

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/317598352>

De positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk de Nederlanden: het perspectief van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)

Chapter · January 2014

CITATIONS

0

READS

4

1 author:



[Peter Van den berg](#)

University of Groningen

50 PUBLICATIONS 15 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Liberals and the Belgian Constitution of 1831 [View project](#)

Voor deze jubileumbundel ter ere van het 25-jarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerheid van de Universiteit van Aruba is een selectie gemaakt van (oud)medewerkers en (oud)gastdocenten en -hoogleraren, die een bijdrage over hun respectievelijke vakgebied geleverd hebben. Op deze wijze is beoogd een dwarsdoorsnede te geven van 25 jaar rechtsleven aan Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

De bundel bestaat uit een dertigtal (vooral juridische) bijdragen, en geeft een rijk geschakeerd beeld van onderwerpen die relevant zijn voor Aruba, de overige Caribische landen en het Koninkrijk der Nederlanden.

E Hofi di Ley

E Hofi di Ley



Onder redactie van
Erik Witjens
Viola Van Bogaert
Carlos Bollen

ISBN 978-90-8974-966-6



9 789089 749666



University of Aruba
Faculty of Law



Bju

Bju

Boom Juridische uitgevers

E Hofi di Ley

Feestbundel ter gelegenheid van
25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid
van de Universiteit van Aruba

Onder redactie van:

Erik Wijens
Viola Van Bogaert
Carlos Bollen

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2014

De positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden: het perspectief van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)

Peter van den Berg

1. Inleiding

Het Statuut van 1954 waarin de staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk der Nederlanden is vastgelegd is nooit een rustig bezit geweest.¹ Recentelijk nog, in 2010, is uitvoering gegeven aan een herstructurering, die heeft geresulteerd in een Koninkrijk van vier landen: Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, nu inclusief de zogenaamde BES-eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.² Maar ook daarmee lijkt de discussie over de verhoudingen binnen het Koninkrijk niet beëindigd en dat is ook niet verwonderlijk.³ In het Statuut wordt namelijk weliswaar de relatie tussen het Europese deel van het Koninkrijk en de overzeese gebiedsdelen beschreven, maar dat gebeurt niet met het oog op een enkele politieke gemeenschap. Het Statuut lijkt gebaseerd te zijn op het uitgangspunt dat het Koninkrijk bestaat uit meerdere lotsgemeenschappen, aanvankelijk drie (Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland), na het uitreden van Suriname twee, sinds 1986 weer drie (de Nederlandse Antillen, Aruba en

¹ Een greep uit de omvangrijke literatuur: E.M.H. Hirsch-Ballin, 'Het Koninkrijk in de Caribische zee revisited' in: *Aruba Iuridica* 4 (Groningen/Oranjestad 1998), 50-60. K.E.M. Bongenaar, 'De schets van een Gemenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Enig commentaar op de nota van Minister Hirsch Ballin' in: *Unt ku UNA. Notën bij Van der Grinten* (Zwolle 1991), 1-21, G.M. de Vries, 'De toekomst van de Koninkrijksrelaties' in: *Aruba Iuridica* 6 (Groningen/Oranjestad 1999), 1-12, en de bijdragen in L. de Jong/D.A.A. Boersema (eds.), *The Kingdom of the Netherlands in the Caribbean: 1854-2004. What next?* (Amsterdam 2005). Zie voor een onderzoek naar de gevolgen van de Europese integratie voor de structuur van het Koninkrijk: H.E. Bröring/D. Kochenov/H.G. Hoogers/J.H. Jans (eds.), *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden* (Groningen 2008).

² L. de Jong, 'Implosie van de Nederlandse Antillen' in: *Justitiële Verkenningen* 35 (2009), 10-32. R. Nehmelman, 'Naar een nieuw Koninkrijk der Nederlanden' in: *Justitiële Verkenningen* 35 (2009), 33-47. H.G. Hoogers, 'De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 1 (2010), 256-285 en 376-403. H.E. Bröring, '10-10-10' in: *Ars Aequi* 59 (2010), 560-562.

³ Zie recentelijk R. Meijer, 'Het koninkrijk bestaat niet' in: *De Volkskrant* 16 november 2013, 12-13, en J. Leerdam, 'Zes plus één is meer dan zeven' in: *De Volkskrant* 21 november 2013, 30.

Nederland) en momenteel vier, die ervoor kiezen om nauw samen te werken.⁴ Daarmee verschilt het Statuut wezenlijk van bijvoorbeeld de Nederlandse Grondwet, die zich richt tot het Nederlandse volk als politieke entiteit. De verhouding tussen de samenstellende delen van Nederland is dan ook een heel andere dan binnen het Statuut, omdat de provincies van Nederland als delen van een politieke gemeenschap als onlosmakelijk met elkaar verbonden worden gezien. Mark Rutte zal daarom, als hij op bezoek is in Leeuwarden, nooit zeggen dat een telefoontje genoeg is om de onafhankelijkheid van Friesland te bevestigstellen.⁵

Het ontbreken van de gedachte dat er binnen het Koninkrijk sprake is van een enkele politieke gemeenschap komt goed naar voren in de positie en samenstelling van de Staten-Generaal. Er kan weinig twijfel over bestaan dat deze Staten-Generaal belangrijke bevoegdheden binnen het Koninkrijk hebben. Alle Rijkswetgeving moet in overeenstemming met de artikelen 15 e.v. Statuut door de Staten-Generaal worden goedgekeurd en zij hebben het laatste woord over de budgetten van defensie en buitenlandse zaken, als betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk.⁶ Maar tegelijkertijd bepaalt artikel 50 GW dat de Staten-Generaal 'het gehele *Nederlandse* volk vertegenwoordigen'. Nu kan betoogd worden dat iedereen die Nederlander is tot dat 'Nederlandse volk' behoort. In dat geval zouden ook de meeste inwoners van het Caribische deel van het Koninkrijk tot dat volk behoren, want ook zij hebben een Nederlands paspoort. Zij zouden dan ook in ieder geval formeel door de Staten-Generaal worden vertegenwoordigd. Een dergelijk betoog vindt echter weinig steun in de regeling van het kiesrecht voor de Staten-Generaal. Het is al veelzeggend dat de Kieswet, waarin dat kiesrecht is vastgelegd, een Nederlandse wet is en geen rijkswet. En inderdaad bepaalt art. B1 lid 1 Kieswet dat alle Nederlanders hun stem voor de Staten-Generaal kunnen uitbrengen, 'met uitzondering van degenen die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben te Aruba, Curaçao of Sint Maarten'.⁷ Deze uitzondering geldt volgens art. B1 lid 2 sub a Kieswet niet voor die Nederlander, die ten minste tien jaren ingezetene van Nederland is geweest. Het gevolg van deze bepalingen is dat verreweg de meeste Europese Nederlanders die zich in Aruba, Curaçao of Sint Maarten vestigen hun stemrecht zullen behouden, terwijl tegelijkertijd zeer weinig Caribische Neder-

landers uit die drie landen het op deze wijze zullen verkrijgen. Opvallend is in dit verband dat sinds 1985 Nederlanders die zich in het echte buitenland vestigen hun stemrecht voor de Staten-Generaal vrijwel onbeperkt behouden zonder enige eis ten aanzien van het ingezetenschap.⁸ Het lijkt er dus op dat de Caribische Nederlanders specifiek worden uitgesloten van vertegenwoordiging in de Staten-Generaal, omdat ze geacht worden geen deel uit te maken van het 'Nederlandse volk'. Hoogers en De Vries omschrijven deze situatie treffend in hun handboek van het Arubaanse staatsrecht: 'de Staten-Generaal zijn wel het parlement van het Koninkrijk, maar niet het Koninkrijksparlement'.⁹ Vandaar dat er in artikel 17 Statuut een bijzondere regeling is getroffen indien de Staten-Generaal moeten beslissen over Rijksaangelegenheden. De Gevolmachtigde Minister van een overzees land kan vergaderingen dan desgewenst bijwonen en ook kan een vertegenwoordigend lichaam van een dergelijk land in die gevallen gedelegeerden naar de Staten-Generaal afvaardigen.¹⁰

Hoogers heeft in 2002 deze situatie, die toch wat ondemocratisch overkomt, van interessant commentaar voorzien op basis van het concept van 'politieke representatie'. Hij stelt eerst vast dat het uitgangspunt dat er meerdere staatsvolken binnen de constitutionele structuur van het Koninkrijk zijn onvermijdelijk is gezien het feit dat daar 'nu eenmaal etnisch, linguïstisch en cultureel zeer van elkaar verschillende bevolkingsgroepen de Nederlandse nationaliteit delen'.¹¹ Maar wie representeren de Staten-Generaal dan als zij zich met Koninkrijkszaken bezig houden? Hoogers stelt voor in het Statuut op te nemen dat zodra de Staten-Generaal zich buigen over een Rijkswet, zij geacht worden 'het Nederlandse volk in ruime, (Rijks)zin' te representeren. Zo kan, aldus Hoogers, in de onderscheiden delen van het Rijk de eenheid van het Nederlandse volk (in ruime zin) bewerkt worden, 'nu deze besloten hebben duurzaam bijeen te willen blijven'.¹² Toch acht hij het niet nodig dat de Nederlandse ingezetenen in de landen overzee aan de verkiezingen voor de Staten-Generaal kunnen deelnemen.¹³ Het probleem van het zogenaamde 'democratische deficit' lost hij op met het betoog dat de Staten-Generaal ook degenen met de Nederlandse nationaliteit die niet kiezen, waaronder veel Nederlanders in de Caribische rijksdelen, representeren.

⁴ H.G. Hoogers, 'Representatie in het Koninkrijk der Nederlanden' in: *Aruba Iuridica* 9 (Oranjestad 2002), 1-19 (15-16).

⁵ Vgl. <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/20/rutte-het-staat-antillen-vrij-zich-los-te-maken-van-het-koninkrijk/> (geraadpleegd op 27 januari 2014).

⁶ Zie voor de behandeling van een ontwerp van Rijkswet: M. Nap, *Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zutphen 2003), 67-90.

⁷ Deze uitzondering wordt mogelijk gemaakt door art. 54 lid 1 GW. Zie D.J. Elzinga/H.R.B.M. Kummeling/J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* (Deventer 2012), 61-68.

⁸ *Ibid.*, 59.

⁹ H.G. Hoogers/F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans staatsrecht* (Zutphen 2002), 48. Vgl. ook C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer 2012), 107-110.

¹⁰ Overigens spreekt A.B. van Rijn, *Staatsrecht van de Nederlandse Antillen* (Deventer 1999), 84, vanwege deze aanwezigheid wel over een Koninkrijksparlement, maar ook hij moet toegeven dat de Gevolmachtigde Minister daar slechts kan optreden als 'quasi parlementariër'.

¹¹ Hoogers, 'Representatie', 15-16.

¹² *Ibid.*, 19.

¹³ *Ibid.*, 17-18.

De voorstellen van Hoogers kennen enkele knelpunten. Zo lijkt hij een overkoepelend staatsvolk te veronderstellen, het Nederlandse volk in Koninkrijkszin, maar het is niet duidelijk wat de identiteit daarvan moet zijn, mede gezien het belang dat hij blijkbaar hecht aan de 'etnische, linguïstische en culturele' achtergrond van de andere binnen het Koninkrijk veronderstelde 'staatsvolken'. Zijn staatsvolken nu semipermanente entiteiten of kunnen ze worden 'bewerkt'? Bovendien rijst de vraag hoe dan de verhouding zal zijn tussen dat nieuwe Nederlandse Koninkrijksvolk en de overige al veronderstelde staatsvolken, waarbij aangetekend dient te worden dat er toch sprake is van slechts één staat. Ten slotte blijft het probleem van het democratische deficit knagen. Het mag dan wel juist zijn dat in de negentiende eeuw de Staten-Generaal een Nederlands volk vertegenwoordigden waarvan het merendeel der leden geen stemrecht had, maar sinds de invoering van het algemeen kiesrecht betreft deze beperking van politieke participatie toch vooral Nederlanders die nog niet handelingsbekwaam worden geacht te zijn, bijvoorbeeld kinderen. Die argumentatie lijkt me dan ook onvoldoende om de Nederlandse ingezetenen van de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk van het stemrecht uit te sluiten indien deze leden van het nieuwe Koninkrijksvolk voldoen aan alle overige criteria.¹⁴ Twee Nederlandse ingezetenen van Aruba, M.G. Eman en O.B. Sevinger, waren in ieder geval niet overtuigd en hebben – overigens zonder veel succes – geprobeerd dit stemrecht met juridische middelen af te dwingen.¹⁵

Het is de bedoeling van deze bijdrage om de positie van de Staten-Generaal binnen het Koninkrijk in een meer (rechts)historisch perspectief te plaatsen. Er blijven in het betoog van Hoogers namelijk twee ontwikkelingen onderbelicht. Zo hebben de Staten-Generaal zich pas vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw opgeworpen als medewetgever betreffende de overzeese gebieden. Bovendien is juist in diezelfde periode het stemrecht voor de Staten-Generaal successievelijk uitgebreid, met als uiteindelijk resultaat een algemeen kiesrecht in 1922, onder gelijktijdige beperking van het lidmaatschap van het 'Nederland-

¹⁴ In 1935 keerde Da Costa Gomez zich in zijn proefschrift al tegen deze redenering, die in de negentiende eeuw onder meer bij de Leidse hoogleraar J.T. Buijs (1828-1893) kon worden aangetroffen. M.F. da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao. Samenstelling en bevoegdheid gezien in het kader van de Nederlandsche koloniale politiek* (Amsterdam 1935), 129-131. Vgl. voor de historische betekenis van artikel 50 van de huidige Grondwet: T.J. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De leden stemmen zonder last. Interpretaties van twee Grondwetsartikelen* (Nijmegen 1994).

¹⁵ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wees hun verzoek tot inschrijving in het kiesregister af. Zie S. Hillebrink/L.H.M. Loeber, 'De kieswet onder vuur vanuit Aruba' in: *Nederlands Juristenblad* 2007, 581. L.F.M. Besselink, 'Nederlands postkoloniaal kiesrecht: het Europees Parlement en de Tweede Kamer' in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 13/4 (2007), 64-71. Hun poging om het stemrecht voor het Europees Parlement te verwerven was overigens wel succesvol.

se volk'.¹⁶ Bij beide ontwikkelingen was een belangrijke rol weggelegd voor de Nederlandse liberale staatsman Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872). Thorbecke was niet alleen een fervent voorvechter van een intensieve bemoeienis van de Staten-Generaal met de wetgeving ten aanzien van hetgeen toen nog als 'koloniën' werd aangeduid, maar had bovendien hele specifieke opvattingen over de invulling van het concept 'Nederlands volk'. Het ligt daarom voor de hand om bij hem te rade te gaan om inzicht te krijgen in de bijzondere positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden. Om zijn voorstellen in de juiste historische context te kunnen plaatsen, zal eerst kort worden ingegaan op de positie van de Staten-Generaal ten tijde van de Republiek en de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan na de val van de Republiek in 1795 tot circa 1840.

2. De positie van de Staten-Generaal tot aan 1840

Ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1579-1795) namen de Staten-Generaal in ieder geval formeel een centrale positie in ten aanzien van de koloniën. Veel taken waren weliswaar uitbesteed aan respectievelijk de VOC voor de Oost-Indische gebieden en de WIC voor de West-Indische gebieden, een vorm van privatisering *avant la lettre*, maar zeker ten aanzien van de West behielden de Staten-Generaal het laatste woord.¹⁷ Dit gold niet alleen voor bestuurlijke zaken, zoals benoemingen van functionarissen, maar ook voor wetgeving. Zo accordeerden de Staten-Generaal in 1629 de *Ordre van Regiering voor West-Indië* die vervolgens tot het begin van de negentiende eeuw heeft gefunctioneerd als een soort grondwet voor alle Nederlandse bezittingen in de West.¹⁸ Thorbecke, vanaf 1831 hoogleraar diplomatieke en moderne geschiedenis aan de Universiteit Leiden, was niet ongevoelig voor historische argumenten. Hij beriep zich in zijn pleidooi voor een grotere invloed van de Staten-Generaal op de koloniale wetgeving aanvankelijk dan ook op de belangrijke rol die de Staten-Generaal in dat opzicht tot 1795 hadden gespeeld.¹⁹ Hij zette zelfs een promovendus aan het werk om de wetgevende activiteiten van de toenmalige

¹⁶ Peter A.J. van den Berg, 'Demos en democratisering. De invulling van staatsburgerschap en politieke participatie in Nederland in de lange negentiende eeuw (1795-1917)' in: Peter A.J. van den Berg e.a., *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek* (Groningen s.a. [2011]), 7-31.

¹⁷ B.D. van der Velden, *Ik lach met Grotius, en alle die prullen van boeken. Een rechts-geschiedenis van Curaçao* (Amsterdam 2011), 86-87 en 98.

¹⁸ J.A. Schiltkamp, 'Bestuur en rechtspraak in de Nederlandse Antillen ten tijde van de West-Indische Compagnie' in: *Honderd jaar codificatie in de Nederlandse Antillen* (Arnhem 1969), 117-181 (120).

¹⁹ J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet* (Amsterdam 1841), 144-145.

ge Staten-Generaal inzake de koloniën in kaart te brengen.²⁰ Toch verdween dit argument bij hem al snel naar de achtergrond en met reden. De positie en samenstelling van de Staten-Generaal waren ten tijde van de Republiek immers volstrekt anders dan sinds de negentiende eeuw.

In de Republiek vervulden de Staten-Generaal niet de rol van volksvertegenwoordiging ten overstaan van een soeverein. De Republiek was een losse confederatie van zeven in ieder geval in theorie soevereine provincies.²¹ Iedere provincie mocht één lid leveren voor de Staten-Generaal en iedere provincie had daar ook maar één stem, ongeacht de omvang van haar territorium of van haar bevolking. De Staten-Generaal bestonden dus niet uit representanten van een enkele politieke entiteit, maar uit vertegenwoordigers van de afzonderlijke provincies waardoor ze waren afgevaardigd. Bovendien waren de Staten-Generaal in hun verhouding tot de zeven provincies niet soeverein, immers de provincies werden zelf geacht soeverein te zijn gebleven. De Staten-Generaal zijn in die verhouding wellicht het beste te vergelijken met de Raad van Ministers van de Europese Unie. Ten aanzien van de overzeese gebieden die door de Republiek in vooral de zeventiende eeuw werden verworven, lagen de zaken iets anders. De positie van deze gebieden kan, wat de verhouding tot de Staten-Generaal betreft, het beste worden vergeleken met die van de zogenaamde Generaliteitslanden.²² Dit waren de gebieden die in loop van de tachtigjarige oorlog op de Spanjaarden waren veroverd, waaronder delen van Vlaanderen, Brabant en Limburg. De Generaliteitslanden waren, net zomin als de overzeese gebiedsdelen, vertegenwoordigd in de Staten-Generaal, noch ook werden zij geacht hun eigen soevereiniteit te hebben behouden. Integendeel, beide categorieën landen vielen onder het gezag van de Staten-Generaal, die daarmee als hun soeverein beschouwd moeten worden. De staatsrechtelijke structuur van de Republiek leek in die zin op een personele unie, waarbij de Staten-Generaal de enige verbinding vormden tussen de overzeese gebiedsdelen, de Generaliteitslanden en de soevereine provincies.

De Bataafse revolutionairen van 1795 hadden twee uitgangspunten: meer staatkundige eenheid en meer democratie. In de Staatsregeling van 1798 werden deze uitgangspunten voor een belangrijk deel verwezenlijkt. De een- en ondeelbaarheid van de Republiek werd afgekondigd en de Staten-Generaal werden omgebouwd tot de Nationale Vergadering die was samengesteld uit gekozen

²⁰ J. Tak, *Geschiedenis van de koloniale wetgeving der Staten-Generaal van de Republiek der Vereenigde Nederlanden* (proefschrift Leiden 1841; vertaald uit het Latijn door J.D.L. de Vries).

²¹ R. Fruin, *Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek* (Den Haag 1980), 218. S.J. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek* (Amsterdam 1961), 11-13.

²² Fruin, *Geschiedenis der staatsinstellingen*, 194. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat*, 71-93.

representanten die geacht werden het gehele – tot soeverein verklaarde – Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Voor de overzeese gebiedsdelen bracht dit twee belangrijke wijzigingen met zich mee.²³ Ten eerste was de rol van respectievelijk de VOC en de WIC, welke laatste overigens al in 1792 ter ziele was gegaan, uitgespeeld. De koloniën ressorteerden nu rechtstreeks onder de staat. Ten tweede viel bestuur en wetgeving aldaar in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de Nationale Vergadering, namens het Nederlandse volk. Ondanks de patriotse idealen van eenheid en democratie kregen de overzeese gebieden echter geen gelijkwaardige positie binnen de staatsrechtelijke structuur van de Bataafse Republiek, en evenmin vertegenwoordigers in de Nationale Vergadering. De verklaarde soevereiniteit van het 'Bataafse volk' leidde namelijk tot de prangende vraag wie eigenlijk tot dat volk behoorde? De hevige discussie over de positie van de Joodse bevolkingsgroep, die al eeuwen op het grondgebied van de Republiek woonachtig was, doet vermoeden dat de toelating van de inheemse bevolking van de koloniën tot het 'Bataafse volk' niet erg voor de hand lag.²⁴ Er is door een enkeling wel geopperd om aan de inwoners van de Kaapkolonie een zetel in die Vergadering toe te kennen, maar die kolonie werd dan ook gezien als een volksplanting, voornamelijk bewoond door afstammelingen van het Nederlandse volk.²⁵ Het lag veeleer in de bedoeling om voor de koloniën eigen Charters op te stellen, die overigens wel door de Wetgevende Macht diende te worden goedgekeurd.²⁶

Met de komst van Lodewijk Napoleon werd Nederland voor het eerst een koninkrijk. De tijdens de Bataafse tijd verworven eenheid bleef behouden, maar aan het streven naar democratie kwam voorlopig een einde. Dit werd weerspiegeld in de positie van de koloniën.²⁷ Deze werden op grond van artikel 36

²³ Zie L. Les, *Van Indië onder de Compagnie tot Indië onder de staat. De koloniale titel in de Staatsregeling van 1798* (Rotterdam 1947). A.J.B. Sirks, 'De Constitutie van 1798 en de Koloniën' in: O. Moorman van Kappen/E.C. Koppens (eds.), *De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Opstellen opgedragen aan de nagedachtenis van dr. mr. L. de Gou* (Nijmegen 2001), 157-212. A.J.B. Sirks, 'De Bataafse Revolutie en Nederlands-Indië. De gedachte aan een codificatie voor Indië' in: O. Moorman van Kappen/E.C. Koppens (eds.), *De Bataafse omwenteling en het recht* (Nijmegen 1997), 175-195.

²⁴ Zie over die discussie: Peter A.J. van den Berg, 'Wie behoorde tot het "Bataafse volk"? Opvattingen over Bataafs burgerschap en politieke participatie in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1798)' in: *Pro Memoria. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden* 7 (2005), 211-250 (228-237).

²⁵ G.J. Schutte, *De Nederlandse patriotten en de koloniën. Een onderzoek naar hun denkbeelden en optreden, 1770-1800* (Utrecht 1974), 212.

²⁶ Sirks, 'De Constitutie van 1798 en de Koloniën', 207. Vgl. ook J.T. de Smid, 'Wetboeken overzee. Codificatie, concordantie en filiatie' in: *Wetboek en Grondwet in historisch perspectief. Liber Amicorum John Gilissen* (Antwerpen 1983), 107-118 (111-112).

²⁷ H.B. van Aller, *Van kolonie tot Koninkrijksdeel. De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba van 1634 tot 1994* (Groningen 1994), 84-85.

Grondwet 1806 door de nieuwe vorst volledig op eigen gezag bestuurd. Voor het Wetgevend Lichaam was geen enkele rol in deze meer weggelegd. Na een kort intermezzo waarin Nederland ingelijfd was bij het Franse keizerrijk onder Napoleon, werd Nederland opnieuw een monarchie maar dan onder een vorst van het Huis van Oranje. Voor de verhouding met de koloniën maakte de herrijzenis van Nederland weinig uit: ook artikel 60 Grondwet 1815 bepaalde dat Koning Willem I 'bij uitsluiting' het opperbestuur der koloniën uitoefent, hetgeen zo werd opgevat dat het zowel de bestuurlijke taken als de wetgeving omvatte.²⁸ De Staten-Generaal stonden in koloniale zaken buitenspel. Zo werd in 1815 bij Koninklijk Besluit een nieuw regeringsreglement voor de West-Indische gebieden afgekondigd. Ook de Grondwet van 1840 bracht geen wezenlijke verandering in de positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebieden.

De overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk waren aldus alleen via de vorst met Nederland verbonden. De inwoners overzee waren niet vertegenwoordigd in de Staten-Generaal, maar die Staten-Generaal hadden ook geen zeggenschap over hen. De koloniale bevolking overzee stonden in een eigen verhouding tot de Koning, overigens meestal zonder eigen vertegenwoordigend lichaam.²⁹ Deze situatie vertoont enige gelijkenis met de positie van de koloniën van Groot-Brittannië gedurende de zeventiende eeuw.³⁰ Ook daar ressorteerden de overzeese gebieden aanvankelijk rechtstreeks onder de vorst. Zij hadden geen nadere banden met de overige delen van het Koninkrijk, veelal met een eigen Charter, zodat gesproken zou kunnen worden van een personele unie. Van een afvaardiging vanuit de koloniën naar het Britse Parlement was geen sprake, maar dat lag ook voor de hand, want aanvankelijk bemoeide het Parlement zich ook niet met de koloniën. In een aantal gevallen hadden deze overzeese gebieden wel een eigen vertegenwoordigend lichaam.

Deze situatie veranderde ingrijpend na de *Glorious Revolution* (1688), waarin het Britse Parlement zich ten koste van de vorst in het centrum van de wetgevende macht positioneerde.³¹ Op basis van de zogenaamde '*doctrine of parli-*

amentary sovereignty' claimde het Parlement ook meer zeggenschap over de koloniën. Daarmee werd wel een nieuw probleem gecreëerd, immers de inwoners van deze overzeese gebieden hadden geen invloed op de samenstelling van het Parlement. In het moederland werd dit probleem 'opgelost' met het argument dat de koloniën ook werden gerepresenteerd door de in Engeland en Schotland gekozen leden.³² Zoals bekend, waren de inwoners van de Amerikaanse koloniën, die vaak hun eigen representatieve organen hadden, niet erg onder de indruk van dit argument.³³ Het is overigens nogal ironisch dat een ontwikkeling die een versterking van de parlementaire democratie met zich meebracht, ten koste ging van de democratie overzee. Het is de vraag of Thorbecke, die zich zoals hierna zal blijken bij zijn kritiek op de beperkte rol van de Staten-Generaal inzake de koloniën mede beriep op de situatie in Groot-Brittannië, zich hiervan voldoende rekenschap heeft gegeven.

3. Thorbecke over de positie van de Staten-Generaal

Thorbecke wilde daadwerkelijk bijdragen aan de hervorming van het staatkundige bestel in Nederland en verwoordde zijn politieke opvattingen dan ook vooral in een praktische context. Hij schreef diverse commentaren op de grondwetten van 1815 en 1840, waarbij hij niet schroomde om ingrijpende voorstellen tot herziening te doen. Ook drukte hij zijn stempel op diverse officiële documenten, bijvoorbeeld op het verslag van de op 17 maart 1848 ingestelde Commissie tot Voordracht van een nieuw Ontwerp van Grondwetsherziening, waarvan hij een prominent lid was.³⁴

De politieke visie van Thorbecke vertoonde in een aantal opzichten een grote gelijkenis met die van de Bataafse revolutionairen, maar hij was tevens beïnvloed door latere Romantiek, in het bijzonder door de historische school. Thorbecke meende, net als die revolutionairen, dat de volkssoevereiniteit het leidende beginsel was van zijn tijd.³⁵ Deze visie was niet louter geïnspireerd op demo-

²⁸ H.W.C. Bordewijk, *Ontstaan en ontwikkeling van het Staatsrecht van Curaçao* (Den Haag 1911), 38-39 en 70.

²⁹ A.A.J. de Neef, *De regelingsbevoegdheid van de Kroon voor de koloniën* (Amsterdam 1915), 2-3. Bordewijk, *Ontstaan en ontwikkeling*, 70. Suriname vormde een uitzondering, want deze kolonie had op grond van het Charter van 23 september 1682 een eigen vertegenwoordigend lichaam. Dit 'parlement' werd in 1815 opgeheven. Zie Da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao*, 16-18 en 20.

³⁰ Zie J.P. Greene, *Peripheries and Center. Constitutional development in the extended politics of the British Empire and the United States, 1607-1788* (New York/Londen 1986). L.W. Larabee, *Royal government in America. A study of the British colonial system before 1783* (Londen/Oxford 1930).

³¹ I.A. Steele, 'The anointed, the appointed, and the elected: Governance of the British Empire, 1689-1784' in: P.J. Marshall (ed.), *The Oxford History of the British Empire 2: The eighteenth century* (Oxford 1998), 105-127. H.T. Dickinson, 'The eighteenth-century de-

bate on the sovereignty of Parliament' in: *Transactions of the Royal Historical Society*, 5th series, 26 (1976), 189-210 (189-190). Vgl. ook I.A. Steele, 'The British Parliament and the Atlantic Colonies to 1760: new approaches to enduring questions' in: *Parliamentary History* 14/1 (1995), 29-46.

³² W.A. Speck, 'Britain and the Atlantic World' in: H.T. Dickinson, *A Companion to eighteenth-century Britain* (Malden/Oxford/Victoria/Berlijn 2002), 447-459 (452-455).

³³ J.P. Greene, 'Competing authorities: the debate over Parliamentary Imperial Jurisdiction, 1763-1776' in: *Parliamentary History* 14 (1995), 47-63. R.R. Johnson, "'Parliamentary egotisms': the clash of legislatures in the making of the American Revolution' in: *The Journal of American History* 74/2 (1987), 338-362.

³⁴ *Verslag der Commissie, bij besluit van 17 maart jl. benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van Grondwetsherziening* (Den Haag 1848).

³⁵ Vgl. J.R. Thorbecke, 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap' in: id., *Historische schetsen* (Den Haag 1872), 84-96.

cratisch idealisme, gericht op de ontplooiing van de individuele burger. Thorbecke was er namelijk van overtuigd dat een nationale staat alleen kon voortbestaan indien deze rustte op een 'hoog ontwikkelde nationale kracht'. Een dergelijke nationale kracht nu kon slechts ontstaan door de burgerij het besef te geven dat zij meeregerde. Maar dit meeregeren moest wel plaatsvinden in de vorm van een representatief lichaam. 'Wij wenschen', aldus Thorbecke, 'geene heerschappij der volksmeening van den dag; maar geloof in eene vertegenwoordiging, die, zelfstandig orgaan van hetgeen de natie, als één persoon, gevoelt, denkt en wil, de regering met nationale kracht beziele'.³⁶ Hij pleitte daarom voor een krachtige Staten-Generaal, samengesteld op basis van het principe van algemeen stemrecht, die zich intensief met de wetgeving zou bemoeien. Dit zou uiteraard ten koste gaan van de positie van de vorst. De teleurstelling van Thorbecke over de Grondwet van 1840 was dan ook groot. Er werd daarin geen basis gelegd voor de uitbreiding van het kiesrecht, en ook de positie van de Staten-Generaal bleef zwak.

Tegelijkertijd verwierp Thorbecke, met de aanhangers van de historische school, de natuurrechtelijke idee dat een politieke samenleving, een natie, uit niets kon worden gecreëerd.³⁷ Hij stelde daarvoor het geloof in de organisch gegroeide politieke gemeenschap in de plaats. Ook de Nederlandse gemeenschap had zich, zo meende hij, op historische wijze tot een staatsrechtelijk lichaam ontwikkeld, een volksgemeenschap. Dit Nederlandse volk had ook bijzondere eigenschappen, al meende Thorbecke wel dat die eigenschappen aan veranderingen onderhevig waren. Hij dreef de spot met de idee dat er een catalogus van vaststaande Nederlandse beginselen zou zijn. Thorbeckes historische-organische invulling van het begrip 'staatsvolk' bracht met zich mee dat er bij de leden daarvan sprake diende te zijn van een 'innige verbindtenis', van een 'gemeenzaamheid met land en volk'.³⁸ Indien die eis niet werd gesteld aan het Nederlanderschap, zou slechts sprake zijn van 'een gemeenschap in naam, zonder eenige gemeenschap van regt of volksweezen'.³⁹

Wat betekenden deze opvattingen van Thorbecke nu voor zijn visie op de positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebieden. Vooropgesteld moet worden dat deze gebieden volgens Thorbecke integraal deel uitmaakten van het territorium van het Rijk. Hij rekende het dan ook tot de vele gebreken van de Grondwet 1840 dat zij niet in de geografische beschrijving van het Rijk

zoals vervat in de artikelen 1 en 2 waren opgenomen.⁴⁰ Alleen al vanwege het feit dat de koloniën tot het staatsgebied behoorden, diende de bemoeienis van de Staten-Generaal zich ook daartoe uit te strekken. Waarom, zo stelde hij retorisch, zou de wetgevende macht in Nederland niet dezelfde roeping hebben als in Engeland en Frankrijk, om te vervolgen: 'Het gebied onzer koloniën is nederlandsche grond; hare ingezetenen zijn nederlandsche onderdanen. Wat ontslaat den nederlandschen wetgever van zijne natuurlijke taak om hunnen publiek- en privaatrechtelijke toestand te behartigen? Dat zelfs Nederlanders van europisch bloed op nederlandschen bodem buiten de bescherming zijn van nederlandsche wetten, is het niet vreemd?'⁴¹ Bovendien was het financiële huishouden van Nederland 'aan dat der koloniën op het innigst verbonden', aldus Thorbecke.

Maar zijn streven naar 'nationale kracht' door vergroting van de participatie der burgers was een belangrijker factor. Indien de Staten-Generaal zeggenschap zouden hebben over de wetgeving ten aanzien van de koloniën, zo betoogde Thorbecke, zou er ook in het openbaar over deze koloniën worden gedebatteerd. Door dat publieke debat zou de belangstelling ervoor toenemen, en zo onderdeel worden van de ontwikkeling van de nationale kracht. 'Onze koloniën moeten', aldus Thorbecke, 'voor nationale kennis, voor nationale belangstelling, voor nationale werkkraft worden geopend. Het eerste middel hiertoe is, dat de regeling der kolonien bij de wetgevende Magt des Rijks aanhangig, en alzoo publiek worde'.⁴² Bovendien zou het bestuur in de koloniën veel effectiever worden, immers indien de minister gewapend is met een wet, dan gebiedt hij met nationale kracht. Hij kan dan 'bij ongehoorzaamheid of gebrekkige uitvoering tot verantwoording roepen met gansch anderen nadruk, dan wanneer het slechts niet-nakoming zijner bevelen geldt'.⁴³

Het ging Thorbecke om de nationale kracht van het Nederlandse volk en het waren dan ook de leden van de Nederlandse volksgemeenschap die meer betrokken dienden te worden bij de samenstelling van de Staten-Generaal. Het merendeel der inwoners van de overzeese gebieden behoorde volgens hem niet tot die volksgemeenschap. De inheemse bewoners van de Nederlandse koloniën dienden in zijn ogen dan ook van politieke participatie te worden uitgesloten. Dit betekende overigens niet dat Thorbecke de overzeese gebieden als louter wingewesten beschouwde. Integendeel, hij was niet gelukkig met het feit dat het

³⁶ *Verslag der Commissie*, 4-5.

³⁷ Vgl. hierover E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Theorie en toepassing* (Nijmegen 1987), 39-40 en 61-67.

³⁸ *Verslag der Commissie*, 6.

³⁹ L.F.G.P. Schreuder, *Wetten van 28 juli 1850 Staatsblad nr. 44, 21 december 1850 Staatsblad nr. 75 en 3 mei 1851 Staatsblad nr. 46, betreffende het Nederlanderschap en het ingezetenschap en de Naturalisatie* (Schiedam 1880), 47-48.

⁴⁰ *Aanteekening* (1841), 9-10. Vgl. ook J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet* (Amsterdam 1839), 3-4, en *Verslag der Commissie*, 5-6 (bij de artt. 1-2). Eigenlijk had de Staatsregeling van 1798 dat al moeten vastleggen, aldus Thorbecke, zoals artikel 6 van de Franse Grondwet van 1795 bepaalde dat de koloniën 'parties intégrantes de la république' waren.

⁴¹ J.R. Thorbecke, *Brief aan een lid der Statengeneraal over art. 60 en 128 der Grondwet* (Leiden 1840), 10.

⁴² J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (Den Haag 1948), 29.

⁴³ Thorbecke, *Bijdrage*, 28-29.

batig slot dat met name de koloniën in de Oost in de eerste helft van de negentiende eeuw opleverde, gebruikt werd voor de aanleg van spoorwegen en havens in het moederland. Het batig slot kwam namelijk niet voort uit de eigen productieve kracht, en daardoor werd 'een gevoel van zwakte gevleid en gevoed, in stede ons tot kracht, tot zelfstandigheid op te leiden'.⁴⁴ Het zou beter aan de ontwikkeling van Indië worden besteed. Maar dit laat onverlet dat de uitbreiding van de macht van de Staten-Generaal tot de wetgeving inzake de koloniën door hem niet zozeer werd bepleit ter wille van de overzeese gebieden, maar met het oog op de ontwikkeling van de nationale kracht van het Nederlandse volk.

Thorbecke probeerde aanvankelijk de positie van de Staten-Generaal te versterken door de term 'opperbestuur' in artikel 60 Grondwet 1815 zo uit te leggen dat daaronder alleen zuivere bestuurshandelingen werden begrepen en geen wetgeving.⁴⁵ De wetgevende bevoegdheid zou dan, aldus Thorbecke, op grond van artikel 105 Grondwet 1815 bij de Staten-Generaal berusten. Deze lezing werd, zoals hierboven is gebleken, door de regering niet gevolgd en zijn voorstellen werden ook niet meegenomen met de grondwetswijziging van 1840.⁴⁶ Artikel 59 Grondwet 1840 was gelijklopend aan artikel 60 Grondwet 1815, met dien verstande dat de Staten-Generaal nu wel expliciet de bevoegdheid kregen om bij wet te beschikken over het batig slot dat beschikbaar kwam ten behoeve van het moederland.

In 1844 werd Thorbecke lid van de Tweede Kamer en samen met acht andere Kamerleden stelde hij een wetsvoorstel op waarin veel van zijn ideeën ten aanzien van de koloniën terug te vinden zijn. Voorgesteld werd om bij de beschrijving van het grondgebied van het Koninkrijk in artikel 1 Grondwet te vermelden dat die beschrijving alleen het Rijk in Europa betrof, om zo 'het overzeesche gebied niet uit 't gezigt te laten'.⁴⁷ Bovendien werden in het wetsontwerp de woorden 'bij uitsluiting' uit artikel 59 Grondwet 1840 geschrapt, terwijl een nieuw artikel zou moeten bepalen dat de overzeese gebiedsdelen 'door bijzondere wetten' geregeld zouden worden.⁴⁸ Op die wijze wordt, aldus de toelichting, niet alleen erkend dat 'de algemeene wetgevende magt het gansche rijk omvat', maar ook dat zij 'ten aanzien der koloniën in den regel anders, dan hier te lande, te werk moet gaan'.⁴⁹ Op 30 mei 1845 besloot de Tweede Kamer evenwel het zogenaamde 'Voorstel van de Negenmannen' niet in behandeling te nemen, omdat in haar ogen een herziening van de Grondwet op initiatief van de

Koning diende te geschieden. Tevens bestond er inhoudelijke kritiek, ook op de voorstellen ten aanzien van de koloniën. Zo werd gevreesd dat de aanpassing van artikel 1 Grondwet 1840 tot de bewering zou kunnen leiden, dat 'de koloniën ook regt zouden hebben op een evenredig aandeel in de vertegenwoordiging'.⁵⁰ Daarnaast merkte een meerderheid op dat 'de belangen onzer koloniën niet behooren te worden onderworpen aan de wetgevende magt van het moederland'.⁵¹

Bij de herzieningen van 1848 werden de voorstellen van Thorbecke wel voor een belangrijk deel overgenomen. De eerder genoemde Commissie van 17 maart 1848 pleitte ook voor wijziging van artikel 1 Grondwet 1840 in bovengemelde zin.⁵² Daarnaast stelde zij voor artikel 59 Grondwet 1840 aan te vullen met de bepaling dat de reglementen op het beleid der regering in de overzeese bezittingen bij wet zouden worden vastgesteld, en dat de wet ook de rechterlijke organisatie, alsmede het burgerlijke recht en het strafrecht zou regelen.⁵³ Aan het slot van het voorgestelde artikel werd bovendien bepaald dat 'zodanige wettelijke verordeningen kunnen worden vastgesteld als doelmatig zullen worden bevonden'. In dat verband werd de Minister van Koloniën ook verplicht alle openingen en verantwoording te geven welke door de Staten-Generaal werden verlangd. De toelichting op de voorgestelde bepaling ademde de geest van Thorbecke: 'Kolonien en moederland dienen onderling in naauwer gemeenschap van kennis en belang te komen'.⁵⁴ Daarom werd ook veel waarde gehecht aan de verplichting van de Minister van Koloniën om desgewenst alle inlichtingen aan de Staten-Generaal te verschaffen. Deze inlichtingen hadden namelijk ten doel om 'het oog der Staten-Generaal over de koloniën steeds open te houden, en deze bezittingen alzoo tot een voorwerp van altijd levendige nationale belangstelling te verheffen'.⁵⁵

De voorstellen van de Commissie inzake de koloniën werden in de Grondwet 1848 in belangrijke mate gevolgd, zo blijkt uit de artikelen 1, 59 en 60.⁵⁶

⁴⁴ J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen februari 1862-september 1863* (Deventer 1867), 76. J. Drentje Thorbecke, *Een filosoof in de politiek* (Amsterdam 2004), 460.

⁴⁵ *Aanteekening* (1839), 77-78.

⁴⁶ *Aanteekening* (1841), 135.

⁴⁷ *Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot herziening van de Grondwet, in 1845* (Den Haag 1846), 5, 27, 56 en 217.

⁴⁸ *Ibid.*, 12, 18, 35, 43, 65, 226 en 235-236.

⁴⁹ *Ibid.*, 80.

⁵⁰ *Ibid.*, 111-112. Tevens werd gevreesd dat na de wijziging van art. 1 op grond van art. 28 gepleit kon worden voor de verplaatsing van 'de zetel van de Regering naar de koloniën'. Zie voor de reactie van Thorbecke en de zijnen op deze kritiek: *ibid.*, 171-172.

⁵¹ *Ibid.*, 123 en 135-136. Vgl. ook *ibid.*, 260-261. Zie voor de reactie van Thorbecke en de zijnen: *ibid.*, 183-184.

⁵² *Verslag der Commissie*, 5.

⁵³ *Verslag der Commissie*, 25. In het Ontwerp van deze Commissie is het artikel overigens nog als artikel 56 genummerd. Vgl. voor de wens van betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de codificaties overzee ook Abraham de Pinto, 'De Oost-Indische Wetboeken' in: *Weekblad van het regt* 762 (7-12-1846) en 'De wetgeving in West-Indië' in: *Weekblad van het regt* 2128 (9 januari 1860).

⁵⁴ *Verslag der Commissie*, 10.

⁵⁵ *Verslag der Commissie*, 10-11.

⁵⁶ Ten aanzien van art. 1 Grondwet 1848 kan nog worden opgemerkt dat vanaf 1887 de overzeese gebiedsdelen in de opeenvolgende Grondwetten zelfs expliciet tot het grondgebied van het Koninkrijk werden gerekend, totdat in 1983 de geografische beschrijving ge-

Het resultaat was dat de Staten-Generaal nu een belangrijke rol hadden bij de wetgeving inzake de overzeese gebiedsdelen. Alleen de eis dat de codificaties van het privaatrecht en strafrecht bij wet zouden worden geregeld, was niet overgenomen. Dit zou in 1866, tijdens het tweede kabinet onder leiding van Thorbecke, nog tot een ernstig conflict leiden met de Minister van Koloniën, Isaac Dignus Franssen van de Putte (1822-1902).⁵⁷ Thorbecke delfde het onderspit en diende, samen met de Minister van Justitie Nicolaas Olivier (1808-1869), zijn ontslag in. In lijn met de opvatting van Franssen van de Putte werd in 1869 het Burgerlijk Wetboek voor Curaçao dan ook bij Koninklijk Besluit ingevoerd.

In artikel 76 Grondwet 1848 werden tevens de eerste stappen gezet in de richting van de door Thorbecke gewenste uitbreiding van het kiesrecht voor de Staten-Generaal, hetgeen uiteindelijk zou resulteren in de invoering van het algemene kiesrecht op basis van artikel 81 Grondwet 1922. De in verband met deze uitbreiding noodzakelijk geachte afbakening van 'het Nederlandse volk' nam tegelijkertijd een aanvang met de Wet op het Nederlandschap van 1850, gebaseerd op artikel 7 Grondwet 1848.⁵⁸ Deze wet introduceerde een speciale categorie 'Nederlanders' die tot het Nederlandse volk in enge zin gerekend werden en op grond daarvan burgerschapsrechten kregen. Dit Nederlandschap werd verkregen, zo bepaalde artikel 1 lid 1 Wet op het Nederlandschap, door geboorte uit ouders die binnen het Rijk in *Europa* gevestigd waren. Het was expliciet de bedoeling van de regering, waarin Thorbecke Minister van Binnenlandse Zaken was, om zowel de in de Nederlandse koloniën geboren kinderen van 'Engelschen, Spaanschen of Portugeschten stam' als de kinderen van de aldaar woonachtige 'inlanders of kleurlingen' niet voor Nederlanders te doen doorgaan.⁵⁹ Het was zeer bezwaarlijk, aldus Thorbecke, om voor Nederlander te houden 'zoovele personen, waaromtrent men geenerlei waarborg bezit of bezitten kan'. Er werd nog wel vanuit de Tweede kamer geopperd dat het verlenen van het Nederlands burgerschap aan de bevolking van de overzeese gebieden geen gevaren met zich meebracht, en juist door die bevolking als een eretitel beschouwd zou worden, maar Thorbecke hield voet bij stuk. Overigens werden de inwoners van de koloniën hiermee niet staattoos. Zij behielden namelijk het Nederlandschap dat zij ontleenden aan artikel 5 BW 1838. Vanuit internationaal perspectief bleven zowel de inwoners van de Oost als van de West op deze

wijze wel Nederlandse onderdanen.⁶⁰ Maar zij waren uitgesloten van het Nederlands burgerschap en dus van invloed op de samenstelling van de Staten-Generaal, ook als zij zich in Nederland zouden vestigen.

4. De erfenis van Thorbecke en de toekomst

Thorbecke had een situatie gecreëerd waarin de Staten-Generaal wel bevoegd zijn tot wetgeving inzake de overzeese gebiedsdelen, maar de bevolking van die gebiedsdelen op rigoureuze wijze van het stemrecht werd buitengesloten. Zij werden namelijk niet beschouwd als behorende tot het door die Staten-Generaal vertegenwoordigde 'Nederlandse volk'. Thorbecke dacht hierbij hoofzakelijk aan Nederlands-Indië, vanwege de omvang van de bevolking aldaar. Ten aanzien van de inwoners van die kolonie zou de door Thorbecke in het leven geroepen toestand dan ook nog lange tijd voortduren, tot aan de onafhankelijkheid in 1949. De positie van de inheemse bevolking van de Oost zou zelfs nog schrijnender worden. In 1892 werd namelijk met de Wet op het Nederlandschap en Ingezetenschap weer een enkel Nederlandschap ingevoerd: men was Nederlander of men was het niet. Voor de inheemse bevolking van Nederlands-Indië bracht dit het verlies van het Nederlandschap met zich mee: zij werden staattoos gemaakt.⁶¹ Aan de inwoners van de gebieden in de West werd in 1892 wel het volledige Nederlandschap toegekend. Daarmee kwam voor hen een einde aan de principiële uitsluiting van het stemrecht voor de Staten-Generaal, want in beginsel hadden zij dezelfde politieke rechten als de Europese Nederlanders. Maar *de facto* waren zij nog steeds uitgesloten van dit stemrecht, omdat voor dat stemrecht naast het Nederlandschap ook ingezetenschap in het Europese deel van het Koninkrijk werd geëist.⁶² In de praktijk werd zo toch in het Caribische deel van het Koninkrijk de bevolking in politieke zin buiten spel gezet. Met de Kieswet van 1985 werd deze scheiding tussen de Europese en Caribische Nederlanders zelfs weer aangescherpt, zoals in de inleiding al naar voren is gekomen.

De erfenis van Thorbecke, de toestand waarin de Staten-Generaal wel wetgevende bevoegdheden inzake de overzeese gebiedsdelen hebben, maar niet mede door de inwoners van die gebieden zijn samengesteld, is blijkbaar nog

⁶⁰ *Ibid.*, 408.

⁶¹ Deze situatie was uiteraard internationaalrechtelijk onhoudbaar en in 1910 werd daarom aan hen het 'Nederlands-onderdaanschap-niet-Nederlandschap verleend, waarmee opnieuw een dubbel Nederlandschap werd geïntroduceerd. De Groot, 'De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht', 415-416.

⁶² Zie art. 80 Grondwet 1887, art. 80 Grondwet 1917 en art. 81 Grondwet 1922. Vgl. voor de indeling in kiesdistricten, waar uiteraard de overzeese gebiedsdelen ontbreken: W. Groenemeyer/G.A. van Poelje, *De gewijzigde Kieswet met uitvoeringsbesluiten en bijlagen* (Alphen a.d. Rijn 1918), 184-199, en G.A. van Poelje/D.B. Gohres, *De Kieswet met uitvoeringsbesluiten en bijlagen* (Alphen a.d. Rijn 1933), 327-336.

heel werd verwijderd. Zie telkens de eerste bepaling van de Grondwetten van 1887, 1917, 1922, 1953 en 1956.

⁵⁷ Van der Velden, *Ik lach met Grotius*, 291-292.

⁵⁸ G.R. de Groot, 'De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht in de negentiende eeuw' in: A.M.J.A. Berkvens/T.J. van Rensch (eds.), *Wordt voor recht gehalden. Opstellen ter gelegenheid van vijftienvintig jaar Werkgroep Limburgse Rechtsgeschiedenis (1980-2005)* (Maastricht 2005), 402-419.

⁵⁹ *Ibid.*, 406.

springlevend. Maar toch kan betwijfeld worden of Thorbecke gelukkig zou zijn met deze toestand. Thorbecke was ervan overtuigd dat de wereld constant in beweging was en dat samenlevingen mee moesten veranderen. Hij zou dan ook de eerste zijn om te erkennen dat de omstandigheden waarin het 'Nederlandse volk' heden ten dage verkeert, wezenlijk anders zijn dan in zijn negentiende eeuw. Zo maakt Nederlands-Indië, met zijn enorme inheemse bevolking, niet langer deel uit van het Koninkrijk. Ook vervullen de overzeese gebiedsdelen niet langer een rol als 'motor van de nationale kracht'. De angst dat Nederland als klein land niet zal overleven, wordt nu bestreden door in te zetten op Europese integratie. Maar de belangrijkste verandering is dat de inwoners van de Caribische overzeese gebiedsdelen al aan het einde van de negentiende eeuw tot het Nederlanderschap zijn toegelaten. Sindsdien is een gezamenlijk verleden opgebouwd van meer dan een eeuw, zodat ondertussen wel van een lotsgemeenschap gesproken zou moeten worden. Gewezen zou bijvoorbeeld kunnen worden op de nauwe betrokkenheid van het Caribische gebied bij de Tweede Wereldoorlog, niet alleen in de vorm van de olieraffinaderijen, maar ook in de personen van George John Lionel Maduro (Willemstad 1916-Dachau 1945), ter nagedachtenis van wie in 1952 Madurodam werd geopend, en Segundo Jorge Adelberto (Boy) Ecury (Oranjestad 1922-Den Haag 1944).⁶³ Op meerdere momenten had besloten kunnen worden om uit elkaar te gaan, maar dat is niet gebeurd.⁶⁴ Wordt het daarom niet eens tijd om te erkennen dat er tegenwoordig sprake is van een historisch-organisch gegroeid 'Nederlands volk' dat ook de bevolking van het Caribische deel van het Koninkrijk omvat?⁶⁵

Een dergelijke erkenning, bij voorkeur maar niet noodzakelijkerwijs in het Statuut, zou een aantal in de inleiding opgeworpen problemen kunnen oplossen. Ten eerste zou de onduidelijke en dus ongewenste situatie van een staat waar zich schijnbaar meerdere staatsvolken bevinden, kunnen worden ondervangen. Het historisch-organisch gegroeide Nederlandse volk, in feite een 'Nederlands Koninkrijksvolk', zou uitstekend als het enige staatsvolk kunnen fungeren, met een voldoende herkenbare identiteit. Het probleem van de 'etnische, linguïstische en culturele' verscheidenheid is niet van dusdanige aard dat die niet door de gegroeide lotsverbondenheid kan worden overstegen. Zijn er niet ook binnen het Europese deel van het Koninkrijk aanzienlijke verschillen in taal en cultuur, waarbij nu eens niet alleen naar Friesland, maar ook naar Limburg zij verwezen. Dergelijke verschillen hebben bij de herstructurering van 2010 de opname van de BES-eilanden in het land Nederland in ieder geval niet in de weg gestaan.

⁶³ Vgl. J. Hartog, *Aruba. Zoals het was, zoals het werd* (Aruba 1953), 356-365.

⁶⁴ Zie ook de conclusie van G. Oostindie/I. Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben. Een korte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000* (Amsterdam 2001), 212-213 en 260-261.

⁶⁵ In vergelijkbare zin al in 1935: Da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao*, 129.

Daarmee is overigens tevens gegeven dat het behoud van de eigen culturele identiteit van de verschillende Caribische delen van het Koninkrijk geen enkel probleem is. Waarom zou Aruba niet, net als Friesland, de eigen vlag en het eigen volkslied kunnen behouden? Maar daarmee hoeft het Arubaanse volk nog niet als 'staatsvolk' te worden betiteld.

Ten tweede kan definitief worden afgerekend met het democratische deficit, door een einde te maken aan de huidige ingenieuze constructie waarin de Caribische bevolking van het stemrecht voor de Staten-Generaal wordt uitgesloten. De eis van 'ingezetenschap' zou bijvoorbeeld geheel kunnen vervallen, dan wel vervangen kunnen worden door de eis van ingezetenschap binnen het Koninkrijk. Nu wordt wel betoogd dat in de huidige constructie, waarin de bevolking van de Caribische landen van het Koninkrijk niet *in* de Staten-Generaal zijn vertegenwoordigd, maar wel *bij* de Staten-Generaal, de stem van deze landen beter gehoord kan worden.⁶⁶ Dit is vermoedelijk juist, maar waarom zouden de Caribische landen hun bijzondere afgevaardigden naar de Staten-Generaal niet mogen behouden? Inderdaad hebben de BES-eilanden deze speciale vertegenwoordiging moeten inleveren in ruil voor het stemrecht voor de Staten-Generaal, maar recentelijk heeft Gert-Jan Segers, Tweede Kamerlid voor de Christen Unie, bij de plenaire behandeling van de Begroting Koninkrijksrelaties voorgesteld om dit terug te draaien.⁶⁷ Hij stelt voor om ten behoeve van de BES-eilanden de Tweede Kamer uit te breiden met een speciaal voor hen gereserveerde zogenaamde kwaliteitszetel.

Ten slotte nog dit. De erkenning in het Statuut van het bestaan van een 'Nederlands Koninkrijksvolk' zal in beginsel de bestendigheid van het Koninkrijk bevorderen. Een lotsgemeenschap wordt versterkt door haar – ook in juridische zin – te benoemen. Het wegnemen van de belemmeringen ten aanzien van het stemrecht van de Caribische Nederlanders voor de Staten-Generaal zal eveneens, in overeenstemming met het gedachtegoed van Thorbecke, kunnen bijdragen aan een hechtere gemeenschap op Koninkrijksniveau.⁶⁸ Maar tegelijkertijd kan, met de Franse historicus en filosoof Ernest Renan (1823-1892), iedere

⁶⁶ D.A.A. Boersema, '50 jaar Statuut en verder' in: L. de Jong/D. Boersema (eds.), *The Kingdom of the Netherlands in the Caribbean: 1854-2004. What next?* (Amsterdam 2005), 81-99 (89). Hij ziet dan ook geen 'democratisch deficit': D.A.A. Boersema, 'Het Statuut van 1954: ongezonde lectuur. Enkele opmerkingen over het schizofrene karakter van de staatkundige verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba en over de toekomst van het Statuut' in: *Aruba Iuridica* 5 (Groningen/Oranjestad 1999), 7-36 (26).

⁶⁷ Kamerstuk 33 750 - IV. Zie ook: [www.http://nos.nl/artikel/579735-vvd-aangepast-paspoort-cariben.html](http://nos.nl/artikel/579735-vvd-aangepast-paspoort-cariben.html) (geraadpleegd op 27 november 2013).

⁶⁸ Deze gedachte schijnt ook vlak na de Tweede Wereldoorlog te hebben geleefd. Zie M.P. Gorsira, 'Zelfbeschikkingsrecht en Status Aparte. Enige beschouwingen over de toekomstige relatie tussen Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk' in: *Het oog van de meester. Opstellen aangeboden aan mr. C.E. Dip* (Curaçao 1989), 51-64 (54-55).

natie, en dus ook de Nederlandse, worden aangemerkt als een voortdurende volksraadpleging.⁶⁹ Mensen of groepen kunnen er ieder moment voor kiezen er niet meer bij te willen horen. De erkenning van het Nederlandse Koninkrijksvolk als lotsgemeenschap betekent dus niet dat een land niet langer zou kunnen uittreden uit het Koninkrijk. Geen enkele lotsgemeenschap heeft immers het eeuwige leven. Maar waarom zou dat keer op keer benadrukt moeten worden?

⁶⁹ E. Renan, 'Qu'est-ce qu'une nation?' (1882) in: Id., *Discours et conférences* (Parijs s.a. [1919]), 277-310 (307).

Politieke verantwoordelijkheid in Aruba

Douwe-Jan Elzinga

1. Inleiding¹

Politieke verantwoordelijkheid als fenomeen heeft enerzijds een staatsrechtelijke betekenis, anderzijds is het gebruik van deze verantwoordelijkheid een bij uitstek politieke zaak. Anders gezegd: politieke verantwoordelijkheid speelt zich af op het snijvlak tussen staatsrecht en politiek. In dit opstel staat vooral de staatsrechtelijke betekenis van de politieke verantwoordelijkheid centraal, maar ook zal een aantal opmerkingen worden gemaakt over de verbinding met de Arubaanse politiek.

Die verbinding tussen staatsrecht en politiek leidt vervolgens tot nog een belangrijke relativering. Politieke verantwoordelijkheid heeft veel te maken met de organisatie van de politiek, met politieke partijen, het functioneren van de volksvertegenwoordiging en met de politieke relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging. Die belangrijke betekenis van het politieke element impliceert dat per land de politieke verantwoordelijkheid anders functioneert. Het ene land mag daarom niet zomaar worden vergeleken met het andere land. Het politieke proces heeft in ieder land zijn eigen specifieke kenmerken. Het is van belang hier enige nadruk op te leggen, want er moet zeer voor worden gewaakt om de Nederlandse politieke normen van politieke verantwoordelijkheid zomaar over te planten op de Arubaanse situatie. De politiek in Aruba steekt heel anders in elkaar dan de Nederlandse. Om die reden heeft de politieke verantwoordelijkheid ook andere implicaties, functioneert deze anders dan in Nederland. Alleen al het verschil in schaal en daarnaast het kortere bestaan van het Arubaanse stelsel in de huidige vorm zorgen voor deze belangrijke verschillen. Naast dit verschil in politieke situatie zijn de overeenkomsten tussen de Nederlandse en Arubaanse staatsrechtelijke regels talrijk. Bij de uitleg van die regels kan de Nederlandse doctrine dan ook behulpzaam zijn. Vanuit een dergelijke vergelijking kan worden nagegaan wat de betekenis is van de Arubaanse verantwoordelijkheidsnormen die zijn opgenomen in de Arubaanse staatsregeling.

Vanuit die invalshoek is dit opstel opgezet. Nagegaan wordt hoe de ministeriële verantwoordelijkheid in Aruba moet worden geïnterpreteerd en hoe bij

¹ Deze beschouwing is een bewerking en actualisering van een eerdere publicatie die verscheen in *Aruba Iuridica*, nr. 1, 1997. Over dit onderwerp werd door de Universiteit van Aruba in de jaren 2010-2013 een aantal seminars georganiseerd waarin actief werd deelgenomen door statenleden, ambtenaren en anderen.