtte ²⁾. Het laatste bezwaar hebben wij reeds op bl. 103 en 123 besproken. De vraag, waar het hier, naar wij meenen, op aankomt is, of de Eerste Kamer genoegzaam als eene kracht in den staat mag gelden. Wij meenen hierop toestemmend te moeten antwoorden. — De grondwetgever heeft terecht naar ons voorkomt begrepen, dat, terwijl de elementen voor eene eigenlijke Kamer der Lords of der Pairs ontbraken, die plaats hier door eene vergadering van aanzienlijken moest worden aangevuld, niet juist om eene behoudende vergadering naast eene meer vrijzinnige te doen plaats nemen, maar om bij de Kamer, van waar eigenaardig het leven en de beweging uit gaat, eene meer kalme en bezadigde te voegen, die hier door hare ontbindbaarheid te meer waarborgen zou opleveren. De regel echter, dat de Tweede Kamer haren machtigen invloed op de leiding der staatsaangelegenheden uitoefent, behoeft, naar wij meenen, geen reden te zijn om de Eerste Kamer van alle uitoefening van het recht van amendement, alsmede van het recht van initiatief en de eerste kennisneming

¹⁾ Boven, bl. 252 en 262.

²⁾ Zie o. a. het Verslag der commissie in 1848. Ontwerp van gewijzigde grondwet, 's Hage, bl. 52.

van sommige ontwerpen uit te sluiten ¹⁾. De groote politieke vraagstukken zouden toch van zelf het eerst in de Tweede Kamer behandeld worden, en de Eerste Kamer haar gevoelen hierbij niet in die mate op den voorgrond brengen. Deze uitkomst moct echter, naar wij meenen, minder door dwangmiddelen, dan wel door overreding van de zijde der Eerste Kamer zelve worden verkregen. De Tweede Kamer zoude daardoor in de oogen der natie nog meer worden verheven, en de Eerste op haar standpunt vooral van toezicht, meer werkdadig en nuttig kunnen werkzaam zijn. Eene vergadering immers, die slechts tot aannemen of verwerpen van hetgeen aan haar wordt voorgelegd, geroepen is, zal zich voortdurend in eene eenigermate dubbelzinnige stelling bevinden; zij zal — het is reeds door BENTHAM opgemerkt ²⁾ — somtijds, al ware het alleen om teekenen van leven te geven, werkelijk goede maatregelen verwerpen, terwijl de gelegenheid om zich hieromtrent te verstaan alzoo is afgesneden. — Bij het teekennen van het recht van amendement aan de Eerste Kamer zoude het een punt van overweging moeten uitmaken, in hoe verre dit tot financiëele ontwerpen al of niet zou worden uitgestrekt ³⁾.

1) Vgl. ook de opmerkingen in het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer in 1848, bij VOORDUIN, t. a. p. bl. 261.

2) BENTHAM, *Tactique des assemblées politiques délibérantes*, t. a. p. bl. 397.

3) Vgl. boven, bl. 113, 169, 219.

