DE GRONDWETSHERZIENING EN SURINAME.

DOOR

G. J. STAAL.

Nadat bij artikel 61 der Grondwet van 1848 was uitgesproken, dat de reglementen op het beleid der Regeering in de koloniën en bezittingen des Rijks in andere werelddeelen zouden worden vastgesteld bij wet, in tegenstelling met vroegere Grondwetten, die ook deze materie ter regeling hadden overgelaten aan den Koning zonder medewerking van de Staten Generaal, uit kracht van het uitsluitend in Hem gevestigd Koloniaal Opperbestuur, werd Suriname bij de wet van 31 Mei 1865 (Staatsblad no. 55) begiftigd met een nieuw Regeeringsreglement. Behalve in den vorm, de vaststelling bij wet, onderscheidde dat Reglement zich van de vroegere Reglementen — die van 1816, 1828 en 1832 — door de daarin neergelegde beginselen van autonomie als grondslagen van het beheersstelsel voor de Kolonie. Het was een wederkeeren tot een ouderen tijd; het was herstel — zoo heette het op onderscheidene manieren in de toelichtende stukken — in de voorrechten, welke die „ware volksplanting”, dat „overzeesch Nederlandsch gewest” beleefd had onder de werking van de „fondamentele conditiën”, het octrooi van 1682, door de Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden verleend aan de „Geoctroyeerde West-Indische Compagnie.”

Een vertegenwoordigend lichaam — de Koloniale Staten genoemd — werd in het leven geroepen, aanstonds grootendeels, later (1901) geheel samengesteld uit rechtstreeks door de kiesgerechtigde ingezetenen gekozen leden; de uitoefening van wetgevende bevoegdheid in de

Kolonie werd aan den Gouverneur, in samenwerking met die Koloniale Staten, toevertrouwd; de geldmiddelen des Rijks werden formeel gescheiden van die der Kolonie ¹⁾; de uitgaven voor den openbaren dienst, welke niet tot de Rijksuitgaven waren gebracht, zouden jaarlijks in eene koloniale huishoudelijke begrooting door den Gouverneur, met goedkeuring van de Staten, worden aangewezen, terwijl ten opzichte van verschillende vermogenshandelingen, — het heffen van belastingen, het aangaan van geldleeningen, het uitgeven van domaniale rechten, — de wetgever in de Kolonie beschikkingsbevoegdheid verkreeg (artt. 68 vlg.; 92; 46; 107—110; 148, 151, 152).

Dit alles onder de noodige beperkingen, voortvloeiende uit de innige betrekking tot Nederland, de Staatsgemeenschap, en gesteld ter verzekering van eene goede rechtsorde.

Het spreekt toch van zelf, dat niet te kort gedaan mocht worden aan de bevoegdheden, die in de Grondwet aan de wetgevende macht (Koning met Staten Generaal) met name waren voorbehouden. Uitdrukkelijk herhaalde het Regeeringsreglement, dat — zooals de Grondwet voorschreef — het muntwezen en de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen bij de wet zouden worden geregeld. Ook mocht niet getornd worden aan de algeheele vrijheid van dien wetgever, hem toekomende op grond van artikel 61 der Constitutie, om de regeling tot zich te trekken van alle onderwerpen, ten aanzien waarvan de behoefte aan regeling bij wet zich zou doen gevoelen. De in het Reglement opgenomen bepalingen, dat de koloniale verordening (het product der wetgeving van den Gouverneur met de Koloniale Staten) niet zou treden in regeling van het geen bij de wet geregeld was (tenzij daarbij uitdrukkelijk toegestaan) en dat de koloniale verordening, in wier onderwerp bij wet zou worden voorzien, vervallen zou op het oogenblik van in-

¹⁾ Toch werd in art. 148 van het Reglement van 1865 nog aangenomen, dat koloniale belastingen geheven zouden kunnen worden ten behoeve van het Rijk. In 1901 (wet van 2 Februari, Staatsblad n°. 55) werd die bepaling geschrapt.

werkingtreding van zoodanige wet, verzekerden de onbeperkte van 's Wetgevers macht. Al dadelijk werd aangenomen, dat behoefte zou kunnen ontstaan om het invoeren van belastingen, het toestaan van geldleeningen¹⁾ en de regeling van domaniale rechten bij wet te doen geschieden, naast de bevoegdheid te dien aanzien aan den wetgever in de Kolonie geschonken. Wat de jaarlijksche begroting aangaat werd, in aangewezen gevallen, de definitieve vaststelling voorbehouden van den Nederlandschen wetgever, die alsdan ook het slot der rekening zou bekrachtigen (artt. 147, 153; 47, 48; 148, 151, 152; 112, 114).

Evenzeer behoorden onverlet te blijven het karakter en de omvang van 's Konings Opperbestuur ingevolge de Grondwet, dat geacht werd ook de uitoefening van wetgevende macht voor de koloniën door het uitvaardigen van Koninklijke besluiten in den vorm, voorgeschreven voor algemeene maatregelen van bestuur, te omvatten. In verschillende voorschriften werd uitdrukking gegeven aan den voorrang van 's Konings hier bedoeld wetgevend gezag boven dat van den wetgever in de Kolonie en derwijze 's Gouverneurs competentie beperkt. Het vaststellen van regelen, in acht te nemen bij de uitlevering van vreemdelingen, zoomede de regeling van de rechtsmacht van den Hoogen Raad der Nederlanden in koloniale zaken — uitgebreid in 1908, Staatsblad no. 209, tot die van de jurisdictie van het Hoog-Militair Gerechtshof — werden met name opgedragen aan den Koning, van Wien ook, doch alleen voor de eerste maal, als overgangsmaatregel, zouden uitgaan de voorzieningen in zake de rechterlijke organisatie, het burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht en de strafvordering, ook ten opzichte van de koloniale gewapende macht te land en te water, de rechtspleging met betrekking tot belastingen,

¹⁾ In art. 151 van het Reglement van 1865, zooals het oorspronkelijk, tot 1901, luidde, was alleen voorgeschreven dat eene koloniale verordening tot het aangaan van eene geldleening de goedkeuring van de wet behoefde. De wet van 2 Februari 1901 (Staatsblad n°. 55) vulde het artikel aldus aan, dat de wet ook in eersten aanleg eene geldleening zou kunnen toestaan.

het notarisambt, den industrieëlen, letterkundigen en kunsteigendom en de maten en gewichten (artt. 5, 128, 168).

In gelijker voege als met opzicht tot de sfeer der wet plaats had, werd de koloniale verordening uitgesloten van het gebied, waar het Koninklijk besluit in den vorm van algemeenen maatregel van bestuur optrad, en vervallen verklaard, zoodra in haar onderwerp bij zoodanige Koninklijke beschikking zou worden voorzien. En bovendien werd vastgelegd, dat de Koning, na den Raad van State te hebben gehoord, bij besluit, met redenen omkleed, eene koloniale verordening zou kunnen vernietigen wegens strijd met de wet, met een algemeenen maatregel van bestuur of met het algemeen belang van het Rijk of van de Kolonie. Met het oog daarop werd den Gouverneur voorgeschreven elke koloniale verordening, door hem vastgesteld, onverwijld aan den Koning toe te zenden en in den regel niet over te gaan tot de afkondiging van zoo'n verordening vóór de ontvangst van bericht, dat bij den Koning geen voornemen tot vernietiging bestaat. (artt. 47, 48, 49, 50).

Het was een lateren wetgever zóó zelfs nog niet voldoende. Bij de wet van 2 Februari 1901 (Staatsblad no. 55) werd aan het Regeeringsreglement de bepaling toegevoegd, dat in elk onderwerp, volgens dat Reglement vatbaar voor regeling bij koloniale verordening, door den Koning bij algemeenen maatregel van bestuur zou kunnen worden voorzien. Uitzondering werd gemaakt voor het slot van rekening, voor belastingen en voor leeningen, ten aanzien waarvan in het Reglement van 1865 uitdrukkelijk beschreven was, dat voor die onderwerpen de voorziening zou plaats hebben of bij wet of bij koloniale verordening, zoodat er geen ruimte zou zijn voor regeling door den Koning in anderen vorm. Hoewel dezelfde overweging gold voor de regeling van domaniale rechten, die immers ook was overgelaten aan de wet of aan de koloniale verordening, werd deze regeling niet te min niet onder de uitzonderingen opgenomen, omdat men wilde vermijden dat de wet misschien te vaak

betrokken zou moeten worden in onbeteekenende wijzigingen, waardoor noodeloos oponthoud zou kunnen ontstaan, tot schade wellicht van de verdere ontwikkeling der Kolonie (artt. 48, 114, 148, 151, 152).

Het doel van deze wetswijziging was om boven twijfel te stellen 's Konings bevoegdheid tot regeling van alles, wat niet bepaaldelijk bij wet zou worden geregeld; ook dus in die gevallen, waarin het Regeeringsreglement in stellige woorden den wetgever in de Kolonie als de bevoegde macht aanwees. „Onbevoegdheid” — aldus de Minister van Koloniën, Baron van Dedem, in zijne toelichting op een wetsontwerp van 1892, waarin de oorsprong van de wijziging van 1901 is te zoeken — „zoude . . . kwalijk te rijmen zijn met art. 61 der Grondwet, waarbij wordt bedoeld, dat de wetgever, door zelf te regelen, 's Konings bevoegdheid tot regeling kan beperken, maar dan ook uitgesloten is opdracht van wetgeving aan eene andere macht, die de Koninklijke bevoegdheid te niet doet.”

Practische redenen droegen mede het hare bij tot deze wijziging van het Regeeringsreglement: wanneer een conflict tusschen Gouverneur en Koloniale Staten zich in den vorm van verwerping van eene ontwerp-verordening mocht voordoen, zou eene Koninklijke beslissing over de zaak zelve mogelijk moeten zijn, terwijl, als uit anderen hoofde eene noodige regeling bij koloniale verordening achterwege mocht blijven, zulk eene regeling bij Koninklijk besluit tot stand behoorde te kunnen komen.

Aldus zijn ontstaan de ten huidigen dage nog geldende regelen, volgens welke derhalve 's Konings Opperbestuur over Suriname met betrekking tot de wetgeving voor die Kolonie omvat:

de bevoegdheid tot regeling, in eersten aanleg, van alle onderwerpen, waarvan de regeling niet bij wet plaats heeft;

het recht van vernietiging van alle koloniale verordeningen;

het recht van regeling van alle onderwerpen, waarin

ingevolge de bepalingen van het Regeeringsreglement bij koloniale verordening is of kan worden voorzien, met uitzondering van het slot van rekening, belastingen en leeningen.

Ten opzichte van de koloniale huishoudelijke begrooting, die overeenkomstig den regel in het Nederlandsch Staatsrecht den vorm heeft van een product van wetgeving, is de Koning bekleed met het recht van veto, niet met de bevoegdheid tot vaststelling bij algemeenen maatregel van bestuur (art. 112).

Is dus de wetgever in de Kolonie aan vele banden gelegd als gevolg van de bevoegdheden van hoogere wetgevers, het Regeeringsreglement brengt ook beperkingen van andere orde in zijne vrijheid van beweging op het hem gelaten terrein door het stellen van eenige regelen, het aanduiden van leidende beginselen, die bij de uitoefening van zijne wetgevende bevoegdheid in acht genomen moeten worden. Zij zijn zoovele waarborgen voor de rechten, die de wet aan de ingezetenen van Suriname heeft willen verzekeren. Bijvoorbeeld: de koloniale verordening tegen misbruik van de vrijheid van drukpers zal uitsluitend repressief optreden kunnen toelaten; de verordeningen tot regeling van het burgerlijk recht, het handelsrecht, het strafrecht enz. zullen zooveel mogelijk overeenstemming behouden met de Nederlandsche wetten op dat stuk; in de koloniale verordening betreffende de onteigening mag den onteigende nimmer het recht op volledige schadeloosstelling worden ontnomen; die op den openbaren eeredienst en de godsdienstoefeningen mag geen andere beperkingen inhouden dan noodig zijn in het belang van de openbare orde, rust en zedelijkheid (artt. 8, 117, 118, 145). Zij zijn voorts de uitdrukking van den wil des hooger wetgevers om een bepaalde lijn te volgen: de koloniale verordeningen in zake belastingen mogen den vrijen handel met Nederland en Nederlandsche koloniën niet belemmeren, noch den handel, de nijverheid of den landbouw van Suriname bevoorrechten boven die van Nederland of Neerlands andere koloniën; de verordening tot regeling van het onderwijs heeft de grondslagen

te aanvaarden, die het Reglement omschrijft; die betreffende het armwezen zal de bijzondere en kerkelijke liefdadigheid vrijlaten en zooveel mogelijk bevorderen (artt. 150, 160, 162).

In de rij der wettelijke regelingen kent het Regeeringsreglement als wetgevende beschikking van den Gouverneur, in rang van lager orde dan de koloniale verordening, bovendien het besluit, houdende algemeenen maatregel, door hem na advies van den Raad van Bestuur genomen om uitvoering te geven aan wetten, aan algemeene maatregelen van bestuur des Konings, waarvan hem de uitvoering is opgedragen, of aan koloniale verordeningen. 's Konings Oppergezag is ten opzichte van deze beschikkingen gewaarborgd door het voorschrift, dat de Gouverneur verplicht is zoo'n besluit in te trekken of te wijzigen, als hem dat van 's Koningswege wordt bevolen. (Artt. 3—3°, 54, 57).

De leidende gedachte, die het Regeeringsreglement beheerscht heeft met betrekking tot de bevoegdheden van den Gouverneur, is deze: dat, als uitvloeisel van het Opperbestuur des Konings, alle macht bij dat Reglement aan den Gouverneur opgedragen, hem alléén gegeven is om daarvan gebruik te maken overeenkomstig de instructiën, die hij van den Koning ontvangt (Eerste Memorie van Toelichting, bij art. 21).

De Gouverneur oefent zijne waardigheid uit met stip-te inachtneming van 's Konings bevelen en is aan den Koning verantwoordelijk voor zijn doen en laten; hij bestuurt, met in achtneming van de voorschriften van het Reglement, in naam en als vertegenwoordiger des Konings, de Kolonie en is daar met de uitvoerende macht bekleed (artt. 21, 29).

In dat licht moet ook gezien worden de draagwijdte der bevoegdheid van den Gouverneur op het gebied van het eigenlijk bestuur.

Eenige voorschriften van het Reglement, waarbij de uitoefening van zekere bestuursdaden bepaaldelijk aan den Koning is opgedragen, sluiten 's Gouverneurs bevoegdheid uit; andere beperken hem daarin, zoodra de

Koning besturend optreedt; weer andere bepalingen onderwerpen het effect van een bestuursdaad van den Gouverneur aan uitdrukkelijke sanctie van den Koning (artt. 58, 59, 129, 131, 134^{jo}, 135, 146; 35, 38; 30, 34, 39).

Deze voorschriften stellen dus concrete begrenzingsen, aan Gouverneurs macht, doch ook met opzicht tot alle andere bestuurshandelingen, zoowel die met namen in het Regeeringsreglement zijn vermeld als de tallooze niet-ge-noemde, is er gebondenheid van den Gouverneur uithoofde van het algemeen beginsel, dat de Koning de macht heeft te allen tijde 's Gouverneurs daden van bestuur te beheerschen, preventief en repressief, door instructiën, door te gelasten en te verbieden, door te-niet-te-doen wat gedaan is.

Hoe zal dit alles worden nà de herziening der Grondwet, overeenkomstig de voorstellen der Regeering, zooals die de Tweede Kamer verlaten hebben?

Het nieuwe art. 61 handhaaft 's Konings Opperbestuur over Suriname; thans echter wordt daaronder, blijkens de Memorie van Toelichting (bl. 5), niet meer de wetgeving begrepen.

Voor zooveel niet bij de Grondwet of bij de wet bepaalde bevoegdheden aan den Koning zijn voorbehouden, wordt de uitoefening, in naam des Konings, van het algemeen bestuur in Suriname opgedragen aan den Gouverneur, op de wijze door de wet te regelen.

De uitdrukkelijke vermelding, dat de wet het muntstelsel en de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen regelt, vervalt; het nieuw art. 62 behoudt slechts het voorschrift, dat de Staatsinrichting, — dus het onderwerp van het Regeeringsreglement, — wordt vastgesteld door den Nederlandschen wetgever, wiens bevoegdheden overigens worden samengevat in de algemeene competentie tot regeling, zoodra ten aanzien van eenig onderwerp de behoefte aan voorziening bij de wet blijkt te bestaan.

Waar de wet niet regelend optreedt, zal de Gouverneur in samenwerking met de Koloniale Staten de inwendige aangelegenheden van Suriname regelen, op de wijze bij

wet vast te stellen (dat is: bij het Regeeringsreglement; zie bl. 8 Memorie van Toelichting), tenzij bij de wet de bevoegdheid tot regeling voor bepaalde onderwerpen of bepaalde gevallen aan den Koning is voorbehouden.

Volgens art. 62*bis* kan vernietiging van verordeningen van Suriname, wegens strijd met de Grondwet, de wet of het algemeen belang, niet meer bij Koninklijk besluit, doch alleen bij wet plaats hebben; de Koning zal slechts kunnen schorsen.

Op deze wijze is uitdrukking gegeven aan het beginsel, dat zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien van de inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk moeten worden gelegd in handen van de in het Overzeesch gebied zelf zetelende lichamen en overheden (Memorie van Toelichting, blz. 5).

Daar de term „Opperbestuur” in het nieuwe art. 61 niet meer 's Konings wetgevende bevoegdheid voor Suriname zal dekken, zullen de bevoegdheden, die krachtens dat artikel bepaaldelijk bij de Grondwet of bij de wet aan den Koning kunnen worden voorbehouden, niet tot het gebied der wetgeving kunnen behooren; zij zullen zich moeten bepalen tot bestuursdaden in eigenlijken zin. Elke concrete bestuursbevoegdheid, die de Koning uitoefent met betrekking tot Suriname, zal derhalve moeten berusten op eene aanwijzing bij de Grondwet of bij de wet; een voorbehoud bijvoorbeeld, als in art. 16 van het zoogenaamd Immigratie besluit (Koninklijk besluit van 22 Maart 1872 no. 27), dat de Agent-Generaal en de Sub-Agent voor de immigratie door den Koning worden benoemd en ontslagen, zal zonder eene speciale wet niet gehandhaafd kunnen blijven. Zich Zelfen zal de Koning geene bevoegdheden op dit gebied anders dan bij wet kunnen voorbehouden; de onderstelling van de uitoefening van zoodanige macht in de artt. 35 en 38 van het Regeeringsreglement is onbestaanbaar naast het nieuwe Grondswetsartikel. En evenmin zal de Koning ten aanzien van bestuurshandelingen, die hetzij bijzonderlijk vermeld zijn in het Regeeringsreglement als volledig behorende tot de bevoegdheid van den

Gouverneur, hetzij, hoewel niet genoemd, toch binnen diens competentie vallen, in gelijker voege als thans gebiedend en verbiedend kunnen optreden. Al wat niet expresselijk aan den Koning op bestuursterrein bij Grondwet of wet is toebedeeld, zal den Gouverneur toekomen ingevolge zijne Grondwettelijke opdracht tot uitoefening van het algemeen bestuur in zijn ambtsgebied.

Zal de Gouverneur dus in de uitoefening van zijn bestuur geheel vrij zijn? Een onvoorwaardelijk bevestigend antwoord zou onaannemelijk zijn. Hoe groote vrijheid ook gelaten moge worden, de bestuursmacht van den Gouverneur kan niet anders bestaan dan krachtens 's Konings Opperbestuur, zij emaneert uit dat Opperbestuur, wordt als het ware dààruit overgeheveld. Boven 's Gouverneurs bestuur blijft het Oppergezag des Konings, in Wiens naam hij het hem toevertrouwd bestuur zal voeren, planeeren.

De wet, zegt het Grondwetsartikel, zal de wijze, waarop het algemeen bestuur door den Gouverneur zal worden uitgeoefend, regelen. Die wet zal uiteraard niet mogen te kort doen aan de innerlijke beteekenis van 's Konings Opperbestuur, maar evenmin aan de bedoeling van de Grondwetsherziening. Zij zal den Gouverneur niet te veel, niet te weinig mogen geven. Teveel zou het zijn, indien de bestuursgestie van den Gouverneur onttrokken werd aan 's Konings Oppertoezicht; te weinig, als vastgehouden werd aan het reeds vermeld beginsel van 1865, dat alle macht, den Gouverneur opgedragen, hem alléén gegeven is om daarvan gebruik te maken overeenkomstig de instructiën, die hij van den Koning ontvangt (art. 21 Regeeringsreglement).

Door den Koning benoemd, in Zijnen naam besturend, zal de Gouverneur ongetwijfeld aan den Koning verantwoordelijk blijven voor zijn beleid; hij zal bij de uitoefening van de hem wettelijk toegewezen macht wel degelijk rekening hebben te houden met de algemeene beginselen van beleid, die hij weet of aanvoelt te strooken met den geest van 's Konings Opperleiding; hij "zal" niet bewust daartegen ingaan, zich beroepende op de onaantast-

baarheid van de hem wettelijk verleende bevoegdheid. Gebondenheid blijft, doch het zal niet meer die zijn, welke thans ligt opgesloten in de, bij art. 21 van het Regeeringsreglement bevolen stipte inachtneming van 's Konings bevelen. Dat bevel doet te veel denken aan incidenteele beperkingen in de uitoefening van de bestuursbevoegdheid, te veel aan instructieve voorschriften, waarbij banden zouden worden aangelegd tegen den geest van het nieuwe Grondwetsvoorschrift.

De subtiele verhouding, die bestaan zal tusschen den Koning, bekleed met Opperbestuur in den zin van Oppertoezicht en den Gouverneur, 's Konings lasthebber, doch van rechtswege toegerust met de bevoegdheid tot uitoefening van alle bestuur, dat niet uitdrukkelijk aan den Koning bij de wet is voorbehouden, schijnt moeielijk weer te geven in een stellig omschrijvend wetsvoorschrift. Het komt voor, dat de bedoeling het best benaderd zou worden, wanneer, met intrekking van het bevel in art. 21, aan art. 29 werd toegevoegd de vermelding van 's Gouverneurs verantwoordelijkheid aan den Koning voor zijn doen en laten, thans in dat art. 21 vastgelegd.

Blijkens de Memorie van Toelichting op de Grondwetsherziening (bl. 7) ligt het in de bedoeling, dat de wet, waarbij regeling zal plaats hebben van de wijze waarop de Gouverneur het algemeen bestuur zal uitoefenen, te allen overvloede nadrukkelijk zal constateeren, dat de nieuwe bepaling niet in het minst te kort doet aan de Ministeriële verantwoordelijkheid.

De bevoegdheid des Konings om den Gouverneur te benoemen, die natuurlijk gehandhaafd zal blijven, betreft van zelf de verantwoordelijkheid van den Minister van Koloniën in de persoonskeuze. Maar die verantwoordelijkheid bestrijkt oók de uitoefening van het Opperbestuur (Oppertoezicht) van den Koning en, in aansluiting daaraan, het beleid van den Gouverneur in de uitoefening van zijne bestuursbevoegdheid. Niet voor elke bepaalde bestuursdaad van den Gouverneur zal de Minister zich verantwoordelijk hebben te achten en verantwoordelijk gesteld kunnen worden, wèl voor het aanvaarden van

's Gouverneurs beleid, zooals dat door zijne bestuurshandelingen aan den dag treedt, voor het handhaven van den Gouverneur in zijn ambt.

Het zou zijn tégen den geest van het nieuwe art. 61 der Grondwet, indien méér geconstateerd werd dan dat; het zou daartegen indruischen, wanneer de Minister van Koloniën op grond van zijne verantwoordelijkheid zich gerechtigd oordeelde den Gouverneur in de uitoefening van zijne bestuursbevoegdheid onbelemmerd beperkingen op te leggen. Niet minder dan van den Gouverneur in zijne verhouding tot den Koning, zal van den Minister van Koloniën groote prudentie moeten worden gevorderd in zijne betrekkingen tot den Gouverneur, die ook van zijn kant in zijne verbinding tot den Minister zal moeten streven naar samenwerking, maar het volste recht zal hebben palte staan voor zijne wettelijke bevoegdheid. Bemoeizucht, waartoe de verhoudingen thans zoo licht leiden, zal vermeden moeten worden; het beginsel van het nieuwe Grondwetsartikel is: de teugels te vieren, Suriname te laten besturen *in* Suriname, *door* den Gouverneur.

Het ligt voor de hand, dat overleg tusschen den Minister en den Gouverneur ook over bestuursmaatregelen binnen den kring van 's Gouverneurs stellige bevoegdheid, voortaan even goed als nu zal kunnen plaats hebben. De Minister zal persoonlijke voorkeur of wenschen kenbaar kunnen maken, mits daaraan niet het karakter gegeven worde van bevelen, waarvan bij voorbaat de nakoming als een plicht wordt verwacht.

De Regeering heeft in de Memorie van Toelichting niet aangegeven hoè zij zich gedacht heeft, dat in de wet de Ministeriële verantwoordelijkheid zal worden hoog gehouden. Te dezen opzichte kunnen dus slechts onderstellingen worden gemaakt; zooveel schijnt echter zeker, dat het niet geoorloofd zal zijn daarvoor een vorm te kiezen, die gelegenheid laat om langs een omweg inbreuk te maken op de vrije bevoegdheid, die aan den Gouverneur, zij het onder Oppertoezicht van den Koning, de algemeene contrôle der Kroon, op het hem gelaten bestuursterrein

door de uitdrukkelijke wilsverklaring van den Grondwetgever wordt toevertrouwd.

Zooals hiervoren bij de beschrijving van het geldend recht is aangeteekend, heeft het Regeerinsgereglement het effect van zekere bestuursdaden onderworpen aan de sanctie van den Koning. Ook onder de werking van het nieuw art. 61 der Grondwet zal dat mogelijk blijven. De bepaalde bevoegdheden, die bij de wet aan den Koning kunnen worden voorbehouden, zullen kunnen omvatten het voorbehoud van 's Konings machtiging voor eene, met name genoemde bestuurshandeling van den Gouverneur, 's Konings goedkeuring of bekrachtiging van zekere bestuursdaden.

Daar al wat niet stellig aan den Koning wordt opgedragen van rechtswege bij den Gouverneur zal berusten, behoeven geene bepaalde bevoegdheden van bestuur bij eenige wet aan hem te worden toegekend. Toch is te verwachten, dat ook in het aanstaand Regeeringsreglement — het Reglement op de Staatsinrichting van Suriname, in den nieuwen term — zekere bestuursbevoegdheden zullen worden vermeld, wanneer en in zoover het namelijk noodig geacht wordt de uitoefening van de competentie op zeker stuk instructief te beheerschen, als plicht op te leggen (artt. 33, 106), te binden aan zekere regelen in eenigen wettelijken vorm (art. 36), te begrenzen in geval eene hoogere macht zich de bevoegdheid aantrekt (art. 38), of om eenige bevoegdheid om bijzondere redenen uitdrukkelijk uit te spreken (art. 89, 90). Vooreene bloote verklaring als in art. 31: „De gouverneur benoemt, schorst en ontslaat de bevelhebbers, officieren en onder-officieren der koloniale gewapende magt, hoedanig deze zamengesteld zij” is geene plaats in de wet.

Eene belemmering in zijne vrijheid van uitoefening van bestuursbevoegdheden zal de Gouverneur altijd ontmoeten in de geldelijke hindernissen. Dit punt kan hier echter voorbij gegaan worden, het is hoezeer een effectieve, geene principiële begrenzing van de uitoefening der bevoegdheid.

Principiël is wèl de vrijheid, die het Grondwetsartikel

hem welbewust wil laten; principiëel de beperking, die het zoo matig mogelijk wil doen zijn.

De wetgevende bevoegdheid van den Gouverneur — het vaststellen van koloniale verordeningen en besluiten — zal voortvloeien uit de, in het nieuwe art. 62 der Grondwet beschreven macht tot regeling van de inwendige aangelegenheden van Suriname.

Aan de wet wordt uitdrukkelijk het onbeperkt recht voorbehouden om alles te regelen, zoodra ten aanzien van eenig Surinaamsch belang behoefte aan regeling bij wet blijkt te bestaan. In dit opzicht zal er niet de minste verandering komen in de bestaande begrenzing van 's Gouverneurs bevoegdheid. Het muntwezen en de comptabiliteit, hoewel niet meer expresselijk genoemd, zullen evenals nu bij de wet kunnen worden geregeld; ten aanzien van het invoeren van belastingen, het toestaan van geldleeningen en de regeling van domaniale rechten zal de wet dezelfde plaats kunnen blijven innemen als haar thans in het Regeeringsreglement is gegeven.

Aan den Koning kan, bij de wet, de bevoegdheid tot regeling worden voorbehouden, ten opzichte van bepaalde onderwerpen of van bepaalde gevallen.

Hier treedt dus een groot verschil met de bestaande orde van zaken in het licht. Alleen *bepaalde* onderwerpen kunnen tot de wetgevende bevoegdheid des Konings, dat is: tot regeling bij algemeenen maatregel van bestuur, worden gebracht, alleen in *bepaalde* gevallen kan de Koning aldus regelen; en dan nog niet anders dan krachtens aanwijzing bij de wet. Niet langer dus die schier onbeperkte bevoegdheid om het terrein der wetgeving van den wetgever in de Kolonie te betreden, diens gebied te verkleinen naar welgevallen.

Daar, waar de algemeene maatregel van bestuur zich zal doen gelden, zal ook voortaan de wetgever in de Kolonie zich van regeling moeten onthouden; de reeds vastgestelde Koloniale verordening zal ook in de toekomst moeten plaats maken voor den algemeenen maatregel van bestuur, die hetzelfde onderwerp regelt (artt. 47, 48). Maar een algemeen voorschrift als in art. 48 van het Re-

geeringsreglement, dat bij algemeenen maatregel voorzien kan worden in alle onderwerpen, vatbaar voor regeling bij koloniale verordening, wordt in de nieuwe rechtsorde onhoudbaar.

Evenals bij de voorbereiding van het Reglement van 1865 is nu weder de vraag te berde gebracht of er in het systeem van de koloniale autonomie wel plaats zou zijn voor regelingen bij algemeenen maatregel van bestuur. De Regeering heeft haar standpunt uiteengezet in de Memorie van Antwoord (bl. 10) en daaruit blijkt, dat zij het behoud van dien wets-vorm noodzakelijk geacht heeft om drie redenen:

1°. om te voorzien in het geval, dat eene voor de Kolonie uitgevaardigde wet de nadere uitwerking van hare voorschriften aan de Kroon opdraagt;

2°. om eene door het algemeen belang dringende regeling te kunnen tot stand brengen, wanneer de Gouverneur niet tot overeenstemming kan komen met de Koloniale Staten;

3°. om eene voorziening te kunnen treffen, waarvoor eene technische voorlichting noodig is, die enkel of beter in Nederland kan worden verkregen.

Of er buiten deze gevallen behoefte bestaat aan regeling bij algemeenen maatregel van bestuur van onderwerpen van inwendig koloniaal belang, is eene zaak — zooals de Regeering heeft doen uitkomen — die de Nederlandsche wetgever bij elke bijzondere gelegenheid afzonderlijk zal hebben te beslissen. Het gaat hier om de aanwijzing van de „bepaalde gevallen”, — zonder vermelding van de onderwerpen, — waarin krachtens het Grondwets-artikel de wet regelingsbevoegdheid aan den Koning zal toekennen en vooral uit utiliteits-overwegingen heeft de Regeering haar voorstel gedaan; het inroepen van eene beslissing bij de wet in elk geval afzonderlijk zou, in het bijzonder in omstandigheden als onder 2°. voorzien, te omslachtig en tijdroovend zijn.

Hierbij kan aangeteekend worden, dat zulke omstandigheden zich in Suriname zelden hebben voorgedaan.¹⁾

¹⁾ Uit het tijdperk 1913—1920 kunnen slechts twee gevallen genoemd worden: de faillissementsregeling en de regeling van het toezicht op de huizen van verkoop met recht van wederinkoop. In de zaak van het

Het zal de aandacht trekken dat in de opsomming gemist wordt het geval, dat wèl overeenstemming bestaat tusschen den Gouverneur en de Koloniale Staten, doch dat de Koning bezwaar heeft tegen de vastgestelde regeling. Daaruit volgt, dat in die omstandigheden de beslissing zal moeten vallen bij de wet. Dat wil dus zeggen: dat, indien ingevolge art. 62*bis* der Grondwet vernietiging van de betreffende koloniale verordening plaats heeft, eventueele vervanging door eene andere regeling slechts zal kunnen geschieden bij de wet of krachtens eene daarbij aan den Koning speciaal verleende bevoegdheid om in het onderwerp te voorzien bij algemeenen maatregel van bestuur.

Tengevolge van de overdracht van het vernietigingsrecht van de Kroon op de wet, zullen het tweede lid van art. 49 van het Regeeringsreglement, art. 50 en art. 51 in overeenstemming gebracht moeten worden met dien nieuwen toestand en zal aansluiting verkregen moeten worden bij 's Konings bevoegdheid tot schorsing van eene koloniale verordening, Hem voorbehouden in het slotlid van art. 62*a* der Grondwet.

Het is duidelijk, dat deze bevoegdheid ten doel heeft den Koning in de gelegenheid te stellen om te overwegen of eene koloniale verordening voor vernietiging door de wetgevende macht moet worden voorgedragen.

De wijze, waarop die bevoegdheid zal worden toegepast, zal bij de wet worden geregeld. Het is een open vraag of de Gouverneur de afkondiging van eene door hem vastgestelde verordening — dus de verbindbaarheid — zal moeten opschorten in afwachting van eene mededeeling of de vernietiging al dan niet aan de orde gesteld zal worden, of althans: of de Koning het voornemen heeft de verordening te schorsen, zooals hij thans — het moge herinnerd worden — bericht moet afwachten of de Koning gebruik zal maken van Zijn tegenwoordig vernietigingsrecht. In het begrip „schorsen” ligt naar het voorkomt

octrooi der Surinaamsche Bank was het overleg tusschen Gouverneur en Koloniale Staten nog niet afgeloopen, toen het octrooi bij Koninklijk besluit verleend werd.

opgesloten, dat het object verbindbaar is geworden en hieruit zou volgen, dat de Gouverneur voortaan dadelijk zal kunnen overgaan tot de afkondiging van elke, door hem vastgestelde koloniale verordening. Het instituut der zoogenaamde „vervroegde” afkondiging, — dat is: de bevoegdheid van den Gouverneur om, indien naar zijn oordeel en dat van de meerderheid van den Raad van Bestuur spoed vereischt wordt, eene koloniale verordening in te voeren, vóórdat het hooger bedoeld bericht hem bereikt heeft (art. 50, 2de lid), — zal dus kunnen vervallen.

Evenals bij de bespreking van 's Gouverneurs bestuursbevoegdheden is geschied, moet ook hier, ten aanzien van de uitoefening van wetgevende bevoegdheid de vraag gesteld worden of hij geheel vrij zal zijn. Vrij, behoudens natuurlijk de inachtneming van de grenzen der wet en die der bevoegdheid des Konings, bepaaldelijk bij de wet opgedragen, waardoor 's Gouverneurs eigen gebied wordt beperkt, en behoudens de reeds geldende eischen van eenstemmigheid met de Koloniale Staten, die uiteraard gehandhaafd moeten blijven.

Het antwoord op die vraag loopt evenwijdig aan dat op het vraagstuk van 's Gouverneurs vrijheid op bestuursterrein. Hoewel, in tegenstelling met art. 61, in het nieuw art. 62 der Grondwet niet is uitgedrukt, dat de regeling van de inwendige koloniale aangelegenheden door de plaatselijke *centrale* organen (want alleen de wetgeving van dezen is bedoeld) zal geschieden in naam des Konings, is het ondenkbaar dat de wetgevende bevoegdheid in Suriname anders dan in naam des Konings uitgeoefend zou kunnen worden. Het blijft in wezen eene overgedragen, overgelaten bevoegdheid van het Gezag van den Staat en de Gouverneur, eene verordening vaststellende, kan dat alleen doen uit hoofde van zijne waardigheid als algemeen lasthebber des Konings. Ook hierin — in zijne voorstellen van wetgevenden aard, die hij bij de Koloniale Staten voorbrengt, in zijne houding tegenover de wijzigingen, die de Staten krachtens hun recht van amendement in de ontwerpen mochten aanbrengen, zijne

houding tegenover voorstellen waartoe de Staten het initiatief mochten nemen, — zal hij te rade moeten gaan met dezelfde overwegingen als die hem bij de uitvoering van bestuursbevoegdheden behooren te leiden. En ook hierin zal hij aan den Koning verantwoording schuldig zijn. Maar, in overeenstemming met den geest der Grondwetsherziening, zal de Gouverneur ook in zijne werkzaamheid van regeling met de Koloniale Staten zooveel mogelijk moeten worden vrijgelaten. Tedezen aanzien duseveneens: prudentie van zijn kant en prudentie van de zijde van den Minister van Koloniën. Zeer zeker zal het in strijd geacht moeten worden met de strekking van de Grondswetwijziging als de Minister, terwijl Gouverneur en Staten nog in overleg zijn over zekere regeling zijnerzijds tusschen beiden treedt en de behandeling stuit of het onderwerp overneemt ter regeling bij algemeenen maatregel van bestuur, zooals is voorgekomen, meer dan eens. Het zou daarmee niet strooken den Gouverneur door instructiën te belemmeren in dit deel van zijne taak. Alweder derhalve de teugels vieren, Suriname zich zelf laten voorzien van regelingen van de eigen zaken, *in Suriname, door den Gouverneur in samenwerking met de Koloniale Staten.*

De autonomie, reeds in 1865 aan Suriname toegekend, zal onder de werking der nieuwe Grondwetsartikelen, een hechter, zuiverder vorm verkrijgen, dan waarin het geldend Regeeringsreglement haar heeft gebracht. In verband met de waarborgen, waarmede die artikelen haar omgeven, zullen wel zeer ernstige redenen aanwezig moeten zijn vóórdat in de autonome bevoegdheden wordt ingegrepen. Preventief ingrijpen is uitermate verzwakt en repressief zal, door vernietiging van koloniale verordeningen slechts bij wet toe te laten, zeker uiterst zelden tot te-niet-doen worden overgegaan, althans niet dan uit bijzonder sterke overwegingen. Beperkingen in den zin van aanduiding van zekere leidende beginselen, als waarvan hooger de rede was (artt. 8, 117, 118, 145, 150, 160, 162 van het Regeeringsreglement,) blijven intusschen ook onder het nieuwe régime volkomen geoorloofd.

Met betrekking tot de financiële autonomie brengt de wijziging der Grondwet geene verandering in het huidig stelsel, nòch theoretisch, nòch practisch. Intusschen zal, zoolang Suriname geldelijk afhankelijk blijft van Nederland, de door de Grondwetsherziening gezuiverde autonomie, niet geheel tot haar recht kunnen komen.

Wat aangaat de besluiten van den Gouverneur, houdende maatregelen van bestuur, genomen na overleg met den Raad van Bestuur, rijst de vraag aan welke hogere contrôle deze beschikkingen voortaan onderworpen zullen zijn. Zij berusten op de, aan den Gouverneur opgedragen uitvoerende macht; zij behooren tot de in de kolonie geldige wettelijke maatregelen (artt. 29, en 3—3°. van het Regeeringsreglement), doch zijn geen „verordeningen” in den zin der wet (art. 3—2°). De wetgever zou de besluiten er wel onder kunnen brengen, in welk geval de regelen der Grondwet ten aanzien van verordeningen ook daarop toepasselijk zouden zijn en het tweede lid van art. 57 — het bevel tot intrekking of wijziging op 's Konings last — zou moeten vervallen.

Uit hetgeen op bl. 5 der Memorie van Toelichting is aangeteekend ter aanduiding van de richting der hervormingen, waartoe de nieuwe voorschriften der Grondwet den weg effenen, moet echter worden afgeleid, dat onder de daarin bedoelde „verordeningen” alleen dezulke verstaan moeten worden, die tot stand komen met medewerking van „vertegenwoordigende” lichamen. De Raad van Bestuur nu is niet vertegenwoordigend; de besluiten van den Gouverneur, den Raad van Bestuur gehoord, behooren er dus, naar den geest dier voorschriften, niet bij. Toch schijnt het niet noodzakelijk de verplichting tot intrekking of wijziging van dergelijke uitvoeringsvoorschriften op 's Konings last te behouden, en meer in de lijn te liggen van de strekking der nieuwe voorzieningen 's Gouverneurs bevoegdheid op dit punt alleen te doen beheerschen door de algemeene contrôle, waaraan zijne bestuursgestie onderworpen zal zijn.

De Koloniale Staten zullen op grond van het nieuw

artikel 62 in den vervolge, op de wijze bij wet te bepalen en behoudens de daarbij te bepalen uitzonderingen, in de gelegenheid gesteld worden van hun gevoelen te doen blijken in geval regeling bij de wet van eenig de Kolonie betreffende onderwerp wordt voorgenomen. In verband hiermede zal het Regeeringsreglement moeten worden aangevuld. Het ligt in de rede, dat de raadpleging van het College zal plaats hebben door tusschenkomst van den Gouverneur en dat ook hij zijne zienswijze zal kunnen mededeelen.

In hare Memorie van Toelichting betreffende de Grondwetsherziening heeft de Regeering doen opmerken (bl. 7/8), dat ten aanzien van onderwerpen, die niet uitsluitend betrekking hebben op de inwendige koloniale aangelegenheden, de algemeene bevoegdheid des Konings tot het vaststellen van algemeene maatregelen van bestuur, gegrond in art. 56 der Grondwet, onaangetast blijft. Aan deze Koninklijke besluiten behoeft echter in het verband van de voorafgaande beschouwingen geene aandacht gewijd te worden. Zij zijn, evenals de wetten, bedoeld in art. 122 der Grondwet, niet in het bijzonder voor Suriname bestemd, wèl daar verbindend.

Zooals bekend zal zijn, werd herhaaldelijk, ook door opvolgende Gouverneurs, aangedrongen op uitbreiding van het Kiesrecht voor de Koloniale Staten. Tot dusver hadden die pogingen geen succes. Nu echter blijkens bl. 5 der Memorie van Toelichting de Regeering zich op het standpunt gesteld heeft, dat aan de bevolking een zoo groot mogelijke invloed op de samenstelling van het vertegenwoordigend lichaam moet worden toegekend, mag verwacht worden, dat de desbetreffende aanbevelingen eindelijk verwezenlijkt zullen worden.

Ten slotte zij aangeteekend, dat de verplichting tot indiening van het jaarlijksch koloniaal verslag, voorgescreven in art. 61 der Grondwet, is gehandhaafd in het nieuwe art. 62.