Present exemplaar V/d Depot v. Leermiddelen Prijs f 3.50.

Kon. Bat. Gen.
XXVII
1768

AKEN VAN HET STAATSRECHT VAN AND EN NEDERLANDSCH-INDIË

DOOR

Mr. J. VISSER

TWEEDE DEELTJE
HET REGEERINGSREGLEMENT

Tweede herziene en vermeerderde druk.

LANDSDRUKKERIJ — WELTEVREDEN — 1925.

Pp. 266-360

XXVII 1768

HOOFDZAKEN VAN HET STAATSRECHT VAN NEDERLAND EN NEDERLANDSCH-INDIË

VOOR ONDERWIJS EN ZELFSTUDIE

DOOR

Mr. J. VISSER

Leeraar in de Rechtswetenschap en aanverwante vakken bij de Opleidingsschool voor Inlandsche Ambtenaren te Probolinggo.

TWEEDE DEELTJE
HET REGEERINGSREGLEMENT

Tweede herziene en vermeerderde druk.

K.B.G. BAT. GENOOTSCHAP VAN K. en W.

LANDSDRUKKERIJ — WELTEVREDEN — 1925.

PERPUSTAKAAN NASIONAL RI.
Tanggal : 13 Mei 2013
No. Induk : 49169/PN-MUSEUM/13
BIB - ID :
Beli / Hadiah : Ex. Museum

VOORWOORD VOOR DEN TWEEDEN DRUK.

Hoewel eerst mijne bedoeling was geweest, dit tweede deeltje alleen bij te werken en enkele storende fouten en onnauwkeurigheden te verbeteren, bleek mij toch bij de bewerking, dat ook verschillende onderdeelen hiervan een totale herziening behoefden. Ik hoop, dat het boekje daardoor in bruikbaarheid is toegenomen.

Aangezien de gebruikelijke Wetbundels thans alleen de nieuwe redactie van artikel 109 R.R. opnemen en de oude redactie ook bij de studie van dit werkje nog geraadpleegd moet worden, is deze thans ook als bijlage opgenomen.

Een dankbaar gebruik heb ik gemaakt van de IVde uitgave van het bekende werk van Prof. Mr. Ph. Kleintjes „Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië".

Probolinggo, Januari 1925.

J. VISSER.

VERBETERING.

In het eerste deeltje moet op blz. 58: regel 9 van boven de zin, beginnende met „De voorzitter" aldus gelezen worden:

Gaat een lid niettemin door met beleedigingen, ordeverstoring of afwijking, dan kan de voorzitter aan de Kamer voorstellen, om den spreker het woord te ontnemen; in dezelfde, enz.

Op blz.

Op blz.

Op blz.

Op blz.

Op blz.

VERBETERINGEN

Op blz. 20 na regel 17 v. b. invoegen:

Bij Sb. 1924—557 is met ingang van 1 Maart 1925 Sb. 1917—129 voor geheel N.-I. van toepassing verklaard.

Op blz. 22 na regel 4 v. b. invoegen:

Bij Sb. 1924—556 zijn met ingang van 1 Maart 1925 Sb. 1855—79 en de verordeningen, waarbij deze regeling in verschillende buitengewesten toepasselijk werd verklaard, ingetrokken en vervangen door eene daarmee in hoofdzaak overeenkomende regeling, geldende voor geheel N.-I.

Op blz. 22 regel 10—16 v. b. „Het blijft ..... ontstaan adatrecht". vervalt en wordt vervangen door:

Ingevolge bovengenoemd Sb. 1924—557 is met ingang van 1 Maart 1925 Sb. 1917—129 toepasselijk geworden op de Chineezen in geheel N.-I., terwijl voor de overige V. O. gelden de voor Sb. 1855—79 in de plaats getreden „Bepalingen betreffende het Burgerlijk en Handelsrecht der V. O. andere dan Chineezen". (Sb. 1924—556).

Op blz. 35 regel 18 v. o. tusschen „de" en „ordonnantie" invoegen:

„thans vervallen"

Op blz. 130 onder regel 19 v. o. invoegen:

bij Sb. 1924—564 voor het rechtstreeks bestuurd gebied der afdeeling Ternate.

INHOUD.

INLEIDING. **Moederland en Koloniën** ..... blz. 1— 5

Koloniën en Bezittingen ..... „ 1
Definitie ..... „ 1
Ontstaan van koloniën ..... „ 1
Soorten van koloniën ..... „ 2
Verhouding van Nederland tot zijn koloniën „ 2
Nederlandsch-Indië ..... „ 3
Grondgebied ..... „ 3
Regeeringsreglement ..... „ 4

HOOFDSTUK I. **De bewoners van Nederlandsch-Indië. Verschil van Recht en Rechtsbron voor de afzonderlijke groepen, waarin de bevolking** verdeeld wordt ..... „ 6— 22

Bewoners van N. I. Verdeeling naar den min of meer vasten band tot den staat of N. I. ..... „ 6
Gevolgen der verdeeling ..... „ 6
Wettelijke regeling ..... „ 7
Indeeling der bevolking naar den trap van ontwikkeling ..... „ 8
Oude redactie van art. 109 R. R. ..... „ 10
Nieuwe regeling na 1 Jan. 1920 ..... „ 12
Art. 109 R. R. (nieuw) ..... „ 12
Christen-Inlanders en Christen-Vreemde Oosterlingen ..... „ 13
Uitwijzing van landaard ..... „ 14
Sb. 1907-205 ..... „ 14
Nieuwe alinea 5 van art. 109 ..... „ 14
Art. 75. ..... „ 15
Recht voor Europeanen ..... „ 17
Concordantiebeginsel ..... „ 17
Recht voor Inlanders ..... „ 18
Recht voor de Vreemde Oosterlingen ..... „ 20

Toepassing van Europeesch recht op Inlanders en Vreemde Oosterlingen ..... blz. 20
Voorbeelden ..... „ 21
Verschil tusschen het recht voor de Europeanen en dat voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen ..... „ 22
Gouvernements en inheemsche rechtspraak ... „ 22

HOOFDSTUK II. **Van de samenstelling van de Regeering van Nederlandsch-Indië** ..... „ 23— 29

Opperbestuur en Bestuur ..... „ 23
Instructie ..... „ 23
Benoeming en ontslag ..... „ 23
Eischen van benoembaarheid ..... „ 24
Luitenant-Gouvernour-Generaal ..... „ 24
Raad van N. I. ..... „ 24
Verbodsbepalingen, eed ..... „ 25
Aanvulling der vacatures in den R. v. N. I. „ 26
Vervanging van den G. G. De groote vergadering ..... „ 26
Algemeene Secretarie ..... „ 28
Werkzaamheden der Algemeene Secretarie ... „ 28

HOOFDSTUK III. **Bevoegdheden en verplichtingen van de Regeering van N. I.** ..... „ 30— 56

A. Uitoefening der Wetgevende Macht.
Koloniale wetgevers en hunne producten ... „ 30
Bevoegdheid van:
a. Rijkswetgever ..... „ 31
b. Kroon ..... „ 31
c. Kroon in samenwerking met G. G. ..... „ 32
d. den G. G. ..... „ 33
Gewone wetgevende bevoegdheid ..... „ 33
Overeenstemming met den R. v. N. I. ..... „ 33
Kunstmatige overeenstemming met den Raad. „ 34
Initiatief van den Raad van N. I. ..... „ 35
Buitengewone wetgevende bevoegdheid van den G. G. ..... „ 35
a. in dringende omstandigheden ..... „ 35
b. in tijd van oorlog en opstand ..... „ 36
Staat van oorlog en beleg ..... „ 36

B. Uitvoerende Macht.
*) Uitvoering van algemeene verordeningen ... blz. 37
Afkondiging ... „ 37
Verantwoordelijkheid van den G. G. ... „ 38
Strafrechtelijke verantwoordelijkheid ... „ 39
Competentie van den rechter t.a.v. G. G. en R. v. N. I. ... „ 39
Raad van N. I. en Volksraad t. a. v. uitvoering ... „ 40
Overeenstemming met den Raad van N. I. „ 41
De G. G. als hoofd der Uitvoerende macht ... „ 41
Opperbevel van land- en zeemacht ... „ 42
Benoeming, ontslag, pensioneering van burgerlijke ambtenaren ... „ 43
Bezoldiging ... „ 43
Oorlogsverklaring. Sluiten van tractaten ... „ 44
Gratie, dispensatie, amnestie, abolitie ... „ 44
Politieke rechten van den G. G. ... „ 45
Zeebrieven en Jaarpassen ... „ 46
Bescherming der Inlandsche bevolking. Recht van vrije klacht ... „ 47
Heerendiensten ... „ 47
Hoofdgeld ... „ 49
Belastingen ... „ 49
Landrente ... „ 49
Boschwezen ... „ 51
Agrarische aangelegenheden ... „ 51
Particuliere landerijen ... „ 51
Landsdomein ... „ 53
Proclamatie van 1866 ... „ 53
Agrarische wet ... „ 53
Conversie. Opstal. Ontginning ... „ 56

HOOFDSTUK IV. **De Volksraad** ... " 57— 70

Geschiedenis ... „ 57
Politieke partijen in N.-I. ... „ 58
Samenstelling ... „ 60
Verkiezing ... „ 61
Stemkantoor ... „ 62
Stemming ... „ 62
Opening der pakken stembrieven ... „ 63
Kiesquotiënt ... „ 63
Bepaling der verkozenen ... „ 63

Geloofsbrief ..... blz. 64
Benoemde leden ..... „ 64
Onderzoek der geloofsbrieven in den Volksraad ..... „ 65
Vereischten voor het lidmaatschap van den Volksraad ..... „ 65
Einde van het lidmaatschap ..... „ 66
Voorzitter en plv. Voorzitter ..... „ 66
Secretaris ..... „ 66
Vergaderingen ..... „ 66
Taal ..... „ 67
Niet gerechtelijke vervolgbaarheid ..... „ 67
Reglement van orde ..... „ 68
Werkzaamheden van den Volksraad. Begrooting ..... „ 68
Verleening van credieten ..... „ 68
Spoedvergaderingen ..... „ 68
Slot der rekening ..... „ 69
Aangaan van geldleeningen ..... „ 69
Militaire lasten ..... „ 69
Voordrachten, adressen ..... „ 69
Publicaties ..... „ 70

HOOFDSTUK V. **Algemeen Bestuur en Financiën.** .. 71— 84

Departementen. Directeuren ..... „ 71
Raad van departementshoofden ..... „ 72
Samenstelling van een departement ..... „ 73
Het Financiewezen van N.-I. ..... „ 73
De Indische Comptabiliteitswet ..... „ 73
Begrooting ..... „ 74
Indeeling van de hoofdstukken der uitgaven. „ 75
Indeeling der hoofdstukken betreffende de middelen ..... „ 76
Algemeene Rekenkamer ..... „ 78
Samenstelling ..... „ 78
Waarborgen van onafhankelijkheid ..... „ 78
Verbodsbepalingen ..... „ 78
Werkwijze ..... „ 78
Voor- en nadeelen van preventief en repressief stelsel ..... „ 78
Verdeeling in 2 tafels ..... „ 79
Contrôle ..... „ 79
Af- en overschrijvingen ..... „ 80
Suppletoire begrootingswet ..... „ 80

Beheer over de geldmiddelen ..... blz. 81
Uitgave, betaling ..... „ 82
Rekening en verantwoording der comptabelen ..... „ 82
Executoriale kracht van besluiten der Rekenkamer ..... „ 83
Verslagen der Rekenkamer ..... „ 83
Jaarlijksche rekening ..... „ 84

HOOFDSTUK VI. **Gewestelijk en Plaatselijk bestuur** ..... „ 85—96

Bestuur ter plaatse ..... „ 85
Hoofdbeginsel ..... „ 85
Binnenlandsch bestuur ..... „ 85
Residenten ..... „ 86
Ass.-Residenten ..... „ 87
Controleurs ..... „ 87
Adspirant-Controleurs ..... „ 88
Gewestelijk secretaris ..... „ 88
Inlandsch bestuur ..... „ 88
Regenten ..... „ 88
Werkkring, instructie ..... „ 89
Patih ..... „ 91
Districtshoofd ..... „ 91
Onderdistrictshoofd ..... „ 92
Lagere ambtenaren en beambten ..... „ 92
Bestuur over Vreemde Oosterlingen ..... „ 92
Aard van het bestuur ..... „ 93
Bestuursreorganisatie ..... „ 93

HOOFDSTUK VII. **Decentralisatie** ..... „ 97—116

Centralisatie. Decentralisatie ..... „ 97
A. Inlandsche decentralisatie . „ 97
Vrije of perdikan desa's ..... „ 98
Inlandsche Gemeenteordonnantie ..... „ 99
Verkiezing der desahoofden ..... „ 102
Reglement verkiezing desahoofden ..... „ 102
Verkiesbaarheid. Stemming. Verkiezingsbewijs ..... „ 103
Ontslag en schorsing van een desa-hoofd . „ 105
Splitsing en samenvoeging van desa's ..... „ 105
Regeling ..... „ 105
B. Algemeene decentralisatie . „ 106
Decentralisatie-wet ..... „ 106

Financiecle decentralisatie ..... blz. 107
Decentralisatiebesluit. Locale raden-ordonnantie ..... „ 108
Decentralisatie bureau ..... „ 108
Samenstelling en werkzaamheden der locale raden ..... „ 109
A. Samenstelling.
Kiesordonnantie. Kiesvoorschriften ..... „ 109
Passief kiesrecht ..... „ 109
Voorzitter, secretaris ..... „ 110
Openbaarheid ..... „ 110
Quorum, stemmingen ..... „ 110
Niet-vervolgbaarheid ..... „ 110
Genoodigden ..... „ 111
Reglement van orde ..... „ 111
B. Werkzaamheden ..... „ 111
Wetgeving ..... „ 111
Straffen ..... „ 113
Verhouding der verschillende wetgevers ..... „ 113
Initiatief ..... „ 114
Amendement ..... „ 114
Hooger toezicht ..... „ 114
Preventief toezicht ..... „ 114
Repressief toezicht ..... „ 115
Afkondiging. Verbindbaarheid ..... „ 115
Verhouding van localen raad tot desa ..... „ 115
Toekomstige wijzigingen ..... „ 116

HOOFDSTUK VIII. **Rechten en verplichtingen van de bewoners van N.-I.** „ 117—136

Inleiding ..... „ 117
Bescherming van persoon en goederen ..... „ 117
Onwettige inhechtenisneming ..... „ 117
Vervolging en veroordeeling tot straf ..... „ 117
Uitlevering ..... „ 118
Slavernij en Pandelingschap ..... „ 119
Bescherming van goederen ..... „ 120
Onteigening ten algemeenen nutte ..... „ 120
Onteigeningsordonnantie ..... „ 120
Algemeene bepalingen ..... „ 121
Onteigening in gewone gevallen ..... „ 121
Noodonteigening ..... „ 122
Bestrijding der opdrijving van prijzen ..... „ 122
Tijdelijke onteigening ..... „ 123

Onteigening in het belang der Volkshuisvesting ..... blz. 124
Terugbrenging van particuliere landerijen tot het landsdomein ..... „ 124
Onschendbaarheid van woning ..... „ 125
Huiszoeking ter ontdekking van fiscale overtredingen ..... „ 125
Toepasselijkverklaring van Sb. 1865—84 op andere gevallen ..... „ 126
Toezicht op de drukpers ..... „ 127
Drukpersreglement ..... „ 127
Recht van vereeniging en vergadering ..... „ 128
Regeling der rechtspersoonlijkheid ..... „ 130
Toezicht op vereenigingen ..... „ 131
Bescherming van het brievengeheim ..... „ 131
Aanhouding en in beslagname van brieven ... „ 132
Recht van petitie en vrije klacht ..... „ 133
Toelating en vestiging in N. I. ..... „ 134
Ontscheping ..... „ 134
Toelatingskaart ..... „ 135
Vergunning tot vestiging ..... „ 136
HOOFDSTUK IX. **Godsdienst, Onderwijs, Handel en Scheepvaart** ..... „ 137—142
Godsdienst ..... „ 137
Toezicht bij sluiting en ontbinding van huwelijken ..... „ 138
Toezicht op het Moh. godsdienstonderwijs ... „ 138
Pelgrimstochten naar Mekka ..... „ 139
Bemoeiing van de regeering met den Christelijken godsdienst ..... „ 140
Onderwijs ..... „ 140
Handel en scheepvaart. Tarieven van in- en uitvoerrechten ..... „ 141
Havens ..... „ 141
HOOFDSTUK X. **Waterschappen. Overgangsbepalingen** ..... „ 143
Waterschappen ..... „ 143
Overgangsbepalingen ..... „ 143
BIJLAGE I. **Oude redactie van artikel 109 en tegenwoordige redactie van de artikelen 109 en 75 R. R.** ..... „ 145—149

LIJST

van in het Tweede Deeltje gebruikte afkortingen.

al.	beteekent	alinea.
A. B.	„	Algemeene bepalingen van Wetgeving.
a. en art.	„	artikel.
artt.	„	artikelen.
B. B.	„	Binnenlandsch Bestuur.
Bb.	„	Bijblad op het Staatsblad van N.-I.
Bel.	„	belasting.
bv.	„	bij voorbeeld.
B. Rv.	„	Reglement op de burgerlijke rechtsvordering.
B. W. en Ind. B. W.	„	Burgerlijk Wetboek voor Nederlandsch-Indië.
C. W.	„	Comptabiliteitswet.
d. i.	„	dat is.
d. w. z.	„	dat wil zeggen.
d. z.	„	dat zijn.
enz.	„	en zoo voort.
Eur.		Europeesch.
G. G.	„	Gouverneur-Generaal.
Gouv. besl.	„	Gouvernementsbesluit.
G. W.	„	Grondwet.
H. v. G. B.	„	Hoofd van Gewestelijk Bestuur.
H. v. P. B.	„	Hoofd van Plaatselijk Bestuur.
H. G. H.	„	Hoog Gerechtshof.
Inl.	„	Inlandsch.
I. R.	„	Inlandsch reglement.
Instr.	„	Instructie.
Inv. Swb.	„	Invoeringsverordening Strafwetboek.

jo.	beteekent	juncto (gelezen te zamen met een ander voorschrift).
jis	„	junctis (gelezen te zamen met meerdere andere voorschriften).
K. B. en Kon. Besl.	„	Koninklijk besluit.
Luit. G. G.	„	Luitenant - Gouverneur - Generaal.
L. R. O.	„	Locale Raden Ordonnantie.
m. a. w.	„	met andere woorden
Moh.	„	Mohamedaansch.
Ned.	„	Nederlandsch.
N. I.	„	Nederlandsch-Indië of Nederlandsch-Indisch.
nl.	„	namelijk.
O. M.	„	Openbaar Ministerie.
R. O.	„	Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der Justitie in Nederlandsch-Indië.
R. R.	„	Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië.
R. v. N. I.	„	Raad van Nederlandsch-Indië.
Sb. of Stbl.	„	Staatsblad van Nederlandsch-Indië.
Sbb.	„	Staatsbladen.
Sv.	„	Reglement op de Strafvordering.
Swb.	„	Wetboek van strafrecht voor Nederlandsch-Indië.
t. a. v.	„	ten aanzien van.
uitgez.	„	uitgezonderd.
verg.	„	vergelijk.
V. O.	„	Vreemde Oosterlingen.
V. R.	„	Volksraad.
v. v.	„	en volgende.
zg.	„	zoogenaamd.

INLEIDING.

MOEDERLAND EN KOLONIËN.

Koloniën en Bezittingen.

Nederland behoort tot de zoogenaamde koloniale mogendheden, d.z. staten, die behalve uit een moederland ook nog bestaan uit koloniën. Voor de laatste wijziging van 1922 duidde de G. W. deze laatste aan met de benaming „**koloniën en bezittingen in vreemde werelddeelen**", welke uitdrukking echter thans overal uit de G. W. is weggelaten. Wel wordt ze nog gebruikt in art. 1 van het R.R. Ze is ontleend aan de eerste Staatsregeling der Bataafsche Republiek van 1798. Met het woord **koloniën** bedoelde de wetgever de zoogenaamde volksplantingen, die de Republiek vooral in Amerika bezat, zooals Suriname. Het waren streken, waar zich Nederlandsche kolonisten blijvend hadden gevestigd, zich vermengende met de inheemsche bevolking. Met het woord **bezittingen** werd bedoeld het zoogenaamde Oost-Indië, dat successievelijk door verovering en overeenkomsten met Inlandsche vorsten eigendom was geworden van de Vereenigde Oost-Indische Compagnie en bij hare opheffing in 1799 overgegaan op den Staat. In tegenstelling met de eigenlijke koloniën had zich hier alleen voor handel en cultures, slechts een betrekkelijk gering aantal Nederlanders tijdelijk gevestigd, die als overheerschers der inheemsche bevolking optraden en zich minder met haar vermengd hadden.

In ons hedendaagsch Staatsrecht bestaat echter geen onderscheid meer in de verhouding van Oost- en West-Indië tot Nederland, waarom wij dan ook in het vervolg alleen den naam **koloniën** zullen gebruiken.

Definitie.

Wij bedoelen daar dan mee alle onderdeelen van eenen staat, die min of meer verwijderd liggen van het moederland en door eene eigen regeering worden bestuurd, welke echter ondergeschikt is aan die van den geheelen staat.

Ontstaan van koloniën.

Verschillende **oorzaken** hebben geleid tot het **ontstaan van koloniën**. Soms bracht **overbevolking** in het moederland de meest energieke inwoners ertoe, zich op andere deelen van den aardbodem blijvend te vestigen, waar zij in handelsbetrekkingen bleven tot hun geboorteland. Of wel een levendige **handelsgeest**, gepaard met **overvloed van kapitaal**, veroorzaakte, dat zeevarende volken zich begaven naar verafgelegen welvarende streken om door

ruilhandel de producten ervan te verkrijgen, welke zij dan met groote winst in andere landen verkochten. Om te maken, dat deze afvoer van producten zoo snel mogelijk kon plaats hebben, waren kantoren en stapelplaatsen van producten noodig. De noodzakelijke verdediging dezer vestigingen tegen vreemde mededingers en inheemsche vijanden, benevens de zucht om zich den alleenhandel op die streken te verzekeren, leidde tot steeds toenemende veroveringen van grondgebied en handelsovereenkomsten met de inheemsche vorsten. De geschiedenis der Oost-Indische Compagnie is hiervan een doorloopend voorbeeld.

De behoefte aan **tusschenstations** voor den handel, waar de schepen proviand en drinkwater en later ook steenkolen konden innemen, leidde verder tot het inbezitnemen van vaste punten door de koloniseerende volken (Kaapland).

Nederlandsch-Indië.

Eindelijk danken sommige koloniën haar ontstaan aan de **deportatie van misdadigers** naar die veelal eerst onbewoonde landen, welke door den arbeid dier bannelingen dikwijls tot welvarende streken zijn geworden (Australië).

Soorten van koloniën. Deze verschillende wijzen van ontstaan en de verschillen, die het gevolg zijn van klimaat, ligging en natuurlijke gesteldheid van den bodem, maken, dat we de thans bestaande koloniën in de navolgende soorten kunnen verdeelen:

1o. **Landbouwkoloniën in de gematigde luchtstreek,** waar kolonisten uit moederland of andere landen zich blijvend hebben gevestigd en door eigen arbeid in hun onderhoud voorzien (Transvaal, Canada);

2o. **Plantage- en handelskoloniën in de heete luchtstreken,** waar een koloniseerend volk niet door eigen handenarbeid, maar door aanwending van kapitaal en met gebruikmaking van inheemsche of geïmporteerde werkkrachten den grond bebouwt, de mineralen wint en daarna de producten door middel van zijne handelsschepen vervoert;

Grondgebied.

3o. **Militaire koloniën en marinestations,** d. z. die punten, welke alleen om politieke of militaire redenen door een land bezet worden gehouden (Gibraltar, Malta, Aden);

4o. **Deportatiekoloniën,** bijna of geheel onbewoonde streken, die nog thans door het moederland worden gebruikt voor tewerkstelling van gestrafte misdadigers. Hiervan bestaan thans nog slechts weinige voorbeelden (Nieuw-Caledonië, Duiveneiland).

Verhouding van Nederland tot zijn koloniën. Is ook de wijze, waarop de Nederlandsche koloniën zijn ontstaan van verschillenden aard, de verhouding, waarin ze tot het moederland staan, is dezelfde.

Naar de ligging verdeelen wij ze in eene West-Indische en eene Oost-Indische groep. De laatste vormt één kolonie, terwijl de eerste verdeeld wordt in twee koloniën, nl. 1e Suriname en 2e de kolonie Curaçao, omvattende de eilanden Curaçao, Aruba, Bonaire, St. Martin (gedeeltelijk), St. Eustatius en Saba.

De Staat der Nederlanden bestaat dus uit **vier afzonderlijke rechtsgemeenschappen,** die naast elkander staan, ieder een eigen bestuur hebben en zelfs een eigen wetgeving. Zooals we vroeger zagen, is zelfs de G. W. alleen in zooverre van toepassing op de koloniën als daaruit blijkt (art. 2 G. W.), terwijl de andere rijkswetten alleen gelden voor de koloniën, wanneer dit daarin uitdrukkelijk wordt bepaald (art. 123 G. W.).

Nederlandsch-Indië.

Wij zullen ons verder bepalen tot **Nederlandsch-Indië** of zooals art. 1 R. R. zegt: „de koloniën en bezittingen van het Rijk in Azië".

De uitdrukking „van het Rijk" heeft alle beteekenis verloren en mag ons niet tot de gevolgtrekking brengen, dat het Rijk de eigenaar of de bezitter, of zelfs de meerdere is van de Koloniën. Ze is in 1922 overal uit de G. W. geschrapt en behoort dus ook in het R. R. te vervallen.

In de aardrijkskunde leeren wij, dat het oostelijk deel van den Archipel tot het werelddeel Australië gerekend moet worden, maar hiermee hebben wij bij de uitlegging van art. 1 R. R. geen rekening te houden. Toen het R. R. werd gemaakt (1854), kende men deze onderscheiding nog niet. Azië staat hier tegenover Amerika en Afrika, waar de overige Nederlandsche koloniën gelegen waren.

Grondgebied.

Welke eilanden of gedeelten ervan precies tot N.-I. behooren, vinden we in geen enkele verordening omschreven, — (G. W. noch R. R. is daarvoor ook de plaats), — het hangt derhalve hiervan af, of het Nederlandsch gezag er op eenige wijze wordt uitgeoefend of althans merkbaar is. Aan alle zijden van onzen archipel liggen dan ook eilanden, die er geografisch toe behooren, maar die door andere staten in bezit zijn genomen (Kokos eilanden, Kerstmis eiland, de Ashmore eilanden, Mapia, Palmas, de Soeloe eilanden en Singapore). Alleen wanneer geschillen ontstonden met onze buren, zijn de grenzen bij tractaten vastgesteld (zoo met Engeland en Portugal).

Het Nederlandsch gezag is echter op de eilanden, die dan tot het gebied van N.-I. gerekend worden, niet overal in gelijke mate doorgedrongen. Wij onderscheiden:

1o. gebied, waar **uitdrukkelijk het oppergezag van den Nederlandschen staat wordt erkend.**

Dit kan weer tweeërlei zijn, nl.:

a. grondgebied, dat **rechtstreeks** door de Nederlandsch-Indische Regeering **bestuurd** wordt, welks bewoners dus onder direct bestuur staan van door het Gouvernement aangestelde ambtenaren (direct gebied of Gouvernementsgebied).

We zeggen, dat hier **de Nederlandsche souvereiniteit erkend wordt.**

b. De zg. **leenroerige en bondgenootschappelijke landen,** waarde inheemsche bevolking door eigen vorsten wordt bestuurd, die echter in **tractaten (politicke contracten)** het oppergezag van Nederland hebben erkend en zich bij de uitoefening van hun gezag over hun onderdanen in meerdere of mindere mate naar den wil van het N.-I. Gouvernement moeten richten (indirect of zelfbestuursgebied).

We zeggen, dat in deze zoogenaamde **zelfbesturende landschappen de Nederlandsche suzereiniteit** wordt erkend.

2o. De streken, waar niet uitdrukkelijk het Nederlandsche oppergezag wordt erkend, maar welker bewoners toch als Nederlandsche onderdanen worden beschouwd, omdat ze, ofschoon niet door Gouvernementsambtenaren of aan het Gouvernement onderworpen eigen vorsten bestuurd, toch reeds in meerdere of mindere mate den invloed van het Nederlandsch gezag ondervinden.

We zeggen, dat deze streken vallen binnen **den Nederlandschen sfeer van invloed.**

Eene andere verdeeling van het grondgebied van N.-I. is die in **Java en Madoera** eenerzijds en de zoogenaamde **Buitenbezittingen** (beter **Buitengewesten**) anderzijds. Deze onderscheiding, die men in tal van verordeningen ontmoeten (bv. in artt. 31, 43, 118 R. R.; 22, 129*a* R. O.), is het gevolg van de omstandigheid dat op Java en Madoera door de eeuwenlange aanraking van de inheemsche bevolking met de Nederlanders het Nederlandsch gezag veel meer is doorgedrongen dan op de andere eilanden.

Regeeringsreglement.

De beginselen van het Staatsrecht van N.-I. vinden we in het **Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië,** bij verkorting **Regeeringsreglement** genoemd.

Ingevolge de G. W. van 1848, is het vastgesteld bij eene W. van 2 September 1854 (Ind. Stbl. 1855—2), in werking getreden 1 Mei 1855, sedert herhaalde malen gewijzigd. Het is verdeeld in 11 hoofdstukken, respectievelijk inhoudende:

Hoofdstuk I. De samenstelling van de Regeering van Nederlandsch-Indië (artt. 1—19).

Hoofdstuk	II.	De bevoegdheid en de plichten der Regeering van N.-I. (artt. 20—63).
„	III.	Het algemeen bestuur (artt. 64—66).
„	IV.	De gewestelijke en plaatselijke besturen (artt. 67—73).
„	V.	De Justitie (artt. 74—104).
„	VI.	De Ingezetenen (artt. 105—118).
„	VII.	De Godsdienst (artt. 119—124).
„	VIII.	Het Onderwijs (artt. 125—128).
„	IX.	De Handel en de Scheepvaart (artt. 129—130).
„	X.	De Volksraad (artt. 131—144).
„	XI.	De Waterschappen (artt. 145, ingev. bij Sb. 1919—49).

Hierop volgen twee overgangsbepalingen, die tegenwoordig van weinig beteekenis meer zijn.

De eigenaardige **verschillen tusschen het Nederlandsche en het Nederlandsch-Indische Staatsrecht** vinden hunne oorzaak hierin, dat N.-I. eene kolonie is, bewoond door menschen van verschillenden landaard, die in zeer verschillende verhouding staan tot den staat en tusschen wie onderling groot verschil bestaat, wat betreft hunne mate van ontwikkeling en hunne zeden en gewoonten. Dientengevolge is ook het Recht, dat op hen moet worden toegepast, zeer verschillend. We zullen daarom, voor we beginnen aan eene stelselmatige bespreking van het Regeerings-reglement, eerst een afzonderlijk hoofdstuk wijden aan de bewoners van N.-I. en den rechtstoestand, waarin de verschillende bevolkingsgroepen verkeeren.

HOOFDSTUK I.

DE BEWONERS VAN NEDERLANDSCH-INDIË. VERSCHIL VAN RECHT EN RECHTSBRON VOOR DE AFZONDERLIJKE GROEPEN, WAARIN DE BEVOLKING VERDEELD WORDT.

Bewoners van N.-I. Verdeeling naar den min of meer vasten band tot den staat of N.-I.

Vroeger hebben we gezien, dat we alle personen, die tot een staat in eenige betrekking staan, kunnen onderscheiden naar den **min of meer vasten band tot dien staat** in onderdanen, ingezetenen en **dragers der nationaliteit.** Ook weten we, dat de laatsten tevens vallen onder de eerste groep. Behalve deze personen zullen zich binnen het gebied van een staat nog een aantal menschen bevinden, die, hoewel niet tot een dezer groepen behoorende, toch door den staat beschermd worden. Het zijn personen, die zich slechts tijdelijk binnen het gebied van den staat bevinden. Omdat ze geen onderdanen zijn, heeten ze **vreemdelingen** (art. 5 A.B.).

Bovenstaande onderscheiding heeft ook voor N.I. belang. Daar het een deel uitmaakt van den geheelen staat, beschouwen we de bewoners ook in verband tot dien staat en spreken ook hier van Nederlanders, die als zoodanig tevens Nederlandsche onderdanen zijn en van personen, die dit uit anderen hoofde zijn. Daar echter het gebied van N.I. zoo ver verwijderd is van het moederland en derhalve als een afzonderlijk gebied moet worden beschouwd, moest het **ingezetenschap van N.I.** als samenhangend met dat gebied ook wel **afzonderlijk geregeld** worden.

Wie geen Nederlander is, is volgens de tegenwoordige onderscheiding niet-Nederlander (anders art. 5 G.W.); wie geen ingezetene is, noemen we niet-ingezetene; wie niet tot de Nederlandsche onderdanen behoort, is vreemdeling.

Gevolgen der verdeeling.

De Nederlandsch-Indische wetgeving levert tal van voorbeelden op, die aantoonen, dat aan bovenstaande bevolkingsgroepen **verschillende rechten en bevoegdheden** worden toegekend.

Zoo zegt art. 108 R. R., dat **allen,** die zich op het grondgebied van N. I. bevinden, aanspraak hebben op bescherming van persoon en goederen.

Iedereen heeft volgens art. 119 R. R. **vrijheid** om zijn godsdienst te belijden, terwijl art. 87 R. R. aan **iedereen** waarborgt het geheim der aan de post toevertrouwde brieven.

Het strafrecht is toepasselijk op **ieder**, die zich binnen het grondgebied van N. I. aan eenig strafbaar feit schuldig maakt (art. 2 Swb.).

Zelfs zijn er gevallen, dat iemand, die buiten N. I. een delict heeft gepleegd, volgens N. I. strafrecht kan worden gestraft, indien hij binnen het gebied van N. I. mocht worden gevangen genomen (artt. 4, 5, 7 en 8 Swb.).

Voorbeelden van wettelijke bepalingen, die **alleen op ingezetenen van N. I. van toepassing** zijn, vinden we in art. 112 R. R., dat aan ingezetenen het **recht van petitie** toekent. Verder in art. 114 R. R., waarbij bepaald wordt, dat ingezetenen slechts met verlof des Konings **vreemde ordeteekenen en rangen** mogen aannemen. Zoo ook moeten in het algemeen slechts ingezetenen **belasting betalen.**

Voor verschillende **concessies** is noodig, dat men zij óf ingezetene van Nederland of N. I. dan wel Nederlander, zoo bv. voor eene **mijnconcessie** (art. 4 der Mijnwet, Sb. 1899—214).

Verder kan slechts aan ingezetenen van Nederland of N. I. en aan Nederlandsche onderdanen **erfpacht op Gouvernementsgronden** worden verleend (art. 11 van Sb. 1870 — 118 het zg. Agrarische Besluit).

Enkele **hooge staatsambten** kunnen in N. I. **alleen door Nederlanders** worden bekleed. Zoo moet men Nederlander zijn om te kunnen worden benoemd tot G. G., Luit.-G. G., lid van den Raad van N. I. (artt. 2, 4 en 8 R. R.), en tot lid der Algemeene Rekenkamer (art. 50 C.W.).

Overigens kunnen in het algemeen **alleen Nederlandsche Onderdanen** benoemd worden tot ambtenaar (Sb. 1913—658), terwijl aan hen, die geen Ned. Onderdaan zijn, alleen bepaalde, bij ordonnantie genoemde betrekkingen kunnen worden opgedragen (Sb. 1913—659, aangevuld bij Sbb. 1914—329, 1916—290 en 667, 1917—60, 566, 713 en 744, 1921—450 en 659, 1922—30 en 70).

Wettelijke regeling. artt. 107 en 105 R.R.

Volgens art. 107 R.R. worden in dat Reglement met Nederlanders bedoeld zij, die het zijn volgens de wetten van het Koninkrijk. Vroeger zagen we, dat dit voor Nederland is geregeld in de **Wet op het Nederlanderschap en Nederlandsch ingezetenschap** (Ned. Sb. 1892—268).

Deze wet is echter nooit in het staatsblad voor N.I. afgekondigd en dus volgens art. 31 R.R. voor N.I. niet verbindend, behalve dan door art. 107 R.R. in verband met art. 123 G.W. voor de toepassing van het Regeeringsreglement. Toch zullen we die wet ook bij de beantwoording van de vraag, wie in de overige Nederlandsch-Indische verordeningen met Nederlanders bedoeld wor-

den, wel moeten toepassen, omdat de onderscheiding tusschen Nederlanders en niet-Nederlanders niet samenhangt met een bepaald gebied, doch overal dezelfde is, zelfs in het buitenland.

Hetzelfde geldt voor het **Nederlandsch onderdaanschap**, dat we geregeld vinden in de vroeger door ons behandelde wet, die ten overvloede wel in het Staatsblad van N.I. is afgekondigd (Sb. 1910—296) en zelf uitdrukkelijk zegt, dat ze voor de Koloniën verbinderd is (art. 3).

Wie als **ingezetenen van N.I.** moeten worden beschouwd, vinden we in art. 105 R. R. Een eerste vereischte daarvoor is, dat men in N.I. zijne woonplaats heeft. Niet iedereen mag zich echter van elders hier vestigen. De eigenaardige toestanden, die in eene kolonie als N.I. heerschen, maken het in het belang van orde en rust noodzakelijk, dat er een **streng toezicht** wordt uitgeoefend **op het binnenkomen en zich hier blijvend vestigen van vreemdelingen.** In het algemeen heeft men een schriftelijke vergunning tot toelating in N. I. **(toelatingskaart)** noodig, die wordt verleend door eene van de door den G. G. in de belangrijkste havenplaatsen ingestelde **immigratie-commissiën.** Deze kaarten zijn persoonlijk en geven het recht, zich twee jaren in N. I. op te houden, welke termijn tweemaal met een jaar kan worden verlengd. Dan moet iedere wettige houder ze inwisselen tegen eene **vergunning tot vestiging,** die op Java en Madoera door den G. G. en in de Buitengewesten door het Hoofd van gewestelijk bestuur wordt verleend.

Ingevolge art. 105 al. 1 R. R. moet deze aangelegenheid bij algemeene verordening worden geregeld. Dit is geschied in het **Toelatingsbesluit** (Sb. 1916-47, 1917-624, 1918-92 en 93) en de **Voorschriften ter uitvoering en verzekering der goede werking hiervan** (Sb. 1917-693, 1918-143 en 149, 1919-22), welke beide verordeningen we hieronder meer in bijzonderheden zullen behandelen.

Ingezetenen van N. I. zijn nu allen, die hier gevestigd zijn, mits niet strijdig met de bepalingen dezer verordeningen (art. 105 al. 2 R. R.).

In bijzondere verordeningen treft men soms speciale, alleen voor die verordeningen geldende definities voor Ingezetenen van N. I. aan, afwijkende van de algemeene in het R. R. Zoo bv. in art. 1 al. 3 van de Nieuwe Bepalingen op de rechten van **Successie en Overgang** bij overlijden (Sb. 1901—471); verder in de Regeling voor de **Zeebrieven en Jaarpassen** (Sb. 1915—299: art. 8); eindelijk in de Regeling van den **Dienstplicht** (Sb. 1918—70: art. 3).

Indeeling der bevolking naar den In landen als N. I., waar de bevolking bestaat uit verschillende soorten van menschen, die op **zeer verschillenden trap van ont-**

trap van ontwikkeling.

wikkeling en beschaving staan of die althans zeer verschillende zeden en gewoonten hebben, moet, wat wetgeving en rechtspraak betreft, tusschen die bevolkingsgroepen onderscheid gemaakt worden. Omdat de rechtsnormen door de menschen alleen als rechtvaardig kunnen worden gevoeld, indien ze overeenkomen met hunne regels van zeden en gewoonten, kan een staat dus op onderdanen, die in zeer verschillende perioden van rechtsontwikkeling verkeeren, niet hetzelfde Recht toepassen.

De volkeren van Europa zijn meestal onderworpen aan **gecodificeerd Recht**, terwijl de onderlinge verhoudingen tusschen de leden der samenlevingen van de inheemsche bewoners van N.I. grootendeels worden beheerscht door hun **gewoonterecht (adatrecht)**, dat slechts hier en daar is vervangen en aangevuld door **wettelijk Recht.**

Behalve Europeesche en inheemsche bewoners hebben we in N.I. nog een aantal van elders, doch niet uit Europa afkomstige menschen, die hun eigen landaard hebben bewaard en voor wie noch het Europeesche, noch het Inlandsche Recht in zijn geheel geschikt is (zg. **Vreemde Oosterlingen**). **Naar hun ontwikkelingstrap** verdeelen we derhalve de inwoners van N.I. in:

a. **Europeanen**, d.z. degenen, die behooren tot de inheemsche bevolking van Europa en hunne afstammelingen;

b. **Inlanders**, d.z. zij, die tot de inheemsche bevolking van N.I. behooren en hunne afstammelingen;

c. **Vreemde Oosterlingen**, d.z. zij, die noch Europeanen, noch Inlanders zijn.

De **beide eerste** zijn de **hoofdgroepen**, de onderscheiding is eene natuurlijk indeeling naar rassen, vandaar dat het R.R. noch eenige andere verordening eene definitie geeft van Europeanen en Inlanders.

In overeenstemming met deze indeeling treffen we nu in N.I. ook aan een Recht, dat in het algemeen geschikt is voor hen, die zich in eene Europeesche maatschappij thuisgevoelen, dat zijn dan de Europeanen en verder zij, die, hoewel geen Europeanen zijnde, toch de Europeesche beschaving hebben aangenomen. Hiernaast kent men het Recht, dat toepasselijk is op de Inlanders in het algemeen. Daar dezen echter leven in tal van volksstammen, die op verschillenden trap van ontwikkeling staan, kan men eigenlijk niet spreken van een Inlandsch Recht, maar van een Atjehsch, een Minangkabausch, een Javaansch adatrecht, enz.

Aangezien nu deze beide hoofdsoorten van N.I. Recht, nl. het Europeesche en het Inlandsche te veel verschillen, moest er ook onderscheid gemaakt worden in den vorm van rechtspraak over Europeanen en Inlanders en heeft de wetgever het beter gevon-

den, deze tweeërlei rechtspraak ook op te dragen aan twee soorten van rechters. Vandaar de **indeeling der N.I. rechtbanken en gerechten in Europeesche en Inlandsche.**

Tot de derde groep behooren menschen van verschillende rassen, die noch de Europeesche beschaving hebben aangenomen, noch de Inlandsche volgen. Op hen moet derhalve ook het Recht worden toegepast, dat het beste voor hen geschikt is. Veelal verkeeren zij in denzelfden ontwikkelingstoestand als de meeste Inlandsche volken, dat nl. uit hunne zeden en gewoonten zich bepaalde rechtsnormen hebben ontwikkeld, die echter nog gewoonterecht (adatrecht) genoemd moeten worden. Ook op hen heeft de wetgever verder een aantal wettelijke rechtsregels toepasselijk verklaard.

Oude redactie van art. 109 R.R.

Vóór 1 Januari 1920 gaf het R.R. zelf in art. 109 eene verdeeling van de bewoners van Nederlandsch-Indië. Europeanen en Inlanders werden alleen genoemd, terwijl de derde groep kunstmatig in tweeën werd verdeeld, nl. **de met Europeanen gelijkgestelden** en **de met Inlanders gelijkgestelden** (meestal **Vreemde Oosterlingen** genoemd).

De laatste verdeeling had alleen goed kunnen geschieden door eenige kenmerken te noemen, waaraan men moest voldoen om tot de eene groep te kunnen worden gerekend, terwijl dan alle andere niet-Europeanen en niet-Inlanders tot de andere groep hadden moeten zijn gebracht. In plaats van dit te doen, trachtte de wetgever echter beide groepen te definieeren, waardoor het soms zeer moeilijk, zelfs ondoenlijk was, uit te maken, tot welke groep iemand behoorde. Zoo werden b.v. volgens de 2e alinea van art. 109 alle Christenen met Europeanen gelijkgesteld, terwijl volgens de 3e alinea alle Chineezen met Inlanders gelijkgesteld werden, zoodat het op grond van de redactie van art. 109 onmogelijk was uit te maken, of een Christen-Chinees, een Christer-Arabier, enz. tot de eene dan wel tot de andere groep gebracht moest worden.

De N.I. jurisprudentie (d. i. vaststaande rechtspraak) bracht de laatste jaren de Christen-Chineezen, enz. tot de met Inlanders gelijkgestelden. De meeste schrijvers leerden echter het omgekeerde. Voor ons heeft echter de in de practijk gevolgde uitleg van art. 109 (oud) door de rechterlijke macht, die we ook nu nog noodig zullen hebben bij de toepassing van de tegenwoordige indeeling, de meeste waarde, waarom we die hier zeer beknopt zullen laten volgen.

A. **Met Europeanen werden gelijkgesteld:**

1o. alle Christenen, die niet waren Arabieren, Mooren of Chineezen;

2o. alle Japanners;

3o. alle andere personen, die niet Vreemde Oosterlingen waren, zooals de Israëlieten;

B. **Met Inlanders werden gelijkgesteld (Vreemde Oosterlingen):**

1o. Arabieren;

2o. Mooren (hiermede bedoelde de wetgever allen, die tot de Inheemsche bevolking van Engelsch-Indië behoorden, zooals de Klingaleezen);

3o. Chineezen;

4o. alle andere Mohamedanen of Heidenen, behalve de Japanners.

Met Heidenen bedoelde de wet hier allen, die niet Mohamedaan, Christen of Israëliet waren.

Aangezien de onderscheiding tusschen Europeanen en Inlanders een rasverschil is, zijn de Christen-Inlanders Inlanders; daar verder art. 109 (oud) alleen geschreven was ter nadere verdeeling van de niet-Europeanen en de niet-Inlanders, behoorde alinea 4 er niet in te staan, de wetgever had die echter opgenomen, om duidelijk te doen uitkomen, dat de Christen-Inlanders niet meer zooals voor 1854 ingevolge art. 7 A. B. tot de met Europeanen gelijkgestelden zouden worden gebracht.

Wanneer in het R.R. of eene andere algemeene verordening werd gesproken van Europeanen of Inlanders, werden daarmee volgens alinea 1 van art. 109 (oud) ook bedoeld de met hen gelijkgestelden. Was eene bepaling uit zulk eene algemeene verordening dus alleen van toepassing op Inlanders, dan behoorde dit uitdrukkelijk te worden gezegd. De wetgever sprak dan gewoonlijk van de **„eigenlijk gezegde Inlanders"**.

De wetgever hield zich echter niet altijd hieraan, zelfs niet in het R. R.; in de artt. 62, 67, 69, 70, 71 en 78 bv. worden de termen Inlanders en Inlandsch in letterlijken zin gebruikt.

De laatste alinea van art. 109 (oud) bepaalde, dat de G. G. in overeenstemming met den Raad van N. I. (d. i. bij ordonnantie) uitzonderingen kon maken op de toepassing der in de vorige alinea's gemaakte indeeling, m. a. w. een met Europeanen gelijkgestelde mocht overbrengen naar de categorie der vreemde Oosterlingen en omgekeerd. Het eerste kwam echter niet voor. Wel is een, vooral in de laatste jaren steeds toenemend, aantal personen op deze kunstmatige wijze overgebracht naar de groep van de met Europeanen gelijkgestelden. Men noemt ze wel eens **„Staatsblad-Europeanen"**. Zooals gezegd, kon dit eigenlijk alleen geschieden met de met Inlanders gelijkgestelden, doch in de practijk werd deze bevoegdheid van den G. G. zeer ruim opgevat, zoodat ook wel Inlanders op deze wijze zijn gebracht tot de met Europeanen gelijkgestelden.

Nieuwe regeling na 1 Jan. 1920. De wensch, om de verschillende fouten en onduidelijkheden in de oude regeling te verbeteren, bracht den wetgever er toe, bij de wet van 31 December 1906 (Ind. Sb. 1907 — 205) eene nieuwe indeeling af te kondigen. De inwerkingtreding zou echter nader worden vastgesteld. Hoewel de fouten der oude regeling waren weggenomen, bevatte deze nieuwe verdeeling zoovele vaagheden en onduidelijkheden, dat ze weinig beter is dan de vroegere. Door verscheidene schrijvers is ze hevig aangevallen, maar toch is bij het Kon. Besl. van 7 October 1919 (Sb. 1919—816) de inwerkingtreding bepaald op 1 Januari 1920, nadat bij Sb. 1919 — 622 de wet met eene alinea was aangevuld.

Ze bestaat uit vier artikelen, waarvan het eerste wijziging brengt in de redactie van art. 109 R. R., zoodat we dus thans dit onderwerp moeten bestudeeren gedeeltelijk uit het R. R., gedeeltelijk uit de overige artt. van Sb. 1907 — 205.

Art. 109 R.R. (nieuw) Het nieuwe art. 109 onderscheidt zich hierin van het oude, dat het niet meer bevat eene eigenlijke verdeeling van de inwoners van N. I.; wel gaat het er van uit. Het bepaalt in alinea 2, 3 en 4 alleen, welke personen onderworpen zijn aan het Recht van de Europeanen, welke aan het Recht van de Inlanders en welke aan het Recht van de Vreemde Oosterlingen.

> De wetgever heeft hierdoor duidelijk willen laten uitkomen, dat het hem er niet om te doen was, de inwoners van N. I. te verdeelen in streng onderscheiden groepen, maar dat hij alleen wilde voldoen aan de behoefte van menschen, die op eenzelfden trap van ontwikkeling stonden, aan eene gelijksoortige regeling hunner onderlinge verhoudingen en dezelfde rechtspraak.

Wanneer in wettelijke en administratieve voorschriften onderscheid gemaakt wordt tusschen **Europeanen, Inlanders** en **Vreemde Oosterlingen**, moet het volgende in acht genomen worden:

A. De **bepalingen voor de Europeanen** gelden voor:

a. alle Nederlanders;

b. alle andere personen, die uit Europa afkomstig zijn;

c. alle Japanners;

d. alle overige personen, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, dat in hoofdzaak berust op dezelfde beginselen als het Nederlandsche;

e. de in N.I. geboren wettige en wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van de sub *b*, *c* en *d* genoemde personen;

> De wettige of wettelijk erkende afstammelingen van Nederlanders zijn vanzelf Nederlanders en behoeven hier dus niet genoemd te worden.

f. allen, die in N.I. tot 1 Jan. 1920 als met Europeanen gelijkgestelden werden beschouwd en allen, op wie daarna de bepalingen voor de Europeanen toepasselijk zijn verklaard, benevens hunne wettige en wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen, zoolang zij zich niet in de inheemsche bevolking hebben opgelost (art. 3 al. 2 van Sb. 1907—205 en al. 5 van art. 109 R.R.).

Het is niet duidelijk, wat sub *b* bedoeld wordt met personen, uit Europa afkomstig; hierbij toch kan gedacht worden aan hen, die geboren en opgevoed zijn in Europa, verder ook aan personen, die hunne laatste woonplaats in Europa hebben gehad of er lang hebben gewoond.

Ditzelfde bezwaar geldt tegen de sub *d* gebruikte uitdrukking „hun land".

De sub *f* bedoelde bepaling van art. 3 al. 2 was bedoeld als eene overgangsbepaling, maar is dit niet, want de in N. I. bestaande groep „Staatsblad-Europeanen" blijft hierdoor, omdat de afstammelingen tot de Europeanen blijven gerekend, tenzij zij zich geheel met de inheemsche bevolking vermengen, waardoor ze Inlanders worden. Door de nieuwe alinea 5 wordt deze categorie zelfs nog steeds meer uitgebreid.

B. Aan de **bepalingen voor Inlanders** zijn onderworpen:

a. allen, die behooren tot de inheemsche bevolking van N.I., dus alle Inlanders, tenzij zij zijn overgegaan tot eene andere bevolkingsgroep (bv. door naturalisatie als Nederlander).

b. alle niet-Inlanders, die zich in de inheemsche bevolking hebben opgelost.

Dit ziet men dikwijls gebeuren, vooral in de Buitengewesten, met Chineezen en Arabieren, die met Inlandsche meisjes getrouwd zijn en langzamerhand eigen godsdienst, zeden en gewoonten afleggen en de Inlandsche aannemen.

C. Aan de **bepalingen voor Vreemde Oosterlingen** zijn onderworpen: alle andere, niet onder **A** of **B** vallende personen (bv. Chineezen, Arabieren, Klingen, Inlanders uit Engelsch-Indië).

Door naturalisatie als Nederlander of Japanner kunnen zij tot de eerste groep overgaan, door oplossing in de Inlandsche bevolking tot de tweede.

Christen-Inlanders en Christen-Vreemde Oosterlingen.

Ten aanzien van Inlanders en Vreemde Oosterlingen, die het Christendom belijden, bepaalt het nieuwe art. 109 in al. 3 en 4, dat hun rechtstoestand bij afzonderlijke algemeene verordening moet worden geregeld, wanneer dus het sub **A** en **B** bepaalde niet meer op hen van toepassing zal zijn.

Uitwijzing van landaard.

Door de vaagheid en onduidelijkheid der wet zal het nog altijd kunnen voorkomen, dat iemand niet weet, welk Recht op hem toepasselijk is. Daarom bepaalt de laatste alinea van art. 109, dat ieder volgens bij algemeene verordening te stellen regels door den rechter kan doen uitmaken, tot welke groep hij behoort, bv. iemand wordt aangeslagen in eene belasting en meent, dat deze niet op hem van toepassing is.

Gewoonlijk beslist de rechter in een rechtsgeschil tusschen twee partijen, wanneer dus eerst eenig recht van den een door den ander wordt betwist. De beslissing geldt dan ook alleen voor dat bepaalde geval (art. 21 A. B.).

Ingevolge de laatste alinea van art. 109 zal iedereen door den rechter kunnen doen beslissen, tot welke bevolkingsgroep hij behoort, ook zonder dat dit door iemand wordt betwist.

Zulk eene beslissing door den rechter zal dus wel algemeen bindend moeten worden.

Sb. 1907-205 art. 2

Bovengenoemd art. 2 der wet van 31 December 1906 bepaalt, dat, wanneer in eenige bestaande verordening of administratief voorschrift sprake is van met Inlanders gelijkgestelden, hieronder in het vervolg moeten worden verstaan allen, die volgens de nieuwe regeling onderworpen zijn aan de bepalingen voor de Vreemde Oosterlingen.

Wordt in die bestaande verordeningen of voorschriften bepaald, dat zij toepasselijk zijn op Inlanders, dan moeten zij ook geacht worden van toepassing te zijn op hen, op wie volgens de nieuwe regeling de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen moeten worden toegepast, tenzij het tegengestelde uitdrukkelijk wordt bepaald **of blijkbaar de bedoeling is.**

Deze laatste uitdrukking zal in de praktijk licht tot tweeërlei uitleg aanleiding geven.

art. 3.

Omdat in de praktijk reeds lang geen verschil meer bestond tusschen den rechtstoestand van Europeanen en met Europeanen gelijkgestelden, bepaalt art. 3 derzelfde wet, dat, wanneer in bestaande verordeningen of administratieve voorschriften sprake is van met Europeanen gelijkgestelden, deze afzonderlijke vermelding als vervallen moet worden beschouwd.

De zg. overgangsbepaling van alinea 2 van art. 3 werd boven reeds behandeld.

Nieuwe alinea 5 van art. 109.

Bij Sb. 1919—622 jo. 816 werd art. 109 aangevuld met eene nieuwe alinea 5, bepalende, dat de G. G. in overeenstemming met

den Raad van N.I. (dus bij ordonnantie) de bepalingen voor de Europeanen toepasselijk kan verklaren op personen, die daaraan niet zijn onderworpen. Deze toepasselijk-verklaring geldt van rechtswege bovendien voor de **daarna** geboren wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van den betrokkene. De erfelijkheid der Gelijkstelling met Europeanen, die ook vóór 1920 werd aangenomen, is dus nu uitdrukkelijk bepaald t. a. v. de Toepasselijkverklaring van Europeesch Recht. Door art. 3 al. 2 van Sb. 1907—205 is ook hetzelfde vastgesteld t. a. v. de op 1 Januari 1920 bestaande gelijkgestelden, zoodat dus eigenlijk het verschil tusschen beide categorieën maar een verschil in naam is. In het dagelijksch leven wordt dan ook nog steeds gesproken van „gelijkstelling".

Bij de beoordeeling, of een verzoek om gelijkstelling met Europeanen (thans om toepasselijkverklaring van Europeesch Recht) kan worden ingewilligd, wordt door het Gouvernement geen vaste gedragslijn gevolgd. Voor 1894 werd als eerste eisch gesteld het belijden van den Christelijken godsdienst. Toen werd in Bb. 4998 voorgeschreven, dat erop moest worden gelet, of de verzoeker geschikt was voor de Europeesche samenleving. In 1913 is ook deze eisch weer vervallen (Bb. 7662), thans wordt in de eerste plaats gelet op de rechtsbehoeften van den verzoeker.

Bij ordonnantie in Sb. 1883—192 werd bepaald, dat niemand met Europeanen kan worden gelijkgesteld, die niet in het wettig bezit is van een geslachtsnaam of die niet een zoodanigen naam heeft aangenomen, na daartoe toestemming van den G. G. te hebben verkregen.

art. 75. Zooals we boven reeds zagen, heeft de indeeling der bevolking van N.I. naar den trap van ontwikkeling alleen ten doel, op iedere groep het Recht en de rechtspraak te kunnen toepassen, die het best voor haar geschikt is. De regeling hiervan is te vinden in art. 75 R.R. Zooals dit volgens de redactie van 1854 luidde, was het zeer onduidelijk en gaf aanleiding tot allerlei kwesties. Bovendien kwam men hoe langer hoe meer tot het inzicht, dat de bestaande toestand, dat ieder onderdeel van elke bevolkingsgroep aan een afzonderlijk Recht was onderworpen, dat nog dikwijls weer verschilde naar gelang van den godsdienst, niet gehandhaafd kon blijven. Steeds meer werd door Bestuurs- en Rechterlijke ambtenaren de wensch geuit, om te komen tot zg. **unificatie** (d. i. gelijkmaking) **van Recht en rechtspraak** voor geheel N.I.

De voorstanders dezer unificatie waren verdeeld in twee hoofdrichtingen, die we zouden kunnen aanduiden door de namen **partieele** en **totale unificatie.**

De eerste groep wilde het bestaande adatrecht der verschillende volksgroepen bestudeeren en opteekenen; wanneer dan bij die studie bleek, dat streken konden worden aangewezen, die in hoofdzaak hetzelfde adatrecht vertoonden, dan zou dit, zoodra het voldoende bekend was geworden, in een of meer alleen voor zulk een afzonderlijk gebiedsdeel van kracht zijnde verordeningen kunnen worden neergelegd, hetzij geheel, hetzij alleen in hoofdzaak.

Aangezien het Gouvernement van N. I. van dit plan weinig praktisch nut verwachtte, weigerde het na een enkele poging verder officieel de studie van het geheele adatrecht ter hand te nemen. Daarom werd op aandringen van de voornaamste aanhangers dezer richting (de Leidsche Professoren Dr. Snouck Hurgronje, Mr. van Vollenhoven en Mr. J. H. Carpentier Alting) in 1909 in Nederland ingesteld de **Commissie voor het Adatrecht,** die de gegevens zou verwerken, haar verstrekt door de in N. I. ingestelde **Commissie van bijstand voor het Adatrecht.** Het doel was om te komen tot eene nauwkeurige kennis van het adatrecht van geheel N. I. Achtereenvolgens zijn een groot aantal zg. **Adatrechtbundels** verschenen, waarin alle verzamelde gegevens bijeengebracht zijn. In de thans verschijnende **Pandecten van het Adatrecht** worden deze gegevens systematisch geordend.

De tweede groep daarentegen stelde zich voor te komen tot één Recht voor alle bevolkingsgroepen van N. I. door het bestaande Recht langzamerhand te laten verdringen door het Europeanenrecht. In den beginne zouden dan voor die streken en die volksgroepen, die nog een krachtig adatrecht vertoonden, uitzonderingen kunnen worden toegelaten, maar men stelde zich voor, dat dit adatrecht zich vanzelf zou oplossen in het algemeen geldende gecodificeerde Indische Recht. Vooral onder de N. I. ambtenaren had deze richting vele voorstanders.

Het verlangen tot verduidelijking van het bestaande art. 75 en om den gewonen wetgever de gelegenheid te geven over te gaan tot unificatie van recht en rechtspraak, leidde ertoe, dat bij de wet van 31 Dec. 1906 (Sb. 1907—204) eene andere redactie van genoemd artikel tot stand kwam; met het oog op de verschillende algemeene verordeningen, die nog moesten worden gemaakt, voordat het kon worden uitgevoerd, werd de inwerkingtreding tot nader uitgesteld. Al spoedig ondervond deze nieuwe redactie echter zooveel bestrijding, dat het duidelijk was, dat ze zoo niet kon worden ingevoerd, waarom in 1912 eene geheel verbeterde redaktie werd voorgesteld. Deze is thans wet geworden (Sb. 1919—621), waarvan bij Sb. 1919—816 de inwerkingtreding is bepaald op 1 Januari 1920.

Het nieuwe artikel kiest geen partij, alleen schrijft het in alinea 1 voor, dat zoowel het materieel als het formeel burgerlijk en strafrecht bij algemeene verordening moet worden geregeld; deze verordeningen mogen voor geheel N.I. of voor bepaalde gedeelten, voor alle volksgroepen te zamen of voor iedere groep afzonderlijk, zelfs voor onderdeelen dier groepen geldend gemaakt worden. Evenzoo wordt de wetgever vrij gelaten in de keuze der verordeningen. In N.I. worden nl. met algemeene verordeningen bedoeld wetten, koninklijke besluiten en ordonnantiën (zie art. 31 R.R.).

Recht voor Europeanen.

In tegenstelling met art. 151 G. W. voor Nederland wordt voor N.I. geen gecodificeerd recht gebiedend voorgeschreven. Wel bepaalt al. 2*a* t.a.v. het burgerlijk en handelsrecht en al. 3 t.a.v. het strafrecht, de burgerlijke rechtsvordering en de strafvordering voor de Europeanen, dat de daaromtrent in Nederland bestaande wetten moeten worden gevolgd. Daarom zijn dan ook de in het Rijk geldende wetboeken t.a.v. de Europeanen hier grootendeels ingevoerd en wel bij Koninklijk besluit.

Concordantiebeginsel.

Ook in het oude art. 75 werd in het belang der hier wonende Europeanen de eisch gesteld, dat zij zouden worden onderworpen aan eenzelfde soort Recht als in Nederland geldt. Deze eisch wordt genoemd het **concordantiebeginsel.**

Thans heeft de nieuwe redactie van art. 75 het ook in beperkte mate opgenomen met betrekking tot de andere volksgroepen, nl. voorzoover betreft hun wettelijk geregeld strafrecht en burgerlijk- en strafprocesrecht. Echter noemt het R.R. zelf de gevallen, waarin van dit beginsel mag worden afgeweken, nl.:

I. wat betreft het **burgerlijk- en handelsrecht:**
   a. indien dit uitsluitend voor Europeanen is gemaakt, voorzoover de bijzondere toestanden in N.I. dit wenschelijk maken;
   b. indien de wetgever eene regeling wil maken, die behalve op Europeanen ook op eene andere bevolkingsgroep of gedeelte ervan toegepast moet worden, zoodat de wetgever ook met de bijzondere behoeften dier andere groep rekening moet houden;

II. wat betreft het **strafrecht** en het **burgerlijk- en strafprocesrecht:**
   a. in verordeningen, die alleen op Europeanen zullen worden toegepast, indien Indische toestanden de afwijking noodig maken;
   b. in verordeningen, die oorspronkelijk alleen voor Euro-

peanen waren bestemd, maar daarna op andere bevolkingsgroepen zullen worden toepasselijk verklaard of die direct zoo worden gemaakt, dat ze voor Europeanen en een of andere volksgroep gezamenlijk geschikt moeten zijn, in beide gevallen in het rechtsbelang dier andere groepen.

Recht voor Inlanders.

Wat het privaatrecht betreft, geldt voor de Inlandsche bewoners van N.I. in hoofdzaak het gewoonterecht, zooals dat zich van ouds onder hen heeft gevormd.

Wij zullen het aanduiden met den in de tegenwoordige wetenschap meest gebruikelijken naam **„Adatrecht"**. In de N.I.sche verordeningen wordt het met verschillende namen genoemd, de meest gebruikelijke is **„Godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken"** (zie bv. artt. 11, 12 en 14 A. B., 7 R. O., 282 I. R.).

Deze naam dagteekent uit den tijd, dat men meende, dat de godsdienst een zoo overwegenden invloed had gehad op het Adatrecht, dat men kon onderscheiden een afzonderlijk adatrecht voor de Mohamedaansche, de Christelijke en de Heidendsche Inlanders. De naam heeft tot veel misverstand aanleiding gegeven, want verschillende schrijvers hebben eruit afgeleid, dat voor de Mohamedaansche Inlanders gold het Moh. Recht, zooals dit door de vroegere Moh. Wetsgeleerden (Fakih's) in hunne geschriften is neergeschreven (de **Fikhwetenschap, Fikhboeken**).

Wel heeft de godsdienst invloed gehad op het adatrecht, vooral op Java, waar het oude familie- en erfrecht der Inlanders voornamelijk in de hoofdplaatsen, waar een Pengoeloe woont en een zg. Priesterraad (Raad Agama) is gevestigd, grootendeels is verdrongen door het Moh. Recht. In de Buitengewesten is het adatrecht veel beter bewaard gebleven (bv. bij de Minangkabauers). Toch zijn ook daar streken, bv. de Minahasa, waar de godsdienst, hier de Christelijke, en de Europeesche wetgeving invloed hebben uitgeoefend op het gewoonterecht.

Voor geheel N. I. kunnen we echter zeggen, dat voor de Inlanders geldt als regel hun adatrecht, dat slechts hier en daar gedeeltelijk is gewijzigd onder invloed van godsdienst en vreemd recht.

Het nieuwe art. 75 heeft de oude benaming weggelaten en vervangen door de term **„onder hen geldende, met hunne godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregels"**.

Zooals we boven reeds zagen, neemt het nieuwe art. 75 ook t. a. v. Inlanders in beginsel aan, dat ook zij moeten worden onderworpen aan een in algemeene verordeningen verzameld Recht (alinea 1).

Aangezien het N.I. Strafwetboek en de meeste verordeningen, die strafbepalingen bevatten, ook op Inlanders van toepassing zijn, en reeds in 1848 het voor Inlandsche rechtbanken en gerechten op Java en Madoera toepasselijke procesrecht is neergelegd in eene algemeene verordening (Inlandsch Reglement), maakt de reeds besproken 3de alinea ten aanzien van deze onderdeelen van het Recht geen onderscheid tusschen de verschillende volksgroepen, behalve dan wat betreft de afwijkingen van het concordantiebeginsel.

Anders is het met het Burgerlijk en Handelsrecht, dat tot dusver door de over Inlanders rechtsprekende rechters ongeveer geheel moet worden geput uit het hen door adviseurs bekend gemaakte of reeds in wetenschappelijke werken verzamelde adatrecht.

Hieromtrent bepaalt de laatste alinea van art. 75, dat dit adatrecht van kracht blijft, **zoolang** en **voorzooverre** het niet door algemeene verordeningen is vervangen.

> De woorden „zoolang en voorzoover" duiden op de bevoegdheid van den wetgever om dit adatrecht geheel of gedeeltelijk in wettelijke verordeningen te verzamelen dan wel het gedeeltelijk te vervangen door ander, hier Europeesch wettelijk Recht.

Ten aanzien dezer algemeene verordeningen bepaalt art. 75 al. 2 *b*, dat ze op verschillende wijzen tot stand kunnen komen.

In de eerste plaats kunnen op alle Inlanders, dan wel op eene bepaalde groep (bv. de Christen-Inlanders), of op de in een bepaald gebiedsdeel bijeenwonende Inlanders, toepasselijk worden verklaard voor Europeanen geldende wettelijke bepalingen, doch alleen, indien dit geëischt wordt door gebleken maatschappelijke behoefte, dus bv. indien hun gewoonterecht niet meer voldoet aan hunne rechtsbehoeften. Wie moet beoordeelen, of deze behoefte bestaat en door welken wetgever de toepasselijkverklaring moet geschieden, zegt het artikel niet.

> Het oude art. 75 droeg dit laatste op aan den G. G. in overeenstemming met den Raad van N. I. (dus bij ordonnantie), wat derhalve in de toekomst ook wel zal gevolgd worden.

Wel wordt den wetgever de bevoegdheid gegeven, dit Europeanenrecht, zoo noodig te wijzigen overeenkomstig de rechtsbehoeften der Inlanders. In de tweede plaats kunnen voor Europeanen en Inlanders gemeenschappelijke verordeningen gemaakt worden, waarbij dan volgens de boven reeds besproken alinea 2 *a* wel de in Nederland geldende wetten moeten worden

gevolgd, doch afwijking hiervan wordt toegelaten, indien de belangen der Inlanders dit wenschelijk maken.

In de derde plaats kan het adatrecht zelf worden gecodificeerd, hetzij voor alle Inlanders gezamenlijk, hetzij voor een onderdeel, hetzij voor een bepaald gebiedsdeel (alinea 2 *b* jo. 1). De **wetgever** mag hierbij echter van het geldende adatrecht afwijken, indien het algemeen belang of de maatschappelijke behoeften der betrokken volksgroep dit noodig maken. Aangezien geschreven Recht van hoogere orde is dan gewoonterecht, vervalt dit laatste vanzelf, zoodra en voorzoover hetzelfde onderwerp door wettelijk recht wordt geregeld.

Recht voor de Vreemde Oosterlingen.

Alinea 2 *b* stelt, wat het privaatrecht betreft, de Vreemde Oosterlingen gelijk met de Inlanders. Ook op hen of op een onderdeel van hen kan dus Europeesch burgerlijk en handelsrecht van toepassing worden verklaard, voorzoover noodig gewijzigd. Ten aanzien van de Chineezen uit het grootste deel van N. I. is dit geschied met ingang van 1 Mei 1919 (Sb. 1917—129 jo 1919—81).

Overigens moet ook op hen worden toegepast hun adatrecht, d. i. het gewoonterecht, dat zich langzamerhand heeft ontwikkeld in de maatschappij, die zij hier gevormd hebben.

Hiernaast gelden voor hen tal van wettelijke bepalingen, die vóór 1920 voor Inlanders en met hen gelijkgestelden zijn gemaakt.

Toepassing van Europeesch recht op Inlanders en Vreemde Oosterlingen.

Hoewel de indeeling der bevolking naar den trap van ontwikkeling, waarop de groepen staan, ten doel heeft, te maken, dat op elke categorie het recht wordt toegepast, dat het beste voor haar geschikt is, gebeurt het natuurlijk, dat personen en zelfs groepen van personen, die tot een bepaald onderdeel behooren (bv. tot de Vreemde Oosterlingen), zoo dikwijls met personen, behoorende tot eene andere rubriek (bv. Europeanen), in aanraking komen, dat zij geheel en al of slechts in sommige opzichten vervreemd zijn geraakt van hun adat. Daarom is het mogelijk gemaakt, om op menschen van de eene categorie toepasselijk te maken het recht, dat bestemd is voor eene andere soort.

Voorbeeld

Hiervoor bestaan zelfs **drie manieren**:

1o. de boven reeds besproken **toepasselijkverklaring van Europeesch recht** bij ordonnantie op personen, niet aan dat recht onderworpen (art. 109 al. 5);

2o. kunnen Inlanders en Vreemde Oosterlingen zich **vrijwillig onderwerpen** aan het Europeesch burgerlijk- en handelsrecht (art. 75 al. 4). Deze onderwerping geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te stellen. Reeds bij Sb. 1913 — 515 is zulk eene regeling gegeven, die echter bij Sb. 1917 — 12

weer werd ingetrokken en vervangen door eene bijna gelijkluidende regeling. Dit Koninklijk besluit onderscheidt **4 soorten van onderwerping:**

a. **algeheele onderwerping,** d. i. onderwerping aan het geheele Europeesche privaatrecht; ze geschiedt door eene verklaring bij het Hoofd van plaatselijk bestuur, heeft mede betrekking op de echtgenoote en minderjarige kinderen en is onherroepelijk;

b. **gedeeltelijke onderwerping,** d. i. onderwerping aan het Europeesch burgerlijk- en handelsrecht met uitzondering van het familierecht en het erfrecht bij versterf; ze geschiedt op dezelfde wijze als die onder *a*;

c. **onderwerping voor eene bepaalde rechtshandeling;** ze geschiedt bij de akte, die van de rechtshandeling is opgemaakt dan wel bij eene afzonderlijke akte;

d. **stilzwijgende onderwerping,** die verondersteld wordt altijd wanneer de betrokkene eene rechtshandeling verricht, welke in het voor hem geldende recht niet is geregeld, maar wel in het Europeesche privaatrecht (b.v. het trekken van een wissel);

3o. kunnen op Inlanders en Vreemde Oosterlingen of op gedeelten ervan **toepasselijk** worden **verklaard** algemeene verordeningen, die gemaakt zijn ter regeling van het burgerlijk- en handelsrecht dan wel het strafrecht, de burgerlijke of de strafvordering voor de Europeanen (art. 75 al. 2*b*. en 3).

Zooals boven reeds werd gezegd, geschiedde deze toepasselijkverklaring ingevolge het oude art. 75 bij ordonnantie, zoodat dit in de toekomst ook wel zal gebeuren. Bij deze toepasselijkverklaring mag de wetgever de wijzigingen aanbrengen, die in het belang der volksgroep noodzakelijk zijn.

Voorbeelden.

Voorbeelden van deze toepasselijkverklaring van Europeesch Recht op andere volksgroepen zijn:

a. bij Sb. 1879—256 werden de artt. 1601—1603 B. W., regelende de z.g. **huur van diensten,** van toepassing verklaard op Inlanders en met hen gelijkgestelden;

b. bij Sb. 1904—272 werd bepaald, dat op Inlanders, die toetreden als **lid eener rechtspersoon,** de daarop betrekkinghebbende bepalingen van het B. W. van toepassing zijn;

c. bij Sb. 1907—306 werden de artt. 1788—1791 B. W. betreffende **spel en weddenschap** op Inlanders van toepassing verklaard;

d. het voornaamste voorbeeld is **Sb. 1855—79,** herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld, waarbij het geheele Europeesche burgerlijk en handelsrecht met uitzondering van het fa-

gend, omdat deze de daden van den G. G. tegenover de Staten-Generaal zal moeten verdedigen.

Eischen van benoembaarheid. art. 2 al. 1.

Het R.R. stelt alleen als eisch van benoembaarheid tot dit hooge ambt, dat men is Nederlander en volle 30 jaar oud (art. 2). Eischen van bekwaamheid worden niet gesteld en zeer terecht: het ambt van G.G. is immers zoo bijzonder moeilijk, dat alleen zeer bekwame en begaafde personen daarvoor geschikt zijn. In een wet kan dit echter niet worden omschreven; beter is het, dat dit geheel aan de beoordeeling van den voor die benoeming verantwoordelijken Minister van Koloniën wordt overgelaten.

Natuurlijk mag de G.G. zonder machtiging van het Opperbestuur zijn ambt niet neerleggen, noch N.I. verlaten, want dan zou deze kolonie plotseling zonder regeering zijn.

Luitenant-Gouverneur-Generaal.

Omdat de Koning in Zijne keuze van eenen nieuwen G.G. dikwijls zeer beperkt is en de meest geschikte iemand kan zijn, die met speciaal Indische toestanden en belangen slecht op de hoogte is, bepaalt art. 4 R.R., dat deze eerst met den titel van Luitenant-Gouverneur-Generaal aan den G.G. kan worden toegevoegd om gelegenheid te hebben, zich in zijn toekomstige werkkring in te werken. Zulk eene benoeming heeft echter nog nooit plaats gehad.

Raad van N. I. art. 7.

Naast den G.G. kennen we in N.I. den **Raad van Nederlandsch-Indië**, een hoog en onafhankelijk college, dat hem ter zijde staat. Het is dus eenigszins te vergelijken met den Raad van State in Nederland, met dit verschil, dat de laatste alleen adviseerend optreedt, terwijl de Raad van N.I. ook aandeel in de wetgeving heeft.

Deze Raad bestaat uit een Vice-President en 4 leden, die allen door den Koning worden benoemd en ontslagen, hij wordt bijgestaan door een Secretaris, die door den G.G. wordt benoemd.

De Raad is gevestigd te Batavia, waar hij elke week vergadert.

Evenals de Koning volgens art. 74 G. W. voorzitter is van den Raad van State, zoo ook kan de G.G. volgens art. 7 R.R. het voorzitterschap van den Raad van N.I. opdragen aan den Luitenant-G.G. of het zelf bekleeden, zoo dikwijls hij dit noodig oordeelt. In de praktijk komt dit zoo goed als niet voor en wordt de leiding der werkzaamheden van den Raad uitgeoefend door den Vice-President.

Evenals de Commissaris der Koningin in de Provinciale Staten heeft de G.G., als hij het voorzitterschap waarneemt (en eveneens de Luitenant-G.G.) alleen **een raadgevende stem** (art. 7).

Dit heeft eenmaal per jaar plaats, wanneer de Raad van N.I. over de begrooting moet adviseeren; ook de Directeuren der burgerlijke en de Chefs der militaire departementen wonen deze vergadering bij.

Alleen in het geval van art. 30 R. R., zooals we later zullen zien, heeft de G. G. in den Raad van N. I. stem en zelfs een beslissende.

Voor den Vice-President en de leden van den Raad geldt ook de eisch van Nederlanderschap en 30 jarigen leeftijd (art. 8), verder mogen ze geen andere bezoldigde ambten in dienst van den Lande bekleeden (art. 9).

De voornaamste functie van den Raad van N.I. is den G.G. van advies te dienen in alle gevallen en omtrent alle onderwerpen, waarover deze verplicht of onverplicht dat advies vraagt. Om te maken, dat deze adviezen zoo volledig mogelijk kunnen worden, schrijft art. 34 R.R. voor, dat alle colleges en landsdienaren verplicht zijn den Raad alle inlichtingen te geven omtrent de aangelegenheden, waarover deze advies moet uitbrengen, terwijl ingevolge art. 7 al. 4 R.R. de Raad, indien deze het noodig oordeelt, ambtenaren, zoowel burgerlijke als militaire, mondeling te hooren, zich tot den G.G. kan wenden, die dan die ambtenaren kan gelasten, daartoe in de vergadering van den Raad te verschijnen.

Bij Gouv. Besl. van 11 Mei 1908 werd de Vice-President van den Raad gemachtigd om in zulke gevallen ter besparing van administratie, zelf bedoelde ambtenaren namens den G. G. uit te noodigen, in de vergadering van den Raad te komen (Bb. 6794).

Verbodsbepalingen, eed. artt. 3, 4 en 9.

Als waarborg voor de onafhankelijkheid van den G.G., den Luit.-G.G. en de leden van den Raad van N.I. is het hun verboden, om hetzij rechtstreeks, hetzij zijdelings op eenige wijze belang te hebben bij ondernemingen, waarop de Regeering van N.I. eenigen invloed zou kunnen uitoefenen. Zij mogen dus geen deelhebbers zijn in of borg zijn voor eenige onderneming, ten grondslag hebbende eene met de Regeering dan wel met een zelfstandig gebiedsdeel van N.I. om winst of voordeel aangegane overeenkomst, noch deel hebben in ondernemingen van handel en scheepvaart, in N.I. gevestigd, noch eigenaar of huurder zijn van landerijen. Verder mogen zij geen schuldvorderingen ten laste van N.I. koopen, behalve openbare schuldbrieven (artt. 3, 4 en 9 R.R.).

Dergelijke verbodsbepalingen bestaan voor alle landsdienaren, die eenig gewichtig ambt bekleeden (art. 51 al. 4 R. R.).

De formulieren voor de door den G.G., den Luit.-G.G. en de leden van den Raad van N.I. af te leggen ambtseeden zijn te vinden in de artt. 5, 6 en 11 R.R.

Om te voorkomen, dat de verschillende personen, die gezamenlijk de Regeering van N.I. vormen, invloed op elkander uitoefenen (zg. familieregeering of nepotisme; Lat. nepos = neef), verbiedt art. 8 R.R., dat er tusschen den G.G., den Luit.-G.G. en de leden van den Raad van N.I. onderling bloed- of aanverwantenschap bestaat tot den 4den graad ingesloten. Ten aanzien van de zwagerschap houdt het verbod op te werken met den dood der vrouw, die haar veroorzaakte (verg. art. 297 B.W.).

Aanvulling der vacatures in den Raad van N. I.

Bij het ontstaan eener vacature in den Raad van N.I. zendt de G.G. na overleg met den Raad eene aanbeveling van minstens twee personen aan den Minister van Koloniën; de Kroon is echter niet verplicht, een der aanbevolenen te benoemen. Regel is, dat alleen ambtenaren lid van dit college worden, tot dusver is hiervoor nooit een particulier benoemd.

artt. 10 en 12.

Ingeval van dringende noodzakelikjheid en, altijd, indien er minder dan drie leden van den Raad zouden zijn, draagt de G.G. aan een der aanbevolenen de tijdelijke waarneming van het lidmaatschap op (art. 10 R. R.). Bij het openvallen van het Vice-Presidentschap wordt de waarneming daarvan door den G. G. tijdelijk opgedragen aan het oudste lid in benoeming (art. 12 R. R.).

Vervanging van den G.G. De groote Vergadering. artt. 13 t.m. 17.

De volgende artikelen van het R. R. voorzien in het geval, dat de G. G. tijdelijk verhinderd is, zijn ambt geregeld waar te nemen of dat ambt plotseling geheel openvalt.

Vooreerst het geval, dat de G. G. wegens ziekte of afwezigheid **tijdelijk verhinderd** is om zijn ambt geregeld te vervullen. In dat geval kan hij de **dagelijksche leiding** der zaken tijdelijk opdragen, respectievelijk aan den Luitenant-G. G., den Vice-President en het oudste lid in benoeming van den Raad van N. I. Het ambt van G. G. wordt dan echter niet in zijn geheel waargenomen, maar slechts voorzoover de G. G. noodig oordeelt, d. w. z. degene, die tijdelijk met het dagelijksch beleid der zaken wordt belast, zal moeten handelen overeenkomstig de voorschriften en bedoelingen van den G. G., die immers tegenover het Opperbestuur verantwoordelijk blijft (art. 13 R. R.).

Een voorbeeld van zulk eene tijdelijke opdracht en van de wederaanvaarding van het dagelijksch beleid door den G. G. vinden we in Sb. 1922—353 en 391.

Wanneer echter door plotseling overlijden of zware ziekte het ambt van G. G. **geheel openvalt,** zoo zal dit tijdelijk in zijn geheel waargenomen worden door respectievelijk den Luitenant-G. G. of den Vice-President van den Raad van N. I. Is deze laatste niet aanwezig of buiten staat het ambt van G. G. waar te nemen, dan wordt dit niet vervuld door het oudste lid in benoeming van dien Raad, maar door het lid, dat als zoodanig wordt aangewezen door de zoogenaamde **Groote Vergadering** op de wijze als in de artt. 15 en 16 R. R. wordt omschreven.

In deze gevallen spreekt men van een **Gouverneur Generaal ad interim.**

Onder **Groote Vergadering** verstaat men eene vergadering van de hoogste autoriteiten van N. I., nl. de aanwezige leden van den Raad van N. I., de bevelhebbers van land- en zeemacht, den President van en den Procureur-Generaal bij het Hooggerechtshof, de Directeuren der Departementen van algemeen bestuur en den President der Algemeene Rekenkamer. Deze vergadering, die dus hoogstens uit zestien leden kan bestaan, wordt door den Algemeenen Secretaris en de Gouvernements-Secretarissen bijgestaan als Secretaris en stemopnemers (art. 15 R. R.).

In art. 17 R. R. vinden we uitvoerig omschreven, wat er moet gedaan worden, indien het vermoeden ontstaat, dat de **G. G. krankzinnig is geworden,** zoodat hij om die reden van de uitoefening zijner waardigheid ontheven dient te worden. Dit laatste geschiedt na verschillende voorbereidende maatregelen door de Groote Vergadering, volgens art. 15 samengesteld.

Art. 18 R. R. verbiedt het bestaan van bloedverwantschap en zwagerschap tot den 4den graad ingesloten tusschen den G. G. en de secretarissen van het Gouvernement en evenzoo tusschen de secretarissen onderling. Deze verbodsbepaling heeft echter niet betrekking op hem, die tijdelijk het ambt van G. G. waarneemt (art. 19).

Dit art. 19 schrijft voor, dat alles, wat in het R. R. bepaald wordt omtrent den G. G. ook toepasselijk is op hem, die tijdelijk met deze waardigheid is bekleed, dus niet op hem, die ingevolge art. 13 tijdelijk met het dagelijksch beleid der zaken is belast. Men zal dit art. wel moeten uitbreiden tot bevoegdheden en verplichtingen, die den G. G. ook door andere algemeene verordeningen zijn toegekend, omdat de tijdelijke waarneming van het ambt van G. G. immers juist is geregeld, teneinde te voorkomen, dat N. I. plotseling zonder Regeering zou kunnen zijn.

Algemeene Secretarie.

Daar de G. G. alleen de volle verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van de Regeering over N. I., moet hij een eigen bureau hebben, dat hem voortdurend in de vervulling zijner veelomvattende taak bijstaat. Dit is de **Algemeene Secretarie**, die derhalve gevestigd is te Buitenzorg; voor de geregelde samenwerking met den Raad van N. I. en de Departementen van algemeen bestuur zetelt een harer afdeelingen te Batavia. Het R. R. zwijgt geheel over dit bureau, evenals men in de G. W. tevergeefs zoekt naar het hiermee te vergelijken Kabinet der Koningin in Nederland. De samenstelling en inrichting der Algemeene Secretarie wordt derhalve geheel overgelaten aan de Indische Regeering, die alleen wat de benoodigde gelden aangaat, gebonden is aan de begrooting. Aan het hoofd staat de Algemeene Secretaris met de drie of meer Gouvernements secretarissen. Het verdere personeel bestaat uit referendarissen, commiezen-redacteur, hoofdcommiezen, 1e, 2e en 3e commiezen en klerken. De Algemeene Secretarie is ingedeeld in vier afdeelingen, waarvan de derde en vierde weder onderverdeeld zijn in verschillende bureaux.

Men vindt deze indeeling in deel II van den Regeeringsalmanak.

Werkzaamheden der Algemeene Secretarie.

Aangezien de werkzaamheden van den G. G. alle aangelegenheden omvatten, waarover de staatszorg zich uitstrekt, kan hij persoonlijk onmogelijk van alles op de hoogte zijn. Zoo hebben er dagelijks benoemingen plaats van ambtenaren, wordt er steeds door de Regeering gearbeid aan de aanvulling en verbetering der bestaande wetgeving, komen er voortdurend tot de Regeering gerichte rekesten, waarop beschikt moet worden. Omtrent elke aangelegenheid nu worden door een ambtenaar ter Algemeene Secretarie verzameld de daarop betrekking hebbende stukken, vermeerderd met archiefstukken betreffende daarmede verband houdende dan wel soortgelijke vroegere zaken (zg. **antecedenten**), welke stukken noodzakelijk zijn tot goed begrip der onderhavige aangelegenheid dan wel om te maken, dat de Regeering in overeenkomstige zaken zooveel mogelijk eene gelijke beslissing neemt. Bovendien voegt hij er aan toe een beknopt overzicht van den stand der zaak, voorzien van zijn „consideratiën en advies", op welke wijze naar zijn oordeel beslist moet worden. In de gewone bestuursaangelegenheden is aan het betrokken departement van algemeen bestuur voor eene snelle afdoening van zaken reeds de door den G. G. te nemen beslissing in den vereischten vorm gesteld, zoodat deze, als de Regeering er geen bedenkingen tegen heeft, slechts geteekend behoeft te worden. In andere zaken, vooral die,

waarover bij de verschillende autoriteiten verschil van meening bestaat, wordt de te nemen beslissing ter Algemeene Secretarie geformuleerd of hiermede gewacht, totdat de G. G. zijn eindoordeel in den vorm eener korte aanteekening heeft aangegeven.

Zoo is dus de Algemeene Secretarie belast met de **redactie** van een deel en met de **expeditie** van alle uitgaande stukken der Regeering. Ook heeft ze de zorg voor het **Regeeringsarchief.**

Het archief van N. I. vóór 1870 wordt bewaard te Batavia en staat onder toezicht van den Landsarchivaris; het is verdeeld in een oud en een nieuw archief (voor en na 1816).

Verder zorgt de Algemeene Secretarie nog voor de samenstelling van het **Staatsblad van N.I., het Bijblad op het Staatsblad** en de **Regeerings-almanak.** Deze uitgaven der Regeering worden gedrukt aan de Landsdrukkerij te Batavia, ressorteerende onder het Departement van Gouvernementsbedrijven. Dit Departement zorgt voor de redactie eener vierde Regeeringsuitgave, de **Javasche Courant.**

Het **Staatsblad** (sedert 1816) dient voor de afkondiging van alle in N. I. geldende algemeene verordeningen, het **Bijblad** (sedert 1857) voor de bekendmaking van ambtelijke voorschriften (gouvernementsbesluiten, missives van den eersten gouvernementssecretaris, circulaires van den Procureur-Generaal of de Departementschefs).

De **Regeeringsalmanak** bestaat uit twee deelen: het eerste deel geeft eene nauwkeurige beschrijving van het bestuur van N. I. en de werkzaamheden der verschillende takken van dienst, het tweede deel bevat een systematisch overzicht van de verschillende ambten en de namen der daarvoor benoemde ambtenaren.

De **Javasche Courant,** het zoogenaamde officieele nieuwsblad, dient voor de afkondiging van locale verordeningen, van eenige door de wet aangegeven geschriften, zooals de akten van oprichting van Vennootschappen van Koophandel, en verder wordt er alles in geplaatst, wat de Regeering ter algemeene kennis wil brengen.

HOOFDSTUK III.

BEVOEGDHEDEN EN VERPLICHTINGEN VAN DE REGEERING VAN N. I.

Als vertegenwoordiger der Koningin in N. I. heeft de G. G. in het algemeen dezelfde bevoegdheden als Deze zelf. Hij is echter gebonden aan de bepalingen van het R. R. en enkele andere algemeene verordeningen en verder heeft hij in alles de bevelen der Koningin op te volgen, vervat in zijne bovengenoemde Instructie en die, welke hem ten aanzien van bepaalde aangelegenheden uit Nederland worden toegezonden. Sedert dan ook de telegrafische verbinding tusschen Moederland en Kolonie tot stand is gekomen, is de vrijheid van handelen van den G. G. zeer verminderd.

Aangezien ook hier de rechtspraak is opgedragen aan eene onafhankelijke Rechterlijke Macht, zullen we ons in dit hoofdstuk alleen bezighouden met de andere **staatsfuncties**: wetgeving en bestuur, voorzoover die door de Regeering van N. I. worden uitgeoefend.

A. Uitoefening der Wetgevende Macht.

Koloniale wetgevers en hunne producten.

Vroeger zagen we reeds, dat we in tegenstelling met Nederland voor N. I. meer dan een algemeenen wetgever moeten onderscheiden. Art. 31 R. R. noemt er drie, nl.:

1e. den zg. **Rijkswetgever** (Koning en Staten-Generaal), die volgens art. 61 G. W. ook wetgevende bevoegdheid heeft t. a. v. de koloniën;

2e. **den Koning alleen,** die koninklijke besluiten maakt, welke voor de koloniën ook van wetgevenden aard mogen zijn en

3e. **den Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Raad van N. I.,** die, op de wijze hieronder nader besproken, ordonnantiën maakt.

Hoewel niet uitdrukkelijk in het R. R. genoemd, zullen we nog een vierden kolonialen wetgever onderscheiden, nl. **den Koning in samenwerking met den G. G.;** de producten van dezen wetgever

hebben den vorm van gewone ordonnantiën, maar worden toch beschouwd als van hoogeren rang dan deze. Men noemt ze meestal **kroonordonnantiën.**

De algemeene naam voor deze vier verschillende regelingen is: algemeene verordeningen.

Deze naam beteekent niet, dat ze gelden voor het geheele gebied van N. I., dit doen ze meestal niet, maar dat ze afkomstig zijn van den algemeenen wetgever en dus aangelegenheden regelen, die van algemeen belang geacht worden. Deze kunnen zelfs wel alleen verbindend zijn voor een gewest of deel van een gewest (verg. artt. 57 en 68 *a* R. R.).

Bevoegdheid van:

a. **Rijkswetgever.** Ingevolge art. 61 G. W. is de **Rijkswetgever** bevoegd, alle onderwerpen, de koloniën betreffende, te regelen, indien hij dit noodig oordeelt, terwijl de G. W. zelf hem sedert de herziening van 1922 nog één onderwerp gebiedend ter regeling opdraagt.

b. **Kroon.** De bevoegdheid van den Koning als koloniale wetgever is nergens geregeld. Algemeen wordt aangenomen, dat deze bevoegdheid bestaat ten aanzien van alle onderwerpen, die niet door den rijkswetgever zijn geregeld of krachtens G. W. of wet door hem moeten worden geregeld of waarvan de regeling door den rijkswetgever niet aan een ander orgaan (den G. G.) is opgedragen (b.v. art. 57 en 71 R. R.).

De G. W. geeft sedert de herziening van 1922 eene geheel andere regeling. Naast elkaar worden nog slechts genoemd twee algemeene wetgevers voor de koloniën, nl.:

1o. het **wetgevend orgaan in ieder der drie koloniën,** waaraan onder hooger toezicht door den rijkswetgever de regeling der **inwendige aangelegenheden** moet worden overgelaten, voorzoover niet bij de wet bepaalde onderwerpen aan den Koning ter regeling worden opgedragen;

2o. de **rijkswetgever,** aan wien de bevoegdheid blijft, alle onderwerpen, de koloniën betreffende, ook de boven bedoelde aangelegenheden van inwendigen aard, te regelen, indien hij dit noodig oordeelt.

Zooals reeds gezegd, wordt nog slechts één onderwerp, n.l. de staatsinrichting van elk der drie koloniën, gebiedend aan hem opgedragen.

De **Koning** blijft dus wel een der algemeene wetgevers voor de koloniën, doch alleen t. a. v. onderwerpen, die hem door de wet worden opgedragen.

Zoolang echter de nieuwe wet op de staatsinrichting in N. I. niet in werking is getreden, blijft de tegenwoordige regeling hier bestaan.

In Nederland worden koninklijke besluiten, waarvan de inhoud van wetgevenden aard is, **algemeene maatregelen van bestuur genoemd**, de G. W. gebruikt dezen naam ook voor koloniale regelingen (art. 75), maar in het R. R. komt hij niet voor.

c. Kroon in samenwerking met G.G. Dezelfde onderwerpen, die gewoonlijk bij koninklijk besluit worden geregeld, kunnen ook bij **kroonordonnantie**, ook wel genoemd ordonnantie met koninklijke medewerking, geregeld worden. Ze komt op tweeërlei wijze tot stand, n.l.:

1o. de G. G. wordt **gemachtigd** tot het vaststellen van eene regeling bij ordonnantie overeenkomstig een door de Kroon aan hem toegezonden ontwerp.

Meestal blijkt dit uit de woorden: „gebruik willende maken van de machtiging, hem verleend" of „uitvoering willende geven aan de machtiging, enz.".

Zie b.v. de Reglementen op het Rechtswezen in de Buitengewesten en Sb. 1875—179.

2o. aan den G. G. wordt de regeling van eenig onderwerp bij ordonnantie opgedragen **„onder nadere goedkeuring** van de **kroon"**.

De ingevolge deze opdracht vastgestelde ordonnantie verschijnt dan eerst in het staatsblad van N. I., terwijl later van de nadere goedkeuring blijkt uit een eveneens in dat staatsblad afgekondigd koninklijk besluit of zg. Kabinetsrescrfpt, d.i. eene schriftelijke mededeeling van den Directeur van het Kabinet der Koningin aan een Minister.

Het doel van deze inmenging van de kroon in de werkzaamheden van den Indischen wetgever is vooral om aan zulk eene regeling eenige meerdere vastheid te geven, daar ze in gewone omstandigheden niet door een enkele ordonnantie kan worden gewijzigd; ook hiervoor is telkens medewerking van de Kroon vereischt. De kroonordonnantie is derhalve van hoogeren rang dan de gewone ordonnantie.

Noch de G. W., noch het R. R. noemt deze soort regelingen, alleen uit het slot van de eerste alinea van art. 24 R. R. blijkt, dat de wetgever er wel aan gedacht heeft, immers wordt onderscheid gemaakt tusschen verordeningen, die door den Koning zijn **vastgesteld en goedgekeurd.**

d. den G.G.

De wetgevende bevoegdheid van den G. G. wordt onderscheiden in eene **gewone**, en eene **buitengewone**, welk onderscheid wordt bepaald door de omstandigheden, waaronder deze bevoegdheid wordt uitgeoefend.

1. Gewone wetgevende bevoegdheid.

Gewone wetgevende bevoegdheid.

Als laagste koloniale wetgever wordt de G. G. in de uitoefening zijner bevoegdheid beperkt door de wetgevers van hoogeren rang, hij mag dus alleen die onderwerpen regelen, die niet reeds door den rijkswetgever of de Kroon geregeld zijn of geregeld moeten worden en waarvoor hij geen machtiging van de Kroon noodig heeft (art. 20).

Heeft de G. G., reeds eenig onderwerp geregeld en wordt ditzelfde onderwerp daarna opnieuw door wet of Kon. Besl. geregeld, zoo blijft die ordonnantie van kracht tot hare intrekking is afgekondigd, d. w. z. totdat de wet of het Kon. besl., waarbij die ordonnantie hetzij uitdrukkelijk, hetzij stilzwijgend wordt ingetrokken, op de voorgeschreven wijze in het staatsblad is afgekondigd.

Dit is uitdrukkelijk geregeld in art. 26, maar volgt ook uit art. 31, daar eene wet of Kon. besl. eerst van kracht wordt door afkondiging. Zoolang blijft dus de bestaande ordonnantie gelden.

Overeenstemming met den R. v. N. I.

Verder bindt art. 29 den wetgevenden arbeid van den G. G. aan voorafgaande **overeenstemming met den Raad van N. I. Dit** college treedt hier dus niet enkel adviseerend op, maar kan de vaststelling van een van den G. G. uitgaand ontwerp voor eene ordonnantie tegenhouden en zoo dus den G. G. trachten over te halen, zijn ontwerp te wijzigen overeenkomstig het gevoelen van den Raad.

Het R. R. spreekt echter niet van wetgevende bevoegdheid, gezamenlijk door G. G. en Raad van N. I. uitgeoefend, zooals art. 110 G. W. t. a. v. Koning en Staten-Generaal, omdat de deelneming in de wetgeving door den Raad van N. I. steeds geschiedt in den vorm van schriftelijke adviezen. Het formulier voor de afkondiging eener ordonnantie (art. 33) spreekt dan ook evenals de aanhef van een Gouvernementsbesluit, waarover het advies van den Raad van N. I. is ingewonnen (art. 28 al. 4), van „het hooren van dien Raad".

In onze verordeningen komen vier uitdrukkingen voor, die gebruikt worden om aan te duiden de verschillende verhoudingen, die kunnen bestaan tusschen twee organen, welker

medewerking vereischt wordt voor het tot stand komen eener bepaalde aangelegenheid, n.l.:

A. { na ingewonnen advies van / in overleg of samenwerking met / in overeenstemming met / gezamenlijk met } B.

Volgens de eerste uitdrukking moet A (schriftelijk) het advies inwinnen van B, maar is daarna vrij, de aangelegenheid volgens eigen inzicht te regelen.

In het tweede geval drukt de wetgever als zijn wensch uit, dat A en B alle moeite zullen doen het samen eens te worden. Gelukt dit echter niet, dan zal A moeten beslissen.

In het derde geval is A eveneens verplicht, het gevoelen van B te vragen, maar nu moet hij handelen volgens dit advies, anders kan de voorgestelde maatregel niet tot stand komen.

In het vierde geval staan beide organen als gelijken naast elkaar, de maatregel kan alleen als een arbeid van hen beiden tot stand komen.

Kunstmatige overeenstemming met den Raad. art. 30

Omdat de G. G. alleen verantwoordelijk is tegenover het Oppergezag voor het bestuur, draagt art. 30 hem op, in alle gevallen, waarin overeenstemming met den Raad van N. I. vereischt, doch niet verkregen wordt, de beslissing van den Koning in te roepen. Het kan echter zijn, dat de aangelegenheid zoo dringend is, dat langer wachten de veiligheid of rust van N. I. of andere algemeene belangen in gevaar zou brengen. Volgens art. 30 al. 3 en 4 moet dan de G. G. trachten, **op kunstmatige wijze** overeenstemming te verkrijgen met den Raad van N. I. Hij wisselt daartoe met den Raad van Indië schriftelijk van gedachten over het onderwerp en daarna worden alle op Java en Madoera aanwezige leden van den Raad tot eene vergadering bijeengeroepen, welke wordt voorgezeten door den G. G., in welke vergadering het onderwerp nogmaals behandeld wordt. In deze vergadering heeft de G. G. **stem** en bij staking zelfs eene **beslissende stem** (verg. art. 7 al. 3). Er is dus wel kans, dat op deze wijze overeenstemming wordt verkregen.

Feitelijk is dit geen geval van samenwerking van de twee elementen van den kolonialen wetgever, maar we hebben hier slechts één college, den Raad van N. I., waarvan de G. G. hier deel uitmaakt. Het herinnert aan den toestand volgens de Regeeringsreglementen voor dat van 1836, toen de wetgevende bevoegdheid in N. I. werd uitgeoefend door den G. G. vereenigd met den Raad van N. I. of zooals het heette: „Den G. G. in Rade".

Komt ook volgens art. 30 al. 3 en 4 geen overeenstemming tot stand, dan kan de G. G. „op eigen gezag en verantwoordelijkheid"

de door hem noodig geachte maatregelen nemen in afwachting van de door hem ingeroepen beslissing des Konings (art. 30 al. 2).

De uitdrukking „op eigen gezag en verantwoordelijkheid" is zeer vreemd, daar volgens het R. R. voor alle daden van de Indische regeering alleen de G. G. verantwoordelijk is jegens het Opperbestuur.

De schrijvers over het Staatsrecht van N. I. zijn het er niet over eens, of de Koning ook nog eene beslissing moet nemen, indien reeds door de toepassing van art. 30 al. 3 en 4 eene ordonnantie tot stand is gekomen. De kwestie heeft echter voor ons geen belang, omdat tegenwoordig binnen enkele dagen telegrafisch uit Nederland een Koninklijke beslissing kan worden gevraagd en ontvangen, zoodat art. 30 al. 3 en 4 nooit meer wordt toegepast.

Initiatief van den Raad van N. I. art. 35.

Ook aan den Raad van N. I. is het **recht van initiatief** toegekend. Eene ontwerp-ordonnantie, door den Raad bij den G. G. ingediend, moet door dezen worden onderzocht. Vindt hij het beter, er geen gevolg aan te geven, dan moet hij dit met opgave van redenen ter kennis brengen van den Minister van Koloniën, die dan dus, indien hij met den G. G. van meening verschilt, hem kan gelasten, de ordonnantie vast te stellen, òf wel het onderwerp bij koninklijk besluit kan regelen. Ook moet de G. G. den Raad van N. I. zijn besluit mededeelen (art. 35).

Op deze wijze is bv., tot stand gekomen de ordonnantie in Sb. 1855—79 betreffende de toepasselijkverklaring van Europeesch Vermogensrecht op de Vreemde Oosterlingen op J. en M.

II. Buitengewone wetgevende bevoegdheid.

Buitengewone wetgevende bevoegdheid van den G.G.

Omdat N. I. zoo ver van het Moederland verwijderd is en de eigenaardige toestanden in eene kolonie plotseling een snel en krachtig optreden der Regeering noodzakelijk kunnen maken, moest aan den G. G., die alleen verantwoordelijk is, in bijzondere omstandigheden ook eene grootere bevoegdheid worden gegeven.

Het R. R. onderscheidt nog weer t. a. v. de wetgevende macht:

a. dringende omstandigheden,

b. oorlog of opstand.

a. in dringende omstandigheden. artt. 21, 23, 24 en 26 R.R.

Welke deze omstandigheden zijn, beoordeelt de G. G. zelf op eigen verantwoordelijkheid; alleen wordt hij ook in dit geval beperkt door de overeenstemming met den Raad van N. I., die voor elke ordonnantie vereischt is. Het verschil met de gewone regelingsbevoegdheid bestaat hierin, dat in buitengewone omstan-

digheden de G. G. het terrein mag betreden van de hoogere wetgevers. Zoo mag hij in dringende omstandigheden:

1e. onderwerpen regelen, die opgedragen zijn aan rijkswetgever of kroon, maar nog niet door die hoogere wetgevers geregeld zijn (art. 21);

2e. reeds bestaande wetten (uitgezonderd het R. R.), koninklijke besluiten, door commissarissen-generaal vastgestelde verordeningen of kroonordonnantiën geheel of gedeeltelijk buiten werking stellen (artt. 23 en 24).

Bij art. 24 wordt het begrip kon. besl. voor dit geval uitgebreid tot verordeningen, afkomstig van commissarissen-generaal en zelfs van vroegere Gouverneurs-Generaal, indien deze betrekking hebben op de organisatie van de verschillende takken van bestuur of op gewichtige regeeringsbeginselen; ook indien ze betrekking hebben op belastingen.

In beide gevallen zijn de maatregelen van den G. G. onderworpen aan de nadere bekrachtiging door de wet of een kon. besluit (artt. 21, 23 en 24).

N. B. Nooit heeft de G. G. derhalve het recht, bepalingen uit verordeningen van hoogere wetgevers te wijzigen (uitgezonderd art. 129 al. 2).

Zooals reeds boven t. a. v. de krachtens de gewone regelingsbevoegdheid van den G. G. ontstane ordonnantie werd opgemerkt, blijven de door den G. G. genomen maatregelen van kracht, totdat hare intrekking door hem in het Staatsblad is afgekondigd (art. 26 jo. 31).

b. in tijd van oorlog en opstand. art. 43.

In tijd van oorlog en opstand is den G. G. eene zeer groote, bijna onbegrensde macht gegeven (z.g. dictatuur). Hij kan dan volgens art. 43 R. R. alle maatregelen nemen, die hij in het belang van het Rijk of N. I. noodzakelijk acht, zelfs die, waartoe anders de machtiging des konings vereischt wordt. De tweede alinea van art. 43 geeft enkele voorbeelden van deze buitengewone bevoegdheid: zoo mag de G. G. in geval van oorlog of opstand N. I. geheel of gedeeltelijk **in staat van oorlog of beleg** verklaren, wetten en zelfs bepalingen van het R. R. schorsen en autoriteiten tijdelijk opheffen.

Het woord „wetten" zullen we wel in ruimen zin moeten opvatten, zoodat er onder vallen alle algemeene verordeningen. Volgens artt. 28 en 29 is de G. G. ook voor deze maatregelen gebonden aan de overeenstemming met den Raad van N. I.

Staat van oorlog en beleg.

Wanneer voor eenige streek de staat van oorlog of beleg is afgekondigd, houden de gewone rechtsregelingen op te werken en treedt voor die streek een bijzondere toestand in, die in hoofdzaak hierop neerkomt, dat ieder bijna in alles onderworpen is aan het militair

gezag (verg. art. 67*b*. al. 4). De regeling van dien toestand vinden we nu reeds in een Gouvernementsbesluit van 21 September 1904 Sb. no. 372 (Gew. en aangev. bij Sb. 1905—274, 1913—482 en 629, 1917—572 en 733, 1918—89, 1919—660, 1921—460).

Voor de Buitengewesten kan de G. G. volgens art. 43 al. 3 zijne buitengewone bevoegdheid delegeeren aan de burgerlijke en militaire gezaghebbers aldaar.

Bij Sb. 1904—373 zijn de militaire gezaghebbers in de Buitengewesten gemachtigd om, ingeval tijdens oorlog of opstand de verbinding met Java verbroken mocht worden, zoo noodig in hun ressort den staat van oorlog of beleg af te kondigen.

B. Uitvoerende Macht.

Als vertegenwoordiger der Koningin is de G. G. het hoofd der Uitvoerende Macht in N. I.

Uitvoering van algemeene verordeningen. art. 27.

Als zoodanig is hij volgens art. 27 R. R. belast met de uitvoering van alle algemeene verordeningen. Voorzoover zij niet uitdrukkelijk anders bepalen, gelden deze algemeene verordeningen voor geheel N. I. Alleen in de streken, waar Inlandsche vorsten nog zeker zelfbestuur uitoefenen, zijn ze slechts in zooverre toepasselijk, als naast dat zelfbestuur mogelijk is.

Afkondiging. art. 31.

De eerste daad van uitvoering eener verordening is hare **afkondiging,** die dient, opdat ieder, op wien hare regels betrekking hebben, er kennis van kan nemen. Zij geschiedt t. a. v. alle algemeene verordeningen door plaatsing in het staatsblad van N. I. Zoolang deze afkondiging niet is geschied, kunnen de ingezetenen van N. I. niet gedwongen worden tot nakoming der verordening, maar zij is dan ook de eenige voorwaarde voor verbindbaarheid. Alleen noemt het R. R. eene zekere termijn, die na afkondiging moet verloopen, voor de verordening in werking treedt. Ze is voor Java en Madoera 29, voor de Buitengewesten 99 dagen. In elke algemeene verordening kan hiervan worden afgeweken. We zien dan ook dikwijls, dat een andere datum wordt bepaald, hetzij een latere, hetzij een vroegere, of dat eene algemeene verordening inhoudt, dat de dag van hare inwerkingtreding nader door een orgaan der Uitvoerende Macht zal worden bepaald (zie bv. art. II van Sb. 1915—732 jis art. 1 Inv. Swb. en Sb. 1917—645).

Ook gebeurt het wel, dat verondersteld wordt, dat eene algemeene verordening reeds vóór den dag harer afkondiging in werking is getreden; we zeggen dan, dat ze **terugwerkende kracht** heeft.

Vroeger werd altijd aangenomen, dat aan eene verordening alleen terugwerkende kracht mocht worden gegeven, indien niemand

daardoor schade kon ondervinden. Gedurende den Wereldoorlog is men echter zoo gewend geraakt aan spoedmaatregelen en regelingen, die alleen gericht zijn op versterking der geldmiddelen van den staat, zonder dat rekening wordt gehouden met de belangen der ingezetenen, dat geen enkele regeering zich meer aan genoemden eisch houdt.

Een treffend voorbeeld in N. I. geeft de Ordonnantie op de **Oorlogswinstbelasting** (Sb. 1917—592 en 593), die terugwerkt tot 1 Augustus 1914, zoodat de daaraan onderworpen personen ineens in deze vrij hooge belasting (30%) werden aangeslagen over winsten, die reeds gedurende verloopen jaren waren genoten en dikwijls reeds weer waren verteerd of verloren.

De plaatsing van eene algemeene verordening in het staatsblad geschiedt op last van den G. G. door den algemeenen secretaris of een der Gouvernementssecretarissen, die er mede zijne handteekening op plaatst (waarmerken) ten bewijze, dat het gedrukte afschrift gelijkluidend is met het origineel. Ook de aan den voet der verordening geplaatste dagteekening van de uitgifte van het staatsblad, waarbij de bovengenoemde termijn van 29, resp. 99 dagen aanvangt, wordt door den algemeenen secretaris of een der Gouvernementssecretarissen onderteekend. Ten aanzien van eene wet of een koninklijk besluit moet de G. G. eerst bevel tot afkondiging van de koningin hebben ontvangen (art. 32).

artt. 32 en 33. De **formulieren**, die gebruikt moeten worden voor de afkondiging, vinden we in de artt. 32 en 33 R. R.

art. 22. Volgens art. 22 R. R. heeft de G. G. wegens gewichtige redenen de bevoegdheid, de afkondiging of de inwerkingtreding van eene wet of een kon. besl. uit te stellen. Volgens art. 29 mag dit alleen geschieden in overeenstemming met den Raad van N. I. Echter moet de G. G. dit besluit terstond ter kennis brengen van het Opperbestuur, dat er, indien het eene wet betreft, terstond de Staten-Generaal mede in kennis stelt.

art. 25. Wordt het uitstel niet goedgekeurd, resp. door Koning of rijkswetgever, dan is de G. G. verplicht, terstond tot de uitgestelde afkondiging of inwerkingstelling over te gaan (art. 25).

Verantwoordelijkheid van den G.G. art. 37. Zooals we boven reeds zagen, is de G. G. als staatsambtenaar wegens al zijne regeeringsdaden verantwoording schuldig aan het Opperbestuur, dat hem in alles bevelen kan geven, die de G. G. als ambtenaar verplicht is op te volgen (art. 37).

Dit art. 37 is verkeerd geredigeerd: de eerste zinsnede betreft nl. de ambtelijke verantwoordelijkheid van den G. G., terwijl de tweede zinsnede op het oog heeft eene uitzondering,

in de G. W. gemaakt op de gewone wijze van strafvervolging, indien het den G. G. betreft. De tweede zinsnede is dus heelemaal geen uitzondering op de eerste.

Behalve deze **ambtelijke verantwoordelijkheid** heeft de G. G. **geldelijke verantwoordelijkheid** voor het beheer der geldmiddelen van N. I. Volgens art. 81 C. W. moet deze financieele verantwoordelijkheid geregeld worden in dezelfde wet, waarin deze verantwoordelijkheid van de Ministers wordt omschreven. Aangezien deze wet echter nog steeds ontbreekt, is ook deze verantwoordelijkheid van den G. G. nog aan geen bepaalde regels gebonden, zoodat ze valt onder zijne ambtelijke verhouding jegens den Koning.

Strafrechtelijke verantwoordelijkheid.

Wel is geregeld de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van den G. G. als bestuursorgaan van N. I. We vinden dit in de artt. 38, 39 en 39*a* R. R., zooals gewijzigd bij Sb. 1918—8

artt. 38, 39 en 39a.

Het eerste artikel stelt den G. G. strafbaar, indien hij:

a. uitvoering geeft aan koninklijke besluiten of beschikkingen, waarvan hij weet, dat ze niet voorzien zijn van het ministerieele contraseign,

b. uitvoering geeft aan eenig koninklijk besluit of beschikking, wanneer hem die uitvoering niet is opgedragen door den minister van koloniën,

c. opzettelijk nalaat de uitvoering van het R. R., eenige andere algemeene verordening, koninklijke besluiten of beschikkingen, verdragen, alles voorzoover de minister van koloniën hem die uitvoering heeft opgedragen; beschikkingen neemt of bevelen geeft, waarvan hij weet of althans weten moet, dat eenige algemeene verordening of verdrag, op N. I. betrekking hebbende, erdoor geschonden wordt.

Volgens art. 39 is het in art. 38 sub *c* omschreven feit eveneens strafbaar, indien de daar omschreven uitvoering nagelaten wordt tengevolge van „grove schuld" van den G. G.

Art. 39*a* eindelijk verklaart de in beide voorgaande artikelen omschreven feiten tot misdrijven.

Competentie van den rechter t.a.v. G.G. en R.v.N.I.

Wegens deze ambtsmisdrijven kan de G. G. alleen vervolgd worden op bevel van den Koning of van de 2de Kamer der Staten-Generaal en staat hij dan terecht voor den Hoogen Raad der Nederlanden. Wegens alle andere delicten staat de G. G. terecht voor den bevoegden rechter te 's-Gravenhage (art. 165 G. W. jo 102 R. R.).

In burgerlijke zaken is dus de gewone Europeesche rechter in N. I. bevoegd, echter bepaalt art. 6 : 1o B. Rv., dat de G. G. als

gedaagde in burgerlijke zaken gedagvaard wordt ten kantore van den Resident van Batavia, zoodat ook de rechter van die plaats bevoegd is kennis te nemen van de vordering.

Wordt eene vervolging tegen den G. G. ingesteld terzake van eenig deliet, dan is hij verplicht, op bevel des konings, zijne waardigheid over te geven aan zijn opvolger, hetzij deze door den Koning, hetzij ingevolge artt. 14—16 R. R. is aangewezen.

Het bepaalde omtrent den G. G. geldt eveneens voor den Luit.-G. G. (art. 40). Ook de Vice-President en leden van den Raad van N. I. benevens andere in het Reglement op de Rechterlijke Organisatie genoemde hooge ambtenaren bezitten in strafzaken een zg. *forum privilegiatum*, nl. het Hooggerechtshof van N. I. Tegen deze ambtenaren kan geen bevel tot gevangenneming uitgevoerd worden (uitgezonderd bij betrapping op heeter daad) en geene vervolging wegens ambtsmisdrijven ingesteld worden dan op machtiging van den G. G. (artt. 100 en 101 R. R. nader uitgewerkt in artt. 165—168 R. O.). Deze regeling heeft ten doel, den G. G. als hoofd der uitvoerende macht, in de gelegenheid te stellen, maatregelen te nemen, opdat de goede gang van zaken geen nadeel zal ondervinden van de ingestelde vervolging.

Raad van N.I. en Volksraad t. a. v. uitvoering.

Ook op het gebied der uitvoering is aan den Raad van N. I. en den Volksraad invloed toegekend op den gang van zaken, hoewel de G. G. alleen verantwoordelijk is tegenover het Opperbestuur.

Volgens art. 28 al. 1 en 131 al. 2 **raadpleegt** de G. G. den **Raad van N. I.** en den **Volksraad** omtrent alle onderwerpen, waarover hij advies dier colleges wenscht te vernemen.

In bepaalde gevallen is hij **tot deze raadpleging verplicht**, n.l. van den **R. v. N. I.** volgens art. 28 al. 2:

a. voor het ontwerpen van instructies en reglementen betreffende het gewestelijk en algemeen bestuur, welke hij uitvaardigt als hoofd der uitvoerende macht;

b. bij regelingen der staatkundige betrekkingen met Inlandsche vorsten, daaronder begrepen het verklaren van oorlog;

c. ten aanzien der beginselen, waarop de maatregelen moeten berusten, welke in tijd van oorlog of opstand door het burgerlijk bestuur moeten worden genomen (verg. art. 43);

d. bij buitengewone maatregelen van gewichtigen aard;

e. bij benoemingen tot gewichtige ambten;

f. ten aanzien van de hieronder genoemde onderwerpen, waaromtrent verplichte raadpleging van den Volksraad is voorgeschreven (art. 131 al. 3).

Behalve in deze gevallen is verplichte raadpleging van den Raad van N. I. nog t. a. v. vele andere aangelegenheden voorgeschreven bij het R. R. en andere algemeene verordeningen.

Verplichte raadpleging van den **Volksraad** wordt voorgeschreven in art. 131 al. 3 R. R. t. a. v. aldaar genoemde onderwerpen. We zullen dit bij de behandeling van den Volksraad hieronder uitvoerig bespreken.

Overeenstemming met den Raad van N.I.

Boven zagen we, dat bij de uitoefening zijner wetgevende bevoegdheid de G. G. in het algemeen gebonden is aan **verplichte overeenstemming met den Raad van N. I.** Deze overeenstemming is ook voorgeschreven in enkele gevallen, dat hij als bestuurder optreedt, b.v.:

a. bij toepassing van de zg. politieke rechten van den G. G. (artt. 45, 46 en 47 R. R.);

b. voor het verleenen van amnestie en abolitie (art. 52);

c. in bepaalde gevallen voor het verleenen van dispensatie (art. 53 al. 2);

d. bij onteigening ten algemeenen nutte (art. 77);

e. voor de toepasselijkverklaring van Europeesch recht op niet daaraan onderworpen personen (art. 109 al. 5).

In alle gevallen, dat de Raad van N. I. of de Volksraad over eenig onderwerp hetzij facultatief, hetzij verplichtend (imperatief) voorgeschreven, is gehoord, wordt dit vermeld in den aanhef van den als gevolg hiervan ontstanen maatregel (zie artt. 28 al. 4, 32, 33, 131 al. 4 R. R.).

Behalve wanneer overeenstemming vereischt wordt, is de G. G. niet aan het ontvangen advies gebonden, hij beslist zelf als eenige verantwoordelijke persoon. Ten aanzien van den Raad van N. I. is dit geregeld in art. 28 al. 3, waar den G. G. wordt opgedragen, steeds dien Raad in kennis te stellen met het door hem genomen besluit: t. a. v. den Volksraad ontbreekt zulk een voorschrift.

Art. 34 R. R., dat noodig is om den Raad van N. I. in staat te stellen waardevolle adviezen uit te brengen, werd reeds vroeger besproken (blz. 25).

Volgens art. 36 R. R. kan de G. G. leden van den Raad opdrachten geven en hen met zendingen belasten, mits binnen het gebied van N. I. Nooit kunnen echter meer dan twee leden aldus tegelijk afwezig zijn: behalve de Vice-President moeten steeds minstens twee leden te Batavia aanwezig zijn.

De G.G. als hoofd der Uitvoerende Macht.

Evenals in art. 55 vv. G. W. t. a. v. den Koning, worden in de overige artikelen van Hoofdstuk II R. R. een aantal bevoegdheden van de G. G. besproken, die hem als hoofd der Uitvoerende Macht toekomen. In alles heeft hij echter de bevelen des Konings

te volgen. We kunnen echter zeggen, dat de G. G. bevoegd is, alle bestuursmaatregelen te nemen op eigen verantwoordelijkheid, voorzoover hij niet daaromtrent bevelen uit Nederland heeft ontvangen, de Koning zich niet zelf het nemen der maatregelen heeft voorbehouden of de G. G. niet gebonden is aan de voorafgaande machtiging van den Koning.

Zoo bepaalt art. 63 R. R., dat de G. G. geen nieuwe Gouvernementsvestingen op de eilanden van den Archipel mag beginnen zonder machtiging des konings.

Opperbevel van land- en zeemacht. artt. 41 en 42.

De G. G. is **opperbevelhebber** van de in N. I. aanwezige zeemacht, d. w. z. dat hij vrij mag beschikken over de schepen en manschappen. Deze zeemacht bestaat uit twee gedeelten, n.l. **1o. de oorlogsmarine, 2o. de Gouvernementsmarine.** De eerste wordt weer onderverdeeld in schepen der **Koninklijke Nederlandsche Marine,** die slechts tijdelijk hier aanwezig zijn en dienen om deze kolonie te beschermen tegen buitenlandsche vijanden, het **Nederlandsch eskader** geheeten, en de **Indische militaire marine,** bestaande uit kleinere schepen, zooals torpedojagers, torpedobooten en onderzeebooten. De kosten van de groote schepen komen ten laste van de Nederlandsche begrooting, die van de Indische militaire marine worden door N. I. zelf gedragen. Echter wordt door N. I. voor de helft bijgedragen in de kosten van aanbouw, uitrusting en uitzending van kruisers en onderzeeërs en van aanschaffing en uitzending van vliegmateriaal ten behoeve van de Koninklijke Marine.

De Gouvernementsmarine bestaat uit kleine schepen, die geen gevechtswaarde hebben, maar gebruikt worden voor politietoezicht en voor vervoer van landsdienaren.

Daarnaast moeten we nog noemen de vooral in de Buitengewesten bekende **Gewestelijke vaartuigen,** die uitsluitend met Inlanders zijn bemand. Ze zijn ter beschikking gesteld van de Hoofden van Gewestelijk Bestuur en worden voornamelijk door ambtenaren gebruikt in die streken, die alleen te water bereikbaar zijn.

Onder den G. G. is het bevel over de Marine in N. I. opgedragen aan een Nederlandsch Schout-bij-nacht, die den titel draagt van Commandant der zeemacht en chef van het departement van Marine. Hij wordt op voordracht van den ministerraad door de Koningin benoemd.

Evenzoo is de G. G. opperbevelhebber van de landmacht, die een afzonderlijk Nederlandsch-Indisch leger vormt. De commandant wordt echter door den Koning benoemd, evenals benoeming en ontslag van opperofficieren steeds door den Koning geschiedt. De overige officieren worden, in Nederland zijnde door den

Koning, in Indië door den G. G. benoemd en ontslagen. Een en ander geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te stellen (Sb. 1910—572). Zoo moeten ook pensioenen en gagementen bij algemeene verordening worden geregeld (art. 42).

Benoeming, ontslag, pensioeneering van burgerlijke ambtenaren. art. 49.

De **niet-militaire ambtenaren** worden als regel benoemd, ontslagen en bevorderd door den G. G. volgens regels bij algemeene verordening te stellen. Hierop kan door het R.R. en bij bepalingen in andere wetten uitzondering worden gemaakt. Zoo worden de volgende ambtenaren door den Koning benoemd:

1o. de Luitenant-G. G.;
2o. de Vice-President en leden van den Raad van N. I.;
3o. de President van het Hooggerechtshof;
4o. de President en leden van de Algemeene Rekenkamer;
5o. de Commandanten van Zee- en Landmacht;
6o. de Voorzitter van den Volksraad.

Ambtenaren, die met verlof of voor dienstzaken buiten N. I. zijn, worden door den Koning ontslagen.

Met machtiging des Konings kan de G. G. echter zijne bevoegdheid tot benoeming en ontslag van hier aanwezige ambtenaren overdragen aan lagere autoriteiten. Dit is t. a. v. een groot aantal ondergeschikte ambtenaren geschied door deze bevoegdheid op te dragen aan de Directeuren der betreffende departementen en aan de Hoofden van Gewestelijk bestuur.

Toekenning van pensioen aan ambtenaren na eervol ontslag uit 's lands dienst wegens langdurigen dienst of wegens lichamelijke ongeschiktheid als gevolg van den dienst, geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te stellen (art. 49 R. R.).

Bezoldiging. artt. 50 en 51.

Bezoldigingen van ambtenaren, hetzij militaire of burgerlijke, worden door den G. G. vastgesteld, voorzoover dit niet door den Koning is geschied. Zij worden steeds op een vast bedrag gesteld, doch aan vele ambten zijn bovendien speciale bij-inkomsten verbonden, zooals vergoeding van huishuur of vrije woning. Ambtenaren mogen echter als regel geen andere bij-inkomsten uit hun ambt genieten dan die hun wettig toekomen.

Aan sommige ambtenaren, die belast zijn met het beheer van landsgoederen, zooals pakhuismeesters van zout, is **spillage** toegestaan, d. w. z. dat zij niet aansprakelijk worden gesteld voor vermindering der hoeveelheid dier goederen, mits dit een bepaald percentage niet te boven gaat. Wanneer echter blijkt, dat deze achteruitgang minder is dan de toegestane spillage, mogen zij dit meerdere niet ten eigen bate aanwenden, doch wordt dit als een voordeel voor het land beschouwd.

Ten slotte bestaan voor de meeste ambtenaren **verbodsbepalingen**, zooals art. 3 R. R. geeft voor den G. G. Men vindt ze in verschillende verordeningen verspreid, voor administratieve ambtenaren in Sb. 1904—199 en 1916—507 jo 1917—242, (zie artt. 50 en 51 R. R.).

Oorlogsverklaring. Sluiten van tractaten. art. 44.

De G. G. heeft het recht, oorlog te verklaren en vredes- en andere tractaten te sluiten met **Indische vorsten** bij de uitoefening van welk recht hij zich heeft te gedragen naar de bevelen des Konings. Wanneer de Koning oordeelt, dat het belang en de veiligheid van Nederland en N. I. het toelaten, legt hij deze tractaten over aan de beide kamers der Staten-Generaal. Ze zijn dan ook sedert 1854 opgenomen in de Bijlagen van de Handelingen der IIde Kamer.

Sedert het laatste onafhankelijke inheemsche staatje (het Sultanaat Atjeh) heeft opgehouden te bestaan, zijn de met Inlandsche vorsten en volken gesloten verdragen geen internationale tractaten meer. Ze worden dan ook **„Politieke Contracten"** genoemd, verdeeld in **lange contracten** en **korte verklaringen.**

Van de 286 zelfbesturende landschappen in de Buitengewesten zijn 15 door een lang contract met het Gouvernement verbonden, terwijl de overige de sedert 1898 ingevoerde korte verklaring hebben geteekend (Verg. Reg. Alm. 1924 dl. I, blz. 135 vv.).

Gratie, dispensatie, amnestie abolitie. artt. 52 en 53.

Het bij de behandeling der G. W. (artt. 68 en 69) besproken koninklijk recht van gratie en dispensatie wordt in beperkte mate voor N. I. uitgeoefend door den G. G.

Gratie kan alleen door hem worden verleend van strafvonnissen, door Nederlandsch-Indische rechters opgelegd, zoolang de veroordeelden zich hier bevinden. Volgens het R. R. (art. 52) moet advies worden ingewonnen van het Hooggerechtshof. Volgens de algemeene verordeningen betreffende het proces recht worden nog meerdere rechterlijke autoriteiten gehoord (verg. artt. 334 Sv. en 322 I. R.) **Doodvonnissen** mogen niet worden tenuitvoergelegd, alvorens de G. G. in de gelegenheid is gesteld, van zijn recht gebruik te maken.

Bij Sb. 1905—43 is dit laatste eveneens bepaald t. a. v. vonnissen gewezen door den inheemschen rechter (verg. art. 74 R. R.).

Dispensatie mag de G. G. in het algemeen verleenen van bepalingen uit algemeene verordeningen, ten aanzien waarvan dat

recht uitdrukkelijk is omschreven, eveneens na gehoord advies van het H. G. H.

Van bepalingen uit ordonnantiën mag bovendien nog dispensatie worden verleend, ook al is dat recht niet omschreven, doch alleen door den G. G. in overeenstemming met den Raad van N. I. (dus in den vorm eener ordonnantie) eveneens na advies van het H. G. H. (art. 53).

Amnestie en **abolitie** verleent de G. G., ook in overeenstemming met den Raad van N. I., doch alleen t. a. v. **Inlandsche Vorsten en Hoofden.**

Een voorbeeld hiervan geeft Sb. 1862—119, dat amnestie verleent aan Vorsten en Hoofden ter Zuid- en Oostkust van Borneo en aan hunne volgelingen en aanhangers. Wat betreft deze laatsten is deze ordonnantie in strijd met het R. R. en dus onwettig.

Politieke rechten van den G.G. artt. 45, 46, 47 en 48.

Bij de artt. 45—48 R. R. wordt het recht van den G. G. geregeld om aan personen **wegens politieke redenen,** hetzij het verblijf binnen geheel N. I. te ontzeggen **(uitzetting of externeering),** hetzij het verblijf binnen bepaalde gedeelten van N. I. **(verbanning),** hetzij hun eene bepaalde verblijfplaats binnen N. I. aan te wijzen **(interneering).** Zulk een maatregel is geen straf, maar wordt alleen uit Staatkundige overwegingen toegepast, nl. indien de G. G. het noodig oordeelt voor de inwendige rust.

Voor de uitoefening dezer politieke rechten (ook wel genoemd **exorbitante rechten)** verdeelt het R. R. de inwoners van N. I. in degenen, **die hier geboren zijn** en degenen, **die buiten N. I. geboren zijn.**

Uitzetting mag alleen worden toegepast op hen, die **niet** in N. I. geboren zijn;

interneering alleen op hen, die **wel** hier geboren zijn;

verbanning uit bepaalde gedeelten van N. I. kan op beide categorieën inwoners worden toegepast.

Van de hier bedoelde uitzetting uit N. I. moet wel worden onderscheiden het geval, dat iemand, die wel voorzien is van eene toelatingskaart, doch nog niet van eene vergunning tot vestiging, gevaarlijk wordt geacht voor de openbare rust en orde. Alsdan wordt de verleende toelatingskaart ingetrokken en een bevel tot verwijdering uit N. I. uitgevaardigd.

De aangehaalde artikelen bevatten verder eenige regels omtrent de uitoefening dezer rechten, nl. dat de betrokken personen vooraf moeten worden gehoord, dat hiervan proces-verbaal moet worden

opgemaakt, dat de besluiten moeten worden genomen door den G. G. in overeenstemming met den Raad van N. I., dat ze moeten worden gebracht ter kennis van den Koning, die er, indien het Nederlanders geldt, weer de Staten-Generaal mede in kennis stelt.

Deze kennisgeving geschiedt in dezen vorm, dat de Minister van Koloniën ingevolge machtiging der Koningin aan de voorzitters der Kamers doet toekomen een extract uit de besluiten van den G. G. Deze besluiten moeten met redenen omkleed zijn, niet alleen om den belanghebbende op de hoogte te brengen van de redenen der genomen beslissing, maar vooral om den G. G. te dwingen, nauwkeurig het voor en tegen van de te nemen maatregelen te overwegen. Ten aanzien van niet-Nederlanders kan de maatregel van uitzetting nog steeds worden toegepast, zonder dat deze motiveering plaats heeft.

Kan een geïnterneerde niet in zijn levensonderhoud voorzien, dan verleent de regeering hem onderstand (Bb. 7583, 8075 en 8081).

In afwachting op uitvoering van het genomen besluit kan de betrokkene op last van den G. G. **voorloopig in hechtenis** worden gesteld. Deze bevoegdheid is den G. G. wel verleend in artt. 45 en 47, doch klaarblijkelijk in art. 46 vergeten.

Het opzettelijk in strijd handelen met een krachtens artt. 45—47 genomen besluit is strafbaar gesteld in art. 230 Swb.

Zeebrieven en Jaarpassen. art. 54.

Volgens art. 54 R. R. verleent de G. G. aan op Europeesche wijze getuigde schepen **zeebrieven**, terwijl op Inlandsche wijze getuigde vaartuigen van **jaarpassen** worden voorzien.

Deze jaarpassen worden van wege den G. G. verleend door de Hoofden van Gewestelijk of Plaatselijk bestuur dan wel door andere daartoe aangewezen ambtenaren.

Deze zeebrieven (die 4 jaar geldig zijn) en jaarpassen (die om het jaar vervallen) geven aan die schepen het recht, om de Nederlandsche vlag te voeren.

Volgens het Internationale Recht toch wordt een schip beschouwd als een deel van het grondgebied van het land, welks vlag het voert. Men drukt dit uit door den regel: „Schip is territoir".

Het gebied van een land omvat den grond en de zeeën, die binnen de grenzen omsloten worden, zooals bij Nederland de Zuiderzee en verder van de andere aangrenzende zeeën eene strook ter breedte van drie zeemijlen, gerekend van de laagwaterlijn (territoriale zee). De rest van de zee is open zee

en behoort tot geen enkel land. Een hierop varend schip zou dus tot geen enkel land behooren, zoodat alles, wat er op gebeurde, onder geen enkele wetgeving zou vallen. Door bovenstaanden rechtsregel nu wordt een schip in volle zee als het ware een stuk drijvend gebied van het land, welks vlag het voert.

Het zonder geldigen zeebrief of jaarpas voeren van de Nederlandsche vlag valt thans onder het algemeene art. 473 Swb. Controle hierop wordt uitgeoefend door de havenmeesters in N. I., elders door de Nederlandsche consulaire ambtenaren, aan wie zeebrieven of jaarpassen bij aankomst in eene haven moeten worden vertoond.

De nadere regeling vinden we in een koninklijk besluit van 1874 (Sb. no. 113,, weder afgekondigd in Sb. 1905—316, gewijzigd bij Sb. 1908—424, 1910—425, 1913—439, 1915—299 en 368, 1917—497 en 1918—765).

Bij art. 6: 40° Inv. Swb. zijn twee strafbepalingen dezer verordening gehandhaafd, de overige moeten dus als vervallen worden beschouwd

Bescherming der Inlandsche bevolking. Recht van vrije klacht. art. 55.

Uitdrukkelijk zegt art. 55 R. R., dat bescherming der Inlandsche bevolking tegen willekeur van wien ook, dus zelfs van haar eigen vorsten en hoofden, een der eerste plichten van den G. G. vormt. Om te maken, dat klachten hierover ter kennis kunnen worden gebracht van het Bestuur door een volk, dat nog grootendeels uit analphabeten bestaat, is den Inlanders het **recht van vrije klacht** toegekend, dat dus te hunnen aanzien moet worden beschouwd als eene uitbreiding van het in art. 112 R. R. algemeen toegekende **recht van petitie.**

In nauw verband hiermee staat art. 60, waarbij den G. G. is opgedragen te zorgen, dat geen noodelooze belemmeringen aan nuttige bedrijven in den weg worden gelegd, speciaal, dat geene belastingen op het houden van pasars worden geheven, behoudens de verkregen rechten der landheeren op de particuliere landerijen.

Heerendiensten. art. 57.

Als een voornaam onderdeel zijner taak, de welvaart der Inlandsche bevolking te bevorderen, wordt in art. 57 R. R. den G. G. opgedragen, om alles wat de **heerendiensten** betreft, **voor elk gewest afzonderlijk** nauwkeurig te regelen in overeenstemming met de aldaar bestaande adat en rekening houdende met de behoeften der streek.

Art. 57 spreekt van **persoonlijke diensten,** waartoe ook eigenlijk behooren de zg. **desa- en cultuurdiensten;** uit het begin-

sel der desa-autonomie, neergelegd in art. 71 al. 2 R. R., is echter altijd afgeleid, dat art. 57 geen betrekking heeft op desa-diensten, terwijl de cultuurdiensten spoedig met het Cultuurstelsel zijn vervallen.

Heerendiensten moeten worden beschouwd als eene belasting in arbeid, die ten opzichte van primitieve volken noodzakelijk is, omdat geld als ruilmiddel nog heelemaal niet of zeer weinig wordt gebruikt, zoodat geldbelasttingen nog niet algemeen kunnen worden geheven. Worden heerendiensten niet behoorlijk geregeld en de toepassing ervan niet zorgvuldig gecontroleerd, dan kunnen ze zeer zwaar drukken. Vandaar, dat het een eerste plicht is van de Regeering eener zich ontwikkelende kolonie als N. I. om alle heerendiensten zoodra mogelijk te vervangen door geldbelastingen. Daarom schrijft art. 57 R. R. dan ook voor, dat de regelingen der heerendiensten **elke 5 jaren voor ieder gewest afzonderlijk** moeten worden herzien om daarin trapsgewijze vermindering te brengen. Bovendien wordt uitdrukkelijk bevolen om jaarlijks in het Koloniaal Verslag te vermelden, hetgeen in dit opzicht is verricht.

In de **Buitengewesten** bestaan voor alle gewesten ordonnantiën, krachtens welke nog overal de Inlandsche bevolking voor het verrichten van bepaalde heerendiensten wordt opgeroepen. Op **Java en Madoera** zijn de heerendiensten zoo goed als afgeschaft en vervangen door belastingen in geld. Alleen kunnen volgens de bestaande regelingen de heerendienstplichtige, werkbare mannen nog worden opgeroepen voor het vervoeren van personen en troepen op marsch met hunne goederen ingevolge Sb. 1875-110, doch alleen, indien tegen de vastgestelde tarieven geen of niet voldoend aantal vrije koelies te krijgen zijn en bovendien kan ter afwering van groote rampen als aardbeving, bandjirs, vulkanische uitbarsting, zoo noodig over alle werkbare mannen worden beschikt.

De hier genoemde diensten missen het karakter van belastingen in arbeid, immers, ze bestaan niet in geregelden onbetaalden arbeid voor bepaalde doeleinden. We doen dan ook beter, ze **oneigenlijke heerendiensten** te noemen. Het is zeer te betwijfelen, of deze diensten wel vallen onder art. 57 R. R.

Verder heeft de G. G. het recht, **tegen behoorlijk loon** heerendienstplichtigen te werk te stellen voor het aanleggen, vernieuwen of herstellen van irrigatiewerken, indien daarvoor geen voldoend aantal vrije koelies kan worden verkregen.

Ten aanzien dezer laatsten is bepaald, dat ze niet verder dan 8 paal van hunne woonplaats mogen worden tewerk gesteld en per dag hoogstens 12 uur aan hun gezin worden onttrokken.

Hoofdgeld.

Belastingen. artt. 58, 59 e

Landrente. art.

Hoofdgeld. Sedert 1882, toen met de vermindering der heerendiensten op Java en Madoera krachtig is begonnen, is in de Gouvernementslanden aldaar met uitzondering van de particuliere landerijen eene geldbelasting ingevoerd, die geheven wordt van de heerendienstplichtigen en den naam draagt van **hoofdgeld**. Eerst werd ze uniform gesteld op *f* 1 per persoon, welk bedrag thans, sedert overal de heerendiensten trapsgewijs zijn verminderd en bij ordonnantie dan wel tengevolge van afkoop der heerendiensten (St. 1905—520, Bb. 6452) vervangen door geldbelastingen, varieert van *f* 1,10 tot *f* 3,30 per heerendienstplichtige (zie de zg. **Hoofdgeldordonnantie** in Sb. 1914—313 (gew. bij Sb. 1920—659 en 1921—561); de bedragen, die in elke residentie geheven worden, zijn te vinden in Sb. 1914—314, 1915—297, 1916—174 en 535, 1920—660 en 1923—195; uitvoeringsvoorschriften en modellen in Bb. 8036 (gew. in Bb. 9863).

Wie thans na de afschaffing der eigenlijke heerendiensten onder **heerendienstplichtige Inlanders** worden begrepen, vinden we:

voor de gewesten **Bantam, Cheribon, Pekalongan, Semarang, Rembang en Batavia** in Sb. 1914—101 en 316;

voor de gewesten **Pasoeroean, Kediri, Madioen, Besoeki, Soerabaia en Madoera** in Sb. 1915—21;

voor de gewesten **Preanger-Regentschappen, Banjoemas en Kedoe** in Sb. 1916—66.

Belastingen. artt. 58, 59 en 68c. Over de heffing van geldbelastingen handelen artikelen 58 en 59. Het eerste bepaalt, dat algemeen drukkende belastingen in N. I. alleen mogen worden geheven krachtens algemeene verordeningen (verg. art. 175 G. W.); ingevolge art. 68c kunnen ter versterking van locale geldmiddelen belastingen worden geheven, die bij locale verordeningen worden vastgesteld (verg. artt. 136 en 147 G. W.), terwijl ingevolge art. 145 al. 3 ditzelfde kan geschieden door de besturen der Waterschappen (Sb. 1919—49).

Evenals in Nederland kunnen we ook hier onderscheiden **directe** en **indirecte belastingen**, terwijl ook hier gelden de in het Nederlandsche Staatsrecht besproken vereischten, waaraan een goed belastingstelsel moet voldoen.

Landrente. art. 59. Een zeer eigenaardige belasting is de **landrente**, waarover art. 59 R. R. spreekt, die tegenwoordig althans gedeeltelijk, moet worden beschouwd als een **Inlandsche grondbelasting**. Ze dagteekent uit den tijd van het Engelsch tusschenbestuur en was oorspronkelijk eene vergoeding, die de Inlandsche grondbezitters moesten betalen aan het Gouvernement als eigenaar van den door hen in gebruik ontvangen grond (het Engelsche woord „landrent" beteekent landhuur). De Engelsche G. G. Raffles beschouwde zich nl. als in de

plaats getreden voor de vroegere Inlandsche vorsten, die zich altijd privaatrechtelijke eigenaars van den binnen hun gebied liggenden grond hadden genoemd.

Dezen toestand vinden we nog in de Vorstenlanden, waar de Vorst stukken land in leen geeft aan zijne bloedverwanten, die er inkomsten van mogen trekken, maar dan ook het bestuur erover moeten uitoefenen (**apanages; apanagehouders**). Ieder apanagehouder geeft zijn apanage weer uit aan verschillende **bekels**, die den grond **pachten**. Deze bekels geven den grond ter bebouwing uit aan de bevolking, die hiervoor een deel van de opbrengst aan hen moet afstaan en bovendien verschillende diensten moet verrichten, zoowèl voor de bekels als voor de apanagehouders en den Vorst. Van ouds wordt op deze wijze de opbrengst van den bodem aldus verdeeld, dat daarvan slechts $2/5$ aan de bevolking blijft, $1/5$ voor de bekels en $2/5$ voor de apanagehouders bestemd wordt.

De laatste jaren wordt van Gouvernementswege eene algeheele hervorming van de economische en agrarische toestanden in de Vorstenlanden tot stand gebracht, welke tengevolge zal hebben, dat de Inlandsche bevolking er, wat de rechten op den grond betreft, in ongeveer denzelfden toestand zal komen als in de Gouvernementslanden.

Ook Raffles stelde zich evenals bovengenoemde apanagehouders alleen in verbinding met de desahoofden, die voor den grond onder hunne desa eene zekere huursom betaalden aan het Gouvernement. Deze som sloegen zij weer om over de verschillende sawahbezitters in hunne desa (**repartitie**). Ook toen na 1872 de landrente, althans gedeeltelijk eene grondbelasting werd, bleef toch de regeling bestaan, dat de aanslag geschiedde voor eene geheele desa, omdat de grondslagen voor een individueelen aanslag, nl. een nauwkeurige kadastrale opmeting en eene zuivere opgave van de opbrengsten van den bodem ontbraken.

Eerst de laatste jaren is men begonnen, juiste gegevens te verzamelen. De opmeting geschiedde niet meer door het zeer langzaam werkende kadaster, maar door eene afzonderlijke afdeeling van den Topografischen dienst, die zich alleen bezighield met eene opmeting van de gronden, die voor landrente in aanmerking kwamen. Zoodoende heeft men een zuiveren grondslag gekregen om in verband met eene deskundige klassificatie van den grond naar de opbrengst of de waarde, langzamerhand te kunnen komen tot een meer individueelen aanslag.

De regeling hiervan vinden we in Sb. 1907—277, aangevuld bij Sb. 1909—208 en 591, Sb. 1912—605, Sb. 1916—735, Sb.

1917—755, Sb. 1922—472. Voorschriften ter uitvoering in Bb. 6738, welke regeling echter overal, waar plaatselijke Landrentekantoren zijn gevestigd, vervangen is door Bb. 10347.

De G. G. heeft geleidelijk districtsgewijs naar gelang de opmetingen vorderden de inwerkingtreding dezer nieuwe Landrenteregeling bepaald, die thans reeds overal in de Gouvernementslanden van J. en M. de oude regeling van 1872 heeft vervangen.

Boschwezen. art. 61.

Alle bosschen op Java en Madoera (uitgezonderd de Vorstenlanden) voorzoover deze niet aan bijzondere personen zijn afgestaan, zijn eigendom van het Gouvernement. Ze worden onderscheiden **in djati- en wildhoutbosschen** en staan onder beheer van het onder het Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel ressorteerende **Boschwezen.** Vooral de djatibosschen vertegenwoordigen eene groote waarde, waarom dan ook art. 61 R. R. den G. G. in het bijzonder opdraagt, te zorgen, dat deze bosschen niet overgaan in eigendom van particuliere personen en op de meest doelmatige wijze beheerd worden.

Boschreglement in Sb. 1913—495, gew. en aangev. bij Sbb. 1919—113, 1923—358, 359 en 422, 1924—1;
Strafbepalingen en politievoorschriften in Sb. 1875—216 (gewijzigd bij Sb. 1881—186, 1907—458 en 1908—100) jo. Inv. Swb. art. 6: 43°.

Agrarische aangelegenheden. art. 62.

De zorg, dat van den grond een zoo doelmatig mogelijk gebruik gemaakt wordt door hen, die daartoe gerechtigd zijn, is een der voornaamste onderdeelen van de taak van den modernen staat en dus vooral in N. I., waar de landbouw nog steeds de hoofdbron van bestaan vormt voor het grootste deel der bewoners. Zal de Regeering deze taak naar behooren kunnen vervullen, dan is derhalve noodig grondige kennis van den aard en de gesteldheid van den bodem, van zijne geschiktheid voor cultures en van de rechten, die erop worden uitgeoefend. Het R. R. geeft in art. 62 alleen enkele hoofdbeginselen van het zg. **Agrarische Recht** (Lat. ager, d. i. bebouwde grond), die in verschillende algemeene verordeningen, de zg. **Agrarische verordeningen,** nader zijn uitgewerkt.

Particuliere landerijen. art. 62 al. 1 en 2.

De Oost-Indische Compagnie bemoeide zich niet met landbouwaangelegenheden, hief alleen zg. contingenten en leverantiën van de aan haar onderworpen Inlandsche hoofden. De door verovering en afstand verkregen landstreken werden, voorzoover ze niet benoodigd waren voor woningen, kantoren en versterkingen, weer aan Inlanders of Europeanen afgestaan. Zooals boven reeds ver-

meld, plaatste Raffles zich op het standpunt der vroegere Inlandsche Vorsten en ging uit van de rechtsfictie, dat het Gouvernement den privaatrechtelijken eigendom bezat van allen grond, waarop ditzelfde recht niet door anderen werd uitgeoefend; de leveringen en diensten, waartoe de Inlanders van ouds jegens hunne vorsten verplicht waren, werden beschouwd als een uitvloeisel van deze privaatrechtelijke verhouding. Vandaar dat, toen in het begin der 19de eeuw groote stukken grond door het Engelsch en Nederlandsch Gouvernement aan particulieren werden weggeschonken en verkocht, ook verschillende souvereine rechten, die te voren door het Gouvernement op die landen waren uitgeoefend, door dezen privaatrechtelijken overgang op de nieuwe eigenaars werden overgedragen, zooals het heffen van belastingen, het vorderen van heerendiensten, het benoemen van kamponghoofden, de uitoefening van politie en rechtspraak.

Spoedig zag te Regeering het verkeerde in van deze handelwijze, waardoor min of meer zelfstandige staatjes in den staat waren ontstaan en zon zij op middelen om de begane fout te herstellen. Vooreerst werd in 1854 den G. G. uitdrukkelijk verboden, stukken grond te verkoopen (art. 62 al. 1), om te voorkomen, dat het aantal **particuliere landerijen** nog zou vermeerderen. Sedert bleven ze echter bestaan, tot in onzen tijd verschillende dezer landen door aankoop dan wel door toepassing van eene wet in Sb. 1911—38 tegen den wil van den eigenaar tot het landsdomein zijn teruggebracht. Op Java bestaan ze nog in de residentiën Batavia, Pekalongan, Semarang, Soerabaja en Pasoeroean. De verhouding tusschen de landheeren en opgezetenen en tusschen de eersten en het Gouvernement werd voor de Particuliere Landerijen ten W. van de Tjimanoek uitvoerig geregeld bij Sb. 1836—19, thans bij het nieuwe Reglement in Sb. 1912—422.

Voor de Particuliere Landerijen ten O. van de Tjimanoek bestaat eene minder omvangrijke regeling in Sb. 1880—150, gew. bij Sb. 1886—172.

Volgens onze tegenwoordige rechtsopvatting oefent de regeering als gebiedster publiekrechtelijke macht uit over het grondgebied van den staat en de daarop wonende ingezetenen in het belang der gemeenschap.

Tevens kan de vorst of de staat privaatrechtelijk eigenaar zijn van grond binnen dat gebied, hetzij van allen grond, wanneer zooals in de Vorstenlanden geen particulieren privaatrechtelijken eigendom kunnen hebben, hetzij van dat deel van den grond, dat niet aan particulieren toebehoort. In beide gevallen kan de staat gedeelten van zijn eigendom door het vestigen van persoonlijke of zakelijke rechten erop aan

particulieren afstaan tegen vergoeding voor het gebruik van den grond. Deze gelden (huurprijs, canon, enz.) dan wel aandeelen in de opbrengst worden door hen aan den staat betaald ingevolge eene privaatrechtelijke verhouding, wat dus geheel iets anders is dan de **belastingen,** die zij als onderdanen krachtens hunne publiekrechtelijke verhouding tot den staat hebben te betalen en die behalve in geld ook kunnen bestaan in diensten of leveringen.

Hoewel dus sedert 1854 geen nieuwe particuliere landerijen meer kunnen ontstaan, zag de wetgever echter in, dat aan de uitgifte in eigendom van kleine stukken grond voor woonerven en voor de oprichting van fabrieken geen bezwaren zijn verbonden, waarom art. 62 al. 2 hiervoor uitdrukkelijk eene uitzondering maakt.

Volgens nadere regeling in art. 8 van Sb. 1870—118 en eenige Gouvernementsbesluiten mogen deze stukken niet grooter zijn dan 10 bouw.

Landsdomein.

Tegenover de Inlanders plaatste het Gouvernement zich gedurende de eerste helft der 19de eeuw op het oude standpunt der Inlandsche vorsten, n.l. dat alle grond, waarop geen Europeesch-rechtelijke eigendom was gevestigd, zijn eigendom was (z.g. **landsdomein**) en dat de Inlanders slechts een soort landhuurders waren; het door hen op dien grond uitgeoefend gebruiks- of bezitsrecht was volgens die beschouwing dus **niet van zakelijken,** maar **van persoonlijken aard,** m. a. w. niet direct, maar indirect op den grond gevestigd. Het Cultuurstelsel met zijn gedwongen arbeid en leveringen aan het Gouvernement als eigenaar van den grond wegens vergoeding voor het gebruik ervan, gaat geheel uit van deze theorie.

Langzamerhand kwam men echter, vooral in het Moederland, tot het inzicht, dat het niet aanging, den Inlanders elk direct recht te ontzeggen op den grond, dien zij sedert eeuwen ontgonnen en bewerkt hadden.

Proclamatie van 1866.

Vandaar, dat de G. G. Sloet van de Beele met machtiging des Konings bij Sb. 1866—80 eene **Proclamatie** uitvaardigde, waarbij uitdrukkelijk aan de Inlandsche bevolking werd bekend gemaakt, dat het Gouvernement elke inbreuk op de door Inlanders op den grond uitgeoefende gebruiksrechten zou tegengaan. Het **zakelijk karakter** dezer rechten werd dus erkend. Deze erkenning werd in 1870 herhaald bij de zg. **Agrarische wet,** d.i. eene aanvulling van art. 62 R. R. (al. 4—8) en wel in al. 6. Men hield echter vast aan de beschouwing, dat de Inlanders een zakelijk recht hebben op het landsdomein.

Agrarische Wet.

Omdat het Gouvernement echter eenmaal op dat landsdomein gevestigde Inlandsch bezitsrecht moet eerbiedigen, spreekt men van **onvrij landsdomein** in tegenstelling met het zg. **vrij landsdomein**, waarover vrij beschikt mag worden door den eigenaar.

> **Inlandsch bezitsrecht** of **gebruiksrecht** is derhalve volgens deze beschouwing een zakelijk recht op den eigendom van een ander (het Gouvernement) in tegenstelling met het bezitsrecht volgens het B. W. (art. 529), dat als regel wordt uitgeoefend door den eigenaar zelf, in ieder geval door iemand, die zich gedraagt alsof hij tevens eigenaar is.
>
> De leer van het landsdomein, zooals hierboven omschreven, vinden we voor de Gouvernementslanden van Java en Madoera uitdrukkelijk vermeld in art. 1 van het zg. **Agrarisch besluit** (Sb. 1870—118), voor de Buitengewesten toepasselijk verklaard bij Sb. 1875—119[a].

De afpersingen, waartoe het Cultuurstelsel in zijne toepassing leidde, de verarming der Inlandsche bevolking, zelfs hongersnooden, die hiervan het gevolg waren, maakten, dat vooral in het Moederland omstreeks 1850 steeds luider op afschaffing der gedwongen cultures werd aangedrongen. Het eerste gevolg hiervan was het thans bij de wet van 8 Mei 1915 (Sb. 1915—491) ingetrokken art. 56 R. R., waarbij eene billijke regeling der gedwongen cultures en eene geleidelijke afschaffing ervan werd bevolen. Ter bevordering van de welvaart van N. I. wijzigde het Gouvernement zijne houding tegenover particuliere landbouwondernemers. Werden deze tot dusver slechts noode toegelaten, en zelfs in verschillende opzichten tegengewerkt, thans werd getracht, het ontstaan van Europeesche cultuurondernemingen te bevorderen. Reeds in 1854 maakte het R. R. in art. 62 al. 3 mogelijk, dat de G. G. stukken vrij landsdomein voor dit doel in huur afstond. De nadere regeling dezer huurovereenkomsten bij het Kon. Besl. in Sb. 1856—64 bepaalde echter als uiterste termijn 20 jaar. Deze tijd bleek echter een groot bezwaar voor Europeesche cultures, die veel tijd en kosten vereischen, voor zij winst opleveren. Bovendien heeft een huurder alleen een persoonlijk recht op het gehuurde, zoodat zijn arbeid de waarde ervan niet te zijnen behoeve vermeerdert, doch alleen ten bate van den eigenaar, terwijl zijn recht niet op eenige wijze bezwaard kan worden en hem dus niet het noodige crediet kan verschaffen. Van de zijde der Europeesche kapitalisten werd daarom aangedrongen op eene regeling, waardoor mogelijk zou worden gemaakt, dat ten behoeve van cultuurondernemingen zakelijke rechten konden worden gevestigd op vrij landsdomein en contracten konden worden gesloten met de Inlandsche bevolking, zoodat ook de bij haar in gebruik zijnde vrucht-

bare en bevloeibare sawahgronden aan Europeesche productie, vooral van suiker, konden worden dienstbaar gemaakt. De Regeering zag echter in, dat bescherming van de eenvoudige Inlandsche bevolking tegen de macht van het grootkapitaal noodig was, teneinde te voorkomen, dat dit op eigen gronden landbouw drijvende volk veranderen zou in eene van Europeesche fabrieksnijverheid geheel afhankelijke koeliebevolking.

De wetgever heeft daartoe een aantal verordeningen uitgevaardigd, die we gezamenlijk de **Agrarische wetgeving** noemen en die bij het Administratief Recht in bijzonderheden zal worden besproken.

De beginselen ervan vinden we, ofschoon onvolledig, in de bovengenoemde **Agrarische Wet** (Sb. 1870—55, de alinea's 4 t/m 8, waarmee art. 62 werd aangevuld, nader uitgewerkt in het zg. **Agrarische Besluit** (Sb. 1870—118) en tal van andere algemeene verordeningen.

De 4de alinea van art. 62 geeft den G. G. het recht, volgens regels bij algemeene verordening te stellen, gronden af te staan in **erfpacht** voor ten hoogste 75 jaar.

> De nadere regeling hiervan is te vinden in het IIde hoofdstuk van het Agrarisch besluit, de rechten en verplichtingen der erfpachters op Java en Madoera vinden we in Sb. 1913—699.

Hiervoor komt uiteraard alleen vrij landsdomein in aanmerking.

De beide volgende alinea's van art. 62 waarborgen de Inlandsche bevolking volledige bescherming van hun eenmaal verkregen rechten. Bij elken afstand van grond aan particulieren **(vrij landsdomein)** wordt den G. G. als eene plicht opgelegd, te waken, dat hierdoor geen verkregen rechten worden geschonden, terwijl over het zg. **onvrije landsdomein** niet anders beschikt mag worden dan nadat ingevolge art. 77 R. R. bij algemeene verordening is bepaald, dat het algemeen belang de onteigening vordert.

> Evenals in al. 3 onderscheidt de wetgever ook in al. 6 de bij Inlanders in gebruik zijnde gronden in: door hen voor eigen gebruik ontgonnen en als gemeene weide dan wel uit anderen hoofde tot de dorpen behoorende. Met deze laatste uitdrukking worden bedoeld de woonerven, de pleinen, wegen en begraafplaatsen.
>
> Gewoonlijk verdeelt men de ontgonnen velden (sawahs en tegalans) al naarmate het bezit door de desa dan wel door de daartoe gerechtigde desabewoners wordt uitgeoefend, in **communaal** en **erfelijk individueel bezeten** gronden (zie al. 7).

De volgende alinea bepaalt, dat zij, die erfelijk individueel grondbezit hebben, hiervan eigendom kunnen verkrijgen op hun verzoek, doch onderworpen blijven aan alle verplichtingen jegens Gouver-

nement en desa, aan hun grondbezit verbonden. Met deze laatste verplichtingen worden de heeren- en desadiensten bedoeld. Bovendien blijft deze eigendom onderworpen aan de bij algemeene verordening te regelen beperking voor erfelijk individueele grondbezitters ten aanzien van de vervreemding van hun grond aan niet-Inlanders.

Deze eigendom, **Agrarische Eigendom** geheeten, wordt eenigszins nader omschreven in art. 4 Agrarisch Besluit en verder geregeld in St. 1872—117.

Dit recht verschilt van het erfelijk individueel bezitsrecht voornamelijk hierin, dat het niet op het landsdomein rust, doch een recht vormt op eigen zaak.

Bij de kroonordonnantie in Sb. 1875—179 is alle vervreemding van Inlandsch bezitsrecht aan niet-Inlanders verboden; elke overeenkomst, die rechtstreeks of zijdelings zulk eene vervreemding ten doel heeft, is van rechtswege nietig. Deze verbodsbepaling geldt dus ook voor grond, in agrarischen eigendom bezeten.

Wel mogen Inlanders hunnen grond verhuren of in gebruik geven aan niet-Inlanders, doch om te voorkomen, dat te veel gronden op deze wijze aan het kweeken van Inlandsche voedingsgewassen zouden worden onttrokken, en huurcontracten voor zulke lange termijnen zouden worden gesloten, dat ze praktisch gelijkgesteld zouden kunnen worden met overdracht van bezit, geschiedt deze grondverhuur volgens regels, bij algemeene verordening te stellen en onder toezicht van Gouvernementsambtenaren.

De grondhuur is laatstelijk geregeld bij de zg. **Grondhuurordonnantie** in Sb. 1918—88, waarvan de inwerkingtreding voor elk gewest en zoo noodig voor ieder district afzonderlijk door den G. G. wordt bepaald. Thans is ze voor geheel Java en Madoera in werking getreden en heeft dus overal de vroegere regeling in Sb. 1900—240 doen vervallen.

Conversie. Opstal. Ontginning. Behalve bovengenoemde, rechtstreeks of zijdelings op art. 62 berustende Agrarische verordeningen moeten we daartoe nog rekenen:

het **Conversiebesluit** (Sb. 1885—102), waarbij regels zijn gegeven, volgens welke communaal in erfelijk individueel bezit kan worden veranderd;

een Gouvernementsbesluit in Sb. 1872—124, regelende het uitgeven van landsdomein in **Opstal**;

de **Ontginningsordonnantie** (Sb. 1896—44), regelende, op welke wijze woeste gronden, behoorende tot het vrije landsdomein, aan Inlanders ter ontginning kunnen worden uitgegeven, waardoor dezen dien grond in erfelijk individueel bezitsrecht bekomen.

HOOFDSTUK IV.

DE VOLKSRAAD.

Geschiedenis.

Nadat te voren eenige pogingen mislukt waren om aan de ingezetenen van N. I. eenig medezeggingschap te bezorgen omtrent de behartiging hunner belangen, kwam bij de wet van 16 December 1916 (Sb. 1917—114) eene wijziging van het R. R. tot stand, bestaande in de invoeging van een Xde Hoofdstuk (artt. 131 t/m 144), welke blijkens de considerans ten doel had de **instelling van een vertegenwoordigend lichaam.**

De eerste poging dagteekent van 1893, toen de Minister van Koloniën **Baron van Dedem** een wetsontwerp indiende, dat ten doel had eene reorganisatie van den Raad van N. I. door aan dat lichaam toe te voegen hoogstens acht buitengewone leden, waarvan hoogstens vier particulieren moesten zijn, dit, om het niet-ambtelijk element ook eenig medezeggingschap te geven. De ontbinding der IIde Kamer in 1894 had tengevolge, dat het niet verder in behandeling werd genomen.

In 1907 diende Minister **Fock** een tweede wetsvoorstel in, dat in hoofdzaak overeenkwam met dat van Baron van Dedem, er echter in zooverre van verschilde, dat het zwaartepunt van het beheer der Koloniale financiën naar Indië werd overgebracht. Eerst in 1911 tijdens het ministerschap van **De Waal Malefijt** verscheen het voorloopige verslag omtrent dit ontwerp, waarin verscheidene leden den minister in overweging gaven, het in te trekken en het geheel herzien opnieuw in te dienen. Deze minister volgde dien raad op en diende in 1913 een nieuw wetsontwerp in, dat belangrijk verschilde van de vorige, doordat het ten doel had de instelling van eenen **Kolonialen Raad,** bestaande uit ambtelijke en niet-ambtelijke leden, nl. 11 niet-ambtelijke leden, verkozen door de locale raden, benevens als ambtelijke leden de Vice-President en de leden van den Raad van N. I., de eerste tevens voorzitter, 5 hoofden van Gewestelijk bestuur, 5 voorname niet-Europeesche ambtenaren en eindelijk 3 niet-Europeesche ingezetenen, allen benoemd door den G. G. Men zocht de oplossing dus thans niet meer in eene reorganisatie van den R. v. N. I., maar liet dezen voortbestaan en stelde daarnaast een nieuw lichaam in.

Nog hetzelfde jaar werd dit ontwerp bij het optreden van een

nieuw ministerie door minister **Pleijte** ingetrokken, die kort daarna een nieuw ontwerp indiende, dat in vele opzichten met het vorige overeenkwam; de verplichte opname van ambtenaren was echter weggelaten en eveneens de opdracht van het voorzitterschap aan den Vice-President van den Raad van N. I. Dit ontwerp is, na in de IIde Kamer eenige wijzigingen te hebben ondergaan, in 1916 door beide kamers aangenomen.

Politieke partijen in N.I.

Belangstelling voor de publieke zaak en als gevolg daarvan politieke organisatie dateert in N. I. eerst van de allerlaatste jaren. Voor 1903 was ze ook niet mogelijk, doordat alle politieke vereenigingen verboden waren. Toen bleek echter de noodzakelijkheid om met het oog op de in te stellen Gemeenteraden de oprichting van plaatselijke Kiesvereenigingen mogelijk te maken, waarom art. 68c al. 4 in het R. R. werd ingevoegd. Eerst in 1919 is door de gelijkmaking van art. 111 R. R. aan art. 9 G. W. elk wettelijk beletsel tegen de oprichting van politieke partijen vervallen. We zien ze dan ook de laatste jaren overal ontstaan, maar dikwijls na een kortstondig leven weer verdwijnen. Een overzicht van de beginselen dier groepen met eene indeeling naar links en rechts, zooals in Europeesche landen, is hier echter nog niet te geven: daartoe zijn de oorzaken van ontstaan te uiteenloopend, terwijl ook indeeling der bevolking naar ras en godsdienst van grooten invloed is geweest.

A. Onder de **Europeesche bevolking** zijn ontstaan:

de **Christelijk Ethische Partij** (C. E. P.), de **Indische Katholieke Partij** (I. K. P.) en de **Indische Sociaal Democratische Partij** (I. S. D. P.), alle het gevolg van het overbrengen van Moederlandsche geestesrichtingen naar Indië; zelfs bestaat te Batavia eene afdeeling van de Nederlandsche S. D. A. P.; de **Nederlandsch-Indische Vrijzinnige Bond** (N. I. V. B.), die zoo snel mogelijk wil komen tot een zich zelf besturend Indië binnen het Nederlandsche staatsverband en streeft naar wegneming van alle maatschappelijke oorzaken, die eene gelijkmatige ontwikkeling van alle ingezetenen van Indië, ongeacht ras- of godsdienstverschil belemmeren;

de **Politiek Economische Bond** (P. E. B.), die voornamelijk is opgericht om geleidelijke ontwikkeling langs ordelijken weg te bevorderen en revolutionnaire propaganda te bestrijden; omdat echter in de oogen van velen deze P. E. B. spoedig een réactionair karakter kreeg, terwijl de N. I. V. B. hun te vooruitstrevend was, ontstond daarnaast de **Midden-partij** (M. P.).

Al deze partijen hebben ook Inlanders en Vreemde Oosterlingen onder hare leden.

Sedert 1919 heeft vrijwel de geheele Indo-Europeesche bevolkingsgroep zich vereenigd in het in vele afdeelingen verdeelde

Indo-Europeesche Verbond (I. E. V.), dat zich eigenlijk alleen ten doel stelt de behartiging van materieele, moreele en intellectueele belangen zijner afzonderlijke leden en dus in zooverre geen politieke vereeniging is, maar zich telkens, wanneer het tracht, vertegenwoordigers te krijgen in den Volksraad of de Locale Raden, toch ook op politiek terrein beweegt.

B. De politieke partijen onder de **Inheemsche bevolking** zijn alle uitingen van een in die massa-bevolking de laatste jaren ontwaakt zelfbewustzijn, dat zich echter verschillend openbaart in de tot verschillende kringen behoorende individuen; moeilijk is echter vast te stellen, in hoeverre de hier geboren denkbeelden beïnvloed worden door uit Europa hier ingevoerde, vooral revolutionnaire geestesrichtingen. Men kan hierbij in hoofdzaak twee richtingen opmerken, al naarmate het streven naar het doen herleven van eigen inheemsche cultuur dan wel verbetering van zuiver economische toestanden op den voorgrond staat.

Zoo is in 1908 onder de gestudeerde Inlandsche jongelieden opgericht **Boedi Oetomo,** welke vereeniging in verschillende plaatsen van Java afdeelingen stichtte. In den beginne streefde ze bijna alleen naar verbetering van het Onderwijs voor Inlanders, de laatste jaren heeft ze het gebied der politiek betreden en samengewerkt met andere, ook revolutionnaire partijen (de zg. **Radicale Concentratie),** hoewel in het algemeen gesproken haar streven gericht is gebleven op het verkrijgen van verbeteringen langs wettelijken weg.

Met Boedi Oetomo zijn te vergelijken andere meer locaal werkende vereenigingen, als **Pasoendan** (voor West-Java), de **Sarekat Minahassa,** de **Sarekat Ambon,** de **Sumatranenbond,** enz.

Onder de inheemsche kleinhandelaars en landbouwers is ontstaan de **Sarekat Islam** (S. I.), die eerst geen politiek karakter had, doch alleen streefde naar opheffing op elk gebied van de tot den Islam behoorende leden der Inlandsche bevolking in samenwerking met het Gouvernement en bevordering van godsdienstig leven onder de leden. Overal ontstonden plaatselijke vereenigingen met eigen rechtspersoonlijkheid, terwijl het verband tusschen de deelen werd onderhouden door de zg. **Centraal S. I.,** die eerst te Soerabaja, later te Djokdja werd gevestigd.

Onder invloed van socialistische en communistische leiders is de S. I. eene politieke, zelfs revolutionnaire partij geworden, die zich vooral kantte tegen het Europeesche groot-kapitaal. Sedert 1921 is zij in tweeën gesplitst, nl. de **gewone S. I.,** geleid door Tjokroaminoto en de **roode of communistische S. I.,** later **Sarekat Rajat** geheeten, geleid door Semaoen.

Door deze splitsing is echter hare kracht als politieke partij zeer verminderd.

Ten slotte moeten we nog noemen de **Persĕrikatan Kommunist India** (P. K. I.), ontstaan tijdens den Wereldoorlog met het doel, Indië los te maken van Nederland en het Europeesche grootkapitaal uit Indië te verdrijven. Zij telt hare leden vooral onder het Inlandsche personeel van de groote bedrijven, ook van het Gouvernement, en tracht haar doel te bereiken o. m. door het uitlokken van werkstakingen, zooals de spoorwegstaking in 1923.

Samenstelling. Omtrent de samenstelling van den Volksraad geeft art. 132 R. R., gew. bij Sb. 1922—216 eenige hoofdregels, die zeer rekbaar zijn, de juiste verhoudingsgetallen worden door art. 135 opgedragen aan eene algemeene verordening, dit is het Kon. Besl. van 30 Maart 1917—69 (Ind. Sb. 1917—441, gew. en aangev. bij Sb. 1920—776, 1921—309 en 745, 1924—5 jo 6), dat wij verder **Volksraad-benoemingsbesluit** zullen noemen.

art. 132 al. 1. Volgens art. 132 al. 1 R. R. moet de Volksraad uit tenminste 39 leden bestaan.

Art. 1 al. 1 V. R.-benoemingsbesl. stelde dit aantal den eersten keer vast op 39, bij Sb. 1920—776 is dit echter gewijzigd in 49.

art. 132 al. 2. Een dezer leden is tevens voorzitter en wordt door den Koning voor drie jaren benoemd, zijne bezoldiging wordt bij Kon. Besl. vastgesteld.

Bij K. B. van 10 April 1917 No. 68 (Sb. 1917—444) is deze bezoldiging gesteld op *f* 25000.

Bij K. B. van 11 September 1917 No. 17 (Jav. Crt. 15 Sept. No. 19) werd Dr. J. C. Koningsberger tot voorzitter van den Volksraad benoemd met ingang van 1 Jan. 1918; deze is in 1920 vervangen door den tegenwoordigen voorzitter Mr. Dr. W. M. G. Schumann.

Ingevolge art. 4 van het V. R.-benoemingsbesluit (zooals gewijzigd bij Sb. 1924—5 en 6) genieten de leden van den Volksraad met uitzondering van den Voorzitter een **zittinggeld** van *f* 30 voor elken dag, waarop zij een of meer vergaderingen van den Raad of van afdeelingen of commissiën uit den Raad hebben bijgewoond.

art. 132 al. 3. Van de overige leden moet **ten hoogste de helft** benoemd worden door den G. G. na advies van den Raad v. N. I., die voor elke plaats eene voordracht indient van ten minste twee personen (art. 132 al. 3), waaraan de G. G. echter niet gebonden is.

art. 132 al. 4. Van deze door den G. G. te benoemen leden moet **ten minste een vierde** deel tot de Inlanders behooren, de overige zijn Europeanen en Vreemde Oosterlingen.

Volgens art. 1 al. 2 V. R.-benoemingsbesl. benoemt de G. G. 24 leden, waarvan 8 uit de Inlanders, de 16 overige uit de Europeanen en Vreemde Oosterlingen. Hij, die door den G. G. benoemd is, moet binnen 4 weken na de ontvangst van het bericht hiervan aan den G. G. kennisgeven, of hij zijne benoeming aanneemt, anders wordt hij geacht, die niet te hebben aangenomen (art. 6 V. R. ben. besl.).

art. 132 al. 5 en 6. De overige leden worden gekozen op de wijze bij algemeene verordening te regelen (art. 132 al. 5). Volgens art. 1 al. 3 V. R.-benoemingsbesluit geschiedt dit door de locale raden. Art. 132 al. 6 R. R. schrijft voor, dat minstens de helft uit de Inlanders en de rest uit de Europeanen en Vreemde Oosterlingen moet worden gekozen.

Art. 1 al. 3 V. R.-benoemingsbesl. stelt het aantal dezer gekozen leden vast op 24, waarvan 12 Inlanders en 12 Europeanen en Vreemde Oosterlingen.

Daar de leden der Gewestelijke Raden gedeeltelijk door den G. G. worden benoemd, terwijl een ander deel krachtens hun ambt daarin zitting hebben (bv. de Ass. residenten en Regenten), kan de verkiezing van een deel der Volksraadsleden niet eens eene getrapte verkiezing genoemd worden, de naam **getrapte aanwijzing** zou hier beter passen.

Verkiezing. art. 132 al. 5. De regeling der verkiezing geschiedt, zooals boven reeds gezegd, bij algemeene verordening (art. 132 al. 5). Zij berust op het beginsel van **evenredige vertegenwoordiging** (dl. I blz. 55), zoodat geen tusschentijdsche candidaatstellingen en stemmingen plaats hebben.

Deze regeling vinden we in het Kon. Besl. van 30 Maart 1917 No. 70 (Sb. 1917—442), de zg. **Volksraadkiesverordening**, die verder regels geeft omtrent de overlegging en het onderzoek der geloofsbrieven en de beslissing van geschillen, die zich daarbij kunnen voordoen.

art. 137. Deze regeling komt in hoofdzaak op het volgende neer.

Ingevolge art. 137 R. R. worden de leden van den Volksraad **voor drie jaar** benoemd of verkozen. De periodieke verkiezingen (d. i. het stellen van candidaten) hebben plaats **den derden Dinsdag van November**, voorafgaande aan de aftreding, die in

Mei plaats heeft, Kiezers zijn de leden der locale raden met dien verstande, dat iemand, die lid is van meer dan een raad, slechts in een dezer raden te zijner keuze een stem mag uitbrengen.

Op den verkiezingsdag worden **candidatenlijsten,** elk onderteekend door minstens 10 kiezers afzonderlijk voor candidaten uit Europeanen met Vreemde Oosterlingen en Inlanders persoonlijk door een der onderteekenaars ingediend ten kantore van de Hoofden van Gewestelijk bestuur, die de bij hen ingekomen lijsten, na daarvan afschriften te hebben doen maken, per door hen verzegelde postpakketten verzenden aan den voorzitter van het **Stemkantoor** te Batavia, die van de ontvangst kennis geeft aan de afzenders. Dit kantoor bestaat uit **vijf leden** en **drie plaatsvervangende leden,** door den G. G. voor drie jaren benoemd; de voorzitter wordt eveneens door den G. G. uit de leden aangewezen.

Stemkantoor.

De namen der gestelde candidaten worden in alphabetische volgorde op twee lijsten geplaatst, nl. een voor de Europeanen en Vreemde Oosterlingen en een voor de Inlanders. De candidatenlijsten worden daarna voor ieder ter inzage gelegd in het stemkantoor. Nadat alle candidatenlijsten zijn ontvangen, sluit het stemkantoor de twee alphabetische lijsten en maakt een procesverbaal op van zijne handelingen, dat eveneens ter inzage wordt gelegd en in de Javasche Courant gepubliceerd.

Stemming.

Binnen dertig dagen na de sluiting dezer lijsten moet eene **stemming** plaats hebben op eenen door den G. G. te bepalen dag en wel in de vergadering van iederen Raad. De leden ontvangen minstens 7 dagen te voren eene oproeping, die vergezeld is van een afdruk van bovengenoemd proces-verbaal van het stemkantoor.

Gestemd wordt met stembrieven, die aan de eene zijde den naam van den Raad en de gestempelde handteekening van den voorzitter van dien Raad dragen, terwijl aan de andere zijde gestemd wordt. Eerst wordt gestemd op candidaten uit de Europeanen en Vreemde Oosterlingen, daarna afzonderlijk op Inlandsche candidaten, zoodat iedere kiezer twee stembrieven invult.

Iedere kiezer plaatst op zulk een stembrief de door hem geschikt geachte candidaten in de volgorde, waarin hij aan hen de voorkeur geeft. Daarna vouwt hij zijn stembrief samen naar den kant der candidaten en levert het papier in bij den voorzitter der vergadering. Nadat de ingeleverde stembrieven door hem geteld zijn, sluit de voorzitter ze ter vergadering in een pak, dat door hem verzegeld wordt, terwijl op de voorzijde door hem eene verklaring wordt geschreven omtrent het aantal stembrieven. Nadat ook de stemming

voor Inlandsche candidaten heeft plaats gehad, worden beide pakken stembrieven door een door het hoofd van gewestelijk bestuur aangewezen landsdienaar naar Batavia gebracht en overgegeven aan den voorzitter van het stemkantoor.

Opening der pakken stembrieven. Zijn alle pakken ontvangen, dan wordt eene openbare zitting van het stemkantoor gehouden, waarvan dag en uur in de Javasche Courant en drie te Batavia verschijnende dagbladen wordt bekend gemaakt.

De voorzitter opent de pakken een voor een, beginnende met de stembrieven op Europeanen en Vreemde Oosterlingen en gaat niet over tot de opening van de pakken met stembrieven op Inlanders, voor de uitslag t. a. v. Europeanen en Vreemde Oosterlingen vaststaat. Het stemkantoor overtuigt zich, dat het aantal zich in elk pak bevindende stembrieven overeenstemt met de op de buitenzijde geschreven verklaring. Hierna wordt het totaal aantal uitgebrachte stemmen vastgesteld, dat dienen moet voor de bepaling van het **kiesquotiënt** of **kiesdeeler**, d. i. het aantal stemmen, dat een candidaat minstens moet hebben verkregen om gekozen te zijn. Het wordt gevonden door het totaal aantal uitgebrachte stemmen te deelen door het aantal te vervullen plaatsen vermeerderd met één en indien deze uitkomst eene breuk wordt, er het naast grootere geheele getal voor in de plaats te nemen.

Kiesquotiënt.

Stel, dat er 7 plaatsen zijn te vervullen en dat er 160 stemmen worden uitgebracht.

Het aantal candidaten moet in dit geval minstens 8 bedragen, want, indien er slechts 7 waren gesteld, zou geen stemming noodig zijn.

Van deze (minstens) 8 candidaten zal dus iemand verkozen zijn, zoodra hij 1/8 van het aantal stemmen plus 1 op zich heeft vereenigd, want hebben 7 candidaten dit aantal, dan kan de achtste niet meer verkozen zijn.

Omdat we ons het geval niet kunnen denken, dat alle 8 candidaten precies evenveel stemmen krijgen, kunnen we de eene stem wel verwaarloozen en als kiesquotiënt aannemen 1/8 van het totaal aantal uitgebrachte stemmen.

Worden in N. I. bij eene stemming voor leden van den Volksraad bv. 650 stemmen uitgebracht, dan is het kiesquotiënt voor beide groepen dus $\frac{650}{12+1} = 50$.

Nadat het kiesquotiënt is bepaald, worden de stembrieven dooreengemengd en daarna doorloopend genummerd.

Bepaling der verkozenen. Hierna opent de voorzitter de stembrieven in de volgorde der nummers en leest overluid den naam van den candidaat voor, die

daarop No. 1 is geplaatst, totdat een dezer nummers 1 het kiesquotiënt heeft bereikt en hij derhalve is verkozen. Nu worden alle volgende stembrieven, waarop deze verkozene als No. 1 voorkomt, beschouwd als stemmen voor den daarop als No. 2 geplaatsten candidaat. Wanneer na de eerste lezing der stembrieven nog niet het aantal te vervullen plaatsen is bezet, wordt eene tweede lezing gehouden, totdat zooveel personen zijn verkozen als plaatsen vervuld moeten worden.

Na de opening van iederen stembrief wordt over de geldigheid beslist. De al of niet geldigheid heeft dus geen invloed op de bepaling van het kiesquotiënt.

Nadat de voorzitter den uitslag der stemming heeft medegedeeld, worden zoowel de geldige als van onwaarde verklaarde stembrieven in een pak verzegeld. Eerst hierna wordt overgegaan tot de opening van de pakken stembrieven op Inlanders en heeft het onderzoek op dezelfde wijze plaats.

Geloofsbrief.

Van de werkzaamheden van het stemkantoor wordt een procesverbaal opgemaakt, dat in de Javasche Courant wordt gepubliceerd. Ieder verkozene ontvangt hiervan van den voorzitter van het stemkantoor een afschrift, waaruit zijne verkiezing blijkt; het strekt hem tot **geloofsbrief**. Van de ontvangst geeft hij een ontvangstbewijs af en binnen 4 weken daarna geeft hij kennis aan den voorzitter van het stemkantoor, of hij de verkiezing aanneemt.

Van de aanneming geeft de voorzitter kennis aan den G. G. Zoodra hij bericht ontvangt, dat een verkozene bedankt, of indien een der verkozenen de termijn van 4 weken laat voorbijgaan zonder te antwoorden, dan komt het stemkantoor weer in openbare zitting bijeen, het verzegelde pak stembrieven wordt weer geopend en de lezing weder voortgezet tot een volgende candidaat het kiesquotiënt heeft verkregen, enz. De stembrieven worden pas vernietigd, nadat de geheele termijn is verloopen, waarvoor de verkiezing heeft plaats gehad, dus in het algemeen na 3 jaar.

Benoemde leden.

Na afloop der verkiezingen heeft de **benoeming** der overige leden plaats: de G. G. doet hierbij eene keuze uit leden der partijen, die tengevolge van de verkiezing niet of niet voldoende vertegenwoordigd zijn en uit personen, die geacht kunnen worden, groote belangengroepen uit de ingezetenen te vertegenwoordigen.

De Volksraad is thans aldus samengesteld:

van de P. E. B.	16,	waarvan	15	gekozen, 1 benoemd,
van de N. I. V. B. ...	8,	waarvan	3	„ 5 „
van de C. E. P.	4,	allen benoemd.		

van het I. E. V. ..... 4, allen gekozen,
van de I. K. P. ..... 3, allen benoemd,
van B. O. ..... 2, allen benoemd,
van de I. S. D. P. ... 1, benoemd,
van de M. P. ..... 1, benoemd,
van de S. I. ..... 1, benoemd,
van de Sum. B. ..... 1, gekozen,
van de V. A. B. B. ... 1, gekozen,
(Vereeniging Ambt.en B. B.)
tot geene partij behoorende 6, allen benoemd.

De tegenwoordige Voorzitter is hier niet onder gerekend, voor zijne benoeming was hij lid van de N. I. V. B.

Onderzoek der geloofsbrieven in den Volksraad.

De Volksraad onderzoekt de geloofsbrieven der nieuw ingekomen leden en beslist de geschillen, welke daaromtrent rijzen. Dit onderzoek wordt opgedragen aan eene commissie van 3 leden, door den voorzitter te benoemen uit de benoemde leden. Bij dit onderzoek wordt gelet op:

1o. de al of niet geldigheid van de door de Locale Raden gehouden stemmingen;

> Wordt een dezer stemmingen door den Volksraad nietig verklaard, dan wordt hiervan kennis gegeven aan den G. G., die een nieuwe stemming in dat gebied gelast, waarna de geheele verkiezing door het stemkantoor moet worden overgedaan.

2o. de al of niet juistheid van de vaststelling van den uitslag der verkiezing door het stemkantoor;

> Besluit de Volksraad tot de onjuistheid dezer vaststelling, dan wordt hiervan kennisgegeven aan den voorzitter van het stemkantoor, dat opnieuw begint bij de begane onjuistheid.

3o. het al of niet voldoen aan de voor de leden gestelde vereischten. We vinden deze in art. 133 R. R.

Vereischten voor het lidmaatschap van den Volksraad.

Leden van den Volksraad kunnen alleen zijn:

a. mannelijke ingezetenen van N. I., die
b. 25 jaar oud zijn,
c. tevens Nederlandsch onderdaan zijn,
d. geen gevangenisstraf hebben ondergaan,
e. niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over hunne goederen hebben verloren of van de verkiesbaarheid ontzet zijn,
f. niet op niet-eervolle wijze uit 's Lands dienst zijn ontslagen,
g. volgens art. 134 R. R. is het lidmaatschap van den Volksraad

tevens onvereenigbaar met de navolgende ambten: Vice-President van of lid van den Raad van N. I., Hoofd van een Departement, Voorzitter of lid der Algemeene Rekenkamer en volgens art. 132 al. 7 R. R. ook met dat van Secretaris van den Volksraad.

Beslist de Volksraad, dat een verkozene om een dezer redenen niet kan worden toegelaten, dan moet het stemkantoor een ander aanwijzen. Blijkt later, dat een der leden niet meer aan de vereischten voldoet, dan wordt, indien hij niet uit zichzelf is afgetreden, door den G. G. zijne benoeming of verkiezing vernietigd, terwijl het stemkantoor een ander aanwijst (art. 138 R. R.)

Einde van het lidmaatschap.

Na afloop van **drie jaar** treden de leden gelijktijdig af, doch zij kunnen onmiddellijk weer benoemd of verkozen worden. Bij tusschentijdsche benoeming of verkiezing treedt het nieuwe lid met het verstrijken van het algemeene zittingstijdvak af (art. 137 R. R.).

De leden kunnen te allen tijde hun ontslag nemen; ze geven hiervan schriftelijk kennis aan den G. G. (art. 138 al. 3).

Het lidmaatschap van den Volksraad eindigt derhalve:

a. bij het verstrijken van den zittingsduur,

b. bij overlijden,

c. door tusschentijdsch ontslag of vernietiging van benoeming of verkiezing,

d. door vertrek uit N. I. of afwezigheid van meer dan 8 maanden (art. 138 al. 1), waarop de G. G. uitzonderingen kan maken.

Voorzitter en plv. Voorzitter.

Zooals we boven zagen, wordt de Voorzitter van den Volksraad voor drie jaren door den Koning genoemd. De Volksraad zelf benoemt uit zijn midden eveneens voor drie jaren een **eersten** en **tweeden plaatsvervangenden voorzitter** (art. 141 R. R.). -

Secretaris. art. 132 al. 7.

Ook de secretaris van den Volksraad wordt door dezen zelf benoemd, maar mag niet tevens lid zijn (art. 132 al. 7 R. R.). Dit is eene blijvende betrekking, eindigt derhalve niet bij het aftreden der Volksraadsleden.

Vergaderingen. art. 139 R.R.

De vergaderingen van den Volksraad zijn openbaar en worden gehouden in het vroegere paleis van den Legercommandant in het Hertogspark te Batavia (Weltevreden). De deuren worden gesloten, wanneer minstens 5 leden het vorderen of de voorzitter het noodzakelijk vindt; darna beslist de vergadering, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd. Dit mag echter nooit geschieden, wanneer financieele aangelegenheden van N. I. behandeld

worden. In eene geheime vergadering kan over de daarin behandelde punten ook eene beslissing worden genomen (art. 139 al. 1, 2, 3, en 4 R. R.) Jaarlijks moeten **twee gewone zittingen** van den Volksraad worden gehouden, eene zg. Voorjaars- en eene Najaarszitting; de eerste moet op den derden Dinsdag van Mei geopend worden, de Najaarszitting op een door den G. G. vast te stellen dag. Gewoonte is, dat de Voorjaarszitting met groote staatsie door den G. G. wordt geopend, waarbij deze eene uitvoerige rede uitspreekt. De G. G., de Voorzitter van den Volksraad of 15 leden kunnen tot het houden van eene **buitengewone zitting** besluiten (art. 139 al. 5—7 R. R.). De volksraad kan niet geldig beraadslagen of stemmen, zoo niet meer dan de helft der leden (het zg. **Quorum**) tegenwoordig zijn. Stemmingen worden gehouden mondeling bij hoofdelijke oproeping, indien een der leden dit verlangt; wordt omtrent eenig voorstel geen hoofdelijke stemming verlangd, dan wordt het geacht te zijn aangenomen („gaat het onder den hamer door") (verg. art. 107 G. W.). Bij staking van stemmen heeft de voorzitter een **beslissende stem,** overigens wordt bij volstrekte meerderheid een besluit genomen. Alleen stemmingen over benoemingen geschieden met briefjes, bij staking van stemmen beslist hier het lot.

Taal. Volgens het Reglement van Orde moet de Voorzitter alle onderwerpen aan de orde stellen in het Nederlandsch, terwijl ook voor de beraadslagingen deze taal wordt voorgeschreven, echter met deze uitzondering, dat leden zich, indien zij daaraan de voorkeur geven, ook van het Maleisch mogen bedienen.

Niet gerechtelijke vervolgbaarheid. Evenals in alle publiekrechtelijke colleges zijn ook de leden van den Volksraad niet strafrechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of schriftelijk aan haar hebben overlegd (art. 143 R. R.). Handhaving der orde geschiedt als in de IIe Kamer, met dit verschil, dat de Voorzitter zelfstandig het woord kan ontnemen (verg. dl. I blz. 58).

art. 143 R.R.

De G. G. mag de vergaderingen van den Volksraad bijwonen en heeft dan **een raadgevende stem,** ook kan hij zich door gemachtigden doen vertegenwoordigen (art. 140 R. R.).

> Zoo worden de departementshoofden en andere hooge ambtenaren gemachtigd voor de toelichting van de begrootingen en andere tot hun werkkring behoorende onderwerpen, terwijl een **regeeringsgemachtigde voor algemeene zaken** bij den Volksraad is aangesteld voor de toelichting van het algemeen regeeringsbeleid of van zaken, die niet tot een bepaald departement behooren.

Wegens de adviseerende plaats, die de Volksraad voorloopig inneemt, is den G. G. het **ontbindingsrecht** onthouden.

Reglement van orde.
art. 1.

Ingevolge art. 144 R. R. wordt het Reglement van orde voor den Volksraad vastgesteld bij algemeene verordening; dit is geschied bij Kon. Besl. van 30 Maart 1917 No. 71. (Sb. 1917—443, gew. bij Sb. 1918—448).

Volgens art. 36 van dit reglement gaat aan de openbare behandeling van eenig onderwerp, waaromtrent de Volksraad om advies wordt gevraagd, altijd een onderzoek in de afdeelingen vooraf; daartoe is de Volksraad ingedeeld in drie afdeelingen, die door loting worden aangewezen. De voorzitter, de eerste en tweede plaatsvervangende voorzitters hebben respectievelijk de leiding in de eerste, tweede en derde afdeeling.

Elke afdeeling benoemt voor de behandeling van ieder onderwerp een **rapporteur**, de **commissie van rapporteurs** maakt een **verslag** op van de overwegingen, in de afdeelingen betreffende het onderwerp geuit.

De Volksraad heeft daarnaast een aantal **commissiën** uit zijn leden ingesteld, bv. eene voor huishoudelijke aangelegenheden, eene voor de verzoekschriften, verder de zg. **schakelcommissie**, die besprekingen houdt met de Regeering of hare vertegenwoordigers, ook buiten den tijd, dat de Volksraad bijeen is. Ze bestaat behalve uit den Voorzitter van den Raad uit vertegenwoordigers van alle partijen.

Werkzaamheden van den Volksraad.
Begrooting.
art. 131 al. 3a R.R. en 4 C.W.

De eerste gewone zitting van den Volksraad wordt ieder jaar door den G. G. geopend den derden Dinsdag van Mei; onmiddellijk daarop wordt met het voornaamste werk, de behandeling der begrootingsontwerpen, begonnen, die zoo tijdig gereed moeten zijn, dat ze nog voor 16 Juli in de Javasche Courant kunnen worden afgekondigd; anders stelt de G. G. ze vast zonder op het advies van den Volksraad te letten. Brengt de Volksraad tijdig zijn gevoelen uit, dan moet de G. G. de ontwerpen **eveneenkomstig dat advies** vaststellen en in de Javasche Courant afkondigen (art. 4 C. W.).

Verleening van credieten.
artt. 10 en 11 C. W.

Indien uitgaven noodig zijn, waarin niet is voorzien door de begrooting en niet gewacht kan worden tot eene suppletoire begrootingswet is tot stand gekomen, kan de Volksraad besluiten tot voorloopige verleening van een credit, welk besluit terstond door den G. G. wordt uitgevoerd (art. 10 C. W.). In zeer dringende gevallen kan de G. G. zelf beslissen, voor de Volksraad is gehoord (art. 11 C. W.).

Spoedvergaderingen.
art. 142 R.R.

In zulke spoedeischende gevallen kunnen alleen de op Java en Madoera gevestigde leden worden opgeroepen, terwijl de overige leden kennis krijgen van deze buitengewone zitting. De opgeroepen leden worden dan geacht den Volksraad te vormen (art. 142 R. R.).

Slot der rekening. **art. 131 al. 3a R.R.** Zoodra de G. G. de gedeelten van de rekening omtrent de uitgaven en ontvangsten in Nederland van de Algemeene Rekenkamer in N. I. heeft ontvangen en de rekening in haar geheel is samengesteld, zendt hij haar naar den Volksraad, die hierover zijn gevoelen uitbrengt. Het **slot der rekening** wordt daarna door den G. G. voorloopig vastgesteld overeenkomstig dat gevoelen (art. 131 al. 3*a* R. R. en 74 C. W.).

Aangaan van geldleeningen. **art. 131 al. 3b en c R. R. en 18 C. W.** Verplichte raadpleging van den Volksraad door den G. G. heeft verder plaats omtrent **de bestemming van een voordeelig en de dekking van een nadeelig slot der rekening**; eveneens voor het **aangaan van geldleeningen** ten laste van N. I.

Ingevolge art. 18 C. W. kunnen deze geldleeningen worden aangegaan bij de wet of krachtens een overeenkomstig het gevoelen van den Volksraad door den G. G. genomen besluit, dat goedgekeurd is door een wet.

De uitgifte van schatkistbiljetten en promessen geschiedt echter door den G. G. evenals verpanding of beleening van gouvernementsproducten.

Militaire lasten. **art. 131 al. 3d R.R.** Eindelijk is nog verplicht advies van den Volksraad voorgeschreven omtrent ontwerpen van algemeene verordeningen, die aan de ingezetenen van N. I. **persoonlijke militaire lasten** opleggen, die voortvloeien uit de instelling van provinciën, gouvernementen, enz. ingevolge artt. 67 *a*, *b* en *c* R. R. en die betrekking hebben op de wijze van verkiezing van leden van den Volksraad zelf, terwijl bij Kon. Besl. het aantal onderwerpen nog kan worden uitgebreid, hetwelk echter tot dusver nog niet heeft plaats gehad (art. 131 al. 3 *d* en *c*).

Vroeger (zie blz 41) werd er reeds op gewezen, dat over alle in art. 131 R. R. genoemde onderwerpen ook de R. v. N. I. moet worden gehoord.

Naast dit **verplicht (imperatief) advies** staat het **facultatieve**, dat omtrent alle onderwerpen kan worden gevraagd, indien de G. G. dit wenschelijk acht.

Steeds moet in den aanhef van eene ordonnantie of van een gouvernementsbesluit worden vermeld, dat de Volksraad erover is gehoord.

Het feit, dat gewoonlijk slechts **twee zittingen** van den Volksraad zullen worden gehouden, zal echter wel maken, dat slechts omtrent enkele onderwerpen het gevoelen van den Volksraad kan worden ingewonnen.

Voordrachten, adressen. **art. 131 al. 6.** Naast dezen **adviseerende arbeid** kan de Volksraad nog de belangen van N. I. en zijne ingezetenen voorstaan bij den Koning, de Staten-Generaal en den G. G. (art. 131 al. 6), dus een soort

petitierecht. Voorstellen hiertoe kunnen uitgaan van den voorzitter en van een of meer andere leden, de wijze van behandeling wordt geregeld in het reglement van orde. Heeft de Volksraad besloten tot het indienen van eene voordracht of een adres aan een der bovengenoemde staatsorganen, dan wordt het schriftelijk aangeboden.

Een eigenlijk **recht van interpellatie** heeft de Volksraad dus niet. Ook het voorstel, om dit college het **recht van enquête** te verleenen, is geen wet geworden. Wel heeft de Volksraad de bevoegdheid, door eene commissie uit zijn leden een onderzoek te doen instellen, waarvan reeds eenige malen gebruik werd gemaakt. Zulk eene commissie kan echter geen dwangmiddel toepassen om iemand tot het afleggen van getuigenis te dwingen (verg. dl. I blz. 56).

Publicaties.

Naar het voorbeeld der Tweede Kamer in Nederland wordt van het ter vergadering besprokene een stenografisch opgenomen verslag uitgegeven, bekend staande onder den naam **„Handelingen van den Volksraad"**. Hieraan is toegevoegd een **Aanhangsel**, waarin zijn afgedrukt de vragen, door de leden aan de Regeering gesteld met de daarop ontvangen antwoorden.

Hiernaast verschijnen de **Bijlagen der Handelingen**, die de schriftelijke stukken bevatten, welke voorafgaan aan of betrekking hebben op de besprekingen ter openbare vergadering.

HOOFDSTUK V.

ALGEMEEN BESTUUR EN FINANCIËN.

Departementen. Directeuren.

Het algemeen bestuur over N. I. wordt uitgeoefend door den G. G. en de onder zijn bevelen staande ambtenaren. Evenals in Nederland zijn deze verdeeld in afdeelingen, **departementen van algemeen bestuur** geheeten, aan elk waarvan een belangrijk onderdeel van de staatstaak is toevertrouwd. Aan het hoofd van ieder departement staat een Directeur, die derhalve eenigszins is te vergelijken met een minister in Nederland, met dit groote onderscheid echter, dat een minister de volle verantwoordelijkheid draagt tegenover de volksvertegenwoordiging voor elke door hemzelf, dan wel door een onder zijn departement ressorteerenden ambtenaar verrichte daad **(parlementaire verantwoordelijkheid)**, terwijl een departementschef in N. I. een door den G. G. benoemde en aan hem in alles ondergeschikte en verantwoordelijke ambtenar is **(ambtelijke verantwoordelijkheid)**. Sedert de instelling van den Volksraad treden de Departementshoofden zelfstandig op als regeeringsgemachtigden, waardoor hunne positie in gewicht is toegenomen.

art. 64 R.R.

Volgens art. 64 R. R. wordt het aantal der directeuren, hun werkkring en bevoegdheid door den Koning bepaald, m. a. w. nieuwe departementen van algemeen bestuur worden ingesteld bij Kon. besl. Aangezien dit echter met groote kosten gepaard gaat, zal de Koning er nooit toe overgaan, dan nadat de Rijkswetgever bij de begrooting de noodige gelden ervoor heeft toegestaan, zoodat in werkelijkheid de beslissing bij dien wetgever berust (verg. art. 77 G. W.).

Wij kennen thans 7 departementen van algemeen burgerlijk bestuur, nl.:

1o. van Justitie,
2o. van Financiën,
3o. van Binnenlandsch Bestuur,
4o. van Onderwijs en Eeredienst,
5o. van Landbouw, Nijverheid en Handel,
6o. van Burgerlijke Openbare Werken,
7o. van Gouvernementsbedrijven.

De hoofdbureaux dezer departementen, in de praktijk zelf departementen genoemd, bevinden zich te Weltevreden, be-

halve dat van Landbouw, Nijverheid en Handel, dat te Buitenzorg, en dat van Gouvernementsbedrijven, dat te Bandoeng is gevestigd.

Naast deze departementen van algemeen burgerlijk bestuur hebben we nog de twee militaire departementen, n.l. van Oorlog en Marine, het eerste te Bandoeng, het tweede te Weltevreden, waarvan respectievelijk de Commandant van het leger en die van de zeemacht chefs zijn. Beiden worden door de kroon benoemd en ontslagen op voordracht van den ministerraad.

Eene uitvoerige opsomming van de verschillende werkzaamheden der afzonderlijke departementen is te vinden in het 1e deel van den Regeeringsalmanak van N. I. (zie ook het Kon. Besl. in Sb. 1919—2, gew. bij Sbb. 1920—710, 1921—327 en 1924—109, waarbij eene nieuwe indeeling der departementen heeft plaats gehad.

Raad van departementshoofden. art. 65 R.R.

Hoewel ieder departement met een afzonderlijk deel van de staatstaak is belast en de directeuren derhalve onafhankelijk van elkander werken, is het voor eene goede samenwerking noodzakelijk, dat zij dikwijls met elkander van gedachten wisselen en door den G. G. gezamenlijk over belangrijke aangelegenheden om advies gevraagd worden. Daarom schrijft art. 65 R. R. voor, dat al de directeuren zich tot een **raad van departementshoofden** vereenigen, telkens, wanneer de G. G. dit beveelt.

Van deze rechtstreeksche samenwerking van G. G. en directeuren kwam tot voor kort in de praktijk weinig, vooral tengevolge van de positie, die de Algemeene Secretarie zich langzamerhand had weten te veroveren. Doordat deze nl. over de bekwaamste ambtenaren beschikte, wien een volledige, gemakkelijk te raadplegen archief ten dienste stond, was zij de onmisbare dagelijksche vraagbaak voor den G. G. geworden. Alle gedachtenwisseling met de directeuren geschiedde schriftelijk en wel steeds door deze Algemeene Secretarie.

Hierin is de laatste jaren, vooral sedert de instelling van den Volksraad, waar de directeuren als regeeringsgemachtigden het beleid der regeering moeten verdedigen, eene aanmerkelijke wijziging gekomen: op geregelde tijden wordt thans door den G. G. met de Departementshoofden vergaderd, zelfs is bij Sb. 1920 — 327 ingesteld de betrekking van **Secretaris** van den Raad van Departementshoofden.

Een reglement van orde voor dezen Raad, waarvan de oudste Directeur voorzitter is, is vastgesteld bij Gouvts. besl. van 25 October 1919 No. 15 (gew. bij Gouvts. besl. van 28 Maart 1922 No. 32).

Samenstelling van een departement. Elk departement is onderverdeeld in afdeelingen, die ieder een deel van de werkzaamheden voor hare rekening nemen. Aan het hoofd van iedere afdeeling staat een **administrateur** of **referendaris**, onder wiens leiding de werkzaamheden worden verricht door adjunct-referendarissen, hoofdcommiezen, commiezen-redacteur, 1e, 2e en 3e commiezen en klerken.

Iedere directeur wordt in alles bijgestaan door een secretaris, die hem bij ziekte en afwezigheid vervangt.

Daar de werkzaamheden der departementen de laatste jaren zoo zijn toegenomen, zoodat een directeur onmogelijk alles meer kan overzien, begint men den laatsten tijd met aan de belangrijkste departementen een onderdirecteur te benoemen, die zelfstandig een deel der werkzaamheden voor zijne rekening neemt. Dit is thans reeds aan drie departementen geschied.

Het Financiewezen van N. I. Hoewel N. I. financieel een afzonderlijk rechtspersoon vormt naast het Rijk, bevat het R. R. geen enkele bepaling omtrent het Indische Financiewezen zelf.

De Indische Comptabiliteitswet. Volgens de G. W. herziening van 1848 moest de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen bij de wet worden geregeld. Dit is geschied voor N. I., door de **Indische Comptabiliteitswet** (Sb. 1864—106, sedert herhaaldelijk gewijzigd en in haar geheel weer opgenomen in Sb. 1917—521). We zullen de voornaamste bepalingen dier wet hier achtereenvolgens bespreken.

art. 1 C. W. Ze begint met sedert 1912 in art. 1 uitdrukkelijk te verklaren, dat N. I. is een afzonderlijke rechtspersoon, wier vermogen geheel gescheiden is van dat van het Moederland en die als zoodanig wordt vertegenwoordigd door den G. G. of den Minister van Koloniën.

Dit is toen uitdrukkelijk geregeld, opdat vast zou staan, dat N. I. zelfstandig leeningen kon aangaan en het moederland nooit zou kunnen worden aangesproken voor schulden ten laste van deze kolonie. Sedert zijn reeds de volgende **Indische leeningen** gesloten:

a. in 1915 eene 5% leening van 62,5 millioen gulden;
b. in 1916 eene 5% leening van 80 millioen gulden;
c. in 1917 eene 5% leening van 50 millioen gulden;
d. in 1919 eene 6% leening van 180 millioen gulden;
e. de Ned. Ind. geldleening 1921 A à 7% van 75 millioen gulden;
f. de Ned. Ind. geldleening 1921 B à 7% van 56 millioen gulden;
g. de Dollarleening 1922 A à 6% van 40 millioen dollar;
h. de Dollarleening 1922 B à 6% van 40 millioen dollar;
i. de Dollarleening 1922 C à 6% van 20 millioen dollar.

Bij Sb. 1923—292, werd de Minister van Koloniën gemachtigd tot plaatsing van een of meer leeningen tot een gezamenlijk bedrag van 300 millioen gulden.

Begrooting.

Volgens art. 124 G. W. moeten de begrootingen van alle **uitgaven van het Rijk** jaarlijks bij minstens evenveel wetten als er departementen van algemeen bestuur zijn, worden vastgesteld en moeten de middelen tot dekking dier uitgaven eveneens bij de wet worden aangewezen. Sedert de Staten-Generaal in 1848 ook bemoeienis hebben gekregen met het bestuur over de koloniën, heeft men ingezien, dat het ook noodig was, dat de Volksvertegenwoordiging te zamen met de Regeering het plan voor dit bestuur opmaakte. Dit wordt echter niet in de G. W. voorgeschreven, doch wel in de Indische Comptabiliteitswet. Sedert de instelling van den Volksraad worden de belangrijkste besprekingen over de Indische begrooting in dat college gehouden. Wel wordt, zooals boven reeds werd besproken, door den G. G. in samenwerking met den Volksraad de begrooting slechts voorloopig vastgesteld, terwijl de definitieve vaststelling bij den rijkswetgever is gebleven, maar in de praktijk wordt door de Volksvertegenwoordiging weinig wijziging meer gebracht in het werk van den Volksraad en het Indische Gouvernement.

Het XIe hoofdstuk van de rijksbegrooting heet „Koloniën", doch hierop worden alleen gebracht de uitgaven voor het departement van Koloniën in den Haag.

art. 2 C. W.

Volgens art. 2 C. W. bestaat de Indische begrooting uit **4 hoofdstukken** nl. twee hoofdstukken, bevattende de maxima der uitgaven van N. I., die gedaan moeten worden in Nederland en die zullen geschieden in N. I. benevens twee hoofdstukken, waarin respectievelijk worden aangewezen de vermoedelijke inkomsten van N. I., te innen in Nederland en in N. I.

De begrooting der uitgaven is de belangrijkste, omdat deze vaststelt maxima, die niet overschreden mogen worden, de bedragen der middelenwet zijn slechts ramingen, die geen bindende kracht bezitten.

art. 4 C. W.

Elk dezer vier hoofdstukken wordt jaarlijks bij eene afzonderlijke wet vastgesteld. De ontwerpen der beide eerste hoofdstukken worden in Nederland aan het departement van koloniën opgemaakt, die der beide tweede hoofdstukken in N. I. door den Directeur van Financiën. De andere departementschefs zenden hem hunne bijdragen toe, terwijl de Minister van Koloniën tele-

grafisch de cijfers der in Nederland ontworpen eerste hoofdstukken overseint. In verband hiermede overlegt nu de Directeur van Financiën met de andere hoofden der departementen omtrent de meerdere of mindere noodzakelijkheid der voorgestelde uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met de voorloopige raming der inkomsten. De aldus opgestelde ontwerpen worden tijdig den G. G. toegezonden, die ze na den Raad van N. I. erover te hebben gehoord (art. 28 R. R.), bij de opening van de gewone jaarlijksche zitting aan den Volksraad aanbiedt.

Zooals boven op blz. 22 reeds werd gezegd, is het gewoonte, dat in het begin van elk jaar eene vergadering van den R. v. N. I. wordt gehouden over de begrooting van het volgende jaar, welke vergadering door den G. G. wordt gepresideerd en bijgewoond door de Directeuren der burgerlijke en de chefs de militaire departementen.

Indeeling van de hoofdstukken der uitgaven. art. 3 C. W.

De hoofdstukken, bevattende de geraamde **uitgaven** zijn gesplitst in afdeelingen, nl. een eerste afdeeling betreffende de Regeering en de Hooge Colleges, en 9 afdeelingen, bevattende de uitgaven voor de verschillende departementen, terwijl het hoofdstuk Uitgaven in N. I. bovendien nog eene XIe afdeeling bevat betreffende het zg. **Plaatselijk en Gewestelijk zelfbestuur,** waarmee bedoeld worden de locale raden, niet de inheemsche zelfbesturende landschappen, welke afdeeling niet wordt aangetroffen in het Hoofdstuk Uitgaven in Nederland.

Beide hoofdstukken Uitgaven bevatten eene afdeeling III A, betreffende **de Indische Schuld,** zoodat hoofdstuk I van de uitgaven uit 11 en hoofdstuk II uit 12 afdeelingen bestaat.

Evenals bij de rijksbegrooting bestaat elk hoofdstuk uit drie afzonderlijke stukken, nl.:

a. het **eigenlijk ontwerp,** dat wet moet worden; het is ingedeeld in 3 artikelen.

Art. 1 is verdeeld in afdeelingen en onderafdeelingen, die doorloopend zijn genummerd en de verschillende aangelegenheden opsommen, waarvoor gelden zijn uitgetrokken. Sommige posten worden alleen **pro memorie** opgebracht, d.i. zonder een geldelijk bedrag daarachter te vermelden, waarmee alleen de wenschelijkheid van de daarin bedoelde maatregel wordt betoogd.

Ook de Tweede Kamer maakt dikwijls van haar recht van amendement gebruik om door haar wenschelijk geachte maatregelen pro memorie op de begrooting te brengen. In dat geval en eveneens, wanneer een memoriepost van de Regeering wordt goedgekeurd, wordt ze een volgend jaar als gewone post op de begrooting gebracht, ten-

zij reeds gedurende het loopende jaar uit de post onvoorziene uitgaven voldoende gelden kunnen worden overgeschreven, om in de gebleken behoeften te voorzien.

De laatste onderafdeeling van elke afdeeling bevat steeds zulk een post voor **„Onvoorziene Uitgaven"**.

art. 5

Art. 2 noemt de onderafdeelingen uit art. 1, waarop, indien de daarvoor uitgetrokken bedragen onvoldoende mochten blijken, kan worden overgeschreven, hetzij uit de onvoorziene uitgaven, hetzij uit andere onderafdeelingen.

Art. 3 zegt, dat uit deze onvoorziene uitgaven ook mag worden geput voor uitgaven, die in den loop van het jaar onverwacht noodig mochten blijken en die niet voorkomen onder de in art. 2 vermelde onderafdeelingen.

b. **Een memorie van toelichting.**

Hierin wordt de nieuwe begrooting vergeleken met die van het vorige jaar, terwijl vooral wordt gewezen op de verschilpunten.

c. **Een uitgewerkte en toelichtende staat.**

Deze bevat een nadere specificatie van de posten voorkomende in art. 1, waaruit de leden van Volksraad en Volksvertegenwoordiging kunnen zien, hoe de Regeering is gekomen tot de totale bedragen, die in de onderafdeelingen van art. 1 zijn opgegeven. Deze staat wordt echter geen wet, omdat dan de uitvoerende ambtenaren te veel tot in de kleinste bijzonderheden gebonden zouden zijn aan afzonderlijke maxima.

Indeeling der hoofdstukken betreffende de middelen.

In de beide hoofdstukken betreffende de middelen worden alleen de bronnen van inkomsten opgesomd, doorloopend genummerd. Aan beide is vastgehecht een zg. **ramingsstaat,** waarin dezelfde bronnen van inkomsten nog eens in dezelfde volgorde voorkomen, nu met de vermoedelijke bedragen er achter gesteld.

In beide hoofdstukken wordt vermeld, dat deze inkomsten dienen moeten zoowel om de uitgaven in Nederland als in N. I. te doen, eruit te bestrijden. Daarom bestaat het hoofdstuk betreffende de middelen in N. I. te innen, slechts uit één artikel. Aan het andere hoofdstuk is een tweede artikel toegevoegd, waarin de bevoegdheid wordt gegeven, eene geldleening aan te gaan, indien in den loop van het jaar blijkt, dat de inkomsten niet voldoende zijn om de uitgaven te bestrijden (verg. art. 18 al. 1 C. W.).

art. 4 C. W.

De verschillende wetsontwerpen worden **tweemaal vastgesteld,** eenmaal **voorloopig** door den G. G. en later **definitief** door den rijkswetgever. De voorloopige vaststelling moet zoo tijdig plaats hebben, dat nog voor 16 Juli de ontwerpen openbaar gemaakt kunnen worden door plaatsing in de Javasche Courant. Heeft de Volksraad den G. G. nog tijdig de ontwerpen met zijn gevoelen

teruggezonden, dan geschiedt de voorloopige vaststelling overeenkomstig dit gevoelen, ontvangt hij ze niet op tijd, dan stelt de G. G. ze vast volgens eigen inzicht (art. 4 C. W.).

art. 5 C. W. Na de voorloopige vaststelling worden de ontwerpen ten spoedigste het Opperbestuur toegezonden, dat ze, na den Raad van State erover te hebben gehoord, uiterlijk den 16en October bij de Staten-Generaal indient. Zoodra ze tot wet zijn verheven, worden ze aan den G. G. teruggezonden, die ze dadelijk in het Staatsblad van N. I. afkondigt. Meestal is dan het jaar, waarvoor ze moeten dienen, reeds begonnen, doch volgens art. 5 C. W. (zooals het is gewijzigd bij Sb. 1917—115) worden ze geacht in werking te zijn getreden met ingang van 1 Januari. De vorige begrooting heeft zoolang als grondslag gestrekt voor het beheer, d. w. z. nieuwe uitgaven worden niet gedaan, vóór zekerheid is verkregen, dat de wetgever ze heeft toegestaan, terwijl de uitgaven voor de ook reeds het vorige jaar op de begrooting voorkomende posten geschieden overeenkomstig de toen vastgestelde bedragen.

Hoewel bij Sb. 1919—176 de data voor voorloopige vaststelling en indiening bij de Volksvertegenwoordiging met eenige weken zijn verlaat, blijft het toch een zeer groot bezwaar van deze regeling, dat de ramingen moeten geschieden meer dan een jaar voordat ze worden uitgevoerd. Vandaar, dat er, vooral nu de laatste jaren de prijzen van alle benoodigdheden voortdurend schommelden, steeds zulks een groot verschil bestond tusschen de cijfers der begrooting en de werkelijke uitgaven. Hierdoor verloor de begrooting haar karakter van leiddraad voor het bestuur. Velen zouden het hierom wenschelijk vinden, dat de definitieve vaststelling aan den wetgever werd onttrokken en in N. I. zelf plaats had.

art. 6 C. W. Zoodra de definitieve vaststelling der begrooting heeft plaats gehad, worden de beide hoofdstukken betreffende de uitgaven in artikelen gesplitst, nl. het hoofdstuk bevattende de uitgaven in Nederland door den Koning, dat bevattende de uitgaven in N. I. door den G. G.

In het staatsblad van N. I. komen deze hoofdstukken tweemaal voor; eerst zooals ze door den wetgever zijn vastgesteld (twee wetten) en daarna zooals ze verder in artikelen zijn gesplitst (een Kon. Besl. en een Gouvts. Besl., **splitsingsbesluiten** genoemd).

Ten overvloede bepaalt art. 8 C. W., dat in den loop van het jaar de Koning bevoegd is in bedoeld Kon. Besl., de G. G. in bedoeld Gouvts. Besl. de noodige wijzigingen aan te brengen.

Algemeene Rekenkamer. Evenals in Nederland is ook de contrôle op het beheer van 's lands geldmiddelen en goederen in N. I. opgedragen aan eene **Algemeene Rekenkamer** voor N. I. Ingevolge art. 66 R. R. wordt de samenstelling en de instructie dezer kamer bij Kon. besl. vastgesteld overeenkomstig regels te vinden in de C. W

De **Instructie** is te vinden in Sb. 1898—164, gew. en aangev. bij Sb. 1922—565.

Samenstelling. Volgens art. 50 C. W. bestaat ze uit een voorzitter en zes leden. Als eenige eischen worden gesteld Nederlandschap en 30-jarige leeftijd. Ze wordt bijgestaan door een secretaris, die een talrijk personeel van ambtenaren onder zich heeft. Hij wordt door den G. G. benoemd.

Waarborgen van onafhankelijkheid. art. 51 v.v. De artt. 51 vv. C. W. waarborgen den voorzitter en den leden eene onafhankelijke positie tegenover de Regeering, die zij controleeren. Zoo worden zij door den Koning benoemd en ontslagen. Bij eene vacature zendt de Raad van N. I. eene aanbeveling van drie personen aan den Koning, die hieraan echter niet gebonden is.

Ontstaan tegelijk meerdere vacatures, dan kan de G. G. onder nadere bekrachtiging door den Koning in de tweede en verdere vacatures voorzien uit eene aanbeveling van drie personen, opgemaakt door den R. v. N. I., waarover de Voorzitter der Rekenkamer moet zijn gehoord. Ook kan de G. G. tijdelijke leden aanstellen. Ontslag en schorsing kunnen alleen plaats hebben in de gevallen door de wet genoemd. Wegens ambtsmisdrijven staan voorzitter en leden der Kamer terecht voor het H. G. H.

Verbodsbepalingen. Voor den voorzitter en de leden der Kamer gelden dezelfde verbodsbepalingen als het R. R. geeft voor den G. G. en den Raad van N. I. (art. 52 C. W.).

Werkwijze. De wijze, waarop eene Rekenkamer hare contrôle uitoefent, kan tweeërlei zijn. Men onderscheidt een **preventief** en een **repressief** stelsel van contrôle.

Voor- en nadeelen van preventief en repressief stelsel. Bij het eerste stelsel, dat in Nederland hoofdzakelijk wordt toegepast, moeten alle vorderingen voor de betaling, eerst door de Rekenkamer worden onderzocht. Hierdoor wordt groote zekerheid verkregen, dat geen fouten worden begaan, het is dus in het belang van den staat.

Het heeft echter ook groote bezwaren. De ordonnateurs moeten natuurlijk de bevoegdheid hebben, de door hen verevende vorderingen tegen de aanmerkingen der Rekenkamer te verdedigen, waardoor veel heen-en-weer geschrijf ontstaat, wat vooral in een

land als N. I. met zijne groote afstanden veel tijd kost. De schuldeischers moeten derhalve lang op betaling wachten en verhalen hun renteverlies op den staat.

In N. I. heeft men hierom **het repressief stelsel** gekozen. De ordonnateurs mogen als regel op eigen gezag betaalbaarstellingen bevelen en eerst daarna worden deze reeds betaalde vorderingen door de Rekenkamer onderzocht. Blijkt nu, dat er fouten zijn begaan, dan worden deze ten laste van de betrokken ordonnateurs gebracht, die zich weer kunnen verhalen op de reeds voldane schuldeischers.

Dit stelsel is dus zeer in het belang van de schuldeischers, maar eischt groote nauwkeurigheid van de ordonnateurs en de aan hen ondergeschikte ambtenaren. Om dit bezwaar van het repressieve stelsel eenigszins op te heffen, bepaalt art. 45 C. W., dat de G. G. kan aanwijzen, welke vorderingen ten laste van Hoofdstuk II der begrooting eerst door de Rekenkamer in N. I. moeten worden onderzocht, voordat ze betaalbaar kunnen worden gesteld. Ook dan wordt door den G. G. per artikel aangewezen hoeveel bij wijze van voorschot betaald kan worden vóór het onderzoek door de Rekenkamer.

Toch kunnen we niet zeggen, dat N. I. door art. 45 C. W. gedeeltelijk het preventieve stelsel heeft gekregen, want art. 46 C. W. zegt in het algemeen, dat de ordonnateurs altijd tot betaalbaarstelling kunnen overgaan, ondanks de bedenkingen der Rekenkamer, maar dan natuurlijk op eigen verantwoordelijkheid.

> Zoodra in Nederland eene rijksuitgave door de Rekenkamer is verevend, wordt ze onherroepelijk in de rekening opgenomen; eene Indische uitgave daarentegen wordt pas onherroepelijk, nadat het slot der rekening over het jaar, waartoe de uitgave behoort, door de wetgevende macht is vastgesteld.

Verdeeling in 2 tafels.

De Indische Algemeene Rekenkamer is versplitst in **twee tafels**, over welke de werkzaamheden zijn verdeeld (art. 18 Instructie). Iedere tafel bestaat uit drie leden en kan zelfs met twee leden een besluit nemen, als deze eenstemmig zijn in hun oordeel (art. 63 C. W.). In vereenigde zitting kan de Rekenkamer alleen vergaderen met minstens vijf leden.

Contrôle.

De contrôle der Indische Rekenkamer strekt zich uit zoowel over de ordonnateurs als over de comptabelen in N. I. Hierbij neemt zij de begrooting als richtsnoer.

Het beheer en de verantwoording der Indische geldmiddelen, voorzoover die in Nederland worden gevoerd, worden gecontroleerd door de Algemeene Rekenkamer in Nederland volgens de regels der Nederlandsche Comptabiliteitswet.

De Indische Rekenkamer onderzoekt in de eerste plaats **de rechtmatigheid** der vorderingen (dus niet de doelmatigheid). Bij haar onderzoek gaat zij na:

1o. of de betrokken post van de begrooting toereikend is;
2o. of de aard van de uitgave overeenstemt met de omschrijving van dien post;
3o. of geen vermenging plaats heeft van fondsen over verschillende dienstjaren of verschillende afdeelingen der begrooting;
4o. of de bewijsstukken, door de schuldeischers overgelegd, in den voorgeschreven vorm zijn.
(art. 61 C. W.).

Af- en overschrijvingen.
art. 6 al. 2 C. W.

In de in artikelen gesplitste besluiten moeten volgens art. 6 al. 2 ook worden aangewezen, op welke artikelen kan worden overgeschreven uit de bedragen voor onvoorziene uitgaven.

art. 9 C. W.

Art. 9 bepaalt hieromtrent, dat deze overschrijvingen plaats hebben t. a. v. het tweede hoofdstuk door den G. G.

Boven zagen we reeds, dat van deze gelden voor onvoorziene uitgaven ook gebruik kan worden gemaakt voor aangelegenheden, niet in de begrooting omschreven. Volgens art. 9 al. 2 geschiedt dit door den Minister van Koloniën of den G. G. al naar deze noodzakelijke uitgaven moeten geschieden in Nederland dan wel in N. I. Ze worden evenals de wel op de begrooting voorkomende posten in de rekening verantwoord.

art. 7 C. W.

Ook kan het voorkomen, dat in den loop van het jaar blijkt, dat eene uitgaaf, waarvan verwacht was, dat ze in Nederland had moeten geschieden, beter in Indië plaats heeft of omgekeerd. Voor dat geval geeft art. 7 C. W. den Koning de bevoegdheid, het eerste hoofdstuk met dat bedrag te verminderen en den G. G. te machtigen, het tweede hoofdstuk met dezelfde som te verhoogen of omgekeerd. Dit koninklijk besluit moet in het Staatsblad worden afgekondigd en de Volksvertegenwoordiging, den Volksraad en de beide Rekenkamers worden medegedeeld.

Suppletoire begrootingswet.

Alle bovenbedoelde wijzigingen in de begrooting bleven binnen hare grenzen, de uitgaven konden dus alleen geschieden uit de bij de wet toegestane bedragen. Meermalen blijkt het echter, dat in den loop van het jaar noodzakelijke uitgaven moeten plaats hebben, waarvoor de toegestane bedragen voor onvoorziene uitgaven ontoereikend zijn. Voor dat geval moeten de benoodigde gelden worden aangevraagd bij eene ontwerp-wet tot verhooging der begrooting (z.g. **suppletoire begrootingswet**). Omdat het echter veel tijd kost, voor zulk eene wet tot stand is gekomen en in N. I. is afgekondigd, geven de artikelen 10 en 11

C. W. den G. G. de bevoegdheid om alvast onder nadere goedkeuring bij de wet op eigen verantwoordelijkheid de benoodigde gelden toe te staan.

De C. W. onderscheidt hierbij **twee gevallen:**

art. 10 C.W. 1o. kan het zijn, dat wel gewacht kan worden tot over het ontwerp wet de Raad van N. I. en de Volksraad zijn gehoord. Zoodra het overeenkomstig het gevoelen van het laatste lichaam voorloopig door den G. G. is vastgesteld, kan de G. G. dit besluit terstond doen uitvoeren. Hij geeft hiervan kennis aan den Volksraad en de Algemeene Rekenkamer in N. I. (art. 10 C. W.);

art. 11 C.W. 2o. kan het geval zoo dringend zijn, dat zelfs niet op eene behandeling door den Volksraad kan worden gewacht. In dit geval behoeft alleen kennis te worden gegeven aan de Algemeene Regenkamer in N. I. (art. 11 C. W.).

Reeds herhaaldelijk is bij het afdeelingsonderzoek van eene suppletoire Indische begrootingswet door de leden der Tweede Kamer erop gewezen, dat het in N. I. verhoogen van bij de begrooting toegestane bedragen zonder bemoeienis der Staten-Generaal evenzoovele inbreuken vormen op het budgetrecht der Volksvertegenwoordiging en dus moet worden voorkomen. Hierom is in 1923 bij het departement van Financiën te Batavia eene afdeeling **Financieele statistiek** ingesteld, die moest nagaan, op welke posten de begrooting belangrijk dreigde te worden overschreden. In 1924 is deze vervangen door de zg. **Generale Thesaurie,** een afzonderlijk bureau, dat tot taak heeft de samenstelling en het beheer van de geheele Indische begrooting.

Beheer over de geldmiddelen.
art. 32 C.W.

Volgens art. 32 C. W. berust het **algemeen bestuur** over de geldmiddelen en eigendommen van N. I. bij den G. G. Het zg. **beheer** heeft hij weer aan andere ambtenaren gedelegeerd volgens regels, te vinden in Sb. 1910—312, gew. bij Sb. 1912—243 en 1913—411, 1915—635, 1923—489. Dit Gouv. besl. onderscheidt:

a. ambtenaren, die bevoegd zijn om het land binnen bepaalde grenzen te verbinden (b.v. door het aangaan van overeenkomsten);

b. ambtenaren, die bevoegd zijn verklaard om vorderingen te beoordeelen, te vereffenen en betaalbaar te stellen.

De onder *a* en *b* bedoelde ambtenaren zijn in hoofdzaak dezelfde, nl. de hoofden der departementen en de hoofden van gewestelijk bestuur, behalve dat van Batavia.

Met de onder *b* bedoelde functiën kunnen deze beide categorieën ambtenaren bovendien nog aan hen ondergeschikte autoriteiten

belasten. Zoo hebben b.v. sommige assistent-residenten deze bevoegdheid.

Deze onder *b* bedoelde ambtenaren onderzoeken, of de vorderingen, die bij hen worden ingediend, wettig zijn (zie art. 43 C. W.). Daarna stellen zij ze betaalbaar; men noemt dit **ordonnanceeren**, zij zelf heeten **ordonnateurs**. Zulk eene betaalbaarstelling heet **uitgave**.

Uitgaven in Nederland kunnen alleen geschieden door den Minister van Koloniën of zijne gedelegeerden. Uitgaven in N. I. kunnen alleen plaats hebben door den G. G. of zijne in Sb. 1910—312 genoemde gedelegeerden (art. 42 C. W.).

Uitgave, betaling. Tegenover de onder *a* en *b* genoemde ambtenaren staan de zg. comptabele of rekenplichtige ambtenaren, die 's Lands gelden en goederen ontvangen, bewaren, betalen of afleveren. Doen dus de ordonnateurs de **uitgaven**, de comptabelen verrichten de **betalingen**.

art. 86 C.W. In het algemeen is het werk van de onder *a* en *b* bedoelde ambtenaren niet vereenigbaar met dat van de comptabelen (art. 86 C. W.).

De betaalbaarstellingen (d. z. dus lastgevingen tot betaling aan de comptabelen) afkomstig van de hoofden der departementen, heeten **ordonnantiën**, ze kunnen op alle landskassen worden afgegeven; de betaalbaarstellingen der Hoofden van Gewestelijk bestuur en assistent-residenten (zg. **hulpordonnateurs**) heeten **mandaten**, ze worden alleen afgegeven op landskassen binnen hun ressort.

De **uitbetaling** op deze ordonnantiën en mandaten geschiedt door comptabelen, die met het beheer van landskassen zijn belast, d. z. in hoofdzaak de **algemeene ontvangers**.

Om het onderzoek mogelijk te maken, wordt door ieder ordonnateur en hulpordonnateur bij eene betaalbaarstelling het betrokken artikel van de begrooting aangehaald

Zooals boven reeds gezegd, kunnen de ordonnateurs belast worden met terugbetaling van de schade, door hunne betaalbaarstellingen aan het land toegebracht.

Rekening en verantwoording der comptabelen.

art. 85 C.W. Ieder comptabele moet jaarlijks aan de Algemeene Rekenkamer rekening en verantwoording doen voor het door hem gevoerd beheer. Dit geschiedt volgens vastgestelde modellen en binnen vaste termijnen (art. 85). Is een comptabele hierin achterstallig, dan kan hem door zijn departementshoofd een nieuwe termijn

worden gesteld. Bij verdere nalatigheid wordt een ander ambtenaar aangewezen tot het opmaken der rekening, van welk verzuim de Rekenkamer in kennis wordt gesteld, die den nalatigen rekenplichtige kan beboeten (art. 92 C. W.).

Heeft de betrokken tafel der Rekenkamer tegen de rekening van een comptabele geen bezwaar, dan wordt ze goedgekeurd of het slot daarvan (batig of nadeelig) vastgesteld.

Bestaan er bij de betrokken tafel bedenkingen, dan worden deze aan den comptabele en aan het betrokken departement meegedeeld. Binnen een door de Rekenkamer gestelde termijn kan de rekenplichtige zich verantwoorden; doet hij dit niet, dan neemt de kamer een besluit. Dient hij wel eene verantwoording in, dan wordt deze door dezelfde tafel onderzocht. Komt ze niet op hare eens genomen beslissing terug, dan kan de comptabele hiervan herziening vragen, waarna de zaak wordt onderzocht door andere leden der Rekenkamer dan de vroegere, waarna de kamer in vereenigde zitting eene **eindbeslissing** neemt.

Ten allen tijde kan een genomen besluit der Rekenkamer herzien worden, indien later blijkt, dat stukken valsch zijn geweest (art. 88 C. W.).

Executoriale kracht van besluiten der Rekenkamer. art. 65 C.W.

Besluiten der Algemeene Rekenkamer, waarbij het bedrag wordt vastgesteld, dat ter zake van eenig comptabel beheer aan het Land moet worden vergoed of waarbij een comptabel ambtenaar wordt beboet, worden uitgevaardigd **„in naam der Koningin"** en hebben dezelfde kracht en worden op dezelfde wijze tenuitvoergelegd als civiele vonnissen (art. 65).

De G. G. heeft echter na gehoord advies van de Rekenkamer het recht tot kwijtschelding. De betrokken ambtenaar moet echter beginnen met het bedrag te betalen.

Verslagen der Rekenkamer. art. 79

Jaarlijks dient de Rekenkamer een uitvoerig **verslag** van hare werkzaamheden bij den G. G. in. Het wordt in vereenigde zitting opgemaakt. Hetzelfde doet de Nederlandsche Rekenkamer betreffende het beheer der Indische geldmiddelen in Nederland. Dit verslag wordt den Koning toegezonden.

Beide verslagen moeten gereed zijn uiterlijk 1 April van het jaar, volgende op dat, waarop ze betrekking hebben.

Voorzien van eene toelichting zendt daarna de Minister van Koloniën het door hem ontvangen verslag den G. G. en deze omgekeerd het Indische den Minister toe, waarna beide verslagen worden aangeboden aan Staten-Generaal en Volksraad.

Behalve eene nauwkeurige opsomming van de werkzaamheden der beide Rekenkamers, bevatten deze verslagen ook eene ver-

melding van ontdekte onregelmatigheden benevens raadgevingen omtrent maatregelen, welke de kamers wenschelijk achten ter verbetering van het geldelijk beheer (art. 79 C. W.).

Jaarlijksche rekening. art. 77

Naar de gegevens, ontvangen van ordonnateurs en comptabelen maakt de Minister van Koloniën in Nederland en de G. G. in N. I. eene **jaarlijksche rekening** op, ingericht overeenkomstig de begrootingen van inkomsten en uitgaven, resp. in Nederland en in N. I.

De rekeningen omtrent de uitgaven wijzen post voor post aan, hoeveel daarvoor op de begrooting is gebracht en hoeveel er werkelijk op is verevend. Eveneens wijzen de rekeningen omtrent de inkomsten aan de geraamde en daarnaast de werkelijk ontvangen bedragen (art. 77 C. W.).

Beide ontwerp-rekeningen worden respectievelijk der Rekenkamer in Nederland en in N. I. toegezonden, die ze nagaan en ze **binnen 4 maanden**, voorzien van hare bedenkingen, terugzenden (art. 78 C. W.).

Daarna worden de rekeningen van ontvangsten en uitgaven in Nederland den G. G. toegezonden, die daarop eene ontwerp-rekening van het beheer der Nederlandsch-Indische geldmiddelen in haar geheel laat vaststellen (art. 80 C. W.). Daaruit moet dus blijken, of het dienstjaar, waarover deze rekening loopt, sluit met een batig of een nadeelig slot (saldo). Dit moet bij de wet worden vastgesteld.

Ingevolge artt. 28 en 131 R. R. moeten de Raad van N. I. en de Volksraad hierover worden gehoord.

Art. 74 C. W. bepaalt thans overeenkomstig de regeling in art. 4 t. a. v. de begrooting, dat de G. G. het **slot der rekening** voorloopig vaststelt overeenkomstig het gevoelen van den Volksraad. Daarna zendt hij de rekening naar Nederland, waar de definitieve vaststelling bij de wet geschiedt.

Af en toe, hoogstens om de 10 jaren, moet dan op dezelfde wijze worden bepaald, waarvoor de voordeelige sloten van verloopen dienstjaren zullen worden besteed en op welke wijze zal worden voorzien in de dekking van eventueele nadeelige sloten (art. 74 C. W.).

De laatste jaren waren als gevolg van den oorlog de nadeelige sloten telkens zoo aanzienlijk, dat direct door leeningen in de dekking moest worden voorzien.

HOOFDSTUK VI.

GEWESTELIJK EN PLAATSELIJK BESTUUR.

Bestuur ter plaatse. Na het Algemeen bestuur volgt in het R. R. het bestuur der onderdeelen d. i. het bestuur over de **gewesten en deelen van gewesten.**

We onderscheiden derhalve naast elkaar:
a. het Opperbestuur,
b. het Algemeen of Indisch bestuur en
c. het bestuur ter plaatse.

Hoofdbeginsel. art. 67

Het **hoofdbeginsel** voor dit **bestuur ter plaatse** vinden we in art. 67 R. R., dat nl. de Inlandsche bevolking (zooveel de omstandigheden dit toelaten) wordt gelaten onder het **direct** bestuur van haar eigen hoofden, die hetzij van regeeringswege worden **benoemd,** dan wel **erkend.** Op hun bestuur wordt alleen toezicht uitgeoefend door hoogere ambtenaren volgens regels door den G. G. te stellen.

> Met van regeeringswege erkende Inlandsche hoofden worden bedoeld de hoofden van de in de Inlandsche samenleving vanzelf ontstane rechtsgemeenschappen, zooals desa's.

Dit hoofdbeginsel is nu aldus uitgewerkt, dat is ingesteld een corps bestuursambtenaren, waaraan het direct bestuur is opgedragen over Europeanen en meestal ook over Vreemde Oosterlingen en daarnaast een corps Inlandsche bestuursambtenaren, aan wie het directe bestuur over de Inlandsche bevolking is opgedragen. Het toezicht over dit Inlandsche bestuur is opgedragen aan de ambtenaren van het Europeesche bestuur.

> We onderscheiden zoo dus naast elkaar:
> *a.* het Binnenlandsch Bestuur,
> *b.* het Inlandsche bestuur en
> *c.* het bestuur over Vreemde Oosterlingen.
>
> De veel gebruikte term Europeesch bestuur is eigenlijk onjuist, want ook Inlanders zijn tot deze ambten benoembaar, terwijl het bovendien niet enkel over Europeanen wordt uitgeoefend.

Binnenlandsch bestuur. art. 67a al. 1

Nederlandsch-Indië is verdeeld in 35 gewesten, alle staande onder zg. **hoofden van gewestelijk bestuur.** In de 17 gewesten van Java en Madoera dragen deze allen den titel van **resident**; in de Buiten-

gewesten worden 14 gewesten eveneens bestuurd door residenten, 3 door Gouverneurs (Atjeh en Onderhoorigheden, Oostkust van Sumatra en Celebes en Onderhoorigheden), terwijl aan het hoofd van Billiton een Assistent-resident staat.

Volgens art. 67*a* al. 1 R. R. geschiedt de verdeeling in gewesten bij algemeene verordening; van eene verdere indeeling spreekt het R. R. niet.

Residenten.

De Hoofden van Gewestelijk bestuur zijn niet aan de departementschefs, dus ook niet aan den Directeur B. B. ondergeschikt, maar rechtstreeks aan den G. G. Bij Gouvts. besl. in Sb. 1859—102 is voor hen eene **Instructie** vastgesteld, die in Sb. 1867—114 nogeens in den vorm eener ordonnantie is afgekondigd, ze geeft echter geen volledige omschrijving van de taak en de bevoegdheden dezer ambtenaren, die ook op tal van andere algemeene verordeningen berusten.

Naast hunne bestuurstaak is aan de Hoofden van Gewestelijk Bestuur ook wetgevende bevoegdheid verleend. Art. 72 R. R. maakt hen bevoegd tot het uitvaardigen van **Reglementen en Keuren van Politie,** die ten doel hebben verzekering van rust en orde en voorkoming en afwending van gevaar voor personen en goederen; tegen overtreding ervan kunnen straffen worden bedreigd, nader geregeld in Sb. 1858—17, jo. art. 25 Inv. Swb.

Ingevolge art. 68 c. al. 3 R. R. jo. art. 48 L. R. O. is op Java en Madoera deze bevoegdheid der residenten geheel overgegaan op de Locale raden, in het grootste gedeelte der Buitengewesten echter nog niet.

De residenten op Java en Madoera hebben echter nog wetgevende bevoegdheid gehouden, indien deze hen door algemeene verordeningen wordt opgedragen.

De reglementen en keuren van politie, uitgaande van de hoofden van gewestelijk bestuur, treden niet in werking, voor de Directeur van Justitie er over is geraadpleegd, die heeft te beoordeelen, of het betrokken H. v. Gew. best. zijne bevoegdheid niet heeft overschreden en of er geen strijd bestaat met algemeene verordeningen. Bij verschil van meening daaromtrent beslist de G. G.

Een hooger toezicht op bestaande reglementen en keuren, dus een schorsings- en vernietigingsrecht, zooals den G. G. door art. 15 D. B. wordt toegekend t. a. v. Locale verordeningen, is nergens geregeld.

In de praktijk zijn ook residentbesluiten van wetgevenden aard bekend, die niet op eenige algemeene verordening berusten (verg. art. 68 c. al. 3 en 71 R. R.).

Alle producten van wetgeving van de Hoofden van Gewestelijk Bestuur worden in de Javasche Courant afgekondigd en treden in werking op een daarin vermeld tijdstip en anders op Java en Madoera op den 30sten en in de Buitengewesten op den 100sten dag na dien der afkondiging.

Ass. residenten.

Op Java en Madoera is ieder gewest alleen onderverdeeld in **afdeelingen**, in de Buitengewesten de meeste afdeelingen weer in **onderafdeelingen**. Aan het hoofd eene afdeeling staat een **Assistent-resident**, deze is op Java en Madoera voor zijn geheele afdeeling **Hoofd van plaatselijk bestuur**, in de Buitengewesten alleen, indien de afdeeling niet verder is onderverdeeld; is dit wel het geval, dan is hij alleen hoofd van plaatselijk bestuur voor de onderafdeeling, waarin hij woont, terwijl de ambtenaar, die aan het hoofd eener andere onderafdeeling staat, deze functie voor zijn eigen ressort vervult (controleur, civiel gezeghebber, enz. zie Bb. 10217). In sommige gewesten wordt de afdeeling, waarbinnen de gewestelijke hoofdplaats ligt, rechtstreeks bestuurd door het hoofd van gewestelijk bestuur, die daar dus tevens hoofd van plaatselijk bestuur is. In alle meer belangrijke gewesten zijn de laatste jaren voor alle afdeelingen afzonderlijke assistent-residenten aangesteld. Op de hoofdplaatsen Semarang en Soerabaja zijn afzonderlijk assistent-residenten van politie aangesteld.

Controleurs.

Onder de Assistent-residenten staan de **Controleurs bij het Binnenlandsch bestuur**, die op Java en Madoera geen zelfstandige positie bekleeden; wij kunnen ze beschouwen als de helpers van de afdeelingshoofden bij de vervulling hunner taak. Wel wordt iedere controleur werkzaam gesteld in een eigen ressort, dat, hoewel niet officieel, algemeen contrôle-afdeeling wordt genoemd.

De controleurs vormen de tusschenpersonen tusschen den assistent-resident en de Inlandsche bestuursambtenaren, met wie zij dagelijks in aanraking komen en aan wie zij de bevelen van het Binnenlandsch bestuur overbrengen. Verder houden zij toezicht op de inning der belastingen van de Inlandsche bevolking, controleeren de verkoopers van Gouvernements opium, hebben bemoeienis met landbouw, veeteelt en andere bronnen van volkswelvaart.

De bemoeienis van de controleurs met belastingen en andere inkomsten van het gouvernement dateert uit den tijd van het Cultuurstelsel, toen zij belast waren met de inning der landrente en het toezicht op de cultures, vandaar hun toenmalige titel: „controleurs bij de landelijke inkomsten en kultures". Deze titel werd in 1872 gewijzigd (Sb. 1872—225).

Adpsirant-Controleurs. De Europeesche bestuursambtenaren genieten eene opleiding in Nederland aan de Leidsche Hoogeschool. Bij aankomst in Indië worden zij als Administratieve ambtenaren toegevoegd aan een controleur, teneinde zich eenigszins op de hoogte te stellen met den dienst. Daarna worden zij benoemd tot **adspirant-controleur** en meestal toegevoegd aan een assistent-resident of controleur om onder diens directe bevelen en toezicht controleurswerkzaamheden te verrichten.

In de Buitengewesten zijn de meeste afdeelingen verdeeld in onderafdeelingen, aan het hoofd waarvan staan controleurs, adspirant-controleurs of civiele gezaghebbers.

Gewestelijk secretaris. Ieder hoofd van gewestelijk bestuur heeft naast zich een **gewestelijk secretaris**, die door den G. G. wordt benoemd en ontslagen. Ingevolge Sb. 1917 — 430 komt hiervoor alleen een controleur, niet meer een ass.-resident in aanmerking. Hij voert de administratie en heeft als zoodanig bureaupersoneel onder zich.

Alle Europeesche bestuursambtenaren worden door den G. G. benoemd en ontslagen.

Inlandsch bestuur. Voor het **Inlandsche bestuur** zijn de Gouvernementslanden van Java en Madoera verdeeld in regentschappen en wel door den G. G. (art. 69). Deze regentschappen zijn weer verdeeld in districten, de meeste districten in onder-districten.

In de Buitengewesten is de toestand geheel anders dan op Java: daar ontbreken meestal de regentschappen (niet bv. op Bali), de verdeeling in districten is er vrij algemeen, de onderverdeeling in onderdistricten komt echter lang niet overal voor.

Regenten. Aan het hoofd van een regentschap staat een regent (boepati), meestal een Inlander van aanzienlijke geboorte. Hij wordt door den G. G. benoemd en ontslagen (op voordracht van den betrokken resident). Hoewel het ambt niet meer zooals vroeger erfelijk is, schrijft toch art. 69 al. 4 R. R. nog steeds voor, dat bij eene vacature voor regent zooveel doenlijk een zoon of ander na familielid van den vorigen regent tot opvolger moet worden verkozen; is deze er niet, dan zal bij voorkeur een afstammeling uit een oud regentengeslacht worden benoemd (Bb. 9765); als eischen worden gesteld: bekwaamheid, ijver, eerlijkheid en trouw.

Volgens de hieromtrent door den Algemeenen Secretaris tot de hoofden van gewestelijk bestuur gerichte circulaire van 29 November 1918 No. 2744 (Bb. 8579) mag iemand alleen geschikt worden verklaard voor eene benoeming tot regent,

indien hij behalve in lagere rangen, minstens twee jaar als districtshoofd of patih ten volle heeft voldaan en de Nederlandsche taal verstaat en spreekt.

Bij zijne benoeming wordt aan een regent toegekend de ambtstitel Toemenggoeng; wordt hem later bij wijze van onderscheiding de titel Adipati verleend, dan vervalt de eerste. Als hoogste onderscheiding kan de adellijke titel Pangeran worden toegekend, die alle ambtelijke titels doet vervallen.

De regent-Toemenggoeng voert een half witte, half groene pajoeng met drie vergulde randen, in rang staat hij gelijk met een majoor in het leger.

De regent-Adipati voert een witte pajoeng met drie vergulde randen, hij wordt gelijkgesteld met een luitenant-kolonel (overste). Bij wijze van hooge onderscheiding wordt soms aan een regent het recht toegekend op een gele pajoeng.

In den regel valt een regentschap samen met eene afdeeling.

Hierop bestaan enkele uitzonderingen van tweeërlei soort:

a. eene afdeeling kan meer dan een regentschap omvatten, zoodat de assistent-resident met meer dan een regent te maken heeft, in de hoofdplaatsen van de regentschappen, waar de assistent-resident niet woont, zetelt dan meestal een controleur.

(Voorbeeld: de afdeeling Toeloeng Agoeng, die de regentschappen Toeloeng Agoeng en Trenggalek omvat).

b. een regentschap kan zich uitstrekken over meer dan eene afdeeling, in de hoofdplaatsen der afdeelingen, waar de regent niet woont, is dan een patih naast den daar gevestigden assistent-resident geplaatst. Deze patih draagt den titel **„patih buiten de regentschaps-hoofdplaats"** (vroeger wel zelfstandige patih, verg. hieronder).

(Voorbeeld: de afdeelingen Probolinggo, Kraksaän en Loemadjang, die alle vallen binnen het regentschap Probolinggo).

In 3 afdeelingen van de residentie Batavia (uitgez. Krawang) zijn van ouds geen regenten, daar zijn sedert 1917 zg. **zelfstandige patihs** aangesteld. Ingevolge Sb. 1922 — 123 zullen deze door regenten worden vervangen, hetgeen tot dusver alleen te Batavia is geschied.

Werkkring, instructie.

Volgens art. 69 al. 3 stelt de G. G. **instructies** vast voor de regenten en regelt hunne verhouding tot de Europeesche ambtenaren. Daarom werd tegelijk met die voor de residenten ook voor de regenten op Java en Madoera eene instructie vastgesteld (Sb. 1867 — 114). Het G. B. in Sb. 1911 — 475 bepaalt, dat de **zelf-**

standige patihs, die geen regent boven zich hadden, dus die in de residentie Batavia, bij de uitvoering hunner werkzaamheden deze instructie zooveel mogelijk tot leiddraad moeten nemen.

De regent is het hoofd van het Inlandsch bestuur in zijn regentschap en belast met de onmiddellijke leiding van de Inlandsche bevolking.

Volgens art. 1 der Instructie is de regent de vertrouwde raadsman van den resident (diens „ jongere broeger''). Dit wil zeggen, dat het Europeesche bestuur het oordeel van den regent vraagt omtrent alle maatregelen, de Inlandsche bevolking betreffende, waartegen hij als haar vertegenwoordiger bezwaren kan inbrengen, maar ten slotte is de beslissing bij het Europeesche bestuur. Volgens art. 6 der instructie is de regent dan ook verplicht, de bevelen op te volgen, hem door den resident en den assistent-resident der afdeeling, waartoe zijn regentschap behoort, **als vertegenwoordiger van den resident** gegeven.

> Dit laatste is zoo geredigeerd om onaangenaamheden te voorkomen. De regent toch is ambtelijk in rang boven den assistent-resident verheven, zoodat deze hem behoort te behandelen met de beleefdheid, aan zijn meerdere in rang verschuldigd, terwijl daarentegen in dienst de regent de bevelen heeft op te volgen, hem door den assistent-resident namens den resident gegeven.

Patih.

De werkkring der regenten is zeer uitvoerig in de **instructie** omschreven, wij zullen ons echter tot een kort overzicht daarvan bepalen.

Vooreerst moet de regent de bevolking beschermen tegen willekeur van de ondergeschikte ambtenaren. Hij waakt tegen knevelarij en handhaaft het recht van vrije klacht. „Op de mindere hoofden moet hij invloed ten goede uitoefenen", wat natuurlijk in de eerste plaats moet geschieden door hun een goed voorbeeld te geven: hij let voortdurend op hun zedelijk en maatschappelijk gedrag en brengt daarvan verslag uit. Verder waakt hij tegen alle aanmatiging van titels, gezag en onderscheidingsteekenen.

In de tweede plaats heeft hij te zorgen voor handhaving der politie, zoowel gerechtelijke als administratieve, hij zorgt dus voor veiligheid en rust, gaat bedelarij en landlooperij tegen, zorgt voor de uitroeiing van schadelijke dieren, bevordert de reinheid en de vaccine, bestrijdt epidemieën en doet in het algemeen het noodige voor volksgezondheid en volkswelvaart. Hiertoe behoort dus ook de noodige zorg voor de teelt van genoegzame voedingsmiddelen, hij spoort de bevolking aan tot het aanleggen en onder-

Districts

houden van waterleidingen voor den rijstbouw, tot het zaaien op den juisten tijd, het bewaren van voldoende bibit voor den volgenden oogst, het invoeren van verbeterde werkwijzen bij den landbouw, enz. Vooral waakt hij voor afstand van Inlandsche gronden in strijd met de grondhuurordonnantie en zorgt ervoor, dat ieder landbouwer in het bezit zijner gronden wordt gehandhaafd of een billijk aandeel in de communale gronden krijgt, dat het irrigatiewater billijk wordt verdeeld, enz. Natuurlijk moet hij ook de veeteelt, de nijverheid en den handel bevorderen, verder den aanleg van passers en de verbetering der verkeersmiddelen.

Ten slotte dient de regent toezicht uit te oefenen op het Inlandsch onderwijs en den Mohammedaanschen godsdienst, waarvan hij het hoofd is in zijn regentschap. Dit laatste omvat echter alleen een toezicht van administratieven aard op de Mohammedaansche godsdienstambtenaren, b.v. op het beheer der Moskeekassen.

Patih.

Naast den regent vindt men in elk regentschap minstens een patih, die volgens de adat den regent in alles bijstaat en hem bij verhindering vervangt. Zijn pajong is half groen en verder wit en blauw met drie vergulde randen.

De patih is als het ware de adjudant van den regent en doet alles, wat deze hem opdraagt. Bij Sb. 1900—300 is het patihschap opnieuw geregeld. Volgens dat Sb. zal zooveel mogelijk de patih belast worden met de functies van wedana in het district, waarin de regentschapshoofdplaats gevestigd is; hij heet dan **Patih-wedana.**

In hetzelfde staatsblad vinden we ook het traktement van den patih geregeld, zijn ambtseed is te vinden in Sb 1861—70 jo. 1882—110.

Boven werd reeds besproken de **Patih buiten de regentschapshoofdplaats** en de **zelfstandige patih.**

Voor den patih als noodanig bestaat geene instructie, boven werd er reeds op gewezen, dat de zelfstandige patihs de instructie voor de regenten als leiddraad moeten nemen. De instructie voor den wedana geldt natuurlijk ook voor den patih-wedana.

Districtshoofd.

Hoewel art. 70 al. 1 R. R. dit niet gebiedend voorschrijft, zijn toch alle regentschappen en zelfstandige patihschappen in de Gouvernementslanden van Java en Madoera onderverdeeld in districten, waarover het bestuur is opgedragen aan districtshoofden met den titel van wedana.

Ze worden benoemd en ontslagen door den G. G. op voordracht van de residenten. De benoeming geschiedt echter voor een bepaald gewest. Volgens Sb. 1914—746 plaatst en verplaatst de resident de districtshoofden binnen zijn gewest, waarbij hij natuurlijk handelt in overleg met de betrokken regenten.

De wedana voert een blauwe pajoeng met twee vergulde randen. Bij meergemeld Sb. 1867—114 werd ook eene Instructie voor de wedana's afgekondigd; deze is ongeveer gelijk aan die voor de regenten. De positie van wedana in een district is dan ook ongeveer dezelfde als die van een regent in een regentschap. Alleen wordt de wedana niet in alles gehoord en hij kan ook niet zelfstandig voorstellen doen aan het Binnenlandsch bestuur. Als politie-ambtenaar heeft de wedana gewichtiger functiën dan de regent, wat blijkt uit de voorschriften daaromtrent in het I. R.

Onderdistictshoofd. Alle districten zijn weer onderverdeeld in onderdistricten, die bestuurd worden door assistent-wedana 's. Deze worden benoemd en ontslagen door den Resident in overleg met den regent (Sb. 1919—276). Aan het hoofd van het onderdistrict, waarin de wedana woont, staat meestal geen afzonderlijk assistent wedana, deze functie wordt dan door den wedana zelf vervuld.

De assistent-wedana voert een blauwe pajoeng met één vergulden rand. Hij is in alles ondergeschikt aan den wedana. Bij G. B. van 25 Maart 1874 Sb. 93 is dan ook de instructie voor de wedana's verklaard tot leiddraad voor de assistent-wedana's.

Lagere ambtenaren en beambten. Ter vervulling hunner taak hebben de regenten en districtshoofden de beschikking over **lagere ambtenaren en beambten,** nl. mantri's-politie, mantri's-kaboepaten, mantri's-district, schrijvers en hulpschrijvers, die door het land worden gesalarieerd; hunne positie is geregeld in Sb. 1919—826. (Zie voor de gediplomeerde ambtenaren voor den Inlandschen bestuursdienst op Java en Madoera Sb. 1919—464).

Bestuur over Vreemde Oosterlingen. Sedert bij Sb. 1918—794 art. 73 R. R. werd ingetrokken, spreekt dat reglement niet meer over de wijze, waarop de Vreemde Oosterlingen in N. I. moeten worden bestuurd.

In hoofdzaak staan deze evenals de Europeanen rechtstreeks onder het Binnenlandsch bestuur. Om deze bestuurstaak te vergemakkelijken zijn overal, waar vele V. O. van dezelfde groep bijeenwonen, van regeeringswege hoofden dier groepen aangesteld, zg. **officieren,** die de titels dragen van **luitenant, kapitein** en **majoor der Chineezen, Arabieren,** enz. Zij hebben geen eigenlijke

bestuursfuncties, maar hebben slechts politietoezicht, terwijl zij bovendien zorgen voor inning van belastingen hunner groep, waarvoor zij **collecte-loon** genieten.

Volgens Sb. 1915—406 worden zij door den G. G. benoemd en ontslagen; bij een G. B., te vinden in Bb. 3831 werd bepaald, dat de instructie 's voor de hoofden der V. O. moeten worden vastgesteld door de hoofden van gewestelijk bestuur. Behalve het bovengenoemde collecteloon genieten zij **geen bezoldiging**. Zij zijn ondergeschikt aan de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur en staan tot het Inlandsch bestuur in geenerlei verhouding.

Van deze hoofden moeten wel worden onderscheiden de zg. **wijkmeesters**, die aan het hoofd van de wijken der Vreemde Oosterlingen staan en benoemd worden door het plaatselijk bestuur.

Aard van het bestuur.

Het boven besproken bestuursstelsel is zuiver **gecentraliseerd**. De hoofden van gewestelijk bestuur toch zijn, zooals boven reeds werd gezegd, rechtstreeks ondergeschikt aan den G. G., niet aan de hoofden der departementen van algemeen bestuur. De laatsten mogen volgens art. 15 van de instructie voor de hoofden van gewestelijk bestuur aanwijzingen geven aan de residenten, maar wanneer dezen daartegen gewichtige bezwaren hebben, kunnen zij de uitspraak van den G. G. inroepen. Alle overige ambtenaren nu van Binnenlandsch en Inlandsch bestuur zijn rechtstreeks ondergeschikt aan de residenten.

Zooals boven reeds werd gezegd, is het hoofdbeginsel van het geheele bestuursstelsel, dat de Inlandsche bevolking zooveel mogelijk wordt gelaten onder leiding van hare eigen hoofden, die alleen onder toezicht staan van Europeesche ambtenaren. In de praktijk komt echter van dit beginsel weinig terecht: praktisch zijn de Inlandsche ambtenaren weinig meer dan werktuigen in de handen van het Binnenlandsch bestuur, heelemaal geen zelfstandige bestuursorganen, ze volgen slechts de bevelen op, die hen door middel van den regent van hoogerhand bereiken.

Deze geheele organisatie heeft tengevolge, dat de centrale regeering overladen is met werkzaamheden, die beter door de locale bestuursorganen zelfstandig konden geschieden, omdat dan beter rekening kon worden gehouden met plaatselijke behoeften.

Bestuursreorganisatie.
artt. 67 a, b en c en 68.

De laatste jaren is eene totale herziening van de bestaande bestuursorganisatie voorbereid. Ze heeft tweeërlei doel:

1e. de taak der Indische regeering te verlichten door overdracht op ruime schaal van gevoegdheden van het centraal bestuur op bestuurders van ondergeschikte gebiedsdeelen,

2e. uitbreiding van de taak en de bevoegdheden van het Inlandsch bestuur, opdat beter worde nagekeerd het beginsel neergelegd in art. 67 R. R.

Ad 1o. Na eenige mislukte pogingen is eene bestuursreorganisatie ontworpen, waarvoor de grondslagen te vinden zijn in de bij Sb. 1922—216 in het R. R. ingevoegde artt. 67*a*, 67*b*, 67*c* en 68 (nieuw).

Indië zal verdeeld worden in een kleiner aantal eenheden dan de 35 gewesten, die we nu kennen. Ze zullen, naargelang de maatschappelijke ontwikkeling er is gevorderd, van drieërlei soort zijn, nl.:

a. Provinciën met een besturenden raad,
b. Gouvernementen met een adviseerenden raad,
c. Gouvernementen zonder raad.

a. **Provinciën.**

Zoo wordt bv. Java en Madoera onderverdeeld in drie provinciën, West-, Midden- en Oost-Java met Madoera. Naar het voorbeeld van Nederland zullen bestuur en regeling van de provinciale huishouding worden uitgeoefend door een **provincialen raad**, samengesteld ten deele uit verkozen, ten deele uit door den G. G. te benoemen leden; het aantal benoemde leden zal in de toekomst steeds kleiner, dat der verkozen leden grooter moeten worden, totdat ten slotte de geheele raad enkel uit verkozen leden, vertegenwoordigers van alle volksgroepen binnen de provincie, zal zijn samengesteld. Evenzoo zal in het begin aan elken raad de behartiging van bepaalde aangelegenheden worden opgedragen, terwijl de aan het hoofd der provincie gestelde **Gouverneur** als orgaan van de centrale regeering alle overige bevoegdheden, die op hem worden overgedragen, zelfstandig zal uitoefenen; maar gaandeweg zal de provinciale raad in beteekenis toenemen, totdat ten slotte de zorg voor de provinciale huishouding in vollen omvang bij dit college zal berusten.

Vinden de raden het noodig, dan benoemen zij een **college van gedeputeerden**, belast met de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, welke taak, bij gebreke van zulke gedeputeerden, door den Gouverneur alleen wordt vervuld. Hij bekleedt het voorzitterschap, zoowel van den provincialen raad, als c.q. van het college van gedeputeerden.

Eene uitvoerige regeling van de inrichting, bevoegdheden en verplichtingen der provinciale besturen is te vinden in de **Provincie-ordonnantie** (Sb. 1924—78), die echter nog niet in werking is getreden.

Voor de spoedig in te stellen provincie West-Java is verder reeds eene Kiesordonnantie gereed (Sb. 1924—80).

b. en *c.* **Gouvernementen.**

In de overige gebiedsdeelen zullen hoofdambtenaren met nader vast te stellen titels worden aangesteld, op wie eveneens een belangrijk deel van de thans door de centrale regeering vervulde taak zal worden overgedragen. Aan hen kan een **adviseerende raad** worden toegevoegd, waarvan de samenstelling en bevoegdheid bij algemeene verordening moet worden geregeld; de leden zullen wel door den G. G. worden benoemd.

Deze eenheden zullen echter te groot zijn om door de minder ontwikkelden te worden overzien, waarom het noodig zal zijn, dat het heele gebied zal worden ingedeeld in rechtsgemeenschappen, die ook door den Inlander als locale eenheden kunnen worden gevoeld en waarin dus op de medewerking der ingezetenen zal kunnen worden gerekend voor de behartiging van de speciale belangen dier gemeenschappen. Op Java en Madoera en in enkele Buitengewesten kennen wij reeds als zoodanig de Inlandsche desa's en de stadsgemeenten.

In de Gouvernementen zal ook in de toekomst in de gedeelten, die daarvoor de noodige maatschappelijke ontwikkeling hebben bereikt, op de wijze, in het volgende hoofdstuk te behandelen, met de instelling van locale ressorten met **locale raden** worden doorgegaan, die langzaam aan de taak, welke te voren door de organen der centrale regeering werd uitgeoefend, zullen overnemen (verg. blz. 91).

In de toekomstige provincieën daarentegen zullen volgens art. 67 die gedeelten, die daartoe de noodige geschiktheid hebben verkregen, als zelfstandige gemeenschappen worden aangewezen, elk voorzien van een **besturenden raad,** aan wie dus bestuur en regeling van eigen huishouding zullen worden opgedragen. Op Java en Madoera zullen hiervoor wel met opheffing van het eigen bestuur over Vreemde Oosterlingen, de tegenwoordige regentschappen gekozen worden. Aan het hoofd zullen staan de regenten, die dus zullen worden zelfstandige bestuursorganen, ze worden bijgestaan door **regentschapsraden,** samengesteld uit vertegenwoordigers van alle bevolkingsgroepen.

Bij Sb. 1924—79 is voor Java en Madoera reeds eene nog niet in werking getreden regeling voor de toekomstige regentschappen gegeven **(Regentschaps-ordonnantie).**

Waarschijnlijk zullen binnen de grenzen der regentschappen groote desa's en eenige kleinere desa's vereenigd een besturende raad aan het hoofd krijgen, **desaraad** geheeten.

Ad. 2o. Reeds thans is in een aantal afdeelingen en regentschappen de dagelijksche leiding van het binnenlandsch bestuur op het Inlandsch overgebracht (zg. **ontvoogding** van het Inlandsch bestuur). Bij Sb. 1918—674 werd nl. mogelijk gemaakt om op eenvoudige wijze in de door den G. G. aan te wijzen afdeelingen en regentschappen op Java en Madoera verschillende bevoegdheden en bemoeiingen, thans uitgeoefend door Europeesche of hoogere Inlandsche bestuursambtenaren, welke bevoegdheden worden opgenoemd in het zg. **Inlandsch Ontvoogdingsbesluit** (Sb. 1921—310 en 779, 1922—438, 1923—276 en 596), over te dragen op den regent of lagere Inlandsche bestuursambtenaren. Als zoodanig zijn reeds aangewezen de afdeelingen Tjiandjoer, Banjoemas, Blora, Pasoeroean, Berbek, Indramajoe, Gresik, Bangkalan, Djapara, Keboemen, Ponorogo, Lamongan, Serang, Banjoewangi, Krawang en de regentschappen: Batang, Cheribon, Koeningan en Madjalengka. De binnen die ressorten gelegen contrôleafdeelingen werden tegelijkertijd opgeheven. Bij Sb. 1922—216 is het R. R. aangevuld met de artt. 67*a*, 67*b* en 67*c*, die mogelijk maken, om te komen tot eene bestuursorganisatie als boven bedoeld voor geheel Java en Madoera.

HOOFDSTUK VII.

DECENTRALISATIE.

Centralisatie. Decentralisatie.

Zooals we in het vorige hoofdstuk reeds opmerkten, is het bestuursstelsel, dat we daar behandeld hebben, zuiver **gecentraliseerd.** De daar besproken gebiedsdeelen (gewesten, afdeelingen, regentschappen, districten en onderdistricten) zijn dan ook alleen administratieve ambtsressorten, geen rechtsgemeenschappen.

Het nadeel van zulk een stelsel, dat tot 1903 in hoofdzaak in N. I. bestond, is, dat door het centrale bestuur wegens de uitgestrektheid van het gebied voornamelijk de aangelegenheden worden behartigd, die de geheele kolonie raken, zoodat niet genoeg rekening wordt gehouden met plaatselijke behoeften. Deze kunnen alleen behoorlijk worden behartigd door plaatselijke besturen, gevormd uit belangstellende ingezetenen, die volkomen op de hoogte zijn van de eigenaardige behoeften hunner streek; dus bij een **gedecentraliseerd bestuursstelsel.**

A. Inlandsche decentralisatie. art. 71 R. R.

Tot 1903 bestond op het gecentraliseerde bestuursstelsel slechts één uitzondering, nl. de in de Inlandsche maatschappij zoowel op Java en Madoera als in de Buitengewesten ontstane **Inlandsche decentralisatie** in den vorm van de Inlandsche dorpen, op Java **desa's** geheeten en in de Buitengewesten verschillende namen dragende (kampong, hoeta, nagari, doesoen, enz.). Het R. R. erkent deze zelfstandige gemeenschappen in art. 71, bepalende, dat aan de Inlandsche gemeenten de regeling harer huishoudelijke belangen gelaten wordt met inachtneming der van den G. G. of het gewestelijk gezag uitgegane verordeningen en verder, dat zij bestuurd worden door zelf verkozen hoofden en andere bestuurders (art. 71 al. 1 en 2).

> De uitdrukking „met inachtneming der van den G. G. of het gewestelijk gezag uitgegane verordeningen" spreekt eigenlijk vanzelf; al is een bestuur gedecentraliseerd, dan mag toch nooit uit het oog verloren worden, dat de aldus bestuurde gebiedsdeelen tevens onderdeelen blijven van geheel N. I. en zich dus moeten schikken naar in het belang van geheel Indië of een belangrijk onderdeel gestelde regelen.

Hoewel het R. R. dit niet uitdrukkelijk zegt, wordt van de Inlandsche gemeentebesturen gebruik gemaakt door de centrale

regeering voor de inning van belastingen, politiezorg, enz. ieder binnen eigen gemeente. We zien hier dus de beide elementen van decentralisatie, nl. **autonomie** en **zelfbestuur** (beter **medebewind**).

De derde alinea van art. 71 bepaalt, dat de verkiezing van eigen hoofden en desa-autonomie niet zullen worden ingevoerd in die streken, waar zij nog niet bekend zijn. Hier worden bedoeld de particuliere landerijen, waar de desabesturen meestal door de landheeren worden benoemd, verder de inheemsche zelfbesturen, dus op Java de Vorstenlanden en eindelijk de **vrije of perdikan desa's**, d. z. desa's, die van ouds vrijgesteld zijn (geheel of gedeeltelijk) van de betaling van belastingen en het verrichten van heerendiensten ten behoeve van den vorst, later van het Gouvernement. De hoofden worden er meestal niet verkozen, maar benoemd door het hoofd van gewestelijk bestuur: het ambt is **erfelijk in de familie van den stichter.**

Vrije of perdikan desa's.

Deze **vrije desa's** (desa perdikan of merdikan) komen in vier vormen voor:

1o. de **Pesantren-desa's**, die in Inlandsch bezitsrecht zijn afgestaan aan een bepaald aangewezen persoon en zijne nakomelingen met de verplichting, er eene santrischool te onderhouden; het hoofd der desa is er grondbezitter en belastingheffer ten eigen bate.

2o. de **kepoetihan desa's**, (genoemd naar de wong poetihan d. z. vrome lieden tegenover de wong abangan). Ze zijn van ouds door vorst of volgens adat van belastingen vrijgesteld, omdat de godsdienstoefeningen en de vervulling van andere godsdienstplichten er veel trouwer werden waargenomen dan elders.

Deze beide soorten zijn de eigenlijke vrije desa's; men brengt er echter ook toe:

3o. de **pakoentjen desa's**, d. z. grafbewaardersdorpen. De inkomsten uit belastingen en diensten zijn er gespecialiseerd voor onderhoud en bewaking van een heilig graf (nl. een graf van een vroegeren vorst of ander Inlandsche groote dan wel een mesdjid of andere heilige plaats). Er is dus geen sprake van vrijstelling van belastingen; zulk eene desa is alleen door een vroegeren vorst tot een soort stichting gemaakt (Ar. waqf, Jav. wakap) en het Gouvernement heeft den bestaanden toestand gehandhaafd.

4o. de **midjen-desa's**: deze zijn als erfelijke apanages afgestaan aan een persoon of familie en de nakomelingen.

De vrije desa's op J. en M. worden genoemd in het „**Register** betreffende de vrijstellingen van belastingen en heerendiensten, welke in de Gouvernementslanden op J. en M. in de zoogenaamde vrije desa's worden genoten", te vinden in Bb. 7847, 8289 en 8630.

art. 71 al. 4

Bij Sb. 1918—482 werd art. 71 aangevuld met eene vierde alinea teneinde mogelijk te maken eene Inlandsche gemeente, gelegen binnen het gebied eener stadsgemeente, op te heffen of haar de autonomie te ontnemen, indien dit voor den goeden gang van zaken binnen die stadsgemeente noodzakelijk blijkt. Wij zullen dit hieronder bij de algemeene decentralisatie nader bespreken.

Inlandsche Gemeenteordonnantie.

Als eerste uitvloeisel van de in art. 71 al. 2 aan den G. G. gegeven bevoegdheid kennen we de alleen voor de Gouvernementslanden van Java en Madoera geldende **Inlandsche Gemeenteordonnantie** (Sb. 1906—83, gew. en aangev. bij Sbb. 1910—591, 1913—235, 1919—217, Bb. 6576, 7426, 7525 en 8580). Ze heeft een einde gemaakt aan de kwestie, of de Inlandsche gemeente moet worden beschouwd als een rechtspersoon, dus als een lichaam met een eigen vermogen, en of bv. de communale gronden moeten worden beschouwd als grondbezit van de gemeente zelf dan wel als gemeenschappelijk bezit van de dorpelingen. Want hoewel niet uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid aan de desa wordt toegekend, blijkt toch de bedoeling voldoende duidelijk uit de artt. 5, 7, 10 en 12 van deze ordonnantie.

Ze bestaat uit vier afdeelingen, die achtereenvolgens enkele hoofdregels geven voor:

afd: I

de **samenstelling** en de **inkomsten** van **het desabestuur.**

Het desahoofd wordt bijna overal verkozen, de resident bepaalt, hoe het verdere bestuur in iedere desa is samengesteld, teneinde misbruiken, die door het Heerendienstonderzoek aan het licht zijn gekomen, te kunnen tegengaan. Zoo bleek, dat vele desahoofden ter versterking van hunne positie in de desa of tot nakoming van voor en met het oog op hunne verkiezing gedane beloften het aantal bestuursleden trachtten op te drijven. De wijze van aanstelling, ontslag dezer medebestuurders (in de praktijk eigenlijk medehelpers of handlangers van het desahoofd) geschiedt volgens de adat: meestal kiest het dorpshoofd hen zelf. Op enkele plaatsen kiezen de kiesgerechtigden ook de overige leden van het desabestuur, terwijl het desahoofd dan de ambten onder hen verdeelt. Elders kiest het dorpshoofd den tjarik en kiezen de kiesgerechtigden de overigen, enz.

Regel is echter, dat het dorpshoofd zelf zich helpers zoekt.

Gewoonlijk is de aanstelling der gekozenen gebonden aan de goedkeuring van den Regent of van andere ambtenaren, zoo noodig na voorafgaand onderzoek hunner bekwaamheden, hetgeen dan gewestelijk geregeld is. In de meeste desa's vinden we een of meer **kamitoewa's,** plaatsvervangers van het dorpshoofd, een

kabajan, een dorpsbode, die de verbinding onderhoudt tusschen dorpshoofd en dorpelingen, een **tjarik** of desaschrijver, een **modin** (kaoem, lebé of ketib), de dorpsgodsdienstbeambte en een **kĕpĕ. tengan** of dorpsschout en soms een **djagabaja**, die belast is met het opsporen van dieven en zelf ook veelal een slechten naam heeft. Dorpshoofd en medebestuurders hebben geen vaste bezoldiging; ze hebben meestal ambtsvelden en recht op pantjèndiensten, welke inkomsten geregeld worden door het hoofd van plaatselijk bestuur in overleg met de bevolking volgens regels van het hoofd van gewestelijk bestuur. Bij Gouv. Besl. ddo. 5 Febr. 1901 No. 44 (Bb. 5558) is eene „Leiddraad voor de regeling van het ambtelijk grondbezit van het desabestuur in de Gouvernementslanden op Java en Madoera" gegeven. De dorpshoofden genieten bovendien 8% collecteloon voor inning van Inlandsche belastingen.

afd: 2 **beheer van het desavermogen; vertegenwoordiging in rechten.**

De instellingen, geldmiddelen, eigendommen en andere bezittingen van de desa worden beheerd door het hoofd volgens regels van het hoofd van gewestelijk bestuur. Hij kan aansprakelijk gesteld worden tot vergoeding van schade, middellijk of onmiddellijk door zijn kwade trouw of nalatigheid aan de desa toegebracht (art. 5). Hij raadpleegt zooveel mogelijk zijne medebestuurders en beraadslaagt over aangelegenheden van gewichtigen aard bovendien met de kiesgerechtigde en andere daartoe volgens de adat in aanmerking komende ingezetenen.

In zulk eene vergadering genomen beslissingen kunnen, indien ze strijdig geacht worden met de wet of het algemeen belang, door het hoofd van gewestelijk bestuur na ingewonnen advies van den regent of diens vervanger, worden vernietigd. Zulk een Vernietigingsbesluit moet ingevolge Rondschrijven van den Gouvts Secretaris van 18 Juli 1916 No. 1812 1 (Bb. 8580) in de Javasche Courant worden afgekondigd.

In en buiten rechte wordt de Inlandsche gemeente vertegenwoordigd door het desahoofd of een ander door het hoofd van plaatselijk bestuur na ingewonnen advies van den regent daartoe aangewezen persoon.

De zorg voor desawerken als wegen, bruggen, duikers, waterleidingen, enz. is opgedragen aan het desabestuur; gewoonte is, dat de leden deze taak onder elkaar verdeelen en eventueele werkzaamheden in desadienst worden uitgevoerd.

afd: 3 **Verhouding van de desa tot eigen vermogen.**

In deze afdeeling wordt de handelingsbevoegdheid der desa be-

perkt in haar eigen belang om te voorkomen, dat ter bereiking van direct voordeel de desa blijvend hare gronden zou verliezen.

Daarom is vervreemding en voor schuld verbinden van desagrond verboden, behalve, wanneer de desa zelf dien grond door overdracht heeft verkregen (art. 10 jo. 11*b*).

Voor eenige in art. 11 uitdrukkelijk genoemde rechtshandelingen is voorafgaande schriftelijke machtiging van het hoofd van plaatselijk bestuur noodig, welke machtiging alleen mag worden gegeven, indien de meerderheid der kiesgerechtigde ingezetenen met den te nemen maatregel instemt en na ingewonnen advies van den regent of diens vervanger

Deze schriftelijke machtiging is vrijgesteld van zegel ingevolge Circulaire van den Dir. B. B. van 7 Dec. 1912 No. 6647.

De wijze, waarop in dit en andere gevallen wordt onderzocht, of een bepaalde maatregel naar den zin is van eene meerderheid in de desa, wordt volgens art. 18 door den resident geregeld.

Art. 12 noemt verder enkele rechtshandelingen, t. a. v. **onroerende zaken,** die door de desa alleen mogen worden verricht met toestemming van de meerderheid der kiezers.

Het hoofd van gewestelijk bestuur heeft het recht, nog andere beperkingen in te voeren t. a. v. de beschikking over geldmiddelen en andere **roerende zaken.**

Art. 13 maakt wijziging in de verdeeling van communaal bezit alleen mogelijk met instemming van ¾ der deelgerechtigde ingezetenen, terwijl art. 14 eindelijk als sanctie op de behoorlijke naleving dezer afdeeling voorschrijft, dat alle handelingen, in strijd met deze verschillende beperkende voorschriften van rechtswege nietig zijn met deze verzwaring, dat de wederpartij niet mag terugvorderen het eenmaal gepraesteerde.

Met inachtneming van de hier genoemde beperkende voorschriften is de desa bevoegd, bindende regelingen te maken voor de ingezetenen, bv. omtrent de verdeeling van communalen grond en de opvolging in het gebruik der stukken hiervan, de verdeeling van de te praesteeren diensten, enz.

afd: 4 **Desadiensten en andere heffingen.**

Deze afdeeling handhaaft uitdrukkelijk de overal bestaande desadiensten, die volgens de adat en de voorschriften van het hoofd van gewestelijk bestuur mogen worden geheven.

Met het doel, een einde te kunnen maken aan het dikwijls autocratisch optreden der desahoofden is in 1919 bij den Volksraad

aanhangig gemaakt eene ordonnantie ter aanvulling van de Inlandsche Gemeenteordonnantie. Het H. v. Gew. Best. zou in overeenstemming met de meerderheid der kiesgerechtigden in bepaalde desa's **desaraden** kunnen instellen volgens door hem te geven voorschriften. In zulke desa's zou het desahoofd alleen belast blijven met het dagelijksch bestuur en de uitvoering der raadsbeslissingen.

Verkiezing der desahoofden.

Zooals boven reeds gezegd, waarborgt art. 71 R. R. de vrije uitoefening van het recht der desa om eigen hoofden te kiezen, overal, waar dit bestaat (niet op de meeste Particuliere Landerijen, waar benoeming door den landheer gewoonte is en in een groot deel der perdikandesa's); uitdrukkelijk wordt den G. G. opgedragen, dit recht te handhaven tegen alle inbreuken. Hiermee wordt bedoeld te voorkomen, dat Binnenlandsch of Inlandsch bestuur van te voren invloed zouden uitoefenen op de keuze van een bepaald persoon. Is eenmaal iemand verkozen, dan mag hij evenwel zijne betrekking niet aanvaarden, voordat het hoofd van gewestelijk bestuur zijne verkiezing heeft goedgekeurd. Dit laatste voorschrift was noodig, omdat aan de desahoofden de uitvoering van allerlei regelingen van het Gouvernement wordt opgedragen en derhalve de zekerheid moet bestaan, dat de verkozene hiervoor geschikt is.

Reglement verkiezing desahoofden. Sb. 1907-212.

Teneinde de wijze, waarop de desabewoners hun kiesrecht uitoefenen, te regelen en verder om toezicht op de uitoefening hunner taak door de desahoofden mogelijk te maken, zijn bij verschillende reglementen, het laatst bij de kroonordonnantie in Sb. 1907—212 (gew. en aangev. bij Sbb. 1912—567, 1913—712, 1917—497 en 1918—277, toegelicht in Bb. 6810 en 7798, zie ook Bb. 6804 en 7527) geregeld de **verkiezing**, de **schorsing** en het **ontslag** van de **hoofden der Inlandsche gemeenten op Java en Madoera.**

Ook voor enkele streken der Buitengewesten bestaan dergelijke regelingen.

Wij zullen hier slechts enkele hoofdzaken van de regeling voor Java en Madoera aangeven.

Vooropgesteld zij de nergens uitdrukkelijk bepaalde, maar uit het geheele reglement duidelijk sprekende bedoeling van den wetgever, dat de ambtenaren, die belast zijn met de uitvoering ervan, zich volkomen moeten onthouden, zijdelings of rechtstreeks eenigen invloed uit te oefenen op de keuze, zelfs al mocht naar hunne meening inmenging hunnerzijds noodzakelijk of gewenscht zijn.

Eene verkiezing heeft alleen plaats, wanneer eene vacature is ontstaan voor desahoofd, hetzij door overlijden, door ontslag of wel tengevolge van het ontstaan eener nieuwe desa en wel **binnen eene maand** na het openvallen van het ambt.

Ingevolge den wensch van den G. G. moet deze termijn zoo kort mogelijk genomen worden, liefst niet langer dan **een week** (zie circulaire van den Dir. B. B. ddo. Nov. 1916 No. 8973/A 1).

De verkiezingsbijeenkomst wordt belegd door den controleur of adspirant-controleur na overleg met het districtshoofd.

Alle kiesgerechtigden uit de desa worden tijdig voor deze bijeenkomst opgeroepen namens den controleur of adsp. controleur, die ze belegt door het betrokken onderdistrictshoofd. Dit zijn:

a. de heerendienstplichtige ingezetenen (ook vrouwen) en de leden van het desabestuur.

b. tot de ingezetenen behoorende eervol ontslagen desahoofden en door den resident erkende godsdienstleeraren, moskeebeambten en bewakers van heilige graven;

c. in perdikandesa's en andere in art. 16 al. 2 genoemde, waar geen heerendienstplichtige ingezetenen zijn, doch waar wel verkiezing van het hoofd gewoonte is, geschiedt dit door degenen, die daartoe volgens de adat gerechtigd zijn (art. 16 al. 3).

De verkiezing heeft plaats onder toezicht van de zg. **verkiezingscommissie**, bestaande uit minstens twee leden, die door het hoofd van gewestelijk bestuur worden aangewezen; ze maakt van hare verrichtingen een proces-verbaal op, dat den resident wordt toegezonden.

Verkiesbaarheid. Stemming. Verkiezingsbewijs. Voor de verkiesbaarheid tot deshoofd zijn geen vereischten gesteld.

Niet verkiesbaar zijn:

a. vrouwen,

b. minderjarigen,

c. niet eervol ontslagen desahoofden en landsdienaren,

d. zij, die bij rechterlijk vonnis van het recht tot het bekleeden van ambten zijn ontzet.

De verordening spreekt niet over de wijze, waarop gestemd moet worden, wel wordt bepaald, dat de verkiezing alleen mag plaats hebben, indien minstens 2/3 van het aantal kiesgerechtigden is opgekomen. Is dit niet het geval, dan wordt eene nieuwe verkiezing belegd, die aan geen bepaald aantal is gebonden. Ook wordt uitdrukkelijk bepaald, dat de kiesgerechtigden **persoonlijk** hunne

stem moeten uitbrengen, dat geen plaatsvervanging hierbij is toegelaten.

Het in de Inlandsche samenleving overal heerschende wakilsysteem wordt hierbij dus uitgesloten

Voor den aavang der verkiezing brengt de verkiezingscommissie in herinnering de bestaande regeling voor de samenstelling van het desabestuur en de aan deze ambten verbonden inkomsten. Binnen de grenzen door het H. v. Gew. Best. hiervoor gesteld, mogen in deze regelingen zelfs voor de verkiezing nog wijzigingen worden gebracht.

In het proces-verbaal en later op te maken verkiezingsbewijs worden deze bekendgemaakte regelingen vermeld.

Verkozen is hij, dit het grootst aantal geldige stemmen, doch ten minste 1/5 van het aantal kiesgerechtigden der desa bedragende, op zich heeft verenigd; bij staken van stemmen wordt degene als verkozen beschouwd, die naar het oordeel der commissie de meest geschikte is.

Heeft niemand het vereischte minimum aantal stemmen behaald, dan wordt in dezelfde bijeenkomst eene tweede stemming gehouden. Heeft ook deze geen resultaat, dan wordt binnen eene maand eene nieuwe bijeenkomst belegd, die niet aan de beperking van 2/3 der kiesgerechtigden is gebonden.

Binnen eene maand na ontvangst van het procesverbaal der verkiezing moet de resident deze al of niet goedkeuren.

Hij mag deze niet goedkeuren:

a. wanneer bij de verkiezing zoodanig is afgeweken van het reglement, dat dit invloed kan hebben gehad op den uitslag;

b. wanneer de verkozene ongeschikt moet worden geacht wegens gedrag, verslaafdheid aan spel, opium of sterken drank, wegens ouderdom of ziekelijkheid, wegens een zwaarder vonnis dan geldboete of wegens andere redenen van openbaar belang.

Keurt de resident de verkiezing goed, dan wordt den verkozene een zg. **verkiezingsbewijs** toegezonden, zoo niet, dan wordt eene nieuwe verkiezingsbijeenkomst belegd.

Het H. v. G. B. kan op voorstel van het H. v. Pl. B., den regent gehoord voor hoogstens één jaar in eene vacature van desahoofd voorzien, indien:

a. in twee opeenvolgende bijeenkomsten niemand wettig is verkozen,

b. in twee zulke bijeenkomsten telkens iemand wordt verkozen, wiens verkiezing niet kan worden goedgekeurd,

c. de kiesgerechtigden zich onthouden van deelname aan de verkiezing,

d. niemand zich verkiesbaar stelt.

Ontslag en schorsing van een desahoofd.

Ontslag (eervol of niet eervol) van een desahoofd geschiedt door den resident, nadat de betrokken regent en hoofd van plaatselijk bestuur zijn gehoord.

Bij strafrechtelijke vervolging van een desahoofd voor landraad of hoogeren rechter wordt dit hoofd in afwachting van de uitspraak door den resident geschorst; dit kan ook om andere redenen geschieden. Er wordt dan tijdelijk in de vervanging voorzien.

Splitsing en samenvoeging van desa's.

Wanneer het gebied eener desa te groot blijkt om door een flink desahoofd behoorlijk te worden bestuurd, is het wenschelijk, dat dit gebied gesplitst wordt en twee of meer zelfstandige desa's gevormd worden.

Evenzoo kan het wenschelijk zijn, de gebieden van twee of meer kleine desa's tot eene desa van behoorlijke grootte te vereenigen; dit zal vooral geschieden in het belang der bevolking, omdat het aantal bestuurders hierdoor verminderd wordt en dus minder grond voor ambtsvelden behoeft te worden bestemd.

Het Gouvernement heeft de laatste jaren alle moeite gedaan, overal op Java kleine desa's te vereenigen tot groote, waardoor het totaal aantal ongeveer 2/3 bedraagt van de 10 jaar geleden bestaande.

Regeling.

Eene regeling voor deze splitsing en samenvoeging van desa's is te vinden in het Gouv. besl. van 2 Oct. 1895 No. 43, Bb. 5083, gew. bij Bb. 7507, 7793, 8496 en 9308.

Indien het bestuur zulk eene splitsing of samenvoeging van desa's noodig vindt, wordt een voorstel gedaan aan het hoofd van gewestelijk bestuur, dat vergezeld gaat van:

a. eene schetskaart, aangevende den ouden en den wenschelijk geachten nieuwen toestand;

b. eene opgave van de uitgestrektheid der bouwvelden, de aantallen inwoners en de grootte van den veestapel der bestaande en te vormen desa's;

c. een proces-verbaal, opgemaakt door twee daartoe door het hoofd van gewestelijk bestuur aangewezen bestuurs-ambtenaren, van eene met de belanghebbende desabewoners gehouden bijeenkomst en den uitslag van de gehouden stemming der kiesgerechtigde ingezetenen.

d. een advies van den betrokken regent en assistent resident.

Is de meerderheid der belanghebbende kiesgerechtigden voor den voorgestelden maatregel, dan beslist de resident.

Is de meerderheid er niet voor, maar is de resident zelf van het nut van den maatregel overtuigd, dan zendt hij de stukken met zijn voorstel aan den Directeur van B. B., die beslist.

B. Algemeene decentralisatie.

Omdat steeds meer bleek, dat de centrale regeering en hare organen wegens onvoldoende kennis van plaatselijke behoeften en gebondenheid aan algemeene regels, niet in staat waren, in voldoende mate aangelegenheden van zuiver locaal belang te behartigen, werd tegen het einde der vorige eeuw ingezien, dat met het beginsel van zuivere centralisatie moest worden gebroken en overgegaan tot eene zekere mate van decentralisatie. Hiertoe moest dus de behartiging van aangelegenheden van zuiver plaatselijk belang worden opgedragen aan locale besturen, die zouden kunnen beschikken over eigen financiën.

In Nederland is zulk een gedecentraliseerd bestuursstelsel vanzelf ontstaan, is het zelfs ouder dan het gecentraliseerde, hier zou het daarentegen kunstmatig moeten worden ingesteld. Omdat echter in Indië niet overal ineens een voldoend aantal ingezetenen zou kunnen worden gevonden met belangstelling en geschiktheid voor deze taak, zou eerst langzamerhand en geleidelijk tot deze wijziging kunnen worden overgegaan.

Decentralisatie-wet.
artt. 68a, 68b en 68c R.R.

In 1903 kwam eene wet tot stand (Sb 1903—329), ingediend door minister Idenburg, waarbij tusschen art. 68 en 69 R. R. drie nieuwe artikelen 68*a*, 68*b* en 68c werden ingevoegd, terwijl art. 58 eene wijziging onderging. We noemen deze wet **Decentralisatie-wet.**

De plaatsing dezer artikelen is onlogisch, omdat ze ingevoegd zijn tusschen artikelen, die betrekking hebben op zuivere centralisatie.

De nieuwe artikelen geven alleen beginselen, volgens welke het mogelijk is gemaakt, in N. I. eene algemeene decentralisatie in te voeren, onafhankelijk van de bestaande desa-decentralisatie en het bestuur over alle soorten van inwoners omvattende. Ze komen op het volgende neer.

art. 68a.

Art. 68a bepaalt, dat naarmate de omstandigheden dit toelaten, **geldmiddelen** zullen worden afgezonderd uit de algemeene teneinde ze te doen strekken ter voorziening in de eigen behoeften van gewesten of bepaalde gedeelten van gewesten (zg. **eigen geldmiddelen**).

Welke gewesten of gedeelten van gewesten daarvoor in aanmerking komen, in welke behoeften uit de afgezonderde geldmiddelen zal moeten worden voorzien en hoe groot die bedragen

voor ieder afzonderlijk geval zullen zijn, zal telkens bij ordonnantie moeten worden vastgesteld **(instellings-ordonnantie)**.

Financieele decentralisatie. art. 68b.

Uit dit vooropgezette beginsel, nader uitgewerkt in art. 68*b*, dat over het beheer en de verantwoording dier afzonderlijke geldmiddelen handelt, zien we, dat in de eerste plaats bedoeld is **financieele decentralisatie**. Dit art. 68*b* zegt, dat het bestuur der eigen geldmiddelen en de regeling der uitgaven **zooveel mogelijk** moeten worden opgedragen aan **locale raden**, zoodat het mogelijk blijft, dat voor een gewest of gedeelte van een gewest uitsluitend **financieele decentralisatie** wordt ingevoerd en dus in zulk een gebied het beheer der eigen geldmiddelen wordt opgedragen aan het orgaan van het centraal gezag, den ambtenaar van het Binnenlandsch bestuur.

Zulk eene uitsluitend financieele decentralisatie heeft men echter nergens ingevoerd. Sedert 1905 toch zijn verschillende plaatsen bij ordonnantie aangewezen, die tot **gemeenten** zijn verheven. In 1907 zijn een aantal gewesten tot min- of meer zelfstandige onderdeelen gemaakt en in 1908 is dit met de overige gewesten op Java en Madoera geschied.

Voor ieder gewest of gedeelte van een gewest, waarvoor krachtens art. 68*b* eigen geldmiddelen zijn afgezonderd, is tevens een **locale raad** ingesteld, die het orgaan vormt voor dat gebied. Zulk een locale raad vertegenwoordigt dat gebied, beheert de geldmiddelen, beslist, op welke wijze de geldmiddelen zullen worden aangewend. Zulk een gebied met eigen bestuur en eigen geldmiddelen, waarover het zelfstandig beschikt, vormt dus **een rechtspersoon.**

Deze nieuwe gewesten en gemeenten gelijken dus veel op provinciën en gemeenten in Nederland, naar welker voorbeeld ze ook gemaakt zijn. Echter wordt in het R. R. niet, zooals in artt. 134 en 144 G. W. aan deze raden de regeling en het bestuur van de huishouding van hun gebied opgedragen. Immers, zooals boven gezegd, moest de Indische decentralisatie langzaam en geleidelijk worden ingevoerd en dus eene taak, die te voren door de regeering zelf werd vervuld, worden overgenomen door locale besturen. Het leek daarom wenschelijk te beginnen met enkele onderwerpen en deze taak geleidelijk uit te breiden.

art. 68c al. 1

Het R. R. zelf noemt slechts enkele bevoegdheden der locale raden, nl.: uitdrukkelijk het recht om de belangen van hun gebied bij den G. G. voor te staan (dus eene uitbreiding van het

art. 68b al. 1 en 3.

recht van petitie (art. 68c al. 1), verder om eigen geldmiddelen te besturen en eigen uitgaven te regelen, echter volgens regels eener algemeene verordening en onder toezicht der Algemeene

Rekenkamer (art. 68*b* al. 1) en zijdelings om leeningen te sluiten na bekrachtiging van het daartoe strekkend besluit bij ordonnantie (art. 68*b* al. 3).

art. 68c al. 2

De verdere bevoegdheid der locale raden, hunne taak, hunne inrichting en alles, wat noodig is om hunne ordelijke werking te verzekeren, de aanwijzing der voorzitters, benoeming of verkiezing van leden en eindelijk de verhouding van eenen gewestelijken raad en de raden der gemeenten, die gelegen zijn binnen hetzelfde gewest, moeten bij algemeene verordening worden geregeld (art. 68c al. 2).

art. 68c al. 3

Zeer eigenaardig bepaalt de 3de alinea van art. 68c hiernaast, dat de G. G. het recht heeft om **vier bevoegdheden,** die te voren door anderen werden uitgeoefend, over te dragen op de locale raden. Zooals we hieronder zullen zien, is dit slechts met twee dier bevoegdheden ten volle geschied.

Decentralisatiebesluit. Locale raden ordonnantie.

Al deze beginselen nu werden uitgewerkt in een Kon. Besl. van 1904 (Sb 1905—137), het zg. **Decentralisatiebesluit en** eene ordonnantie van 1905 (Sb. 1905—181), de **Locale-raden-ordonnantie,** beide herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld.

Om derhalve de bevoegdheid en werkkring van eenen bepaalden raad te leeren kennen, hebben we noodig:

a. het R. R. (voor de algemeene beginselen),
b. het Decentralisatiebesluit,
c. de Locale-raden-ordonnantie,
d. de instellingsordonnantie.

De grootte der bedragen, die ieder jaar voor de verschillende gebieden uit de algemeene geldmiddelen worden afgezonderd, vinden we in het splitsingsbesluit van de bij de laatste afdeeling („Plaatselijk en gewestelijk zelfbestuur") van het IIde hoofdstuk der begrooting van uitgaven van N. I. toegestane som.

De werkkring der locale raden bestaat hoofdzakelijk in het maken van locale verordeningen voor hun gebied en de zorg voor de aan elken raad in beheer gegeven wegen, pleinen, plantsoenen, openbare werken, begraafplaatsen, brandweer, bevordering der openbare gezondheid. De laatste jaren wordt in eene instellingsordonnantie steeds opgenomen, dat de raad ook bevoegd is, te voorzien in alle overige behoeften van het ressort, behoudens hetgeen aan de regeering en andere autoriteiten is voorbehouden.

Decentralisatiebureau.

Om eene geleidelijke doorvoering der decentralisatie in N. I. te vergemakkelijken, is te Buitenzorg gevestigd het zg. **Decentralisatiebureau,** dat onder geen enkel departement ressorteert. Aan

het hoofd van dat bureau staat **de Adviseur voor de decentralisatie**, wiens plicht het is, voorstellen te doen aan den G. G. ter uitvoering van de decentralisatiewet.

Verder dient hij om de locale raden te adviseeren, hetzij wanneer zij zich tot hem wenden om raad, hetzij ongevraagd in den vorm van circulaires en aanschrijvingen.

Samenstelling en werkzaamheden der locale raden.

A. Samenstelling. art. 1 D. B. De locale raden zijn samengesteld uit Europeanen, Vreemde Oosterlingen en Inlanders, indien elk dezer volksgroepen in voldoend aantal vertegenwoordigd is (in de Buitengewesten zijn enkele locale raden ingesteld, die alleen uit Inlanders bestaan); de instellingsordonnantie van iederen raad bepaalt, welke groepen erin vertegenwoordigd zullen worden en hoeveel vertegenwoordigers van elke groep er in moeten zitten. Het totale aantal leden is steeds oneven (art. 1 D. B.).

art. 2 D. B. De locale raden worden verdeeld in **gewestelijke** en **plaatselijke raden**; is zulk een plaatselijke raad ingesteld voor eene stad, dan spreekt men van een **gemeenteraad** (art. 2 D. B.).

De leden der gemeenteraden worden verkozen, die der overige plaatselijke en gewestelijke raden worden door den G. G. benoemd, waarvoor de voorzitter van den raad eene aanbeveling van twee personen aan den G. G. moet indienen, die echter vrij blijft in zijne keuze dan wel bij Gouv. besl. is het lidmaatschap aan een bepaald ambt verbonden.

Kiesordonnantie. Kiesvoorschriften. Bij ordonnantie wordt geregeld voor welke raden verkiezingen worden ingevoerd; dit is thans echter maar alleen voor de gemeenteraden geschied in de **Kiesordonnantie** (Sb. 1908—53). Hierin wordt geregeld, wie kiesgerechtigd zijn en hoe eene verkiezing plaats heeft (candidaatstelling—stemming). De inwoners eener gemeente, die voldoen aan de vereischten, in de Kiesordonnantie gesteld, worden jaarlijks door den voorzitter van den gemeenteraad bijgestaan door eenige leden, op eene **kiezerslijst** geplaatst. De belangrijkste artikelen der Kiesordonnantie worden nog weer nader uitgewerkt in de zg. **Kiesvoorschriften** (Gouv. besl. van 8 Febr. 1908 Sb. No. 125, dat bovendien vergezeld is van de noodige modellen).

Passief kiesrecht. art. 6 L. R O. Tot leden der raden kunnen alleen worden benoemd of verkozen: mannelijke, meerderjarige Nederlandsche onderdanen, ingezetenen van het ressort van den raad, die niet het beheer of de beschikking over hun vermogen hebben verloren of in staat van faillissement

zijn verklaard, niet van eenig recht of eenige bevoegdheid zijn ontzet en voor zooveel betreft de gemeenteraden, ter beoordeeling van den voorzitter, voldoende kennis der Nederlandsche taal bezitten (art. 6 L. R. O.).

Voorzitter, secretaris.

Elke raad heeft een **voorzitter** en wordt bijgestaan door eenen **secretaris**, die rechtstreeks ondergeschikt is aan den voorzitter.

Van eenen gewestelijken raad is ambtshalve voorzitter het hoofd van gewestelijk bestuur; van eenen plaatselijken raad, dus ook van eenen gemeenteraad, wordt bij ordonnantie geregeld, wie voorzitter is.

Een bestuursambtenaar-voorzitter is geen lid van den door hem voorgezeten raad.

In de groote gemeenten worden de laatste jaren afzonderlijke voorzitters benoemd met den titel van **burgemeester**, zulk een burgemeester kan wel tot lid van den door hem voorgezeten gemeenteraad worden verkozen (art. 3 D. B., zooals gewijzigd bij Sb. 1921—757. Zie ook Sb. 1921—771 en art. 25 *a* t/m *g* L. R. O.).

Ten aanzien van de gemeenten, waar een burgemeester is, kan de G. G. in overeenstemming met den wensch van den raad bepalen, dat de gemeenteraad bij voorkeur uit zijn midden 2 tot 4 **wethouders** aanstelt, die den burgemeester bijstaan bij het bestuur der verschillende takken van dienst en met hem één college vormen, welks werkkring nader door den raad wordt geregeld (art. 25 *h* t/m *n* L. R. O.).

art. 14 en 31 L.R.O.

De voorzitter belegt de vergaderingen door schriftelijke oproeping der leden, hij leidt de vergaderingen, handhaaft de orde en heeft als zoodanig alleen een raadgevende stem (artt. 14 en 31 L. R. O.).

Openbaarheid art. 35 en 36 L.R.O.

Deze vergaderingen zijn als regel **openbaar**. Art. 35 L. R. O. laat hierop uitzonderingen toe, terwijl art. 36 eenige onderwerpen noemt, die alleen in het openbaar mogen worden behandeld.

Quorum, stemmingen. art. 39 en 40 L.R.O.

Een raad kan alleen rechtsgeldig beraadslagen en beslissen, indien de grootste helft der leden tegenwoordig is, terwijl beslissingen worden genomen met volstrekte meerderheid der stemmende leden; de regels voor de te houden stemmingen zijn in hoofdzaak dezelfde als die in artt. 106 en 107 G. W. voor de Staten-Generaal gegeven (artt. 39 en 40 L. R. O.).

Niet-vervolgbaarheid art. 10 al. 1 D.B.

Evenaals voor andere publiekrechtelijke lichamen is ook in art. 10 al. 1 D. B. voor de locale raden geregeld, dat de voorzitter en de leden **niet gerechtelijk vervolgbaar** zijn voor hetgeen zij in de vergaderingen hebben gezegd of schriftelijk aan den raad hebben meegedeeld.

Ingevolge Sb. 1923—113 zijn de leden van locale raden vrijgesteld van heerendienstplichtigheid en van de tot vervanging van heerendienst strekkende belastingen.

Genoodigden. art. 34 L.R.O.

Behalve leden en publiek kunnen ter vergadering aanwezig zijn niet-leden, die door den raad uitgenoodigd zijn tot het geven van mondelinge inlichtingen; ook de voorzitter kan zoo personen uitnoodigen, mits deze zich bevinden binnen 's raads ressort (art. 34 L. R. O.).

Reglement van Orde. art. 41 L.R.O.

Iedere raad stelt zijn eigen **reglement van orde** vast, dat echter, voor het inwerking kan treden, eerst goedgekeurd moet zijn door den G. G. (art. 41 L. R. O.).

B. Werkzaamheden. Wetgeving. art. 12 D.B.

Zooals boven reeds werd gezegd, behoort tot de werkzaamheden der locale raden in de eerste plaats het maken van **locale verordeningen.** Het R. R. zegt niet, tot hoever zich deze wetgevende bevoegdheid uitstrekt, draagt alleen in art. 68c al. 2 aan eene algemeene verordening op, de bevoegdheid der raden in het algemeen te regelen. Dit is geschied in art. 12 D. B., dat voorschrijft, dat de raden bevoegd zijn om ieder voor zijn gebied verordeningen vast te stellen omtrent onderwerpen, de belangen van dat gebied betreffende, mits hierin geen bepalingen worden opgenomen omtrent **punten,** die reeds bij binnen dat gebied geldende algemeene verordeningen zijn geregeld. Natuurlijk mag zulk eene algemeene verordening zelf wel die bevoegdheid aan eenen raad verleenen.

Deze bevoegdheid lijkt zeer ruim, is het echter niet, doordat de meeste onderwerpen reeds voor de instelling der Locale Raden door den algemeenen wetgever waren geregeld. Vandaar, dat in de instellingsordonnantie van elken raad een aantal onderwerpen worden opgesomd, ten aanzien waarvan het college regelende bevoegdheid heeft.

art. 68c al. 3 R.R.

Daarnaast maakt, zooals we reeds zagen, art. 68c al. 3 R. R. het mogelijk, bij ordonnantie aan de raden **vier onderwerpen** ter regeling op te dragen. De uitdrukkelijke vermelding dezer aangelegenheden in het R. R. (dus in eene wet) was noodig, omdat het onderwerpen zijn, die te voren door het R. R. of andere algemeene verordeningen aan andere wetgevers ter regeling werden opgedragen.

Deze vier onderwerpen zijn achtereenvolgens:

a. het **heffen van belastingen** ter versterking der eigen middelen van het gebied.

art. 49 L.R.O.

Deze bevoegdheid wordt den raden gegeven door art. 49 L. R. O.; het vormt dus eene uitzondering op artikel 58 (Oud) R. R., dat daarom in 1903 gewijzigd werd.

b. de **persoonlijke diensten** (hier in de beteekenis van **heerendiensten**) der Inlanders.

art. 57 R.R.

Bij art. 57 R. R. wordt dit onderwerp ter regeling opgedragen aan eene ordonnantie. Tot dusver is geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid, deze aangelegenheid op te dragen aan de locale raden, zeker omdat althans op Java en Madoera deze heerendiensten zoo goed als afgeschaft zijn.

art. 72 R.R.

c. de bevoegdheid, door art. 72 R. R. aan de hoofden van gewestelijk bestuur gegeven om ieder voor zijn gewest zg. **reglementen en keuren van politie** vast te stellen, d. z. politievoorschriften, wier overtreding met straf wordt bedreigd (zie blz. 86).

art. 48 al 1 L.R.O.

Deze wetgevende bevoegdheid is ingevolge art. 48 al. 1 L. R. O. overgegaan op de raden. Is dus in een gewest een gewestelijke raad ingesteld, dan verliest het hoofd van gewestelijk bestuur deze strafwetgevende bevoegdheid geheel. Is er alleen een plaatselijke raad, dan gaat alleen voor zoover betreft het ressort van dien raad, deze bevoegdheid van den resident op dien raad over

d. onderwerpen, welke ingevolge **andere algemeene verordeningen dan het R. R.** zelf (dus wetten, koninklijke besluiten of kroonordonnantiën) door den G. G. bij ordonnantie of door de hoofden van gewestelijk bestuur bij van hen uitgaande verordeningen moeten worden geregeld.

Hoewel tot de algemeene verordeningen ook behooren de gewone ordonnantiën, zijn die hier toch niet genoemd, omdat voor overdracht van onderwerpen bij ordonnantie op locale raden, die te voren bij ordonnantie moesten worden geregeld, art. 68c al. 3 niet noodig was, elke ordonnantie kan immers door eene andere ordonnantie gewijzigd worden.

Sedert op Java en Madoera overal gewestelijke raden zijn ingesteld, hebben de residenten hunne bevoegdheid tot het maken van reglementen en keuren van politie verloren. De eenigste wetgevende bevoegdheid, die zij dus nog kunnen bezitten, moet derhalve berusten op eene andere algemeene verordening dan het R. R., mits deze bevoegdheid hun weer niet bij ordonnantie is ontnomen.

Zooals boven reeds werd gezegd, worden in de praktijk verschillende onderwerpen door de Hoofden van Gewestelijk Bestuur geregeld, ook zonder dat eene algemeene verordening hun die wetgevende bevoegdheid verleent.

Tot dusver is nog geen voorbeeld bekend, dat eene ordonnantie aan de Locale Raden ter regeling opdraagt, hetgeen

te voren door een wet of Kon. Besl. aan den G. G. of H. v. G. B. als taak werd opgedragen Wel is bij Sb. 1921—780, 781 en 782 het te voren door eene **kroonordonnantie** geregelde geneeskundige staatstoezicht gedeeltelijk overgegaan op de Locale ressorten.

Straffen.
art. 12 D.B.
art. 54 L.R O.

Ingevolge art. 12 D. B. kunnen de locale raden tegen overtreding van al hunne verordeningen **straffen** bedreigen overeenkomstig bij ordonnantie te stellen regels. We vinden deze **straffen** in art. 54 L. R. O. nl. hechtenis van ten hoogste drie maanden en geldboete van ten hoogste honderd gulden met of zonder verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen.

Hoewel bij geen algemeene verordening geregeld, wordt toch algemeen aangenomen, dat Locale raden bevoegd zijn, in hunne verordeningen bepalingen op te nemen ter beperking, onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom, indien dit voor de richtige uitvoering noodig is (zg. **politiedwang**).

Ook de bepaling, dat deze politiedwang op kosten der overtreders wordt toegepast, wordt gedoorloofd geacht.

Verhouding der verschillende wetgevers.

De algemeene wetgever regelt onderwerpen van algemeen belang, de locale wetgever bemoeit zich met aangelegenheden van locaal belang. Aangezien nu steeds algemeen belang gaat boven locaal belang, moeten we ook eene algemeene verordening beschouwen als van hoogere orde dan eene locale. Dit blijkt duidelijk
art. 12 al 2 en 3 D.B. uit art. 12 al. 2 en 3 D. B., die onderscheiden tusschen de gevallen, dat eene locale verordening bepalingen geeft omtrent **punten**, die **reeds** te voren bij algemeene verordening zijn geregeld en omgekeerd, dat eene algemeene verordening wordt gemaakt omtrent eenig onderwerp, dat te voren reeds geheel of gedeeltelijk bij locale verordening was geregeld. Omtrent het eerste geval zegt alinea 2, dat in locale verordeningen geene bepalingen mogen worden opgenomen omtrent **punten**, waaromtrent reeds is voorzien door eene voor hetzelfde gebied toepasselijke algemeene verordening, tenzij die algemeene verordening zelf daartoe vergunning verleent. Voor het omgekeerde geval bepaalt de derde alinea, dat eene locale verordening ophoudt te werken, **voorzoover** daarin voorkomende punten nader worden geregeld door eene voor hetzelfde gebied toepasselijke algemeene verordening.

Hier wordt telkens het woord „**punten**" gebruikt en niet bv. „**onderwerpen**", om mogelijk te maken, dat omtrent eenzelfde onderwerp voor hetzelfde gebiedsdeel eene algemeene en eene locale verordening naast elkander kunnen werken, mits ze slechts elkander aanvullende bepalingen inhouden.

Uit art. 68c al. 2 R. R. blijkt, dat we de gewestelijke raden moeten beschouwen als van hoogere orde dan de plaatselijke: deze zelfde rangorde moet worden in acht genomen ten aanzien van hunne verordeningen. Wel zegt art. 12 al. 1 D. B., dat elke raad de aangelegenheden van zijn gebied zelf regelt, zoodat hieruit volgt, dat de gewestelijke raden ook verordeningn mogen maken voor de binnen hun gebied gelegen gemeenten. Art. 51 al. 1 L. R. O. echter gebiedt de raden van groote gebiedsdeelen zich te onthouden van regeling der **huishoudelijke belangen** van binnen hun gebied gelegen kleinere ressorten. Bemoeien zij zich daar echter wel mee, dan houden hunne verordeningen bindende kracht ook voor die kleinere ressorten, totdat zij ingevolge art. 15 D. B. door den G. G. zijn vernietigd.

De beoordeeling, of zulk een hoogere raad zich heeft bemoeid met de huishouding van een lageren, wordt hier dus aan den rechter onttrokken.

art. 51 al. 2 en 3 L.R.O. De alinea's 2 en 3 van art. 51 L. R. O. geven eene soortgelijke regeling als in art. 12 D. B. al. 2 en 3 voor het geval, dat twee raden voor hetzelfde gebied éénzelfde onderwerp regelen.

Alinea 2 spreekt ook reeds van „punten", doch al. 3 is nog niet gewijzigd en gebruikt nog het woord „onderwerpen".

Initiatief. art. 9 D B. art. 13,17,47 L R.O De ontwerp-locale verordeningen gaan meestal uit van den voorzitter, die bij zijn wetgevenden arbeid zich doet bijstaan door de zg. **wetgevende commissie** uit den raad (artt. 3, 17 en 47 L. R. O.).

Volgens art. 9 D. B. en 13 al. 1 L. R. O. hebben de leden ook het **recht van initiatief.**

Amendement. artt. 9 D.B. en 13 al. 2 L R.O. Bij de behandeling hebben zij het **recht van amendement.** (art. 9 D. B. en 13 al. 2 L. R. O.).

Hooger toezicht. Evenals in Nederland bestaat ook in N. I. **hooger toezicht** op den wetgevenden arbeid der locale raden, dat soms **preventief,** soms **repressief** is.

Preventief toezicht. art. 55 L.R O. **Preventief toezicht** wordt uitgeoefend:

1e. door den **Adviseur voor de Decentralisatie** t. a. v. alle **locale verordeningen, die strafbepalingen inhouden.** Zulke verordeningen moeten voor hare afkondiging eerst dien Adviseur ter beoordeeling worden toegezonden. Deze mag bedenkingen maken en ze den betrokken raad terugzenden. Heeft hij echter geen aanmerkingen, dan zorgt hij voor de afkondiging art. 55 L. R. O.), zooals gewijzigd bij Sb. 1924—141).

2e. door den **G. G.**

art. 14 al. 2 D.B. *a.* t. a. v. alle **belastingverordeningen**; deze vereischen voor ze in werking kunnen treden de goedkeuring van den G. G., den Raad van N. I. gehoord (art. 14 al. 2 D. B.);

art. 42 a L R.O. *b.* op **gemeenschappelijke regelingen** van twee of meer raden (art. 42*a* L. R. O.);

art. 18 al 3 D.B *c.* op de jaarlijksche **begrooting van eenen gewestelijken raad** (art. 18 al. 3 D. B.).

art. 18 al. 3 D.B. 3e. door **den gewestelijken raad** of waar deze niet bestaat, door het **hoofd van gewestelijk bestuur** met hooger beroep op den G. G. op de begrooting van eenen plaatselijken raad (art. 18 al. 3 D. B.).

Repressief toezicht. art. 15 D. B. **Repressief toezicht** wordt door den G. G. uitgeoefend t. a. v. alle beslissingen (verordeningen daaronder begrepen) van de locale raden, ook dus op die verordeningen, welke vroeger zijn goedgekeurd. Indien n.l. eene beslissing geacht wordt strijdig te zijn met eene algemeene verordening of het algemeen belang, kan ze door den G. G. Raad van N. I. gehoord, worden **geschorst** of **vernietigd** (art. 15 D. B.).

De besluiten tot schorsing of vernietiging moeten met redenen zijn omkleed en geplaatst worden in de Javasche Courant.

De schorsing eener verordening werkt onmiddellijk en wel voor een bepaalden tijd, die niet langer kan zijn dan een jaar; is daarna geen besluit tot vernietiging gevolgd, dan herkrijgt de verordening hare geldigheid en kan niet weer worden geschorst.

Afkondiging. Verbindbaarheid. art 53 L R.O De **afkondiging** eener locale verordening geschiedt door plaatsing in de Javasche Courant. Evenals voor eene algemeene verordening geldt ook voor eene locale de regel, dat ze verbindbaar wordt voor Java en Madoera den dertigsten dag, voor de Buitengewesten den honderdsten dag na dien harer afkondiging, tezij een andere dag bij de verordening wordt aangewezen of een andere dag later zal worden bekend gemaakt. (art. 53 L. R. O.).

Verhouding van localen raad tot desa. art. 71 al. 4 R.R. De verhouding van eenen localen raad tot de binnen zijn gebied gelegen desa's is niet geregeld. Het ligt echter voor de hand, dat een locale raad niet mag ingrijpen in de aangelegenheden van zuiver huishoudelijk belang van die desa's. Toch zal het dikwijls voorkomen, dat zulke inmenging dringend noodzakelijk is, vooral wat betreft zaken van hygiënischen aard. In

de kleine gemeenten heeft dit tot dusver geen aanleiding gegeven tot moeilijkheden, omdat de voorzitter van zulk een gemeenteraad als hoofd van plaatselijk bestuur invloed kon uitoefenen op de desabesturen. In de groote gemeenten echter kan de burgemeester dit niet. Om nu in deze moeilijkheid te kunnen voorzien, is bij Sb. 1918—482 art. 71 R. R. aangevuld met eene 4de alinea, inhoudende, dat de G. G. bij ordonnantie Inlandsche gemeenten, die liggen binnen eene Europeesche gemeente, met deze laatste kan laten samensmelten. Dit kan zoover gaan, dat de geheele desa verdwijnt en eenvoudig een onderdeel wordt van de Europeesche gemeente. Het kan ook zoo geschieden, dat bepaalde aangelegenheden, die tevoren door het desabestuur werden behartigd, zooals onderhoud van desawegen, afwatering, enz. nu overgaan op den gemeenteraad

Tot dusver heeft echter in Indië nog geen enkele toepassing van deze nieuwe regeling plaats gehad.

Toekomstige wijzigingen.

Met de op blz. 93 v.v. hiervoren besproken instelling van provinciën en regentschappen als zelfstandige rechtsgemeenschappen zullen de tegenwoordige residenties met hare gewestelijke raden verdwijnen. Kleine residenties onder den naam **afdeelingen**, bestaande uit een of meer regentschappen, zullen gevormd worden, maar uitsluitend als administratieve eenheden. De hoofden dezer afdeelingen, dus de nieuwe residenten, zullen de bevoegdheden van de assistent-residenten en de residenten van thans in zich vereenigen, waardoor eene vluggere afdoening van vele bestuurszaken zal worden verkregen.

De groote **gemeenten** zullen wel blijven, alleen gevoegd in de nieuwe organisatie, zoodat niet meer de centrale regeering, maar de provinciale besturen er hooger toezicht op zullen uitoefenen. De kleine gemeenten echter zullen zich wel moeten oplossen in de te vormen regentschappen.

HOOFDSTUK VIII.

RECHTEN EN VERPLICHTINGEN VAN DE BEWONERS VAN N.I.

Inleiding.

Van de hoofdstukken V en VI van het R. R. hebben we de beide voornaamste artikelen 109 en 75 reeds uitvoerig behandeld.

Verder treffen we in hoofdstuk V aan eenige waarborgen voor onpartijdige rechtspraak, overeenkomende met de in de G. W. daaromtrent voor Nederland gegeven regels, die we daarom hier niet weer zullen behandelen.

Daarnaast ontmoeten we een aantal rechten en verplichtingen van ingezetenen, veel overeenkomende met de grondrechten uit de G. W. maar toch in zoovele opzichten er van afwijkende, dat we ze hier aan eene afzonderlijke bespreking zullen onderwerpen.

Bescherming van persoon en goederen. art. 108 al. 1

Evenals art. 4 G. W. voor het Rijk, waarborgt art. 108 al. 1 R. R. bescherming van persoon en goederen aan allen, die zich bevinden op het grondgebied van N. I. Het woord „**gelijke**" is hier echter weggelaten, zeker, omdat de Regeering in een land als Indië, waar haar invloed in de verschillende gedeelten en t. a. v. de afzonderlijke groepen der bevolking zoo verschillend is, niet overal en aan ieder dezelfde bescherming durfde waarborgen.

Enkele andere artikelen van het R. R. houden verband met de algemeene **bescherming der persoonlijke vrijheid:**

Onwettige inhechtenisneming. art. 85.

Zoo schrijft art. 85 voor, dat niemand in N. I. van zijne vrijheid mag worden beroofd dan:

1o. op bevel van den G. G. door de toepassing van de zg. **politieke of exorbitante rechten** (artt. 43, 45 en 47 R. R.);

2o. op bevel van de autoriteit, daartoe aangewezen bij de bepalingen op de strafvordering (d.i. in het reglement op de strafvordering, het Inlandsch Reglement en de reglementen op het rechtswezen voor de Buitengewesten).

Eene voorafgaande beoordeeling door den rechter van de noodzakelijkheid en wettigheid van elk geval van inhechtenisneming, zooals art. 157 G. W. voorschrijft, heeft het R. R. voor N. I. dus niet overgenomen.

Art. 85 heeft alleen betrekking op strafvervolging; daarnaast kennen we nog de gijzeling in civiele zaken en de

voorloopige aanhouding bij uitlevering van vreemde misdadigers.

Tot voor kort vonden we in het R. R. nog art. 86, handelende over de zg. **politieke arrestatie**, een recht van het politiek gezag om in buitengewone omstandigheden personen in hechtenis te nemen, om te voorkomen, dat zij gevaarlijk zouden worden voor de openbare rust en orde.

Bij de inwerkingtreding van de wetten in Sb. 1907—204 en 205 krachtens het Kon. Besl. van 7 October 1919 No. 78 (Sb. 1919—816), dus met ingang van 1 Januari 1920 is art. 86 vervallen.

Vervolging en veroordeeling tot straf. art. 88

Mede in verband met de bescherming der persoonlijke vrijheid staat art. 88 R. R., inhoudende, dat niemand tot straf vervolgd of daartoe veroordeeld mag worden dan **op de wijze** en **in de gevallen** bij algemeene verordening omschreven. Eene strafvervolging mag dus alleen plaats hebben met nauwkeurige inachtneming van de regels van het strafprocesrecht en ter zake van een door den wetgever strafbaar gesteld feit.

Dit laatste noemen we den **hoofdregel van strafrecht**, die echter in art. 88 R. R. onvolledig is uitgedrukt, daar hier niet genoemd worden de feiten, strafbaar gesteld in verordeningen van Locale raden en hoofden van gewestelijk bestuur.

Eene betere redactie vinden we in art. 1 al. 1 Swb.

Uitlevering. art. 108 al. 2.

Teneinde **uitlevering van vreemde misdadigers** uit N. I. op verzoek van Aziatische mogendheden en besturen van andere koloniën in Azië, Australië en Afrika rechtstreeks door de regeering van N. I. mogelijk te maken, schrijft art. 108 al. 2 R. R. voor, dat eene algemeene verordening regels moet geven voor de uitlevering van vreemdelingen (d. z. niet-Nederlandsche onderdanen). We vinden deze regeling in het **Uitleveringsbesluit** (Sb. 1883—188, gew. bij Sbb. 1895—62, 1915—299 jo. 642, 1917—497, 1918—304). Hoewel de tractaten, die Nederland t. a. v. uitlevering met andere staten heeft gesloten, ook voor N. I. toepasselijk zijn, is toch de regeering van N. I. ten opzichte van de omringende landen alleen gebonden aan de voorschriften van bedoeld besluit, zoodat de Indische regeering ook bij ontbreken van een tractaat mag uitleveren. Als regel behoort eene uitlevering aangevraagd te worden langs diplomatieken weg, echter is de G. G. bevoegd verklaard, te beschikken op aanvragen tot uitlevering, die door Aziatische mogendheden of koloniale besturen in Azië, Australië of Oost-Afrika rechtstreeks tot hem worden gericht. Of in een gegeven geval mag worden uitgeleverd, wordt beoordeeld door den betrokken Raad van Justitie.

Slavernij en Pandelingschap. art. 115 t/m 118.

Art. 115 R. R. zegt, dat met ingang van 1 Januari 1860 **slavernij** in geheel N. I. moet zijn afgeschaft. Op Java en Madoera was deze afschaffing reeds sedert Raffles voorbereid door registratie der bestaande slaven en bepalingen ter verzachting van hun lot, zoodat daar dit voorschrift kon worden uitgevoerd.

Art. 116 R. R. verbiedt slavenhandel en invoer van slaven in N. I., terwijl art. 117 de regeling van de rechten en verplichtingen van meesters ten opzichte van hunne slaven aan eene algemeene verordening opdraagt. Voor Java en Madoera hebben deze voorschriften dus geen belang meer.

Bij eene **wet** van 7 Mei 1859 (Sb. No. 46) werd de afschaffing der slavernij voor geheel Indië geregeld, doch invoering had alleen plaats op Java en Madoera en in streken der Buitengewesten, die onder rechtstreeksch bestuur stonden. Zelfs thans is de slavernij in ver afgelegen streken van Borneo en Nieuw-Guinea nog niet geheel verdwenen.

Bij art. 324 Swb. is slavenhandel strafbaar gesteld.

Nauw verwant aan slavernij is het in Oostersche landen veel voorkomende **pandelingschap**. Het bestaat hierin, dat een zg. **pandgever** zich zelf of een ander persoon, over wien hij macht uitoefent, voor eene som of ter voldoening eener schuld afstaat aan een schuldeischer, die het recht krijgt, van den pandeling arbeid te vorderen onder verplichting, hem vrij te laten of aan den pandgever terug te geven, zoodra de verschuldigde som aan den pandhouder is voldaan.

> De gepraesteerde arbeid wordt soms wel, soms niet in mindering gebracht van de schuld. In het laatste geval wordt ze alleen als rente van het verschuldigde kapitaal beschouwd.

Reeds voor 1855 was pandelingschap op Java en Madoera verboden, het R. R. nam het op in art. 118 al. 1, terwijl het werd herhaald in de kroonordonnantie te vinden in Sb. 1859—43, die het verbod uitbreidde tot enkele buitengewesten; bovendien geeft ze eene regeling voor het pandelingschap in die streken, waar het nog niet kon worden afgeschaft.

Bij de kroonordonnantie in Sb. 1872—114 werd het nemen van pandelingen in geheel N. I. verboden, terwijl overtreding van dit verbod met zware straffen werd bedreigd.

Tengevolge van de werking van art. 27 al. 2 R. R. waren deze voorschriften echter niet van toepassing in die streken van N. I., die nog niet onder rechtstreeksch bestuur waren gebracht. Eerst de laatste jaren is in die inheemsche zelfbesturen de afschaffing van het pandelingschap krachtig ter hand genomen, doch zij vordert langzaam, omdat zij in overeenstemming is met het bestaande adatrecht.

Bescherming van goederen.

De **bescherming van goederen** door den staat komt hierop neer, dat als regel de staat aan ieder zijn eigendomsrecht waarborgt, zoodat niemand hieruit tegen zijn wil kan worden ontzet.

Uitzonderingen hierop vormen:

1o. inbeslagname en openbare verkoop ter executie van een burgerlijk vonnis en van sommige strafvonnissen;

2o. onteigening ten algemeenen nutte.

Onteigening ten algemeenen nutte.

De **algemeene vereischten** voor deze **onteigening ten algemeenen nutte** vinden we in art. 77 R. R., zooals gewijzigd bij Sb. 1918—554. Ze zijn:

a. geene onteigening van eenig goed of recht mag plaats hebben, dan nadat bij ordonnantie vooraf is verklaard, dat het algemeen nut deze onteigening vordert;

b. aan iedere onteigening moet behoorlijke schadeloosstelling (genoten of verzekerd) voorafgaan;

c. de wijze, waarop de onteigening plaats heeft, moet geschieden volgens de voorschriften eener algemeene verordening (alinea 1).

Deze algemeene verordening is thans te vinden in Sb. 1920—574, gew. bij Sb. 1920—889, 1922—344, 1923—112, de zg. **Onteigeningsordonnantie**, in werking getreden 1 September 1920.

Alleen in gevallen van **nood**, zooals oorlog, oorlogsgevaar, oproer, brand, watersnood, aardbeving, vulcanische uitbarsting en andere **dringende omstandigheden** mag in tweeërlei opzicht van de in de eerste alinea genoemde vereischten worden afgeweken, nl.:

a. de verklaring, dat het algemeen nut de onteigening vordert, behoeft dan niet vooraf bij ordonnantie te geschieden en

b. de schadeloosstelling behoeft niet aan de onteigening vooraf te gaan (alinea 2).

We noemen dit **noodonteigening.**

De 3de alinea van art. 77 maakt mogelijk, bij algemeene verordening het aantal gevallen uit te breiden, waarin geene voorafgaande verklaring bij ordonnantie noodig is (dus wel voorafgaande schadeloosstelling).

> De laatste alinea was noodig om allerlei bestuursmaatregelen in verband met de duurte en schaarschte van levensmiddelen en woningen gedurende de oorlogsjaren mogelijk te maken. We vinden deze gevallen thans in de nieuwe Onteigeningsordonnantie.

Onteigenings-ordonnantie. Sb. 1920-574.

Behalve de **eigenlijke onteigening**, d. i. het ontnemen van eigendom aan een bepaald persoon in het algemeen belang, bevat deze ordonnantie bepalingen op het **tijdelijk in gebruik nemen** van goederen.

Zij bestaat uit eenige *Algemeene bepalingen* en is verder verdeeld in vier titels, inhoudende:

Titel I. De onteigening in gewone gevallen.

Titel II. De noodonteigening.

Titel III. Tijdelijke inbezitneming van goederen en tijdelijke inbreuk op rechten.

Titel IV. Onteigening in het belang der Volkshuisvesting.

Algemeene bepalingen.

„Algemeen nut" wordt in art. 1 omschreven als „belang van N. I. of van een zelfstandig gebiedsdeel". Onteigening kan echter plaats hebben zoowel ten name van deze publiekrechtelijke als van privaatrechtelijke personen (natuurlijke zoowel als rechtspersonen) (art. 2).

Onteigening in gewone gevallen.

Alvorens tot onteigening wordt overgegaan, zal men natuurlijk eerst trachten om zich met den eigenaar of andere rechthebbenden te verstaan om zoo te komen tot **vrijwilligen afstand.** Eerst wanneer de rechthebbenden niet vrijwillig afstand van hun goed willen doen of men het niet over de schadeloosstelling eens kan worden, komt het tot onteigening en worden de bepalingen dezer verordening toegepast.

Onderscheiden wordt, of de onteigening af of niet een voorgenomen werk betreft.

In het eerste geval dient het betrokken departement een voorstel in bij den G. G. ter verklaring, waarom het algemeen nut onteigening vordert, vergezeld van eene nauwkeurige omschrijving van de te onteigenen goederen en rechten en, zoo noodig van kaarten. Is de regeering overtuigd van de noodzakelijkheid der onteigening, dan wordt dit bij ordonnantie verklaard, waarin de aard, de strekking en de algemeene richting van het werk worden aangeduid. Deze ordonnantie wordt op de gewone wijze in het Staatsblad afgekondigd, waarna belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld, hunne bezwaren te doen kennen.

Moeten onroerende goederen of rechten er op worden onteigend, dan benoemt het hoofd van gewestelijk bestuur eene **commissie,** bestaande uit ambtenaren of leden van locale raden en eenige Inlandsche hoofden die, bijgestaan door een ambtenaar van het betrokken departement, ter plaatse de bezwaren onderzoekt en indien ze mondeling worden voorgebracht, ze in geschrift brengt. Betreft de onteigening roerende goederen of rechten er op, dan is deze commissie overbodig en kunnen bezwaarschriften bij het betrokken departementshoofd worden ingediend.

De plannen en teekeningen van het werk liggen te voren ter inzage op het kantoor van het hoofd van plaatselijk bestuur, waarvan de ingezetenen kennis krijgen.

Nadat de stukken aan het betrokken departement zijn onderzocht, geschiedt de nauwkeurige aanwijzing der te onteigenen perceelen en rechten door den G. G., welk besluit in de Javasche Courant wordt geplaatst.

Betreft de onteigening niet een werk, dan wordt de aanwijzing der te onteigenen goederen en rechten opgenomen in de **nutsordonnantie** zelf, nadat de belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld, hunne bezwaren kenbaar te maken. (art. 5 t/m 13).

Nadat aldus is vastgesteld, ten aanzien van welke goederen of rechten onteigening kan plaats hebben, moet het bedrag der schadeloosstellingen worden bepaald. Eerst moet worden geprobeerd, op minnelijke wijze tot overeenstemming te geraken (art. 14). Gelukt dit niet, dan wordt de eigenaar of andere belanghebbende voor den bevoegden rechter (Raad van Justitie of Landraad) gedaagd en volgt een gewoon proces, waarin met behulp van deskundigen de schadeloosstelling moet worden vastgesteld en de onteigening uitgesproken bij vonnis, (artt. 15 t/m 59).

Het vonnis van onteigening vervalt, indien niet binnen 6 maanden de schadeloosstelling betaald of geconsigneerd is (art. 60), terwijl de onteigende partij haar eigendom kan terug vorderen, indien niet binnen het jaar met het werk is aangevangen en dit geregeld wordt voortgezet (art. 66).

Noodonteigening. Wanneer in geval van **dringende omstandigheden** door den ambtenaar, met het hoogste gezag ter plaatse bekleed, onmiddellijke inbezitneming van eenig goed of inbreuk op eenig goed noodzakelijk wordt geacht, gaat deze ambtenaar zelf daartoe over.

Hij doet daarna een voorstel tot onteigening aan den G. G., die na overleg met den Raad van N. I. onteigening kan gelasten of weigeren. In het tweede geval moet de betrokken ambtenaar de in bezit genomen zaak ten spoedigste aan den eigenaar teruggeven en de gepleegde rechtskrenking doen ophouden, de schade hierdoor veroorzaakt, kan zelfs op hem worden verhaald.

Tijdelijke ning. Wordt de onteigening gelast, dan moet degene, te wiens name dit geschiedt, zoo spoedig mogelijk eene schadevergoeding aanbieden of consigneeren, uiterlijk binnen 3 maanden. Neemt de rechthebbende hiermee geen genoegen, dan zal ook hier de rechter moeten beslissen. (artt. 84 t/m 86).

In denzelfden titel worden geregeld enkele bestuursmaatregelen, die noodig kunnen zijn in tijden van duurte en schaarschte van levensmiddelen en andere noodzakelijke levensbehoeften.

Bestrijding der opdrijving van prijzen. Zoo kan volgens art. 88 de G. G., indien hij oordeelt, dat er gegronde vrees bestaat voor eene buitengewone opdrijving van prijzen van levensmiddelen, grondstoffen voor levensmiddelen of huishoudelijke artikelen, hetzij voor geheel N. I.,

hetzij voor een gedeelte daarvan, de hoofden van gewestelijk bestuur bevoegd verklaren, ieder in zijn gewest, de aanwezige waren in bezit te doen nemen. Deze waren worden daarna aan de bevolking verkocht tegen prijzen, waarvan de maxima worden vastgesteld door den Directeur van Landbouw, Nijverheid en Handel, na overleg met de betrokken hoofden van gewestelijk bestuur.

Deze maximum-prijzen worden ook gebruikt voor de vaststelling van de uit te betalen schadeloosstelling.

De inbezitneming kan opgeschort worden, indien de eigenaar aanbiedt, de waren tegen maximum-prijs zelf te verkoopen (artt. 88 en 89).

Verder kan de Directeur van L. N. en H. **uitvoer** van zulke waren uit een gewest of gedeelte van een gewest **zonder vergunning van het betrokken hoofd van gewestelijk bestuur** verbieden, indien dit noodig blijkt voor de goede werking van de maatregelen tegen prijsopdrijving. Overtreding hiervan wordt met straf bedreigd (artt. 91 en 92).

Oordeelt de G. G., dat in het algemeen belang of ten behoeve van 's lands dienst de vrije handel in bepaalde waren niet kan worden toegestaan, dan kan hij bevelen, dat deze waren tegen schadevergoeding in bezit worden genomen en van Gouvernementswege verhandeld. Wie daarna toch nog in deze waren handel drijft, wordt strafrechtelijk vervolgd (art. 93).

Eindelijk kan de G. G. planten of plantendeelen, geschikt voor plant- of zaaimateriaal, in bezit doen nemen en overeenkomstig de aanwijzingen van den Directeur van L. N. en H. doen aanwenden voor aanplant, indien hij dit voor de voedselvoorziening noodig oordeelt (art. 94).

Tijdelijke onteigening.

Is de inbezitname of rechtskrenking **in dringende omstandigheden** slechts noodzakelijk **voor een zekeren tijd**, dan kan ze door het hoogste gezag ter plaatse geschieden zonder tusschenkomst van den G. G.

Is de maatregel noodig voor eenig werk of inrichting van eenen Localen raad, dan moet deze raad dien maatregel bekrachtigen, in andere gevallen het hoofd van gewestelijk bestuur. Zulk een maatregel is echter slechts zes maanden van kracht, welke termijn telkens voor zes maanden kan worden verlengd.

Van dit besluit tot bekrachtiging is binnen een maand beroep mogelijk op den G. G.

Voor de vaststelling der schadeloosstelling gelden dezelfde regels als bij de eigenlijke noodonteigening.

Ook **in gewone omstandigheden** kan tijdelijke inbezitneming van goederen en rechtskrenking plaats hebben, doch alleen ten behoeve van een **openbaren weg** of **openbaar middel van verkeer.** Is deze in beheer bij een localen raad, dan gelast dit lichaam dien maatregel, anders het hoofd van gewestelijk bestuur of het betrokken departementshoofd.

Tegen zulk een maatregel kunnen binnen eene maand bezwaren worden ingebracht bij den voorzitter van den betrokken localen raad of het betrokken hoofd van gewestelijk bestuur, waarna de beslissing van den G. G. moet worden ingeroepen, tenzij het hoofd van gewestelijk bestuur heeft gehandeld krachtens eene reeds te voren ontvangen regeeringsopdracht.

Onteigening in het belang der Volkshuisvesting.

Eene bijzondere soort onteigening, die in korten tijd tot stand kan komen, is de **onteigening in het belang der Volkshuisvesting.** Ze heeft plaats krachtens het besluit van een gemeenteraad, dat moet worden goedgekeurd door den G. G., den Raad van N. I. gehoord (art. 101). Ook hier is dus geen voorafgaande ordonnantie noodig.

Ze dient om de beschikking te verkrijgen over ongebouwde of gebouwde eigendommen, indien dit noodig is voor de uitvoering van een bouwplan, gemaakt in het belang der volkshuisvesting (art. 99).

Het besluit kan zijn ten name van de gemeente zelf, dan wel van eene vereeniging of stichting, die **uitsluitend** werkt in het belang van de verbetering der volkshuisvesting en als zoodanig door den G. G. is erkend (art. 100).

De voorschriften, die gevolgd moeten worden om een dergelijk besluit van een gemeenteraad te verkrijgen, zijn in hoofdzaak dezelfde, als die voor de onteigening in gewone gevallen, terwijl bij gebreke van minnelijke overeenstemming omtrent afstand van goederen of schadeloosstelling, dezelfde procedure gevolgd moet worden.

Terugbrenging van particuliere landerijen tot het landsdomein.

Nadat reeds dikwijls was gewezen op de misstanden, die op vele particuliere landerijen heerschten en de wenschelijkheid was betoogd, hieraan een einde te maken, werd bij eene wet in Sb. 1911—38 de Indische regeering bevoegd verklaard, zulke landerijen tegen den wil van den eigenaar terug te brengen tot het landsdomein.

Deze bevoegdheid is bij eene afzonderlijke wet verleend, omdat bij velen twijfel bestond, of deze onteigening wel viel onder die, bedoeld in art. 88 R. R. Men beweerde nl. op grond van art. 2 der oude Onteigeningsverordening, dat onteigening ten algemeenen nutte alleen kan geschieden voor een bepaald „werk"; ook

werd er op gewezen, dat door onteigening grond vrij van lasten op den nieuwen eigenaar overgaat, terwijl op een particulier land, dat teruggebracht wordt tot het landsdomein, de bestaande Inlandsche rechten blijven rusten.

De in Sb. 1911—38 en in het ter uitvoering daarvan gegeven Kon. besl. in Sb. 1912—490, voorgeschreven wijze van handelen is dezelfde als bij de gewone onteigening, alleen komt het woord „onteigening" in geen van beide regelingen voor, steeds wordt gesproken van „terugbrengen tot het landsdomein".

Art. 77 R. R. heeft alleen het oog op werkelijke onteigening, niet op het inbezitnemen en daarna onbruikbaar maken of vernietigen van goederen als **politiemaatregel**, indien dit noodig is bv. voor de volksgezondheid.

Daarom zijn deze maatregelen in afzonderlijke verordeningen geregeld, zooals:

a. het inbezitnemen, ontsmetten en vernietigen van besmette goederen (**Epidemie-ordonnantie**, Sb. 1911—299 art. 26);

b. het vangen en afmaken van honden in tijden van hondsdolheid (**Hondsdolheidsordonnantie**, Sb. 1915—302 artt. 8 vv);

c. het inbezitnemen en afmaken van aan besmettelijke ziekten lijdende dieren (Sb. 1912—432 artt. 23 en 25);

d. het inbeslagnemen en onbruikbaar maken van fabrikaat in fabrieken voor IJs en Koolzuurhoudende dranken, indien het gebruik daarvan voor de gezondheid schadelijk is te achten (Sb. 1922—678: art. 6 jo. 11).

Onschendbaarheid van woning.

De **onschendbaarheid van woning**, voor Nederland gewaarborgd door art. 158 G. W., wordt niet genoemd in het R. R. Toch blijkt uit tal van algemeene verordeningen, dat ook voor N. I. dit beginsel moet worden aangenomen.

Zoo wordt in art. 167 Swb. strafbaar gesteld het wederrechtelijk binnendringen van iemands woning of wel het zich wederrechtelijk aldaar bevinden en niet op eerste vordering van den rechthebbende zich verwijderen, de **zg. huisvredebreuk.** Ten aanzien van een ambtenaar, die zich er aan schuldig maakt, wordt het zelfs in art. 429 Swb. als een afzonderlijk ambtsmisdrijf omschreven.

Omgekeerd bestaan, tenminste in het Europeesche procesrecht tal van bepalingen, die de politie in bepaalde gevallen het recht geven, woningen, magazijnen, schepen, enz. binnen te treden tot het houden van **huiszoeking**, bv. artt. 5, 30 vv., 91 Sv.

Huiszoeking ter ontdekking van fiscale overtredingen Sb. 1865-84

Wegens het eigenaardig karakter van **fiscale overtredingen** is de huiszoeking, noodig tot opsporing dier overtredingen, bij aparte verordening geregeld (Sb. 1865—85).

De residenten en assistent-residenten (ook die voor de politie)

en de Europeesche ambtenaren O. M. zijn bevoegd verklaard om tot ontdekking van fiscale overtredingen winkels, vaartuigen en woningen van de verdachten te onderzoeken; t. a. v. Inlanders en Vreemde Oosterlingen zijn hiertoe mede bevoegd de djaksa's, wedana's of hunne vervangers en de hoofden der Vreemde Oosterlingen (art. 1). Bij Sb. 1911—315 is dezelfde bevoegdheid gegeven aan Hoofdcommissarissen en commissarissen van politie.

Bij ontdekking eener overtreding worden de verdachte goederen in beslag genomen; als regel moet het onderzoek tusschen zonsopgang en zonsondergang geschieden, terwijl van het onderzoek een behoorlijk gemotiveerd proces-verbaal opgemaakt moet worden (artt. 2 t/m 4).

Toepasselijkverklaring van Sb. 1865-84 op andere gevallen.

Dit staatsblad is nu bij verschillende verordeningen toepasselijk verklaard op andere ambtenaren en t. a. v. andere gevallen.

Zoo werd speciaal met het oog op **opiumovertredingen** de bevoegdheid tot huiszoeking nog verleend aan verschillende andere ambtenaren, nl. bij Sb. 1881—192 aan de Europeesche ambtenaren der in- en uitvoerrechten; bij Sb. 1898—278 aan de controleurs B. B.; bij Sb. 1899—122 aan de mantri's bij de politie en het boschwezen, doch alleen bij Inlanders en Vreemde Oosterlingen.

Bij Sb. 1898—91 is dezelfde bevoegdheid toegekend aan controleurs B. B. en bepaalde door de residenten aan te wijzen ambtenaren ten opzichte van de ontdekking van overtredingen der bepalingen betreffende het **gedestilleerd** en den verkoop van sterken drank in het klein.

Bij art. 23 van de **Voorschriften** betreffende den opslag en het bezit van **petroleum** en soortgelijke licht ontvlambare vloeistoffen in N. I. (Sb. 1917—160, gew. en aangev. bij Sb. 1917—732 en 1919—226) werd Sb. 1865—84 toepasselijk verklaard t. a. v. de ontdekking van overtredingen dezer ordonnantie.

Bij Sb. 1872—65 werden de ambtenaren van het kadaster bevoegd verklaard, met hunne helpers een erf binnen te gaan voor het verrichten hunner werkzaamheden, mits enkele bepaald genoemde formaliteiten worden in acht genomen.

Bij Sb. 1876—18 is hetzelfde van toepassing verklaard op de ambtenaren van den topografischen dienst.

Ingevolge art. 13 van de Hondsdolheidordonnantie (Sb. 1915—302) hebben Europeesche en Inlandsche bestuursambtenaren en het door het hoofd van plaatselijk bestuur daartoe aangewezen ambtelijk personeel de bevoegdheid om, mits voorzien van eene schriftelijke lastgeving van dat bestuurshoofd, huizen, erven, enz. binnen te gaan ter controleering van de naleving der voorschriften dier ordonnantie doch alleen tusschen 6 uur v. m. en 6 uur n.m.

Zie verder nog art. 13 van Sb. 1910—406 (Veiligheidreglement), Sb. 1922—678 (toezicht op fabrieken van IJs en Koolzuurhoudende dranken), art. 360 jo. 596 van Sb. 1906—434 (mijnbouwordonnantie), art. 27 van Sb. 1912—432 (Veeartsenijkundige politie), art. 9 van Sb. 1914—486 (verbetering van pestgevaarlijke woningen).

Toezicht op de drukpers. art. 110 R.R.

Volgens art. 7 G. W. is in Nederland ieder bevoegd, door middel van de drukpers zijne gedachten te uiten **zonder voorafgaande goedkeuring**. Dit recht wordt in N. I. niet gewaarborgd door art. 110 R. R. Het bepaalt, dat het toezicht der regeering op de drukpers bij algemeene verordening zal worden geregeld, maar zoo, dat de drukpers geen andere belemmeringen mag ondergaan dan noodig is tot handhaving der openbare orde. Deze regeling geldt ook voor de toelating van drukwerken, welke buiten N. I. gedrukt zijn, met uitzondering van de in Nederland gedrukte stukken.

Drukpersreglement.

Ter voldoening aan dit artikel dient het **Drukpersreglement** (Sb. 1856—54, gew. en aangev. bij Sbb. 1896—190, 1906—270, 1914—205 jo. 207, 1915—476 jo. 477, 1917—497, 1918—269 en 544).

Eenige bepalingen van het reglement zijn authentiek uitgelegd in Sb. 1858—73.

Bepalingen ter verzekering der regelmatige werking van het reglement in Sb. 1856—75.

Volgens dit reglement moest ieder, die zich als drukker, uitgever of handelaar in drukwerken wilde vestigen, daarvan vooraf aan het plaatselijk bestuur kennis geven en daarvoor een borgtocht stellen. Verder was bepaald, dat van elk binnen of buiten N. I. gedrukt, maar binnen N. I. uitgegeven werk **vóór** de uitgave een exemplaar aan de drie verschillende in het vroegere art. 13 genoemde autoriteiten moest worden gegeven. Hierdoor werd dus de drukpers onderworpen aan een **preventief toezicht.**

Deze hinderlijke bepalingen werden bij Sb. 1906—270 uit het Drukpers-reglement gelicht. Zooals het nu luidt, komt het regeeringstoezicht slechts neer op het volgende:

1o. elk drukwerk moet voorzien zijn van den naam en de woonplaats van drukker en uitgever, is dit niet het geval, dan wordt de **verspreider** beboet met hoogstens *f* 100.— (art. 12);

2o. van elk binnen of buiten N. I. (behalve in Nederland) gedrukt, maar binnen N. I. uitgegeven werk moet binnen 24 uur na de uitgave een exemplaar worden aangeboden aan het hoofd van plaatselijk bestuur, ook op straffe van geldboete (art. 13). Het preventief toezicht is dus vervallen.

De bepaling van art. 12 staat in nauw verband met de regeling over de **strafrechtelijke verantwoordelijkheid** voor drukpersdelicten. Het is zeer lastig den waren dader van een drukpersdelict te vinden en daarom bedreigt al. 2 van art. 12 den verspreider met straf, indien hij een drukwerk verspreidt, niet voorzien van den naam en de woonplaats van drukker en uitgever, hij heeft dus ervoor te zorgen, dat het drukwerk aan die vereischten voldoet.

Het reglement houdt verder nog eenige speciale drukpersdelicten in en eenige algemeene bepalingen. Zoo zegt art. 33, wat het reglement onder **drukwerk**, art. 34 wat onder **verspreiding**, art. 14 wat onder **tijdschrift** verstaat.

Hoewel art. 13 zegt, dat ook van buiten N. I. (behalve Nederland) ingevoerde, hier uitgegeven drukwerken, een exemplaar moet worden aangeboden aan het hoofd van plaatselijk bestuur, wordt in het drukpersreglement niet de invoer zelf geregeld. Eerst bij Sb. 1900—317 is hieromtrent bepaald, dat de G. G., indien hij het noodig oordeelt, den invoer van zulke drukwerken in N. I. kan verbieden. Verder vinden we in dat Sb., dat drukwerken, die in strijd met dat verbod zijn ingevoerd, kunnen worden inbeslaggenomen en vernietigd benevens eene strafbepaling tegen eenige overtredingen, met het verbod in verband staande.

Deze strafbepaling is bij Sb. 1900—318 gewijzigd toepasselijk verklaard op Inlanders en Vreemde Oosterlingen.

Ze is gehandhaafd bij art. 6: 120° en 121° Inv. Swb. Gedurende den oorlog is Sb. 1900—317 en 318 herhaaldelijk toegepast om den invoer tegen te gaan van opruiende geschriften, meestal gericht tegen het Britsch-Indische bestuur.

Recht van vereeniging en vergadering.

Tot 1 September 1919 hadden de bewoners van N. I. niet de volle vrijheid, zich te vereenigen en vergaderingen te beleggen. Het R.R. verbood nl. in art 111 uitdrukkelijk **vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard** en die vereenigingen, welke de openbare orde bedreigden, terwijl de regeering gemachtigd werd, tegen overtreding van dit verbod zoodanige maatregelen te nemen als de omstandigheden zouden eischen.

Deze regeling behoorde geheel thuis in het zuiver gecentraliseerde bestuursstelsel van N. I. in de vorige eeuw, immers alleen de overheid had te beoordeelen, wat in het algemeen belang noodig was, zoodat alleen ontevreden en oproerige onderdanen gebruik zouden maken van een recht tot het houden van politieke vergaderingen.

Het verbod was echter natuurlijk een groote rem voor staatkundige ontwikkeling.

Toen dan ook werd overgegaan tot decentralisatie en de regeering aan de ingezetenen eenig medezeggingschap toekende omtrent de behartiging van aangelegenheden van localen aard, zag men in, dat het absolute verbod van art. 111 hiermee niet vereenigbaar was. Daarom werd in art. 68c al. 4 bepaald, dat voor **kiesvereenigingen**, ten doel hebbende, invloed uit te oefenen op de keuze der candidaten voor de locale raden, eene uitzondering zou worden gemaakt op het verbod van art. 111.

> Met „vereenigingen, die de openbare orde bedreigen", had de wetgever vooral op het oog de **geheime Chineesche genootschappen.** Om deze te kunnen tegengaan dient de ordonnantie in Sb. 1909—250, die verschillende strafbare feiten omschrijft en met straf bedreigt, in verband staande met zulke Chineesche genootschappen. Zoo wordt zelfs strafbaar gesteld de Chinees, die een ander tracht over te halen, lid te worden van een geheim Chineesch genootschap of voor een dergelijke vereeniging geldelijken steun tracht te verkrijgen.

Toen de decentralisatie meer en meer werd doorgevoerd, kon het verbod van art. 111 niet blijven bestaan. Daarom werd bij Sb. 1915—542, krachtens Sb. 1919—561 in werking getreden 1 September 1919, **de redactie van art. 111 gelijkluidend gemaakt aan art. 9 G. W.**

Een Kon. Besl. in Sb. 1919—27 geeft Voorschriften betreffende de uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering, de contrôle hierop en strafbepalingen tegen overtreding der voorschriften. Verboden werden verklaard vereenigingen, welker bestaan of doel geheim wordt gehouden en verder die, welke op gemotiveerd requisitoir van den Procureur-Generaal door het Hooggerechtshof zijn verklaard te zijn in strijd met de openbare orde (zie procedure in Sb. 1919—331). Na bekendmaking van een uittreksel uit dit requisitoir in de Jav. Crt. is elke uiting van het vereenigingsleven en toetreding van nieuwe leden verboden tot het H. G. H. uitspraak heeft gedaan.

Van staatkundige vereenigingen mogen slechts Nederlandsche onderdanen lid zijn.

In gewone omstandigheden zijn **openbare vergaderingen** tot gemeenschappelijke beraadslaging in gebouwen zonder eenige formaliteit toegelaten; daarentegen is voor zulke vergaderingen in de open lucht eene vergunning vereischt van het Hoofd van plaatselijk, resp. gewestelijk bestuur. De inwerkingtreding dezer voorschriften werd bij Sb. 1919—561 eveneens bepaald op 1 September 1919. Voor dien tijd werd echter bij Sb. 1919—562 een nieuw art. 8*a* ingevoegd, waarbij werd bepaald, dat in eenig deel van N. I., waar ernstig gevaar dreigt voor verstoring der openbare

orde, **bij ordonnantie** het houden van **vergaderingen, voor publiek toegankelijk,** kan worden gebonden aan voorafgaande vergunning van het hoofd van plaatselijk bestuur, terwijl van het houden van eene **niet voor het publiek toegankelijke vergadering** minstens 5 dagen te voren kennis moet worden gegeven aan het hoofd van plaatselijk bestuur, die de vergadering kan verbieden. Van deze laatste beslissing is beroep toegelaten op het hoofd van gewestelijk bestuur. Tot **alle vergaderingen** in zulk een gebiedsdeel gehouden, heeft de politie vrijen toegang, terwijl het dragen van wapenen door de deelnemers verboden is, uitgezonderd voor militairen en voor Inlandsche hoofden, die de kris dragen als deel hunner kleeding.

Van deze bevoegdheid tot tijdelijke beperking van de uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering is reeds herhaaldelijk gebruik gemaakt, nl.:

bij Sb. 1920—378 voor Soerakarta (ingetrokken voor de hoofdstad Soerakarta bij Sb. 1924—380);

bij Sb. 1920—598 voor de afdeelingen Ngawi en Magetan, welke ordonnantie weer werd ingetrokken voor beide afdeelingen resp. bij Sbb. 1920—795 en 1921—11;

bij Sb. 1922—71 voor Djokdja (ingetrokken bij Sb. 1924—380);

bij Sb. 1923—227 voor Kediri, Madioen, Semarang, Pekalongan en de Preanger-Regentschappen (weer ingetrokken bij Sbb. 1923—454 en 1924—158);

bij Sb. 1923—228 voor Soerabaia.

Bij Sb. 1923—452 is de regeling in Sb. 1919—27 weer aangevuld. Openbare vergaderingen van staatkundigen aard, niet in de open lucht te houden, zijn voortaan verboden, tenzij van het voornemen tot het houden der vergadering vooraf bericht is ontvangen door de in de nieuwe verordening nader aangeduide autoriteit. Op vergaderingen van staatkundigen aard hebben verder personen beneden 18 jaar geen toegang meer.

Regeling der rechtspersoonlijkheid.

In zijne vorige redactie sprak art. 111 R. R. niet over niet-politieke vereenigingen. Ze zijn van privaatrechtelijken aard. We kunnen ze verdeelen in twee groepen:

1o. de vereenigingen met een geoorloofd doel, die niet direct stoffelijk voordeel beoogen, de zg. **zedelijke lichamen** (artt. 1653—1665 B.W.);

2o. de privaatrechtelijke vereenigingen, die direct geldelijk voordeel der leden op het oog hebben. Voor deze tweede groep gelden de bijzondere bepalingen in artt. 1618—1652 B. W. en 14—56 Kh. Sommige ervan zijn rechtspersoon, andere niet.

De vereenigingen der eerste groep kunnen **rechtspersoonlijkheid** verkrijgen, indien ze erkend worden als zoodanig door de regeering. Dit bestaat in de goedkeuring der statuten of reglementen en der eventueele wijzigingen daarvan, die in de Javasche Courant bekend worden gemaakt en geschiedt in den vorm eener ordonnantie of van een gouv. besl., naargelang de vereeniging voor langer dan wel korter dan 30 jaar is ingesteld. Goedkeuring wordt slechts geweigerd in het algemeen belang bij een met redenen omkleed besluit (Sb. 1870—64, bij Sb.1904—272 ook toepasselijk verklaard op Inlanders).

Toezicht op vereenigingen.

Van elke vereeniging kan op requisitoir van den procureur-generaal door het hooggerechtshof worden verklaard, dat ze in strijd is met de openbare orde (Sb. 1919—27 art. 4 en Sb. 1919—331).

Geschiedt dit met een rechtspersoonlijkheid bezittend zedelijk lichaam, dan verliest dit daardoor zijne rechtspersoonlijkheid.

Evenzoo geeft afwijking van de statuten aan het O. M. de bevoegdheid bij den burgerlijken rechter te vorderen, dat een zedelijk lichaam vervallen wordt verklaard van zijne rechtspersoonlijkheid.

In beide gevallen wordt het vermogen van de vereeniging geliquideerd door de Weeskamer, terwijl het batig slot wordt uitgekeerd aan hen, die op den dag der ontbinding lid waren. (Sb. 1870—64 artt. 5 *bis* en 7 *bis*, zooals gewijzigd bij Sb. 1919—27).

Bescherming van het brievengeheim.

Wat we in het staatsrecht van Nederland omtrent de bescherming van het brievengeheim aldaar hebben gezegd, geldt ook voor N. I. Het vervoer van brieven is geregeld in het **Reglement voor den Postdienst**, vastgesteld bij ordonnantie in Sb. 1921—4, gew. en aangev. bij Sb. 1921—790 en 1923—267, en in de Algemeene bepalingen ter uitvoering van dit reglement (Sb. 1921—6, gew. en aangev. bij Sb. 1921—493, 675 en 792, 1922—153, 470 en 584).

Volgens dat reglement heeft de staat het uitsluitend recht van brievenvervoer tegen port tusschen plaatsen, waar het gouvernement een postdienst onderhoudt (art. 2). Dit recht wordt aan particulieren in bepaalde gevallen toegestaan, b.v. van brieven zwaarder dan ½ K.G. en van brieven, die tegelijk met goederen, waarop ze betrekking hebben, vervoerd worden. Volgens art. 32 van genoemd reglement zijn de opsporingsambtenaren in het algemeen en de ambtenaren van de post in het bijzonder bevoegd, overtredingen te constateeren van dat reglement en de poststuk-

ken, waarmee de overtreding is gepleegd, in beslag te nemen; de geadresseerde moet hiermee in kennis worden gesteld.

Verschillende artikelen van het Strafwetboek beschermen de aan de post toevertrouwde brieven en andere poststukken. Zoo stelt art. 234 Swb. strafbaar het opzettelijk aan hunne bestemming onttrekken, openen of beschadigen van brieven of andere poststukken, die aan een post- of telegraafkantoor zijn bezorgd of in een postbus gestoken.

Art. 430 stelt strafbaar het wederrechtelijk in beslag nemen van poststukken (ook telegrammen en telefonische berichten) door een ambtenaar.

Art. 431 bedreigt straf tegen **schending van het brievengeheim** door een ambtenaar; art. 432 breidt dit uit tot het opzettelijk aan een ander afgeven, wegmaken, den inhoud wijzigen of zich toeëigenen van zulk een poststuk, terwijl art. 433 dergelijke delicten van ambtenaren der telegrafie en telefonie met straf bedreigt.

Aanhouding en in beslagname van brieven.

De regeling der bevoegdheid tot aanhouding en in beslagneming van brieven vinden we in Sb. 1893—240, aangevuld bij Sb. 1923—317. Ze komt op het volgende neer.

De officieren van Justitie, de residenten en assistent-residenten, de laatsten zoowel als hulpofficieren van Justitie als belast met de instructie van Inlandsche strafzaken, zijn bevoegd, om van den chef van het postkantoor **schriftelijk** te vorderen, dat zullen worden **aangeteekend** of zelfs **aangehouden** brieven en andere stukken, gericht tot of vermoedelijk afkomstig van iemand, die verdacht wordt van eenig **misdrijf** of van eenige **fiscale overtreding waarop vrijheidsstraf staat.** Deze vordering kan of algemeen zijn of slechts bepaalde brieven betreffen (art. 1). Van elke zoodanige vordering wordt kennis gegeven aan den Chef van den post- en telegraafdienst en aan den Procureur-Generaal (art. 2).

Zoo spoedig mogelijk na de aanhouding wordt door den Officier van Justitie aan den Raad van Justitie of door den Djaksa op bevel van den Assistent-resident aan den Landraad gerequireerd tot inbeslagname en opening der brieven (art. 3). Wordt dit geweigerd, zoo worden de brieven onmiddellijk doorgezonden, anders worden ze ter beschikking gesteld van de Justitie. Is de inbeslagname niet binnen dertig dagen bevolen, dan worden de brieven ook doorgezonden (artt. 4 en 5). Worden de brieven ter beschikking van de Justitie gesteld, zoo zal toch, indien het belang der Justitie dit toelaat, van de aanhouding en inbeslagname kennis worden gegeven aan den geadresseerde, terwijl de brieven, die van geen belang zijn, moeten worden doorgezonden. Van de aangehouden brieven worden die gedeelten, die niet aan den geadresseer-

de behoeven te worden onthouden, in afschrift aan hem medegedeeld (art. 6).

In art. 44 Gestichtenreglement vinden we nog, dat brieven, bestemd voor of geschreven door gevangenen, betrokken in eene strafzaak, eerst moeten worden onderzocht door Openbaar Ministerie of rechter-commissaris, indien de gevangene een Europeaan is; door den Assistent-resident, indien het een Inlander is. Voor alle andere gevangenen is dit onderzoek opgedragen aan het hoofd van plaatselijk bestuur of den directeur der gevangenis.

Volgens art. 96 Faillisementsverordening moeten brieven, gericht aan den failliet, worden afgegeven aan de Weeskamer als curatrice.

Geen van deze beide bepalingen vormt echter eene inbreuk op de waarborg van het brievengeheim, want de post heeft met het onderzoek der brieven niets te maken, omdat dit in het eerste geval geschiedt, voor of nadat zij aan de post zijn toevertrouwd, terwijl in het tweede geval de post de brieven afgeeft aan de wettige vertegenwoordigster van den geadresseerde.

Recht van petitie en vrije klacht. artt. 112 en 55.

Art. 112 R. R. bepaalt, dat ieder ingezetene het recht heeft om verzoeken, mits schriftelijk, in te dienen aan de bevoegde macht in Nederland of Indië. Deze verzoeken moeten echter persoonlijk worden onderteekend, niet uit naam van meerderen, tenzij zij uitgaan van lichamen, wettelijk samengesteld of als zoodanig erkend en dan alleen, indien ze onderwerpen betreffen, tot hunne bepaalde werkzaamheden behoorende.

Aleen aan Inlanders is het bij art. 55 al. 2 R. R. vergund, zonder eenige beperking, vrij, mondeling, klachten in te dienen (zg. recht van **vrije klacht**).

Zie ook art. 29 Instr. voor de hoofden van gewestelijk bestuur; art. 23 Instr. voor de Regenten, en art. 26 Instr. voor de districtshoofden.

Verzoekschriften moeten ingevolge art. 23 der Zegelverordening, (Sb. 1921—498) op zegel worden geschreven, tenzij een bewijs van onvermogen erbij wordt overgelegd. Ze moeten bij voorkeur worden ingediend door tusschenkomst van de autoriteiten, die over het verzoek moeten worden gehoord. Wie de bevoegde macht is, beoordeelt de verzoeker zelf, doch ook hij, tot wien het verzoek gericht is. Worden de voorgeschreven formaliteiten veronachtzaamd, dan blijft het rekest buiten behandeling. Daarentegen verbindt de wet aan het recht van petitie, in den voorgeschreven vorm uitgeoefend, geen bepaald rechtsgevolg. Op een beschikking, zelfs op eenig antwoord, heeft de petitionaris geen recht.

Toelating en vestiging in N.I. art. 105 R.R.

Vooral in eene kolonie als N. I. is het noodig, dat een streng toezicht wordt uitgeoefend op allen, die hier binnen komen en hier niet thuis behooren. Daarom zegt art. 105 R. R. (zooals dit is gewijzigd bij Sb. 1918—639), dat de toelating en vestiging in N. I. bij algemeene verordening moeten worden geregeld (al. 1).

Dit is geschied bij het zg. **Toelatingsbesluit** (Sb. 1916—47, gew. en aangev. bij Sb. 1920—462, 1921—168, 1922—447, 605, 725, 1924—53 en 54, jo. 257).

Ter uitvoering en verzekering van de goede werking van dit Toelatingsbesluit zijn nadere bepalingen gegeven in de zg. **Toelatingsordonnantie** Sb. 1917—693, gew. bij Sbb. 1917—694 en 765; 1918—92, 93, 143 en 149; 1919—22, 746 en 819; 1920—41 en 441, 1922—176, 322, 1924—260.

Modellen in Sb. 1924—257.

Ingezetenen van N. I. hebben hier echter een verkregen recht, vandaar, dat hun alleen wegens politieke redenen het verblijf in N. I. kan worden ontzegd (al. 3).

Als zoodanig worden volgens al. 2 beschouwd allen, die in N. I. gevestigd zijn, mits niet in strijd met de voorschriften van het Toelatingsbesluit.

Ook indien zij N. I. tijdelijk verlaten (voor niet langer dan 18 maanden) blijven zij beschouwd als aldaar gevestigd (al. 4), terwijl zelfs minderjarigen en onder curateele gestelden, wier wettelijke vertegenwoordigers en gehuwde vrouwen, wier echtgenooten ingezetenen van N. I. zijn, als zoodanig worden aangemerkt (al. 5).

De bij bizondere algemeene verordeningen gegeven voorschriften voor ingezetenschap blijven echter gelden t. a. v. de daarin behandelde onderwerpen, ook al zijn die in strijd met de algemeene regeling in art. 105 R. R. (al. 6).

Ontscheping.

Ontscheping in N. I. mag alleen plaats hebben in door den G. G. aangegeven havens en wel na ontvangst van eene schriftelijke **vergunning tot ontscheping**, die aan boord van het schip wordt uitgereikt door den zg. **Ontschepingsambtenaar.**

Hiervan zijn uitgezonderd:

a. Nederlanders, geboren uit in N. I. gevestigde ouders of zelf ingezetenen van N. I. zijnde;

b. Vreemdelingen, die ingezetenen van N. I. zijn.

Dezen hebben steeds toegang tot hun land.

Ook iemand, die reeds in het bezit is van eene hieronder genoemde toelatingskaart, heeft geene vergunning tot ontscheping meer noodig.

De vergunning tot ontscheping wordt, tenzij aan door den G. G. te bepalen voorwaarden wordt voldaan, niet gegeven aan hen, van wie blijkt, dat zij krankzinnig, idioot of lijdende zijn aan eene besmettelijke ziekte, die geacht wordt, gevaar voor

de samenleving op te leveren, dan wel tengevolge van hun lichamelijken toestand waarschijnlijk armlastig zullen worden.

Voor een vergunning tot ontscheping is *f* 100 als zegelrecht verschuldigd, welk bedrag wordt terugbetaald, indien de betrokkene niet wordt toegelaten of korten tijd daarna Indië weer verlaat. Nederlanders zijn van deze betaling vrijgesteld, terwijl de G. G. ook aan anderen vrijstelling van deze heffing kan verleenen.

Toelatingskaart. Met zulk eene vergunning tot ontscheping, die tevens geldt voor de echtgenoote en minderjarige kinderen van den houder, behoort deze dadelijk na ontscheping te gaan naar eene, door den G. G. in elke belangrijke havenstad ingestelde **Immigratie-commissie,** teneinde zijne vergunning in te wisselen tegen eene **Toelatingskaart.**

Echter geldt voor reizigers der 1e en 2e klasse van schepen, behoorende aan door den G. G. aan te wijzen reeders, reederijen en maatschappijen de vergunning tot ontscheping tevens als toelatingskaart, hetgeen op die vergunning wordt aangeteekend.

Eene toelatingskaart wordt niet verleend aan:

a. hen, aan wie om bovenstaande redenen eene vergunning tot ontscheping had moeten zijn geweigerd;

b. hen, van wie blijkt, dat zij van het plegen of bevorderen van ontucht hun beroep maken;

c. hen, van wie blijkt, dat door een vreemd land wegens misdrijf uitlevering kan worden verzocht;

d. hen, aan wie het verblijf in N. I. is ontzegd;

e. hen, van wie niet blijkt, dat zij in staat zijn in het onderhoud van zichzelf en hun gezin te voorzien;

f. hen, die geacht worden een gevaar op te leveren voor de openbare rust en orde.

Van eene weigering eener toelatingskaart door eene immigratiecommissie kan de belanghebbende in hooger beroep komen bij het H. v. Gew. best. der havenplaats, waar hij zich ontscheept heeft.

In tegenstelling met de vergunning tot ontscheping wordt zoowel aan den houder daarvan als aan de echtgenoote en ieder der minderjarige kinderen afzonderlijk eene toelatingskaart uitgereikt, behalve voor het geval, dat de vergunning tot ontscheping tevens als toelatingskaart geldt.

De toelatingskaart geeft den wettigen houder het recht om zich gedurende **twee jaren** in N. I. op te houden, welke termijn op verzoek van den houder tweemaal telkens voor een jaar kan worden verlengd door het betrokken hoofd van plaatselijk bestuur. Deze verlenging wordt op de kaart aangeteekend.

Wordt de houder van eene toelatingskaart geacht een gevaar op te leveren voor de openbare rust en orde, dan wordt zijne kaart door den G. G. ingetrokken en zijne verwijdering uit N. I. gelast.

Vergunning tot vestiging.

Een houder eener toelatingskaart, die zich blijvend in N. I. wil vestigen, moet eene **vergunning tot vestiging** vragen, indien hij verblijf houdt op Java en Madoera, van den G. G. en anders van het hoofd van gewestelijk bestuur.

Zulk eene vergunning tot vestiging kan bij gemotiveerd besluit geweigerd worden:

a. in het belang van orde en rust;

b. indien belanghebbende geacht wordt niet in het onderhoud van hem en zijn gezin te kunnen voorzien;

c. indien hij na zijne toelating ter zake van misdrijf is veroordeeld.

In dit besluit van weigering wordt tevens opgenomen een bevel tot verwijdering uit N. I.

De boven behandelde bepalingen van het Toelatingsbesluit zijn niet van toepassing op:

a. van landswege naar N. I. gezonden personen met hunne gezinnen;

b. consulaire ambtenaren met hunne gezinnen;

c. officieren en bemanning van een oorlogsschip;

d. gezagvoerders, officieren en schepelingen van in eenige haven van N. I. liggende koopvaardijschepen, zoolang zij nog in werkelijken dienst zijn op hun vaartuig;

e. personen, die alleen doortrekkend zijn.

HOOFDSTUK IX.

GODSDIENST, ONDERWIJS, HANDEL EN SCHEEPVAART.

Godsdienst.

Het R. R. huldigt het beginsel van **godsdienstvrijheid** (art. 119), d. w. z. niemand wordt gedwongen een bepaalden godsdienst aan te nemen, ieder mag gelooven, wat hij wil en op de wijze, zooals hij wil, mits niet in strijd handelende met de algemeene verordeningen op het strafrecht. Daarom is er toezicht van de regeering op de **godsdienstoefeningen** (art. 120).

Dit artikel onderscheidt de **openbare godsdienstoefeningen** in die, welke **binnen** en die welke **buiten** gebouwen of besloten plaatsen gehouden worden. Eerstgenoemde zijn zonder voorbehoud toegelaten, mits zij de openbare orde niet verstoren, voor laatstgenoemde is steeds voorafgaand verlof van het bestuur noodig (dus voor godsdienstige optochten, processies, enz.).

De menschen, die hetzelfde geloof belijden, sluiten zich vanzelf bij elkander aan om gemeenschappelijke godsdienstoefeningen te houden. Zij kunnen daartoe eene groote georganiseerde vereeniging vormen, zooals de Roomsch-Katholieken. Het R. R. spreekt in dit geval van een **kerkgenootschap** (art. 122). Kleinere groepen zijn dan meestal vereenigd tot **gemeenten**; het kan echter ook zijn, dat gelijkdenkenden geen behoefte gevoelen, zulk eene organisatie te stichten, daarom spreekt het R. R. in art. 121 in het algemeen van **godsdienstige gezindheden**. Dit artikel draagt geheel ten overvloede aan den G. G. op, te zorgen, dat alle godsdienstige gezindheden zich houden aan de voorschriften der algemeene verordeningen.

De **Mohamedanen** hebben zich niet tot een Kerkgenootschap vereenigd; zooals we weten, hebben zij ook geen eigenlijke **priesters**. Het R. R. gebruikt echter in art. 124 dien naam wel en zegt, dat de zg. Mohamedaansche priesters onder het oppertoezicht staan van **vorsten, regenten** en **hoofden**, die er in de eerste plaats voor hebben te zorgen, dat die priesters de in N. I. geldende wettelijke bepalingen niet overtreden.

In de Gouvernementslanden van Java en Madoera staan de zg. Mohamedaansche priesters dus onder toezicht van den regent, waarmee ook de **misigit** en alles, wat daarmee in verband staat, speciaal de **misigitkas** onder zijn beheer is ge-

bracht. Zulk eene moskeekas moet beschouwd worden als een stichting, dus als eene rechtspersoon, de inhoud dient voor onderhoud van de moskee, het moskeepersoneel en de armen.

De gelden worden geheven bij huwelijken en echtscheidingen, terwijl meestal ook een deel van de beide godsdienstige belastingen, dzakat en pitrah in deze kassen worden gestort.

Over deze beide belastingen handelt eene circulaire van den 1sten Gouv. Secretaris van 28 Februari 1905 No. 873 (Bb. 6200).

Toezicht bij sluiting en ontbinding van huwelijken.

Voor de Gouvernementslanden op J. en M. heeft de regeling van de bevoegdheid tot het sluiten van huwelijken tusschen Mohammedanen, tot het kennisnemen van verstootingen (talaq) en tot het herroepen van verstootingen (roedjoe') plaats gehad bij ordonnantie in Sb. 1895—198 (gew. bij Sb. 1898—149, 1904—212, 1909—409 en 917—497); Uitvoeringsvoorschriften in Bb. 5279.

Toezicht op het Mohamedaansch godsdienstonderwijs.

Voor 1905 was het Mohamedaansche godsdienstonderwijs aan geenerlei toezicht onderworpen. Bij Sb. 1905—550, gew. bij Sb. 1917—497 (Uitvoeringsvoorschriften in Bb. 6363), kwam daarvoor eene regeling tot stand, die noodig was gebleken, omdat bij het bedoeld onderwijs soms leerstellingen werden verkondigd, die het gezag konden ondermijnen. Deze regeling, die alleen geldt voor de Gouvernementslanden van Java en Madoera komt op het volgende neer.

Voor het geven van Mohamedaansch godsdienstonderwijs wordt vereischt eene **schriftelijke vergunning** van den regent, den zelfstandigen patih of den patih buiten de regentschapshoofdplaats. Die vergunning omschrijft den aard van het te geven onderwijs en wordt alleen verleend, indien:

1o. de aanvrager te goeder naam en faam bekend staat,

2o. de aard van het onderwijs niet in strijd is met de goede zeden en de openbare orde,

3o. geen bijzondere omstandigheden of voorschriften van den resident er zich tegen verzetten (art. 1).

De resident kan de vergunning ten allen tijde intrekken (art. 4 al. 4).

Elke Mohamedaansche godsdienstleeraar (goeroe) houdt een **register** aan van zijne leerlingen volgens door den resident vast te stellen model en voorschriften. Het moet op geregelde tijden ter inzage worden toegezonden aan den wedana en kan bovendien door dezen, door den regent, den zelfstandigen patih en het hoofd van plaatselijk bestuur ten allen tijde worden opgevraagd (art. 2).

Er werden **Commissies van toezicht** ingesteld, bestaande uit den wedana als voorzitter en twee door den resident benoemde Inlandsche leden. Deze commissies staan onder contrôle en leiding van

de in art. 1 genoemde ambtenaren. Aan de leden dezer commissies moet elk godsdienstleeraar alle gevraagde inlichtingen verschaffen omtrent zijn onderwijs en zijne leerlingen en hun ten alle tijde toegang verleenen tot de voor onderwijs en verblijf der leerlingen bestemde gebouwen (art. 3).

Alle overtredingen van bovenstaande bepalingen en van de voorschriften daaromtrent door den resident gegeven, alsmede het zich als leerling doen aannemen in strijd met de bestaande voorschriften of onder eenen valschen naam worden bedreigd met hechtenis van ten hoogste acht dagen of geldboete van ten hoogste *f* 25.— (art. 4).

Pelgrimstochten naar Mekka.

Vroeger had men verschillende belemmerende bepalingen, die ten doel hadden, het aantal deelnemers aan den pelgrimstocht naar Mekka te beperken, omdat de hadji's, die dikwijls niet verder waren geweest dan Singapore, onder de Inlandsche bevolking in een reuk van heiligheid stonden en hiervan dikwijls ten nadeele van de desalieden misbruik maakten. Deze belemmerende voorschriften zijn in 1902 vervallen als strijdig met de godsdienstvrijheid en vervangen door eene wettelijke regeling van den Mekkagang, thans te vinden in Sb. 1909—396 en 397, gew. bij Sb. 1910—160 en 1915—641 (zie ook Sb. 1917—497).

Deze regeling komt op het volgende neer.

De Nederlandsche onderdanen, behoorende tot de eigenlijk gezegde Inlanders, die den pelgrimstocht willen ondernemen, moeten zich bij den Ass. res. van een **Mekkapas** voorzien (model in Sb. 1921—656). Voor die pas wordt verleend, doet de Ass. res. onderzoeken of er bezwaren bestaan tegen het verlaten hunner woonplaats, bv. of zij hun gezin in behoeftige omstandigheden achterlaten, of zij ter beschikking der Justitie moeten worden gesteld, enz.

Bij vertrek uit N. I. moet de pelgrim zijn pas laten viseeren door den havenmeester; bij aankomst te Djeddah biedt hij die aan op het Nederlandsche consulaat tot het doen afnemen van de daaraan gehechte strook, die voor contrôle bewaard wordt. Bij terugkeer te Djeddah moet de pas door den consul worden geviseerd.

In N. I. teruggekeerd, biedt hij den pas aan den Ass. res. zijner woonplaats aan, die van den terugkeer daarop aanteekening houdt en hem daarop aan den hadji teruggeeft.

Van een en ander houdt de ass. res. aanteekening in een register. Door dit passenstelsel kan gecontroleerd worden, wie naar Mekka gegaan zijn en wie daarvan teruggekeerd zijn. De pas, van bovenstaande aanteekeningen voorzien, strekt den hadji tot bewijs, dat hij werkelijk den tocht heeft volbracht. Bovenstaande formaliteiten zijn verplichtend gesteld op straffe van geldboete.

De pas wordt geschreven op een zegel van *f* 4 (art. 45 Zegelordonnantie).

De regeering heeft verschillende **maatregelen** genomen in het belang der Mekkagangers. In 1871 werd een Nederlandsch consulaat te Djeddah gevestigd, in 1872 werd het toezicht op de transportschepen geregeld. Bij Sb. 1922—698, gew. in Sb. 1923—15, de zg. **„Pelgrimsordonnantie 1922"** zijn uitvoerige bepalingen vastgesteld voor het vervoer van pelgrims naar Djeddah en omgekeerd. Zoowel op schepen als op reizigers en bemanning is een streng toezicht voorgeschreven, verder ook op het eten, de verblijfplaats aan boord, de geneeskundige behandeling op het schip, enz.

Als havens, waaruit de pelgrimsschepen alleen mogen vertrekken, zijn aangewezen: Makasser, Soerabaia, Tandjongpriok, Emmahaven, Palembang en Sabang.

Bemoeiïng van de regeering met den Christelijken godsdienst.

Omdat de aanwezigheid van Christelijke godsdienstleeraren, geestelijken en zendelingen en vooral hunne pogingen om een Mohammedaansch volk tot den Christelijken godsdienst te bekeeren, licht aanleiding kan geven tot uitingen van godsdiensthaat, schrijft art. 123 R. R. voor, dat deze personen hun dienstwerk in een bepaald gedeelte van N. I. alleen mogen uitoefenen, indien zij voorzien zijn van eene door of namens den G. G. te verleenen bijzondere toelating.

Blijkt later, dat een eenmaal verleende toelating schadelijk werkt, of de voorwaarden daarvan niet worden opgevolgd, dan kan zij weer worden ingetrokken.

Ondrewijs.

Over het onderwijs vinden we slechts enkele bepalingen in het VIIIste hoofdstuk R. R. Het **openbaar** onderwijs wordt aanbevolen in de aanhoudende zorg van de regeering, maar het Europeesch onderwijs is **vrij**, d. w. z. ieder mag onderwijs geven behoudens het toezicht der regeering op bekwaamheid en zedelijkheid. Men vindt dan ook naast de Gouvernements scholen vele particuliere inrichtingen, die, als ze aan bepaalde voorwaarden voldoen, subsidie van het gouvernement kunnen krijgen (artt. 125 en 126).

Alleen met betrekking tot het Europeesch onderwijs wordt in art. 127 voorgeschreven, dat overal, waar de behoefte der Europeesche bevolking dit vordert en de omstandigheden dit toelaten, voldoende lager onderwijs moet worden gegeven; t. a. v. de Inlandsche bevolking wordt in art. 128 alleen den G. G. als eene plicht opgedragen, voor de oprichting van Inlandsche scholen te zorgen.

De openbare Inlandsche scholen voor lager onderwijs worden verdeeld in twee groepen, nl. de **Hollandsch-Inlandsche scholen,** bestemd voor de kinderen van Inlandsche hoofden

Handel en Sche
vaart. Tarieve
van in- en uitv
rechten.

Havens.

en meer gegoede en aanzienlijke Inlanders en **scholen der tweede klasse**, bestemd voor de kinderen der Inlandsche bevolking in het algemeen.

Om echter ook de desabevolking de hoogst noodige ontwikkeling te geven, zijn sedert 1907 **desascholen** opgericht, eerst door het gouvernement zelf, later met regeeringssteun door de Inlandsche gemeenten. Dit zg. Inlandsch **Volksonderwijs** staat onder de algemeene leiding van den Directeur van Onderwijs en Eeredienst, bijgestaan door den Adviseur voor dat onderwijs. Onder dezen adviseur werken een aantal adjunct-adviseurs, hoofdopzieners en opzieners.

Het R. R. zwijgt geheel over het **Hooger Onderwijs** (de Technische Hoogeschool te Bandoeng en de Rechtshoogeschool te Batavia) en de inrichtingen voor **Middelbaar** en **Technisch onderwijs**. In 1918 is ingesteld de **Onderwijsraad**, die den Directeur van O. en E. van advies moet dienen omtrent vraagstukken van technisch-onderwijskundigen en opvoedkundigen aard.

Handel en Scheepvaart. Tarieven van in- en uitvoerrechten.

Ingevolge art. 129 R. R. moeten de tarieven voor in-, uit- en doorvoerrechten bij de wet worden vastgesteld, alleen in dringende omstandigheden kunnen die tarieven tijdelijk bij ordonnantie worden gewijzigd onder nadere bekrachtiging bij de wet. Deze tarieven (alleen van in- en uitvoer; op doorvoer worden geen rechten geheven), zijn het laatst vastgesteld bij de wet van 1872 (Sb. 1873—35), opnieuw afgekondigd in Sb. 1924—341. Deze wet wordt genoemd **Indische Tariefwet**.

Aan den G. G. wordt de bevoegdheid gegeven, voor bepaalde gedeelten der Buitengewesten uitvoerrechten te doen heffen van andere goederen dan in de Tariefwet worden genoemd. We vinden deze regeling in Sb. 1910—628, sedert herhaaldelijk gewijzigd.

Voor 1872 had N. I. het **protectionistische of beschermende stelsel**, teneinde handel en scheepvaart van Nederland te bevoordeelen boven die van andere volken. Men hief zg. differentieele rechten, d. w. z. verschillende naarmate de belaste goederen afkomstig waren uit of bestemd voor een vreemd land dan wel Nederland, of naargelang ze gelost werden uit of geladen in vreemde schepen dan wel Nederlandsche.

Na 1872 heeft N. I. evenals Nederland het zg. **vrijhandelsysteem** aangenomen, dat ook door Engeland gehuldigd wordt.

Havens.

Ingevolge art. 130 R. R. zijn de havens van N. I., die geopend zijn voor den algemeenen handel, toegankelijk voor alle schepen van bevriende natiën, d.w.z. waarmee wij niet op voet van oorlog

staan, behoudens de naleving der algemeene en plaatselijke verordeningen.

Dit laatste spreekt vanzelf: hier wordt vooral gedacht aan de verordeningen betreffende havens en reeden, uitklaring, uit- en invoer.

De tweede alinea van art. 130 R. R. zegt, dat in alle andere havens de schepen onder hetzelfde voorbehoud worden toegelaten, voorzoover zulks is overeen te brengen met de verordeningen op de **kustvaart** en de heffing van in- en uitvoerrechten.

Onder **kustvaart** wordt verstaan het te water vervoeren van handelsgoederen, ingeladen in eene in het rechtstreeks bestuurde gebied gelegen haven naar eene andere in dat gebied gelegen haven en het lossen van die goederen in laatstbedoelde haven.

Nederlandsche en in N. I. thuisbehoorende schepen mogen kustvaart uitoefenen tusschen alle havens van N. I., terwijl vreemde schepen van bevriende mogendheden, voorzoover niet uitdrukkelijk anders is bepaald, ook kustvaart mogen uitoefenen tusschen de voor den algemeenen handel geopende havens.

Het uitoefenen van kustvaart met daartoe niet gerechtigde schepen is strafbaar, de gezagvoerder van het schip kan beboet worden met ten hoogste *f* 10.000. De boete is verhaalbaar op schip en lading, transactie is toegelaten.

De ambtenaren voor in- en uitvoerrechten en de havenmeesters zijn mede verplicht te zorgen voor de naleving der kustvaartbepalingen. (Sb. 1912—479).

Welke havens voor den algemeenen handel zijn geopend, vinden we in art. 1 van Sb. 1882—240, sedert herhaaldelijk gewijzigd. Deze havens worden onderscheiden in:

a. havens, die geopend zijn voor den **algemeenen in- en uitvoer,**

b. havens, die geopend zijn voor **beperkten in- en algemeenen uitvoer.**

In laatstbedoelde havens is de invoer van buitenlandsche, aan invoerrechten onderworpen goederen slechts geoorloofd door middel van Inlandsche, in N. I. thuisbehoorende schepen.

HOOFDSTUK X.

WATERSCHAPPEN. OVERGANGSBEPALINGEN.

Waterschappen.

Bij de wet van 24 Juli 1918, Sb. 1919—49 werd in het R. R. ingevoegd een XIde hoofdstuk, bestaande uit een art. 145, dat mogelijk maakt, ook in N. I. in te stellen rechtspersoonlijkheid bezittende **Waterschappen**, aan wie de zorg voor de waterstaatsbelangen kan worden toevertrouwd.

De waterschappen in Nederland hebben ten doel de zorg voor eene goede waterkeering en waterloozing binnen hun gebied, die in Indië beoogen aanvoer en billijke verdeeling van bevloeiingswater ten behoeve van inheemsche en vreemde ingezetenen binnen hun gebied.

> Het ligt in de bedoeling der regeering, de bestaande inheemsche waterschappen, zooals de soebaks op Bali buiten de werking van art. 145 R. R. te laten.

De oprichting, de opheffing dezer waterschappen, de samenstelling, inrichting, werkkring en bevoegdheden der waterschapsbesturen moeten bij ordonnantie worden geregeld.

Voor de Vorstenlanden is dit geschied bij Sb. 1920—722, de zg. **Vorstenlandsche Waterschapsordonnantie**, waarvan art. 4 al. 1 bij Sb. 1922—704 duidelijker is geredigeerd. Volgens alinea 3 van art. 145 kan aan deze waterschapsbesturen bij ordonnantie wetgevende bevoegdheid worden toegekend, zooals om belastingen te heffen, terwijl hun ook de bevoegdheid kan worden gegeven, tegen overtreding hunner voorschriften straffen te bedreigen.

Overgangsbepalingen.

Het R. R. bevat twee overgangsbepalingen, waarvan No. II thans alleen nog van gewicht is. Volgens dit artikel blijven de wettelijke bepalingen, die reeds voor 1855 bestonden, van kracht, ook indien zij in strijd mochten zijn met de bepalingen van het R. R., totdat nieuwe wettelijke bepalingen ze in overeenstemming hebben gebracht met de bepalingen van het R. R.

De tweede alinea van overgangsbepaling II geeft zelf eene uitzondering hierop.

om hen met een of meer der overige bevolkingsgroepen of onderdeelen daarvan aan dezelfde voorschriften te kunnen onderwerpen;

b. de Inlanders, de vreemde oosterlingen en de onderdeelen, waaruit deze beide groepen der bevolking bestaan, voorzoverre de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften dit eischen, hetzij aan de voor Europeanen geldende bepalingen, voorzooveel noodig gewijzigd, hetzij met de Europeanen aan gemeenschappelijke voorschriften onderworpen, terwijl overigens de onder hen geldende, met hunne godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregelen worden geëerbiedigd, waarvan echter mag worden afgeweken, wanneer het algemeen belang of de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften zulks vorderen.

(3) In de algemeene verordeningen regelende het strafrecht, de burgerlijke rechtsvordering en de strafvordering worden, wanneer zij uitsluitend op Europeanen toepasselijk zijn, de in Nederland geldende wetten gevolgd echter met die wijzigingen, welke wegens de bijzondere toestanden in Nederlandsch-Indië noodig zijn; gelden zij, tengevolge van de toepasselijkverklaring of van onderwerping aan gemeenschappelijke voorschriften ook voor andere bevolkingsgroepen of onderdeelen daarvan, dan worden die wetten slechts in zooverre gevolgd als met deze omstandigheden vereenigbaar is.

(4) Inlanders en vreemde oosterlingen zijn bevoegd om, voor zooverre zij niet reeds met de Europeanen aan gemeenschappelijke voorschriften zijn onderworpen, zich in het algemeen of voor eene bepaalde rechtshandeling te onderwerpen aan niet op hen toepasselijke voorschriften van het burgerlijk en handelsrecht der Europeanen. Deze onderwerpen en hare gevolgen worden bij algemeene verordening geregeld.

(5) De op dit artikel berustende algemeene verordeningen zijn in die gedeelten van Nederlandsch-Indië, waar de Inlandsche bevolking gelaten is in het genot van hare eigen rechtspleging in zooverre toepasselijk als hiermede bestaanbaar is.

(6) Het thans voor de Inlanders en vreemde oosterlingen geldende burgerlijk en handelsrecht blijft van kracht zoolang en voor zooverre het niet door algemeene verordeningen, als hierboven onder 2*b* bedoeld, is vervangen.