

Revised by Wesley

BIJLAGE

BIJ HET VERSLAG

VAN DE COMMISSIE VAN ONDERZOEK NAAR
DE OPVATTINGEN IN NEDERLAND

OMTRENT DE PLAATS

VAN DE OVERZEESCHE GEBIEDSDEELEN

IN HET KONINKRIJK

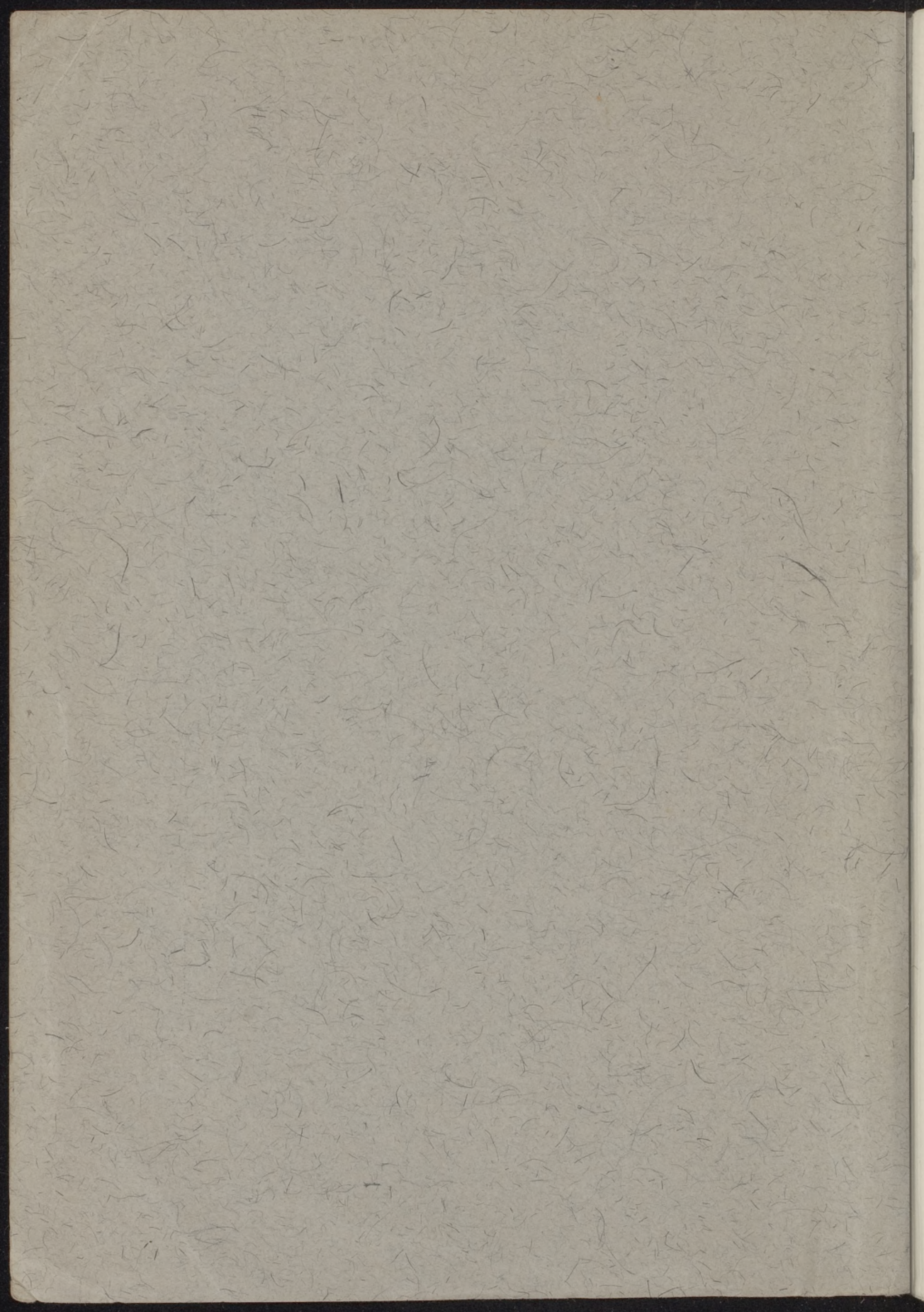
INGESTELD BIJ MINISTERIEEL BESLUIT

VAN 30 AUGUSTUS 1945

II



STAATSDRUKKERIJ · 'S-GRAVENHAGE 1947



6. 12. '47

N 91-1788

321

41

bijl. 2

BIJLAGE
 BIJ HET VERSLAG
 VAN DE COMMISSIE VAN ONDERZOEK NAAR
 DE OPVATTINGEN IN NEDERLAND
 OMTRENT DE PLAATS
 VAN DE OVERZEESCHE GEBIEDSDEELEN
 IN HET KONINKRIJK

INGESTELD BIJ MINISTERIEEL BESLUIT
 VAN 30 AUGUSTUS 1945

II



STAATSDRUKKERIJ / 'S-GRAVENHAGE 1947

15N = 122714



321 = 41 / = 774 / = 54 / = 283.2

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Aanbiedingsbrief	V
Supplement op het Verslag	I

NOTA'S

10. Problemen betreffende minderhedenbescherming in toekomstig Indonesië. Dr. L. Adam	20
11. Burma. J. C. de Vos	37
12. Malaya. C. de Koning	52
13. De Philippijnen. C. de Koning	76
14. Ceylon. Mr. H. A. Huart—Engelsman	111
15. Siam. Mr. H. A. Huart—Engelsman	134
16. Serawak. Mr. H. A. Huart—Engelsman	147
17. De Unie van Zuid-Afrika. Mr. H. A. Huart—Engelsman	155
18. Brazilië. J. C. de Vos	181
19. De Verhouding Groot-Brittannië—Ierland. Dr. Ja. C. de Meyere	196
20. Houding van de Nederlandsche politieke partijen. Mr. A. L. de Block	232
Kort overzicht van den inhoud der Nota's	247

De in Bijlage II opgenomen nota's vormen een voortzetting van de reeks, afgedrukt in Bijlage I, betreffende: een overzicht van de organen van bestuur en wetgeving in Nederland, met betrekking tot de Overzeesche Gebiedsdeelen; de politieke partijen in Nederlandsch-Indië; de staatsinrichting van India; de „Dominions” van het Britsche Gemeenebest; de bescherming van minderheden in Britsch-India; een beknopte beschrijving van de minderhedenbescherming in Midden-Europa en het Nabije Oosten; Frankrijk's Overzeesche Gebiedsdeelen; de federale structuur van de U.S.S.R.; de uitvoerende macht in Zwitserland en Amerika.

PHONOLOGY

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

CHICAGO, ILLINOIS

1968

COMMISSIE VAN ONDERZOEK

AANBIEDINGSBRIEF

's-Gravenhage, September 1947.

Aan

*Zijne Excellentie den Minister
van Overzeesche Gebiedsdeelen.*

De Commissie van Onderzoek ingesteld bij Ministerieel Besluit van 30 Augustus 1945 heeft de eer Uwer Excellentie hierbij eerbiedig het supplement op haar medio December 1946 verschenen verslag aan te bieden.

Gelijk reeds in de Aanbiedingsbrief van genoemd verslag gereleveerd (blz. VIII), werd tot het samenstellen van een supplement besloten, aangezien het verslag — gelet op de sinds de formulering der vragenlijst in October 1945 belangrijk gewijzigde omstandigheden — bij zijn verschijnen niet actueel kon worden genoemd, zoodat het raadzaam werd geacht de medewerkers aan de enquête de gelegenheid te geven desgewenscht hun standpunt te herzien. Daartoe gaf de Commissie in een Tweede Memorandum een reeks door de Regeering hier te lande en in Nederlandsch-Indië afgelegde verklaringen, voorzover deze betrekking hebben op de toekomstige staatsrechtelijke hervormingen.

Door 23 medewerkers werd van de geboden gelegenheid gebruik gemaakt om van hun al dan niet gewijzigd inzicht te doen blijken.

Inmiddels verscheen medio Februari 1947 als Bijlage I van het Verslag een verzameling nota's, welke reeks in de onderhavige tweede Bijlage met nog een tiental wordt voortgezet. Hier moge worden gewezen op het feit, dat sinds de afsluiting van Bijlage I de toestand in verschillende gebieden van het Verre Oosten, behandeld in genoemde Bijlage, sterk gewijzigd is.

Gelet op de aanzienlijke lengte van sommige dezer nota's, welke echter door ingrijpende bekortingen veel aan waarde zouden inboeten, besloot de Commissie tot het doen opstellen van een beknopt overzicht van de inhoud der nota's, hetwelk de leden der Conferentie — bepaaldelijk te wier gerieve toch de nota's zijn samengesteld — ter oriëntatie moge dienen.

Bedoeld overzicht, betreffende zoowel Bijlage I als II, werd in aansluiting op den tekst der nota's in Bijlage II opgenomen.

A. B. Cohen Stuart,
W. G. F. Jongejan,
H. J. W. A. Meijerink,
F. G. Schalkwijk,
J. E. Stokvis,
Tjan Tjoe Som,
A. Weijnschenk,

Leden.

W. H. van Helsdingen,
Voorzitter.

H. A. Huart—Engelsman,
Secretaris.

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek... (The main body of the document contains several paragraphs of text, which are extremely faint and difficult to read. The text appears to be a report or a study, possibly related to the title 'Uwvalis van onderzoek'.)

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek

Uwvalis van onderzoek

SUPPLEMENT OP HET VERSLAG

Algemeen

Van de gelegenheid bij de toezending van het tweede Memorandum geboden om alsnog van een gewijzigd inzicht te doen blijken of opmerkingen te maken naar aanleiding van de feitelijke ontwikkeling van zaken met betrekking tot Nederlandsch-Indië sinds October 1945, hebben een 23-tal medewerkers aan de eerder gehouden enquête gebruik gemaakt. De meeste dezer medewerkers verklaarden bij hun destijds gegeven visie te persisteeren, ondanks de vaak grillige lijn der feitelijke gang van zaken of ook juist dank zij de feitelijke ontwikkeling van zaken in Nederlandsch-Indië. Verscheiden inzenders achtten de reconstructie van het Koninkrijk een zaak van te groote importantie dan dat zij meenden zich bij hun opzet daarvan te mogen laten beïnvloeden door de sterk aan den tijd gebonden wisseling van het lot.

Anderen zagen geen heil in hernieuwde beschouwingen van hun kant nu de Regeering door eigen uitlatingen reeds zoo zeer op het toekomstig staatkundig bestel had geprejudiceerd. Het ware zinloos — aldus uitte zich een universitair college — thans met een abstract betoog aan te komen nu de feitelijke loop der gebeurtenissen voor den buitenstaander vrijwel terra incognita is gebleven.

Enkelen zagen in de actueele ontwikkeling een bevestiging te meer van eigen standpunt en waren derhalve minder dan ooit tot wijziging hiervan geneigd. Aldus b.v. ook degene, die in een zoo los mogelijken band tusschen Nederland en Nederlandsch-Indië de oplossing had meenen te vinden.

Veruit de meesten volstonden met het geven van nadere precisering en motiveering of onderwierpen het Regeeringsbeleid, zooals dat tot uiting was gekomen in de documenten van het tweede Memorandum, aan hun critisch of vergelijkend oordeel of wel toetsten eigen plan aan de zichtbare of verwachte lijn der feitelijke ontwikkeling.

Een groep van het bedrijfsleven was van meening dat het niet wel mogelijk was, gezien den onoverzichtelijken en zich steeds wijzigenden toestand, een juist inzicht te verkrijgen in het bereikbare; zij had daarom volstaan met naar voren te brengen wat haar voor de belangrijke maatschappelijke geleding welke zij vertegenwoordigt wenschelijk voorkomt: rechtszekerheid, politiek en economisch, wil het bedrijfsleven in den Archipel vruchten kunnen afwerpen. Een verwante groep had zich, bij gebreke van genoegzame bekendheid met de politieke en feitelijke factoren, die in het Ned-Indische probleem meespeelden, van de actualiteit opzettelijk geabstraheerd. Met de Koninklijke rede tot uitgangspunt had deze groep zich eveneens en op de eerste plaats gebaseerd op het wenschelijke, meer dan op het mogelijke. Zij was zich daarbij wel bewust dat de dwang der feiten wel eens tot een geheel andere oplossing zou kunnen leiden.

Indien, aldus de meening van de eerste groep, een Indische federatie autonome deelstaten zou omvatten, waar de Nederlandsche souvereiniteit niet tot gelding

komt, maar de uitvoering in handen zou zijn van de regionale gezagsdragers, zou die rechtszekerheid weldra tot illusie worden, ook al zou formeel het rijksverband niet zijn verbroken.

Een derde groep, vertegenwoordigster van het economisch verkeer, vreest dat het vertrouwen, onmisbaar element van een vierdeelig Koninkrijk, waarin alle deelhebbers volledig deelgenootschap genieten naar de bedoeling van Harer Majesteit's rede, door de gebeurtenissen van het afgelopen jaar in Nederlandsch-Indië dusdanig is verstoord, dat men beter zal doen zich voorshands te bepalen tot het effenen van een weg met als *eindpunt* volledig deelgenootschap. Aan revolutionaire veranderingen geve men geen voet, waarschuwt deze groep; geleidelijke groei zal beter tot het doel (volledig deelgenootschap) leiden. Men moet leeren inzien dat het deelgenootschappelijk beginsel alleen dan kans van slagen biedt tot voordeel van alle partijen, indien men eendrachtig samenwerkt in het behartigen van elkanders belangen. Immers de Overzeesche Gebiedsdeelen worden opgenomen in een cultuurgemeenschap, die hen geestelijk en economisch uitheft boven eigen niveau. Anderzijds beteekent voor Nederland duurzaam samengaan behoud dan wel opnieuw verwerven van een plaats in de internationale rangorde der volkeren, zonder welke plaats Nederland geen noemenswaardig aandeel in het algemeen beschavingsproces meer zou hebben.

Eenige inzenders brengen onder de aandacht, dat zij hun inzichten voorheen hebben gegeven met betrekking tot de structuur van het *geheele* Koninkrijk, vóórdat de rede van den Minister van Overzeesche Gebiedsdeelen van 10 Februari 1946 een wending in het regeerbeleid openbaar maakte als zou het Rijksverband voor Indonesië maar voor een beperkten tijdsduur gelden en Indonesië daarna op grond van het zelfbeschikkingsrecht eenzijdig dit verband kunnen beëindigen. Voor wijziging van het door hen ontwikkelde gezichtspunt zien zij dan ook geen aanleiding. Eerstens niet omdat hun inzichten omtrent de plaats van de Overzeesche Gebiedsdeelen in het Koninkrijk niet waren gebouwd om „naar den waan van den dag te worden gewijzigd”¹⁾, maar ontworpen waren om dienst te doen op langeren termijn. Te meer niet, nu bovendien de belangrijke regeeringsverklaring van 16 Augustus '46 sterk den nadruk legt op het bijeenhouden van het Koninkrijk in verband met de hooge beteekenis van den Koningseed (art. 53 Gw.) „Indien dit laatste toetssteen is en blijft voor de aanvaardbaarheid van in Indonesië genomen besluiten, dan is er — aldus een dezer inzenders — geen reden om een zienswijze, gericht op de structuur van het Koninkrijk en niet op den internen bouw van Indonesië, te wijzigen”

In het algemeen — meent deze inzender — kan dan ook door herziening der destijds ingezonden opvattingen op grond van de feitelijkheden sinds 1945 en Verslag als dat van de Commissie van Onderzoek slechts aan waarde en bruikbaarheid verliezen. Ter vergelijking haalt inzender het Rapport-Visman aan, dat zijn waarde z.i. ontleent aan het feit, dat het de vrije meeningsuiting is van een tot samenwerking geneigd Nederlandsch-Indië van vóór den vijandelijken inval. Ook andere inzenders zijn de meening toegedaan, dat ondanks de sterk gewijzigde omstandigheden sinds de eerst gehouden enquête er nog plaats is voor een overkoepelende Rijksregering, bestaande uit een Rijks Parlement, *uit* of ook wel alleen *door* de parlementen der autonome rijksdeelen gekozen en een Rijkskabinet,

¹⁾ D.w.z. in wisselwerking met de intern-politieke constellatie.

welks zetelbezetting al dan niet onvereinigbaar zou zijn met een zetel in een landskabinet.

Een groep, welke — wars van fantasieën en mooie theorieën — zegt zich slechts door reëlen zin te laten leiden, wijst ter motiveering van haar onveranderde houding er op, dat het door haar destijds ingenomen standpunt¹⁾ was gegrond op den aard der volkeren, die het betrof en minder op hun actueele daden; welnu, de aard van een bevolkingsgroep of volk wijzigt zich zoo snel niet. Dit bracht deze groep tot het inzicht, dat een onafhankelijke, door inheemschen bestuurde staat tot mislukking gedoemd is; met Westersche adviseurs komt men er niet; de Westerling dient vooralsnog economisch de leiding in handen te houden, voor het financieel beleid zou dit met name nog in bijzondere mate gelden. De z.g. „drang naar vrijheid” meent zij voornamelijk aanwezig bij een kleine bovenlaag van intellectueelen, die, uitzonderingen daargelaten, h.i. de vrijheid en eigen macht zullen misbruiken om de rest van de bevolking met Oostersch despotisme te onderdrukken. In een land dat zijn ontwikkeling geheel aan Nederland te danken heeft, heeft Nederland niet alleen plichten maar ook rechten.

Nu de Regeering zelf in haar verklaring van 10 Februari 1946 het voortduren der Rijkseenheid aan twijfel onderhevig heeft gemaakt door de mogelijkheid van eenzijdig uittreden uit het Koninkrijk toe te zeggen, zijn — aldus een inzender — ingrijpende veranderingen in de structuur van het Koninkrijk door het scheppen van Koninkrijksorganen²⁾ misplaatst. Zoolang een samengaan der vier gebiedsdeelen ook *na* verloop van den voor de keuze gestelden termijn van overgang niet vaststaat, zou hoogstens een beperkte hervorming verantwoord zijn. Daarom geen Rijksparlament uit de vier gebiedsdeelen samengesteld en een daaraan verantwoordelijk Rijkskabinet, maar een *Rijksraad* enkel met adviseerende bevoegdheid en aanvulling van het bestaande Nederlandsche Kabinet met een uit Nederlandsch-Indië afkomstigen minister zonder portefeuille, zoodat is gewaarborgd dat Nederlandsch-Indië in *alle* rijksaangelegenheden wordt gehoord; hierdoor zouden tevens de Indonesiërs gelegenheid krijgen om hun inzichten ten aanzien van de rijksbelangen te verdiepen. Tot een definitieve regeling zal eerst kunnen worden overgegaan, wanneer de continuïteit van het Koninkrijk na de vrije keuze der landen verzekerd is. Voor dien tijd is het opstellen van de constitutie's der gebiedsdeelen een zaak van de eerste orde; pas nadat het crisispunt voorbij is, kan de Constitutie van het Koninkrijk haar beslag krijgen. Behoudens de voorgestelde provisorische hervorming behooren daarom de zaken door dezelfde organen behartigd te blijven als tot nu toe.

Verhouding Nederland—Nederlandsch-Indië

Nederlandsch-Indië worde naar het inzicht van dezen medewerker een federatie van Staten, waarbij de behartiging der gemeenschappelijke zaken aan de naar parlementair model geschapen federale Regeering kome, „autonoom” alleen voor de eigen inwendige aangelegenheden; conflicten tusschen de hoogste federale organen worden evenals nu aan de Kroon voorgelegd, indien de Gouverneur-Generaal voor de oplossing is blijven staan.

Eenige inzenders zijn van meening dat bepaalde punten in alle geval zullen moeten worden doorgezet:

¹⁾ Blz. 22, 4e alinea van het Verslag.

²⁾ Zie het op pag. 45 van het Verslag weergegeven plan tot herbouw van het Koninkrijk.

a) de handhaving van de eenheid van het Koninkrijk als overkoepeling van autonome rijksdeelen;

b) het niet erkennen van de Republiek Indonesië zolang niet vaststaat dat de leiders de meerderheid der bevolking achter zich hebben.

Is aan deze voorwaarden voldaan dan spreekt het voor deze inzenders vanzelf dat de Overzeesche Gebiedsdeelen omtrent eigen lot beslissen in zelfverantwoordelijk bestuur.

Op soortgelijke wijze uit zich een politieke groep, wier politiek getuigenis wij hier weergeven. Het begint met de verzekering, dat de groep voorstaat de werkelijk staatkundige, maatschappelijke, zedelijke en geestelijke ontwikkeling der Indische volkeren en bevolkingsgroepen, maar deze politieke *ontvoogding* — geen schijn maar wezen — bindt aan eenige principieele voorwaarden: orde en veiligheid, afwijzing van de Soekarno-Republiek als zijnde een creatie van Japan en niet representatief voor de miljoenen-bevolking van Java, geen overheersching van Java op een wijze dat de rest van Nederlandsch-Indië dependencie van Java wordt.

De groep wenst geenszins mee te werken aan herstel van gecorrigeerde koloniale verhoudingen maar is ten volle bereid binnen de grenzen van het Koninkrijk den passenden, nieuwen staatsrechtelijken vorm mee te helpen zoeken, terwijl zij zich rekenschap geeft dat voor de verschillende deelen onderling-afwijkende vormen mogelijk zijn en naast elkaar kunnen bestaan.

Doel en uitgangspunt zij: het zelfstandig worden langs *wettelijk te ordenen weg* van nog niet zelfstandige deelen van het Rijk binnen een hervormd Koninkrijk en *niet* het samenvoegen van reeds als zelfstandig beschouwde deelen van het Koninkrijk tot een nieuw geheel. Aldus beoogt de groep in handen van de Nederlandsche Regeering en de Staten-Generaal de uiteindelijke beslissing te leggen en wordt de kans vermeden dat de deelen zich onafhankelijk verklaren en uit het Koninkrijk uittreden als hun de voorwaarden van toetreding niet bevallen. Conform de Koninklijke rede zij versterking van het Rijksverband, *niet* verzwakking het na te streven doel. Binnen het hier geschetste kader worde aan Nederlandsch-Indië verantwoordelijk bestuur (*responsible government*) gegeven voor eigen inwendige aangelegenheden, terwijl de behartiging van de scherp omschreven imperiale belangen behoort te worden opgedragen aan imperiale organen.

Het Opperbestuur houde zooveel zeggenschap ten aanzien van een autonoom Nederlandsch-Indië, dat *secessie* onmogelijk is; daarom dient er ook een band te blijven tusschen den G.G. en de Kroon.

In Nederlandsch-Indië behoort het Nederlandsch-*Indonesisch* karakter van de samenleving te worden erkend en geëerbiedigd; de daar sinds langs tot stand gekomen maatschappelijke symbiose der beide levensvormen rechtvaardigt dit.

Enkele inzenders heeft het relaas der feitelijkheden er toe gebracht hun oorspronkelijke zienswijze daarop in meerdere of mindere mate aan te passen. Zoo is een inzender tot de conclusie gekomen dat het vele facetten omvattende Indische probleem niet alleen van verschillende zijden belicht dient te worden maar vooral van *psychologisch* en *algemeen menschelijk standpunt* moet worden benaderd. In dien geest heeft hij zijn project dan ook herzien.¹⁾ De nieuwe constructie

¹⁾ Blz. 11 van het Verslag.

van het Koninkrijk dient staatkundig-maatschappelijk te worden gebaseerd op de democratische „vrijheidsrechten” (veiligheid van persoon en goed, vrijheid van geloof, van spreken en handelen — behoudens ieders persoonlijke verantwoordelijkheid —, briefgeheim, onafhankelijke rechterlijke macht, vrijheid van vereeniging en vergadering). Rechtszekerheid en veiligheid behooren als goederen van hooge waarde te worden gewaardeerd in het Koninkrijk. De openbare voorlichting bevordere de kenmerken van een democratisch bestel en kweeke rechtsgevoel aan bij de bevolking.

In Nederlandsch-Indië zij er verantwoordelijk bestuur, de wetten komen tot stand door samenwerking van Ministers en volksvertegenwoordiging; zij behoeven daarna de bekrachtiging van den Gouverneur-Generaal, die daarbij heeft te letten op het algemeen *rijks*belang, de goede zeden en de rechten der minderheden.

Wetgeving omtrent zaken rakende rijksbelangen als defensie, buitenlandsche zaken, leeningen, Nederlandschap en burgerschap, concessies aan buitenlandsche ondernemingen of ten behoeve van inwoners van het Koninkrijk competeert aan een met overzeesche leden uitgebreid *Parlement* (Rijksraad). Bij de besluitvorming der Nederlandsch-Indische volksvertegenwoordiging omtrent aangelegenheden van algemeen Indonesisch belang dient er voor gezorgd, dat Java door zijn veel grootere bevolking niet à priori zijn wil aan de andere bestuurseenheden oplegt. Deze inzender heeft daarom getracht een *juiste* verhouding in vertegenwoordiging te benaderen, door de vertegenwoordigingsquote naar bevolkingsaantal te laten beïnvloeden door een naar bestuurseenheid.

Een federatieve staatsvorm is voor Indonesië wellicht het meest gewenscht; men zij er daarbij op bedacht aan de samenstellende deelen groote bevoegdheden toe te kennen, opdat het eigen karakter der deelen en de locale eischen tot hun recht kunnen komen.

Voor zoover dergelijke belangen niet aan het wetgevend orgaan van het Koninkrijk zijn opgedragen behooren immigratie, posteries, munt, hooger onderwijs, algemeene sociale en cultureele zorgen, wetenschappelijk onderzoek onderwerpen te zijn van *federale* zorg.

Bestuur en bevolking van Indonesië mogen beseffen — aldus inzender — dat de groote bereidheid van Nederlandsche zijde betoond om aan alle rechtvaardige verlangens ten opzichte van politieke zelfstandigheid te voldoen, haar rechtvaardiging zal moeten vinden in een waarlijke gezagsuitoefening van de Indonesische Overheid in haar gebied, tot uiting komend tevens in een houding van grootmoedigheid en wederzijdsch begrip. Alleen door veelvuldig, open contact zullen bestaande spanningen kunnen worden opgevangen.

Een soortgelijke gedachtengang vinden wij bij een anderen inzender. Deze geeft als achtergrond van zijn zienswijze weer de woorden van een Indonesisch arts, dat eenerzijds de Nederlanders een moreele roeping gevoelen ten opzichte van den Indonesiër, maar ook aindersom een gevoel van verantwoordelijkheid een niet te loochenen feit is. Inzender vraagt zich af waarom men aan die deelen van Indonesië, die een lossere band met Nederland voorstaan, dit niet gaarne zou gunnen en bij verdrag een nieuwe verhouding vastleggen, terwijl voor andere deelen verhoudingen waren te scheppen, gevarieerd naar *hun* wenschen. Dit alles acht deze inzender zeer wel uitvoerbaar, mits als uitgangspunt de *gelijkwaardigheid* van Indonesië en Nederland onomstootelijk vaststaat.

Op weer een anderen inzender hebben de feitelijke gebeurtenissen zooveel indruk

gemaakt, dat hij meent dat voor een vierdeelig Koninkrijk van gelijkwaardige gebiedsdeelen thans geen ruimte meer is. De onderlinge spanningen zouden te groot blijken. De eenige oplossing en voldoende waarborg voor een durende samenwerking tusschen Indonesië en Nederland ziet hij nog gelegen in een *verdrags*verhouding. Daarom is er ook geen plaats meer voor een overkoepelend regeerorgaan als een Rijksraad, maar zal men zijn oog beter kunnen richten op een al dan niet *permanente Commissie* ter bestudeering van gemeenschappelijke vraagstukken.

Een ander komt na lezing van het Tweede Memorandum tot de slotsom, dat in veel grooter mate dan blijktens de vragenlijst van de Commissie van Onderzoek destijds mogelijk werd geacht aan de wensch der inheemsche bevolking naar onafhankelijkheid dient te worden voldaan.¹⁾

Daartegenover acht een inzender een door hem voorgestelde overkoepeling, bestaande uit een Senaat *uit* en *door* de landsvertegenwoordigingen der 4 autonome gebiedsdeelen gekozen en een Rijkskabinet samengesteld uit ministers der vier rijksteelen, nog steeds ondanks de veranderde omstandigheden een bruikbare oplossing.

Eenigen wenschen hun zienswijze ten aanzien van de interne constructie van Nederlandsch-Indië nader te preciseeren. Zij zijn bereid aan elke bevolkingsgroep den haar toekomstenden politieken invloed te verzekeren en staan met afwijzing van elke politieke differentiatie naar ras, zetelverdeeling en een gesplitst kiezerscorps voor naar normen van kwalitatieve democratie, m.d.v. dat de ontwikkeling en de mate, waarin de groep zich economisch en cultureel verantwoordelijk voelt, den doorslag zullen geven. Door instelling van een Indonesisch burgerschap met gelijke rechten en plichten voor allen zouden zekere spanningen, die plegen op te treden bij verleening of onthouding van bepaalde rechten, kunnen worden voorkomen, meenen deze inzenders.

Juist anders dan degene, die zijn aandacht voor de herconstructie van het Rijk nog niet verder uit wilde strekken dan de overgangperiode, nu al wat daarna komt nog onbekende toekomst is, is een andere inzender van meening dat een *overgangsconstructie* als voorheen door hem gedacht, thans geen zin meer heeft. Overigens wenscht deze inzender nog eens te onderlijnen dat van het door hem ontworpen superkabinet²⁾ — uitvoerend orgaan van een overkoepelingsconstructie, waaraan hij ook nu blijft vasthouden — de landsministers *geen* lid behooren te zijn. Wel dient elk deel naar evenredigheid van zijn beteekenis in het Rijkskabinet een of meer zetels te bezetten. Voor Suriname en de Nederlandsche Antillen acht hij derhalve een vertegenwoordiging door middel van Hooge Commissarissen, die tot den Rijksministerraad *toegang* zouden hebben en tegelijk met het kabinet zouden moeten aftreden, niet meer voldoende. Ook de door hem voorgestelde Rijksraad (-Kamer) aan wie de taak der „staatkundige rechtspraak” toeviel, ondergaat wijziging in samenstelling met dien verstande dat er meer sprake zij van een vertegenwoordiging naar bevolkingsgroepen dan naar gebiedsdeelen. Daarom ruime men naast de 5 zetels voor Nederlanders er 5 voor Indonesiërs, één voor een vreemde Oosterling, één voor Suriname en één voor de Neder-

¹⁾ Hierbij tekent de Cie. aan, dat krachtens vraagstelling C op blz. 15 van het Rondschrijven alle ruimte werd gelaten aan degenen, die een nieuwe constructie van het Koninkrijk als onvermijdelijk beschouwden.

²⁾ Men vergelijkte blz. 19 van het Verslag.

landsche Antillen in en niet als voorheen naast 25 voor Nederlanders en 25 voor Indonesië, 3 voor Suriname en Curaçao elk. Benoemingsrecht, ook een beperkt, wenscht inzender dezen Rijksraad om psychologische redenen te onthouden.

Samenwerking der bevolkingsgroepen in N.I. doorslaggevende factor voor Nederland

De opbouw van een gefedereerd Nederlandsch-Indië, waarheen nu de feiten wijzen, acht deze inzender voor alles afhankelijk van een zekere en beproefde onderlinge samenwerking der verschillende bevolkingsgroepen.

Nederlandsche hulp en raad is onontbeerlijk bij dezen opbouw en wordt ook in Indonesië gewenscht, zoodat het Nederlandsch element een kwalitatief belangrijk deel der bevolking zal uitmaken; dit behoort zijn compensatie te vinden in genoegzame politieke rechten. Men zoeke zijn heil niet in een aan de openbaarheid onttrokken bescherming van deze groep, maar *reserveere een aantal zetels* in de landsvertegenwoordiging, opdat deze minderheid in de openbaarheid tot gelding kan komen.

Twee-Kamerstelsel wenschelijk

Het twee-kamerstelsel komt verder dezen inzender gewenscht voor in een gefedereerd Indonesië; naast de volksvertegenwoordiging zij er een kamer van revisie. *Wel of geen overgangperiode* is weinig meer ter zake doende, meent ook een andere inzender, nu in principe de Republiek Indonesia toch aanspraak maakt op geheel Indonesië.

Ierland als voorbeeld

Van een geheel andere mentaliteit dan zij, die zooals wij zagen (blz. 1) hun plannen tot reconstructie van het Koninkrijk niet wilden instellen op het getij der actualiteit geeft een inzender blijk, die in een vorig rapport heeft gewezen op het ongewenschte voor onze verhoudingen van een oplossing inzake het overzeesch probleem op het voetspoor van het Britsche Gemeenebest (dominion-verhouding met name). Thans vestigt deze inzender de aandacht op een uitlating van Sjahrir, waarin hij Ierland (Eire) in gewenschte vergelijking met de „Republiek” betreft. Uitgaande van de mogelijkheid, dat een oplossing voor de tweespalt in ons Koninkrijk in die richting zou worden gezocht, ontwerpt deze medewerker de staatkundige ontwikkeling van den Ierschen vrijstaat (1921 tot nu) aan een nader onderzoek. Immers, zoo wordt verondersteld, zal de „Republiek” bij toenemenden groei als politieke realiteit voor een federatief verband, gekroond door een super-constructie, waarbij het vastleggen der stemverhoudingen reeds een schier onoverkomelijke moeilijkheid zou opleveren, weinig meer gevoelen. Een zekere parallelie in de gebeurtenissen toen én nu en in houding van het moederland in beide gevallen ten aanzien van de opstandige loot, valt — aldus inzender — niet te ontkennen. Ook in Ierland tóenmaals onrust, wapengeweld en fel nationalisme dat maar één doel voor oogen had, een *vrije Republiek*. Ook toen groote moeilijkheden om het onderling contact te vinden, daar de Britsche Regeering van geen erkenning van de Republiek en onderhandelen weten wil. De toenmalige Britsche premier Lloyd George eindigt echter met De Valéra als gekozen leider van een groote Iersche meerderheid uit te noodigen tot besprekingen, nadat, na Smuts' bezoek aan Dublin, eerst een wapenstilstand is gesloten. De onderhandelingen stranden

op den eisch van De Valéra: erkenning van Ierland als *souvereine* staat, maar bereid om als natie *buiten* het Gemeenebest van Naties een verdrag met dit Gemeenebest te sluiten. Lloyd George weigert botweg, biedt dominionstatus aan, wat niet wordt aanvaard. Spoedig daarna is Lloyd George toch bereid gemachtigden van De Valéra te ontvangen om te trachten gezamenlijk op grondslag van „geven en nemen” tot een vergelijk te komen.¹⁾ De besprekingen dreigen opnieuw te mislukken maar eindigen met het onderteekenen door Ierland van een verdrag, waarbij dit land genoegen neemt met een status als van Canada. Dit resultaat schijnt niet te zijn bereikt dan na dreiging van de zijde van Groot-Britannië met een onmiddellijken oorlog, waarin Ierland alleen zou staan, daar Z.-Afrika bij monde van Smuts had laten weten in dat geval alle steun te zullen onthouden.

Ontevreden over dezen afloop had De Valéra zelf een tweede verdrag ontworpen (no. II) in de hoop dat het Iersche Parlement het eerste zou verwerpen en het tweede aanvaardden. De Iersche Regeering gaf het deze kans niet; zij oordeelde materieel den inhoud van de ontwerp-verdragen (I en II) niet veel te verschillen en was overtuigd dat de vermelding van Ierland als een *souvereine* staat *buiten* het Britsche Gemeenebest van Natie's de aanvaarding voor Groot-Britannië onmogelijk zou maken; een oorlog wilde zij niet riskeeren.

Dit ontwerp-verdrag no. II is een „Treaty of Amity and Association”. De associatie zou betrekking hebben op de gemeenschappelijke belangen, buitenlandsche zaken, defensie en wat tusschen de Staten van de Britsche Commonwealth als gemeenschappelijk placht te gelden. De burgers van de overige Staten-leden van het Britsch Gemeenebest van Natie's zouden in Ierland op voet van gelijkheid worden behandeld onder voorwaarde van reciprociteit. De Britsche Koning zou als hoofd der Associatie worden erkend. Ierland zal de gewone trits van bevoegdheden (uitvoerende, wetgevende en judicieele macht) aan het volk ontleenen.

De feitelijke ontwikkeling sindsdien in de constitutioneele verhouding tusschen Ierland en Groot-Britannië, eindigend op een materieele *souvereiniteit* „met gebruikmaking desgewenscht van een uitvoerende macht, waarvan ook andere leden van een groep of bond van natie's gebruik maken bij hun buitenlandsche betrekkingen zoolang Ierland daarmee in bondgenootschap (association) is of wordt verbonden terwille van een internationale samenwerking inzake gemeenschappelijke belangen” (Grondwet van Eire 1937) komt ook aan inzender een minder bevredigd voorbeeld voor, weinig waardig bovendien voor de positie der Kroon.

Mochten niettemin de omstandigheden in Indonesië er toe leiden, dat men bij de vaststelling van den status den blik naar Ierland slaat, dan is het ontwerp-verdrag no. II van De Valéra boven het tot stand gekomen ontwerp-verdrag no. I te verkiezen oordeelt inzender; het ontwerp-De Valéra biedt althans een mogelijke oplossing, die niet onwaardig behoeft te zijn voor Kroon of partijen en ook daarom niet à priori verwerpelijk.

Het Koninkrijk als gedecentraliseerde Eenheidsstaat

Reeds in het Verslag (pag. 45) komt een project voor, hetwelk de kern van een hervormd regeerbestel voor het Koninkrijk zoekt in een betere beantwoording van

¹⁾ „... With a view to ascertaining how the association of Ireland with the Community of nations known as the British Empire may best be reconciled with Irish national inspiration.”

de Staten-Generaal aan het grondwettig omschreven doel van haar bestaan; te zijn vertegenwoordiging van het *geheele* Nederlandsche volk.

Eenigermate verwant met dit project is een ontwerp van een sterk gedecentraliseerden eenheidsstaat, welk plan door late inzending geen verwerking meer had kunnen vinden in Hoofdstuk V van het Verslag. Het worde daarom hier ter plaatse weergegeven, nu de inzender bij de na-enquête het ontwerp handhaafde. In dit ontwerp wordt gezocht naar een beteren waarborg in politici's dan enkel een leeftijdsgrens, zoodat kiesgerechtigden *en* verkozenen meer voor hun politieke taak berekend zullen zijn. In het motief „kiesrecht (actief en passief) naar gezichtskring” meent deze inzender de oplossing voor zijn systeem van democratisch eclecticisme te hebben gevonden. Het zekerst tot de noodzakelijke verruiming van blik leidt z.i. een langer verblijf in ander milieu dan dat van eigen territoir of landstreek. Daarom zou deze inzender aan een Nederlandsch onderdaan die gedurende drie jaren vrijwillig in een ander gebiedsdeel van het Koninkrijk heeft verbleven of gedurende eenzelfde tijdvak vrijwillig arbeid heeft verricht in een ander werelddeel dan het zijne, hetzij gedurende 3 jaar vrijwillig bij de zee- of luchtmacht heeft gediend, het *rijkskiesrecht* voor het leven willen verleen.

Uit en door dit rijkskiezerscorps zouden dan de Staten-Generaal (1ste Kamer en 2de Kamer) worden samengesteld, als het vertegenwoordigend lichaam van de „Rijkskoepel”, de door inzender ontworpen overkoepelingsstructuur naar parlementair model voor het Koninkrijk met als top de Kroon.

Een dergelijk samengesteld vertegenwoordigend lichaam zal, meent hij, een juiste vertegenwoordiging van het Koninkrijk zijn, beter voor de grondwettige taak — wetgevend orgaan te zijn van het Koninkrijk — toegerust dan de huidige Staten-Generaal, gekozen op grondslag van algemeen *Nederlandsch* kiesrecht en het *evenredigheids*beginsel. Dit moge dan een betere oplossing geven voor de politieke situatie in Nederland, voor een zakelijke behandeling van wijdere belangen dan de specifiek Nederlandsche is het een minder deugdelijke grondslag. Bovendien zou men in een vertegenwoordiging samengesteld als boven geschetst, minder politieke „troubles” behoeven te verwachten, doordat de behandeling van zaken zich meer in zakelijken sfeer, los van het partijwezen zou afspelen dan nu, meent inzender met gevolg, minder kabinetwisselingen. De tegenwoordige Staten-Generaal, voortaan Staten van Nederland genoemd, zouden dan in hun taak tot Nederland beperkt blijven.

Ook een samenstelling van de Staten-Generaal uit de vier Rijksdeelen acht inzender geen voldoende waarborg voor een „verruimden blik” noodig voor wie geroepen zijn mede het Koninkrijk te leiden. De uitvoerende macht in dit project — het politiek verantwoordelijk Rijkskabinet d.m.v. een kabinetsformateur tot stand gekomen — staat onder leiding van een Eersten Minister, *minister-kanselier van overeenkomsten der rijksdeelen*; deze taak vervangt de taak van den Minister van Overzeesche Gebiedsdeelen. Alleen de hoofden van de Rijksdepartementen dragen den titel Minister; die van de landsdepartementen zijn staatssecretarissen gelijk in rang aan een vice-minister en de regeeringsgemachtigden. De laatsten zijn vertegenwoordigers in de overzeesche gebiedsdeelen van de centrale departementshoofden; de vice-ministers beheeren een onderafdeeling van een Rijksdepartement in een overzeesch gebiedsdeel: zij zijn voor hun beleid verantwoordelijk *zoowel* aan de vertegenwoordiging van het betrokken overzeesche gebiedsdeel als aan die van het Koninkrijk en kunnen door *beide* organen tot heengaan worden gedwongen;

anders de regeeringsgemachtigden, die alleen in de vertegenwoordiging overzee optreden om *toe te lichten*.

Vice-ministers zouden er b.v. zijn voor Financiën, Justitie, Onderwijs.

Kroon

Het hoogste gezag in de Rijkskoepel berust bij de Kroon. De hoogste gezagdragers in de gebiedsdeelen overzee zijn de Gouverneurs, vertegenwoordigers der Kroon. Zij behooren geen deel uit te maken van het Rijkskabinet; hun verantwoordelijkheid uit te breiden met die aan de Staten-Generaal (nieuwe stijl) zou — meent inzender — afbreuk doen aan de hoogte hunner functie. Wel acht hij regelmatige conferentie's van deze vertegenwoordigers van nut. (*Gouverneurs-conferentie's*).

Als *algemeen college* van advies worde ingesteld een Hooge Raad voor het Koninkrijk; dit college zou dan aldus weer de hem oorspronkelijk bij instelling (1584) toegedachte taak benaderen. De huidige Hooge Raad der Nederlanden vindt voor zijn functie een meer adequate uitdrukking in „Hooge Hof van Cassatie”, welks taak tot het geheele Koninkrijk zou dienen te worden uitgebreid. De huidige Raad van State blijve mede op grond van historische traditie, voor Nederland intact.

Taak Staten-Generaal (nieuwe stijl)

Taak van deze Staten-Generaal zou zijn de behartiging van koninkrijksbelangen als buitenlandsche zaken, defensie, justitie, onderwijs, eeredienst, rijksburger- en rijkskiezerschap; post en telegrafie, radio, research.

Economische en sociale aangelegenheden — voorzover niet buitenlandsch — competeeren den Rijksdeelen

Echter zouden de rijksdeelen vrij moeten zijn in de regeling hunner *economische* en *sociale* aangelegenheden voor zover deze niet onder buitenlandsche zaken vallen. Zouden getroffen regelingen van wijdere en blijvende waarde blijken te zijn, dan zouden deze in rijksverband eventueel kunnen worden overgenomen. Ook omtrent *uitbreiding van gebied* zou elk rijksdeel zelfstandig hebben te beslissen.

Eén grondwet zij er voor het geheele Koninkrijk, welke in beknopten vorm de hoofdtrekken van de Koninkrijksstructuur aangeeft; alsmede de beginselen van rechten en plichten voor ieder die zich in het Koninkrijk bevindt en voor de Nederlandsche onderdanen buiten het Koninkrijk.

Alleen de wetgevingsproducten der Staten-Generaal worden „wet” genaamd, die der landsparlamenten „ordonnanties” om aan de gelijkwaardigheid der Rijksdeelen uitdrukking te geven.

Gehoor-Generaal als hoogste administratief College

Naast de Staten-Generaal staat als hoogste administratief College het Gehoor-Generaal samengesteld uit leden van den Hoogen Raad en het Hooge Hof. Dit college treedt op, zoodra de hoogste gezagsdrager van een rijksdeel dit verzoekt; in dit verzoek is deze laatste bij landswet beperkt.

Het optreden van het Gehoor-Generaal komt neer op het uitbrengen van een advies aan den Koning, die in *niet-interne* bestuurs- of politieke geschillen der gebiedsdeelen de hoogste beslissing heeft. Normaal komt dit college zelden in werking.

Nederlandsch-Indië

Uit bekende leuzen als Indië los van Holland e.d. is duidelijk het verantwoordelijkheidsbesef van het Nederlandsche volk voor de inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië naar buiten getreden.

Waar ons de machtsmiddelen tot handhaving van het Koninkrijk ontbreken, behooren wij onze kracht te zoeken in een uitnemenden staatsbouw. Langs dezen weg zal — aldus inzender — het probleem Indië gemakkelijk zijn oplossing vinden en ook militair en strategisch een beter verantwoorde eenheid kunnen vormen.

Interne structuur

Wat betreft de inwendige staatsrechtelijke structuur van Nederlandsch-Indië vestigt de inzender er de aandacht op om bij het zoeken naar passende bestuursvormen niet uitsluitend te zien naar Westersche democratieën maar ook naar hetgeen in het Oosten zelf op dit gebied is voortgebracht. Aan de oude adat-samenleving ligt trouwens een natuurlijk-democratische geest ten grondslag.

Gemeenschapszin immers, toetssteen voor een gezonde, democratische maatschappijvorm is in deze Oostersche samenlevingen nog een levende realiteit meer dan in de Westersche reeds vóer-ontwikkelde democratieën.

Men zal goed doen bij den herbouw der Indische samenleving bij deze levende vormen aan te knoopen. Om een overhaast en eenzijdig proces van verwestersching te voorkomen denkt inzender zich — staatsrechtelijk en maatschappelijk — twee cultureele sferen naast elkaar: een Oostersche en een Westersche, *niet* hermetisch gesloten sferen. De keuze tot welke samenlevingsgroep men wil behooren zal *vrij* zijn behoudens waarborgen tegen herhaalde wisseling.

De bestuurspyramide van de Oostersche bij de adat-samenleving aanknoopende sfeer (I) culmineert in het Groot „Gehoor van Indië”; die der Westersche sfeer in de Staten van Indië (II), staande hierarchisch naast het „Gehoor” en op één lijn met de gelijknamige colleges in Suriname en Curaçao. Hiernaast functioneert als adviseerend college, te vergelijken met den Nederlandschen Raad van State, de Raad van Indië.

Hoogste gezagdrager is de Gouverneur-Generaal, als vertegenwoordiger van den Koning.

Staten-kiezers

Staten-kiezer zijn alle Nederlandsch sprekende personen, die kunnen lezen en schrijven, aan wie op hun verzoek het staten-kiesrecht voor het leven wordt verleend naar normen analoog aan die, welke den grondslag vormden voor het Rijkskieserschap.

Het Gehoor van Indië

Ad I. Het Gehoor wordt door dien inzender vergeleken met het Openbaar Ministerie. Evenals dit heeft het vertakkingen onder oppertoezicht van het centraal-orgaan; evenals dit bestaat zijn taak uit de handhaving van het recht; dat wil in *dit* geval zeggen handhaving van het rechtsbewustzijn van samenlevingsbanden en van waardevolle gebruiken, en bescherming tegen al wat daaraan afbreuk doet in de aanraking — staatsrechtelijk of maatschappelijk — met andere levensverbanden, Oostersche of Westersche.

Het Gehoor is een college, bij hetwelk men zonder andere belemmeringen van formeelen aard dan die uit adat of gebruik bekend, „bezwaren” kan voortbrengen in den ruimsten zin van het woord.

Het centraal Gehoor — eventueel te denken als „ommegeand college” — beslist over al dan niet voortzetting der klacht tot het hoogste bestuursorgaan (den Gouverneur-Generaal). Indien de klacht voortzetting erlangt, zendt het Gehoor een „Ontwerp van bedenking” in, hetwelk op één lijn staat met een door de Staten van Indië aangenomen ontwerp-ordonnantie. Beide zijn onderworpen aan de uiteindelijke beslissing van den G.G. onder advies van den Raad van Indië. Wat de ordonnanties betreft, de G.G. kan deze bekrachtigen of met zijn veto treffen. Behalve een „Ontwerp van bedenking” is het Gehoor ook bevoegd tot het inzenden van een „Ontwerp van binding” ten doel hebbende op eenig waardevol onderdeel van het rechtsbewustzijn eener samenleving de aandacht te vestigen en dit te doen handhaven in wijder kring, *codificatie* derhalve van gebruiken. Het Gehoor wordt samengesteld uit ambtenaren van den Bestuursdienst, — Inlandsch of Europeesch — of van de Rechterlijke macht. De z.g. „Vrije dorpen” dragen met betrekking tot de ledenbezetting het hunne bij.

Vrije dorpen en -districten, „zelfbesturen” in pyramidebouw

De onderbouw van deze naar autocratischen trant opgetrokken bestuurspyramide vormen de desa's en kota's, waarbij het subsidiairiteitsbeginsel zijn rol speelt en naar draagkracht bestuurszelfstandigheid aan deze eenheden wordt verleend. Dan ontstaan de z.g. „vrije dorpen” (desa merdeka), welke zich met andere „vrije dorpen” kunnen verbinden. Op deze wijze kunnen ontstaan vrije districten of landschappen, welke zich weer aaneen kunnen sluiten tot een overkappende bestuurseenheid, een „zelfbestuur”; aaneengesloten territoir is daarbij niet vereischt, wel eenheid naar ras.

In een kleine bestuurseenheid zou ook in plaats van een Gehoor, een democratische vorm van vertegenwoordiging kunnen bestaan, al naar den aard der bevolking.

Of naast „zelfbesturen” ook nog behoefte bestaat aan „vrijstaten” en „vorstenlanden” is, aldus inzender, een kwestie van beleid vooral met betrekking tot het buitenland.

Volksraden, vertegenwoordiging van een „volk” of „ras” als brug tusschen het Oostersche en het Westersch-democratische stelsel

Opdat ook in de Oostersche samenleving, de democratische gedachte zich vrij kan ontwikkelen, zullen er *volksraden* zijn als vertegenwoordigend lichaam voor elk ras of bevolking (Javaansche, Bataksche, Soendaneesche- enz.), waarvoor kiesgerechtigd zijn *alle* meerderjarige Nederlandsche onderdanen, die kunnen lezen en schrijven en een bepaalde som aan belasting betalen, voor zoover zij niet behooren tot het samenlevingsverband van een zelfbestuur of vrije desa e.d. De regeling van taak en samenstelling dezer volksraden is eenzelfde voor geheel Nederlandsch-Indië. Het aantal leden bedraagt 20 of meer; zij worden benoemd door den Regent. Voorzitter is de plaatsvervanger van den Regent of een daarmee op een lijn te stellen inheemsche bestuursambtenaar, te benoemen door de Indische Regeering. Het terrein van werkzaamheid ligt op één niveau met dat der zelfbesturen. Voertaal is de inheemsche taal. Hiernaast is plaats voor een „Gehoor” in samenlevingsverbanden van eigen en anderen *inheemschen* landaard. Voor de

handhaving der staatkundige vrijheid der kiezers en voor de handhaving van algemeen christelijke beginselen blijft de Nederlandsch-Indische Regeering verantwoordelijk. Bij het voorkomen van onregelmatigheden worden bij wege van sanctie automatisch de in die periode tot stand gekomen verordeningen van een volksraad nietig.

Twee of meer volksraden kunnen zich vereenigen, na 10 jaar zonder beroeringen te hebben bestaan. Onder gelijke voorwaarden kan een Volksraad zich verbinden met een Zelfbestuur (of Vereenigde zelfbesturen) van *hetzelfde* volk; beide bestuursvormen immers staan in rangorde *naast* elkaar. In het regelend lichaam, dat daaruit resulteert, kunnen Oostersche en Westersche bestuursvormen gelijke kansen krijgen, en wellicht levert dit, onderstelt inzender, een uiteindelijke bestuursvorm op, waaraan de Westersche democratieën zich kunnen spiegelen (b.v. een tot rigide regel geworden *gemeenschapszin*).

Rijksconferentie

Een groep, exponent van het economisch verkeer, ziet in een te houden Rijks- of Ronde Tafel Conferentie slechts het middel tot het door hen vooropgestelde doel: te zorgen dat artikel 1 der grondwet niet tot een zinledig artikel wordt door het uiteenvallen van het Koninkrijk.

Anderen waren van meening, dat indien een politieke of andere overeenkomst met de republikeinen als door de Regeering beoogd tot stand komt, een rijksconferentie weinig zin meer zal hebben; haar eenige taak zou dan nog zijn: fiatteering van het overeengekomene. Immers aldus een andere inzender, zoude zich ter Conferentie een al te groote oppositie voordoen, dan zou de moeizaam opgebouwde idee van samenwerking op eenmaal weer te niet kunnen gaan.

Een inzender uit de economische sector zou het betreuren, indien de Regeering een overeenkomst aan zou gaan met de Republikeinen *alvorens* ter Rijksconferentie ter dege van gedachten zou zijn gewisseld. Den weg van een preliminaire overeenkomst acht hij het paard achter den wagen spannen.

Van geheel andere kleur is de zienswijze van een inzender, die de overtuiging is toegedaan dat alleen een *de jure erkenning der Republiek reeds nu* als onafhankelijke staat, redelijke kans op een geslaagd gemeen overleg zal kunnen geven. Een vergroeiing van den Indischen Archipel in de Oost-Aziatische sfeer met als gevolg een overeenkomstige reductie der banden met Nederland in de naaste toekomst is — betoogt hij — onvermijdelijk; de tendenzen zijn duidelijk zichtbaar. Daarom erkenne men die tendens en haar concreten vorm (de Republiek) en trekke de consequenties. Een samenleving van Indonesiërs met daarnaast „koloniale” Nederlanders is, bij welk democratisch bestel ook, niet wel bestaanbaar; groote spanningen zouden niet uitblijven. De vorming van een onafhankelijken staat dient daarom aan elk verder overleg *vooraf* te gaan, een staat, waarin de Nederlander als elke andere vreemdeling zijn plaats kan innemen. Alleen voor de Chinese bevolking ware een uitzondering te maken; deze zou in een Indonesische samenleving in een bevoorrechte positie mogen worden geplaatst. Eerst op deze wijze zou ook de *gelijkheid* in het *maatschappelijk* leven kans op verwezenlijking krijgen.

Lijnrecht van een andere meening is een inzender, die een erkenning *de jure* reeds *nu* door de Nederlandsche Regeering van eenig deel van Indonesië, hetzij als Republiek of als Sultanaat of onder welke benaming ook, een eerste stap op

het hellend vlak noemt met als uiteindelijk gevolg de algeheele overbodigheid eener Rijksconferentie.

Terminologische opmerkingen

De voor vele inheemschen onaangename klank van het woord „inlander” wijt een inzender aan de associatie met politieke onmondigheid. Aan dit woord ligt evenmin als aan de termen „Indonesiër” en „Indonesië” een staatkundige basis ten grondslag.

De eenig mogelijke staatkundige achtergrond voor een dergelijk woordgebruik is het Koninkrijk. Het ware daarom wenschelijk één terminologie te vinden en één algemeene grondwet in te voeren, die dit tot uitdrukking brengt. Deze inzender is van opvatting, dat de termen „O.Indiër” en „O.Indië” of „Indo-Nederlander” en „Indo-Nederland” beter de staatsrechtelijke verbondenheid tot uitdrukking brengen dan de huidige. Tegen de term „Nederlander” voor de Nederlandsche onderdanen van Nederlandsch-Indië zoude evenmin bezwaar bestaan, mits men ginds dit woordgebruik naar waarde zou schatten.

Een ander acht de officieel gebezigde terminologie zooals die o.a. uit de documenten van het Tweede Memorandum blijkt uit psychologisch oogpunt in het algemeen onaanvaardbaar en meent dat het belang eener psychologisch verantwoorde woordkeus gaat boven een in het staats- en volkenrecht geaccepteerd woordgebruik, daar in het psychologisch juiste woord een bron van kracht gelegen is, „meer dan voor verstandelijke overweging aanvaardbaar”, geeft inzender toe.

Indonesisch burgerschap

Tegenover de wensch van de Regeering ¹⁾ aan het begrip Indonesisch burgerschap een duidelijken inhoud te geven, brengt een inzender de opvatting van van Vollenhoven naar voren ²⁾, dat het instellen van een afzonderlijk burgerschap naast het Nederlanderschap, het Nederlandsch onderdaanschap en het ingezetenschap, waaraan politieke rechten soms verbonden, een overbodigheid mag heeten, zooals in de West pragmatisch zou zijn bewezen. Immers terwijl in Curaçao sinds 1865 een ingezetenschap bekend is, is in Suriname het „burgerschap”, hetwelk in 1817 was ingesteld, in 1905 weer afgeschaft.

Iets geheel anders dan „Indonesisch, Surinaamsch of Curaçaosch burgerschap” zou het volgens van Vollenhoven zijn om naast de begrippen Nederland en Nederlandsch onderdaan bij landswet criteria vast te stellen om het lidmaatschap van een bepaald gebiedsdeel uit te drukken. ³⁾

Een andere inzender is overtuigd, dat het vorm geven aan een Indonesisch burgerschap zooals de Regeering zich dat voorstelt een uiterst moeilijke taak zal zijn; niettemin acht hij de doelstelling te waardeeren.

Taalgebruik

Eenige inzenders hebben zich ook over het taalgebruik uitgelaten.

Een zou, in de door hem gedachte Oostersche bestuursmaatschappij het *Indonesisch* willen gevoerd zien als officieele taal.

¹⁾ Tweede Memorandum blz. 10 en 16.

²⁾ Staatsrecht Overzee pag. 82 v.v.

³⁾ Vgl. het in het Britsche Rijk bekende „citizenship”.

Een andere inzender, die eveneens een eenheidsstaat op het oog heeft met Nederlandsch-Indië als autonome centrale rechtsgemeenschap, zou in Nederlandsch-Indië tweetaligheid willen doorvoeren, zoodat het Indonesisch een volwaardige plaats krijgt *naast* het Nederlandsch.

Voor Suriname en Curaçao zou deze inzender evenwel het Nederlandsch als officieele- en voertaal willen behouden. In de aan de Engelsche koloniën grenzende gebieden zou dan bij het L-O. naast de Nederlandsche taal de Engelsche kunnen worden onderwezen; bij het voortgezet onderwijs Fransch, Engelsch, Duitsch of Spaansch.

De staatsvorm van gedecentraliseerden eenheidsstaat vergeleken met een federalen staatsbouw als door de Regeering voorgestaan

Tegenover stemmen van verwijt en beduchtheid voor het loslaten door de Regeering van het Koninkrijks-verband staat de opmerking van den oud Hoofdamtenaar, wiens rapport reeds in het Verslag ¹⁾ uitvoerige behandeling vond, dat bij alle vaagheid van lijn voor de oplossing van de Indische kwestie vereischte, één alles overheerschende gedachte toch uitgangspunt was en blijft voor de Regeering ook blijkens het Tweede Memorandum: dat is de *handhaving bij de gelijkshakeling der vier gebiedsdeelen, van het integrale Koninkrijk*. Een vergelijking van de (fragmentarische) voorstellingen, die de Regeering zich aan de hand van de als politieke feitelijkheid geaccepteerde situatie heeft gemaakt m.b.t. de nieuwe vormgeving van het Koninkrijk, en het door inzender ontworpen plan, in het Verslag der Commissie genoemd een sterk gedecentraliseerden eenheidsstaat neigend naar een gecentraliseerden Bondsstaat, valt naar inzenders meening zeer in het nadeel van de Regeeringsplannen uit.

Tegenover het federale beginsel zooals dat tot uiting komt in het beleid der Regeering stelt de inzender zijn uiteindelijk sterke eenheidsstructuur in den top van de staatsrechtelijke constructie van het Koninkrijk. Ook in den gedecentraliseerden eenheidsstaat als door inzender voorgesteld zou er plaats zijn voor een Republiek Indonesia als een der autonome centrale rechtsgemeenschappen, welke staatsrechtelijk het substraat vormen van het als pyramide opgebouwde Koninkrijk, mits ook deze Republiek evenals de andere centrale rechtsgemeenschappen ingevoegd blijft in de hiërarchische structuur van het Koninkrijk volgens bestek van inzender in zijn ontwerp-grondwet van het Koninkrijk.

Koninkrijksorganen als door dezen inzender gedacht vinden hun algemeen koninkrijkskarakter uitgedrukt in de wijze van samenstelling, waarop *alle* deelen van het Koninkrijk invloed kunnen uitoefenen hetzij door middel van actief kiesrecht, hetzij door het mogen leveren der geschikte krachten; zoo zou b.v. het semi-parlementair Rijkskabinet bestaan uit ministers uit de verschillende Rijksdeelen naar geschiktheid gerecrueteerd.

De door inzender gestelde identiteit van de regeerorganen van het Koninkrijk en van Nederland bedoelt *administratieve bezuiniging* door efficiency maar vooral versterking der *ideologische eenheid*, zeer belangrijke factoren naar zijn meening. Een tegenovergestelde constructie zou, vreest deze inzender, wellicht een rijke bron voor meeningsverschillen opleveren, vooral indien partij-invloeden hun rol gaan

¹⁾ Blz. 45.

meespelen, om van verhoogde onkosten niet te gewagen. In een gedecentraliseerden eenheidsstaat als door dezen inzender beschreven zou men bovendien gemakkelijk één centralen burgerlijken dienst kunnen organiseren en één weermacht opbouwen.

Bij een gefedereerd Nederlandsch-Indië zooals de Regeering beoogt zouden de autonome eenheden (Staten) als Java, Borneo, de Groote Oost etc. op één lijn rang nemen met Suriname en de Nederlandsche Antillen.

Beter bij de werkelijkheid aansluitend acht deze inzender zijn eigen plan: één Aziatische centrale rechtsgemeenschap, waarvan de „Staten” (Java, Borneo, etc.) provincies zouden zijn op één lijn staande met de „districten” van Suriname en de eilanden van de Nederlandsche Antillen. Deze „Provincies” zouden autonome rechtsgemeenschappen zijn, behoudens hierarchisch principe en hooger toezicht. De term federatie zou weliswaar op deze verhouding niet passen. Maar welke constructie men ook voorstaat, de verhouding behoort van bovenaf te worden geregeld hetzij in de grondwet van het Koninkrijk, hetzij in een als „rijkswet” vastgestelde staatsregeling. Aan de totstandkoming dezer wetten zouden dan vertegenwoordigers van *alle* in het Koninkrijk vereenigde centrale rechtsgemeenschappen deel moeten hebben, aldus inzender.

Suriname en Curaçao

Wat West-Indië (Suriname en de Nederlandsche Antillen) betreft is men van meening dat deze gebieden op dezelfde rechten aanspraak mogen maken als aan Nederlandsch-Indië worden toegekend; reden te meer voor sommige inzenders om beducht te zijn voor het stellen van de mogelijkheid voor Nederlandsch-Indië van secessie zooals in officieele uitlatingen is geschied.¹⁾

Van meer reëel inzicht dan Suriname en de Nederlandsche Antillen op één niveau te laten figureeren met de in de denklijn der Regeering optredende autonome staten van Nederlandsch-Indië, zou het volgens een inzender getuigen om de „districten” van Suriname en de zes eilanden van Curaçao tot autonome lagere rechtsgemeenschappen op te voeden, in rang gelijk met de door hem gedachte autonome Provincies (Java, Sumatra, Borneo, etc.) van een centrale, Aziatische, rechtsgemeenschap.

Aan deze West-Indische lagere rechtsgemeenschappen zou men niet terstond volledige rechtspersoon behoeven toe te kennen; door middel van „gemeentevorming”, te beginnen met de groote plaatsen (Paramaribo, Curaçao), zou men deze eerst tot financieele onafhankelijkheid moeten opvoeren.

Een ministerraad van politiek-verantwoordelijke ministers moge in een naar nieuwen stijl hervormd Nederlandsch-Indië aanvaardbaar zijn, voor Suriname en Curaçao lijkt het voorshands onuitvoerbaar en daarom te verwerpen, meent deze inzender. Immers, waar meestentijds de beste krachten uit Nederland uitgezonden rijksambtenaren zijn, zou de Gouverneur bij een motie van wantrouwen tegen een of meer ministers voor de keuze kunnen worden gesteld óf de motie naast zich neer te leggen, totdat na tijd en wijle een geschikte opvolger zich heeft voorgedaan óf de betrokken departementen gedurende de ambtsperiode van den minister van een van zijn hoofdamttenaren te berooven, daar geen rijksambtenaar er voor te vinden zal zijn als hoofd van een departement te worden uitgezonden

¹⁾ Tweede Memorandum pag. 15, 24, i. f., 40 vv.

met de kans dank zij de wisselvalligheid der politiek spoedig weer het veld te moeten ruimen.

Een inzender ziet in de ontwikkeling der feitelijke gebeurtenissen eerder een bevestiging van de door hem aangegeven positieve lijn — immigratie binnen het Koninkrijk — dan een aantasting daarvan. Nog steeds kan hij zich stellen achter de conclusie van den Zuid-Afrikaanschen Nederlander Wigboldus¹⁾ dat een Nederlandsche immigratie als door Kuppler voorgesteld evenzeer *aanbeveling* verdient als een door geboren Nederlanders gegeven suggestie om van Suriname een „nieuw Java” (oude stijl) te maken, scherpe afkeuring. Te meer verdient dit immigratiebeleid overweging aldus deze inzender, nu het geboortecijfer in Nederland aanmerkelijk stijgt en het buitenland immigratie bemoeilijkt of onmogelijk maakt.

De twee voornaamste bronnen van welvaart op Curaçao, de petroleum raffinaderijen (B.P.M.) en de luchthaven (K.L.M.), dienen naar de opvatting van dezen inzender als *rijks*belangen te worden beschouwd en daarom te worden onttrokken aan de autoriteit van deze kleine bestuurseenheid.

Om het bezwaar voor Suriname en Curaçao te ondervangen dat een Rijksminister van Overzeesche Gebiedsdeelen wel steeds zal worden aangewezen met het oog op Nederlandsch-Indië, terwijl aanwijzing van afzonderlijke ministers voor Suriname en Curaçao daarnaast een overbelaste constructie op zou leveren, stelt een inzender voor in de door hem ontworpen rijksconstructie als gedecentraliseerden eenheidsstaat een afzonderlijke afdeling Suriname en Curaçao in te richten onder leiding van een Secretaris, die regelrecht onder den Minister fungeert.

Evenals de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië zou een andere inzender die van Suriname en Curaçao willen laten beheerschen door de twee leidende motieven, welke aan zijn project voor de staatsinrichting van het unitarische Koninkrijk der Nederlanden²⁾, waarin 4 gedecentraliseerde deelen, bevolkt ten deele door inheemsche volkeren of althans omvattende groote bevolkingsgroepen van ander ras en cultuur dan het Nederlandsche, ten grondslag liggen.

Eerstens het toekennen van politieke rechten naar ruimte van blik aan de geadministreerden voor zoover zij Nederlandsch onderdanen zijn. Anderzijds het principe van een eigen inheemsche maatschappij-structuur in de overzeesche gebiedsdeelen voor zoover deze daarvoor in aanmerking komen, met een daarbij aanpassende bestuursinrichting naast een op Nederlandsche of althans op Westersche leest geschoeide maatschappij.

Een segregatie-politiek is hier als uitgangspunt genomen, niet om een cultureel-maatschappelijke gescheidenheid te bevorderen en te bestendigen — de keuze van maatschappelijk-staatkundige sfeer is immers vrij³⁾ — maar om een mogelijkheid te openen voor een harmonische ontwikkeling en osmose van de beste waarden van ieders staatkundige sfeer.

Grondpolitiek

Een der medewerkers vestigt met het oog op de in Suriname en Curaçao te volgen grondpolitiek in verband met invoering ook daar van een stelsel van geleide

¹⁾ In het in Curaçao verschenen tijdschrift „Neerlandia”, zomer- en herfstnummer 1945.

²⁾ Zie blz. II vv.

³⁾ Zie blz. II.

economie, de aandacht op een ontwerp van wet deze materie betreffende, te vinden in het werk van G. J. Grol, Grondpolitiek in het West-Indische Domein der Generaliteit.

De *vrijheid van keuze binnen of buiten het Koninkrijk* zou, aldus een inzender, aan Suriname en Curaçao alleen dan mogen worden gegeven — al geldt de passage in de Koninklijke rede ten aanzien van de vrijwillige samenwerking uiteraard evenzeer voor Suriname en Curaçao als voor Nederlandsch-Indië — indien deze gebiedsdeelen naast financieele onafhankelijkheid ook over genoegzaam bekwame mannen beschikken om zelfstandig aan het internationale rechtsverkeer te kunnen deelnemen. Tot zolang behooren deze gebiedsdeelen binnen het Koninkrijk te blijven; is het eenmaal zoover gekomen, dan zal, meent deze inzender, de Nederlandsche taal haar onuitwischaar stempel hebben gedrukt.

NOTA'S

2. Inleiding

In deze nota is gepoogd om een overzicht te geven van de problemen die voortvloeien uit de toelating van buitenlandse ondernemingen in de Nederlandse markt. Het doel van de nota is om de aandacht te vestigen op de belangrijkste problemen die voortvloeien uit de toelating van buitenlandse ondernemingen in de Nederlandse markt. Het doel van de nota is om de aandacht te vestigen op de belangrijkste problemen die voortvloeien uit de toelating van buitenlandse ondernemingen in de Nederlandse markt.

De nota is opgesteld door de Dienst voor de Toelating van Buitenlandse Ondernemingen (D.T.O.) en is bedoeld als een bijlage bij de Wet op de Toelating van Buitenlandse Ondernemingen (W.T.O.).

10. PROBLEMEN BETREFFENDE MINDERHEDENBESCHERMING IN TOEKOMSTIG INDONESIË

§ 1. Inleiding

In deze nota is gepoogd, om zoo objectief mogelijk de problemen te stellen, die zich eventueel bij de bescherming van minderheden in het toekomstige Indonesië zullen voordoen. Als leidraad zijn gebruikt de tractaten met de verschillende staten in Oost-Europa en het Nabije Oosten met betrekking tot hun minderheden gesloten en de bepalingen betreffende de minderheden in de Government of India Act 1935, in theorie en practijk, zooals deze in de beide Nota's door ondergeteekende zijn beschreven.¹⁾

Deze probleemstelling draagt in de huidige omstandigheden (de nota is in Januari 1947 opgesteld) een hypothetisch karakter. Ten aanzien van verschillende punten heerscht er omtrent de toekomst nog onzekerheid. Om althans eenigen grondslag te hebben is de overeenkomst van Linggadjadi min of meer als basis van deze nota gebruikt, hoewel ook deze overeenkomst op verschillende punten met betrekking tot de minderheden-bescherming nog onduidelijk is.

Onzeker is natuurlijk ook de politiek, die de toekomstige Indonesische regeering of regeeringen zullen voeren t.o.v. de minderheden. Het zijn niet alleen de theoretische beginselen dezer politiek maar vooral ook — en dat is in het minderhedenrecht nog veel belangrijker — de toepassing der beginselen, die men moet kennen, om te weten welke maatregelen er t.a.v. de bescherming der minoriteiten genomen moeten worden.

Al deze factoren van onbestemdheid maken het stellen van de op te lossen vraagstukken niet gemakkelijk.

§ 2. Begrip minderheid

Dient het begrip minderheid omschreven of gedefinieerd te worden? De tractaten, die de minderheden in enkele staten van Oost-Europa en het Nabije Oosten wilden beschermen, gaven geen scherpe definitie, spraken alleen van „onderdanen behorende tot ethnische, godsdienstige of taalkundige minderheden” of van „onderdanen, die van de meerderheid der bevolking in ras, taal of godsdienst verschillen”. Fouques Duparc gaf als definitie: „een groep van onderdanen, die niet in alle opzichten geassimileerd zijn of zich kunnen assimileren aan het meerendeel der onderdanen”. Scherper uitgedrukt: een groep van onderdanen, die t.a.v. ras, godsdienst of taal verschillen van de meerderheid en, die veronachtzaming, negeering of schennis van hun rechten en hun rechtmatige geestelijke en stoffelijke belangen vreezen.

Een tweede vraag is: wie bepaalt, dat een persoon tot een minderheid behoort? Dat die vraag belangrijk is kan uit de Nota over minderhedenbescherming in Oost-Europa en het Nabije Oosten blijken. Artikel 74 van de Conventie van

¹⁾ Bijlage I, blz. 97 (De bescherming van minderheden in Britsch-India) en blz. 126 (Beknopte beschrijving van de minderheidsbescherming in Europa en het Nabije Oosten).

Opper-Silezië bepaalde: „het lidmaatschap van een ethnische, taalkundige of godsdienstige minderheid mag niet door overheidsautoriteiten geverifieerd of bestreden worden”. Dit zoogenaamde subjectieve beginsel t.a.v. het begrip minderheid werd door vele staten met minderheden niet erkend. Daar bepaalde de Overheid — vaak naar willekeurige maatstaf — wie tot een minderheid behoorde.

§ 3. Doel van minderheden-bescherming

Welk doel stelt een staat zich, indien hij zich bereid verklaart de minderheden te beschermen?

Dit doel kan tweeledig zijn:

1^o. het voorkomen van internationale conflicten;

2^o. het waarborgen van menselijke en fundamentele rechten.

Beide motieven zijn voor het toekomstige Indonesië van beteekenis. Men kan zich bijvoorbeeld indenken, dat een onrechtvaardige behandeling van de ruim 1 miljoen tellende Chinezen tot een conflict met China zou kunnen leiden. Het waarborgen van menselijke en fundamentele rechten is een vanzelfsprekende plicht van iederen staat.

De minderheden zelve voelen aan die waarborgen behoefte, omdat zij vreezen, dat hun rechten en belangen geschaad kunnen worden.

§ 4. Welke minderheden in het toekomstige Indonesië?

De minderheden, die in het toekomstige Indonesië bescherming behoeven zijn de Nederlanders, trekkers zoowel als blijvers, de Chinezen en mogelijk ook de Indonesische Christenen w.o. de Manadoneezen en Ambonneezen, en wellicht nog andere bevolkingsgroepen, die hun geboorteland hebben verlaten, om elders, vooral op Java ¹⁾, hun brood te verdienen.

In de minderheden-tractaten worden hoofdzakelijk alleen de onderdanen (of burgers, zooals de onderdanen in republieken plegen genoemd te worden) beschermd. De vraag dient onder oogen gezien te worden of voor Indonesië de kring van beschermden al dan niet uitgebreid dient te worden tot de ingezetenen, dus ook de in dit land gevestigde vreemdelingen als de niet in Indonesië geboren Chinezen, Engelschen, Amerikanen, enz. zou omvatten.

Het een en ander houdt verband met het begrip onderdaan (zie § 7).

Het aantal Nederlanders bedroeg in 1930 ruim 200 000 zielen, d.i. ongeveer 0,3 % van de totale bevolking. Hoeveel hiervan blijvers en trekkers waren is onbekend. Het aantal in Indonesië geboren en bedroeg in 1930 154 000.

Van de ruim 1 230 000 Chinezen, die in 1930 geteld zijn, waren 756 172 in Indonesië geboren, d.i. 1,2 % van de totale bevolking.

Het zielental der Indonesische Christenen wordt op 2 miljoen geschat d.i. ongeveer 3 % van de totale bevolking.

Beweerd wordt nog wel eens, dat ook nog Indonesische groepen, die een overwicht of overheersing van het bijzonder zielenrijke Javaansche volk vreezen, zich een

¹⁾ Het aantal Manadoneezen en Ambonneezen bedroeg in 1930 op Java onderscheidenlijk 15 000 en 12 000.

minderheid zullen voelen. Dit is echter een vraagstuk van een geheel ander karakter dan in deze nota behandeld wordt. Hoofdbrekende problemen doen zich, naar het schijnt, t.a.v. de bescherming dezer groepen niet voor. De oplossing zal voor de in hoofdzaak gelocaliseerde bevolkingsgroepen langs andere wegen gezocht moeten worden, bijvoorbeeld in toekenning van een uitgebreide locale autonomie en wellicht in reserveering van zetels in hogere vertegenwoordigende lichamen.

§ 5. Wie moet de minderheden beschermen?

Deze vraag is van groot belang. In eerste instantie is natuurlijk de Regeering van Indonesië of de Regeering van ieder der staten (negara's), die de bescherming der minderheden heeft gewaarborgd, de aangewezen beschermster.

De droeve ervaring van de minderhedenbescherming in Oost-Europa is geweest, dat de regeeringen der staten met minderheden en hun overheidsdienaren bij herhaling te kort schoten in hun verplichtingen om de rechten en belangen der minderheden te beveiligen. Bescherming van een tweede buiten de regeering staande instantie bleek zeer noodig te zijn. Voorts heeft de ervaring geleerd, hoe nuttig het is als zoo'n beschermende autoriteit haar standplaats in het land van de te beschermen minderheden heeft, gelijk in de Conventie voor Opper-Silezië is geregeld.

In dat geval zou bepaald moeten worden wie deze autoriteit zal zijn en welke bevoegdheden hij zal hebben.

De vraag rijst of en in hoeverre de minderhedenbescherming in Indonesië geen internationaal karakter zal dragen en of inmenging van de Vereenigde Natiën hier noodig en gewenscht zou zijn, zoomede of een instelling als in de Conventie voor Opper-Silezië met een door den Volkenbond aangewezen Voorzitter al dan niet navolging verdient.

Overwogen dient of de „opperbeschermer” der minderheden onafhankelijk van de Indonesische Regeering, en bijv. een Unie-orgaan zou zijn. Beslist zal moeten worden of het een eenhoofdig dan wel een collegiaal orgaan zou moeten zijn.

Gewenscht is een duidelijke omschrijving van zijn bevoegdheden. Zal het naar eigen inzicht en bevinden niet alleen op klachten en bezwaren van leden der minderheden mogen beslissen, maar ook zijn veto kunnen uitspreken over wetten, besluiten, bestuurs- en politioneele daden, en vonnissen van rechters mogen reviseeren en vernietigen, die in strijd zijn met de fundamenteele en menschelijke rechten en vrijheden, zooals deze in de Grondwet zijn vastgelegd? En zullen zijn beslissingen t.a.v. petitiees algemeen bindende kracht hebben?

Zoo ja, dan zou dit orgaan een veel grootere, maar voor de minderheden een heilzamere macht hebben dan de Voorzitter van de Gemengde Commissie in Opper-Silezië had, wiens „uitspraken” niet meer dan adviezen waren, die maar al te vaak door de autoriteiten genegeerd werden.

Verder zou ook overwogen kunnen worden of aanstelling van één of meer rondreizende ambtenaren belast met het behartigen van de belangen der minderheden (in dienst van de Unie?) nuttig zou zijn, indien zij goed-geselecteerd worden en kenners van Indonesiërs en de Indonesische maatschappij zijn, en conflicten en geschillen plaatselijk in der minne zouden kunnen schikken. Een soortgelijk instituut bestond ook in Griekenland, maar hier was het een staats-ambtenaar. Helaas! is van het nut van zijn taak weinig bekend.

§ 6. Wijze waarop de bescherming moet geschieden

In het statuut van de Nederlandsch-Indonesische Unie moet o.m. opgenomen worden: „de verzekering in beide deelen van de Unie van de fundamenteele en menschelijke rechten en vrijheden waarnaar ook het handvest der Vereenigde Naties verwijst”. (Art. 10 onder *e* van de overeenkomst van Linggadjati.)

De vraag rijst of de verschillende bepalingen, die betrekking hebben op de minderhedenbescherming, naar het voorbeeld van de minderhedentractaten in genoemd Statuut of(en) in de Grondwet van de Vereenigde Staten van Indonesië (zie art. 5 van de overeenkomst van Linggadjati) opgenomen zullen worden, en of zij niet tevens opgenomen moeten worden in de Grondwetten der negara's.

De waarde van deze bepalingen houdt verband met de keuze uit de volgende twee standpunten. Huldigt men de leer van de onschendbaarheid der wetten, dan is de waarde van de grondwettelijke bepalingen in zooverre betrekkelijk, dat niet de rechter, maar de wetgever in hoogste instantie bepaalt of een regel met de Grondwet in strijd zou zijn. Kent men echter, naar Amerikaansch systeem, den rechter het recht toe den inhoud van de wet te toetsen aan de Grondwet, dan zijn duidelijk geredigeerde Grondwetsartikelen zeer gewenscht.

Hoe dan ook, belangrijk, bijna belangrijker dan de Grondwetsbepalingen, zijn de op minderheden en haar rechten en belangen betrekking hebbende wetten en decreten en vooral de uitvoering daarvan. Men denkt hierbij aan de bittere opmerking in het rapport van de Commissie-Simon: „Abstracte declaraties zijn nutteloos, tenzij de wil en de middelen bestaan, om ze effectief te doen zijn”. Gevaarlijk waren in landen, met beschermde minderheden, zooals Polen en Yougoslavië, die wetten welke te veel ter regeling aan de uitvoerende organen overlieten, die in deze landen niet bepaald beschermers van minderhedenrechten en -belangen waren.

De procedure van het onderzoek der klachten van leden der minderheden verdient ook aandacht. De regeling van de Conventie voor Opper-Silezië bevat bepalingen, die het overwegen waard zijn, speciaal die, welke betrekking hebben op het petitioneeren aan de autoriteiten ter plaatse met voorzieningen voor een snelle afdoening van zaken en in spoedgevallen, voor een passeering van de eerste instantie.

§ 7. Nationaliteit

Wie zullen Indonesische burgers zijn?

De overeenkomst van Linggadjati stelt alleen in artikel 10 vast, dat het statuut van de Unie een bepaling zal bevatten betreffende de wederzijdsche uitoefening van het staatsburgerschap door Nederlandsche en Indonesische staatsburgers.

Het is niet onmogelijk, dat allen, die in Indonesië geboren zijn tot Indonesische burgers verklaard zullen worden. Daaronder hooren dus ook vele Nederlanders, Chineezzen, Arabieren, misschien ook Indiërs (van India), en allerlei Europeanen, die toevallig op Indonesisch gebied geboren zijn.

Dit „jus soli” is niet consequent door te voeren, want het zal wel niet de bedoeling zijn om kinderen uit Engelsche, Amerikanen, Indiasche, zuiver Chineesche, zuiver Arabische ouders in Indonesië geboren, als Indonesische burgers te beschouwen. Dan zal nog overwogen moeten worden of een optierecht ingesteld moet worden. Ook het negara-burgerschap dient nog geregeld te worden.

In § 4 is al de vraag gesteld of de niet-burgers ook onder de minderheden zullen begrepen worden. Dit is, behalve voor Amerikanen, Engelschen, enz. ook van groot belang voor de Nederlanders, die niet in Indonesië geboren zijn. Ten slotte dient nog de belangrijke vraag overwogen te worden of er ook een Unie-burgerschap ingevoerd moet worden.

§ 8. Fundamenteele rechten

De in de Grondwet op te nemen fundamenteele rechten of grondrechten zijn voor de minderheden-bescherming van groote beteekenis. Zij zijn te verdeelen in rechten, die voor alle onderdanen (soms voor nog grooteren kring, bijv. de ingezetenen) en in rechten, die speciaal voor de minderheden bestemd zijn. Tot de eerste groep behooren de vrijheid van godsdienst, vrijheid van drukpers, vrijheid van meening en meeningsuiting, recht tot vereeniging en vergadering, recht van petitie, vrijheid van de fysieke persoonlijkheid (niemand mag in hechtenis genomen worden zonder rechterlijk bevel), vrijheid van reizen en wonen, vrijheid binnen de eigen woning, vrijheid van schriftelijk verkeer met anderen, de gelijkheid voor de wet, de bescherming van vermogensrechten, bescherming van persoon en goed.

Onder de tweede groep (de speciale rechten voor de minderheden) kunnen gerangschikt worden de vrijheid van het gebruik van eigen taal, de vrijheid van onderwijs en het recht op gelijke behandeling (verbod van discriminatie).

In de volgende paragrafen wordt getracht na te gaan welke van deze rechten voor de minderheden van groote beteekenis zijn en hoe zij eventueel door de Overheid zoodanig beperkt zullen kunnen worden, dat rechten en belangen der minderheden metterdaad verwaarloosd of geschaad worden. Het kwistig gebruik van de woorden „misschien”, „mogelijk”, „wellicht” kenteeft het hypothetisch karakter van een beschrijving der toekomstige Indonesische politiek t.o.v. de minderheden.

§ 9. Vrijheid van godsdienst

Het fundamenteele recht van de vrijheid van godsdienst biedt voorbeelden te over in de geschiedenis van Oost-Europa en het Nabije Oosten van schoonklinkende grondwetsartikelen en schennis, negatie of enge interpretatie dezer grondregelen in wet en practijk.

De ervaring in die landen, in het bijzonder in de Mohammedaansche landen, heeft geleerd, dat het probleem der godsdienstvrijheid in de practijk heel wat meer aspecten vertoont dan in de Christelijke landen van West-Europa.

Het gaat hier om de vraag of de godsdienstvrijheid al of niet omvat:

- 1^o. de vrijheid van belijdenis in den ruimsten zin des woords;
- 2^o. de vrijheid om godsdienstoefeningen binnenshuis, in kerkelijke of genootschappelijke gebouwen, en — mits niet in strijd met publieke orde en zeden — in het openbaar te houden;
- 3^o. de vrijheid van kerkelijke genootschappen en andere geloofsgemeenschappen om zich zelf te organiseeren, hun ambtsdragers aan te stellen, op te leiden en te onderhouden zoomede andere autonome handelingen te verrichten;
- 4^o. de vrijheid van kerkelijke genootschappen en andere geloofsgemeenschappen, om zich in verbinding te stellen met kerkelijke genootschappen en andere geloofsgemeenschappen in andere landen;

- 5°. de vrijheid van Kerken, Missie- en Zendingscorporaties om te bekeeren en dienenden arbeid (armenzorg, medische zorg, onderwijs) te verrichten;
- 6°. de vrijheid voor missionarissen, zendingen of andere dienaren, van welke nationaliteit ook, om bedoelde bekeerings- en dienenden arbeid waar dan ook te verrichten;
- 7°. de volle eerbiediging der heiliging van Zondag of van andere godsdienstige feest- en gedenkdagen;
- 8°. het verbod van eenige juridische en sociale discriminatie t.o.v. de tot het Christendom bekeerde personen;
- 9°. het gebod, dat alle belijders der onderscheiden godsdiensten dezelfde politieke rechten genieten en gelijke aanspraken op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen hebben.

Punt 1. Behoeft geen toelichting.

Punt 2. In Egypte wordt soms uitoefening van den godsdienst verboden, indien zij voor het publiek zichtbaar is. De Nederlandsche Grondwet staat godsdienst-oefeningen binnen *besloten plaatsen* toe. De Nederlandsche jurisprudentie staat godsdienst-oefeningen toe gehouden op plaatsen, „die door muren, heiningen of heggen zijn omgeven en daardoor van den openbaren weg zijn afgescheiden, zijnde het onverschillig, of hetgeen daarop voorvalt van de openbare straat of andere plaatsen wordt waargenomen”. In Turkije mag men geen godsdienst-oefening in huizen houden. Kerkenbouw wordt in Egypte zeer bemoeilijkt. Processies worden in enkele Mohammedaansche landen verboden, uit vrees voor een mogelijke versterking van de orde.

Punt 3. Administratieve zoowel als financiële scheiding van Kerk en Staat zal regeling behoeven. Autonomie van kerkelijke gemeenschappen en andere geloofs-gemeenschappen werd in enkele landen in Oost-Europa en Mohammedaansche landen niet ten volle erkend.

Punt 4. Deze vrijheid werd in Oost-Europeesche landen zeer beperkt.

Punten 5 en 6 hebben betrekking op den arbeid van Zending en Missie.

Punt 6 zou beteekenen opheffing van het veelbesproken artikel 177 der Indische Staatsregeling.

Punt 7. In Egypte werd geklaagd over gebrek aan eerbied voor de Zondags-heiliging.

Punt 8 heeft betrekking op de gevallen, dat de Mohammedaansche wet op Christenen werd toegepast. Zoo worden in Egypte Christenen wel eens voor den Mohammedaanschen rechter, die uitsluitend Mohammedaansch recht toepast, getrokken; Christenen mogen er niet van Mohammedaansche families erven; vrouwelijke bekeerlingen, zelfs volwassenen, staan onder voogdij van een Mohammedaansch familielid, den zoogenaamden „wali”. De Mohammedaansche vrouw van een bekeerling moet echtscheiding aanvragen.

In Turkije en Iran is tengevolge van de invoering van het Westersch privaatrecht de status van den bekeerde veel gunstiger, maar zijn positie in de Mohammedaansche maatschappij is niet altijd benijdenswaardig.

In Indonesië zou de *algeheele* receptie van het Mohammedaansche recht in het adatrecht der Indonesische bevolking niet aan het rechtsgevoel van het overgrootste deel van deze bevolking en zeker niet aan het Christelijk deel, voldoen. Het

Mohammedaansche erfrecht, bijvoorbeeld, is, gelijk adatrechtskenners als Van Vollenhoven, Ter Haar en Soepomo overtuigend hebben aangetoond, niet door het adatrecht gerecipieerd. Dit is voor Indonesische Christenen, die bovendien t.a.v. voogdij- en huwelijksrecht een geheel ander adatrecht kennen dan niet-Christelijke Indonesiërs, van groot belang.

Punt 9 zal in § 12 nader besproken worden.

Het waarborgen van de godsdienstvrijheid is een onderwerp, dat groote internationale belangstelling zal hebben, in de eerste plaats al vanwege de Rooms-Katholieke Kerk, maar ook vanwege de Internationale Zendingsraad en de Oecumenische Beweging.

§ 10. Fundamenteele rechten in verband met de godsdienstvrijheid

Er zijn drie fundamenteele rechten, die verband houden met de godsdienstvrijheid.

In de eerste plaats: de drukpersvrijheid. In Egypte en Iran werden invoer en verspreiding van sommige Christelijke boeken of pamfletten verboden. Dat beteekent dus preventieve censuur, die in Nederland en sinds 1906 ook niet in Nederlandsch-Indië bestond.

Ook de fundamenteele rechten van vereeniging en vergadering kunnen voor kerkelijke gemeenten van groot belang zijn.

Deze drie grondrechten konden zelfs in de Nederlandsche Grondwet niet ten volle gewaarborgd worden. Zoo kan de wetgever het drukken en zelfs het verspreiden van stukken van een bepaalden inhoud of strekking verbieden, terwijl het recht van vereeniging en vergadering altijd in de wet beknot kan worden „in het belang van de openbare orde”.

Volstreekte vrijheid van bepaalde gedachtenuitingen als tooneelvoorstellingen, bioscoopvoorstellingen en radio-uitzendingen is in geordende en democratische staten niet te waarborgen. Preventief toezicht is voor deze soort van gedachtenuitingen noodzakelijk. Het is echter onbillijk, om, gelijk de Egyptische Regeering deed, het uitzenden van voorlezingen uit de Koran wel toe te staan en uitzending van voorlezingen uit den Bijbel niet toe te staan.

Opdat beperking van al deze vrijheden de minderheden niet meer zal treffen dan de meerderheid is voor de minderheden het fundamenteele recht van de gelijkheid voor de wet van groot belang.

§ 11. Gelijkheid voor de wet

Voor het gebod van de gelijkheid van alle ingezetenen (beter dan onderdanen?) is reeds een redactie geformuleerd in artikel 14 van de Proeve-Oppenheim (Van Vollenhoven, *Verspreide Geschriften* blz. 399): „Niemand wordt wegens het behooren tot een ethnische, godsdienstige of taalkundige gemeenschap of wegens het belijden van eenige godsdienstige meening achtergesteld.”

Een dergelijk artikel is voor het minoriteitenrecht van ongemeene beteekenis. Het bestrijkt feitelijk het geheele minderhedenrecht.

§ 12. Gelijke aanspraken op Overheidsambten

Artikel 176 der Nederlandsche Grondwet en een der artikelen in de minoriteiten-tractaten schrijft voor, dat de belijders der onderscheiden godsdiensten gelijke aanspraak op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen moeten hebben. Bij de bestaande redactie strekt zich het verbod van discriminatie t.a.v. de aanspraak op Overheidsambten echter niet uit tot raciale en taalkundige minderheden. Dit artikel kan — theoretisch althans — zijn beteekenis hebben voor de groep van Nederlandsche „blijvers”, en voor Minahassers (Manadoneezen) en Ambonneezen.

In India reserveerde de Regceering voor de „Anglo-Indians” en andere minderheden bepaalde percentages aan plaatsen in verschillende diensten: deze percentages waren gebaseerd op gemiddelden der door minderheden vervulde plaatsen over de laatste jaren. Over het algemeen had dit stelsel de instemming der meerderheidspartijen.

Ook de in Britsch-India ingestelde permanente centrale en provinciale commissies voor ambtenarenzaken, die nuttige instellingen schijnen te zijn, om te waken voor de deugdelijkheid, de integriteit en de rechtvaardige behandeling der ambtenaren, werden door Hindoesche, zoowel als Mohammedaansche Indiërs op de Ronde-Tafel Conferentie warm aanbevolen.

In het algemeen zou een deugdelijke administratieve rechtspraak in geschillen tusschen ambtenaren en de Overheid in het belang van de genoemde minderheden zijn. Maar al deze maatregelen kunnen niet dan in algemeenen summieren vorm in een Grondwet worden vastgelegd. De uitwerking en uitvoering dezer artikelen in wet en practijk is voor de minderheden van het grootste belang.

§ 13. Unificatie van recht en rechtspraak

De gelijkheid voor de wet heeft vooral voor Europeesche minderheden de consequentie, dat zij in hun recht en rechtspraak geen bevoorrechte positie kunnen innemen. De vraag is dus: zal dit beginsel van gelijkheid voor de wet leiden tot unificatie van recht en rechtspraak?

Unificatie van rechtspraak, anders gezegd, één rechter voor alle bevolkingsgroepen, zal in het toekomstige Indonesië hoogstwaarschijnlijk het voorgeschreven stelsel worden.

De godsdienstige rechter voor de Mohammedaansche onderdanen blijft natuurlijk gehandhaafd. Indien hij zijn beperkte competentie in erfrechtzaken (alleen daar waar het Mohammedaansche erfrecht werkelijk in het adatrecht is gerecipieerd) behoudt, zal het erfrecht van Indonesische Christenen niet geschonden behoeven te worden. En dan de unificatie van het recht? Strafprocesrecht en burgerlijk procesrecht eigenen zich zeer wel voor unificatie. Indien naar Westersch recht wordt geunificeerd, zullen minderheden zich niet benadeeld gevoelen. Strafrecht was al geunificeerd en, indien het gehandhaafd blijft, zullen er geen belangen en rechten der minderheden worden geschaad. Het dualisme, dat in het burgerlijk recht bestond, hield geen bevoorrechtiging van de Europeesche groep in, gelijk Van Vollenhoven herhaaldelijk betoogd heeft. De vooroorlogsche toestand was dus: adatrecht (al of niet gecodificeerd) voor de Indonesische bevolking, Nederlandsch burgerlijk recht voor Nederlanders en die Indonesiërs, Chineezzen, Arabieren, enz., die zich daaraan

geheel of gedeeltelijk willen onderwerpen en tenslotte speciaal gecodificeerd privaatrecht en, zoo noodig, adatrecht voor Chineezzen, terwijl gemeenschappelijk recht voor twee of meer bevolkingsgroepen ook mogelijk is. Zullen een Indonesische regeering en wetgever deze politiek handhaven? Zal men zich gaan wagen aan een geunificeerd burgerlijk wetboek voor geheel Indonesië, dat Van Vollenhoven in 1925 juridisch confectiewerk noemde? Zou dit het rechtsgevoel der minderheden bevredigen?

Een vóór den oorlog nog niet opgelost probleem is een bevredigende regeling van het agrarische recht, dat vooral voor de Nederlandsche minderheden, blijvers zoowel als trekkers, maar ook voor andere Europeanen dan Nederlanders, Amerikanen, Chineezzen, die enorme kapitalen in gronden en in de suikerindustrie hebben gestoken, van ongemeen belang is.

De Nederlandsche blijvers behoeften blijvende rechten op den grond. Het zoogenaamde vervreemdingsverbod maakte het hun bijna onmogelijk om deze permanente rechten te verkrijgen. De vraag rijst of aan de blijvers, indien zij Indonesische burgers worden, niet dezelfde rechten op den grond verleend behooren te worden, als de Indonesiërs bezitten. Dat zou dus beteekenen een unificatie van grondenrechten op den grondslag van het adatrecht, met de daaraan verbonden consequenties: den anderen onderdanen, die tot de minderheden behooren, zooals de in Indonesië geboren Chineezzen, Arabieren enz., zou dan mede het Inlandsch bezitsrecht toegekend moeten worden, het vervreemdingsverbod zou opgeheven worden en er zou gevaar zijn voor deposeering der Indonesische bevolking, althans buiten die streken waar het zoogenaamde beschikkingsrecht nog zóó sterk is, dat vervreemding aan niet-gemeenschapsgenooten onmogelijk of althans beperkt is. Voorts zal de nieuwe groep van houders (Nederlanders, Chineezzen, Arabieren, enz.) van het Inlandsch bezitsrecht de aan dit recht verbonden verplichtingen aan de rechtsgemeenschap (desa, marga, nagari, enz.) in den vorm van diensten, retributies, enz. hebben na te komen.

Welke rechten zal men dan verleen en aan Nederlanders, die geen Indonesische burgers zijn, en aan andere niet-Indonesische burgers? Deze vreemdelingen hebben voor hun ondernemingen en industrieën behoefte aan vaste zakelijke Europeesche rechten, zooals eigendom, erfpacht enz., die ook meer aan hun rechtsgevoel voldoen. Handhaaft men dan deze rechten (die ook voor Indonesische burgers verkrijgbaar moeten zijn), dan wordt dus ook het agrarisch recht door een dualistisch stelsel beheerscht: Indonesisch adatgrondenrecht voor de Indonesische burgers naast het vooroorlogsch Nederlandsch-Indisch agrarisch recht voor vreemdelingen, al zullen ook Indonesische burgers deze rechten mogen uitoefenen, indien zij dat wenschen. Of met dit dualisme dan ook nog een dualisme van belastingen op deze rechten (landrente op „Inlandsch bezitsrecht” en verponding op Europeesche zakelijke rechten) gepaard zal gaan, zou ook overdacht moeten worden.

Een andere mogelijkheid is unificatie van agrarisch recht naar Westerschen grondslag. Voor de minderheden, zoowel burgers als niet-burgers, zou deze unificering, naar het schijnt, geen benadeeling van belangen en rechten meebrengen.

Is de opheffing van de domeinverklaring van een Indonesische regeering te verwachten? De Agrarische commissie heeft in haar advies van 1930 getracht aan te toonen, dat die opheffing geen benadeeling der belangen van het groot-kapitaal tengevolge zou hebben.

§ 14. Bescherming der vermogensrechten

De onroerende goederen (gronden, fabrieken, huizen, kantoren, enz.) van de leden der minderheden (voornamelijk Nederlanders en vreemdelingen) op Java en Sumatra zijn gedurende den bezettingstijd en daarna niet meer door rechthebbenden beheerd. De aanspraken op teruggave dezer goederen en het herstel der rechten op deze goederen worden door de republiek erkend in artikel 14 der overeenkomst van Linggadjati, dat van goederen en rechten in het algemeen spreekt. Of hieronder alleen onroerende dan wel onroerende en roerende goederen en zakelijke dan wel zakelijke en persoonlijke rechten begrepen worden is niet duidelijk. Evenmin is gepreciseerd in welken staat de goederen teruggegeven zullen worden. De in dat artikel genoemde gemengde commissie, die deze aangelegenheid moet regelen, zal deze moeilijkheden op te lossen hebben.

De vraag dient overwogen te worden of de erkenning van de bedoelde teruggave en herstel in de Grondwet vastgelegd zal worden.

De bescherming der vermogensrechten houdt in het recht om tot zekere grenzen eigendom of een daarmede overeenkomend zakelijk recht uit te oefenen. Een artikel over onteigening, als in de Proeve-Oppenheim artikel 18, mag daarom niet in de Grondwet ontbreken. De beperkingen, die een onteigeningswet het eigendomsrecht mag opleggen, zullen natuurlijk niet de minderheden meer mogen treffen dan de meerderheid.

§ 15. Bescherming der economische belangen van minderheden

Een toekomstige Indonesische regeering kan de economische belangen der minderheden, die, althans in het begin, vrijwel alle grootkapitalistische ondernemingen in handen zullen hebben, sterk beïnvloeden. Zij kan de winsten en andere voordeelen van het groot-kapitaal belangrijk beperken. De maatregelen, die zij te dien aanzien zou kunnen treffen, zullen meestal niet van discriminatoire aard zijn. Naast Europeesche, Amerikaansche of Chineesche grootondernemingen staan nog geen Indonesische ondernemingen van denzelfden aard. Het artikel omtrent de gelijkheid voor de wet kan dus niet toegepast worden.

De bedoelde maatregelen (bijvoorbeeld hooge loonen en grondhuren, hooge belastingen, sociale wetgeving, aandeel in de winst voor werknemers, enz.) kunnen zóó drukkend zijn, dat het reeds in Indonesië gevestigd uitheemsch grootkapitaal uitgestooten wordt (indien het elders gemakkelijk geïnvesteerd kan worden) en investering van nieuw kapitaal, dat dit land voor een uitbreiding van zijn industrialisatie zoo hard noodig heeft, onmogelijk maakt.

Discriminatie t.o.v. kleinere ondernemingen, middenstanders, tusschenhandelaren (Chineezers) is zeer wel mogelijk. Men kan zich bijvoorbeeld het geval indenken, dat beginnende kleine Indonesische industrieën en handelsondernemingen wel en soortgelijke Chineesche en Europeesche middel- en klein ondernemingen niet door de Overheid gesteund worden. In India werd deze politiek verdedigd met het argument, dat de gesteunde ondernemingen kapitaalzwak zijn en op de been geholpen dienen te worden, en dus t.o.v. Engelsche ondernemingen ten achter staan. Discriminatie ten opzichte van belastingen is ongetwijfeld onverdedigbaar.

De tariefpolitiek ten opzichte van Nederland en andere landen kan in een Constitutie vastgelegd worden. Wat de Nederlandsche belangen betreft, dit zou

wellicht in het Statuut van de Nederlandsch-Indonesische Unie vastgelegd kunnen worden (zie art. 10a van de overeenkomst van Linggadjati).

§ 16. Bescherming der onderwijsbelangen van minderheden

Aan leden van de minderheden zooals Nederlanders en Chineezen werd *openbaar onderwijs* gegeven in alle stadia van het onderwijs, steeds met Nederlandsch als voertaal. Van dit onderwijs werd mede geprofiteerd door de Indonesiërs, op de Muloscholen zelfs voor 50 %, de middelbare scholen (H.B.S., A.M.S. en Lycea) voor \pm 25 % en op de Hoogescholen voor bijna 50 % der abiturienten.

Daarnaast werd door corporaties van minderheden *gesubsidiëerd bijzonder onderwijs* gegeven aan alle bevolkingsgroepen; soms uitsluitend aan Indonesiërs. Deze corporaties zijn in hoofdzaak Roomsch-Katholieke, orthodox-Protestantsche en neutrale (of humanistische) vereenigingen.

De missionaire en zendingscorporaties geven uitsluitend onderwijs aan Indonesiërs, soms ook aan Chineezen.

A. *Openbaar onderwijs*

Hoe in de toekomst het *openbaar onderwijs* geregeld zal worden is niet goed te voorspellen. Wat het lager onderwijs betreft rijst de vraag of er wellicht niet een „éénheidsschool” met Nederlandsch als voertaal toegankelijk voor alle bevolkingsgroepen zal ingesteld worden. Die school, dus, zou dan in de plaats komen van de Europeesche Lagere school en H.I.S. Een tweede vraag is: zal deze school de eenige Lagere school zijn? Of zou daarnaast nog de „standaardschool” gehandhaafd blijven? Zou in het eerste geval het aantal inrichtingen van „Westersch lager onderwijs” groot moeten zijn, zoodat vrijwel overal gelegenheid is voor verspreid wonende Nederlanders, Chineezen en Arabieren om hun kinderen te doen schoolgaan?

Met betrekking tot de Mulo en middelbare scholen zou eveneens gevraagd kunnen worden: zal Nederlandsch de voertaal zijn? zullen eenheidsscholen worden ingevoerd?

Voorts rijst de vraag of er nog van Overheidswege onderwijs gegeven zal worden uitsluitend of hoofdzakelijk voor Nederlanders met een leerprogram, dat aan de cultureele behoeften van Nederlandsche kinderen zal voldoen en zooveel mogelijk aansluit aan het leerprogram der scholen in Nederland.

In de minderhedentractaten is ten aanzien van het openbaar onderwijs bedongen, dat in „steden en districten” waar een „aanzienlijk deel” (*proportion considérable*) van een minderheid woont „passende faciliteiten” aan de leden dier minderheid verleend moeten worden, zoodat zij verzekerd kunnen zijn van een onderwijs in hun eigen taal. Door den Staat mag echter geëischt worden, dat zijn officiële taal als verplicht vak gedoceerd wordt. De vaagheid der tusschen aanhalingsteekens geplaatste woorden en het niet vermelden van ander dan lager onderwijs en andere leemten zijn redenen geweest, dat het artikel voor velerlei uitleg vatbaar was.

Indien openbaar onderwijs speciaal aan Nederlanders gewenscht wordt geacht, zou er dus een duidelijker geredigeerd artikel in de Grondwet opgenomen dienen te worden, waarin, bijvoorbeeld, bepaald zou kunnen worden een voorgeschreven minimum van schoolgaande kinderen binnen een bepaald ressort, voor wie een

school voor lager onderwijs, meer uitgebreid lager onderwijs en middelbaar onderwijs opgericht moet worden; voorts zou nog het een en ander omtrent het leerprogram, het onderwijzend personeel, zijn opleiding en de inspecteurs geregeld kunnen worden.

Neemt het aantal Nederlandsche trekkers af, dan zullen er niet veel, mogelijk wel heel weinig van deze scholen noodig zijn. Het is echter ook mogelijk, dat blijvers aan deze scholen behoefte hebben.

Voor andere minderheden zooals Chineezen en Arabieren hebben nooit Overheidsscholen bestaan waar in de minderheidstaal onderwezen werd.

B. *Gesubsidiëerd bijzonder onderwijs*

Wat zal het lot zijn van het *gesubsidiëerd bijzonder onderwijs* verzorgd door corporaties van minderheden, hoofdzakelijk Nederlandsche? Te onderscheiden zijn instellingen bezocht door:

1°. Nederlandsche leerlingen en een minderheid van Indonesiërs en andere bevolkingsgroepen (lagere scholen met den Bijbel, Katholieke lagere scholen, neutrale lagere scholen, Christelijke en neutrale lycea);

2°. een relatief groot aantal Indonesiërs, en geen of heel weinig niet-Indonesiërs (Katholieke en Protestantische H.I.S., Mulo en A.M.S.);

3°. vrijwel uitsluitend Indonesiërs (standaardscholen en volksscholen van Missie en Zending).

Ten aanzien van de beide laatste groepen zou nog een onderscheid gemaakt kunnen worden in scholen met een meerderheid en scholen met een minderheid van of in totaal geen Christelijke Indonesiërs.

T.a.v. het gesubsidiëerd onderwijs in het algemeen is het vraagstuk van de kosten zeer belangrijk, mede in verband met den omvang van het openbaar onderwijs. Dijt dit zeer uit, dan zou er minder geld aan bijzonder onderwijs uitgegeven kunnen worden. Daar staat tegenover, dat het bijzonder onderwijs een beteekende hulp is voor een Overheid, die aan het Indonesische miljoenenvolk onderwijs wil geven, vooral t.a.v. de personeelsvoorziening.

Aan de subsidiëering dezer scholen door de Overheid placht een erkenning door haar vooraf te gaan. Een soortgelijke erkenning was ook in de staten van minderheden bekend en had voor de erkende scholen de voordeelen niet alleen van geldelijken steun, maar ook van een erkenning der door die scholen verleende diploma's. De vereenigingen of corporaties, die deze scholen beheerden hadden dan zich aan eenige beperkingen van hun vrijheid van onderwijs (in den zin van: onderwijs geven) te onderwerpen:

1°. het leerprogram en de leerboeken moeten zooveel mogelijk met die van openbare scholen overeenstemmen;

2°. het onderwijs moet een redelijken graad van deugdelijkheid bezitten;

3°. de onderwijzers moeten van goed zedelijk gedrag zijn;

4°. de schoolgebouwen moeten aan de noodige hygiënische eischen voldoen;

5°. anti-nationaal en staatsgevaarlijk onderwijs is verboden.

De wijze waarop de vrijheid van onderricht in de practijk in staten met minderheden beknot werd, maakte deze vrijheid illusoir.

In Polen werden overdreven hygiënische eischen aan de schoolgebouwen gesteld. Egypte verbiedt Christelijke godsdienstlessen te geven aan Mohammedanen, terwijl

aan Mohammedaansche leerlingen onderwijs in de Islam gegeven moet worden. In Turkije moet op iedere school de Turksche taal, geschiedenis en aardrijkskunde door Turksche leeraren gedoceerd worden; verder mogen geen geestelijken les geven, de scholen geen plaats van eeredienst in de gebouwen hebben en de Turksche leerlingen geen godsdienstonderwijs hebben. In Iran is het na langdurige onderhandelingen gelukt om ontheffing te krijgen van de verplichting om op zendings- en missiescholen onderwijs in de Islam aan de Mohammedaansche leerlingen te geven. In Irak, dat overigens tegenover zending en missie een liberale houding heeft aangenomen, moet op *alle* niet-technische particuliere scholen (lagere en middelbare) Arabisch, de geschiedenis en aardrijkskunde van Irak en de geschiedenis der Arabieren gedoceerd worden.

Van buitengewoon groot belang zijn de grondslagen van de berekening van het bedrag der subsidie. In de Government of India Act 1935 werd speciaal voor de subsidie aan scholen voor Indo-Europeanen bedongen, dat in de toekomst niet minder dan een gemiddelde van een bepaald aantal jaren aan subsidie verleend mocht worden. Verlaging dezer uitgaven was onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

De subsidiëering en de voorwaarden van subsidiëering en in het algemeen de politiek t.o.v. bijzonder onderwijs worden allen beheerscht door het verbod van discriminatie. Dit beteekent derhalve, dat bijzondere scholen beheerd door Indonesische organisaties (Mochamadiah bijvoorbeeld) niet bevoorrecht mogen worden.

Het niet-gesubsidiëerd bijzonder onderwijs is voor de minoriteiten v.z.v. bekend van niet groote beteekenis. Van eenig belang kan wel het privaatonderwijs worden. Aan huisonderwijs zal — ter wille van afgelegen wonende Europeanen — behoefte bestaan, mogelijk onder bepaalde voorwaarden.

De vooroorlogse rechten van organisaties en corporaties, die scholen beheerden, op hun eigendommen en hun bezittingen dienen, evenals alle vooroorlogse rechten van leden der minderheden op onroerende goederen, geëerbiedigd te worden (zie paragraaf 14). Van belang is dit niet alleen voor de eigenaren die straks hun taak kunnen en willen voortzetten, maar ook voor die, welke, om welke redenen dan ook, den arbeid moeten staken. Op hun goederen mag geen confiscatie of onrechtmatige onteigening worden toegepast, maar zou alleen normale koop of onteigening tegen behoorlijke schadeloosstelling mogelijk zijn.

§ 17. Culturele autonomie voor minderheden

Bestaat er aanleiding om voor minderheden een culturele autonomie als in Estland met succes is toegepast, ook in Indonesië in te voeren?

Mogelijk is zij alleen voor die minderheden welke nog hangen aan de cultuur van het land hunner vaders, dus, bijvoorbeeld, Nederlanders en Chineezers. De invoering van deze instelling die in de Nota over de minderhedenbescherming in Oost-Europa en het Nabije Oosten is beschreven (§ 17) is zeker het overwegen waard. Het bezwaar is, dat de leden der minderheden een dubbele belasting betalen, aan den Staat en aan den cultureelen raad. Het veronderstelde bezwaar van „een staat in den staat” wordt door Estlandsche autoriteiten uitdrukkelijk ontkend; de cultureele raden zijn organen van den Staat en staan onder toezicht van Staatsambtenaren.

§ 18. Vrijheid van het gebruik van de taal

Het artikel 7, lid 3, van het Poolsche minderhedentractaat luidt ongeveer: „Iedere onderdaan¹⁾ kan onbeperkt in particulieren omgang, in handel, godsdienst, pers, publicaties van elken anderen vorm of op openbare vergaderingen, elke taal welke dan ook gebruiken.” Dit vanzelfsprekend voorschrift werd in enkele Europeesche staten in Oost-Europa op de meest krasse wijze door de Overheid overtreden. Te overwegen ware dit artikel in de Grondwet over te nemen.

Het 4de lid van hetzelfde artikel is vaag en onvolledig: „Onverminderd het recht van de Poolsche regeering („nonobstant l'établissement par le Gouvernement”) een officiële taal vast te stellen, zullen passende faciliteiten („des facilités appropriées”) aan niet-Poolsch-sprekende Poolsche onderdanen verleend worden om voor de rechtbanken, hetzij mondeling of schriftelijk hun taal te gebruiken.” Als tegenstelling tot het vorige lid ware het beter geweest te stipuleren het gebruik van de taal:

- 1^o. door de ingezetenen (of onderdanen?) in hun contact met de Overheidsorganen²⁾;
- 2^o. door de Overheidsorganen in hun contact met het publiek, dus in hun optreden naar buiten;
- 3^o. door de Overheidsorganen onderling;
- 4^o. in de vergaderingen van het parlement en andere vertegenwoordigende lichamen;
- 5^o. in het leger.

Ten aanzien van elk dezer punten zou dan vastgesteld kunnen worden wanneer de Indonesische taal (het Maleisch) alleen, of deze taal en het Nederlandsch en (of) eenige andere Indonesische taal dan Maleisch zou gebruikt kunnen worden. T.a.v. *punt 1* rijst de vraag of Nederlandsch-sprekenden de vrijheid zullen hebben, om in hun schriftelijk en mondeling contact met Overheidsorganen van de Nederlandsche taal gebruik te maken. Het gebruik van andere Indonesische talen dan Maleisch in bepaalde gebieden — men denke aan Javaansch, Soendaneesch en Madoereesch in onderscheidenlijk Javaansch, Soendaneesch en Madoereesch taalgebied — is strict genomen geen minderhedenprobleem.

Punt 2. Bij het optreden naar buiten, van organen van bestuur, politie, rechtspraak en wetgeving is in een groote verscheidenheid van openbare handelingen de aan te wenden taal van groote beteekenis voor de onderdanen. Buiten het mondeling contact zijn er tal van schriftelijke handelingen: antwoorden op verzoekschriften en brieven, processen-verbaal van velerlei aard, bekendmakingen, afkondigingen van wetgevende producten, de wetgevende producten zelf, acten van notarissen en ambtenaren van de Burgerlijke Stand, legaliseringen, getuigenverklaringen, inschrijvingen in openbare registers, certificaten, enz., enz. Belangrijk is de taal, die bij de rechtspraak gebruikt moet of mag worden, te beginnen bij de processen-verbaal van vooronderzoek, het onderzoek ter zitting, de verklaringen van partijen en getuigen, het requisitoir, de verdediging van den

¹⁾ Beter, naar het schijnt: ingezetene of „een ieder”.

²⁾ Overheid in den ruimsten zin des woords, dus niet alleen de Staat en zijn organen, maar ook de autonome publiekrechtelijke gemeenschappen en haar organen.

advocaat, het uitspreken van het vonnis en het vonnis zelf, de door verdachte, beklagde, partijen te teekenen processen-verbaal, enz.

Is van al deze mondelinge en schriftelijke handelingen te eischen, dat naast het Maleisch Nederlandsch gebruikt wordt?

Van de door ambtenaren of notarissen opgemaakte stukken zijn er, die in Nederland als bewijsstukken gebruikt dienen te worden, zooals acten van notarissen (denk aan testamenten), geboorte-, huwelijks- en sterfte-acten, verklaring van goed zedelijk gedrag, diploma's, rechterlijke beslissingen, enz. Van deze en soortgelijke stukken zouden, indien tegen tweetaligheid bezwaren bestaan, op verzoek kosteloos Nederlandsche vertalingen gegeven moeten worden.

De punten 3, 4 en 5 behoeven geen nadere toelichting.

§ 19. Staatkundige rechten van minderheden

In § 12 is reeds gewezen op de gelijkheid van staatkundige rechten voor alle onderdanen.

T.a.v. het passief kiesrecht zal beslist moeten worden over de wijze waarop de minderheden in de centrale parlementen vertegenwoordigd zullen worden. Eerst zal de vraag beantwoord moeten worden of het wenschelijk is, dat voor de minderheden een bepaald aantal zetels in de volksvertegenwoordiging gereserveerd zal worden en zoo ja, of het wenschelijk is deze plaatsen te doen bezetten door personen gekozen door gesplitste kiezerscorpsen.

Op de Ronde Tafel Conferentie te Londen in de jaren 1930—1932 is door de minderheden sterk gepleit voor gesplitste kiezerscorpsen, die voor hen de eenige waarborg voor een echte eigen vertegenwoordiging zouden kunnen zijn. Een Commissie van Indiërs, die tegen dit denkbeeld was, bepleitte wel een gesplitst kiezerscorps voor de Europeanen, omdat dezen wegens gebrek aan kennis der inheemsche talen niet in staat zouden zijn hun kandidaten bij de kiezers aan te bevelen. In de Nota over de minderheden in Britsch-India (Bijlage I, blz. 98 e.v.) zijn de noodige gegevens over dit onderwerp te vinden.

De vertegenwoordiging van verschillende Indonesische volksgroepen, die vreezen door de Javanen te zullen worden overstemd, is het best gewaarborgd door het districtenstelsel. Zoo zou men dus in het centrale parlement afgevaardigden van Atjeh, Bataklanden, Minahasa, Ambon, Timor, enz. naast afgevaardigden van de deelen van Java bijeen kunnen brengen.

Het stelsel van de gesplitste kiezerscorpsen is feitelijk een vorm van organische vertegenwoordiging. Er zijn nog andere vormen, bijvoorbeeld de vertegenwoordiging van belangengroepen, zooals kamers van koophandel, werkgevers- en werknemersbonden, landbouw- en suikersyndicaat, misschien ook missie- en zendingcorporaties, blijversverenigingen, enz.

Benoeming van vertegenwoordigers der minderheden werd op de Ronde Tafel Conferentie te Londen unaniem verworpen.

T.a.v. het actieve kiesrecht zijn, naar het schijnt, geen bepaalde voorzieningen in het belang der minderheden te treffen. In Tsjechoslowakije werden de grenzen der kiesdistricten met opzet zoodanig bepaald, dat de Hongaarsche minoriteiten in echte Hongaarsche gebieden in de minderheid waren. Indien de kiesdistricten zooveel mogelijk samenvallen met de rechtskringen van Van Vollenhoven, zullen Indonesische minderheden in het districtenstelsel naar billijkheid vertegenwoordigd kunnen worden. De niet-Indonesische minderheden en in bepaalde gevallen ook

de Indonesische Christenen zullen nooit door een bovenbedoelden maatregel getroffen kunnen worden, indien zij eigen kiezerscorpsen hebben.

Dat de verkiezingen volkomen vrij en het geheim der stemming gewaarborgd zal moeten zijn, spreekt vanzelf. De feiten, die zich in 1930 bij de verkiezingen in Polen voordeden, waren een krasse aantasting van de fundamentele en mensche-lijke rechten en vrijheden.

§ 20. Vertegenwoordiging der minderheden in de besturende colleges

Is het mogelijk en wenschelijk om niet alleen in de parlementen en raden, maar ook in de ministeries en de dagelijksche besturen één of meer vertegenwoordigers der minderheden voor te schrijven?

Op de Ronde Tafel Conferentie te Londen waren alle partijen, ook de Indische, geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden. In de Instructies van den Gouverneur-Generaal en de Gouverneurs is hun opgedragen met dit beginsel rekening te houden, voorzover dit met de homogeniteit van de ministeriële kabinetten en hun samenwerking met de volksvertegenwoordiging te rijmen was. Het nut van het voorschift is in de practijk niet groot gebleken. In feite is het maar zelden uitgevoerd kunnen worden; in provinciale raden met een groote meerderheid van de Congrespartij werden Congresgezinde Mohammedanen, in provinciale raden met een Mohammedaansche meerderheid werden niet-Congresgezinde Hindoe's in het ministerie opgenomen.

Het is dus twijfelachtig of het zin zou hebben om voor Indonesië een soortgelijke regel in Constitutie of Statuut op te nemen.

§ 21. Andere maatregelen in het belang van de bescherming der minderheden

De *politieke autonomie der minderheden*, die van minderheidszijde is aanprezen, is nog nergens in Europa (behalve de Aalandseilanden) toegepast. De in het betrekkelijk tractaat geboden autonomie aan Roethenië is nimmer wezenlijk door Tsjecho-slovakije uitgevoerd.

Hoewel autonomie, gelijk Oppenheim leerde, wel zelfstandigheid, maar geen onafhankelijkheid beteekent, was zij, blijkbaar, zoo in flagranten strijd met de assimilatie-politiek van de nieuwgevormde staten, dat zelfs het liberale Tsjecho-slovakije haar niet aandurfde.

Autonomie is alleen aan die minderheden te verleenen, die in een bepaald gebied geconcentreerd wonen en daar een groote meerderheid vormen. Voor Nederlanders is dit misschien in de toekomst in Nieuw-Guinea mogelijk, voor de Chineezers in Tangerang en West-Borneo. Van de Indonesische volken zou men aan alle eenigszins groote groepen, bijvoorbeeld Atjehers, Bataks, Minangkabauers, Minahassers, Toradja's, Boegineezen, Makassaren, Ambonneezen, Javanen, Soendaneezen, Balineezen, enz. autonomie kunnen verleenen. Maar deze autonomie houdt een beperkte machtssfeer in, de objecten van zelfregeering moeten zich wel tot de plaatselijke aangelegenheden beperken. De groote beginselen, die met de fundamentele rechten samenhangen, godsdienstvrijheid, recht en rechtspraak, economische-, onderwijs- en taalpolitiek, juist diè zaken, welke de rechten en belangen der minderheden raken, behooren tot de centrale sfeer van eilandstaat of Indonesië. Alleen in medebewind, indien dit *zelfstandige* uitvoering van centrale wetten is, kan een autonoom lichaam nog iets verrichten in het belang van de minderheid, d.i. dan het volk, dat het regeert.

De *federatieve bouw van een staat* kan alleen voor de minderheden de voorkeur verdienen boven een unitarischen staat, indien zij grootendeels geconcentreerd zijn in één der staten van de federatie, zoo, bijvoorbeeld, indien van de 1 miljoen Chineezzen in Indonesië er $\frac{3}{4}$ miljoen in Borneo woonden. Dit geval doet zich in Indonesië niet voor, mogelijk zijn in Oost-Indonesië de Indonesische Christenen sterk vertegenwoordigd.

Een min of meer afdoende oplossing van het vraagstuk geeft de *exterritorialiseering van minderheden*. Dat wil dus zeggen, dat de minderheden aan het bestuur, de politie, de rechtspraak en den wetgever van het land waar zij wonen worden onttrokken en binnen een bepaald gebied onder de eigen regeeringsorganen komen te staan. Dan is de geëxterritorialiseerde minderheid geen minderheid meer, maar binnen dit gebied kunnen nieuwe minderheden ontstaan. Ook kan over een groot gebied een bepaalde Overheidsfunctie, bijvoorbeeld de rechtspraak, speciaal opgedragen worden aan door de minderheden of haar Regeeringen benoemde organen (capitulaties in Turkije en Egypte).

De bekende voorbeelden van dergelijke exterritorialiseeringen waren de „concessies” in de groote Chinese steden, die echter reeds opgeheven zijn. Ook de capitulaties bestaan niet meer. Beide waren in de landen waar zij ingesteld waren, niet populair. Het zou in Indonesië maar betrekkelijke voordeelen opleveren voor de minderheden, omdat het gebied beperkt moet zijn en daarbinnen maar een deel van de minderheden hun levensbestaan kunnen hebben.

Verder is gedurende de voorbereiding van de Government of India Act 1935 nog voorgesteld, om in de Constitutie een voorschrift op te nemen, dat wetten, die betrekking hebben op rechten van minderheden, alleen met een versterkte meerderheid (bijv. minstens $\frac{2}{3}$ van het aantal stemmen) door de wetgevende macht vastgesteld zouden mogen worden.

De bedoeling van dit voorstel is natuurlijk: garantie, dat de minderheidsvertegenwoordiging met het betrekkelijk wetsontwerp instemt. Er is dus op een numerieksterke minderheid gerekend. Inderdaad zijn in India de Mohammedaansche en Hindoesche minderheden veel grooter in aantal dan de Chineezzen in Indonesië; de Nederlanders zijn nog veel kleiner in getal. Het is dus te betwijfelen of een dergelijk voorschrift eenigen zin heeft voor Indonesië, tenzij men de gekwalificeerde meerderheid aanmerkelijk verhoogt. Coupland heeft in zijn *Future of India* op praktische bezwaren gewezen: moeilijkheid om te bepalen of minderheidsbelangen in het spel zijn en het gevaar van een remmende invloed op de wetgeving.

SLOT

De ondergeteekende verbeeldt zich niet volledig geweest te zijn. Voorts realiseert hij zich wel, dat in Indonesië de vraagstukken mogelijk anders, van een anderen gezichtshoek, uit worden bekeken.

Hij wil besluiten met te verwijzen naar de aan Calonder ontleende woorden aan het slot van de Nota over minderheden in Oost-Europa en het Nabije Oosten: „niets, zelfs niet de meest contractueele bepalingen op het gebied der minderhedenbescherming zou kunnen vervangen het onmisbare moreele element: de „goede wil, de samenwerking in een verzoeningsgezinden geest”.

Den Haag, Januari 1947.

L. ADAM.

11. BURMA

§ 1. Land en Volk

Burma bestaat uit Neder-Burma met een oppervlakte van 220 075 K.M.² en Opper-Burma groot 318 275 K.M.². Voorts behooren hiertoe nog het Loesjai en Katsjenland, benevens de Shan Staten zoodat de geheele oppervlakte 686 350 K.M.² bedraagt.

De *bevolking* bedroeg in 1911:

12 057 905, waarvan 389 679 Hindoe's, 10 384 579 Boedhisten, 420 777 Moham-
medanen en 210 081 Christenen.

Zij bestaat behalve uit de eigenlijke Burmeezen uit de Karen (Beneden-Burma), de Kakhijen (bovenloop Irawadi) en de Shan en Laos (in het Oosten).

In 1931 was de bevolkingsterkte:

14 667 146, waarvan rond 9 millioen Burmeezen, 1,2 millioen Karens, 1 millioen Shans, 300 000 Chins en 150 000 Kachins, voorts 150 000 Chineezzen, 120 000 Indo-Burmeezen, 887 000 Britsch-Indiërs, 17 000 Engelsch-Indo's en 8000 Europeanen.

De bevolking was in 1945 aangegroeid tot bijna 17 millioen, waarvan 66 % Burmeezen. Naar de godsdiensten verdeeld waren op elke 1000 inwoners: Boedhisten: 843, Animisten: 52, Mohammedanen: 40, Christenen: 23, Hindoe's: 39, andere godsdiensten: 2.

Middelen van bestaan

In 1910 waren voor den landbouw in gebruik: 55 431 K.M.²; het hoofdproduct is rijst, verder tarwe, maïs, peulvruchten, oliezaad, katoen, tabak en suikerriet benevens in Opper-Burma thee.

Het aantal zielen dat van den *landbouw* leeft werd in 1931 geschat op ruim 4,1 millioen.

De cijfers van het jaar 1939/40, wijzen uit dat beplant waren met:

rijst: 12 890 000 acres; opbrengst 4 665 000 ton, waarvan de helft voort-
gebracht werd door de Delta (Z.Burma);
sesamum (oliezaden): 1 451 000 acres, opbrengst 52 000 ton;
aardnoten: 760 000 acres, opbrengst 186 000 ton;
katoen: 350 000 acres, opbrengst 99 000 balen;
maïs: 244 000 acres, opbrengst 44 000 ton;
tabak: 142 000 acres, opbrengst 63 000 ton.

De *veeteelt* is onbelangrijk, de godsdienst verbiedt het gebruik van vleesch; het vee wordt uitsluitend als trek- en lastdier gebruikt.

Van de *delfstoffen* zijn van beteekenis:

tin, wolfram, zilver en petroleum, terwijl de kolenbeddingen uitgestrekt zijn, waarvan echter slechts een klein deel in exploitatie.

Het handelsverkeer geschiedt voornamelijk langs de goed bevaarbare rivieren vnl. de Irawadi, de spoorwegen met een lengte van 3760 mijl en de 6770 mijl lange verkeerswegen, o.a. den voor de oorlogvoering zoo belangrijken Burma weg.

Als belangrijke takken van *nijverheid* dienen te worden genoemd, rijstpelmolens, stoomzaagmolens en scheepstimmerwerven; toch is het aantal personen werkzaam in fabrieken niet groot en bedroeg b.v. in 1938: 86 383 man.

De voornaamste steden zijn: Rangoon de hoofdplaats met 400 000, Mandalay met 148 000 en Moulmein met 65 000 inwoners.

Handel

De uitvoer bedroeg in 1940 £ 40½ miljoen, waarvan aan rijst £ 18 miljoen, aan petroleum £ 10 miljoen en aan hout £ 2¾ miljoen; de invoer vertegenwoordigde een waarde van £ 18,8 miljoen. Zoowel wat import als export betreft was Burma grootendeels georiënteerd op Britsch-Indië. In het economische leven neemt, met uitzondering van den landbouw, welke grootendeels door de Burmeezen wordt uitgeoefend, de Britsch-Indiër de voornaamste plaats in. De omstandigheid dat de financiering van den landbouw overwegend in Indische hand berustte, leidde tot een belangrijke depossedeering van den grond in de crisis van 1930; minstens 1/6 van den grond gebezigd voor landbouw is toenmaals in Britsch-Indische handen overgegaan.

De economische overheersching door de Britsch-Indiërs heeft geleid tot een zekere vijandelijkheid tegenover deze bevolkingsgroep, welke o.a. in 1938 oplaaide tot een ernstig oproer.

Het *onderwijs* wordt in den regel genoten in de Boedhistische kloosterscholen, in 1939 bedroeg het aantal erkende scholen: 8270 met 639 259 leerlingen, het aantal niet-erkende scholen: 18 745 met 212 632 scholieren. Naar schatting kan thans een derde van de bevolking lezen en schrijven, 72 % van de mannen en 22 % van de vrouwen wordt in staat geacht een eenvoudigen brief in de landstaal te kunnen lezen.

Rangoon kreeg in 1920 een Universiteit welke de naam heeft zeer goed te zijn en nu 3000 studenten telt.

Mandalay heeft een hogere landbouwschool; verder worden aangetroffen een boschbouwschool, een technische en veeartsenijkundige school.

Zending en *missie* waren voornamelijk in handen van de Amerikaansche Baptisten, de Engelsche Propagation Society en de Leipziger Mission.

De *taal* behoort als tak van den Indo-Chineeschen taalstam tot de eenlettergrepige talen; het schrift is afkomstig van een oud Zuid-Indisch alfabet. De boekdrukkunst werd eerst door de zendelingen ingevoerd in het midden van de 19de eeuw.

Geschiedenis

De oorspronkelijke bewoners zijn én van het Noorden én uit het Zuiden langs de rivieren het land binnen gedrongen.

Oorlogen met China hadden veelvoudig plaats, van het begin van onze jaartelling tot in de 18de eeuw leed het land onder Chineesche invallen.

De eerste aanraking met de Engelschen dateert van 1612, in welk jaar de Britsch-Indische Compagnie een factorij stichtte te Syriam (bij Rangoon). In 1826 veroverde Engeland Arakan en Tenasserim, in 1852: Pegu, welk gewest bij het Britsch-Indische rijk werd ingelijfd. Na een korte militaire expeditie werd op 28 November 1885 Mandalay veroverd; dit beteekende het einde van het Burmeesche Koninkrijk dat juist duizend jaar had bestaan. De Provincies in Burma kwamen in 1862 onder een Chief Commissioner; in 1886 werd Opper-Burma geannexeerd.

In 1923 werd Burma een Provincie onder een Gouverneur als uitvloeisel van de „Government of India Act” van 1919, het werd op 1-4-1937 van India afgescheiden onder de „Government of Burma Act” van 1935.

Voor het in Burma geldende *bestuurssysteem* gedurende den tijd dat het land als provincie deel uitmaakte van Britsch-Indië, d.i. tot 1937, moge verwezen worden naar de bijdrage over India van A. B. Cohen Stuart, Bijlage I, blz. 64 e.v.

Het Parlement bestond slechts uit één Kamer, 80 van de 103 leden waren gekozen, de Burmeezen hadden steeds de meerderheid.

V.z.b. het provinciale bestuur moge aangeteekend worden dat Burma met betrekking tot de „reserved subjects” werd bestuurd door den Gouverneur in (uitvoeren-den) Rade en voor „transferred subjects” door den Gouverneur met provinciale Ministers.

De uitvoerende taak van bepaalde onderwerpen, met name: onderwijs, volksgezondheid, boschwezen, landbouw en plaatselijk zelfbestuur werd opgedragen aan een tweetal Ministers, verantwoordelijk aan de wetgevende macht, terwijl de z.g. „reserved subjects” óf gereserveerd werden voor den Gouverneur, bijgestaan door twee leden van den Raad, óf in handen bleven van de Centrale Regeering in India.

Reeds bij de totstandkoming van de hervormingswet 1919 lag het in de bedoeling de „transferred subjects” geleidelijk uit te breiden ten koste van de „reserved subjects”, tot dan tenslotte de geheele provinciale overheidszorg onder den Gouverneur zou zijn toevertrouwd aan provinciale Ministers.

Een *wetgevenden raad* kende Burma reeds in 1897, het aantal leden werd uitgebreid in 1909 en 1920 tot 30, waarvan 2 gekozen. Na invoering van de Montagu-Chelmsford hervormingen in 1923 werd de Raad vergroot tot 103 leden, waarvan 79 gekozen.

De Burma Staten

De 6 Noordelijke en 28 Zuidelijke Shan Staten, gefedereerd sinds 1922, vormen een integreerend deel van Britsch Burma. Zij worden apart bestuurd, hun oppervlakte bedraagt 57 186 vierkante mijl met een bevolking van 1 616 000. Ten Zuiden van de Zuidelijke Shan Staten zijn gelegen de 3 Karenni Staten met een oppervlakte van 4519 vierkante mijl en een bevolkingssterkte van 58 761. Zij vormen een groep van „feudatory States” en maken geen deel uit van Britsch-Burma. Zij staan onder hun eigen hoofden onder toezicht van den Commissioner van de gefedereerde Shan Staten.

§ 2. Burma na de afscheiding van India

De belangrijke verschillen in ras, godsdienst en cultuur, de afwijking der economische belangen, gepaard aan groeiend politiek bewustzijn in Burma, waren de drijfveeren welke hebben geleid tot de afscheiding van Britsch-Indië.

De verkiezing van 1932 bracht wel is waar een meerderheid tegen afscheiding van India, zij hoopte namelijk door samen te gaan met India de stuwkracht van de Indian Congress Party — welke aanstuurde op dominion status — te benutten om zelf die status te verkrijgen. Hoewel Ramsay MacDonald een verklaring aflegde dat ook bij afscheiding het tempo voor het verleenen van zelfbestuur in Burma gelijk zou zijn aan dat van India, deed zulks het Burmeesche parlement niet van meening veranderen. De Britsche Regeering besliste echter dat de afscheiding tot stand zou komen en nadien is de oppositie daartegen volkomen verdwenen.

Bij de Britsch-Indische grondwetsherziening van 1935 werd Burma een afzonderlijke politieke eenheid met een grondwet vastgelegd in de „*Government of Burma Act 1935*”, welke in April 1937 van kracht werd.

Bovengenoemde wet voorzagt in de benoeming van den Ministerraad, die den Gouverneur van bijstand en advies diende in alle zaken, welke niet moesten worden beslist naar eigen goedvinden van den Gouverneur. Zaken, die op grond van deze bepaling buiten de bevoegdheid van den Ministerraad bleven, waren defensie, buitenlandsche zaken, de financiële politiek, de betrekking met de beschermde Karenni Staten en het bestuur over bepaalde streken in het berggebied ten Oosten, Westen en Noorden van eigenlijk Burma, welke worden bewoond door niet-Burmeesche volksstammen.

De Gouverneur kan hoogstens drie raadgevers aanwijzen om hem van bijstand te dienen op het terrein waar hij naar eigen goedvinden („in his discretion”) kan handelen. Sedert 1940 was één van hen een Burmees, wiens taak was den Gouverneur bij te staan in defensie-aangelegenheden.

Deze twee „Counsellors” en de financiële adviseur waren Britsche hoofdamttenaren die desgewenscht ook den Minister van advies dienden; zij konden in beide huizen het woord voeren, doch daarvan geen lid zijn. Naast deze groep van bevoegdheden werd een tweede groep van „special responsibilities” onderscheiden waar de Gouverneur naar zijn eigen meening („in his individual judgement”) moest handelen, t.w. ernstige bedreigingen tegen rust en orde, beveiliging van financiële stabiliteit en het crediet van de Burmeesche regeering, de wettige belangen van minderheden, de rechten en belangen van de ambtenaren, het voorkomen van discriminatie tegen den invoer uit het Vereenigde Koninkrijk en India en tegen Britsche onderdanen behoorende tot het Vereenigde Koninkrijk en Britsch-Indiërs.

In alle aangelegenheden vallende buiten de twee bovengenoemde groepen van onderwerpen was de Gouverneur, blijkens zijn instructie, verplicht zich te houden aan het advies van zijn Ministers. Deze *Ministerraad*, bestaande uit ten hoogste tien Ministers — als regel zes tot negen — werd gevormd door een Kabinetformateur door den Gouverneur aan te wijzen uit die personen, die konden rekenen op een meerderheid van stemmen in de Volksvertegenwoordiging.

De Ministerraad was verantwoordig schuldig aan de *Wetgevende Macht* welke bestond uit een *Senaat* van 36 leden, voor de eene helft benoemd door den

Gouverneur, voor de andere gekozen door het Lagerhuis, en een „*House of Representatives*” met 132 gekozen leden. Ongeveer 20 % der bevolking d.i. bij benadering alle belastingbetalers, zoowel mannen als vrouwen, had stemrecht. Van de 132 zetels in het Lagerhuis waren er 41 gereserveerd t.w. 25 voor minderheden (Karens, Britsch-Indiërs, Engelschen) en 16 voor bepaalde belangengroepen, zooals de Kamers van Koophandel, Arbeiders-vereeningen en de Universiteit.

Indien de omstandigheden zulks noodzakelijk maakten, kon de Gouverneur alle uitvoerende en wetgevende macht tot zich trekken.

Onder deze Grondwet van 1935 welke van kracht bleef van 1937 tot den Japanschen inval, genoot Burma dus een ruime mate van zelfbestuur en Burmeesche ministers droegen belangrijke verantwoordelijkheid. Het bestuur over de bergdistricten was indirect, in de Shan Staten door hun eigen hoofden; de meeste van de Shan Staten zijn — zooals boven reeds vermeld — voor bepaalde gemeenschappelijke belangen vereenigd in een federatie met eigen belastingen, zij waren financieel selfsupporting.

De eerste en eenige verkiezing gehouden onder de nieuwe grondwet vond plaats in November 1936. Stemgerechtigd waren mannen vanaf 18 en vrouwen vanaf 21 jaar, die konden lezen en schrijven; het aantal kiezers bedroeg bijna 3 miljoen of 24 % van de bevolking in het kiesgerechtigd deel van Burma (tegen 12 % in India).

Het buiten de verkiezing blijvende deel, de z.g. „*excluded areas*” besloeg 43 % van de oppervlakte met 16 % van de bevolking van geheel Burma.

Er waren toen nog geen georganiseerde partijen gegrond op duidelijke politieke beginselen.

Dit leidde tot een gebrek aan stabiliteit in de volksvertegenwoordiging en in haar verhouding tot de regeering, waarvan een groot aantal veranderingen in de regeering het gevolg was, zoowel in den vorm van kabinetswijzigingen als door vervanging van individueele Ministers.

Wel werd van de bevoegdheden toegekend bij de nieuwe staatsregeling een juist gebruik gemaakt door het treffen van maatregelen welke het welzijn van de bevolking bevorderden.

Tusschen 1937 en 1942 werden verschillende wetten aangenomen ten doel hebbende den landbouw te verbeteren, daarnaast werd groote belangstelling getoond voor onderwijs, ziekenzorg en dergelijke constructieve diensten, terwijl ook zorg werd gedragen voor het kweken van een financiële reserve. In hun uitvoerende taak echter bleken de ministers herhaaldelijk te kort te schieten wegens gebrek aan ervaring en aan gemis van een bekwaam en betrouwbaar ambtenarencorps, geschikt om een moderne administratieve machine te drijven.

Bij de politiek bewusten kwam algemeen de wensch naar verderen constitutioneelen uitbouw naar voren; het verlangen naar volledig zelfbestuur kwam als regel op ordelijke en wettige wijze tot uiting. Een uitzondering hierop maakte de kleine, doch politiek belangrijke Thakin-partij.

§ 3. Burma in den oorlog

Bij de afscheiding van India werden eenige eenheden van het leger o.a. de Burma Rifles naar Burma overgebracht. De verantwoordelijkheid voor de verdediging tegen aanvallen bleef berusten bij de Britsche Regeering, maar bij het uitbreken

van den oorlog in Europa in 1939 werden stappen ondernomen om de lokale Burmeesche verdediging aanzienlijk te versterken door het oproepen van Inheemschen onder de wapenen.

In 1941 werd, met het oog op het dreigende Japansche oorlogsgevaar, de „Defence Council” gereconstrueerd en haar grooter verantwoordelijkheid toebedeeld. Hoewel de Europeesche oorlog weinig belangstelling bij de massa van de bevolking ondervond, wist de Gouverneur Sir R. Dorman-Smith, gesteund door zijn Ministers, een beter inzicht in den ernst van de situatie te verwekken, zoodat bij het uitbreken van den oorlog tegen Japan de groote meerderheid van de leiders der publieke opinie zich achter de Regeering schaarde.

Er was echter een kleine minderheid welke de nadering van de Japanners tegemoet zag als het sein om de Britten ten val te brengen en Burma te bevrijden van vreemde overheersching.

Een klein getal jongeren behoorende tot het extremistische deel van de Thakinpartij was naar Japan gegaan en had daar een militaire opleiding ontvangen; zij kwamen nu met de Japansche troepen Burma binnen onder den naam van het Burmeesche onafhankelijkheidsleger. In Burma voegden zich bij hen enkele „ware” nationalistes, misleid door Japansche beloften, maar vooral misdadige elementen aangelokt door mogelijkheid van plundering en roof.

Groote afmetingen nam echter deze vijfde colonne niet aan, in 1942 op het hoogtepunt van de Burmeesche veldtocht, bedroeg deze ongeveer vier duizend man op een bevolking van 17 millioen.

De groote massa van de bevolking nam geen vijandelijke houding tegen de geallieerden aan, integendeel herhaaldelijk boden zij loyale en daadwerkelijke hulp, vooral in het bergland, hetzij als guerilla strijders hetzij als geregelde troepen.

Regeering en bestuur onder Japansche bezetting

Het Britsche leger moest zich in Mei 1942 tegenover de Japansche overmacht uit Burma terugtrekken; het bovengenoemde Burmeesche onafhankelijkheidsleger, gesteund door de Japansche legerautoriteiten, stelde in de „Free Burma Administrations”.

Onder hen bevond zich *Aung San*, een typisch Burmeesch extremist die grooten invloed had op de jongeren, in feite een nationale held. Na zijn opleiding in Japan genoten te hebben behoorde hij tot „the thirty Comrades”, die het civiel bestuur zouden overnemen bij verovering van een provincie.

Na den val van Moulmein (Z. Burma) werd de overname z.g. uitgesteld tot Burma geheel onderworpen zou zijn. Hij zocht daarom contact met de geallieerden en stookte onderwijl tegen Japan, later stelde hij zich aan het hoofd van de „National Army” en viel den Japanners in den rug aan.

Verder was hij ook de leider van de „Anti-Fascist Organisation”, welke na de bevrijding van Burma (Rangoon 3 Mei 1945) de sterkste politieke beweging werd, welke alle partijen, zelfs de minderheden omvatte. De A.F.O. was in den aanvang van 1945 de Britsche Regeering gunstig gestemd en zeer bereid om medewerking te verleenen aan den wederopbouw. Hij kreeg dan ook den steun van Lord Mountbatten.

Het gedurende den loop van 1945 door Groot-Britannië gedane aanbod van vrijheid binnen het Britsche Imperium werd evenwel in Burma niet gunstig

ontvangen. Het volk, zich bewust van de kracht zijner organisaties en van de zwakte van Engeland, vroeg onvoorwaardelijke vrijheid. De A.F.O. vooral kwam in de oppositie, zij verklaarde geen deel te willen uitmaken van het bestuur. De nieuwe Gouverneur Sir Hubert Rance wist echter in het najaar van 1946 Aung San en zijn collega's in de Executive Council te brengen, waardoor de partij aan macht won.

Bij de huidige besprekingen te Londen over de toekomstige status van Burma is dan ook Aung San een der voornaamste vertegenwoordigers van het land.

Onder supervisie van het Japansche leger kwam op 1 Augustus 1942 een Burmeesche Uitvoerende Macht tot stand aan het hoofd waarvan *Dr. Ba Maw* stond, een vroegere premier die zich wegens obstructie tegen het Britsche bestuur tijdens den Japanschen inval in interneering bevond. Op 1 Augustus 1943 schonk Japan aan Burma de z.g. onafhankelijkheid; de binnenlandsche macht werd in handen gesteld van den „Adipadi”, het Hoofd van den Staat, *Dr. Ba Maw*, een Kabinet en een Raad van State. De Adipadi benoemde de Ministers en de leden van den Raad van State, de Ministers en andere hooge ambtenaren, bovendien was hij de wetgevende autoriteit.

De Japansche propaganda werd met bekwame hand gevoerd en in het beginstadium verwelkomden de meer politiek geschoolde Burmeezen in de steden de bezettingstroepen als de bevrijders. Geleidelijk echter werd het maar al te duidelijk dat de onafhankelijkheid een illusie was en de Japanners de heerschers bleven, terwijl het nijpend gebrek aan voedingsmiddelen, optredende inflatie, gedwongen arbeid, corruptie, gemis aan bescherming tegen terroristen, welke *Ba Maw's* régime kenmerkten, dit bewind zeer impopulair maakten.

De Burmeesche regeering in India

In Mei 1942 werd den Gouverneur van Burma opgedragen zich met den Minister-President, den Minister van Financiën en eenige ambtenaren naar Simla te begeven. De Gouverneur gaf den 10den December 1942 een Proclamatie uit waarbij hij voor een tijdvak van drie jaar de volle uitvoerende en wetgevende macht aanvaardde, daartoe gemachtigd in buitengewone omstandigheden volgens art. 139 van de grondwet.

De in India door de Burmeesche regeering uitgewerkte plannen tot wederopbouw van het door de krijgsoperaties zoo zeer geteisterde land, berustten op twee grondslagen, ten eerste onmiddellijk herstel van de zware materiële schade en ten tweede verbetering van het bestuur en intensivering van de economische, sociale en cultureele ontwikkeling. Laatstgenoemde hervormingen op langeren termijn zouden moeten worden geschraagd door de instemming van het Burmeesche volk en het herstel der financiën.

Wat de bezetting van de civiele diensten betreft werd in uitzicht gesteld een versnelling van de Burmanisatie, welke reeds met succes in 1924 was ingezet. In de naaste toekomst zou zij ook intensief moeten worden toegepast met betrekking tot de hoogste posten van het Binnenlandsch Bestuur, de Politie en het Leger, evenzeer voor verschillende technische beroepen, zoo noodig met Europeeschen bijstand gedurende den overgangstijd. Van de 3200 „civil officers” in 1942 waren 22 % Engelschen (tegen 41 % in 1914), de anderen waren

Aziaten, voor de overgrote meerderheid Burmeezen; van de hoofdamttenaren waren 69 % Engelschen (tegen 98 % in 1914), 27 % Burmeezen (tegen 1 % in 1914) en de andere 4 % Britsch Indiërs.

De „Civil Service Class I” (vroeger de Indian Civil Service) in 1923 uitsluitend Engelsch, bestond in 1942 reeds voor 3/5 deel uit Burmeezen, die ook reeds de hoogste politiestellen bekleedden.

Ook bij de rechterlijke macht was de Burmanisatie reeds ver voortgeschreden; niet alleen in de districtsgerechten maar ook in het Hooggerechtshof zaten Inheemsche leden, terwijl praktisch alle magistraten van Burmeeschen landaard waren.

Op 18 April 1943 verklaarde de „Secretary of State” dat His Majesty's Regeering voornemens was om Burma bij te staan in het bereiken van volledig zelfbestuur binnen het Britsche Gemeenebest, zoodra de omstandigheden zulks zouden toelaten.

§ 4. Plannen voor de toekomst

In zijn artikel „the future of Burma” geeft J. S. Furnivall de volgende beschouwingen over het door eenige Conservatieve leden van het Britsche Parlement uitgebrachte geschrift: „the Blue-Print for Burma”, bedoeld als een constructieve politiek voor dit land.

Deze leden erkennen dat een van de sterkste krachten in Burma is het intense verlangen van het volk om haar eigen aangelegenheden te regelen en dat het hoogst gevaarlijk zou zijn om het nationalisme als iets van geen belang te beschouwen.

Het rapport vermeldt ook dat Burma erkende grieven heeft op economisch gebied. Wel is de economische ontwikkeling in „halsbrekende” vaart vooruitgegaan, doch de industrie is in Britsche hand, de handel in Britsche, Chineesche en Indische handen, terwijl de werkkrachten vnl. Indiërs zijn.

Bovendien is — gelijk boven reeds vermeld — deposedeering van grond sterk toegenomen en een groot deel van de landbouwers gaat onder schuld gebukt. Niet alleen was 56 % van de bebouwde oppervlakte van de Delta, het rijstland bij uitnemendheid, in handen gekomen van niet-landbouwers, ook elders was de schuldtoename belangrijk. De totale landbouwschuld van Burma beliep omstreeks £ 45 millioen, 4/5 daarvan was verschuldigd aan Britsch-Indiërs (Chettyans). Waar de jaarlijksche rente varieert van 18 tot 100 % is het niet te verwonderen dat G. E. Harvey in zijn werk „British Rule in India” de credietverleening door de Nederlandsch-Indischen Pandhuisdienst aan Burma ten voorbeeld stelde.

Het doel van de Britsche politiek is „Dominion Status”, terwijl de staatkundige ontwikkeling niet zal mogen worden geschaad door de afscheiding van Britsch Indië. Genoemde Commissie stelt voorop dat naast algeheel zelfbestuur van Burma, verzekerd moet zijn: Britsch aandeel in den industriëlen en commerciëlen opbouw van het land, veiligstelling van Britsch en Indisch kapitaal, gebruikmaking van Britsche ondernemingszin en specialistische kennis.

Hoewel een vrij sterke strooming in Burma algeheele onafhankelijkheid wenscht, is het duidelijk — vermeent de Commissie — dat zulks voorshands niet te verwezenlijken is. Onafwijsbaar is dat ook Burma zijn bijdrage zal moeten leveren voor het welzijn van de wereld in economischen zin, zij het dan ook dat het land tegen economische agressie moet worden beschermd.

Hoewel Groot-Britannië zeker het best in staat moet worden geacht om Burma tot onafhankelijkheid op te voeren, is er slechts een verlichte minderheid die inziet dat het land nog hulp van buiten noodig heeft, terwijl wantrouwen tegen verdere Britsche inmenging zeker aanwezig is.

Ten aanzien van de verdediging beveelt de Commissie aan de totstandkoming van een legermacht voor locale defensie en inwendige veiligheid, zooveel mogelijk gerecrueteerd uit Burmeezen, ook wat het officierskorps betreft, echter met Britsch advies en steun.

Voor de strategische verdediging van Zuid-Oost Azië zullen Britsche steunpunten voor marine, leger en luchtvaart noodig blijven.

Economische voorstellen.

Van het grootste belang wordt het geacht dat de oude handels- en industriële lichamen hun oude positie zullen innemen, daar slechts zij over de ervaring, speciale kennis en opgeleid personeel beschikken. Contrôle op hun werkzaamheid zal echter niet kunnen worden ontbeerd ten einde te voorkomen dat niet ingegaan wordt tegen de geest van het nationalisme. Bovendien is het noodzakelijk dat Burmeezen systematisch worden opgeleid tot volle deelneming in handel en industrie; aanmoediging van buitenlandsche ondernemingsgeest is dan ook alleen toelaatbaar indien tot dat doel wordt medegewerkt.

Wat de landbouw betreft stelt de Commissie voor om alle niet zelf aan het bedrijf deelnemende eigenaren, Indische en Burmeesche, van hun grondbezit te ontzetten tegen compensatie, verder beveelt zij aan dat in de toekomst overdracht van grond aan beperkingen zal zijn onderworpen.

Aangezien echter belegging in grond zeer algemeen is, valt te verwachten dat ontzetting uit verkregen rechten op sterke oppositie zal stuiten, terwijl het inheemsche bestuur nauwelijks bij machte wordt geacht ongewenschte overdracht van grond tegen te gaan.

De Commissie is voorts van meening dat Britsche firma's, in Burma werkzaam, recht hebben op vergoeding van materiële verliezen of schade veroorzaakt door den oorlog of de vijandelijke bezetting, maar dat volledige schadeloosstelling alleen zal worden verleend aan de ondernemingen, welke bereid zijn haar werkzaamheid te hervatten op reële basis. De schadeloosstellingen zullen door Burma moeten worden voldaan in jaarlijksche payementen en de verplichting tot uitkeering zal moeten overgaan van de voorlooptige op de nationale regeering.

Politieke voorstellen

Naar het oordeel van de Commissie zal — zoodra de militaire operaties voldoende zijn gevorderd — de Rijksregeering een verklaring afleggen dat binnen een tijdvak van zes jaar een ontwerp-constitutie, welke volledig zelfbestuur waarborgt, onderworpen zal worden aan een vertegenwoordigende vergadering. De uitvoering zal geschieden door het Parlement, bij tractaat zullen eenige imperiale rechten voor het Britsche rijk worden gereserveerd. In die tusschenperiode zal, zoo spoedig mogelijk na de militaire bezetting, het civiel bestuur worden ingesteld onder een Gouverneur, verantwoordelijk aan de Rijksregeering, met een Raad van Burmeezen benoemd door den Gouverneur, om hem bij te staan bij het ontwerpen van de Staatsregeling.

Intusschen zullen besprekingen worden geopend aangaande bovenvermelde plannen

inzake de defensie en de rechten toe te kennen aan Britsche en Indische ondernemingen. Aanbevolen wordt voorts om gedurende de periode van reconstructie de Under-Secretary van Burma over te brengen van de „India Office” naar de „Dominion office”.

Naar de meening van Furnivall zal, aangezien voor het herstel van de schade en voor den wederopbouw een sterke regeering noodig is, het noodzakelijk zijn een Burmees tot Gouverneur te benoemen, bijgestaan door een Britschen Hoogen Commissaris. Van zoodanige combinatie verwacht hij een steviger bewind zoowel voor de nationale welvaart als voor de Britsche belangen. Deze Burmeesche Gouverneur zou evenzeer als een Britsch Gouverneur verantwoordelijk zijn aan het Burmeesche volk vooraleer een werkelijke meerderheid van de bevolking de ware beteekenis van onafhankelijkheid in de wereld zou hebben geleerd. Schrijver verwacht dat het een Burmeeschen Gouverneur gemakkelijker zal vallen de ingrijpende maatregelen, noodig ter verhooging van de welvaart, door te voeren dan een Britschen Gouverneur, wiens optreden in deze bewogen tijden licht aanleiding zou geven tot wantrouwen.

Ook een ontwerp-staatsregeling, door een Burmeeschen Gouverneur ingediend, zal in de volksvertegenwoordiging een beter onthaal vinden; dien bewindsman zou de bevolking als zijn vertegenwoordiger aanvaarden en hij zou van den steun van het volk verzekerd zijn.

Wel zou hij gedurende de eerste jaren Britsche hulp niet kunnen ontberen, den bijstand van den Britschen Hoogen Commissaris zal hij zeker dan ook met vreugde aanvaarden.

De Britsche „*Statement of Policy*” (Witboek, Cmd. 6635, 1945) ten aanzien van de politiek, welke voor Burma zal worden gevoerd, begint met er op te wijzen dat Zijner Majesteits Regeering zich ten doel blijft stellen Burma bij te staan in zijn politieke ontwikkeling tot het zelf de verantwoordelijkheid kan dragen van volledig zelfbestuur binnen het Britsche Gemeenebest en een status zal krijgen van een Dominion.

Vóór alles is echter noodig herstel van het economisch en maatschappelijk leven. Inmiddels zal de Gouverneur het direct bestuur voeren onder directe verantwoordelijkheid van de Britsche regeering, ingevolge art. 139 van de „Government of Burma Act 1935”.

Aangezien de hooger gemelde proclamatie slechts geldig was tot 10 December 1945, is aan het Engelsche parlement voorgesteld de bijzondere bevoegdheden van den Gouverneur te verlengen tot 10 December 1948. Verwacht wordt dat dan de toestand zal zijn gestabiliseerd en overgegaan zal kunnen worden tot het houden van een grondwettelijken regeeringsvorm en de grondslag gelegd kan worden voor volledig zelfbestuur.

Hoewel dus de eerste periode er een zal zijn van rechtstreeksch bestuur, zal Burmeesche hulp en bijstand in ruime mate de taak van den Gouverneur kunnen verlichten. Aangezien reconstructie na de schrikbarende verwoestingen veel tijd zal vorderen, wordt toekenning van volledig zelfbestuur — binnen het Britsche gemeenebest — eerst na 3 of 4 jaar mogelijk geacht. Verscheidene Burmeesche politici zijn het hiermede niet eens, zij zijn zich bewust van hun mindere geschiktheid voor de reconstructie, doch wenschen baas in eigen huis te zijn. Zij vertegen-

woordigen echter slechts omstreeks 5 % van de bevolking, het overige deel verlangt slechts naar rust en welvaart.

De Britsche regering acht zich verantwoordelijk voor het welzijn van het overgrote deel der bevolking, wenscht echter niet terug te komen op de gedragslijn waartoe zij zich al vóór den oorlog had gebonden. Zij wenscht niet verder tegen de wereldopinie in te gaan, aansluiting wordt gezocht bij het Amerikaansche standpunt t.o.v. de Philippijnen.

Onder het Ba Maw-régime zijn onderwijs en gezondheidstoestand tot diep verval geraakt; zijn aanhang nam dan ook sterk af, men verloor het vertrouwen in dezen leider. De Burmeesche politici volgden na terugkeer van de Engelschen een zuivere opportunitieitspolitiek; snelle verkrijging van de onafhankelijkheid is hun doel en streven.

De leidende vrijheidspartij — zich na het succes der geallieerden op haar oriënteerend — werd na terugkomst van de Engelschen omgedoopt van „Fascist Party” tot „Anti-Fascist Organisation” (A.F.O.). Zij was met haar honderd duizend leden de grootste partij; haar militaire component was de Burma National Army (B.N.A.).

De verdere partijen van beteekenis zijn de Thakin partij, de Communistische partij en de Mijohit partij, voorts eenige partijen welke landstreken vertegenwoordigen met eigen, niet-Burmeesch karakter. Deze — de Karéns, Kachins, Chins e.d. — zijn meestal anti-Burmeesch en pro-Britsch.

Trouwens het overgrote deel der bevolking verwelkomde, na bevrijding der Japanners, de Britten als bevrijders. Bij terugkeer werd, zulks in opdracht van Lord Wavell en Lord Mountbatten, een uiterst clement standpunt ingenomen. Zulks gold niet alleen ten opzichte van de bevolking in het algemeen maar ook ten aanzien van de ambtenaren en wel in het belang van de continuïteit, wijl dringend behoefte bestond aan geschoold personeel. Hierbij werd voorts in overweging genomen dat zij niet direct voor Japan hadden gewerkt maar voor het Ba Maw gouvernement. Het resultaat van deze clemente houding was zeer gunstig, een groot aantal van de vroegere ambtenaren keerde in 's lands dienst terug.

Een jaar echter na de bevrijding was de toestand in Burma nog allerminst bevredigend, het land en volk waren zeer verarmd, de wegen verkeerden in slechten staat, van herbouw was nog weinig te bespeuren. Rangoon moet voor 3/4 worden opgebouwd. Mandalay en Prome zijn er al even slecht aan toe. Er is een groot gebrek aan textiel, vooral bij de bevolking buiten de steden, ziekten — vooral malaria — zijn zeer verbreid. Kon vroeger de helft van de rijstproductie worden uitgevoerd, thans is de opbrengst dermate verminderd dat zij voor 1947 nauwelijks voldoende zal zijn om de eigen bevolking te voeden. Dacoity's — van roof levende gewapende benden — oefenden een ware terreur uit, de politie was niet bij machte om orde en rust te herstellen.

De grensdistricten bleven geplaatst onder een apart bestuur, zij werden buiten het White-Paper plan betreffende de politieke ontwikkeling van Burma gehouden. Zulks gaf aanleiding tot wantrouwen, men zag daarin een voortzetting door de Britsche regering van de verdeel- en heerschpolitiek en vreesde dat daardoor de verwijdering tusschen de eigenlijke Burmeezen en de bergbevolking zou worden vergroot.

Engelsche persstemmen constateeren dat ook de kloof tusschen Burma en Groot-

Britannië dagelijks wijder wordt, het is noodig dat Engeland tracht de kloof te overbruggen om te geraken tot het doel van de Britsche politiek n.l. dat Burma vrijwillig en spontaan deel blijft uitmaken van het Empire.

De Anti-Fascist People's Freedom League, gesticht door Aung-San, waarvan het lidmaatschap individueel was zoodat, volgens de Statuten, geen politieke partij als zoodanig kon toetreden, dreigde op korten termijn verkiezingen te willen houden en een onafhankelijke regeering te stichten. Zij zagen in den Uitvoerenden Raad in feite slechts een Adviseerende instantie. Overigens wordt in het „White-Paper”-plan niet anders gezien dan een begunstiging van de kapitalisten terwijl de economische ellende met den dag toeneemt. De door Engeland te verstrekken leening voor den wederopbouw groot £ 80 miljoen, renteloos voor de eerste twee jaar, zonder gefixeerde aflossingstermijn, wordt niet vertrouwd, men is bevreesd dat daardoor de Britsche contrôle over handel en industrie zal worden hersteld door de instelling van officiële instanties (boards) waaraan zou worden opgedragen de reconstructie van landbouw, verkeerswezen en boschexploitatie. Op die wijze zou Burma steeds verplichtingen tegenover het Britsche Rijk houden.

Men weet niet recht wat het „dominion status” beteekent, maar stelt het lager dan onafhankelijkheid; dergelijke gedachten vergiftigen de politieke atmosfeer.

Het tegenwoordige interim-bestuur heeft slechts met de oude leiders contact gezocht, het heeft geen aansluiting kunnen krijgen met de nationalistenvan de nieuwe generatie. Toch moet het noodzakelijk worden geacht dat de jongeren ingeschakeld worden in het politiek en economisch bestel. Zelfs zal het noodig zijn het recht op onafhankelijkheid te erkennen, want ook de medewerking van de voorstanders daarvan kunnen bij de uitvoering van het herstelprogramma niet gemist worden.

Dat onder de intellectueelen geen vertrouwen bestaat in de Britsche bedoelingen blijkt uit de releveering in de Burmeesche pers van de omstandigheid dat in 1941 de toenmalige Burmeesche Minister-President *U Saw* in Londen tevergeefs aan Churchill een definitieve toezegging had gevraagd om de status van dominion aan Burma te verleen na het einde van den oorlog.

Deze *U Saw*, die in Uganda geïnterneerd is geweest, herstelde na terugkeer zijn oude Patriotten-Partij, de *Myochit*, welke spoedig in sterkte toenam en in macht dadelijk op de Anti-Fascist People's Freedom League (A.F.P.F.L.) volgde.

Spoedig na het optreden van den nieuwen Gouverneur Sir Hubert Rance eind Augustus 1946, ontstond in verband met de heerschende politie- en poststaking een zoodanige critiek tegen den Uitvoerenden Raad, dat die genoodzaakt was op 17 September zijn ontslag aan te bieden. De Gouverneur verklaarde zich tot taak te stellen: versnelling van den wederopbouw, bijstand te verleen opdat de nationale verkiezingen in het voorjaar van 1947 zouden kunnen worden gehouden en het herstel van orde en rust.

Een nieuwe Uitvoerende Raad werd ingesteld van 10 leden, waarvan 6 uit de A.F.P.F.L. *U Aung San* werd Vice-Voorzitter van den Raad en „Counsellor” van Defensie en Buitenlandsche Zaken. *U Saw*, leider van de *Myochit*, zag zich belast met opvoeding, onderwijs en „National Planning”. Dr. *Ba Maw*, de voornaamste leider van de Landbouwerspartij (*Sinyetha*) sloeg het aanbod om zitting te nemen af. De samenstelling van den Raad was — blijkens de radiotoespraak van den Gouverneur op 26 September — een politieke overwinning van den

Burmeesch Vrijheidsbond (A.F.P.F.L.) en zij beteekende in vergelijk met het White-Paper plan, een belangrijke concessie aan de aspiraties van de beweging voor zelf-regeering in Burma. De Raad kan worden beschouwd als een tusschenvorm van den vroegeren, politiek non-representatieve Uitvoerenden Raad en een toekomstigen Ministerraad, gebaseerd op den uitslag der algemeene verkiezingen, welke in April 1947 zullen worden gehouden.

Op een daarop volgende persconferentie verklaarde Aung San dat hij persoonlijk voor blijvende vriendschappelijke betrekkingen met Groot-Britannië was, maar dat Zijner Majesteits Regeering meer financiële bevoegdheden aan Burma moest toekennen. Voorts zouden de constitutioneele vraagstukken niet alleen *de facto*, maar ook *de jure* moeten worden opgelost, opdat Burma werkelijk vrij zou zijn. In November '46 ontstond een conflict tusschen de Communistische Partij — onder leiding van U Thein Pe en U Than Tun met den Vrijheidsbond i.v. met de stakingen, welke door U Aung San praktisch tot een einde waren gebracht. Zijn figuur won aan populariteit, de politieke invloed van de communisten nam af. Den 13den November verscheen in de pers een ultimatum van den Vrijheidsbond, waarbij de volgende eischen werden gesteld:

- 1°. de tegenwoordige regeering om te zetten in een nationale regeering,
- 2°. de verkiezingen zoodanig te houden dat daaruit zal voortkomen een souverain constituerende vergadering,
- 3°. alle „Government's projects”, welke beoogen de bevordering van het economisch herstel, af te schaffen voor zoover zij tegen de belangen van het volk ingaan.

Deze projects hebben ten doel door middel van staatsmonopolisatie verschillende takken van landbouw en industrie spoedig op gang te brengen. De Regeering financiert de reconstructie van de onder de „projects” vallende bedrijven en de daarvoor benoodigde bedragen worden als leeningen aangemerkt. De regeling omvat thans de productie van rijst, rubber, hout, tungoil, katoen, suiker, zout en plantaardige olie.

Nader stelde de Vrijheidsbond, welke als vrijheidsvlag voerde een zilveren ster op rood veld, de eisch dat de Britsche Regeering vóór 31 Januari 1947 een verklaring zou afleggen dat Burma binnen een jaar volkomen vrij zal zijn en dat de a.s. verkiezingen ten doel zullen hebben het vormen van een Constitueerende Vergadering, waarin alleen deel kunnen nemen personen van Burmeesche nationaliteit. Bovendien zou op 31 Januari 1947 de Uitvoerende Raad moeten worden omgezet in een volwaardige Nationale Regeering.

In December 1946 kreeg de Uitvoerende Raad de volledige contrôle op het budget en het toezicht op de „projects”; inzake het financieel beheer werd aan Burma autonomie verleend.

Voorts werden in uitzicht gesteld besprekingen welke te Londen zouden worden gevoerd betreffende de toekomstige politieke en economische ontwikkeling van het land.

Verklaring van den Minister President.

Den 29en Januari 1947 legde Mr. Attlee in het Lagerhuis een verklaring af van den volgenden inhoud:

„Na uitvoerige besprekingen te Londen met leden van den Uitvoerenden Raad van Burma is overeenstemming bereikt over de zoo spoedig mogelijke vaststelling

door het Burmeesche volk van een nieuwe Grondwet en over de te treffen overgangsmatregelen van het bestuur in Burma tot de wet van kracht zal worden.

De voornaamste punten van de overeenkomst luiden:

een constituerende vergadering zal in April '47 gekozen worden door en uitsluitend bestaan uit personen van Burmeesche nationaliteit, het kiesapparaat van de Burma Act 1935 zal worden gebezigd en het aantal kiezers zal ruim 6 miljoen bedragen. Zoodra het ontwerp van de Grondwet gereed is zal het aan het Parlement worden voorgelegd. Gedurende de interim-periode, welke naar gehoopt wordt van korten duur zal zijn, zal Burma bestuurd blijven onder de wet van 1935. De wettige macht van den Gouverneur en van den Uitvoerenden Raad kunnen niet gewijzigd worden zonder wetsbepaling, maar in het algemeen zal het Interim Bestuur op gelijke voet worden uitgeoefend als het Interim Bestuur in Britsch-Indië.

Bepaalde aangelegenheden tot nu toe formeel voorbehouden aan den Gouverneur, zullen voortaan door den Uitvoerenden Raad worden behandeld. Er zijn maatregelen getroffen voor de vertegenwoordiging van Burma in het buitenland. Wat betreft de grensdistricten is onze politiek er steeds op gericht geweest om uiteindelijk een eenheid te vormen van dit gebied met het eigenlijke Burma en hoewel op dit punt volkomen overeenstemming bestaat met de delegatie zal een beslissing terzake eerst kunnen worden genomen, indien zij strookt met de wenschen van de bevolking. Een speciale Karen-delegatie is thans niet aanwezig; wel zijn Karens leden van den Uitvoerenden Raad en zullen zij ook in den Constitueerenden Raad vertegenwoordigd zijn.

Burma heeft in den oorlog zeer geleden, bijzondere maatregelen zullen getroffen moeten worden om het land economisch weder op te bouwen. Dit nu zal moeten gebeuren door het Burmeesche volk en zijn Regeering zelf. Ook zal het volk zelf moeten beslissen aangaande de toekomstige relaties met de Commonwealth; mocht Burma beslissen dat het land er deel van zal blijven uitmaken dan zullen wij hen van harte welkom heeten, maar in elk geval gaan de beste wenschen van het Huis naar hen uit."

Op een vraag van Mr. Churchill of deze verklaring bedoelt „that we pay and go, or only that we go”, antwoordde Attlee dat de beslissing of Burma deel zal blijven uitmaken van de Commonwealth bij het Burmeesche volk berustte.

Wat betreft de financiële kwestie, het betroffen hier leeningen aangegaan door vorige Regeeringen, welke in het belang van den opbouw van Burma moeten worden gehonoreerd.

Blijkens recente uitingen in de Britsche pers is aan Aung San, als de meest representatieve figuur in Burma, opgedragen om tusschen de verschillende politieke partijen te interveniëren, aangezien zulks voor de Engelschen niet wel doenlijk blijkt te zijn. In het bijzonder geldt dit de spanningen tusschen de A.F.L. en de twee Communistische partijen en de groepen onder leiding van U Saw, Ba Maw en Thakin Ba Sein.

Hierbij wordt aangeteekend dat bovenvermeld „agreement” geteekend is door Attlee en Aung San, echter niet door U Saw en Ba Sein.

T.a.v. de grensdistricten kan nog vermeld worden dat den 9den Februari een conferentie werd geopend te Ponglong (Burma), welke het vooruitzicht biedt voor de onmiddellijke deelneming van vertegenwoordigers dezer streken in den Uitvoerenden Raad en van de in April a.s. te verkiezen Constitueerende Vergade-

ring. Op deze vergadering zijn o.m. vertegenwoordigd de Shans, de Kachins en de Chins. De Kachin en Chin leiders wenschen instelling van afzonderlijke Kachin en Chin Staten, welke echter t.a.v. onderwerpen van gemeenschappelijk belang samen willen gaan met de centrale Burmeesche regeering, terwijl de Shan Staten welke reeds in een federatie zijn vereenigd, ook neiging toonen met de Centrale Regeering te willen samenwerken.

U Aung San verklaarde in een plenaire zitting met de hoofden der grensdistricten, dat het resultaat der Britsch-Burmeesche overeenkomst te Londen gesloten, was, dat de Burmeesche Uitvoerende Raad feitelijk alle macht in handen had gekregen en dat Burma spoedig een vrij en soeverein land zou zijn. Voorts waren de Burmeezen van meening, dat de grensdistricten rijp waren voor zelfbestuur zoodat, indien zij zouden besluiten samen te gaan met het eigenlijke Burma, hun volledige autonomie gewaarborgd zou worden en alleen aangelegenheden van gemeenschappelijk belang door den Uitvoerenden Raad zouden worden beslist.

Ten slotte dient vermeld te worden, dat er buiten de A.F.P.F.L. en de Communisten oppositie is gerezen tegen het in Londen gesloten „agreement” en dat daarbij speciaal Dr. Ba Maw en Thakin Ba Sein — leider van de Dobama Partij — op den voorgrond treden.

Februari 1947.

J. C. DE VOS.

Geraadpleegde literatuur:

D. G. Stibbe: Inleiding tot de kennis der bestuursinstellingen in Vreemde Koloniën. (1924)

J. S. Furnivall: The future of Burma (Pacific affairs, 1945).

G. E. Harvey: British rule in Burma.

Burma-Statement of Policy by His Majesty's Government — Mei 1945.

The Times, The Observer, The Burmese Review, The Spectator e.a.

The Statesman's Year Book 1946, Encyclopaedie.

Enkele ambtelijke rapporten.

12. MALAYA

§ 1. Het gebied

Administratief behoorden voor den tweeden wereldoorlog tot Malaya: Labuan als één van de Straits Settlements, Brunei als één van de niet gefedereerde staten en de Cocos-eilanden en Christmas-eiland, ressorteerende onder Singapore. Hierna wordt alleen gehandeld over eigenlijk Malaya en de Straits Settlements zonder Labuan en zonder de dependenties van Singapore.

De Straits Settlements zijn: Singapore, Penang, Malacca en Province Wellesley. Op het vasteland van Malaya liggen:

1. de 4 federated Malay States: Perak, Selangor, Negri Sembilan en Pahang;
2. de 5 unfederated Malay States: Johore, Kedah, Kelantan, Trengganoe en Perlis.

Het schiereiland Malaya, zoo groot ongeveer als Engeland zonder Wales ($\pm 50\ 000$ vierkante mijlen, waarvan de Federated Malay States $24\ 000$ vierkante mijlen en de Unfederated Malay States $23\ 000$ vierkante mijl beslaan. De Straits Settlements hebben een oppervlak van 1200 vierkante mijl), wordt door bergreeksen in Westelijk en Oostelijk zeer onderscheiden deelen gesplitst.

Het Westelijk gebied is het dichtst bevolkt, hier zijn ook de vruchtbaarste gronden en op dit gedeelte richten zich in de eerste plaats handel en verkeer; spoor en weg hebben er de grootste graad van ontwikkeling. Het Oosten is veel minder ontwikkeld.

Van geheel Malaya is ongeveer $1/5$ in cultuur gebracht, $3/5$ is nog bosch en het resteerende $1/5$ deel is weliswaar bewoond maar toch nog „jungle”. De boschreserve besloeg in 1938 een areaal van 9826 vierkante mijlen.

Een begrip van de wijze, waarop de in cultuur gebrachte gronden werden benut, geven de volgende cijfers voor het jaar 1938:

rubberareaal	3 302 200 acres ¹⁾
rijst	726 200 „
klapper	612 000 „
oliepalm	72 700 „
ananas	67 000 „
mijnen	245 300 „

Economisch

De overwegende beteekenis van tin en rubber blijkt reeds uit bovenstaand staatje. Misschien nog duidelijker uit het feit dat in 1900 de inkomsten van de Federated Malay States nog voor 46 % bestonden uit de uitvoerrechten op tin. Weliswaar ging deze inkomstenbron — alleen verhoudingsgewijze — achteruit, maar toch

1) Een acre is ruim 0.4 H.A.

bracht dit recht in 1937 nog \$ 19 488 000, d.w.z. 24 % van het totaal der inkomsten op.

Het uitvoerrecht op rubber bedroeg in 1937 \$ 4 763 000 of 5,9 % der begrooting. De opbrengst aan grondrente en dergelijke, t.w. \$ 5 602 000 of 6,9 % der begrooting, had grootendeels weer betrekking op rubberestates en tinnijnen.

Tin werd op kleine schaal reeds eenige honderden jaren geleden gewonnen. In het begin was het de eenige belangrijke export van de Maleische Staten. Tot de tinwinning op grootere schaal, die met het Engelsch gezag haar grootste vlucht nam, werd het initiatief genomen door de Chineezzen. Ongeveer 9/10 van de productie was afkomstig van de Federated Malay States.

De tinsmelterijen vormen de eenige waarlijk grootscheepsche industrie en zij zijn van te grooter belang, omdat een groot deel van de tinproductie der omliggende gebieden hier weer wordt verwerkt en daarna verhandeld en verscheept. Burma, Indochine en Siam waren de grootste leveranciers. In 1938 werd totaal 27 765 ton tin — van de drie genoemde gebieden was respectievelijk 4444, 2592 en 18 930 ton afkomstig — tot een waarde van ruim 30 miljoen Straits dollar ingevoerd (tot 1934 ging ook een belangrijk quantum Nederlandsch-Indisch tin naar Malaya, maar sedertdien werd dat tin naar Nederlandsche smelterijen gedirigeerd).

Behalve de eigen productie van rubber is de invoer van rubber uit andere landen voor het economisch bestel van bijzondere beteekenis; Singapore neemt hierbij, gelijk bij tin, uiteraard de centrale plaats in. In 1938 werd meer dan 150 000 ton rubber tot een waarde van \$ 70 000 000 ingevoerd. De invoer van uit Nederlandsch-Indië was 80 000 ton, die uit Siam 40 000 ton. De beteekenis van deze cijfers blijkt uit het uitvoercijfer voor hetzelfde jaar van 526 000 ton rubber.

„Canning” van ananas was voor den oorlog een industrie van beteekenis geworden, zoodanig dat de uitvoer van „canned pineapples” op de lijst van uitvoer de vijfde plaats innam. De industrie was geheel in handen van Chineezzen.

Het belang van klapper en oliepalm werd weergegeven in het eerder opgenomen staatje van in cultuur gebrachte gronden.

Een punt van zeer groot gewicht in Malaya's economie was dat het slechts 38 % van de totaalconsumptie aan rijst voortbracht, ruwweg juist voldoende voor de voeding van de Maleische bevolking. Ondanks pogingen om het land voor dit hoofdvoedingsmiddel onafhankelijk te maken van het buitenland, moest dus het grootste deel hiervan worden geïmporteerd. Met de afhankelijkheid van het geheele bestel van voornamelijk twee producten, tin en rubber, die op zichzelf weer zeer afhankelijk waren van de wereldconjunctuur, was deze factor niet zonder gevaar.

Singapore

Singapore neemt als centrum van handel en verkeer een uiterst voorname plaats in. Na de stichting als vrijhaven in 1819 door Raffles steeg de plaats snel tot de overwegende positie, die het sindsdien heeft behouden. Het toen nog Hollandsche Malacca, waar men van vrijhandel niet wilde weten, werd snel voorbijgestreefd; evenals Penang dat in 1786 door de Engelschen werd gesticht om de concurrentie met de Nederlanders aan te binden. Als handelscentrum heeft Penang zijn waarde voor het meer nabije gebied.

Voor Singapore had de handel met Malaya in de 19de eeuw nog relatief geringe beteekenis en in die periode was de stad het centrum van den Britschen handel van Sumatra tot Nieuw-Guinea en van Java tot China, terwijl het bovendien een

groot deel van den handel van Nederlandsch-Indië tot zich trok en waardevolle markten in Siam, Indochine en de Philippijnen bezat.

Relatief steeg de beteekenis van Malaya voor Singapore met de vlucht, die eerst de tin-, daarna de rubberproductie nam.

Nog meer wijzigde zich die verhouding ten gunste van Malaya toen allerlei quota in verschillende landen eigen productie en industrie gingen beschermen, en b.v. de Nederlandsch-Indische tin niet meer naar Singapore ging ter versmelting en verder een belangrijk deel van de inheemsche rubber van Nederlandsch-Indië plaatselijk werd bewerkt. Ondanks de beperking van het oorspronkelijk areaal is Singapore gebleven het verzamel- en distributiepunt van Malaya vanzelf en van een groot deel van Nederlandsch-Indië met verder belangrijken handel naar Java, Siam en Indochine.

In het jaar 1926 beliepen de invoeren in Malaya (waarbij Singapore uiteraard verre de hoofdrol speelde) een bedrag van \$ 1 003 898 768 en de uitvoeren een bedrag van \$ 1 262 617 340; in 1938 waren deze bedragen respectievelijk \$ 546 610 000 en \$ 569 315 000.

Engeland's positie in het verkeer

Het is van belang eenige der samenstellende deelen van de twee laatstgegeven getallen te kennen; speciaal, te weten welke positie Engeland daarbij inneemt:

	uit: Engeland	Amerika	Ned.-Indië	Japan
Import 1938	\$ 101 979 000	17 125 000	147 821 000	12 436 000
	naar: Engeland	Amerika	Ned.-Indië	Japan
Export 1938	\$ 81 054 000	171 000 000	36 858 000	53 887 000

Opvallend zijn in de eerste plaats het invoercijfer uit Nederlandsch-Indië (petroleum en rubber als hoofdbestanddeel) en het uitvoercijfer naar Amerika (voornamelijk rubber en tin). Het invoercijfer uit Japan krijgt meer relief, wanneer daarbij wordt overwogen dat dit cijfer in de voorgaande 4 jaren 2¹/₂ tot 3¹/₂ maal zooveel was. Bescherming tegen den overvloed van goedkoop textiel — in Nederlandsch-Indië geen onbekende zaak — was aan de wijziging niet vreemd.

In het totaal van in- en uitvoeren had Engeland zich een goede positie behouden, maar meer kon er niet van gezegd worden.

Engelsch kapitaal

In dit verband heeft het eveneens zin na te gaan of en hoedanig Engelsch kapitaal zich in Malaya een overwichtspositie had verworven.

De totaal-kapitaalsbelegging van rubber beliep voor den oorlog een bedrag van ± 100 miljoen pond sterling. Van het areaal was 53 % in handen van Aziaten, waaronder de kleine eigenaren. De rest werd gevormd door de grootere Westersche Estates, met voor het meerendeel Engelsch kapitaal.

Voor tin schijnt het moeilijk exacte gegevens te verkrijgen. Voornamelijk is dit natuurlijk te wijten aan de omstandigheid, dat, zeer algemeen gesproken, tot 1900 ongeveer de exploitatie van tin afhankelijk was van plaatselijke inspanning en Aziatisch kapitaal. Eerst sedertdien nam met voornamelijk Engelsch kapitaal het tin zijn verdere groote uitbreiding. Het nominaal bedrag aan buitenlandsch kapitaal

in tin was einde 1936 £ 13 789 000. In Malaya geïnvesteerd kapitaal en verloren kapitaal is in dit cijfer niet begrepen.

Ook deze reserve in aanmerking genomen wil het voorkomen dat het gegeven cijfer niet toereikend is om Engeland's werkelijke positie in Malaya's tin weer te geven.

De bevolkingssamenstelling

De samenstelling der bevolking van Malaya is direct, oorzakelijk verbonden met het eenzijdig, economisch bestel van het land, zooals dit summier werd geschetst. Het tin van Malaya trok heel vroeg Chineezen aan, doch voor de vestiging van het Engelsch gezag was het voor betrokkenen een riskant en avontuurlijk bestaan door de heerschende anarchie en de dikwijls vijandige houding van hoofden en bevolking. De mijnen waren toen òf in het bezit der Maleische hoofden en in een soort van deelbouw geëxploiteerd door Chineesche immigranten òf Chineezen waren eigenaren en exploitanten.

Toch kwamen, vooral rond 1850, al groote aantallen Chineezen, aangetrokken door het tinbedrijf, het land binnen.

De verhoudingen in en rondom het tinbedrijf waren, zoo geen oorzaak, dan toch mede aanleiding voor de Engelschen tot de definitieve inmenging in de aangelegenheden der Maleische Staten.

Met de vestiging van de Pax Britannica stroomden Chineezen en Indiërs bij honderdduizenden het land binnen om te werken in de tinbedrijven, later op de rubberplantages en natuurlijk in den handel.

Engelsche auteurs deelen telkens mede, dat de Maleische bevolking nimmer belangstelling had voor arbeid in de beide genoemde bedrijfvormen en zich steeds hielden bij eigen landbouw en visscherij (slechts 11 % van de Maleische bevolking is stedelijk). Het zou van belang zijn te weten of dat de uitsluitende oorzaak was van het aantrekken van zoo groote aantallen uitheemsche arbeidskrachten, dan wel of andere zakelijke motieven daarbij tevens een rol speelden. Hoe dat zij; de merkwaardige ontwikkeling is hierdoor voor een deel langs de Maleische bevolking heengegaan. In de bevolkingcijfers kwam het resultaat der ontwikkeling duidelijk tot uiting in de direct voor den oorlog bestaande verhoudingen. In 1941 werden op een bevolking van 5½ miljoen zielen 2 388 000 Chineezen en 2 315 000 Maleiers geteld (typeerend voor de locale verhoudingen is, dat, volgens een zeer recente mededeeling van den Undersecretary of State for the Colonies in het Lagerhuis, slechts 26 % van de bevolking der Federated Malay States Maleisch was).

Chineezen waren te vinden onder de eigenaren van het tinbedrijf en vormden er het grootste contingent der arbeidskrachten. In het winkelbedrijf namen zij de voornaamste plaats in en voor het overige speelden zij in den handel een rol van gewicht. Groote aantallen Chineesche arbeiders werkten op de rubberstates. Hoewel overigens in de rubber ¾ van de arbeidersbevolking uit Indiërs — een groep waarvan de immigratie van later datum is — bestond. De Britsch-Indiërs waren in 1941 tot een aantal van 700 000 aanwezig.

Zowel de Chineezen als de Indiërs verbleven voor een groot percentage niet permanent in het land. Onder de Indiërs bestond lang het gebruik om 2 à 3 jaar op een estate te werken en dan weer terug te keeren. Intusschen was op het laatst

± 1/3 van de Chineezen „Malaya-born”; zoowel bij deze bevolkingsgroep als bij de Indiërs kwam blijvende vestiging steeds meer voor.

De Europeesche gemeenschap — voor het meerendeel Engelschen — vormde minder dan 1/2 % van de bevolking (nog geen 30 000) en de Eurasians — bij de Engelschen een te onderscheiden bevolkingsgroep — weer minder (± 19 000). De Engelschen hadden, op eenige uitzonderingen na, waarover nader, alle belangrijke ambtelijke functies en ook in handel, verkeer en cultures bezetten zij de sleutelposities.

De Eurasians waren voornamelijk stedelijk, zij werkten als klerken en dergelijken; ook op ondernemingen.

Een beeld van het verloop der getalsverhoudingen van de drie voornaamste bevolkingsgroepen geeft tenslotte het volgende staatje, ontleend aan de volkstellingscijfers:

	Maleiers	Chineezen	Indiërs
1911	51 %	33 %	11 %
1921	49,2 %	35 %	14 %
1931	44,7 %	39 %	14,2 %

Onderwijs en politiek

Zooals de bevolkingssamenstelling direct bepaald werd door de economische geschiedenis en bouw van het land, zoo bepaalde de eerste weer de politieke constellatie.

In de inleiding van zijn werk *British Rule in Eastern Asia*, zegt Lennox A. Mills: „Het (Malaya) heeft de waardigheid van een probleem niet bereikt, zooals Afrika of de West-Indiën. Politiek is het eene oase van onnatuurlijke kalmte geweest.....” en iets verder: „Malaya is een der deelen van Azië, waar de eisch om democratisch bewind nauwelijks bestaat.”

Soortgelijke mededeelingen zijn bij andere auteurs eveneens te vinden. En in de officieele gegevens, die voor de samenstelling van dit overzicht werden nagegaan, is ten aanzien van eenige politieke beweging niets of nauwelijks iets te vinden. Nu zijn mededeelingen als de aangehaalde altijd zeer betrekkelijk en men kon vermoedelijk met recht Malaya een oase van onnatuurlijke rust noemen, indien men ging vergelijken met India, terwijl het toch op zichzelf niet aan politieke roerigheid ontbrak.

En, het is niet zoo onwaarschijnlijk, dat vroeger, vóór den tweeden wereldoorlog, het oordeel over de politieke beweging te eenzijdig werd gevormd door te veel af te gaan op de getallen van de er bij betrokken groepen, zonder te bedenken dat de kwaliteit van de politieke groepeerings en de inhoud der aangehangen idealen minstens evenzeer de kracht van die beweging bepalen. Het lijkt een fout, die vroeger en wellicht ook nu nog ten aanzien van Nederlandsch-Indië veelvuldig werd gemaakt.

Hoe dit ook zij, de gevolgen van het toegepaste onderwijssysteem — beter wellicht van de pogingen tot het bereiken van een systeem — aan den eenen kant en anderzijds de verhouding Maleiers-Chineezen hebben gemaakt dat na de Japansche bezetting de „oase” een geheel ander karakter heeft gekregen.

Het onderwijs in Malaya en in de Straits liet vóór den eersten wereldoorlog nogal te wenschen over — wanneer bedacht wordt dat men toen bij de samenstelling der begrooting in de eerste plaats uit was op het kweken van overschotten, is dit

wel verklaarbaar — maar na dien oorlog werd het onderwijs belangrijk in kwaliteit en kwantiteit omhoog gebracht, waarbij mede werd toegegeven aan den drang der Sultans om meer en beter onderwijs voor de Maleiers, teneinde deze weer in staat te stellen zich te weren tegen den toenemenden druk van Chineezen en Indiërs. Toen Mr. Ormsby Gore, Secretary of State for the Colonies, in 1928 Malaya bezocht, roemde hij wat bereikt was. Hij legde er nog eens den nadruk op dat: „Of de Maleiers zich kunnen staande houden (tegen de geïmmigreerde rassen) hangt voor een zeer groot deel van hun onderwijs af en onze plicht als protecting power is duidelijk alles te doen wat wij kunnen, voor de inheemsche bevolking van het schiereiland”, (een officiële uitspraak, die in verband met de na-oorlogsche politieke ontwikkeling de moeite van memoreeren waard is). De hooge bezoeker meende echter „dat het Departement van Onderwijs vroeg of laat gedwongen zou zijn een meer overwegenden invloed te doen gelden ten aanzien van het Chineesch onderwijs dan tot nu toe het geval was”.

In 1937 kwamen in de begroting van uitgaven in de Straits Settlements 5,3 % voor rekening van onderwijs en in de Federated Malay States 5,2 %.

De waarde van de verder beschikbare cijfers is een weinig dubieus omdat niet alle gegevens even exact — en vergelijkbaar — zijn. Doch het doordringen van het onderwijs blijkt toch wel duidelijk. In evengenoemd jaar genoot 43 % van de kinderen van 5 tot 14 jaar onderwijs. Het Department of Education vat onder de schoolbevolking de kinderen van 5 tot 14 jaar. Naar dien maatstaf genoot ruim 34 % onderwijs. In de Philippijnen werd de schoolgaande leeftijd van 6—17 jaar gesteld en daar ging 38,3 % naar school: percentages voor Nederlandsch-Indië — waar het probleem overigens omvangrijker en moeilijker leek — om van te watertanden.

In officiële publicaties worden dan ook met trots de getallen betrekking hebbende op het onderwijs genoemd. Maar de keerzijde ervan is dat men, zoo min als in de Philippijnen, in India als ook in Nederlandsch-Indië, in Malaya het juiste evenwicht heeft kunnen vinden. Voor de Maleiers was het onderwijs het middel om tot den klerkenstand te kunnen toetreden. Voorzover het onderwijs geen ruimte liet om in dit opzicht aan de vraag te voldoen, werd hierin voorzien door particulier onderwijs van dikwijls slechte kwaliteit. Waar met de soort van onderwijs vrijwel steeds gepaard ging een afkeer van handenarbeid en de afleveringen van laatstbedoelde scholen niet voldeden aan redelijke kwaliteitseischen, ontstond hieruit al spoedig een stand van beroepswerklozen. Sterker, de van gouvernementswege geleide of gesubsidiëerde scholen gaven reeds een surplus aan intellectueelen met Westersche oriëntering. Als wel het sterkst in India met zijn „failed B.A.'s” was hier een uitstekende voedingsbodem voor politieke ontevredenheid.

De ontwikkeling van het technisch onderwijs is van vrij recenten datum; hiernaar werd uiteraard mede gestreefd teneinde verandering te brengen in de te eenzijdige oriëntering.

De resultaten van het onderwijssysteem en de groote depressie noopten tot belangrijke wijzigingen van de onderwijspolitiek. Sir Cecil Clementi's aankondiging van deze nieuwe politiek verwekte een storm; minder omdat de schoolgelden zeer verhoogd zouden worden dan wel omdat, althans volgens de Chineezen, er een zeer te laken rasdiscriminatie aan ten grondslag lag. Kinderen van permanent in Malaya woonachtige Chineezen dienden te leeren dit land als hun vaderland te beschouwen en teneinde dit weer te bewerkstelligen moest er een gemeenschappe-

lijke taal zijn; aangezien Maleisch reeds de lingua franca van het land was, diende dat ook die taal te zijn, aldus Sir Cecil Clementi. Er is hier geen plaats voor critiek, maar het lijkt alsof een principiële politiek, die zoo evident inging tegen de behoefte van zeer vele Chineezzen juist aan onderwijs in Engelsch, maar weinig kans van slagen kon hebben. Het zou te ver voeren op deze interessante kwestie dieper in te gaan; blijkbaar heeft men ten aanzien van de schoolsubsidies de Chineezzen tenslotte gelijk gegeven, terwijl voorts het ontmoedigen en tegen gaan van onderwijs in Engelsch werd prijsgegeven. Alles bijeen lijkt het of de nieuwe politiek in grooter verband maar weinig verandering heeft gebracht.

Eerst na den eersten wereldoorlog is er sprake van hulp en supervisie bij het onderwijs aan Chineezzen. Vanaf 1923 werden subsidies gegeven aan goedgekeurde scholen en met de Registration of schools Ordinance werd een zekere mate van contrôle op de Chineesche scholen ingesteld. Deze verordening was in de eerste plaats noodig omdat de Kwomintang toen een anti-vreemdelingen campagne begonnen was. Vergelijking met Nederlandsch-Indië, waar wel soortgelijke moeilijkheden werden ondervonden, dringt zich op, maar heeft toch weinig zin, aangezien nu eenmaal de getalsverhoudingen van de verschillende bevolkingsgroepen in Malaya zoo geheel anders waren. De scholen werden de centra van anti-Britsche agitatie. Het doel was in de eerste plaats de liefde voor het Chineesche vaderland te stimuleeren en verder actie tegen het Britsche régime, een régime dat in handen van de Chineezzen diende te rusten, want zij waren talrijker dan de Engelschen en de Maleiers en behalve dat meer bekwaam dan de Maleiers. Heel wat scholen moest het gouvernement sluiten. Maar met de toenemende Japansche dreiging zakte de anti-Britsche agitatie af en verdween. Het aankweken van een Chineesch patriotisme bleef echter een punt op het programma. Dat in deze sfeer Sir Cecil Clementi's nieuwe onderwijspolitiek de tegenstelling Maleiers—Chineezzen aanzienlijk moest verscherpen, lijkt voor de hand liggend.

Gedurende de twintiger en dertiger jaren vormden de acties van Kwomintang en Communisten — zooals reeds gedeeltelijk bleek — een ernstig gevaar. De Kwomintang bouwde een sterke organisatie op in Malaya, daarbij, waar noodig, zich aanpassend aan systeem en methoden van de sinds jaren bestaande geheime Chineesche organisaties. Het principe van Sun Yat Sen dat alle Chineezzen buiten het vaderland eerst en vooral van Chineesche nationaliteit waren, was richtsnoer. Eén van de voornaamste directe doelen was een inzameling van gelden voor de beweging in China. De beweging had oorspronkelijk een scherp anti-Britsch en Communistisch karakter. Sedert 1927 stonden ook in Malaya Kwomintang en Communisten tegenover elkander, maar beide bleven anti-Engelsch. De ernstige situatie maakte tenslotte verschillende wetgevende maatregelen noodzakelijk. Krachtens een verordening van 1930, door Sir Cecil Clementi voorgesteld, zou de Kwomintang worden gebrandmerkt als een onwettige organisatie. Ernstige protesten van de Chineesche Regeering deden een compromis ontstaan. De Kwomintang van China zou voortaan niet als zoodanig een onwettige vereeniging zijn, indien en voor zoolang zij geen vertakkingen in Malaya had. Individueel lidmaatschap van Chineezzen was daardoor mogelijk. In 1932 kwam de Aliens Ordinance tot stand; een verordening die in feite tegen de Chineezzen was gericht en met de immigratiebepalingen meerdere contrôle

mogelijk maakte en voorbereidde. De Chineesche Communistische partij veroordeelde deze verordening, omdat de kameraden der revolutie, die stredden voor de emancipatie van de Maleische massa, hiermede hun vrijheid van actie verloren. De maatregelen tegen de Chineezzen lijken niet anders dan een onaangename, maar noodzakelijke consequentie van de toenmalige politiek van Kwomintang en Communisten.

Tegenover de grondslagen van het Engelsch régime waren eischen als een Malaya voor de Chineezzen wel dwaas, maar aan de andere zijde wordt de Chineesche houding weer meer verklaarbaar, wanneer daartegenover het standpunt van Sir Cecil Clementi wordt gesteld. De in de Straits geboren Chineezzen waren British subjects; die in Malaya British protected persons en onderdanen van de Sultans. Dit laatste was een positie die zij niet wenschten te accepteren. Sir Cecil Clementi stelde dat de Chineezzen die situatie maar hadden te aanvaarden, omdat zij zelf gekozen hadden in het land te immigreren.

De regeling van de verhouding tusschen de Maleiers en de Chineezzen was en is het groote politieke probleem van Malaya — de uitlating van Mr. Ormsby Gore over de eischen i.c. te stellen werd reeds geciteerd. Hoewel ook in ander verband van belang mag hier worden aangehaald wat Sir Samuel Wilson in 1932 op een missie naar Malaya o. a. concludeerde:

„De handhaving van de positie, de autoriteit en het prestige der Maleische heerschers moet in het Engelsch beleid steeds zijn een punt van de eerste orde; en de bevordering van indirect bestuur zal vermoedelijk de grootste waarborg blijken te zijn tegen politieke terugdringing van de Maleiers, die het gevolg zou zijn van de ontwikkeling van (popular) regeering langs Westersche lijnen. Want in zulk een regeering zouden de Maleiers onherstelbaar overtroffen worden door de andere rassen, dank zij den toevloed van immigranten, die plaats gehad heeft.”

Het Colonial Office moet wel zeer dringende redenen hebben gehad toen besloten werd tot de complete ommezwaai, waartoe, blijkens de navolgende ontwikkeling, werd overgegaan.

§ 2. De Staatsinrichting

De Engelsche invloed in deze gebieden dateert van 1786, toen de handelspost Penang werd gesticht teneinde de concurrentie met de Hollanders van Malacca te entameeren. Penang was geen groot succes en Malacca ging eerst in 1824 in Engelsche handen over, maar toch was het sedertdien met de Hollandsche macht in deze gebieden gedaan.

Raffles stichtte in 1819 Singapore. De kolossale ontwikkeling van deze plaats is bekend genoeg.

Voor Penang werd een tractaat met den Sultan van Perak gesloten; in 1941 werd hiervoor nog een jaarlijksche som aan den Sultan uitgekeerd. Singapore werd verkregen krachtens overeenkomst met den Sultan van Johore.

In het begin van de 19de eeuw werden verschillende handelsovereenkomsten tusschen de Straits Settlements en de Staten, die later de Federated Malay States zouden zijn, gesloten.

Engelsche auteurs en Engelsche officiële bescheiden komen gaarne met het feit naar voren dat het enig en uitsluitend doel der Engelschen was handel te drijven en hun handelspositie zeker te stellen, zij nimmer streefden naar gezagsuitbreiding

en slechts noodgedwongen hun — op den duur stevig — gezag op het vasteland van Malaya aanvaardden. Wanneer het om de chronologische volgorde der feiten gaat is dat zeker juist; overziet men het geheele verloop der ontwikkeling van Malaya dan is de gelatenheid der Engelschen, waarmede zij dit belangrijke koloniale gebied accepteerden, niet zonder humor. Eerlijke uitingen ontbreken natuurlijk niet. Lord Hailey, sprekende over kapitalistische invloeden bij de verkrijging en ontwikkeling van koloniën, meent dat die invloeden dikwijls in hooge mate worden overschat, maar: „Er zijn ongetwijfeld voorbeelden waar zij een directe (incentive) oorzaak waren. Rhodesia kan wellicht als voorbeeld dienen en mogelijk ook Malaya.....”

In ieder geval anarchie op het vasteland van Malaya en zeerooverij noopten de Engelschen hun aanvankelijke politiek van afzijdigheid te verlaten en in te gaan op de reeds herhaaldelijk door de Chineezzen gedane verzoeken tot inmenging in de zaken der Maleische Staten. Zoo kregen dan in 1874 Selangor en Perak een British Resident, wiens advies „gevraagd en aanvaard moest worden in alle zaken, behalve die, de Maleische godsdienst en gewoonten betreffende”.

Op gelijke voorwaarden vroeg in 1888 de Sultan van Penang een British Resident en een jaar later deden dit de Negeri-Sembilan.

De Federated Malay States kwam krachtens onderlinge overeenkomst tusschen de vier genoemde staten Perak, Selangor, Pahang en Negeri Sembilan (op zich zelf reeds een samenvoeging van staatjes, zooals de naam aanduidt) onder Engelsche leiding (Swettenham) tot stand.

Van de Unfederated Malay States kreeg Johore in 1895 een British Resident; Kedah, Perlis, Kelantan en Trengganoe gingen in 1909 over van Siameesche naar Britsche suzeriniteit en kregen British advisers in 1910 en 1930.

Straits Settlements

Staatsrechtelijk namen de Straits Settlements (behalve Penang en Singapore, Malacca en Province Wellesley op het vasteland) een geheel andere positie in dan Malaya. De eerste vormden een kroonkolonie van het gebruikelijke type. De wetgeving emaneert daar van het Imperial Parliament, van den King in Council of van de Legislative Council.

Aan het hoofd van de kolonie stond de Gouverneur (i.c. tevens High Commissioner voor Malaya) met naast zich de executive Council, bestaande uit ex-officio-leden (de legercommandant, de Colonial Secretary, de Resident-Councillors van Penang en Malacca, de Attorney-General en de Financial Secretary), twee benoemde officiële leden en drie benoemde niet-officiële leden, waarvan één Chinees.

Verder was er de Legislative Council, met den Gouverneur als President, dertien officiële en dertien niet-officiële leden (British subjects). Van de officiële leden waren er 11 ex-officio-lid en twee aangewezen door den Gouverneur. De niet-officiële leden waren vijf Europeanen, drie Chineezzen, een Britsch-Indiër, één Maleier en een Eurasian, alle benoemd door den Gouverneur en voorts nog twee Europeanen, verkozen door de kamers van koophandel van Singapore en Penang. De Gouverneur nam het initiatief bij de wetgeving, keurde verordeningen goed, had een veto-recht of wel hij onderwierp de verordeningen aan de goedkeuring van de Kroon. De Kroon had via de Secretary of State for the Colonies het gebruikelijke vetorecht ten aanzien van verordeningen van de kolonie.

Het Bestuur over Singapore werd gevoerd door den Colonial Secretary, dat in Penang door de Resident Councillors, daarin bijgestaan door districts-officers.

De steden Singapore, Penang en Malacca hadden gemeente-raden met benoemde leden en in de landelijke staten waren er z.g. Rural Boards.

Toen in 1867 de Straits-Settlements onder het Colonial Office kwamen — na eerst onder India te hebben geressorteed — was het bestuur aanvankelijk zeer autoritair, doch later veranderde dat. Zelden werd de officiële meerderheid in den Wetgevenden Raad gebruikt om een wetgeving, waartegen bezwaar bestond van de zijde van niet-officiële leden, door te voeren. Het meeste werk werd in dit opzicht gedaan door niet-officiële comités en ontwerpen van wetgeving werden slechts aangeboden aan den Raad nadat met de vertegenwoordigers van organisaties en belangengroepen overeenstemming was bereikt. Wanneer dan toch nog kritiek in den Raad naar voren kwam, volgde als regel uitstel van behandeling. In het bijzonder werden financiële maatregelen vrijwel nimmer doorgedreven tegen een oppositie in.

Deze tendens van gematigdheid in de feitelijke verhoudingen naast een in theorie zoo autoritair bestuur, waar immers alle gezag in handen was van den Gouverneur, lijkt wel typisch Engelsch.

In het Durham-rapport (Lord Durham was Gouverneur-Generaal van Canada in 1837) vindt men er de grondslagen van:

„Alle voordeelen verbonden aan een toezicht van het volk zouden gecombineerd kunnen worden met het voordeel van directe keuze van adviseurs door de Kroon, indien de Koloniale Gouverneur zou worden geïnstrueerd zich de medewerking te verzekeren van de Vergadering bij zijn beleid, door dit toe te vertrouwen aan die mannen, die over een meerderheid kunnen beschikken; en wanneer hem te kennen werd gegeven dat hij op geen hulp van huis kan rekenen in eenig verschil van meening met de (vertegenwoordigende) Vergadering, dat niet onmiddellijk de betrekkingen tusschen moederland en kolonie zou beïnvloeden en ik geef dit toe — het systeem dat ik voorstel zou in feite het intern bewind der kolonie in handen van de kolonisten zelf leggen; en dat wij aldus de uitvoering van wetten uitsluitend aan hen zouden overlaten, hebbende wij de wetgeving reeds eerder uitsluitend aan hen toevertrouwd. Wanneer de Koloniën slechte wetten maken en verkeerde personen uitzoeken om hun zaken te leiden, dan zullen zij als regel de eenige zijn die lijden, maar zeker steeds het meest; en evenals de volkeren van andere landen zullen zij het kwaad hebben te dragen dat zij zich zelf veroorzaken, totdat zij zelf een oplossing vinden.”

Lennox A. Mills zegt ten aanzien van den Gouverneur, meer simplistisch maar conform: „Zijn beleid wordt voor een groot deel beïnvloed door de plaatselijke openbare meening en de pers, en één van zijn meest geliefde wenschen is, dat hij geen aanleiding zal geven tot vragen in het Lagerhuis.”

Chineesche belangen

Een belangrijke organisatie van het bestuur vormde het „Chinese Protectorate” voor het eerst in Singapore in 1877 opgericht (met later branches in Penang, Malacca en de Maleische Staten), sedert 1931 geheeten Secretariat for Chinese Affairs. In 1934 werd de dienst gecombineerd onder den Secretary for Chinese affairs Malaya te Singapore. In de Unfederated Malay States had de Secretary alleen adviseerende bevoegdheden. De organisatie kwam oorspronkelijk tot stand

als een hulpmiddel in den strijd tegen de geheime genootschappen. Het belang van het instituut is geweest, dat zijn werkzaamheden zich ver buiten de wettelijk gestelde grenzen gingen uitstrekken (waarbinnen vielen o.a.: vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van Chineesche arbeiders, toepassing van de Registration of Societies Ordinance, bijstand van de politie — ook tijdens Kwomintang en communistische agitatie). Voor iederen Chinees was hier direct gehoor te vinden en een soort van informeele rechtspraak behoorde daardoor tevens tot de werkzaamheden.

In 1933 werden nog Chinese Consultative Committees opgericht, teneinde meer in het bijzonder de belangen der gevestigde Chineezzen te behartigen. Overigens bestonden voor hetzelfde doel reeds sedert 1889 in verschillende vestigingen de Chinese advising Boards.

Federated Malay States

Toen het Colonial Office aarzelend een nieuwe richting ten aanzien van de Maleische Staten koos, werd van de Engelsche vertegenwoordigers verwacht, dat zij orde en voorspoed zouden bewerkstelligen „by the giving of influential and responsible advice”.

Over het geheel wist men, nadat éénmaal een Resident was vermoord en nadat in verband daarmee het „geëigende” optreden had plaats gehad, langs vreedzamen weg het gestelde doel te bereiken, dank zij, in het begin, bestuurders van groote kwaliteiten als Sir Frank Swettenham en Sir Hugh Low, maar niet dan nadat geheel tegengesteld werd gehandeld dan was aangegeven in de richtlijnen van het Colonial Office. „Zelfs van het eerste begin af had de Resident een invloed gehad of getracht te hebben, dien men naar waarheid moeilijk kon aanduiden als een puur aanbod van advies; en toen zij in 1878 werden gewaarschuwd, dat bij het verlaten van hun rol van adviseur, zij verantwoordelijk zouden worden gesteld voor alle onaangenaamheden die zich zouden kunnen voordoen, aanvaardden zij liever die verantwoordelijkheid dan te komen in een positie van ontmacht en een houding aan te nemen, die geen enkele inheemsche begrepen of gewaardeerd zou hebben.” Een Gouverneur zeide in 1880: „De tegenwoordige theorie omtrent het bestuur der inheemsche Staten is dat wij adviseeren; en de mogelijkheid dat ons advies niet zou worden gevolgd, niet aannemen.” Duidelijker is niet noodig. En zoo is het dan ook gebleven. Juridisch het hoogste gezag bij den Sultan, maar de werkelijke autoriteit bij den Resident. Dank zij de eerste Residenten wist men het nieuwe systeem zooveel mogelijk aan te passen aan de oude instellingen. Er werd een soepel beleid gevoerd, gebaseerd op diepgaande kennis van instellingen en gebruiken.

Het algemeene patroon in de Staten werd dat de Sultan naast zich had een State Council, die — voordat weer ingrijpende wijzigingen plaats hadden — als regel de volgende samenstelling had: de Sultan, twee Maleische hoofden, 2 Britsche officiële leden, 2 Chineesche vertegenwoordigers en 1 Indiër. Eenige verschillen waren er; zoo was in het ééne geval alleen de Resident lid en in het andere geval ook de Secretaris van den Resident. De beslissingen van den State Council waren noch voor den Sultan, noch voor den Resident bindend. De persoonlijke verhouding tusschen Sultan en Resident en beider persoonlijke eigenschappen waren in groote mate bepalend voor het bestuur van den Staat. Echter bracht de groei en bloei der Staten meer en omvangrijker werk met zich mede dat — misschien te veel —

leidde tot voorbijgaan van den Sultan en zijn adviseurs en een vrijwel rechtstreeks besturen van den Resident en zijn helpers.

Dit werd nog sterker nadat Sir Frank Swettenham de Sultans had overreed om tezamen een federatie te vormen. Een federatie, die kwam te staan onder een Resident-General, die op zijn beurt weer onder de leiding stond van den High Commissioner — steeds de Gouverneur van de Straits Settlements.

De Sultans kwamen overeen het advies van den Resident-General te volgen „in alle zaken van bestuur behalve die betreffende de Mohammedaansche godsdienst”.

De bedoelingen van het Britsche Gouvernement waren hier niet om den status der zelfbesturen te verlagen, eer het tegendeel, maar als bij de eerste vestiging van het gezag voerde de practische uitwerking in een geheel tegengestelde richting. De federatie werd een fusie. De Chief Secretary werd geheel het middelpunt.

Zoowel de bevoegdheden van de Sultans als die van de Residenten gingen steeds meer berusten bij den Chief Secretary. Wettelijke regelingen, financiële maatregelen, de verschillende takken van dienst, werden centraal van uit Kuala Lumpur — de hoofdstad der federatie — geadministreerd. Eischen van efficiency, snelle handeling en uniformiteit brachten groote centralisatie. Sultans en Residenten werden de „forgotten men”.

In 1909 werd de Federal Council opgericht. De High Commissioner was de president en leden waren de Resident-General, de vier Residenten, de vier Sultans en vier niet-officiële, door den High Commissioner voor den tijd van drie jaren benoemde leden. Het effect was ook hier weer tegengesteld aan de bedoeling, want zelfs was de aanleiding tot dezen maatregel geweest het groeiend inzicht dat de Sultans teveel van hun bevoegdheid hadden ingeboet.

Het resultaat was evenwel, dat de Sultans van het kleine beetje wetgevende en financiële bevoegdheid dat zij bezaten werden beroofd.

In de volgende jaren kwam het probleem van de verloren gegane bevoegdheden der Sultans in het midden der discussies te staan en, om uiteenloopende motieven, werd in 1925 een nieuwe politiek van decentralisatie aangekondigd. Een van de redenen (hoewel zeker niet de voornaamste) was o.a. dat de Sultans ontevreden waren geworden door vergelijking van hunne posities met dezelfde in de niet-gefedereerde Staten.

Bezwaren tegen de nieuwe voorgestane decentralisatie-politiek kwamen van de zijde van machtige zakenbelangen en natuurlijk van de Chineezzen, die, steeds onderdanen van den Sultan, vergroting van diens macht en bevoegdheden slechts konden zien als ten detrimente van hun positie. Bovendien van ambtelijke zijde omdat men reeds den hoogen graad van bereikte efficiency weer zag verdwijnen.

Uiteraard kwam men tot een compromis en in 1935 werd de Chief Secretary vervangen door een Federal Secretary (de voorgestelde afschaffing van de functie ging dus niet door), lager in rang dan de Residenten; departementale hoofden werden adviseurs van de Staten; onderdeelen van wetgeving en financieel beleid kwamen weer bij de Sultans, voor wie rechtstreeks contact met den High Commissioner mogelijk werd; en, een belangrijk onderdeel van het schema, aan de State Councils werd weer inhoud gegeven, door een groote uitbreiding van het ledental. Zoo had de State Council van Perak in 1937 26 leden waaronder 12 Maleiers, 7 officiële en 7 niet-officiële leden — 3 Europeanen, 1 Indiër en 3 Chineezzen). Maar naast dit alles bleef de federale machine voor een groot deel intact en bleef een groot stuk financieel beleid in Kuala Lumpur gevoerd.

Toen de tweede wereldoorlog uitbrak was de geschetste ontwikkeling nog in gang. In het plaatselijk bestuur van de 25 districten werden de districts-officers bijgestaan door Sanctuary-Boards, soms Licensing-Boards en Drainage-Boards. De leden van die Boards werden benoemd door den Resident.

Van minstens even groot belang voor de toekomstige ontwikkeling van de Federated Malay States, zoo niet van meer, is geweest de manier waarop de verschillende bevolkingsgroepen werden toegelaten tot functies in de Gouvernementsdiensten. De Maleiers hadden eenige voorkeursrechten maar in de bureaubeamtenstand hadden Chineezen en Indiërs een feitelijk half-monopolie. Een situatie, die groeiende tegenstand opwekte bij de Maleiers met het stijgend aantal van Engelsch opgeleide krachten.

Met de vermelde decentralisatie-maatregelen ging de uitvoering van plannen in dit opzicht gepaard. In de Staten kwamen afzonderlijke kantoordiensten toegankelijk voor alle landaarden, geboren en woonachtig in de F.M.S., evenwel met een recht van voorrang voor Maleiers.

De Malay Civil Service — een dienst, gemeenschappelijk voor de Straits Settlements, de Federated en Unfederated Malay States (benoemingsrecht bij den Secretary of State for the Colonies of bij speciale bureaux van het United Kingdom) — bezette alle hooge en belangrijke functies in de verschillende gebieden.

Het aantal Maleische leden van het corps, bestemd voor plaatsing in de Federated Malay States, werd verhoogd.

In de Federated States bestond sedert 1910 de Malay Administration Service voor de minder belangrijke functies; promotie naar de Malay Civil Service was voor een beperkt aantal mogelijk. Dit aantal werd vergroot. In 1937 waren er aldus 20 Maleiers, die posten als districts-officer of daarmee gelijkwaardig bezetten. Andere Aziaten waren van deze diensten uitgesloten — aandrang tot toelating van Chineezen is er van die zijde telkens geweest (voor de Straits was aan dien drang toegegeven door een aantal posities van de Malay Civil Service over te brengen naar de daartoe nieuw gevormde Straits Settlements Service, waartoe Chineezen wel toegang kregen).

Resumeerend kan worden gezegd, dat de Federated Malay States aan het begin waren van een nieuwe phase in hun ontwikkeling. Aarzelende stappen werden genomen in de richting van een meer democratisch bewind, maar belangrijker was de poging tot herstel van de Sultans in de hun toekomstige posities. Tevens probeerde men de Maleiers door het openen van posten een groeiend aandeel in eigen bestuur te geven. De ondertoon van alles was handhaven en beschermen der Maleische belangen, tegenover de toenemende kracht en eischen van het Chineesche volksdeel. Het is een veronderstelling die meer bewijs zou noodig hebben, maar in het licht van de latere ontwikkeling lijkt zij niet zoo vreemd: misschien is het vasthouden aan de verdragsplichten tegenover de Sultans de dekmantel geweest, waarachter de werkelijke motieven van het Engelsche bewind en de stellingname in het conflict Maleiers-Chineezen schuil gingen.

De Unfederated Malay States

Juridisch verkeerden de Unfederated Malay States in gelijke positie als de Federated Malay States.

Feitelijk was er nogal veel verschil. In de eerste plaats omdat de Sultans werkelijke autoriteit hadden behouden (dank zij eigen bekwaamheid en inzicht of wel bekwame helpers) en door den Resident niet over hen maar met hen moest worden bestuurd. En in de tweede plaats omdat de Noordelijke Staten zooveel meer hun Maleisch, tevens landelijk karakter hadden behouden, met een slechts betrekkelijk geringe investeeing van buitenlandsch kapitaal. Slechts in het Zuidelijke Johore overtreffen Chineez en Indiërs de Maleiers in aantal. In zijn ontwikkeling past deze Zuidelijke Staat zich ook meer aan bij de Federated Malay States.

Johore onderscheidde zich van de andere Staten doordat het sedert 1895 in het bezit was van een geschreven constitutie. Krachtens die Constitutie waren er drie Councils: een Council van Maleische ministers, een Executive Council en een Council of State. Deze laatste — wetgevende — Raad was de voornaamste. Voor een autocratisch régime leek deze Raad zelfs groote bevoegdheden te hebben. Zoo had b.v. de Sultan een beslissing van dien Raad, 4 maal genomen, te aanvaarden. Kedah, Perlis en Kelantan hadden een State Council waarin de Adviser zitting nam. In Trengganoe had de Adviser geen recht tot zitting nemen, maar woonde hij de zittingen wel bij.

Pogingen om de Unfederated States eveneens tot een federatie te brengen of in een federatie op te nemen, faalden, omdat de zelfbestuurders, het voorbeeld der F.M.S. voor oog en, bevreesd waren voor het verlies van soevereine rechten.

In de Unfederated Malay States was het aantal functies van beteekenis, dat door Maleiers werd bezet, grooter dan in de F.M.S.

Overkapping

Zooals gezegd: de Malay Civil Service voorzag ook in de bezetting van de hooge posten in de gefedereerde- en de niet-gefedereerde Staten. De beperkte toelating van Maleiers daargelaten was de dienst geheel Engelsch. Een administratieve band tusschen Colony, Federated en Unfederated Malay States bestond niet. De Gouverneur trad op als High Commissioner van de Staten.

Daarnaast traden de departementshoofden van de Straits Settlements soms op als adviseurs voor de verschillende diensten in Malaya. Zoo was b.v. de Director of Education voor de Straits Settlements Adviser in de Federated Malay States en de Director of Fisheries Officer in Charge of the Fisheries Department van de F.M.S.

Op de positie van de Secretary for Chinese Affairs Malaya werd reeds eerder gewezen.

§ 3. De Japansche bezetting

Getracht werd in het voorgaande om zoo beperkt en toch zoo duidelijk mogelijk te schetsen het stelsel en de sfeer van Malaya en de Straits Settlements, zooals de Japanners die aantroffen toen zij deze gebieden met hun legers overstroonden. Over de Engelsche débacle zijn de meest overspannen vertoogen gehouden en de felste beschuldigingen geuit. Wat men er van kan lezen doet sterk denken aan het beeld dat Nederlandsch-Indië te zien gaf na de capitulatie. Het lijkt alsof het alleen voor den psycholoog nog zin heeft om zich in het stemmingsbeeld van dien tijd te verdiepen, nu het oordeel gematigder geworden is en op juiste proporties is gebaseerd. Van belang is slechts in meer algemeen verband dat de verdediging

van Malaya en Singapore, ondanks het feit dat er contingenten Maleiers hebben medegestreden, bij de Engelschen berustte. Dat o.a. ook zeer groote groepen Australiërs daarbij behulpzaam waren, is van secundaire beteekenis. Tijdens den oorlog in een speech in het House of Lords in Mei 1943, zeide Lord Haily: „Terecht of niet, het is steeds onze politiek geweest te vermijden dat op koloniale volken de last van militaire uitgaven werd gelegd. Wij waren afkeerig van gedwongen levering van troepen, en de gedachte van militairisatie verwierpen wij. Er zijn eenige gebieden, waar de defensie-uitgaven minder dan 1 % van de geheele begrooting waren. Zelfs een gebied als Ceylon gaf minder dan 2½ % voor dat doel uit en in slechts weinig gebieden bereikten de defensie-uitgaven 5 % van de geheele begrooting.”

Dit Engelsche standpunt ten aanzien van het gebruik van koloniale mankracht, zoo zeer afwijkend van het door de Franschen gehuldigde principe, gold ook voor Malaya. De Engelschen kwamen daar om de oorlogsheeren van hun schadelijk bedrijf af te brengen en na de pacificatie leek het toch onjuist om de oude militaristische stuwingen van Malaya's bevolking weer op te wekken, zoo zeide men. De mededeeling over de geringe bijdragen der koloniale begrootingen in de uitgaven voor Imperial defence moet misschien met een korreltje zout worden genomen. Vooral wanneer het er om gaat om de loyaliteit van Malaya's bevolking te accentueeren worden in Engelsche publicaties maar al te gaarne de groote vrijwillige bijdragen van Malaya en de Straits voor de algemeene oorlogsuitrusting, vanaf den eersten wereldoorlog tot aan de capitulatie voor de Japansche legers, opgesomd. Genoemd wordt in dit verband het waarlijk niet geringe bedrag van £ 30 000 000. Volgens officiële publicatie althans, is de bevolking van Malaya ondanks den verpletterenden druk der Japansche bezetters — daarmee overigens rekening houdende — loyaal gebleven aan het Engelsche gezag. Ontroerende voorbeelden worden in dit opzicht aangehaald, maar ook in Nederlandsch-Indië zouden die voorbeelden bij duizenden, zoo niet meer, zijn terug te vinden; wat zeggen echter die voorbeelden in de felle branding van een zooveel dieper nationalisme.

De neiging om met Nederlandsch-Indië te vergelijken is vanzelfsprekend sterk. Uit de karige beschikbare gegevens lijkt het dat de Japansche bezetter in economisch opzicht in Malaya niet dermate vernielend is opgetreden als in Nederlandsch-Indië. Volgens officiële bron zou b.v. het rubber-areaal voor naar schatting 5 tot 8 % zijn te loor gegaan. Of dit komt omdat meer „economen” in Malaya zijn werkzaam geweest of wel dat de Japanners hun belangen meer en directer gediend zagen met de handhaving van Malaya's rubber en tin dan met de redding van verschillende landbouwindustrieën van Nederlandsch-Indië of tenslotte dat een conclusie nog praematuur is, zal de historie nog moeten uitmaken. Een factor van groot belang is hierbij nog dat de geallieerde bezetting van Malaya tijdig is geweest, hetgeen ten aanzien van Nederlandsch-Indië zeker niet gezegd kan worden. Welk verschil dit zou hebben gemaakt zal wel nimmer iemand kunnen uitmaken.

Ten aanzien van de zelfbestuurders wordt in het algemeen gesteld dat zij den Engelschen trouw bleven; als een bewijs daarvoor wordt o.a. aangehaald dat op een bijeenkomst van „quislings” uit het geheele Japansch-bezette gebied, die in 1943 te Tokio werd gehouden, geen Maleische Sultans waren uitgenoodigd. De mededeeling heeft maar een betrekkelijke waarde, want slechts 4 van de 9 Sultans, die voor de Japansche bezetting in functie waren, bezetten ook nadien nog hun posten. De andere Sultans waren gedurende die bezetting overleden. Na de

Japansche capitulatie wees een onderzoek uit, dat door His Majesty's Government erkende heerschers zich niet hadden schuldig gemaakt aan illoyale daden, tenzij dan in gevallen van noodgedwongen lichte collaboratie.

De Japanners brachten de 4 Noordelijke Staten, Kedah, Perlis, Kelantan en Trengganoe, in 1943 weer onder Siameesche suzeriniteit. Domei maakte hiermede groote reclame en in alle toonaarden werd daarbij de leuze der nieuwe „co-prosperity” gezongen. Van die prosperity kwam niet veel en voor zoover de Thaische regeering zich met de nieuwe gebieden inliet, waren zij eer een blok aan het been dan iets anders.

Het schijnt dat de Japanners in Malaya geen kans hebben gezien om voor hun ondergang, als in Indochine en Nederlandsch-Indië, mede te werken aan de vorming van een nationalistische regeering en een nieuwen staat; wellicht hebben zij dit hier ook niet zoo gewild.

§ 4. MacMichael's Missie

In September 1945 werd Sir Harold MacMichael als Special Representative van His Majesty's Government gezonden op een missie naar Malaya. Op 10 October werd terzake door den Secretary of State for the Colonies een „statement” gegeven in het Parlement en op 11 October 1945 kwam Sir Mac Michael in Port Swettenham aan. Teneinde niet in onnoodige herhalingen te vervallen wordt de verklaring van den Colonial Secretary hier achterwege gelaten (in het latere Command Paper 6749 over de Malayan Union and Singapore wordt dezelfde zaak veel uitvoeriger behandeld) en volstaan met de aanhaling van de aan His Majesty's Representative gegeven opdracht, mede omdat de bewoordingen daarvan later nog aanleiding tot eenige discussie gaven: „Op een, door den Supreme Allied Commander South East Asia, goedgekeurden datum, zult U iederen Maleischen Zelfbestuurder bezoeken en diens medewerking trachten te verkrijgen teneinde een nieuwe constitutioneele organisatie te bewerkstelligen, zooals deze door Zijner Majesteit's Regeering is goedgekeurd en U ter hand gesteld, en welke is bestemd om den vooruitgang van land en volk te verzekeren en te vergemakkelijken, in het bereiken van eenheid en uiteindelijke autonomie binnen het Britsche Empire.”¹⁾ Gedurende de oorlogsjaren werden reeds plannen beraamd voor een nieuw staatsbesrel in Malaya, welke belangrijke wijzigingen met zich zouden brengen, doordat die plannen voorstonden:

1^o. een Malayan Union — niet noodzakelijk met Singapore;

2^o. de instelling van een „common citizenship”.

De heterogene omstandigheden in de verschillende Staten waren daartoe een beletsel — ook de in theorie gehandhaafde soevereiniteit der inheemsche vorsten. In verband hiermede moesten nieuwe, eenvoudige overeenkomsten van gelijke strekking met de Sultans worden gesloten.

Wanneer men het „Report on a Mission to Malaya October 1945 — January 1946” (colonial No. 194) van Sir MacMichael leest, zou men tot de conclusie

¹⁾ „You will visit at a date to be agreed by the Supreme Allied Commander South East Asia, and invite each Malay Ruler's cooperation in the establishing of a fresh constitutional organisation of Malaya, which has been approved by His Majesty's government and committed to you and which is intended to ensure and facilitate the progress of the people of the country towards unity and ultimate selfgovernment within the British Empire.”

moeten komen dat de missie op een volledig succes was uitgelopen. Latere ontwikkeling doet wel twijfelen aan dit succes.

Sir MacMichael bezocht de Sultans elk afzonderlijk. In Johore, Perak, Negri Sembilan en Pahang waren dit nog de zelfbestuurders van vóór de Japansche invasie. De opvolging in Kedah onder het Japansche régime kon van Engelsche zijde niet worden erkend en in Selangor was de „Japansche” Sultan in 1945 weer verdwenen.

Het is duidelijk dat, gewild of niet, de kwestie van de handhaving of nieuw-erkenning der Sultans, in verband met de Japansche bezetting, op zijn minst als een stille dreiging Sir MacMichael op zijn tournées begeleidde.

Telkens werd den zelfbestuurders, nadat eerst definitief was komen vast te staan met wien de besprekingen konden worden gevoerd, een geschreven „statement” overhandigd, waarna His Majesty's Representative mondeling de bedoeling der constitutioneele hervormingen uiteenzette. Als regel volgde dan een enkelen dag daarna de onderteekening van het nieuwe agreement. Sir MacMichael vermeldt eenige bezwaren, die in Negri Sembilan naar voren werden gebracht; sterker tegenstand werd in Kedah ondervonden, omdat daar de Sultan, gewend aan de ruime vrijheid van bewegen onder Thaisch régime, zeer vreesde voor verlaging van zijn status.

Bovendien was een bijzondere moeilijkheid in Kedah art. 3 van de overeenkomst van 1923, luidende: „Zijne (Britannic) Majesteit zal zijne souvereiniteitsrechten over den Staat Kedah niet mogen overdragen of op andere wijze daarover beschikken ten behoeve van een andere macht, noch den Staat Kedah of zijne gebiedsdeelen doen versmelten of combineeren met eenigen anderen Staat of met de Kolonie van de Straits Settlements, zonder de geschreven instemming van Zijne Hoogheid den Sultan in Rade.”¹⁾

Een soortgelijke bepaling gold ook voor Perlis. Hier moesten dus tevens besprekingen met de State Councils worden ondernomen. Aangezien de leden dier Councils grootendeels verdwenen waren, is van die besprekingen niet zoo bijzonder veel terecht gekomen.

In Trengganoe werden geen bezwaren gemaakt tegen de nieuwe overeenkomst, maar er gold de volgende bepaling: „Op geen wijze is het rechtmatig of wettig voor den Vorst om beloften of voorstellen te doen om het land en zijn bestuur aan eenige regeering, welke ook, of aan eenige macht van welk ras ook, Europeesch of anders, over te dragen.”²⁾

Men vond een, weliswaar niet zoo fraaie, oplossing uit de impasse door te stellen dat de nieuwe overeenkomst in wezen niet strijdig was met de bedoeling van die bepaling. Telkens nadat de Sultans hunne onderteekening onder de nieuwe overeenkomst hadden gezet, werd hun nog de gelegenheid gegeven verschillende suggesties te doen.

Het voornaamste punt daarbij vond zijn grond in de, voorshands meer instinctieve,

1) „His Britannic Majesty will not transfer or otherwise dispose of his rights of sovereignty over the State of Kedah to another power and will not merge or combine the State of Kedah or her territories with any other State or with the Colony of the Straits Settlements without the written consent of His Highness the Sultan in Council.”

2) „It is not right and not lawful in any way for the Rajah to make a promise or proposal to release or surrender the country and its government or popular rights to any government whatever or into the power of any race, European or otherwise.”

vrees dat de belangen der Maleische bevolking in het nieuwe stelsel niet voldoende beschermd zouden zijn tegen het opdringen van andere rassen.

De verschillende Agreements zijn vrijwel gelijklopend, zoodat volstaan kan worden met één daarvan (dat met Johore) te citeeren:

„Overeenkomst tusschen Zijner Majesteit's Regeering van het Vereenigd Koninkrijk van Groot-Britannië en Noord-Ierland en den Staat van Johore.

Gezien het bestaan van wederkeerige overeenkomsten tusschen Zijne (Britannic) Majesteit en Zijne Hoogheid den Sultan van den Staat en het gebied van Johore. En aangezien het nuttig wordt geoordeeld om te voorzien in de constitutioneele ontwikkeling van de Maleische Staten met de goedkeuring en onder het toezicht van Zijne Majesteit, en in het toekomstig bewind van den Staat en het gebied van Johore.

Wordt hierbij overeengekomen tusschen Sir Harold MacMichael G.C.M.G., D.S.O., den bijzonderen Vertegenwoordiger van Groot-Britannië en Noord-Ierland ten behoeve van Zijne Majesteit en Zijne Hoogheid Sir Ibrahim G.C.M.G., G.B.C., den Sultan van den Staat en het gebied van Johore, voor hemzelf, zijne erfgenamen en opvolgers.

1. Zijne Hoogheid de Sultan stemt er mede in dat Zijne Majesteit volledige macht en jurisdictie zal hebben binnen den Staat en het gebied van Johore.
2. Behalve voorzoover bestaande overeenkomsten strijdig zijn met deze Overeenkomst of met toekomstige constitutioneele regelingen, zooals deze door Zijne Majesteit mochten worden goedgekeurd, zullen bedoelde overeenkomsten ten volle hunne geldigheid behouden." 1)

Dat niet alles zoo gunstig verlopen was als uit het rapport van Sir MacMichael wel mocht worden geconcludeerd, bleek al spoedig.

Op 13 Februari 1946 werden in het House of Commons vragen gesteld waaruit een duidelijk wantrouwen blijkt ten aanzien van de wijze van totstandkomen der Agreements met de Sultans (speciaal in Kedah en Perak zou zware druk zijn uitgeoefend) en een verdere vraag was of wel voldoende aandacht aan de wenschen der bevolking was geschonken.

Een week later golden de vragen de demonstraties, die in het bijzonder tegen het Malayan Union citizenship waren gericht.

De gegeven antwoorden waren min of meer ontwijkend en gaven nu niet direct blijk van een sterke positie aan Regeeringszijde.

Op 6 Maart waren soortgelijke verzoeken om inlichtingen herhaald en tenslotte

1) „Agreement between His Majesty's Government within the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the State of Johore.

Whereas mutual agreements subsist between His Britannic Majesty and His Highness the Sultan of the State and territory of Johore.

And whereas it is expedient to provide for the constitutional development of the Malay States under the probation of His Majesty and for the future Government of the State and territory of Johore.

It is hereby agreed between Sir Harold MacMichael G.C.M.G. D.S.O. the special Representative of Great Britain and Northern Ireland on behalf of his Majesty and His Highness Sir Ibrahim G.C.M.G. G.B.C. the Sultan of the State and territory of Johore for himself, his heirs and successors.

1. His Highness the Sultan agrees that His Majesty shall have full power and jurisdiction within the State and territory of Johore.
2. Save in so far as subsisting agreements are inconsistent with this Agreement or with such future constitutional arrangements as may be approved by His Majesty the said agreements shall remain of full force and effect."

kwam het bij de behandeling in de tweede lezing van de Straits Settlements Repeal Bill op 8 Maart tot verdere felle critiek. Lijkt het juist om op deze critiek eerst in te gaan na de weergave van het officieel uitgegeven Summary of proposed constitutional arrangements, zoo mogen hier nog afzonderlijk worden vermeld de bezwaren tegen den voorgestelden Council of Sultans. De competentie van dezen raad zou in hoofdzaak de Mohammedaansche religie betreffen. Desondanks zou de Gouverneur voorzitter van dezen Raad zijn. Het lijkt onbegrijpelijk hoe de Engelschen, in deze zaken toch ongetwijfeld doorkneed, tot zulk een voorstel konden komen. De critiek tegen dezen voorzitter-ongeloovige in een college voor religieuze zaken is dan ook fel genoeg geweest.

The Malayan Union and Singapore. Summary of proposed constitutional arrangements.

In het Command 6749, Maart 1946 met als titel Malayan Union and Singapore is een „summary of proposed constitutional arrangements” te vinden.

Omdat dit — voor zoover is na te gaan — tot nu toe de voornaamste bron is, en het bovendien wel zeker lijkt dat dit White Paper een vérstrekkenden invloed zal hebben op de uiteindelijk te bereiken oplossingen, is een weergave van den inhoud van dit stuk noodzakelijk.

De constituties van de Malayan Union en de kolonie Singapore zullen bij Order in Council worden geregeld; eveneens het Malayan citizenship. Gedurende de periode van voorbereiding voorziet de Gouverneur in de wetgeving, daarbij bijgestaan door een Adviesraad.

De Gouverneur van de Malayan Union zal worden bijgestaan door een uitvoerenden raad (Executive Council). Behalve de Chief-Secretary, de Attorney General en de Financial Secretary ex-officio, zijn er 10 officiële en 5 niet-officiële leden, aangewezen door den Gouverneur, die presideert.

De Gouverneur is niet gebonden aan de opvatting van den Raad.

Een wetgevend lichaam zal worden ingesteld (Legislative Council); teneinde de openbare meening op de samenstelling den grootst mogelijken invloed te geven en het lichaam zoo representatief mogelijk te doen zijn, wordt de samenstelling niet vooruit vastgelegd. Voorzitter is de Gouverneur en ex-officio zijn lid de Chief-Secretary, de Attorney General en de Financial Secretary; het aantal officiële leden is hoogstens 18, dat der niet-officiële leden maximaal 21. De niet-officiële leden moeten Malayan Union Citizen zijn en bedreven in de Engelsche taal. In afwijking daarvan mag de Gouverneur een British subject — niet-Malayan Union Citizen — aanwijzen.

De Gouverneur zal de bevoegdheid hebben onderwerpen van wetgeving door te voeren tegen den wensch van den Raad in; in het bijzonder geldt dit ten aanzien van wetgeving met betrekking tot de defensie, de buitenlandsche betrekkingen, noodzakelijke uniformiteit van wetgeving tusschen de Union en Singapore, de instelling of afschaffing van nieuwe ambten. Bepaalde bevoegdheden zullen aan den Gouverneur worden voorbehouden.

De Kroon, via den Secretary of State, heeft een oppertoezicht en ten aanzien van bepaalde onderwerpen als defensie, geldcirculatie, verdragsverhoudingen en handelsbetrekkingen is steeds de instemming van den Secretary of State vereischt.

De leden van den Raad zullen het recht van initiatief en petitie recht onder zekere beperking hebben.

De Gouverneur of Resident met de Sultans en alweer de Chief Secretary, de Attorney General en de Financial Secretary zullen te zamen een Raad van Sultans vormen waarvan de uitsluitende taak zal zijn zich te beraden over wetgeving met betrekking tot den Mohammedaanschen Godsdienst, indien de Malay Advisory Council die wetgeving heeft goedgekeurd. Bovendien om den Gouverneur van advies te dienen omtrent die zaken, die hij den Raad mocht voorleggen, of die de Sultans met zijn toestemming in behandeling mochten nemen. De Attorney General zal een afzonderlijke contrôle uitoefenen op deze wetgeving.

In iederen Staat zal een Malay Advisory Council, gepresideerd door den Sultan en met door hem benoemde leden, worden ingesteld. Deze adviesraad zal den Sultan in hoofdzaak adviseeren in zaken den Mohammedaanschen Godsdienst betreffende.

State Councils en Settlement Councils zullen in de Staten en in Penang en Malacca wetgevende bevoegdheid hebben ten aanzien van onderwerpen, die niet centraal worden geregeld of door den Gouverneur zullen zijn overgedragen, of waarvan regeling niet strijdig is met wetgeving van hooger orde.

De Raden zullen zijn samengesteld uit ex-officio leden, benoemde officiële leden, benoemde niet-officiële leden en gekozen leden en staan onder voorzitterschap van den Resident Commissioner. In de State Councils zullen de niet-officiële leden normaliter Malayan Union Citizens moeten zijn, in de Settlement Councils óf Malayan Union Citizen óf British subject. De getalsverhoudingen in de samenstelling van de Raden zullen van later overleg afhankelijk zijn.

Een Advisory Council, zoo breed mogelijk van opzet, zal den Gouverneur bijstaan, zoolang de verschillende Raden, voorzien in dit Command Paper, nog niet zijn gevormd.

De eed van trouw aan den Engelschen Koning zal door de leden van de verschillende raden — uitgezonderd de Raad van Sultans en de Malay Advisory Council — moeten worden afgelegd.

In Singapore zal de Executive Council van beperkter omvang zijn dan in de Malayan Union, terwijl in de Legislative Council ook verkozen leden zitting zullen hebben, hetgeen met den overeenkomstigen Raad van de Malayan Union nog niet het geval zal zijn.

Uiteraard zullen, doordat Penang en Malacca onderdeel worden van de Malayan Union, regelen worden gemaakt voor de overdracht van bezittingen, rechten en verplichtingen van de nieuwe rechtslichamen.

Krachtens de op te stellen „Malayan Union Citizenship Order in Council” zullen Malayan Union Citizen zijn:

a. personen, in de Maleische Staten of Singapore geboren voor den datum van inwerking treden der regeling, die gewoonlijk in de Malayan Union of Singapore verblijf houden;

b. personen van 18 jaar of ouder, die gewoonlijk verblijf houden in de Malayan Union of in Singapore en die in een periode van 15 jaar vóór 15 Februari 1942

tien jaar of meer in de Malayan Union of Singapore hebben gewoond en die voorts den eed van trouw aan de Malayan Union afleggen;

c. personen, op of na den datum van inwerkingtreding der regeling geboren buiten de Malayan Union of Singapore, wier vader op dit moment Malayan Union Citizen was en óf was geboren in de Malayan Union of Singapore óf wel was Malayan Union Citizen conform sub *b* óf wel naturalisatie papieren had verkregen. Japanners worden uitgesloten van het verkrijgen van het Malayan Union Citizenship overeenkomstig voorgaande bepalingen.

Onder bepaalde voorwaarden zal de Gouverneur van de Malayan Union certificaten van naturalisatie tot Malayan Union Citizen kunnen uitgeven.

Straits Settlements Repeal Bill. Tweede lezing House of Commons

Zooals reeds werd opgemerkt kwam de Straits Settlements Repeal Bill op 8 Maart 1946 in tweede lezing in behandeling in het House of Commons. Deze wet was noodig om de splitsing van de Straits Settlements tusschen aan den eenen kant Penang en Malacca en aan den anderen kant Singapore mogelijk te maken, opdat weer de eerste twee konden worden gevoegd bij de nieuw te constitueren Malayan Union. Slechts zijdelings raakte dus dit wetsontwerp de vorming van de Malayan Union en constitutioneel viel de behandeling van dit laatste onderwerp dan ook buiten de competentie van het Parlement, maar, omdat deze kwestie van zoo uitermate groot gewicht was, zoo werd door den Secretary en Undersecretary of State meer dan eens medegedeeld, zou al het mogelijke in het werk worden gesteld om, zonder constitutioneel een nieuwe figuur te scheppen, i.c. den grootst mogelijken invloed toe te kennen aan het Parlement. De behandeling van de Straits Settlements Repeal Bill zelf neemt dan ook in de beraadslagingen nauwelijks eenige plaats in. Zooveel te meer echter de Malayan Union, de reis van Sir MacMichael en het Malayan Union citizenship. Tevens is er daarbij gelegenheid om verder in te gaan op de naar voren gekomen suggesties van de Sultans. Uit de beantwoording van schriftelijke vragen op denzelfden dag blijkt dat die suggesties behelsden:

1. de Gouvernemen ten der Staten dienen hun eigen financiën te beheeren en zij dienen de noodige gelden aan de Centrale Regeering toe te staan;
2. vervreemding van gronden der Staten dient aan iederen afzonderlijken State Council ter beslissing te worden overgelaten;
3. de vorsten dienen contrôle te hebben op de beslissingen der State Councils en op de samenstelling der Raden; en
4. de eed van trouw dient tegenover den vorst te worden afgelegd.

In zijn inleidende beschouwing stelt de Undersecretary of State, Mr. Creech Jones, nog eens dat efficiënte bestuursvoering vordert dat een einde komt aan de heterogeniteit van administraties van voor den oorlog. Centralisatie en unificatie zijn de eenige methoden om te geraken tot een democratisch régime en tot autonomie. Dan, verder, dienen er middelen te worden gevonden om de Chineez en Indiërs hun aandeel te geven in het bestuur van het land.

„Ten slotte is slechts 37½ % van de bevolking Maleisch; in de Federated Malay States slechts 26 %.”

En, het gaat toch niet aan om ter wille van de bescherming der Maleische bevolking (die overigens wel degelijk de aandacht heeft want b.v. de Maleische landreser-seeringswetten zullen gehandhaafd blijven) aan bevolkingsgroepen, die van Malaya

hun vaderland maakten politieke rechten te onthouden en te blijven beschouwen als „mere sojourners”. De basis van een nieuw politiek leven dient te worden gelegd met een „common citizenship”.

„Daarom — zegt de Undersecretary — verzoek ik onze Maleische vrienden mede te werken in dat beleid. Het is geen annexatie, maar juist verdere uitvoering van onze taak; geen imperialisme maar een poging om getrouw de ons opgedragen verantwoordelijkheid uit te voeren.”

Critiek komt naar voren ten aanzien van de methode van behandeling (omdat per 1 April de Civiele Administratie in Malaya weer gaat optreden, moet voor dien datum alles in kannen en kruiken zijn), op het overleveren van de Maleiers aan de macht en invloed der Chineezzen, op de ondeugdelijke voorbereiding van het common citizenship, op het voorzitterschap van den Gouverneur van den Sultan's Council, op de opdracht van Sir MacMichael en de wijze van uitvoering van die opdracht. Het woord „invite” daarin acht men onjuist, over onderhandelingen en eventueele overeenstemming na discussie wordt niet gerept en de Sultans hebben, nu tevens de reis van Sir MacMichael neerkwam op officiële erkenning der vorsten, daarin niet anders kunnen zien dan een opdracht.

Tegenover de critiek staat dat het Lagerhuis, wat de principes aangaat, voor een groot deel wel meegaat met de voorstellen.

Niet onaardig wordt opgemerkt dat in Engeland zelf constitutioneel de verhoudingen zeer ingewikkeld en onlogisch zijn, zoodat om der wille van de logica zulke ingrijpende wijzigingen in Malaya nauwelijks te motiveeren zijn.

Feller is de reactie van één zijde, waar de plannen genoemd worden een moderne visie „of the type of imperialism which exposed us to so much criticism in the past”. Van beteekenis lijkt het feit dat eenige leden met groote hardnekkigheid van den Undersecretary of State trachten te weten te komen of ten aanzien van het Union citizenship en de Chineezzen in dit burgerschap overleg is gepleegd met de Regeering van Chungking; wanneer de Chineesche nationaliteit behouden blijft bij de verkrijging van het citizenship dan zijn daaraan groote bezwaren — en gevaren — verbonden. Niets zou bij verdere ontwikkeling van democratische vormen de Chineezzen beletten in dat geval van de Malayan Union de zooveelste provincie van het Chineesche rijk te maken.

De Undersecretary of State tracht zich eerst min of meer hooghartig van de debaters af te maken; wanneer hem dat niet lukt kan hij blijkbaar niet anders dan volstrekt ontwijkende antwoorden geven, zoo in den zin van alle mogelijke en noodzakelijke adviezen zijn bij de voorbereiding van het common citizenship ingewonnen, maar tot een ja of neen ten aanzien van het kennen van Chungking komt hij niet.

Derde lezing 18 Maart 1946

Tijdens de debatten bij de derde lezing is dit punt blijkbaar beter voorbereid en dan wordt het Lagerhuis medegedeeld dat de Chineesche wetgeving in het onderwerpelijk verband geen verlies van nationaliteit kent of erkent, zoodat het gezien deze wetgeving ook geen zin had Chungking te kennen. De Secretary of State weet dan nog op te merken dat de gevaren van het samengaan van de Chineesche nationaliteit en het citizenship nogal overschat worden; men kent immers reeds soortgelijke verhoudingen. De Chineezzen-British subjects van de Straits Settlements verkeerden in precies de gewraakte situatie.

De debatten over de Malayan Union zijn zeer uitvoerig geweest, doch het lijkt niet doenlijk om over de tweede lezing meer dan het vermelde te geven, zonder veel te uitvoerig te worden. Daarom zij volstaan met de vermelding van de belofte van den Onderstaatssecretaris, dat de verschillende suggesties ernstig in beschouwing zullen worden genomen.

Bij de derde lezing blijkt dat ook inderdaad het geval te zijn geweest. De wet wordt aangenomen nadat is verklaard dat:

1°. de kwestie van het Malayan Union citizenship geheel opnieuw in beschouwing zal worden genomen, en

2°. de Order in Council over de Malayan Union niet meer dan een algemeen framework zal geven, zoodat met verschillende bestaande en opkomende desiderata rekening kan worden gehouden, en

3°. dat het Parlement op de hoogte zal worden gehouden en in de zaken gekend. O.a. wordt reeds toegezegd dat de Sultan's Council ook met wereldsche zaken bemoeienis zal mogen hebben, dat de Sultan's Advisory Council in alle zaken des Sultans zal mogen adviseeren en dat de Gouverneur er voor zal zorg dragen dat in de State Council de Sultan een vertegenwoordiger zal hebben.

Eenige secties van de Order in Council zullen overigens in reserve worden gehouden.

Verdere behandeling

Na deze beide voor het behandelde onderwerp zoo belangrijke parlements-zittingen wordt nog op 17 April op een mondelinge vraag in het House of Commons medegedeeld dat de Sultan van Perak had doen weten, dat hij en met hem de andere Sultans hunne onderteekening van het agreement introkken.

De Secretary of State had daarop medegedeeld dat geen der beide partijen het recht had om de plechtig aangegane overeenkomst te herroepen, en dat ook bijzondere omstandigheden, die daartoe aanleiding zouden hebben kunnen geven, niet aanwezig waren.

De laatste behandeling van de besproken aangelegenheid had plaats op 24 Juli 1946. De civiele administratie was zijn taak toen begonnen en de Gouverneur-Generaal Sir Malcolm MacDonald en de Gouverneur Sir Edward Gent hadden beide de noodzakelijke contacten (een Engelsch-Maleische constitutioneele commissie werd in Juli ingesteld) gelegd tot het bereiken van een goed inzicht in de publieke opinie. Verschillende discussies waren op gang en de Secretary of State verzocht daarom de Parlementsleden om zich tijdens de debatten zooveel mogelijk te beperken om schadelijke invloeden te vermijden. In het stadium der besprekingen, die gunstig verliepen, was het doen van gedetailleerde mededeelingen niet wel mogelijk.

Dit overzicht kan niet eindigen met het geven van een afgerond geheel, want uit de beschikbare gegevens blijkt niet of en welke regelingen reeds compleet zijn. Aangezien echter de *Handelingen* van het Lagerhuis tot einde November konden worden nagegaan en sedert 24 Juli geen behandeling der Maleische kwestie plaats vond en de positieve toezegging werd gedaan dat het Parlement in deze zaken voortdurend zou worden gekend, moet wel worden geconcludeerd dat de Maleische kwestie in algemeene trekken niet veel verder is gekomen dan in dit résumé werd weergegeven. Dit dan met dien verstande dat de „constitutional discussions” verder

voortgang vonden en dat uit persberichten zou kunnen worden opgemaakt dat partijen tot overeenstemming kwamen. Evenwel verklaart de Gouverneur van de Malayan Union in een Statement aan de Maleische pers op 7 October dat alle berichten over bereikte overeenstemming voorbarig waren en dat officiële mededeelingen dienen te worden afgewacht. Tenslotte deelde de Weekly Times van 29 November mede dat een schema voor een nieuwe Constitutie van de Malayan Union de instemming had van de Sultans en van de United Malay National Organisation. De Gouverneur-Generaal MacDonald was in Londen aangekomen voor besprekingen met den Secretary of State ter zake.

Bij een overzicht als dit, waarin een geheel in gang zijnde ontwikkeling wordt nagegaan, lijkt het voorbarig te trachten tot een bepaalde conclusie te komen. Toch mag, voorloopig, met een enkele aantekening van algemeenen aard in dien zin worden geëindigd.

Wanneer het noodig zou zijn te zoeken naar een voorbeeld van de juiste werking van het democratisch stelsel dan zou dit, zonder twijfel, gevonden kunnen worden in de behandeling van de Straits Settlements Repeal Bill en de belangrijker vraagstukken van de Malayan Union en het Malayan Union citizenship.

Men neemt met groeiende bewondering kennis van deze stukken.

Dit zoo zijnde lijkt het dat de verdediging der voorstellen als de middelen tot een nieuw stelsel van democratie en autonomie voor Malaya — welke toch de uitsluitende doelstellingen zouden zijn — geheel waar en eerlijk is.

Maar evenmin ontkomt men aan den indruk dat toch, in grooter verband, deze autonomie en democratie weer bijzaak zijn en dat de ware basis voor de ontwikkeling te vinden is in conclusies die het Colonial Office en het Foreign Office uit de internationale verhouding van direct voor, tijdens en na den tweeden wereldoorlog hebben geput. Even waarheidsgetrouw als vóór den oorlog de handhaving van het stelsel werd verdedigd op grond van verschuldigde trouw aan met de Sultans gesloten verdragen, even eerlijk kan men thans democratie en autonomie als richtsnoer nemen. Met evenveel recht konden eerst de rechten der inheemsche bevolking worden verdedigd als thans die van de in getalssterkte grootere geïmmigreerde bevolkingsgroepen. En dan is de vraag slechts waaraan op grond van feitelijke-internationale verhoudingen de voorkeur wordt gegeven. Overweegt men dit dan is het mogelijk bewondering te hebben voor de knappe Engelsche politiek om tegelijkertijd zich af te vragen of democratie en autonomie om huns zelfs wil wel die plaats innemen in de oorspronkelijke voorstellen omtrent Malaya, als men het wel wilde doen voorkomen.

Noordwijk, December 1946.

C. DE KONING.

Geraadpleegde literatuur:

Lennox A. Mills, *British Rule in Eastern Asia*. Oxford University Press 1942.

Victor Purcell, *Malaya. Outline of a Colony*, 1946.

Walker, *Colonies*.

Publications van het Ministry of Information, ter inzage bij de Br. Information Service.

Verschillende White Papers.

Hansard. (Handelingen van het Lagerhuis).

13. DE PHILIPPIJEN

§ 1. Land en Volk

Toen in 1898 met het verdrag van Parijs de Amerikanen de souvereiniteit over de eilandengroep, tezamen de Philippijnen vormende, tegen betaling van een bedrag van \$ 20 000 000 van Spanje overnamen, aanvaardden zij daarmee de verantwoordelijkheid voor een in verschillende opzichten nog achterlijk gebied. Een gebied dat uit niet minder dan 7000 eilanden bestaat, waarvan echter slechts \pm 400 meer dan een vierkante mijl oppervlak hebben en ongeveer een gelijk aantal bewoond is. De voornaamste eilanden zijn Luzon in het Noorden, met de hoofdstad Manila, en Mindanao in het Zuiden.

In economischen zin achterlijk was het gebied om twee redenen. Vooreerst om het speciale karakter van het Spaansche koloniale systeem en daarnaast omdat de potentieele rijkdommen der Philippijnen eerst in de laatste decennia volledig bekend zijn geworden.

De vestiging van het Spaansche gezag over de eilanden waarmede in 1565 een aanvang werd genomen, had tweëerlei doelstelling: het vergaren van rijkdommen voor de Spaansche Kroon en het bekeeren der bevolking tot de Roomsche-Katholieke godsdienst. Min of meer aansluitend op de bestaande sociale structuur werd gepoogd het eerste te bereiken door een feodaal stelsel, waarbij officieren werden beloond met de toewijzing van bepaalde districten en de oude hoofden en hoogere standen naar de mate van hun belangrijkheid werden ingeschakeld. Een volgend doel van dit stelsel, waarbij grootere of kleinere landheeren met hunne onderdanen konden handelen naar eigen goeddunken, werd vanzelfsprekend het verrijken van deze verschillende, tusschen de kroon en de breede laag der bevolking aanwezige, machthebbers. Wanneer de gevolgen van het systeem te ernstig werden, kwamen wel eens maatregelen ter verzachting tot stand, maar in principe bleef het stelsel gelijk. En daar tusschendoor werden min of meer ernstig bedoeld ook wel maatregelen beraamd en uitgevoerd om het lot van de groote massa der bevolking te verbeteren.

Waar de Philippijnen zijn en waren een in hoofdzaak agrarisch land, was het agrarische probleem met, door de aangegeven situatie voor de hand liggend, belangrijk grootgrondbezit, direct na de overname van het gebied door de Verenigde Staten, centraal.

In geheel gelijke richting had de Kerk gewerkt, want niet uitsluitend met het bekeeren van de bevolking tot het Roomsche-Katholieke geloof hield zij zich bezig. Daarnaast — en de bekeeringsarbeid werd een volledig succes, want van de totale bevolking van \pm 16 miljoen was in 1939 meer dan $12\frac{1}{2}$ miljoen Roomsche-Katholiek — toch werd de Kerk de grootste grondbezitster van het land. Wanneer de Filipino's in zeker opzicht dank verschuldigd zijn aan de fraters, dan is het niet als beheerders van de landgoederen der Kerk; ondanks het feit dat zij door invoer van verbeterde landbouwmethoden en nieuwe materialen ook hier wel nuttig werkzaam zijn geweest.

Het Amerikaansche bestuur heeft reeds in het begin getracht meer gezonde verhoudingen te scheppen in het agrarisch bestel, doch dat in principe de situatie, ondanks verbetering, niet veel veranderd is blijkt wel uit een mededeeling van het American Chamber of Commerce Journal van October 1940: minder dan 40 % van 3 143 886 gezinnen van de Filipino bevolking bezat huis en grond. Iets meer dan 40 % bezat een huis op, in den regel op korten termijn, ingehuurd grond. In de rijkere gebieden was het aantal grondbezitters ver beneden het gegeven gemiddelde. In het rijke gedeelte van Negros bijv. was alle grond in het bezit van 10 % der gezinnen. Bijna 1/3 bezat noch huis noch grond en meer dan 60 % huurde een klein stukje grond waarop de woonhut stond. In een welvarend rijstgebied van midden-Luzon had 30 % van de 81 215 gezinnen zoowel huis als grond: 50 563 gezinnen bezaten een hut op andermans grond en 7340 gezinnen bezaten huis noch grond.

Hoewel er vele kleine grondbezitters in de Philippijnen waren was in verhouding het aantal lieden zonder grondbezit voor een overwegend agrarisch land „shockingly high” zegt Hayden.¹⁾ Hoe het oorzakelijk verband is behoeft niet te worden nagegaan wanneer daarbij wordt vermeld dat de plaatselijke Chineesche of Filipino geldschietter overal — als in zoovele Oostersche landen — grooten invloed had. Pogingen hierin weer te voorzien door een goed landbouwcrediet en antiwoekermaatregelen zijn voor het bestaan van de Commonwealth ondernomen en gedurende de Commonwealth periode als onderdeel van een „social justice” program geëntameerd, doch afdoende oplossingen waren voor de komst der Japaners nog niet gevonden.

Het lijkt dienstig t.a.v. het agrarisch probleem de lijn door te trekken vanaf het Spaansche bewind tot aan de totstandkoming van de Nieuwe Republiek teneinde de welhaast onoverkomenlijke moeilijkheden waarmede men aldus, sociaal en economisch, te kampen heeft — gezien ook het feit dat 40 jaren Amerikaansch beleid evenmin een oplossing brachten — te doen uitkomen.

Het meest verstrekkende in beteekenis in de Spaansche erfenis was het feit dat, tot aan het einde toe, de Roomsche-Katholieke Kerk een vrijwel allesomvattende plaats innam in het leven van de Filipino-bevolking. Tot 1899 beheerschte de Kerk geheel het onderwijs en de opvoeding. Het is duidelijk dat, wanneer dit gedurende 3½ eeuw in stijgende mate het geval is geweest, ook de verdere geschiedenis van het volk hierdoor definitief beïnvloed werd. Wel is er in 1899 een sterke onafhankelijke Philippijnsche Kerk ontstaan, naar den man, die gedurende 40 jaren bisschop was, de Aglipayans geheeten; een Kerk geboren uit het felle nationalisme van het einde van de 19de eeuw, maar het overwicht van de R.K. Kerk heeft deze beweging niet kunnen breken. De volkstellingscijfers van 1939 toonen dit duidelijk aan.

Naar den godsdienst verdeeld waren er toen:

Roomsche-Katholieken	12 603 365
Aglipayans	1 573 608
Protestanten	378 361

) Joseph Ralston Hayden, The Philippines. A Study in National Development.

Mohammedanen	677 903
Boeddhisten	47 852
Shintoïsten	13 681
Anderen	67 157
Heidenen en personen niet tot een godsdienstige groep behorend	626 008
Personen zonder godsdienst	12 368

Het nieuwe bewind der Amerikanen bracht in de oude situatie een verstrekkende wijziging. President MacKinley stelde in zijn instructie aan de tweede Philippijnsche Commissie (waarover nader) dat „de scheiding tusschen kerk en staat werkelijk geheel en absoluut” diende te zijn. Zooals Hayden ook terecht opmerkt: politieke hervormers zien slechts zelden de diepgewortelde levenskracht van sociale instellingen, vooral wanneer deze godsdienstig gericht zijn en wanneer dan de overgang naar een geheel nieuw systeem zoo betrekkelijk rustig is verlopen, moet dit stellig te danken zijn aan de conciliante en weloverwogen houding van de beide betrokken partijen. Zoo wist Gouverneur Taft t.a.v. het godsdienstig onderwijs op de openbare scholen in de „public school act” van 1901 een compromis te bewerkstelligen, dat ook in de Commonwealth-periode is blijven gelden.

Ook t.a.v. de beschikking over de uitgestrekte landgoederen der religieuze orden wist men een regeling te treffen, die in het algemeen de verhoudingen tusschen de kerk en de Regeering op bevredigenden voet regelden; hoewel ook in de korte geschiedenis van de Commonwealth het probleem der groote „haciendas” van de kerk naast het onderwijsvraagstuk, een der moeilijkste was. De Commonwealth trachtte de sociale en politieke moeilijkheden hierdoor ontstaan op te lossen door overname van die landgoederen.

Tenslotte wist de kerk zich aan te passen aan de onafhankelijkheidsbeweging der Filipino's door een ver doorgevoerde Filipinizatie van den geestelijken stand, tot aan de hoogste rangen toe. Zoo waren in 1936 van de tien bisschoppen er zeven Filipino, twee Amerikaan en een Spanjaard.

Het zou te ver voeren in te gaan op de relatieve beteekenis der verschillende godsdienstige groepen. Slechts zij vermeld dat de Protestanten een actieve rol in het land hebben gespeeld, verder strekkende dan het aantal zou doen veronderstellen en dat voorts de Protestantsche gezindten, die voornamelijk verbonden zijn met de Amerikaansche zending voor de toekomst van het „Amerikanisme” in de onafhankelijke Republiek der Philippijnen van eminent belang kunnen zijn. Voorts, dat de Mohammedanen, in de Philippijnen meer bekend als de Moros, een groep der bevolking vormden, die zoowel gedurende het directe Amerikaansche régime als gedurende de Commonwealth, eerst meer en later veel minder, een afzonderlijke status heeft gehad, waarop later wordt teruggekomen.

De band met de Vereenigde Staten gaf aan de Philippijnen een welvaartspeil, dat door de Amerikanen gaarne en met trots vergeleken werd met dat in de andere Aziatische gebieden maar tevens een economische kwetsbaarheid, welke die welvaart weer uiterst labiel maakte. Vooreerst om de afhankelijkheid van slechts enkele exportproducten en bovendien omdat gaandeweg de Philippijnen, zoowel wat de export als wat de import aanging, afhankelijker werden van de Vereenigde Staten.

Voor de exporten blijkt dat uit de volgende cijfers:

Jaren	Totaal export in \$	Export naar V. St. in \$	Idem %
1900	22 990 373	2 960 851	13
1905	33 454 774	14 840 407	44
1915	53 813 004	23 653 211	44
1920	151 123 856	105 216 263	70
1930	133 167 128	108 342 061	79
1936	147 675 159	118 752 432	80
1938	147 001 530	120 651 247	82

Voor de importen waren de cijfers in dezelfde jaren:

Jaren	Totaal import in \$	Export uit V. St. in \$	Idem %
1900	24 863 779	2 153 198	9
1905	30 050 550	5 849 946	19
1915	49 312 184	26 381 069	53
1920	149 438 283	92 289 778	62
1930	223 092 954	78 188 029	64
1936	101 126 175	61 497 263	61
1938	132 607 547	90 357 229	68

Sprekender wordt de kwetsbaarheid van het economisch bestel der Philippijnen nog uit de volgende verhoudingscijfers: 84 % van de totaal-export bestond uit 5 belangrijke producten, t.w. suiker 35 %, klapperolie 26 %, manilahennep 12 %, goud 8 % en tabak 3 %; waarbij dan verder in aanmerking moet worden genomen dat de suiker geheel en al van de Vereenigde Staten afhankelijk was. Naarmate politiek-staatkundige eischen der Filipino's meer ingewilligd werden bleek duidelijker en duidelijker hoezeer de werkelijke onafhankelijkheid der Philippijnen als kernpunt had de oplossing van een aantal economische vraagstukken, zooals verderop ook blijken mag.

In de verbouw van voedingsgewassen nam rijst de eerste plaats in; hoewel oorspronkelijk de productie aan rijst voldoende was voor de eigen consumptie en zelfs een overschot voor uitvoer overliet keerde zich, met de integratie van het Philippijnsche bestel in de Amerikaansche economie, de landbouwproductie op meer winstgevende gewassen, zoodat tenslotte rijst uit andere gebieden o.a. Indochine, moest worden ingevoerd. Naast rijst kwam maïs in toenemende mate voor de consumptie in zwang. Pogingen werden aangewend om de invoer van het hoofdvoedingsmiddel te beëindigen. Mogelijkheden waren daartoe zeker aanwezig want de gemiddelde producties waren laag; voor rijst 10 quintaal per hectare en voor maïs 6 quintaal per hectare. En gronden voor uitbreiding der aanplantgebieden waren in voldoende mate beschikbaar, terwijl ook de beplante en te beplanten arealen vruchtbaar genoeg waren.

Productiemogelijkheden voor rubber, kapok en kina waren aanwezig en uitbreiding van de productie van katoen, koffie en tropische vruchten bood, wanneer voldoende markten konden worden gevonden, goede kansen.

Een der grootste potentieele rijkdommen van het land was wel te vinden in de uitgestrekte bosschen, ± 86 % van het geheele gebied was boschareaal en van

bijna 18.600.000 hectaren cultiveerbare grond was in 1937 slechts 4.260.000 hectare in cultuur gebracht. Exploitatie van een enkele goede meubelhoutsoort geschiedde reeds doch grootendeels betrof het hier een onontgonnen terrein.

Uit de juist gegeven cijfers blijkt reeds hoeveel nog aan nieuwe grondexploitatie zou kunnen worden gedaan; het eiland Mindanao, meer dan 1/5 van het geheele gebied beslaande, was nog grootendeels onontgonnen. De Japanners hadden het belang van dit eiland scherp ingezien, want op Davao, een deel ervan, had zich hun immigratie en exploitatie-politiek gericht. Voor de tweede wereldoorlog op het punt stond uit te breken hadden zij er een welvarende kolonie.

In de laatste decennia is de mijnbouwproductie der Philippijnen in stijgende mate van betekenis geworden. De goudproductie was in de jaren van 1929 tot 1939 tot een zevenvoud gestegen en voor 1940 was de waarde der productie aan goud alleen reeds \pm 75.000.000 pesos. De Philippijnsche eilanden produceeren meer goud dan Alaska.

Ook voor een aantal andere metalen steeg de opbrengst aanmerkelijk. In 1935 werd voor een waarde van 83.799 pesos uitgevoerd en in 1939 was de waarde der productie reeds gestegen tot 11.000.000 pesos.

De oorlogseconomie van Japan had in deze stijging een groot aandeel. Koper, mangaan en ijzererts gingen grootendeels naar Japan. Aan chroomerts bezitten de Philippijnen wellicht een der grootste voorraadschuren der wereld. Ijzererts wordt eveneens in belangrijke kwantiteiten aangetroffen. Voorts: lood, platina, asbest, zink en zwavel. De belastingen afkomstig uit de mijnbouw stegen van 1930 tot 1940 van een half miljoen pesos tot 8 miljoen pesos, aldus een substantieel deel van de begroting van de Philippijnen uitmakende.

In 1940 werd van deskundige zijde de verwachting uitgesproken dat zelfs indien geen olie zou worden gevonden de mijnbouw de voornaamste bron zou worden voor de Philippijnsche begroting. Waartoe de vermelde ontwikkeling van het mijnwezen zonder den tweeden wereldoorlog zou hebben geleid, is thans moeilijk te waardeeren.

Uit het voorgaande korte overzicht mag blijken dat de Philippijnen in wezen een rijk gebied zijn. Daarbij komt dan nog dat het land dun bevolkt is en in dit opzicht dus een merkwaardige tegenstelling vormt met andere Aziatische landen.

Hayden zegt in dit opzicht: „De rijkdommen, noodzakelijk voor het onderhoud van een welvarende natie, zijn potentieel in den Philippijnschen grond en de Philippijnsche wateren aanwezig (ook de visscherij zou productiever kunnen worden gemaakt), zelfs indien de basis een agrarische economie zou zijn. De Filipino's zullen op dezen grondslag een adequate economische structuur hebben op te bouwen.”

Hoe is de bevolking van de Philippijnen nu samengesteld? Niet minder dan 43 ethnographische groepen heeft men onderscheiden. En 87 talen of dialecten zijn er in gebruik. Desondanks vormen de Filipino's vanuit een rassenstandpunt — met uitzondering van groepen van wellicht totaal \pm 80.000 berg- en boschbewoners, afstammelingen van de eerste bevolkingen — een eenheid van Maleische afstamming. Een eenheid op dezelfde wijze als bijv. de bevolking van Frankrijk of Groot-Britannië er een is.

In opeenvolgende golven zijn Indonesiërs en Maleiers de eilanden binnengedrongen. De medegebrachte cultuur was Hindoesch, Arabisch en Chineesch van oorsprong. Nog later in de 15de eeuw occupeerden Mohammedaansche Maleiers, van Borneo

afkomstig, de Suluarchipel en een deel van Mindanao. De Spanjaarden stuitten hen op hun weg naar verovering van den geheelen archipel. Van de Spanjaarden kregen zij hun naam van „Moros”. Gedurende eeuwen hielden deze Moros zich met zeerooverij bezig.

Het Amerikaansche bewind onderscheidde de bevolking in twee groepen: de Christenen en de niet-Christenen. Tot de laatste categorie behoorden de groepen, die zich met succes tegen de kerstening door de Spanjaarden hadden verzet. De Moros vormden het grootste bestanddeel van deze „non-Christian tribes”. Er bestond een afzonderlijk „bureau of non-Christian tribes” voor de supervisie van de „non-Christian provinces”.

De Commonwealth-regeering schafte het Bureau of non-Christian tribes af en schiep binnen het Ministerie van Binnenlandsche Zaken de functie van Commissaris voor Mindanao en Sulu. In de supervisie van de versnelde exploratie en exploitatie van deze gebieden heeft die functionaris een werkzaam aandeel.

De Republiek der Philippijnen zal een oplossing hebben te vinden voor het minderhedenvraagstuk, dat in het voorgaande besloten ligt. Een bezadigd beoordeelaar als Hayden heeft vertrouwen in de politieke capaciteiten der Filipino's om i.c. bevredigende regelingen te treffen.

Van Amerikaansche zijde zijn, in de discussie om de onafhankelijkheid der Philippijnen, de verticale scheidingslijnen, door rasgroeperingen en taalonderscheid, dikwijls als ernstige beletselen voor de eenheid van het volk der Filipino's naar voren gebracht. Het lijkt of men aldus de beteekenis van die scheiding overschatte en te weinig aandacht besteedde aan een andere meer wezenlijke horizontale scheidingslijn in het Philippijnsche volk.

Doelbewust of niet hadden de Spanjaarden nimmer als doel de Spaansche taal te verbreiden. Alleen voor een groep van bevoorrechten was die taal bereikbaar. Maar juist in deze groep leefde de onafhankelijkheidsgedachte het felst, óf door het Spaansch óf door het Engelsch was permanent contact in deze bovenste laag der Philippijnsche bevolking mogelijk. En hiermee vielen aldus de grenzen, getrokken door rasgroepering of verschillend taalgebruik, geheel weg.

Een slechts bij benadering in zijn volle waarde te schatten factor is dat juist in deze bovenste lagen van de maatschappij bijna niemand te vinden is, die niet Chineesch of Spaansch bloed in zich heeft. Getallen van Filipino's van, op deze wijze, min of meer gemengd bloed zijn niet bekend — patriotische leus maakte in den loop der geschiedenis wel eens, dat individueel men zijn afstamming verborg —, maar zeker is dat onder de Filipino-leiders een onevenredig groot deel Spaansche of Chineesche voorvaderen heeft.

Sociaal-economisch is de kloof, die de bovenste laag der bevolking scheidt van de massa zeer breed. Slechts een kleine, maar groeiende middenstand vormt de verbindingschakel. Aan den eenen kant staat de groep die in levensomstandigheden gelijk staat met den welvarenden Amerikaan en aan den anderen kant de kleine landman, wiens levensomstandigheden wellicht het best en het kortst getypeerd worden door ze gelijk te stellen met die van de massa der bevolking in andere Aziatische landen.

Het zou wel eens zoo kunnen zijn dat deze laatste scheidingslijn, nu de Philippijnen op 4 Juli 1946 hun eigen onafhankelijkheidsdag hebben kunnen vieren, een meer wezenlijke belemmering voor ware onafhankelijkheid zal blijken dan eenige andere factor.

§ 2. De ontwikkeling tot aan de Tydings-MacDuffie Act

Gedurende den Spaansch-Amerikaanschen oorlog hadden de Filipino's in opstand zich aan Amerikaansche zijde geschaard in de stellige verwachting, na beëindiging van dien oorlog, geen belemmering voor hunne staatkundige onafhankelijkheid op hun weg te vinden. Van Amerikaansche zijde werd te dien aanzien nimmer eenig positief voornemen te kennen gegeven. Met het verdrag van Parijs van 10 December 1898 stond Spanje zijn souvereiniteit over de Philippijnen aan Amerika af. In gezaghebbende Amerikaansche kringen waren de meeningen over de juistheid, rechtvaardigheid en wenschelijkheid van deze oplossing zeer verdeeld. Op één of andere wijze heeft deze tegenstelling in de openbare meening van de Vereenigde Staten t.a.v. het vraagstuk van de Philippijnen steeds bestaan. Zeer uiteenlopende motieven voor of tegen aanvaarding van een koloniaal bewind over de Philippijnen werden aangevoerd. Een machtige strooming was hiertegen om de principiële reden dat de Amerikaansche Constitutie — doordrenkt van antikoloniale overwegingen — de geheele Amerikaansche politieke filosofie zich verzette tegen iederen kolonialen expansiedrang en uit angst dat met de Philippijnen een te betreuren stap naar het imperialisme werd gedaan. Aan den anderen kant stond juist een jong-imperialistische strooming, waarin nationaal sentiment en bewustzijn van groeiende macht met groote verwachtingen t.a.v. exploitatie van en commercieele betrekkingen met de Philippijnen tezamen gingen.

De houding van President MacKinley was aarzelend en vaag op hetzelfde moment dat tijdens de onderhandelingen in Parijs duidelijk de „imperialistische” richting het beleid voerde.

Duidelijk kwam de verdeelde opvatting in Amerika tenslotte tot uiting toen door het Congres het verdrag van Parijs met niet meer dan één stem meerderheid werd aangenomen echter niet dan nadat men een principiële beslissing had weten te verschuiven naar de toekomst, zoodat eigenlijk de Philippijnsche kwestie inzet werd bij de volgende Presidentsverkiezingen.

Intusschen waren met de beslissingen van het Congres de Philippijnen een Amerikaansche kolonie geworden, tot bittere teleurstelling der Filipino's, die daarop toen de Amerikanen militair hun gebied gingen uitbreiden op 4 Februari 1899 in opstand kwamen. Met de gevangenneming van den Philippijnschen Generaal Aguinaldo eindigde de opstand practisch. Maar de Amerikanen hadden 100 000 soldaten moeten inzetten.

Wanneer de Vereenigde Staten in betrekkelijke vrede over het land hun bestuur hebben kunnen voeren over een bevolking, die herhaaldelijk tegen het Spaansche régime in opstand was gekomen en ook tegen hen een felle strijd had gevoerd, dan is dit te danken aan het feit dat in snel tempo maatregelen werden genomen, die het aanvankelijk wantrouwen der Filipino's over de inlossing der belofte tot zelfbestuur en nationale zelfverwezenlijking wegnamen.

In zijn dissertatie: *De verkrijging van de onafhankelijkheid der Philippijnen* (Amsterdam 1935) maakt Mr. J. A. Buiskool t.a.v. het Amerikaansche bestuur een onderscheid in 5 perioden:

1. het militair bewind van 1898—1902;
2. het civiel commissoriaal bewind van 1902—1907;
3. het bewind van de Philippijnsche commissie, waarin een meerderheid aan Amerikanen, met daarnaast een wetgevende volksvergadering van 1907—1913;

4. de Philippijnsche commissie met een meerderheid aan Filipino's en daarnaast dezelfde volksvergadering van 1913—1916;
5. de periode van de gekozen volksvertegenwoordiging bestaande uit een Kamer van Afgevaardigden en een Senaat vanaf 1916.

Een ander schema geeft Charles B. Elliot (*The Philippines to the End of the Commission Government*). Hij onderscheidt de periode van het voorloopig bestuur van 1898—1902, een periode van bestuur door deskundige Amerikanen met medewerking van Filipino's van 1912 tot 1916 en een bestuur van Filipino's met hulp en bijstand van Amerikanen vanaf 1916.

Iedere weloverwogen splitsing der geschiedenis in zekere begrensde perioden is bruikbaar en hoewel tevens arbitrair, zou er weinig aanleiding zijn een andere onderscheiding te maken indien niet een vergelijking met Nederlandsch-Indië zich opdrong en dan lijkt het alsof de eerste periode van het Amerikaansch bewind — daarbij begrepen het militair bestuur — het best wordt afgesloten met de verkiezing van President Wilson in de Vereenigde Staten in 1912, de benoeming van Gouverneur-Generaal Harrison en het inluiden van een vèrgaande politiek van Filipinistatie.

Reeds in het begin van 1899 stuurde President MacKinley de eerste Philippijnsche Commissie, de Schurman Commissie, uit teneinde advies uit te brengen omtrent de inrichting van het bestuur. Het onderzoek der Commissie en een aantal door haar verstrekte aanbevelingen diende tot basis voor nieuwe instructies voor de tweede Philippine Commission, onder Taft, die tevens de eerste Civiele Gouverneur van het gebied zou zijn.

De Philippine Commission, in zijn oorspronkelijke samenstelling bestaande uit 5 door den President der Vereenigde Staten aangewezen leden was van September 1900 tot October 1907 de instantie in de Philippijnen, waarin de wetgevende en de uitvoerende macht waren bijeengebracht. Vèrstrekkende wetgevende arbeid werd door de Commissie verricht. In zijn geheel was uiteraard het bewind autoritair, doch hoezeer het President MacKinley ernst was met zijn bedoeling de Filipino's te doen medewerken in het beheer van hun eigen zaken bleek al snel door de toevoeging van drie Philippijnsche leden — tot 4 verhoogd in Juni 1908 — aan de Philippine Commission.

Voor al in Amerikaansche oogen zeer belangrijk — omdat in andere landen het dikwijls een vanzelfsprekende zaak betreft — was de uitvoering van één der principiële aanbevelingen van de Commissie Schurman. De commissie zeide dat natuurlijk in de op te richten Civil Service het systeem van verdienste (merit system) diende te worden doorgevoerd en de dienst strikt gescheiden behoorde te zijn van alle politiek. Het „spoils system” (het benoemen van ambtenaren uit de overwinnende partij) zou fataal zijn voor een goed bestuur in de Philippijnen. „Het Philippijnsche volk moet verzekerd zijn van een eerlijke en efficiënte bestuursdienst waarin, tot de uiterste practische mogelijkheid, inheemschen zullen worden tewerkgesteld.”

In de instructies van President MacKinley aan de Taft Commission werd het „merit system” als eisch voor het nieuwe bestuursbestel gesteld.

De eerste basiswet voor de Philippijnen, de Organic Act, kreeg in 1902 in het Amerikaansche Congres haar beslag. In die wet werd al weer een stap verder

gegaan in de richting van medewerking der Filipino's in de landszaken, want daarbij werd in uitzicht gesteld een door verkiezingen samengestelde wetgevende Vergadering van Filipino's; e.e.a. nadat een volkstelling zou zijn gehouden.

Vanaf het bijeenkomen van dit nieuwe instituut tot aan de Jones Act (October 1907 tot October 1916) lag de algemeene wetgevende macht — bijzondere uitzonderingen daargelaten — over de Philippijnsche eilanden met uitzondering van die over de non-Christian provinces, bij de Philippine Commission en bij de Philippine Assembly.

Deze uitsluitend uit Filipino's bestaande Assembly had 80 voor den tijd van twee jaar gekozen leden — naar rato van de bevolkingsgetallen der provincies.

Voor de non-Christian provinces bleef de Philippine Commission de eenige wetgevende instantie. Met de Philippine Assembly kwam de nationalistische beweging grootendeels in legale banen; voor de Amerikaansche instanties in de Vereenigde Staten en in de Philippijnen een feit van onberekenbare beteekenis.

Voor de Filipino's moest de Assembly een leerschool zijn in democratische instellingen en in wetgevend en arbeid. Dat de vertegenwoordigende vergadering dit ook is geweest hebben de feiten wel aangetoond, maar verschillende factoren maakten toch dat de leden van de Assembly, minder zich bekommerende om den eigenlijken wetgevend en arbeid, wel zeer eenzijdig zich richtten op de politieke actie naar de onafhankelijkheid van het land.

In zekeren zin was dit vanzelfsprekend, want éénmaal het podium geboden lag het voor de hand dat de Filipino's het ook voor het meest aan het hart liggende doel zouden gebruiken. Deze tendens werd versterkt doordat de Philippine Commission een soort feitelijke voorgedij voerde over de Assembly, die weer vanzelf ook voortkwam uit de voorsprong in vakbekwaamheid die de Commissie, de Departementshoofden en hun apparatuur bezaten. Zelfs belangrijke maatregelen van wetgeving waartoe het initiatief genomen werd in de Assembly kwamen als regel definitief tot stand door de werkzaamheid van de Commissie, soms met medewerking van den „Speaker” en eenige leden van de Assembly. Van het hoogste gewicht was voor de leden van de Assembly steeds haar macht te vergrooten ten koste van het door Amerikanen beheerschte deel van de gouvernementmachine.

„Het resultaat van alle deze factoren”, zegt Hayden, „was dat vóór de Commonwealth-periode de Philippijnsche wetgevende macht zich meer ontwikkelde tot een instrument voor het bereiken van onafhankelijkheid dan tot de wetgevende machinerie van een staat waarvan de regeeringsgrondslagen in algemeenen zin vastliggen”.

Zooals reeds aangestipt liep met de Jones-Act van 1916 één periode teneinde en begon een nieuwe phase in de Philippijnsche geschiedenis: dit dan indien het de verschillende geschreven constituties van het land zijn die zijn historie indeelen. Met de Jones-Act kwam de nieuwe wetgevende organisatie tot stand, waarbij zoowel Lager- als Hoogerhuis beheerscht werden door de Filipino's. Een zeer principiële verandering dus. Hoe het zij mede in het licht van de allerlaatste ontwikkeling is wel duidelijk dat één der belangrijkste data voor de toekomst der Philippijnen lag in de regeling der handelsbetrekkingen tusschen de Vereenigde Staten en de Philippijnen van 1909. Toen n.l. werd het verkeer tusschen het moederland en de kolonie gesteld op een basis van volstrekte tolvrijheid. De bedoelingen der Vereenigde Staten waren daarbij zeker niet onbaatzuchtig. Men zag

daarbij verder dan de Philippijnen. Bewust was men zich geworden van het belang van China voor kapitaal en handel der Vereenigde Staten; daarnaast was zichtbaar de groeiende macht van Japan. Wilden de Amerikanen hunne kansen niet voorbijgaan, dan leek het een eminent Amerikaansch belang dat de Philippijnen ook in economisch opzicht een krachtige voorpost vormden voor de Staten. Door de omstandigheden gedwongen of doelbewuste stellingname maakten de „free-made” verhouding in de eerste plaats een Amerikaansch belang. Het Congres oordeelde het in 1909 raadzaam om de verhouding te regelen tusschen Amerika en de Philippijnen zóódanig dat het Philippijnsche volk de gelegenheid zou hebben „te groeien in het opbouwen van nationale trots en nationale macht, te groeien in het verzamelen van bezit en verspreiding van rijkdommen, zooals dit de basis is van iedere beschaving”. De consequentie van den maatregel is geweest een snelle economische opbloei van de Philippijnen en op den duur een relatief hooge levensstandaard der Filipino's, maar tevens een toenemende integratie der Philippijnen in Amerika's economisch bestel. Eenige cijfers werden in dit opzicht reeds eerder gegeven.

Bij het tot stand komen van de Philippine Trade Act 1945 werd uiteraard de tariefwetgeving van 1909, die in principe de verhoudingen is blijven beheerschen, besproken en opnieuw nagegaan; wat juist van Philippijnsche zijde bij de „Hearings” in het „Committee of Ways and Means” van het Huis van Afgevaardigden werd gezegd en aan dit Committee geschreven, is interessant en leerzaam.

In zijn brief van 12 October 1945 aan dit Committee smeekt bijna de President der Philippijnen, Sergio Osmena, om een spoedige nieuwe regeling van de handelsbetrekkingen met de Vereenigde Staten. De volstreckte afhankelijkheid van het Philippijnsche volk van den goeden wil van het Amerikaansche bepaalt den toon van den brief, maar de President kan zich niet weerhouden er duidelijk op te wijzen dat het Amerika was dat de regeling van 1909 doorvoerde — dus eigenlijk ook verantwoordelijk was en is voor de consequenties daarvan.

Duidelijker nog is de Resident-Commissioner der Philippijnen in zijn statement van 13 October 1945 voor hetzelfde Committee. Hij zegt daar: „Vrijhandel met de Philippijnen werd ingesteld door de Vereenigde Staten in 1909, ondanks de tegenwerpingen der Filipino's. Op dat tijdstip wezen de Philippijnsche leiders er op dat de invoering van vrijhandel tusschen de Philippijnen en de Vereenigde Staten ons economisch afhankelijk zou maken van de Vereenigde Staten.” Aan inzicht ontbrak het toen de verantwoordelijke Philippijnsche staatslieden niet.

De verkiezingen voor het Presidentschap der Vereenigde Staten brachten in 1912 een overwinning der democraten en daarmede President Wilson aan het roer. Tot dan toe was er een duidelijk verschil geweest tusschen Republikeinen en Democraten in de visie op het Philippijnsche vraagstuk, maar nu kwam dat verschil wel zeer scherp en principieel naar voren. In het algemeen veroordeelden de democraten iederen vorm van imperialisme en alleen al op grond daarvan kon t.a.v. de Philippijnen het eenig en uitsluitend doel zijn de snelst mogelijke onafhankelijkheid. Tot het bereiken van dit doel wachtte President Wilson niet op de maatregelen, waarvoor de medewerking van het Congres noodig was; al aanstonds kwam de benoeming van den nieuwen Gouverneur-Generaal Harrison, die al even doelbewust en principieel de Philippijnsche onafhankelijkheid op zijn program

had staan. En deze Gouverneur-Generaal entaneerde een Filipinisaatie op een wijze en van een omvang, die onmogelijk leek en in ieder geval voor tallozen onaanvaardbaar was.

Tot aan de komst van Harrison waren de Amerikanen in de Philippijnen uitgegaan van de gedachte dat men de Filipino's het best voor hun moeilijke, toekomstige taak kon voorbereiden door hun langzaam en in beperkte mate de uitoefening van verschillende bevoegdheden over te dragen onder de permanente leiding van Amerikaansche ambtenaren. In de korte periode vóór 1913 had men er dan ook naar gestreefd Amerikanen voor de gouvernements-diensten aan te trekken, die van hun taak in de Philippijnen hun levenswerk zouden maken. Het „merit-systeem” was van dit streven een onderdeel. In redelijke mate had men het gestelde doel bereikt. Er was een koloniale bureaucratie opgebouwd, die, zooals steeds, een macht op zichzelf werd, maar ook kon wijzen op de bereikte efficiency van de bestuursmachine.

De Amerikanen in Washington en die in Manila stonden in de nieuwe phase van de Philippijnsche geschiedenis, welke nu begon, diametraal tegenover elkander. In Manila achtten de verantwoordelijke instanties de ± 2600 Amerikaansche ambtenaren absoluut noodzakelijk voor een goed bestuur en voor de politieke opvoeding der Filipino's en voor het volbrengen van de taak der Vereenigde Staten in de Philippijnen. Minstens één generatie zou daarmee gemoeid zijn. In Washington viel de nadruk meer op de autonomie dan op goed bestuur. Men meende dat de verantwoordelijkheid voor den goeden gang van zaken op de Filipino's in plaats van op Amerikanen diende te rusten. De Filipino's zouden politiek sneller vooruitgaan en meer tevreden zijn onder een niet zoo efficiënt Filipino-bestuur dan onder meer efficiënt bewind maar van voornamelijk Amerikanen. Alleen snelle eliminatie van de Amerikaansche posities in het Philippijnsche regeerapparaat, vooral der Amerikanen in de leidende functies, kon het gestelde doel doen slagen. Die snelheid bereikte de nieuw-opgetreden Gouverneur-Generaal zeker.

Reeds op den dag van Harrison's aankomst begon het eliminatieproces. Door gedwongen ontslagname, vermindering van salaris in de hoogere posities, afschaffing van bepaalde functies en door het scheppen van voorwaarden die dikwijls voor de oude Amerikaansche ambtenaren onaanvaardbaar waren, liep tijdens het Harrison-régime het aantal Amerikaansche ambtenaren terug van ± 2600 tot ± 600 .

Vanzelfsprekend waren de reacties der Amerikanen in de Philippijnen bitter en fel met daarvan weer als consequentie een even felle agitatie aan Filipinozijde.

Het gematigde en bezonken oordeel van Hayden, aan wiens boek overigens het voorgaande grootendeels is ontleend, is daarom van des te meer belang. Hij zegt dat de zwenking in de Amerikaansche politiek, door het aan de macht komen der democraten, eischte een nationale en geen koloniale „civil service”. Daarom was de eliminatie der Amerikanen niet alleen eenvoudig en rationeel, maar ook noodzakelijk en onvermijdelijk. Maar overdreven haast, personeele, raciale en politieke verbittering maakten het proces veel gecompliceerder. Ook die haast leek onvermijdelijk want de Harrison-Wilson politiek was alleen doorvoerbaar met een ambtenarencorps dat daaraan medewerkte en om dat te bereiken, begreep Harrison, moesten er juist in hoogere regionen vele ambtenaren verdwijnen.

Over de toegepaste methoden viel veel te zeggen, maar: „Wanneer de meedoogen-

looze methoden van den idealistischen President en zijn vertegenwoordiger in Manila de koloniale civil service, die men in de vijftien voorafgaande jaren had kunnen opbouwen, vernietigden, zoo bespoedigden zij aan den anderen kant ongetwijfeld de vorming van een waarlijke nationale civil service in de Philippijnen. En ondanks het geweld, waarmede de veranderingen werden bewerkstelligd, werden vele van de essentiële karaktertrekken van het oude systeem overgedragen op het nieuwe, een verrassend groot aantal zelfs indien men den omvang en het abrupte van den overgang in aanmerking neemt."

De vrees der Amerikanen dat het met de efficiency en vooral met de integriteit van het ambtenarencorps was gedaan werd niet of maar ten deele beantwoord. Te danken is dat aan verschillende factoren. In de eerste plaats was de actie van Harrison geenszins gericht tegen het systeem van de civil service. Bij zijn maatregelen hield hij naar den letter en naar den geest rekening met de betreffende bepalingen. En in 1916 werd de Civil Service Act opgenomen in een nieuwe „Administrative Code". Verder was een groot deel der Filipino's, dat de functie der Amerikanen overnam, opgeleid in den dienst en werd de Amerikaansche directeur van het Bureau of Civil Service eerst in 1920 vervangen door een Filipino met ambtelijke ervaring. Tenslotte was het „merit system" geenszins vervangen door het „spoils system" want de man, die het in deze voor het zeggen had, de „Speaker" Sergio Osmena, later nog President van de Commonwealth als opvolger van Queson, was in het geheel geen „spoils man", hoewel inderdaad wel eens twijfelachtige ambtenaarsbenoemingen voorkwamen.

In het z.g. Wood-Forbes Report is één der conclusies dat „de civil service wetten in het algemeen rechtvaardig zijn toegepast, hoewel er een zichtbare kwaliteitsvermindering is, te wijten aan politieke invloeden". En Wood kan niet verdacht worden van sympathie met de maatregelen van het Harrison-régime. De Commissie was ook van oordeel dat men de nadeelen en fouten ontstaan door de inmenging van politieke invloeden in de Philippijnen zelf wel zou weten te corrigeren.

Wanneer door de maatregelen van Harrison de algemeene efficiency achteruitging en herstel van het oude karakter der diensten niet meer mogelijk was, omdat nu eenmaal een Amerikanisatie van de civil service niet meer ging, dan moet daar tegenovergesteld worden dat zonder zijn rigoureuze en nogal pijnlijke methoden het wel haast onbestaanbaar zou zijn geweest dat reeds in 1935 de Commonwealth of the Philippines tot stand kwam. Men kan dan zeggen dat hij in zijn maatregelen gelijk had maar dat het maatregelen waren die slechts zelden een hoogste bestuurder durft te entameeren.

Eigenlijk een onderdeel van de Filipinatiepolitiek van het Wilson-Harrison bewind, maar als maatregel van beteekenis voor het tot stand komen van de Jones Act afzonderlijk te vermelden is de benoeming in de Philippine Commission van een meerderheid van Filipino's door President Wilson. Bij deze benoemingen werd tevens rekening gehouden met het reeds gegroeide partijstelsel en de meerderheidspartij kreeg aldus in de Philippine Commission de macht in handen. Hiermede kwam dus de geheele wetgevende apparatuur (Commission + Assembly) in zeer veel grootere mate dan het geval was geweest onder gezag en verantwoordelijkheid der Filipino's. Noch voor de vermelde Filipinatie noch voor de Filipino meerderheid was een wijziging der Philippijnsche Constitutie noodig geweest. Tot 1913 had de Amerikaansche G.G. ging verzet tegen ieder streven van de Philippijnsche

leiders om meer bevoegdheden dan overeenkwam met de bedoelingen van de Organic Act. Harrison werkte daaraan mede, zelfs zeide men, spande hij in dit, als in zoovele andere opzichten, met de Filipino's samen.

Een nieuwe Constitutie kwam eerst met de Jones Act van 1916. De Jones Act schafte de Philippine Commission af en schiep een tweekamerstelsel met een Senaat en een Kamer van Afgevaardigden. Beide Kamers kwamen door verkiezing tot stand. Het House of Representatives had 81 (later 97) voor den tijd van drie jaar gekozen leden en voorts 9 door den Gouverneur-Generaal als vertegenwoordigers voor de non-Christian areas benoemde leden. In de Senaat hadden zitting 22 gekozen leden en 2 eveneens door den G.G. voor de non-Christian areas benoemde leden.

De nieuwe constitutie schiep een quasi-parlementair systeem. Er kwamen 6 Departementshoofden, die, behalve die voor Openbaar Onderwijs, door den G.G. werden aangewezen met goedvinden van den Senaat. Men nam daarbij aan dat de benoemingen voor den tijd van drie jaar geschieden uit de partij die bij de drie-jaarlijksche verkiezingen een meerderheid had verkregen. Verder nam men aan dat deze Secretaries niet in de eerste plaats verantwoording schuldig waren aan de hoogste uitvoerende macht, dat was de Gouverneur-Generaal, maar aan de meerderheidspartij. De functie van het Philippijnsche partijwezen en de graad waarin in een koloniaal gebied het parlementaire stelsel kon worden benaderd, werden in hooge mate beïnvloed door het standpunt van den eersten Gouverneur-Generaal en diens medewerking aan de zaak der Filipino's.

Sergio Osmena, de eerste Speaker van het House of Representatives, en daarvoor president van de Assembly, wist van Harrison de vorming van een Council of State gedaan te krijgen. Dat instituut moest zijn een coördineerend orgaan teneinde bestuurs- en wetgevende arbeid tezamen te brengen. De Gouverneur-Generaal, de leden van het Kabinet, de Speaker van de Kamer van Afgevaardigden en de President van de Senaat vormden den Council of State. De Speaker werd de vice-president van dat orgaan.

Met het standpunt van Harrison, die vrijwel passief bleef, werd de positie van den Speaker van het Huis van Afgevaardigden, vooral ook omdat Harrison bijna steeds handelde — ook daar waar dit niet behoefde — na het advies van Osmena, bijzonder sterk. Waarbij tevens in het oog moet worden gehouden dat in het Philippijnsche bestel als afzonderlijke functie het nationaal leiderschap zich had ontwikkeld en dat deze rol tot 1922 toe door den president van den Assembly en den Speaker van het Huis van Afgevaardigden was vervuld. In beide gevallen Sergio Osmena. Ieder der Secretaries had naast zich een permanente Undersecretary, uit de ambtelijke gelederen voortgekomen. Het gewicht van deze betrekking hing incidenteel af van de persoonlijke verhouding tusschen Secretary en Undersecretary. De laatste moest het ambt van den eerste waarnemen bij afwezen of verhindering enz. Deze bepaling werd van groot belang toen na afloop van het Harrison-régime, met een opnieuw aan het bewind komen der Republikeinen in de Vereenigde Staten, met de benoeming van den Gouverneur-Generaal Wood een geheel andere wind ging waaien. De bittere strijd tusschen Wood en de politieke leiders der Philippijnen, die het gevolg hiervan was, liep zóó hoog dat 5 Filipino Departementshoofden hun ontslag namen. En in 4 Departementen duurde de situatie dat er geen politiek departementsleider was tot 1928. Wood rapporteerde, nadat dit

eenigen tijd had geduurd, dat de regeermachine onder leiding van de Undersecretarissen vlot en efficiënt liep.

Constitutioneel was natuurlijk het veto-recht van den Gouverneur-Generaal van groote beteekenis. Alleen Harrison maakte er geen gebruik van. Onder de andere Gouverneurs-Generaal was dit zeker anders. Wanneer men dus de geheele periode waarin de Jones Act gelding had, van 1916 tot aan de inauguratie van de Commonwealth in 1935 overziet, kan worden gezegd dat de geheele wetgevende arbeid der beide kamers geschiedde onder de leiding van de uitvoerende macht en in belangrijke mate onder Amerikaansche leiding. Ook hier veroorzaakte de verantwoordelijkheid van de Amerikaansche leiding een zekere niet-verantwoordelijkheid bij de politieke partijen. Desondanks hebben de beide kamers in vele opzichten goed gewerkt. Vooreerst hadden de Filipino's, indien men in aanmerking neemt de autoritaire vorming tijdens het Spaansche bewind, zich merkwaardig snel gewend aan een partijwezen op Westersch-democratische grondslagen. Een hindernis voor méér positieve arbeid dan in werkelijkheid werd verricht was het steeds en ver vooraangaan voor andere doeleinden van het onafhankelijkheids streven.

De werking der Kamers was in vele opzichten conform het Amerikaansche systeem; tenslotte was de Jones Act een Amerikaansche wet. Maar op den duur kwamen er toch wel andere elementen naar voren en had een aanpassing plaats aan Philippijnsche omstandigheden. De oude Mailloconstitutie en de grondwet der oude opstandelingen en Spaansche elementen deden hun invloed gelden.

Begrijpelijk is overigens de situatie van 1916 tot 1935 niet en de ontwikkeling van de Commonwealth evenmin, wanneer geen rekening wordt gehouden met het nationale leiderschap. Hayden zegt: „De vitale elementen in het door Filipino's beheerschte deel van het gouvernement onder de Jones Act zijn geweest het nationaal leiderschap en sedert 1923 de Nationale Leider, President Manuel L. Quezon. Welke ook de theorie omtrent de Constitutie mocht zijn, het practische probleem was dat leiderschap en den leider in te passen in een nieuw stelsel en op zoodanige wijze dat een stabiel en efficiënt gouvernement werd verkregen.” Dit wanneer hij spreekt over de voorbereiding van de Constitutie voor de Commonwealth.

Het zou te ver voeren op de wisselvalligheden van het partijwezen in de Philippijnen en de wisselwerking — wat eenzijdig overigens — tusschen leiders en partijen in te gaan, doch de afzonderlijke functie van het leiderschap en de slechts enkele in dat opzicht véruitstekende figuren mogen niet zonder meer worden voorbijgegaan.

Zooals gezegd was Osmena tot 1922 onbetwist die leider. De hoogste Filipino-instantie in het semiparlementaire deel van het Amerikaansche bewind en de hoogste partijfunctie van de grootste partij (de Nacionalistas) waren in één persoon vereenigd. Tot aan de Jones Act gaf dit van Filipino-standpunt geen moeilijkheden, maar met die wet kwam naast de Kamer van Afgevaardigden, de Senaat te staan en van dien Senaat werd Manuel L. Quezon de eerste President. Gezien de figuur van Quezon en diens bekwaamheden moest hier de kiem voor oneenigheid zijn geschapen.

Om der wille van de eenheid van het onafhankelijkheidsstreven konden het komend verzet en de tweespalt naar de toekomst worden verschoven, maar op den duur was deze er toch. En dit voerde tot de overwinning van Manuel L. Quezon, die daarmee de welbestreden, maar nimmer ontroonde leider van zijn volk werd,

tot aan zijn dood toe. Partijsamenvoeging en partijontbinding gingen met dezen strijd gepaard, maar achter de dikwijls moeilijk te vinden verschillen of overeenstemmingen in principes, verscholen zich steeds de belangen en posities van de personen der leiders.

Tot aan de Commonwealthperiode was in wezen het partij-wezen gebaseerd op 1^o. het onafhankelijkheidsstreven en 2^o. de persoonlijkheid van een handjevol leiders. Naast Quezon waren dit in de eerste plaats Osmena en Roxas, die met Paredes tot aan de Commonwealthperiode de drie eenigē Speakers van het House of Representatives waren geweest. Politiek niet opgewassen tegen genoemde leiders, maar als nationale figuren zeker te vermelden waren Generaal Aguinaldo, de oude aanvoerder van den opstand en Aglipay, het hoofd van de onafhankelijke Philippijnsche kerk.

Zooals reeds eerder werd opgemerkt, gaf Harrison aan de Filipino's de kans om, waar ook maar mogelijk, zelf de regeermachine te hanteeren. Verloop van tijd en de gang der geschiedenis zullen ook bij de tegenstanders van Harrison een milder oordeel hebben doen ontstaan. Maar tijdens en na die periode was de Amerikaansche critiek fel. En de tegenstanders van Harrison wezen maar al te gaarne op wat zij noemden de resultaten van een regeering van Filipino's. Maatregelen van groot gewicht waren genomen: het Gouvernement verkreeg de Manila Railroad, het schiep de Philippine National Bank, het interesseerde zich in suikercentrales en in andere zakelijke belangen. Maar het einde was een schatkist in deplorabelen staat en, zoo zeide men, het vriendjes-systeem had politieke medestanders aan de vette baantjes geholpen in de nieuwe Gouvernementeelē belangen. „Graft” (omkooprij) was op ontstellende wijze toegenomen.

Wat daarvan zij, na Harrison trad de Gouverneur-Generaal Wood op, met de overwinning der Republikeinen in Amerika. Zonder dat constitutioneele wijzigingen werden aangebracht, voerde hij een militair en straf régime, met o.a. tot gevolg oneenigheden, waarover reeds werd gesproken. Voorts trok hij alle bevoegdheden, die naar de wet bij de Amerikaansche leiding berustten en onder Harrison geleidelijk of snel in Filipino-handen overgingen, weer naar zich toe. De tegenstellingen waren gedurende het bewind Wood langen tijd zeer fel. Evenwel bracht juist de hausseperiode een matiging der Philippijnsche eischen. In plaats van „onafhankelijkheid, onmiddellijk” werd ook „onafhankelijkheid in nabije toekomst” voor velen aanvaardbaar.

Nieuwe ontwikkeling kwam er toen in de Vereenigde Staten het oude imperialistische streven anders gericht werd. Bewustzijn van groeiende macht schonk vele Amerikanen de overtuiging dat voor de ontplooiing van die macht het „bezit” van koloniën niet noodig was. Daarnaast kwam er een groeiende beduchtheid voor de Philippijnsche concurrentie, speciaal t.a.v. suiker, klapperolie en touwwerk en voor de vrije immigratie van Filipino's. E.e.a. schiep de sfeer waaruit eerst de Hare-Hawes-Cutting Act, later de Tydings-MacDuffie Act zou voortkomen.

In October 1931 ging weer eens een onafhankelijkheidsmissie van de Philippijnen op weg naar de Vereenigde Staten; de Ninth Independence Mission stond onder de leiding van Osmena en Manuel Roxas, toen de Speaker van het House of Representatives. Tezamen met de beide Resident-Commissioners der Philippijnen en de Vereenigde Staten (de Resident-Commissioner was de vertegenwoordiger der Philippijnen in het Amerikaansche Congres, waarin hij zitting had, echter zonder stem) hadden deze leiders gedurende twee jaar de onderhandelingen te voeren

over de uiteindelijke onafhankelijkheid van hun land. Onderhandelingen, waarbij spoedig de bereidheid van het Amerikaansche Congres tot het verleen van de staatkundig-politieke onafhankelijkheid der Philippijnen duidelijk werd, evenwel onder voorwaarden die economisch zeer hard waren en daardoor de lang verbeide onafhankelijkheid illusoir zouden maken. De positie waarin de Osmena-Roxas missie tijdens haar in feite diplomatieke werkzaamheden in de Vereenigde Staten verkeerde, was moeilijk en verre van aangenaam. In Washington groeide de overtuiging dat de stemming in Congreskringen eer ongunstiger werd voor verbetering der economische voorwaarden, waaraan de onafhankelijkheid der Philippijnen zou worden gekoppeld, dan andersom; zoodat de missie van meening was, dat de „best bargain” was aanvaarding van de onafhankelijkheid als gegeven in de Hare-Hawes-Cutting Act. Daartegenover bestond in Manila onder leiding van Quezon de opvatting, dat men beter deed voor onmiddellijke onafhankelijkheid zonder meer te strijden dan een onafhankelijkheid te aanvaarden met de economische voorwaarden, zooals die werden aangeboden.

Dit verschil in visie onttaarde, zou men bijna kunnen zeggen, opnieuw in een strijd om het leiderschap en het valt moeilijk te zeggen, welk criterium in de volgende nationale politieke campagne het zwaarst woog: de onafhankelijkheidskwestie of de vraag van het leiderschap.

In die campagne zette Quezon zijn standpunt over het leiderschap aldus uiteen: „Overeenkomstig onze constitutioneele praktijk is, in onze betrekkingen zoowel met de hoogste Uitvoerende Macht (Chief Executive) in de Philippijnen als met de Regeering in Washington, de President van den Senaat de officieele vertegenwoordiger van de meerderheid der Wetgevende Vergadering, en daarom ook van het volk. Wanneer hij aldus spreekt namens de meerderheid van de Wetgevende Vergadering en voor ons volk, handelt de President van den Senaat niet op zichzelf. Hij wordt geadviseerd door den raad samengesteld uit den Speaker van het House of Representatives, den pro-tempore President van den Senaat en de leiders van de meerderheid in Hooger- en Lagerhuis. (De Departementshoofden kunnen worden geraadpleegd wanneer en zoodra de Gouverneur-Generaal daartegen geen bezwaar heeft). Ons nationale leiderschap wordt aldus gevestigd in een raad, voorgezeten door den President van den Senaat. Deze raad is te allen tijde onderworpen aan de contrôle van de meerderheid van de beide Kamers, die het recht hebben den raad te veranderen, den President of een van zijn leden te vervangen, conform de opvatting van de meerderheid. Vandaar ook dat de raad gebonden is zijn beslissingen te onderwerpen aan de beslissing van die meerderheid, of, ingeval van twijfel met betrekking tot de inzichten van die meerderheid over een kwestie van eenig belang, van te voren de meening van die meerderheid te vragen.”

Het is aan geen twijfel onderhevig, dat Quezon het politieke spel het knapst heeft gespeeld. Omdat hij van het drietal van politieke grooten de thuisblijver was, oorspronkelijk met de bedoeling om in Manila de politieke draden samen te houden, waren voor hem ook de omstandigheden wellicht het gunstigst; in ieder geval behaalde hij een klinkende overwinning. Partijsplitsing en partijsamenvoeging waren nog eens de nevenverschijnselen van den strijd.

De Hare-Hawes-Cutting Act werd in de Wetgevende vergadering in October 1933 verworpen en Quezon aanvaardde een nieuwe missie naar Washington, welke resulteerde in de Tydings-MacDuffie Act. T.a.v. de essentieele punten verschilde die wet maar weinig van de vorige, maar de Quezon-groep droeg de nieuwe wet

voor als een klinkende overwinning; de Osmena-Roxas-groep echter zag er een rechtvaardiging in van het van die kant gevoerde beleid. De verkiezingen van Juni 1934 bezegelden de afwijzing van de Hare-Hawes-Cutting Act, de aanvaarding van de Tydings-MacDuffie Act en de beslissing omtrent het nationale leiderschap.

Eén verrassing bracht de vermelde campagne nog: tot dan toe namelijk waren politieke strijd en partijwezen een kwestie geweest van, zooals Hayden dit zegt, de „haves”. In 1930 echter ontstond de Sakdalbeweging, die op den duur van verrassende sterkte bleek; uiteraard voerde deze beweging, als de felste, directe onafhankelijkheid in haar vaan — en werden dus zoowel de Quezon- als de Osmena-Roxas-groep als verraders van de goede zaak uitgekreten —, maar belangrijker was dat nu voor het eerst een proletarische beweging van beteekenis op het politieke strijdtoneel verscheen. De horizontale splitsing in het Philippijnsche volk, die eerder werd aangestipt, kreeg haar politieke weerslag. De Sakdalbeweging liep uit in een opstand in 1935; met de onderdrukking was de Sakdalgroep lamgeslagen, de oude partijen sloeg echter de angst om het hart en één van de voornaamste oorzaken van een nieuwe politieke fusie tusschen Quezon- en Osmena-Roxas-groep was wel in de Sakdalistenbeweging gelegen.

Van belang is de resolutie, waarmede in October 1933 de Hare-Hawes-Cutting Act werd verworpen. Gesteld werd: „Dat de Philippijnsche Wetgevende Vergadering, in eigen naam en in dien van het volk, het Congres van de Vereenigde Staten heeft mede te deelen, dat zij bedoelde wet in haar huidigen vorm niet wenscht te aanvaarden, omdat deze, naar de meening der Wetgevende Vergadering, met betrekking tot de handelsbetrekkingen tusschen de Vereenigde Staten en de Philippijnsche eilanden de economische, sociale en politieke instellingen van het land ernstig in gevaar zouden brengen en het gestelde doel om de onafhankelijkheid van de Philippijnsche eilanden aan het einde van de overgangperiode te bewerkstelligen onmogelijk zouden maken; omdat de immigratieclausule verwerpelijk is en beleedigend voor het Philippijnsche volk; omdat de bevoegdheden van den High Commissioner te onbepaald zijn; en tenslotte omdat de militaire, maritieme en andere beperkingen, waarin deze wet voorziet, niet in overeenstemming zijn met ware onafhankelijkheid, de nationale trots beleedigen en misverstand zouden veroorzaken.”

De nieuwe Philippine Independence Bill, die als de Tydings-MacDuffie Act in Maart 1934 de goedkeuring van het Congres verkreeg, bevatte o.a. nieuwe bepalingen over de overdracht van gereserveerd Amerikaansch militair territorium omtrent onderhandelingen t.a.v. dezelfde maritieme zaken na de onafhankelijkheid en over de handelsconferentie, een jaar voorafgaand aan de onafhankelijkheid. Wellicht was voor de toekomst bij de behandeling van de Tydings-MacDuffie Act de verklaring van President Roosevelt voor het Congres het belangrijkste. Hij verklaarde: „Waar onvolkomenheden of onbillijkheden (inequalities) blijven bestaan, vertrouw ik dat beide kunnen worden hersteld, nadat beide volken op behoorlijke wijze zijn gekend en dit op een eerlijke en billijke manier.”

Bij de aanneming van de Tydings-MacDuffie Act in de Philippijnsche Wetgeving werd er in het bijzonder de nadruk op gelegd dat de Presidentieele uitlating redelijke zekerheid gaf om t.z.t. opnieuw te worden gekend in verbeteringen, waarbij met het Philippijnsche standpunt zou worden rekening gehouden.

Nadat de Tydings-MacDuffie Act, voluit geheeten: The Philippine Commonwealth and Independence Law, an Act to provide for the complete independence of the Philippine Islands, to provide for the adaption of a constitution and a form of government for the Philippine Islands, and for other purposes, van kracht was geworden, kwam in Juli 1934 in Manila een constitutioneele conventie van gekozen afgevaardigden bijeen. Zij voltooide een ontwerp-grondwet op 8 Februari 1935. Op 23 Maart 1935 verklaarde President Roosevelt de ontwerp-constitutie substantieel in overeenstemming met de Independence Act. Een plebisciet van het Philippijnsche volk aanvaardde 14 Mei 1935 de constitutie. Op 17 September 1935 werden Manuel L. Quezon en Sergio Osmena verkozen als respectievelijk President en Vice President van de Commonwealth en tenslotte had op 15 November 1935 de formeele inauguratie van de nieuwe Commonwealthregering plaats.

Het lijkt bezwaarlijk om van wat slechts een kort overzicht kon zijn van de uiterst bewogen geschiedenis van het Philippijnsche volk gedurende het Amerikaansche bewind tot aan de Commonwealth, nog eens een résumé te geven. Pogen wij dit dan mag vooreerst Buiskool worden geciteerd voor de periode tot aan de Jones Act: „Resumeerende kan dus worden gezegd, dat de verhouding van de Philippijnen tot de Unie tot 1916 vooral wordt bepaald door de commissies, de besluiten en proclamaties van den President, en sinds 1902 ook door de wetten en besluiten van het Congres der Unie, terwijl op de bestuursinrichting en wetgeving in den archipel zelf de wetten en besluiten der Philippijnsche wetgevende macht aanvankelijk bestaande uit den militairen Gouverneur alleen, daarna uit de Philippijnsche commissie en ten slotte uit deze commissie en een volksvertegenwoordiging, den meesten invloed hebben gehad.”

De Jones Act van 1916 gaf dan tot 1935, het geboren worden van de Commonwealth, een voortzetting van het emancipatieproces der Filipino's, in een stelsel dat, afhankelijk van het persoonlijk bewind der Gouverneurs-Generaal en het politiek régime in Washington, het parlementaire stelsel of zeer of iets minder dicht nabij kwam.

Van essentieel belang zijn voorts geweest:

- 1°. de regelingen der handelsbetrekkingen tusschen de Vereenigde Staten en de Philippijnen op een vrijhandelsbasis, de daaruit voortvloeiende integratie van de Philippijnsche economie in het Amerikaansche stelsel en als gevolg van e.e.a. een stijgende welvaart van het land;
- 2°. het Wilson-Harrison bewind, met een à outrance doorgevoerde Filipinisatie en een consequente doorwerking van het principe der snelstmogelijke onafhankelijkheid der Philippijnen; de Woodreactie kon niet veel meer dan remmend zijn in de eenmaal getrokken gedragslijn;
- 3°. het ontstaan van een partijstelsel op parlementair-democratische grondslagen, met twee centrale factoren, 1°. het onafhankelijkheidsstreven, en 2°. de figuren der nationale leiders en het principe van het nationale leiderschap;
- 4°. het van belang worden gedurende de laatste 5 jaren onder het régime van de Jones Act van een nieuwe partijgroepering, gebaseerd op klassetegenstellingen, de Sakdalisten;
- 5°. een vrij definitieve zwenking in het Amerikaansche standpunt t.a.v. de Philippijnen met ingang van 1929, waaraan ten grondslag lag een ander „imperialisme” en economische afweer tegen bepaalde Philippijnsche voorkeursrechten;

60. de gang van zaken in de Vereenigde Staten en de Philippijnen, zooals deze leidde via de Hare-Hawes-Cutting Act naar de Tydings-MacDuffie Act — de Philippine Independence Law.

§ 3. De Commonwealth of the Philippines

Uit de Constitutie van de Commonwealth zelve valt bezwaarlijk op te maken met hoeveel restricties en voorwaarden de Tydings-MacDuffie Act het nieuwe staatsbestel nog gescheiden hield van dat van een volgroeiden staat. In de „Ordinance appended to the Constitution” vinden die beperkingen afzonderlijke vermelding.

Verwezen mag worden voornamelijk naar Section 2, getiteld „Character of Constitution — Mandatory Provisions”, van de Tydings-MacDuffie Act, terwijl hier getracht zal worden e.e.a. zoo kort mogelijk weer te geven.

1. De constitutie moet republikeinsch zijn, een bill of rights bevatten en òf als een deel daarvan, òf in een verordening daaraan gehecht de voorwaarden van de Independence Law bevatten.

2. Ter verzekering in het algemeen van de souvereiniteit der Vereenigde Staten werd bepaald dat iedere burger van de Philippijnen trouw verschuldigd bleef aan de Vereenigde Staten, terwijl iedere ambtenaar van de Commonwealth een eed in dien zin had af te leggen; alle door de wetgevende macht van de Commonwealth aangenomen wetten moesten worden gerapporteerd aan het Amerikaansch Congres; de beslissingen van de rechterlijke instanties der Commonwealth bleven onderworpen aan het toezicht van het Amerikaansche Supreme Court, terwijl dit toezicht zich uitstreckte tot alle gevallen, waarin de Constitutie der Commonwealth werd betrokken; amendeering van de Constitutie behoefde de goedkeuring van den President der Vereenigde Staten; de Vereenigde Staten mochten, onder bepaalde voorwaarden, interveniëeren in de Philippijnen; de autoriteit van den „High Commissioner” der Vereenigde Staten moest worden erkend; de Philippijnen dienden het recht der Vereenigde Staten om privé-bezit voor openbare doeleinden in het bijzonder voor militaire doeleinden te onteigenen, en om voorts alle door de Commonwealth georganiseerde militaire macht in dienst op te roepen te erkennen; ten slotte diende de Uitvoerende macht (Chief Executive) den President en het Congres der Vereenigde Staten jaarlijks te rapporteeren omtrent den gang van zaken in de Commonwealth.

3. Ter bescherming van de fundamenteele rechten van het individu werd bepaald, dat de Constitutie een „bill of rights” diende te bevatten, terwijl voorts volledige vrijheid van godsdienst verzekerd diende te zijn.

4. Teneinde de financieele stabiliteit van de Commonwealth te verzekeren, werd bepaald, dat de openbare schuld de grenzen, gesteld door het Congres, niet mocht te boven gaan; dat geen buitenlandsche leeningen zonder de toestemming van den President van de Vereenigde Staten mochten worden gesloten; dat de schulden en verplichtingen van het oude Philippijnsche gouvernement werden overgenomen door de Regeering van de Commonwealth; dat wetten, betrekking hebbende op de geldcirculatie, de goedkeuring behoeften van den President der Vereenigde Staten; dat deze voorts wetten en contracten zou mogen opschorten, indien de financieele stabiliteit der Commonwealth daarmee zou kunnen gevaar loopen; dat bepaalde inkomsten uit exportheffingen, conform de Independence Act, zouden dienen voor betaling van hoofdsom en rente der Philippijnsche schulden; dat ten slotte, wanneer

de Philippijnen niet aan hunne verplichtingen zouden voldoen, de President den High Commissioner zou kunnen opdragen de inkomsten uit de douanerechten over te nemen.

5. Voor de bewaking der buitenlandsche betrekkingen van de Philippijnen werd bepaald dat buitenlandsche zaken onder directe contrôle en toezicht van de Vereenigde Staten zouden staan: dat wetten met betrekking tot de immigratie de voorafgaande goedkeuring van den President der Vereenigde Staten behoeften en dat hij wetten, overeenkomsten en opdrachten van de Commonwealthregeering buiten werking zou mogen stellen, wanneer zij in strijd zouden zijn met de internationale verplichtingen der Vereenigde Staten, en tenslotte geen leeningen in vreemde landen zouden mogen worden geplaatst zonder de goedkeuring van den President der Vereenigde Staten.

6. Teneinde een of meer der voorbehouden bevoegdheden effectief te maken en een regelmatig en constitutioneel bewind in de Philippijnen te verzekeren, zouden de Vereenigde Staten bij Presidentiële proclamatie kunnen interveniëren.

De Regeering van de Commonwealth heeft van al deze beperkende bepalingen slechts weinig moeite en last ondervonden. Meer zorgen hebben reeds in het begin, en meer nog naar mate de gestelde onafhankelijkheidsdatum van 4 Juli 1946 naderde, de economische clausules van de Independance Law aan de regeerders van het Gemeenebest bezorgd. (Zie Section 6 van genoemde wet). In het kort kwamen die clausules hierop neer dat:

1°. Gedurende de Commonwealthperiode aan suiker 850 000 ton, aan klapperolie 200 000 ton, aan touwwerk 3 000 000 pond vrij in de Vereenigde Staten mochten worden ingevoerd; verdere invoer was onderworpen aan de normale Amerikaansche rechten. 2°. Te beginnen met 15 November 1940 de Philippijnsche Regeering een uitvoerrecht van 5 % van het Amerikaansche invoerrecht zou heffen op alle Philippijnsche producten, die Amerika binnenkwamen, met inbegrip van die waarvoor quota waren vastgesteld. Ieder jaar moest dit uitvoerrecht met 5 % worden verhoogd, totdat in het laatste jaar van de Commonwealth dit recht 25 % van de Amerikaansche invoerrecht zou belopen. 3°. Nadat de onafhankelijkheid zou zijn verkregen, de Philippijnsche invoer aan de volle Amerikaansche douanerechten zou zijn onderworpen. 4°. Een Philippijnsch-Amerikaansche handelsconferentie zou worden gehouden ten minste één jaar voor het bereiken der onafhankelijkheid ten einde de toekomstige handelsbetrekkingen te regelen.

Essentiël in deze bepalingen is, naar Bisson (*American Policy in the Far East*) zegt, dat daaraan iedere reciprociteit ontbreekt. De Philippijnen hadden in geen enkel opzicht het recht den import van Amerikaansche goederen te beperken.

De aanpassingsperiode van November 1935 tot 4 Juli 1946 was wel zeer kort indien men overweegt, dat in die periode ook nog staatkundig en politiek wel wat moest worden gedaan en geleerd om geheel klaar te staan voor de onafhankelijkheid en dat bovendien die economische aanpassing gepaard moest gaan met de complete of gedeeltelijke vernietiging van juist die industrieën, waarop eerst de welvaart van het land was opgebouwd.

Nauwelijks was dan ook de Tydings-MacDuffie Act in werking getreden of reeds werden stappen ondernomen om de economische voorwaarden te wijzigen. De aanbeveling van President Roosevelt bij de behandeling der wet gedaan, bood daartoe een houvast. Na veel voorbereidend onderzoekingswerk werd door Presi-

dent Roosevelt en President Quezon een Joint Preparatory Committee van Amerikaanse en Philippijnsche experts benoemd, teneinde een rapport op te maken met concrete aanbevelingen over de handelsbetrekkingen tusschen beide landen. Het rapport der Commissie verscheen in 1938. En het oordeel was dat, onder de werking van de handelsclausules van de Independence Act, „een aantal belangrijke ondernemingen gedwongen zou zijn om veel sneller te liquideeren dan dat nieuwe ondernemingen zouden kunnen worden ontwikkeld om de eerste te vervangen.” Het Committee was van oordeel dat de aanpassingsperiode diende te loopen tot 1961. Deze voornaamste aanbeveling werd bij de behandeling in het Congres genegeerd en in de Tydings-MacDuffie Act werd alleen voor de periode tot 4 Juli 1946 geamendeerd. De amendementen brachten wel eenige verbetering van de Philippijnsche situatie; althans tot 1946 kregen sigaar- en tabaksindustrie, die van borduurwerk en parelknopen gelegenheid hun bestaan te rekken, maar een bredere oplossing kon door de tegenwerkende stroomingen in het Congres niet worden gevonden. Van belang hierbij overigens nog was dat de conferentie ter regeling van de handelsbetrekkingen niet één maar minstens twee jaar voor de onafhankelijkheid moest worden belegd.

Het loont hier de moeite de mededeelingen van Francis B. Sayre — hij is één van de High Commissioners geweest — in dit verband gedaan, aan te halen:

„De geschiedenis van onze betrekkingen met de Philippijnen geeft een doorlopend conflict van fundamenteele ideeën weer. Terwijl de Vereenigde Staten enerzijds onafhankelijkheid beloofden en stappen daartoe deden door wettelijke maatregelen en de opvoeding der Filipino's in de idee van self-government, volgde het land aan den anderen kant een handelspolitiek, die de beide landen economisch nauwer samenbond. Door de United States Tariff Act en de Philippine Tariff Act, beide van 5 Augustus 1909 en de United States Tariff Act van 13 October 1913, werd er een vrijhandelsverhouding tusschen de Vereenigde Staten en de Philippijnen opgebouwd, die niet geheel in overeenstemming was met de belofte van uiteindelijke onafhankelijkheid.”

Hoewel de Commonwealth-regeering plannen beraamde en uitvoerde om de aanpassing aan de toekomstige handelsverhoudingen goed te doen verlopen — waren in de algemeene wereldsituatie zooveel daaraan strijdige stroomingen werkend, dat Manuel Roxas, de Minister van Financiën, in November 1940 verklaarde dat de Philippijnen, in plaats van hunne economische afhankelijkheid van Amerika verminderd te hebben, nu nog meer van die markt afhankelijk waren dan het geval was toen het Congres de onafhankelijkheidswet aannam. En dat nu de taak van economische aanpassing niet alleen buitengewoon moeilijk maar practisch onmogelijk was in de toegewezen periode.

Onder de leiding van twee domineerende figuren, Carlo M. Recto en Manuel Roxas, in de constituerende conventie, en op den achtergrond steeds en overal Manuel L. Quezon en eveneens Sergio Osmena, was de conventie er in geslaagd een modern, op Westersch-democratische leest geschoeide grondwet samen te stellen. Aan de Amerikaanse staatkundige ideeën kon en wilde men zich bij de samenstelling der grondwet niet onttrekken; dit kon niet omdat 35 jaren van Amerikaansch staatkundig-politiek beleid niet zonder invloed waren gebleven en, men wilde niet, omdat gaandeweg de angst voor de onafhankelijkheid, gebonden aan de economische clausules van de Tydings-MacDuffie Act, grooter werd. Men

hoopte dus hierin wijziging te brengen en het was ook daarom, dat men zich in de nieuwe constitutie liever aanpaste aan de politieke filosofie der Vereenigde Staten.

Zooals reeds gezegd, hadden de Filipino's bij de bepaling van hun regeeringsvorm practisch de vrije hand. De toenmalige Gouverneur-Generaal Murphy accentueerde nog eens de afzijdigheid der Vereenigde Staten door geen gevolg te geven aan de uitnoodiging om de openingszitting der Conventie bij te wonen. Het is dan ook niet te verwonderen dat het instituut van het „nationale leiderschap” een centrale plaats inneemt in de grondwet. De bevoegdheden van den President der Commonwealth werden zeer groot. Zoodanig dat de „balance of power” van de Amerikaansche constitutie hier ten faveure van de hoogste uitvoerende macht werd verbroken. Vrees voor een dictatoriaal régime bestond bij een aantal leden der conventie, maar de behoefte aan een sterk bewind werd het sterkst gevoeld. De scheiding van machten heeft door e.e.a. in de Commonwealth Constitutie een aparte beteekenis gekregen.

Het zou te ver voeren de constitutie artikel voor artikel na te gaan, doch enkele saillante punten mogen naar voren worden gebracht.

In artikel II Section 5 wordt de bevordering van sociale rechtvaardigheid als een taak van den Staat weergegeven. Hierin doet de grondwet meer denken aan de New Deal van Roosevelt dan aan de Amerikaansche grondwettelijke principes. Hayden geeft als verklaring voor de opname van het „social justice” program, dat 1^o. men zich ervan bewust was, dat het lot der massa's aanmerkelijk diende te worden verbeterd, wilde ernstige sociale en politieke onrust vermeden worden, 2^o. een door den Staat gedirigeerd economisch systeem noodzakelijk was om de schok bij de onafhankelijkheid op te vangen en 3^o. de theorieën der totalitaire staten hun invloed deden gelden.

Artikel XII (Conservation and Utilisation of Natural Resources) geeft — na de ervaringen elders, niet het minst in de Vereenigde Staten — begrijpelijke bepalingen ter bescherming en bewaring der natuurlijke rijkdommen van het land. In de beperking van het eigendomsrecht gaat de grondwet zeer ver, wanneer het welzijn van het volk dit noodig maakt. Bij de wet zal mogen worden vastgesteld het oppervlak aan landbouwgrond dat natuurlijke of rechtspersonen mogen bezitten. Tegen behoorlijke vergoeding mag bij de wet onteigening van grond geschieden ten einde deze in kleine perceelen te verkavelen.

Groote macht wordt de regeering toegekend op het zakenleven. Wanneer nationaal welzijn of verdedigingsbelang dit noodzakelijk maken zal de staat privé-bedrijven kunnen naasten en zelf exploiteeren.

T.a.v. de arbeidsverhoudingen worden den Staat positieve verplichtingen opgelegd. Artikel XIII Section 6 zegt dat de Staat den arbeid, speciaal die van vrouwen en mijnwerkers, zal beschermen, en de betrekkingen tusschen landeigenaren en pachters en die tusschen arbeid en kapitaal in industrie en landbouw moet regelen. De Staat zal in gedwongen arbitrage mogen voorzien.

Nauw verbonden met de grondwettelijke bepalingen ter bevordering van de welvaart der bevolking en de verstrekkende inmenging van den Staat in economische aangelegenheden zijn de verplichtingen van het staatsburgerschap, behelzende „De verdediging van den Staat is de eerste plicht van het gouvernement, en voor de vervulling van die plicht kan van alle staatsburgers door de wet worden vereischt om persoonlijke militaire of burgerlijke diensten te verrichten.” In deze bepaling is

de militaire dienstplicht niet meer dan gewoon, maar t.a.v. de burgerlijk te verrichten diensten gaat de bepaling aanmerkelijk verder dan op het oog lijkt. Voornamelijk door den uitleg die de Constitutioneele Conventie van de term defensie gaf. Kennelijk, zegt Hayden, was deze bepaling ontleend aan de totalitaire staten van Europa. De voorzitter der betrokken commissie had gedacht aan het systeem zooals dat in Rusland gold. En Quezon verklaarde er zich zeer verheugd over dat door deze grondwetsbepaling „het niet de vraag zal en kan zijn of de Staat het recht of de macht heeft om de staatsburgers te dwingen om welke dienst ook te verrichten, die van hen geëischt wordt.”

Merkwaardig, ook al om de gelijksoortige situatie die men in andere Aziatische landen kan aantreffen, is de verdediging van het stelsel op grond van de oude zeden en gebruiken van het volk. Generaal Alejandrino meende: „Communale arbeid in de Philippijnen dateert van het begin van ons volk..... ondanks de verschillende lagen van Westersche invloeden die gelegd zijn over de eigen inheemsche trekken van ons volk, ben ik er van overtuigd dat bepaalde mooie tradities, zooals deze van vriendelijke medewerking met iemand in moeilijkheden, nimmer zal verdwijnen. Op deze fundamenteele trek van ons volk kan, als een gebouw op stevigen grondslag, gebouwd worden het instituut van gedwongen arbeid voor den Staat. Dit is noodig om aan de oude instelling een nieuwe beteekenis te geven in overeenstemming met de behoeften van het volk op dit oogenblik.”

Overigens staat het systeem van gedwongen arbeidsprestatie niet op zichzelf, want het is slechts een uiting van een der grondprincipes der grondwet. Quezon zegt hieromtrent: „De philosophie van het *laisser-faire* is voor ons Gouvernement dood. Zij is vervangen door de theorie van regeeringsinmenging daar waar de behoeften van het land dat eischen.” Verder is het alweer Quezon, die het scherpst de tegenstellingen ziet tusschen de Amerikaansche en de Philippijnsche constituties. Want bij de eerste gaat het individu bovenal en zijn het zijn onvervreemdbare rechten, die moeten worden beschermd, terwijl in de Philippijnsche grondwet de verhoudingen zijn omgekeerd. Niet het individu is daar het voornaamste; het welzijn van den Staat overweegt boven het wel van het individu.

Afzonderlijke vermelding verdienen de bijzondere bepalingen omtrent de Civil Service, die de bedoeling hadden om karakter en integriteit te handhaven op het peil van weleer.

Het staatsburgerschap van de Philippijnen volgt het *jus sanguinis*.

De tolerante houding van de Vereenigde Staten, meer in het bijzonder van President Roosevelt t.a.v. de Constitutie, kwam in een tweetal zaken zeer bijzonder tot uiting.

Actikel II Section I luidt: „De Philippijnen zijn een republikeinsche staat. De soevereiniteit berust bij het volk en alle regeeringsautoriteit vindt daar zijn oorsprong.” Ook voor de afgevaardigden voor de constitutioneele conventie was het aan twijfel onderhevig of de clause wel in overeenstemming was met de Tydings-MacDuffie Act, omdat de bepaling impliceerde dat de Amerikaansche soevereiniteit ten einde liep met de instelling van de Commonwealth. Nog meer twijfelde men dus aan de goedkeuring van deze bepaling door President Roosevelt. Evenwel de bepaling gaf geen aanleiding tot eenige controverse en in de Vereenigde Staten sloot men i.c. blijkbaar de oogen.

Op soortgelijke wijze werd gehandeld t.a.v. een drietal belangrijke amendementen op de grondwet. In plaats van het eenkamerstelsel kwam daardoor het tweekamer-

stelsel. Voorts werd de President voor een periode van 4 jaar gekozen met de mogelijkheid van onmiddellijke herkiezing, zulks in plaats van een ambtsperiode van 6 jaar zonder de mogelijkheid van aansluitende verlenging van den ambtstermijn. Tenslotte kwamen er belangrijke maatregelen t.a.v. het verkiezingssysteem tot stand.

Ook hier nam President Roosevelt het standpunt in, dat de vraag of de amendementen in het belang van het Philippijnsche volk waren naar Amerikaanschen maatstaf en Amerikaansch oordeel niet te pas kwam, en de Filipino's zelf maar moesten regelen en uitvinden wat zij meenden, dat goed voor hen was.

De amendementen werden dan ook door den President der Vereenigde Staten in December 1940 goedgekeurd.

„De uitvoerende macht zal berusten bij den President van de Philippijnen”, aldus artikel VII Section 1.

Evenals in de Vereenigde Staten ontleent de President zijn politieke macht aan directe verkiezingen door het volk. Oorspronkelijk was bepaald, dat de President voor 6 jaar werd verkozen en niet herkiesbaar zou zijn. De bepaling luidde aldus, omdat men meende dat een President voldoende tijd moest hebben voor de uitvoering van zijn werkprogramma. In de niet-herkiesbaarheid vond men een middel om eventueele dictatoriale neigingen van het bewind tegen te gaan. De amendeeering van de grondwet bracht — zooals reeds gezegd — een ambtsperiode van 4 jaar met herkiesbaarheid. Het betreffelijk amendement draaide kennelijk om de figuur van Quezon.

Overeenkomstig de Constitutie heeft de President een algemeen vetorecht, waartegen een meerderheid van $\frac{2}{3}$ der stemmen van de wetgevende Vergadering wordt vereischt om het veto ongedaan te maken. Onderdeelen van begrotingen kan de President eveneens afwijzen; ook onderdeelen van tariefwetgeving. Wanneer daartoe door de Nationale Vergadering gemachtigd kan de President tarieven, import- en export-quotas vaststellen enz.

De President heeft de supervisie over het locale gouvernement en de contrôle over alle departementen, bureaux en kantoren.

Door het in de Philippijnen bestaande werksysteem der Wetgevende Vergadering heeft de President een grooter invloed op de wetgeving dan de bepalingen der Constitutie aangeven.

De President van de Philippijnen is de Commander in Chief van de gewapende macht en is gemachtigd deze op te roepen niet alleen om te onderdrukken maar ook om onwettig geweld, invasie, opstand of rebellie te voorkomen.

„In tijd van oorlog of nationale noodtoestand van anderen aard kan de Nationale Vergadering den President bij de wet machtigen, om gedurende een beperkte periode en onderworpen aan eventueele beperkingen, wetten en regelingen af te kondigen ten einde een bepaalde nationale politiek te voeren.” Deze in een democratisch bestel vérgaande toekenning van macht ondervond nogal tegenkanting, maar werd tenslotte met groote meerderheid aangenomen.

Tijdens de constitutioneele beraadslagingen waren de afgevaardigden er zich voortdurend van bewust, dat de uitvoerende macht met buitengewone bevoegdheden werd bekleed, maar, zoo verklaarde Carlo M. Recto, de President van de Conventie, men achtte dit wijs beleid omdat men een uitvoerende macht noodig oordeelde die niet alleen „zal weten hoe te regeeren, maar die in werkelijkheid zal regeeren, met vaste en rustige hand”.

In den President Quezon scheen het Philippijnsche volk wel den man gevonden te hebben die hieraan beantwoordde. Want hij benutte tenvolle de bevoegdheden hem geschonken door de Constitutie. Hij reorganiseerde belangrijke onderdeelen van bestuur, stimuleerde de administratie en voerde een voortdurende strijd tegen oneerlijke of onverschillige ambtenaren. De wijze waarop hij de civil service versterkte zou, volgens Hayden, in Amerika zelf als een topprestatie worden beschouwd.

„De President is de drijvende kracht geweest achter de groote nationale stroomingen van de laatste vijf jaar, zooals de schepping van een nationale verdediging, het inluiden van een plan tot sociale en economische hervormingen in naam van de sociale rechtvaardigheid, het vestigingsschema in Mindanao, de uitbreiding van openbaar lager onderwijs en den opbouw van een economisch programma teneinde de Philippijnen in staat te stellen de economische „scheiding van de Vereenigde Staten te overleven”.

Wanneer daarbij nog in aanmerking genomen wordt, dat President Quezon directe bemoeienis had t.a.v. de Amerikaansche betrekkingen en dat bijv. de betrekkingen met Japan steeds meer precair werden, dan grenst het aan het wonderbaarlijke wat hij hier verrichtte.

De korte geschiedenis van de Commonwealth gaf een natuurlijke vermeerdering van macht en bevoegdheden van den President te zien. Met nog een ongewone aanwas daarvan door de oorlogsomstandigheden in Europa. In de bijzondere zitting van September 1939 verstrekke de Nationale Vergadering den President buitengewone bevoegdheden om te kunnen handelen in geval van bepaalden nationalen noodtoestand.

De Chief Executive werd gemachtigd de wet op den achturen-werkdag geheel of gedeeltelijk op te schorsten; den bouw of overdracht van schepen te regelen, openbare diensten of ondernemingen over te nemen, voedsel, materialen en voorraden te requireeren, prijslimieten vast te stellen en regelingen vast te stellen teneinde schadelijke monopolies of speculaties te voorkomen.

De Commonwealth was bij den Japanschen inval nog te jong om te voorspellen of de constitutioneele practijk zich in de richting van nog verder gaande macht van de hoogste uitvoerende instantie zou begeven, dan wel dat het aanvaarde twee-Kamerstelsel in dit opzicht een remmende of tegengestelde werking zou hebben. In ieder geval maakten de oorlogsomstandigheden door de buitengewone bevoegdheden van den President een regelmatige groei en bloei van constitutioneele instellingen onmogelijk.

De onbepaaldheid van de bevoegdheden van den High Commissioner was één der motieven voor de afwijzing van de Hare-Hawes-Cutting Act door de Filipino's.

De Tydings-MacDuffie Act bracht in dit opzicht geen verandering en er lijkten inderdaad twee bepalingen aanwezig die aan de Philippijnsche wetgevende Vergadering reden verschaften voor eenig wantrouwen.

De eerste vraag is: welke zijn de bevoegdheden van den Hoogen Commissaris als „de vertegenwoordiger van den President van de Vereenigde Staten in de Philippijnsche eilanden”. En hoe moest de volgende clause worden opgevat: „Hij zal voorts die plichten en functies hebben waar te nemen, die hem van tijd tot tijd door den President onder de bepalingen van deze wet kunnen worden opgedragen.”

Klaarblijkelijk kon de High Commissioner niet meer bevoegdheden hebben dan die welke hem direct toekwamen krachtens de Tydings-MacDuffie Act, dan wel die welke bij den President der Vereenigde Staten berustten.

In theorie had dit zeer ver kunnen gaan want ten slotte mochten de Vereenigde Staten, krachtens een Presidentiële proclamatie, het recht uitoefenen om te interveniëren voor het behoud van het gouvernement van de Commonwealth en voor de handhaving van de regeering waarin de constitutie voorziet, en voor de bescherming van lijf en goed en de persoonlijke vrijheden en voor het voldoen aan de gouvernementele verplichtingen onder de voorwaarden van de constitutie. Discussie hierover was grootendeels academisch, want in de eerste plaats was het de bedoeling van het Congres, bij de totstandkoming van de Tydings-MacDuffie Act, om het maximum aan autonomie toe te staan, voorzover dit in overeenstemming te brengen was met de verantwoordelijkheid en de belangen van de Vereenigde Staten; wanneer daarom de Commonwealth zich hield aan de bepalingen van de Independence Law en van de eigen Constitutie moeten de feitelijke verhoudingen gaan lijken op een reeds bereikte onafhankelijkheid der Philippijnen. En in de tweede plaats omdat nu eenmaal in verhoudingen als de onderwerpelijke de persoonlijke opvatting en houding van de daarbij betrokken personen van den hoogsten invloed zijn.

Hoe President Roosevelt i.c. dacht en oordeelde bleek reeds hiervoor bij de vermelding van de constitutionele bepaling dat de Philippijnen een republikeinsche Staat waren, een bepaling die toch kennelijk te ver ging in de negatie van de in ieder geval tot 4 Juli 1946 gehandhaafde souvereiniteit.

Een zelfde houding nam de laatste Gouverneur-Generaal en eerste High Commissioner Frank Murphy aan. Hij was van meening dat het gezag van de nieuwe Commonwealth gerespecteerd en versterkt diende te worden en werkte daaraan zelf mee. Op constructieve wijze werkten Murphy en President Quezon samen. Van de beide andere High Commissioners Paul V. Mc.Nutt en Francis B. Sayre was het vooral de eerste die opkwam voor bepaalde Amerikaansche rechten en wanneer zijn ambtsperiode min of meer bewogen is geweest is dit niet daarom, maar om de politieke poging om de toekomstige verhoudingen van de Vereenigde Staten en de Philippijnen opnieuw in discussie te brengen en te herzien.

President Quezon bepleitte in 1938/1939 onmiddellijke politieke onafhankelijkheid, indien het toch niet mogelijk mocht blijken met de Vereenigde Staten redelijke — naar Filipino-inzicht en ook naar dat van verscheidene Amerikanen — regelingen te treffen ter vervanging van de ongunstige bepalingen van de Tydings-MacDuffie Act. Het lijkt wel alsof deze eisch van „onafhankelijkheid, onmiddellijk” niet meer was dan een onderdeel van een politiek spel.

Ernstiger en daarom van meer beteekenis was de zoo juist vermelde poging van den High Commissioner Mc.Nutt om een „realistic reexamination” te entameeren. In een radiorede van 14 Maart 1938 getiteld: Philippine-American Relations, zette Mc.Nutt zijn inzichten uiteen, e.e.a. in overeenstemming met den President der Vereenigde Staten. In de rede — in zijn geheel te vinden in het 3de jaarlijksch rapport van den High Commissioner, Manila, 1 October 1940 — worden op heldere wijze die verhoudingen in beschouwing genomen. De voorstellen die MacNutt er aan verbindt mogen hier verkort worden geciteerd:

„In politiek opzicht zouden onze vlag en souvereiniteit moeten blijven, daarbij aan

de Philippijnen zooveel autonomie latend als zij maar kunnen verwerken — waarbij wij in eigen handen zouden moeten houden: buitenlandsche zaken, tarieven, immigratie, geldcirculatie en openbare schuld — nauwelijks meer dan overeenkomt met de noodzakelijke beperkingen in een dominion. Wij zouden ons vrij voelen om in geval van crisis te helpen om de democratische basis van het Philippijnsche Gouvernement te handhaven.

Aan den economischen kant zouden wij van tijd tot tijd de Philippijnen de beste handelstransactie kunnen bieden zonder onze eigen producenten schade aan te doen. Wij moeten de mogelijkheden van concurrentie toelaten. Ons doel zou moeten zijn bij te staan met kapitaal en mankracht, met goodwill en zoodanige voorkeursrechten als wij kunnen toestaan, de terugkeer tot een complementaire en wederkeerige economie tusschen de Vereenigde Staten en de Philippijnen.

Dan is er het probleem van de militaire bescherming.....”

Aanvaarding van een schema als van Mc.Nutt zou voor de Philippijnen de uitweg kunnen zijn geweest uit de economische moeilijkheden voor de zeer nabije toekomst, maar, de onafhankelijkheidsdrang van het Philippijnsche volk was een te sterke factor dan dat het politieke deel van het voorstel ooit algemeen instemming zou kunnen verkrijgen. Leidende figuren onder de Filipino's, die het in hun hart eens waren met de opvatting en voorstellen van Mc.Nutt, waagden het niet openlijk hun instemming te betuigen.

Ook Quezon kon dit niet, doch indien overleg over de rede mogelijk was, had hij daarover gaarne onderhandelingen willen voeren.

Een beweging om mee te gaan met de voorstellen van MacNutt kon tenslotte politiek niets bereiken. Het lijkt alsof de dreiging van den oorlog in de Pacific en de daarmee verband houdende urgentie van instandhouding van Amerika's defensielinie een niet geringen invloed hebben gehad op de gedachte van een „realistic reexamination”. De voorstellen kwamen wellicht te laat.

§ 4. De Japansche invloed en de bezetting

Voor het uitbreken van den tweeden wereldoorlog hadden de Japanners in stijgende mate hun, ook van elders bekende, penetratiepolitiek op de Philippijnen toegepast. Ook politiek contact tusschen Japan en Filipinoleiders had steeds meer plaats. In hoeverre dit echter van Filipinozijde gemeend dan wel onderdeel van een politiek spel was, onttrekt zich voor een deel aan de waarneming. Filipino's overwogen dat het door het verdwijnen van de economische banden met de Vereenigde Staten bij het verkrijgen van de onafhankelijkheid onvermijdelijk het lot van hun land zou zijn dat het getrokken werd binnen de Japansche sfeer. Leidende figuren die zoo dachten, vonden het beter maar zoo snel mogelijk ook in de Commonwealth-periode de bakens te verzetten. Deze groep van leiders had blijkbaar een ruim contact met Japansche belangen. Professoren, studenten en leden van de Assembly maakten kennelijk door Japan betaalde studie- en contactreizen naar dat land. Anderen echter meenden door het „Japansche spel” te spelen invloed te kunnen uitoefenen op de Amerikaansch-Philippijnsche verhoudingen en aldus betere oplossingen in economisch opzicht voor de toekomst te kunnen afdwingen.

Hoever de Japansche invloed politiek mocht zijn doorgedrongen daargelaten, zeker is dat de economische greep op de Philippijnen stevig genoeg was geworden. Volstrekt zakelijke gegevens hieromtrent zijn te vinden in het zesde jaarlijksche rapport van den High Commissioner dat de periode van 1 Juli 1941 tot 30 Juni

1942 behandelt; een rapport dat in dit verband ook van belang is omdat het, na den nederlaag in de Philippijnen verschenen, zonder terughouding de zaken kon stellen. Hieraan mag het volgende worden ontleend.

Ondanks verschillende agrarische wetten en die ter bewaring van natuurlijke hulpbronnen hadden de Japanners zich op Davao in agrarisch opzicht de contrôle weten te verzekeren. Een eenvoudig en doeltreffend systeem van stroomannen hadden dit mogelijk gemaakt. Met een minimum aan kapitaal beheerschten de Japanners, volgens den High Commissioner, meer dan 150 000 acres van de \pm 360 000 acres landbouwgrond in Davao. De aanleg van een compleet eigen wegennet is typeerend voor de overwegende positie van de Japanners in Davao. Het streven der Japanners werd nog in de hand gewerkt doordat de Amerikaansche belangstelling, die oorspronkelijk tot uiting kwam in grootsch opgezette hennep- en klapperplantages, verdween toen de onafhankelijkheid der Philippijnen een uitgemaakte zaak was geworden.

Commerciël waren in de laatste twee decennia de Japansche belangen zoodanig gegroeid dat vrijwel alle groote Japansche handelszaken en scheepvaartmaatschappijen meerdere vertegenwoordigingen in de Philippijnen bezaten. En ook in den kleinhandel hadden de Japanners, niettegenstaande het door hen toegepaste systeem van contante betaling, zich een plaats van beteekenis veroverd. De import van verschillende industrieproducten van Japan, in het bijzonder van textiel, was belangrijk toegenomen; alleen door een overeenkomst met de Japansche textiel-exporteurs konden de Amerikaansche producenten nog de helft van de Philippijnsche markt behouden.

Ondanks de betreffende wetgeving wisten zij ook bij den mijnbouw door het sluiten van contracten, het verstrekken van leeningen en het gebruik van stroofiguren eenigen invloed te verkrijgen. Japan was de voornaamste markt voor chroom, mangaan en koper uit de Philippijnen.

Practisch hadden de Japanners vóór 1930 het monopolie van de Philippijnsche zeevisscherij en na 1930 wisten zij dit tegen de wetgeving in vrij effectief te handhaven.

De Mitsui Bussan Kaisha bezat op Davao één der grootste houtconcessies en ook eenige industrieën van beteekenis beheerschten zij met dummy organisaties.

Van belang was bij dit alles dat de stroomannen veelal vooraanstaande Filipino's uit de hogere ambtelijke en particuliere wereld waren.

T.a.v. de cultureele penetratie zegt tenslotte de High Commissioner dat deze veel verder had kunnen gaan dan in feite het geval was, hetgeen blijkbaar te wijten was aan verschillende factoren, die de Japanners zelve tot matiging en voorzichtigheid aanspoorden.

Het verloop van den oorlog in de Philippijnen is in dit overzicht niet van belang; de geschiedenis van Bataan en Corregidor heeft overigens voldoende bekendheid verkregen. Op 6 Mei 1942 vond met den val van Corregidor de geheele capitulatie voor de Japansche strijdmacht plaats en toen begon ook voor de Philippijnen een periode van terreur en armoede, zooals die overal viel te constateeren waar de Japansche meesters hun eigen welvaart kwamen brengen. Achter een gordijn van constitutioneele hervormingen en procedures werd een beleid van volkomen willekeur gevoerd. Onmiddellijk na hun komst maakten de Japanners bekend dat de administratieve organisatie, onderworpen aan de bevelen van het Japansche opper-

commando, zou blijven gehandhaafd. Een Uitvoerend Comité, onder voorzitterschap van Jorge Vargas, voerde tot October 1943 het bestuur, maar er was geen bureau dat niet een uitgebreide bezetting aan Japansche adviseurs bezat. Aan de Philippijnen werd onafhankelijkheid beloofd, een constitutie werd opgesteld en in October 1943 volgde de instelling van de nieuwe Philippijnsche Republiek onder presidentschap van José Laurel. De constitutie werd nimmer goedgekeurd door het volk. Een op Japansche instigatie gevormde politieke partij, de Kalibapi, naar Hitleriaansch systeem opgebouwd, speelde er de belangrijkste rol bij. Een aantal collaborateurs, uiteraard zorgvuldig getest door de Japansche heeren, wist hierbij voor de eigen belangen te zorgen of trachtte, in enkele gevallen, zoo goed mogelijk de bevolkingsbelangen te verzorgen.

Het criterium dat bij de beoordeeling van de verschillende collaboratie gevallen moet worden aangelegd, blijkt overal ter wereld, waar gebieden bezet zijn geweest, moeilijk vast te leggen te zijn, doch wellicht is nergens zoo moeilijk dan juist in de Philippijnen een vaste maatstaf te vinden. Want, een der Ministers van het Kabinet Laurel was Manuel Roxas, thans de President van de tegenwoordige Philippijnsche Republiek.

Bij de vorming van de Japansche „vrije” Philippijnsche Republiek in 1943 deden President Roosevelt en President Quezon — die met de voornaamste leden van de Regeering der Commonwealth op het laatste moment had kunnen uitwijken naar Washington — weten, dat de nieuwe regeering en hare daden niet zouden worden erkend.

Tegenover de collaboratie aan welks besmetting blijkbaar in de hogere lagen van de Philippijnsche samenleving maar weinigen ontkwamen, stond dat na de oorspronkelijke verdooving door de Japansche overwinning al snel een actie tegen de nieuwe heerschers ontstond, welke langzaam maar zeker groeide tot een systematisch georganiseerde guerilla-activiteit. Verschillende figuren van betekenis werden de nieuwe vrijheidshelden van de Philippijnen; Confessor neemt onder hen een bijzondere plaats in.

Evenals in den strijd tegen Japan en in den nederlaag stonden Amerikanen en Filipino's ook hierin naast elkaar. Uit herhaalde mededeelingen in dien zin moet worden opgemaakt, dat de Amerikaansche bevrijdingsactie, die zooals bekend, bij Leyte begon, nimmer het snelle en regelmatige succes zou hebben gehad, indien niet de guerilla's daarbij belangrijk voorbereidend werk hadden verricht en verdere hulp hadden verleend. Het is een bewering, die ongetwijfeld met bewijs zou moeten worden gestaafd, doch als een indruk verkregen uit literatuur, v.z.v. die bereikbaar is, mag toch worden weergegeven, dat de scheidingslijn tusschen collaboratie en guerilla-activiteit vrijwel dezelfde was als die tusschen de bovenlaag en de benedenlaag van het Philippijnsche volk — de horizontale scheiding waarover in een vorige paragraaf werd gehandeld.

Japan creëerde de onafhankelijke republiek de Philippijnen, maar de republiek werd opgenomen in het militaire stelsel van Japan en moest den oorlog aan de Vereenigde Staten verklaren; de Philippijnen werden gebracht in de nieuwe Aziatische „Co-prosperity”sfeer. Maar de economische activiteit was uitsluitend gericht op het onderhoud van de Japansche legers en op de productie en verzending naar Japan van die goederen, die voor de oorlogsmachine van belang waren.

Daarnaast echter kwamen de Japanners met een vijfjarenplan, waarvan het voornaamste onderdeel was de vervanging van groote arealen suiker-aanplant door katoen. Voor hen die in Nederlandsch-Indië de Japansche occupatie meemaakten een bekende zaak. Bovendien was de uitbreiding van de rijstaanplant en de klappercultuur een voornaam punt op het programma. De katoencultuur werd klaarblijkelijk een mislukking en de uitbreiding van de voedselaanplant stuitte op de passieve weerstand van de boeren. Van de nieuwe economie haalde Japan dus geen profijt en v.z.v. de Philippijnen voordeelen opbrachten was dit niet anders dan door plundering van voorraden en bezittingen der Filipino's.

Met de bevrijding vonden de Amerikanen een volledig ontredder economisch bestel en, stellig heeft dit hieraan geen goed gedaan, de bevrijdingsoorlog, hoewel snel verlopend, maakte dat verschillende deelen van het land verscheidene maanden van actief oorlogsgeweld moesten meemaken. (19 October 1944 hadden de landingen op Leyte plaats en 4 Juli 1945 kon de Philippijnsche campagne als beëindigd worden beschouwd.) Wanneer voor de Japansche invasie tal van tot oordeelen bevoegden de economische situatie van de Philippijnen bij het naderen der onafhankelijkheid als wanhopig beschouwden, hoeveel te meer was dit dan wel het geval met de economische ontreddering door de Japansche bezetting en de bevrijdingsoorlog.

§ 5. De onafhankelijkheid der Philippijnen

Een eigenlijk probleem vormde de onafhankelijkheid van de Philippijnen toen de troepen van MacArthur het land bevrijdden niet meer. Te beginnen met den nederlaag in de Philippijnen reeds had President Roosevelt een integrale voortzetting van de politiek leidend naar de Philippijnsche onafhankelijkheid toegezegd, daaraan de belofte vastknoopend dat voor de beveiliging van de nieuwe republiek zou worden gezorgd en de Vereenigde Staten daarvoor mede verantwoordelijk zouden zijn. En in 1943 nam het Amerikaansche Congres het besluit om aan de Philippijnen de onafhankelijkheid te verleen ook voor den eerder vastgestelden datum van 4 Juli 1946, wanneer de omstandigheden dat mogelijk maakten. Een andere Congresmaatregel van vergaande strekking was de vorming krachtens een wet van Juni 1944 van een Filipino Rehabilitation Commission, bestaande uit 9 Amerikanen en 9 Filipino's. Aan deze commissie werd een uitgebreide opdracht verstrekt, want zij had aanbevelingen te doen over de na-oorlogsche economie, de handel, financiën, de economische stabiliteit en het herstel van de Philippijnen.

Toen de bevrijding bijna voltooid was, gaf President Truman een verklaring uit op 5 Mei 1945, waarin hij zeide tot aan het einde toe de politiek t.a.v. de Philippijnen door President Roosevelt uitgestippeld te zullen uitvoeren.

Alle verordeningen en maatregelen tijdens de oorlogperiode genomen geschieden in gemeen overleg met de Regeering van de Commonwealth, die in Washington was gevestigd. Eerst uiteraard voornamelijk met President Quezon en na diens overlijden met zijn opvolger President Osmena.

Andere voorbereidingen voor de staatkundige onafhankelijkheid werden nog getroffen door bijv. de stichting van afzonderlijke opleidingen van Filipino's voor den buitenlandschen politieken dienst. Het is dus aan geen twijfel onderhevig dat het nimmer de bedoeling is geweest om aan de voorgestelde staatkundige onafhankelijkheid der Philippijnen te tornen. En zoo werd dan op 4 Juli 1946 met

veel ceremonieel de Republiek der Philippijnen een onafhankelijke staat, maar in militair opzicht en economisch ondervond die onafhankelijkheid toch weer belangrijke beperkingen. Tijdens het tot stand komen van de Tydings-MacDuffie Act kon het voor de Vereenigde Staten nog min of meer een punt van dispuut zijn in hoeverre de Philippijnen als militaire voorpost zouden worden verlaten, maar het oorlogsverloop heeft in deze kwestie vermoedelijk wel een ander en definitief standpunt doen ontstaan. Met het standpunt dat de Vereenigde Staten internationaal hebben aangenomen t.o.v. eenmaal verkregen bases is het nauwelijks te verwachten, dat daarop voor de Philippijnen een uitzondering zou kunnen worden gemaakt. En de verklaring van President Roosevelt, dat de bescherming van de Philippijnen voortaan tot de verantwoordelijkheid van de Vereenigde Staten behoorde, kan evenzeer tot grondslag hebben de militair-technische visie van de Vereenigde Staten als een moreele verbondenheid met de Philippijnen. Officieel was de houding van het Philippijnsche gouvernement hiertegen zeker niet meer afwijzend. Letterlijk zei Osmena hieromtrent in 1944: „De handhaving van voldoende maritieme en luchtbases in de Pacific en de Philippijnen, mede gesteund door Filipino troepen, zal de wederzijdsche beveiliging van zowel de Vereenigde Staten als de Philippijnen verzekeren, en de Stille Oceaan voor de vreedzame doeleinden van alle volkeren open houden. Voor de Philippijnen zijn zulke plannen van vitaal belang voor zijn veiligheid, vrijheid en groei. Voor de Vereenigde Staten zouden zulke plannen in belangrijke mate helpen bij de verdediging van de zee- en luchtverbindingen van de Westkust.”

In Juni 1944 werd de President van de Vereenigde Staten gemachtigd met den President van de Commonwealth of van de Republiek der Philippijnen te onderhandelen tot het verkrijgen en behouden van lucht- of zeebases, noodig voor de gemeenschappelijke verdediging van de Philippijnen en van de Vereenigde Staten. Eigenlijk is noch in de periode van het directe Amerikaansche bestuur, noch in die van de Commonwealth de noodzaak van bases voor de Vereenigde Staten zoo scherp gesteld als het nu geschiedde voor de toekomstige vrije republiek der Philippijnen.

In ieder geval lijkt dit voor de toekomst niet een kwestie, waaraan een Filipino-regeering al dan niet zijn medewerking kan verlenen maar veel meer een eisch waarbij men zich goed- of kwaadschiks zal hebben neer te leggen.

Het vraagstuk bij uitnemendheid dat nog voor de onafhankelijkheid der Philippijnen diende te worden opgelost, was dat der economische betrekkingen met de Vereenigde Staten. In de Philippine Rehabilitation en de Bell Trade Act (April 1946) werden de betreffende regelingen getroffen. Officieele commentaar acht deze wetten een inlossing van de beloofde steun aan de Philippijnen teneinde den nieuwen staat te vestigen als „een sterke rots van democratie in het Verre Oosten” en ziet er in „een voorbeeld van recht en eerlijke betrekkingen tusschen volkeren”. Niet alle commentaar is evenwel zoo vriendelijk gestemd, zooals nog verderop mag blijken.

Bij de Rehabilitation Act worden uitgaven tot een bedrag van \$ 520 000 000 goedgekeurd ter compensatie van de door Filipino's geleden oorlogsschade. Daarnaast wordt voor een waarde van \$ 100 000 000 aan Amerikaansche surplusgoederen ter beschikking gesteld, terwijl voorts de President der Vereenigde Staten wordt gemachtigd bedragen beschikbaar te stellen voor speciale doeleinden.

Speciale projecten voor, in het bijzonder, gezondheidszorg, de havens, de verbindingen en in het algemeen de aspecten van het economisch leven worden daarvoor opgemaakt. In hoeverre Amerikanen bij al deze werkzaamheden zullen worden ingeschakeld, blijkt wel uit de vermelding van eenige der diensten die of het werk zullen hebben te verrichten, of de contrôle zullen hebben. Dat zijn o.a. de Philippine War Damage Commission — een commissie met twee Amerikaansche en een Filipinolid —, de U.S. Public Roads Administration, de U.S. Public Health Service, de U.S. Maritime Commission en de U.S. Civil Aeronautics Commission.

De Bell Trade Act tracht de lijn van de Tydings-MacDuffie Act, die door den oorlog verbroken werd, weer op te vatten. Volgens deze wet zal de oorspronkelijke vrijhandelsverhouding met de Vereenigde Staten nog acht jaar blijven bestaan. Te beginnen met 1954 zullen evenwel rechten van 5 % van de normale worden geheven ieder jaar met 5 % te vermeerderen zoodat in 1974 de normale tarieven gelden.

„De voorziening in een trapsgewijze verhooging der tarieven heeft de bedoeling om een regelmatige overgang te bewerkstelligen van wat in wezen een koloniale economie was — afhankelijk van vrije invoer van de Vereenigde Staten —, naar een meer gevarieerde en meer self-sufficiënte economische structuur van een vrij volk.”

De voordeelen, welke de Amerikanen zich zelf bedingen, zijn omvangrijk. Want zij reserveeren voor een lange periode voor de Amerikanen dezelfde privileges in de onafhankelijke staat der Philippijnen, die zij van te voren in de Commonwealth bezaten. (Voorrechten op het oog strijdig met de Constitutie van de Republiek der Philippijnen; het is niet duidelijk hoe men e.e.a. met elkander in overeenstemming heeft kunnen brengen). De vóóroorlogsche producenten krijgen hierdoor in feite een exportmonopolie.

Verder krijgen de Amerikanen bij de ontwikkeling van de natuurlijke hulpbronnen van het land dezelfde rechten als de Filipino's zelf. Klaarblijkelijk om bij de industrialisatie der Philippijnen een overwegende plaats aan kapitaal van de Vereenigde Staten toe te kennen.

Ook het geldsysteem wordt voor langen tijd gebonden aan het Amerikaansche. Het zou te ver voeren de interessante geschiedenis van de totstandkoming van de Bell Trade Act na te gaan. Er zou naar het voorkomt, uit kunnen blijken hoe niettegenstaande vele veranderingen in de Amerikaansch-Philippijnsche verhouding, de jarenlang bestaan hebbende tegenstellingen in de politieke opvattingen in wezen nauwelijks zijn veranderd. Een belangrijke bron zoude daarbij ongetwijfeld zijn de „Hearings before the Committee on Ways and Means, House of Representatives” betreffende de Bell Trade Act. Met een enkel citaat uit die bescheiden mag worden volstaan. Het betreft een opmerking van Senator Tydings, dus van i.c. zeer gezaghebbende zijde. T.a.v. het eerste ontwerp van de Bell Act meent Senator Tydings: „Ik heb zeer bijzondere waardeering en achting voor Gouverneur MacNutt, en hij is een bijzonder goed ingelicht man t.a.v. Philippijnsche zaken. Ik bezit niet het recht om den Gouverneur aan te halen, maar ik meen dat hij fundamenteel tegen Philippijnsche onafhankelijkheid is; als U hem dit zou vragen, zou hij dat ook mededeelen. De waarheid is, dat de meeste menschen — met uitzondering der Filipino's — die deze wet gunstig beoordeelen, principieel tegen Philippijnsche onafhankelijkheid zijn. Velen van hen hebben hem dit ook medegedeeld. Ik wensch geen namen te noemen. Hun

geheele filosofie is er op gericht de Philippijnen economisch te behouden zelfs wanneer wij hen politiek verliezen."

Weliswaar werd de Bell Act na deze mededeeling herzien, maar, het is niet zoo waarschijnlijk dat Senator Tydings deze opmerking later niet meer zou hebben gemeend. En dan krijgt de waardeering van MacNutt en diens begunstiging van de Bell Trade Act een zeer bijzondere beteekenis. MacNutt toch was het die als High Commissioner kwam met zijn voorstel tot een „realistic reexamination"; MacNutt moest, overigens met Senator Tydings, President Truman rapporteeren over de Philippijnen na de bevrijding en, tenslotte, MacNutt werd de eerste Ambassadeur der Vereenigde Staten in de Philippijnen.

MacNutt was voor de Bell Trade Act, omdat hij daardoor de mogelijkheid zag geschapen om de Vereenigde Staten milliarden te besparen, die zij anders aan het herstel der Philippijnen zouden hebben uit te geven, want in het systeem van deze wet werd het Amerikaansche initiatief en het Amerikaansche kapitaal den armslag gegeven, noodig om de nieuwe beleggingen voor de Philippijnen te verkrijgen. Het is merkwaardig hoe telkens weer t.a.v. de Philippijnen ideologisch volkomen verschillend gebaseerde stroomingen samengaan in bepaalde maatregelen.

De critiek in de pers is soms zeer fel geweest t.a.v. de nieuwe basis in de economische verhoudingen tusschen de Vereenigde Staten en de Philippijnen. Op een enkel belangrijk artikel in de Nation (21 September 1946) mag worden gewezen. „Philippijnsche import en export, bestaand en potentiëel zijn onverbrekkelijk aan de Vereenigde Staten gebonden voor een periode van acht en twintig jaar en dit onder voorwaarden, die uiterst unfair zijn voor de Philippijnen." En iets verder: „Het Amerikaansche koloniale régime in de Philippijnen is geëindigd, maar het kwam ten einde, niet in een geest van goodwill en een gevoel van trots over een werk dat goed gedaan is, maar op zulk een schandelijke wijze, dat wij niet langer kunnen volhouden dat onze politiek daar een andere was dan een van slechts ten deele gecamoufleerd imperialisme."

Zij tenslotte nog medegedeeld dat zelfs de Adjunct-Secretaris van het Amerikaansche State Department t.a.v. de nieuwe wetgeving vond dat daarin aan de Amerikanen speciale rechten werden verzekerd die bezwaarlijk de Amerikanen aan de Filipino's zouden kunnen bieden.

Resumeerend komt het voor dat de partij of groep die in 1909 het pleit won bij de tariefwetgeving, bij de onafhankelijkheid van de Philippijnen, zoo niet opnieuw heeft gewonnen, dan toch maar weinig aan gezag heeft ingeboet en in velerlei opzicht de gewenschte maatregelen kon doorvoeren.

In een vorige paragraaf werd gewezen op de Sakdalbeweging als een zeer bijzondere factor bij de instelling van de Commonwealth der Philippijnen. Een beweging daaraan volkomen parallel, veroorzaakte bij de geboorte van de Republiek de Philippijnen soortgelijke maar veel ernstiger moeilijkheden. Voor de Japansche invasie had het aan e.e.a. ten grondslag liggend probleem reeds de bijzondere aandacht van den High Commissioner. In diens laatste jaarlijksche rapport wordt, onder mededeeling dat in feite niets veranderd is, verwezen naar het voorlaatste, vijfde jaarlijksche rapport van den High Commissioner (loopende tot Juni 1941).

De Hooge Commissaris acht daarin de sociale toestanden in de Philippijnen bepaald onbevredigend. Wanneer eenerzijds verschillende veranderingen, tevens

verbeteringen gedurende de laatste 40 jaren vallen te constateeren moet aan den anderen kant worden toegegeven dat slechts een kleine categorie van Filipino's hiervan heeft geprofiteerd; een middenstand bestaat niet of nauwelijks en de levensomstandigheden van de bijna feodale boeren- en pachtersstand zijn al die jaren vrijwel niet verbeterd. Een der maatregelen, ondernomen door de Commonwealth-regering, is geweest de aankoop van groote landerijen, maar de verdeeling onder boeren tegen betaling ontmoette belangrijke tegenstand.

Een zeer intensief werkende agrarisch-socialistische beweging — waarbij Petro Abad Santos een leidende rol had — veroorzaakte in verschillende deelen van het land ernstige troebelen. De „constabulary” moest in verschillende streken de taak van de gemeentelijke politie overnemen. Een niet te onderschatten factor was bij e.e.a. dat het toch reeds naar het dictatoriale neigende Commonwealth-bestel nog meer aan dit euvel ging lijden door de afkondiging van de Emergency Act, waarin sommige leidende Philippijnsche figuren een definitieve wending der Philippijnen naar het totalitaire systeem constateerden. De in het rapport vermelde actie was tevens een reactie tegen sterker wordende fascistische tendenzen.

Het lijkt eigenlijk vanzelfsprekend, dat de reeds aanwezige tegenstellingen ontstaan door het sociale probleem van den landbouwer, nu dit gekoppeld werd aan een strijd tegen het fascisme, hun voortzetting vonden in de guerilla-activiteit van de Japansche periode, zooals deze georganiseerd was in de „Hukbalahap”. En dan is het ook verklaarbaar dat de Hukbalahap na de vernietiging van de Japansche macht niet verdween, maar als een afzonderlijke organisatie en een voortdurende bedreiging van de zoo noodige orde en rust bleef bestaan. Ook na de Japansche capitulatie moest te recht of ten onrechte de „constabulary” weer optreden tegen den onruststokers. De ernst der situatie wordt gekenschetst met het feit dat onder het gering aantal brieven van President Truman handelend over Philippijnsche problemen, die aan MacNutt over deze kwestie (publ. White House 26 October 1945) een belangrijke plaats inneemt. President Truman schrijft als volgt: „in de provincies bij Manila organiseerden zich eenige jaren geleden duizenden deelbouwers teneinde een meer rechtvaardige verdeeling van de opbrengst van hun arbeid te vragen. Gedurende verscheiden jaren was er geen effectieve oplossing van het probleem. Tijdens den oorlog organiseerden de pachters een guerillaleger, dat goed werk deed tegen den vijand. Nadat de vijand was verslagen in hun streek, ontbonden zij (de Guerilla's) niet en zij vormen thans een speciaal probleem dat de stabiliteit van het gouvernement bedreigt. Aan den anderen kant vereischen hun wettige verlangens en de bijstand die zij verleenden in den tegenstand tegen den vijand, dat met hen niet wordt gehandeld op een ruwe wijze.

Ik verzoek U daarom een onmiddellijk onderzoek te doen instellen naar de agrarische onrust..... enz.”

In de gematigde stijl van de presidentieele brief laat zich de critieke situatie voldoende aanvoelen. De brief wijst echter op slechts één zijde van het probleem, namelijk de economische, indien althans het artikel van R. F. Millon, Fascism, Philippine Style, in The Nation, dat reeds eerder werd aangehaald, een juiste visie heeft op de situatie in de Philippijnen. Millon meent dat de Philippijnen met groote snelheid fascistisch worden onder leiding van President Roxas („racketing toward fascism”). Dat deel der eilanden dat geen ruïne is, zou economisch worden beheerscht door Amerikaansche kapitalisten, Philippijnsche

en Spaansche fascisten en door Filipino-collaborateurs. • Roxas vernietigt iedere oppositie door arbitraire uitsluiting van leden der tegenpartij uit het Congres of zelfs door het gebruiken van het leger voor het „vermoorden” der boeren van Midden-Luzon. De Vereenigde Staten zouden zich niet aan hunne verantwoordelijkheid in dezen kunnen onttrekken, want het waren de figuren van MacArthur en MacNutt, die Roxas zijn hooge positie deden bereiken. Naar de meening van Millon rust op MacArthur het odium dat hij Roxas vrijuit deed gaan tegen evidente bewijzen van collaboratie in. En daardoor konden machtige financieele belangen, gesteund door rijke fascistische groepen en nog rijke collaborateurs de verkiezingscampagne voor Roxas entameeren. Een verkiezingscampagne, welke op 23 April 1946 Roxas met een kleine meerderheid over den candidaat van de Democratic Alliance, Osmena, won. Het leek gewenscht om het artikel van Millon zeer in het kort weer te geven, omdat ook andere kenners van de Philippijnsche toestanden wijzen op het samengaan van Amerikaansche en Philippijnsche zakenbelangen, fascistische groepeeringsen en President Roxas. Het is te hopen, dat het beeld eenzijdig is weergegeven, want anders zou het gecombineerd met de toch al eenzijdig-Amerikaansch-getinte tariefwetgeving een somber begin zijn voor de nieuwe republiek der Philippijnen.

In deze paragraaf werd nog niet gehandeld over de nieuwe constitutie van de Philippijnen, die bij plebisciet werd goedgekeurd (11 Maart 1947). Hoewel de inhoud van de constitutie voor de toekomst van het land van eminent belang kan zijn, valt haar beteekenis voorshands in het niet, gesteld tegen de stroomingen en machten, die thans politiek en sociaal de Philippijnen beheerschen. Slechts mag worden opgemerkt dat de tendens naar een dictatorialen regeervorm, die voor de Japansche invasie reeds aan kracht won, door de nieuwe constitutie, waarop het nationaal-socialisme zeker invloed had, ongestoord onder deze grondwet zal kunnen voortduren. Een artikelsgewijze behandeling van de grondwet zou in het verband van dit overzicht te ver voeren en geen zin hebben.

Noordwijk, Maart 1947.

C. DE KONING.

Geraadpleegde literatuur:

- Philippine Trade Act of 1946. Hearings before the Committee on Ways and Means. House of Representatives.
- Joseph Ralston Hayden. The Philippines. A Study in National Development. 3e, 4e, 5e en 6e Annual Report of the United States High Commissioner to the Philippine Islands.
- T. A. Bisson. American Policy in the Far East 1931—1940 (I. P. K. Inquiry Series).
- Notes Documentaires et Etudes. No. 382. Les îles Philippines. Stencils en officiële communiqués ter inzage bij de American Library, den Haag. Fortune, December 1944.
- The Nation, September 1946.

14. CEYLON

§ 1. Historie

Ceylon heeft het voorrecht gehad buiten de oorlogshandelingen in de Pacific te zijn gebleven en derhalve vrij van Japansche bezetting en agitatie. In het internationalistisch opzicht vulkanisch gebied der Pacific valt Ceylon op door haar rustige ontwikkeling naar het doel: staatkundige en nationale zelfstandigheid. Het is dan ook daarom dat de staatkundige en staatsrechtelijke ontwikkeling van deze Kroon-kolonie de aandacht vraagt. Ceylon — als eernaam betiteld als „premier British Crown Colony” — omvat het eiland Ceylon en de dependencie der Malediven. Deze Malediven-Archipel is in 1887 door den toen regeerenden Sultan onder Britsch protectoraat geplaatst en staat nog steeds onder direct bestuur van het Colonial Office. Het eiland beslaat een oppervlakte als België en Nederland tezamen en heeft een bevolkingstal van ruim 6 000 000. Cultureel en ethnologisch verwant aan Burma, Malaya, Indo-China (Vietman) en Indonesia vormt het met zijn gemengde bevolking evenmin een eenheid naar ras of religie als de evengenoemde gebieden. De grootste groepen worden gevormd door de Boeddhistische Singhaleezen (4 000 000) en de Hindoesche Tamilen. De Singhaleezen zijn te onderscheiden in Laagland-Singhaleezen (Colombo) en in Hoogland of Kandy-Singhaleezen, bewoners van het agrarisch binnenland. Zij kwamen evenals de (Ceylonsche) Tamilen als veroveraars. Hun vorsten wisten zich sinds de komst der Europeanen in het binnenland nog eeuwen staande te houden. De Tamilen (1½ miljoen) worden onderscheiden in Ceylonsche Tamilen, dat zijn de vroeger geïnvadeerden, en de Indische Tamilen, die later uit Britsch-Indië emigreerden.

De Ceylonsche Tamilen maken voornamelijk de intelligentsa uit, hun invloed is daardoor relatief groot. Een groep Mohammedanen, — Mooren (Arabieren) en Maleiers, afstammelingen deze van O.I. Compagnie's soldaten — telt een 400 000 man. Verder treft men nog aan een groep afstammelingen van de oude Hollanders en Portugeezen, de (stedelijke) „Burghers” (30 000), een naar cultuur en karakter zeer gewaardeerd volksdeel. Men vindt hen in de vrije beroepen en de magistratuur. Tenslotte nog een klein getal Europeanen (10 000) in de hogere functies van handel en bedrijf, vrije beroepen en magistratuur. In de oudheid bekend, begin 16de eeuw door de Portugeezen opnieuw ontdekt, vielen de maritieme districten van Ceylon weldra in Portugeesche handen; anderhalve eeuw later werden deze door de Hollanders verjaagd en als machthebbers in Zuid-West en Noord opgevolgd.

De troebelen der Fransche tijd brachten de Hollandsche nederzettingen en bezittingen, w.o. Ceylon, onder het feitelijk gezag der Britten. In 1815 werden de Britten ook de jure (cessie) heer en meester op Ceylon en niet alleen in de kuststreken. Met behulp van de ontevreden hoofden werd hun (Malabarsche) vorst in Kandy onttroond en geraakte geheel Ceylon onder Britsche juris-

dictie. Een overeenkomst met de hoofden beloofde deze in hun rechten en privileges te handhaven en de Boeddhistische godsdienst te beschermen. Aan het eerste werd geen loyale uitvoering gegeven, het tweede nam een einde in 1853 toen het Britsch gezag zich uit de kerkelijke zaken terugtrok. Ontevredenheid over deze overeenkomst was al spoedig (1818) aanleiding tot gewelddadig optreden. Het gebied werd „gepacificeerd”, de hoofden „ambtenaren”, met salaris in plaats van met land beloond. Nog steeds meenen de hoofden krachtens de overeenkomst van 1815 recht op onafhankelijkheid te hebben; zoo ziet de provincie Kandy in haar gelijkschakeling met overig Ceylon een soort contractbreuk. Aanvankelijk als onderdeel van Madras door de Britsche O.I.C. door middel van een militairen gouverneur bestuurd ¹⁾ ging Londen er toe over, nadat de vrede van Amiens de Britten in hun gezag had bevestigd, Ceylon in te richten als Kroonkolonie.

De geheele regeermacht, wetgeving, uitvoering en financiën berustte bij den Gouverneur, bijgestaan door een ambtelijken Raad (Chief-Justice, Chief-Secretary en Commissioner in Chief).

§ 2. Eerste Constitutie

In 1833 werd bij Order in Council de wetgevende van de uitvoerende macht gescheiden ²⁾; er kwam een Legislative Council, ook deze geheel ambtelijk, bestaande uit 10 leden waaronder de evengenoemde hoofdamttenaren als ex officio leden. De Executive Council werd gevormd door den Gouverneur met 5 hoofdamttenaren, onder wie de bekende trits. Bij deze Constitutie werd het eiland in 5 provincies ingedeeld — Noord, Zuid, Oost, West en Midden — en kwam tevens een rechtsbestedeling tot stand (Supreme Court, omvattend crimineele en civiele jurisdictie). In 1837 werden ook twee *niet*-ambtelijke leden in de Legislative benoemd, later zes.

De tijd na de staatsregeling van 1833 was er een van opbloei en van groote investeringen in de koffiecultures (later thee), maar ook een tijd van socialen neergang (afbraak terwille van de cultures van de oude agrarische verhoudingen ³⁾ van collectivisme en familiehuishouden, verarming der kleine boeren, die zich niet konden aanpassen, misbruik van absynth vooral bij de Kandy-Singhaleezen). Afdoende maatregelen hiertegen bleven uit, de Britsche ambtenaren stonden van het volk te ver af en het gezag der eigen hoofden werd uit overwegingen van opportuniteit door het Britsche gezag ondermijnd.

Behoudens de organisatie der lagere bestuurseenheden ⁴⁾, bleef de staatsregeling tot 1910 vrijwel op eenzelfde niveau, al had men in 1889 ook aan de Kandy-Singhaleezen en de Mooren een zetel in de Legislatieve toegekend, zoodat toen een 8-tal groepen, ieder met één zetel, daarin vertegenwoordigd was (de Laagland-Singhaleezen, de Tamilen, de „Burghers”, de Planters, de kooplieden, de Europeanen, de Kandy-Singhaleezen en de Mooren).

¹⁾ Deze werd bijgestaan door een Resident en een belasting-superintendent met onder zich Europeesche ontvangers en Madras-beambten; gevolg misbruik en uitzuiging der bevolking.

²⁾ De procedure van statutaire wetgeving bij Order in Council zonder dat het Parlement er aan te pas kwam vond haar rechtvaardiging in het feit van de cessie.

³⁾ Waste-Land Ordinance.

⁴⁾ Village Committees and Village Tribunals Ordinance, 1871.

§ 3. Constitutie van 1910

In 1910 volgde een belangrijke verandering in richting. Toen werd als weerslag op de Britsch-Indische actie voor politieke zelfstandigheid (Morley-Minto-reforms) en na een verzoek hiertoe uit de Ceylonsche bevolking aan Londen, de Legislative Council bij Koninklijke aanwijzing (Royal Instruction) hervormd. Thans elf ambtelijke leden tegenover tien niet-ambtelijke; van deze laatsten zouden er vier worden *gekozen*, waaronder één Ceylonces ¹⁾; de drie overige gekozen leden representeerden de Burghers, de stedelijke en de niet-stedelijke Europeesche groep. *Verkiezing* dus naar *samenlevingsgroepen*.

Tien jaar later was het weer Britsch-Indië — tijdens en na den eersten wereldoorlog aanmerkelijk geëmancipeerd van het U.K. ²⁾, dat de stoot gaf tot nieuwe veel verder strekkende hervormingen. Bovendien hadden de Ceylon Reform League en de Ceylon National Association zich in 1917 met een verzoek tot Londen gericht om een Legislatieve in te richten met een meerderheid van op territoriale basis gekozen niet-ambtelijke leden.

§ 4. Constitutioneele wijzigingen 1920/23

In 1920 voorzag een Order in Council in een Legislative Council met een *niet-ambtelijke* meerderheid, veertien ambtelijke leden tegenover 23 niet-ambtelijke, terwijl van deze 11 naar het principe van territoriale kiesdistricten, en 8 naar dat van groepen zouden worden gekozen, zoodat somtijds dubbel kiesrecht voorkwam. Bij de invoering van het territoriaal stelsel ging men er trouwens van uit, dat de sterkste rasgroep de meeste zetels zou behalen bij de verkiezingen. Vier vertegenwoordigers van minderheden zouden ook nu ter correctie der verhoudingen door den Gouverneur worden benoemd. Kiesgerechtigd waren mannelijke inwoners boven 21 jaar, die voldeden aan census- en capaciteitsnormen. Zij moesten Engelsch, Singhaleensch of Tamielsch kunnen schrijven en lezen; om te kunnen worden gekozen moest men Engelsch kunnen lezen en schrijven, 25 jaar zijn en aan een bepaalden census voldoen. Het National Congres (voornamelijk Laagland-Singhaleezen), ontevreden met de in uitzicht gestelde resultaten, had in 1909 reeds selfgovernment gevraagd voor interne aangelegenheden en uitbreiding van het kiesrecht (verruimd mannen-, beperkt vrouwenkiesrecht door verlaging van census) en een Legislative Council waarvan 4/5 gekozen op territoriale basis; belangrijke minderheden zouden dan door de rest (ambtelijke en niet-ambtelijke leden) kunnen worden vertegenwoordigd. Ook wenschten zij een gekozen voorzitter van de Legislative Council en een Gouverneur met parlementaire ervaring. In de Executive Council zou zeker de helft der zetels moeten worden ingenomen door gekozen leden van de Legislative Council.

Door de activiteit van het Nationale Congres en verschillende groepen der bevolking kwam reeds in 1923 ³⁾ een nieuwe constitutie de hervormingen voortzetten, terstond daarna nog aangevuld.

Thans werd voor goed het rasgroep-principe doorbroken en duidelijk geopteerd voor het territoriaal beginsel; van de 34 gekozen leden zouden voortaan 23 in territoriale

¹⁾ Hieronder voor 1931 althans, te verstaan inheemsche bewoners van Westersche cultuur.

²⁾ De Government of India Act was in 1919 uitgevaardigd.

³⁾ The Ceylon (Legisl. Council) Order in Council 1923.

kiesdistricten (constituencies) worden gekozen. Slechts 3 zullen terwille van minderheden door den Gouverneur blijven benoemd. Tegenover deze 37 niet-ambtelijke leden stonden 12 ambtelijke. ¹⁾ De Gouverneur was ex officio voorzitter van de Legislative Council, maar de praktijk bracht mee dat hij deze functie overliet aan een gekozen vice-president.

Dit doorbreken van het rasgroepbeginsel was een poging om de bevolking te interesseeren voor wijdere belangen — die van Ceylon zelf — dan de belangen van eigen ras of groep.

De Gouverneur was hoogste wetgevende macht in dezen zin, dat hij wetten ²⁾ gaf met het advies en de toestemming („with the advice and consent”) van de Legislative Council. Eerst door zijn handteekening kregen de besluiten van de Legislative Council rechtskracht. Hij kon deze bekrachtiging verlenen of weigeren of ook het wetsvoorstel aan de beslissing van den Koning voorbehouden, („to reserve the bill for the signification of H.M.'s pleasure”), in welk geval de Koning of een zijner „Principle Secretaries of State”, bekrachtigt. Voorstellen van wet waaraan financieele gevolgen verbonden, kunnen alleen door den Gouverneur aanhangig gemaakt. Om impasses te voorkomen — ook in de Executive Council waren niet-ambtelijke leden opgenomen — kreeg de Gouverneur de bevoegdheid een aangelegenheid van „paramount importance to the public interest” te verklaren om in zoo'n geval zijn wil met de stemmen der ambtelijke leden in de Legislative te kunnen doorzetten. De zittingsperiode is 5 jaar. Bij gevaar voor orde en veiligheid kon de Gouverneur de voortzetting der behandeling beletten. De Gouverneur kan de Legislative Council te allen tijde ontbinden. Bij kwesties van interpretatieven aard met betrekking tot de Constitutie beslist de Gouverneur. De Executive Council bestond krachtens deze Constitutie uit 3 ex officio leden — de Colonial Secretary, de Attorney General en de Governmental Agent van de Westelijke provincie en uit zooveel meer anderen als de Gouverneur op aanwijzing van den Secretary of State zou willen benoemen; toentertijd zes, waaronder 4 niet ambtelijke, in het geheel dus 9 leden. Deze niet-ambtelijke leden werden overeenkomstig de gewoonte aangewezen uit de leden van de Legislative Council. Waren het gekozen leden dan bedankten zij als zoodanig en kwamen als benoemde leden terug.

De Gouverneur handelde meestentijds als „Governor in Council”, alleen niet bij spoedeisende zaken; ook werd het in de latere jaren van het derde decennium gewoonte de Executive Council dikwijls niet te raadplegen.

Het contact van den Gouverneur met de Legislatieve Council enerzijds en de diensten anderzijds werd geheel onderhouden door den Colonial Secretary bij wien de draden der voornaamste takken van dienst samen kwamen. Te veel hing bij dit indirecte contact af van de goede samenwerking dezer twee functionarissen; dit was des te bezwaarlijker, daar de Gouverneur zoowel nog met de hoogste wetgevende als met de hoogste uitvoerende macht bekleed was en daarvoor verantwoordelijk, zij het wat wetgeving betreft formeel. Al bleef in de Executive Council het ambtelijk element overheerschen en behield

¹⁾ De Singhaleezen en Tamilen maakten op het Nationaal Congres een afspraak over de verdeling der zetels: tegenover 8 Tamilen 11 Singhaleezen. Zoo is het geaccepteerd door de Constitutie. Bovendien 1 Colombo-Tamil toegestaan: dit leidde tot een scheuring in het Congres. Deze privé-afspraken prejudiceeren trouwens niet op een nieuwe Constitutie.

²⁾ Ordinauces.

formeel de uitvoerende macht de overhand over de wetgevende — volgens Keith criterium van koloniaal bewind — dit element kwam materieel geducht in het gedrang. Niet weinig droeg tot dezen gang van zaken bij het machtige Finance Committee van de Legislative Council, waarin behoudens den Colonial Secretary (voorzitter), den Treasurer en den Controller, ook alle niet-ambtelijke leden van de Legislative Council zitting hadden. Dit Committee bemoeide zich met alles; geen voorstel van wet met mogelijke financiële gevolgen bereikte de Legislative alvorens het Finance Committee te zijn gepasseerd. Ook daar werden de tenslotte verantwoordelijke ambtelijke leden op onaangename wijze bejegend, zoodat ontstemming en mismoedigheid bij het ambtenarencorps niet uitbleef. De bevoegdheid van den Gouverneur zelfstandig op te treden door een aangelegenheid van paramount importance te verklaren bleek hiertegen geen afdoende middel; slechts één keer is met een dergelijk ingrijpen gedreigd.

§ 5. Constitutie Donoughmore

De machine liep vast, er kwamen deadlocks. In 1927 werd daarom aan een Commissie opgedragen een onderzoek ter plaatse in te stellen en aan den Secretary of State for the Colonies rapport uit te brengen: *a.* omtrent de werking van de toen vigeerende constitutie; *b.* aanbevelingen te doen omtrent verbeteringen.

Als een der hoofdfouten van het slecht functionneeren van het staatsbestel wees de Commissie aan de discrepantie tusschen de toedeeling van macht en verantwoordelijkheid in de bestaande constitutie. Het evenwicht van het regeerbeleid was van de uitvoerende naar de wetgevende macht en naar het niet-ambtelijk element verplaatst, de verantwoordelijkheid voor dit beleid moest daarom noodzakelijk zich in dezelfde richting bewegen, aldus de Cie.

Alleen bij een vaste geest van onderlinge samenwerking zou het bestaande staatsbestel goed hebben kunnen werken maar juist deze ontbreekt. De gekozen leden vreesden bij een houding van zakelijke samenwerking in hun ijver voor een snel vorderen op den weg naar staatkundige zelfstandigheid te kort te schieten en gingen daarom in blijvende oppositie, daarbij hun positie als orgaan van den Staat misbruikend als forum voor politieke machtsontplooiing door het oefenen van onzakelijke critiek en door de verantwoordelijke regeering in het nauw te drijven. De aanvulling van den Executive Council met 4 leden uit den Legislative Council — zoo wilde het de praktijk althans — bedoeld als connecting link tusschen het uitvoerend en het wetgevend gezag, liep uit op mislukking. Doordat deze leden den band met den Legislative Council geheel verbraken — gekozen leden kwamen om te beginnen in den Council terug als benoemde — werd de breuk tusschen ambtenaren en niet-ambtenaren slechts vollediger.

De Commissie kwam tot de slotsom dat zij een staatsrechtelijk systeem moest zoeken voor Ceylon, dat wel de voordeelen van de Westersche democratie herbergde maar de nadeelen er van vermeed. Invoering van het Westersch politiek parlementair stelsel kwam der Commissie t.a.v. Ceylon ongeëigend voor en niet passend bij de actueele verhoudingen in het eiland. Partijen met een politiek programma ontbraken immers; de Commissie was trouwens overtuigd dat het politieke leven in Ceylon evenals totdien zich zou blijven ontwikkelen langs lijnen van ras en religie, indien niet krachtig in een andere richting werd gestuwd. De meerderheidsgroepen hadden niet nagelaten bij de Commissie den indruk te vestigen, dat zij meermalen het algemeen Ceylonsch belang met eigen groepsbelang vereen-

zelve. Juist om deze vicieuze cirkel te doorbreken en uitzicht te geven op de algemeen Ceyloneesche belangen meende zij het systeem van gescheiden kiezer-corpsen geheel af te moeten schaffen en te doen vervangen door een territoriaal stelsel.

Verdere hoofdpunten van verandering door de Commissie aanbevolen betroffen:

I. Fundamenteele wijziging in het regeerbestel door afschaffing van de Legislative Council en den Executive Council en vervanging door een State Council, waaraan zoowel wetgeving *als* uitvoering op te dragen teneinde door een dergelijke constructie de disharmonie tusschen macht en verantwoordelijkheid op te vangen.

II. Overbrenging van verantwoordelijkheid naar den State Council in evenredigheid tot haar macht; een dienovereenkomstig verminderde verantwoordelijkheid van den Gouverneur en wijziging in diens positie met dien verstande dat de Gouverneur zijn functie van actueele deelneming aan het bestuur zal verwisselen voor een hoofdzakelijk toezichhoudende rol. Voor deze taak diende hij evenwel met voldoende bevoegdheden te worden toegerust en zijn macht in die richting te worden versterkt.

III. Indeeling van de te verzorgen belangen in groepen (departementen) onder leiding van „ministers” en eenige onder leiding van hoofdambtenaren in ambtelijk verband.

IV. Wijziging in het kiesrechtstelsel, door naast de instelling van uitsluitend territoriale kiesdistricten een groote uitbreiding van het kiesrecht door te voeren. De Commissie wilde de speciale vereischten (capaciteit en census) voor mannen laten vervallen ¹⁾ en algemeen kiesrecht voor mannen boven 21 jaar invoeren. Bovendien voor vrouwen boven 30 jaar (overigens op denzelfden voet als voor mannen); de hoogere leeftijd diende om de uitbreiding geleidelijk te doen zijn.

V. Daar deze ingrijpende staatkundige veranderingen — ook de *uitvoering* en de *verantwoordelijkheid* werden nu met de wetgeving grootendeels op de Ceyloneesche bevolking zelf door middel van haar organen overgebracht — haar terugslag in het ambtenarencorps zouden doen gevoelen, stelde de Commissie voor de in functie zijnde ambtenaren in de gelegenheid te stellen pensioen te nemen en hun eventueel een vergoeding voor „lost career” daarnevens toe te kennen.

De Constitutie van 1931

De punten I en II zijn vrijwel geheel in de nieuwe *constitutie* ²⁾ overgenomen, naar den voorzitter der Commissie, Lord Donoughmore, gewoonlijk de Donoughmore Constitutie genoemd. Over de punten I en II hieronder meer.

Grootendeels was dat ook het geval met de voorstellen met betrekking tot het kiesrecht. Met het oog op het kiesrecht der Indische Tamilen wier concurrentiekracht de Singhaleezen vreesden, had de Commissie voorgesteld als speciale eisch 5 jaar domicilie of een bewijs van permanente vestiging. De Gouverneur stelde voor de eerste eisch het „gedomicilieerd” zijn als algemeen criterium op te nemen; aldus is geschied. Hierdoor ontstaat een soort landelijk burgerschap, in werking tot Ceylon beperkt. Men heeft capaciteit en census laten bestaan naast het

¹⁾ Overweging voor het afschaffen van het criterium der geletterdheid was ook het feit dat 45 % der bevolking nog geen onderwijs genoot en dus buiten het kiesrecht bleef. De Labour Union wilde afschaffing nationale leiders; het Congres beperkt kiesrecht behouden.

²⁾ Ceylon (State Council) O.i.C. 20 Mrt. 1931.

bewijs van permanente vestiging of bedoeling hiertoe (permanent settlement) voor de niet-gedomicilieerden. Mits gequalificeerd (gedomicilieerd zijn) werden mannen én vrouwen op één lijn gesteld; voor beide gold de leeftijdsgrens van 21 jaar. Voor het passief kiesrecht werden geen andere normen gesteld dan voor het actief kiesrecht.

Wat het vierde punt betreft, uit latere ¹⁾ gegevens valt op te maken dat vergoeding voor „lost career” is toegekend; ook wordt in de Constitutie de bescherming van de positie (rechts- en financieele) der ambtenaren aangemerkt als eventueel te vallen onder de aangelegenheden van „paramount importance” ten aanzien waarvan de Gouverneur gerechtigd is zijn wil buiten den State-Council om door te zetten. De Constitutie van 1931 heeft geheel met het stelsel van scheiding van machten gebroken; regeling *en* uitvoering, contrôle en budgetrecht zouden voortaan zetelen in één lichaam, den State-Council. Wel zouden voor beide functies, wetgeving en uitvoering, afzonderlijke zittingen worden gehouden.

In het geheel zullen er 10 departementen zijn, ingedeeld naar belangengroepering. Zeven daarvan zullen worden geleid door leden uit den State Council en wel door degenen die, door de Executive Committee's, tot voorzitters zijn gekozen; door den Gouverneur worden zij daarna tot ministers benoemd. Deze ministers zijn individueel voor het leiden van hun departement verantwoording schuldig aan den Council. Drie der departementen blijven ambtelijk geleid door „Officers of State”, verantwoordelijk aan den Gouverneur alleen; ook zij zijn lid van den State Council en hebben alle rechten en privileges behoudens het stemrecht evenals de Speaker (Voorzitter); zij worden niet in de 7 Executive Committee's benoemd, waarover de leden der State Council verdeeld zijn. „Officers of State” en „Ministers” maken gezamenlijk uit de Board of Ministers, welke collegiaal verantwoordelijk is voor de begroting. Verwerping der begrotingswetgeving — geheel of ten deele — leidt tot ontbinding van de Council; ook het aannemen van een besluit of motie naar de meening van den Gouverneur uitgelokt om de vertrouwenscrisis te stellen. ²⁾ Ministers kunnen *individueel* aftreden als zij het vertrouwen van hun Committee of van de Council hebben verspeeld. De Chief Secretary is de voorzitter van de Board, maar vice-voorzitter een uit hun midden gekozen „Minister”, die tevens de regeering in den State Council vertegenwoordigt en Leader van den State Council wordt genoemd. Dit om duidelijk de *inheemsche verantwoordelijkheid* te doen uitkomen. De officers of State zouden meer een adviseerende rol in de State Council vervullen.

Als Officers of State fungeeren de Chief Secretary, opvolger van den Colonial Secretary ³⁾ de Legal Secretary en de Financial Secretary. Onder den Chief Secretary ressorteeren buitenlandsche zaken, defensie en de openbare diensten, onder den Legal Secretary onder meer de administratie der justitie en het redigeeren van wetten; onder den Financial Secretary financiën, douane.

De State Council bestond uit 50 naar territoriaal beginsel gekozen leden, en ten hoogste 8 door den Gouverneur benoemde; bovendien de drie Officers of State, 61 in totaal. Hier week de Constitutie aanmerkelijk af van het ontwerp-Donoughmore, hetwelk 80 w.o. 65 verkozen leden had voorgesteld.

¹⁾ Rapport Soulbury September 1945 (White Paper).

²⁾ Ingeval van ontbinding blijven de loopende zaken aan den Board of M. toevertrouwd samen met den Chairman der Exec. Committee's.

³⁾ Zie blz. 119.

De State Council blijft 4 jaren in permanente zitting, behoudens eerdere ontbinding, waartoe de Gouverneur krachtens Constitutie t.a.t. bevoegd is.

Alle besluiten van gewichtigen aard van een Executive Committee of van de Board of Ministers, moeten in behandeling worden gebracht bij den State Council en behoeven daarna de bekrachtiging van den Gouverneur. Voorzover het maatregelen van algemeen wetgevenden aard betreft kunnen deze zonder diens bekrachtiging niet in werking treden. Initiatief komt toe aan de Board, aan de Ministers in Committee afzonderlijk en aan de Officers of State (als zoodanig optredend voor den Gouverneur); ook aan de leden van den State Council, met dien verstande dat voorstellen tot voteering van gelden alleen mogen uitgaan van de eerstgenoemden. Het *initiatief* nu aan de vertegenwoordigers van de bevolking is een der cardinale veranderingen, evenals het elimineeren uit het staatsrecht van den Gouverneur als alleen verantwoordelijk orgaan.

De sluitsteen van de wetgevingspyramide is ook in het nieuwe statuut de Gouverneur, die wetten mag geven „for the peace, order and good government of the Island” met advies en met de instemming van den State Council. ¹⁾ Bovendien is den Koning bij de State Council O.I.C. (20 Maart 1931) het recht voorbehouden om, indien noodzakelijk voor het goed bestuur van het eiland, met „overruling” van den Gouverneur, wetten te geven voor Ceylon en tevens om ten alle tijde de Constitutie te wijzigen, aan te vullen of in te trekken. De State Council is tot wijzigen (etc.) ook bevoegd, maar is daarbij gebonden aan 2/3 meerderheid en de goedkeuring van de Kroon.

De Gouverneur

Als hoogste wetgevende macht ter plaatse staan den Gouverneur verscheiden mogelijkheden van optreden ten dienste om zijn nu in hoofdzaak controleerende functie naar behooren uit te oefenen; als zoodanig kan de Gouverneur:

- a. een door den State Council aangenomen wetsvoorstel bekrachtigen, waarna het kracht van wet heeft;
- b. bekrachtiging weigeren; hij mag dit veto alleen uitoefenen, wanneer het wetsontwerp naar zijn meening in strijd is met de Constitutie of botst met zijn persoonlijke verantwoordelijkheid ²⁾;
- c. het ontwerp voorbehouden aan de goedkeuring van den Koning (to reserve for the signification of H.M.'s pleasure); bij bepaalde categorieën van wetsmaterie is hij daartoe verplicht ³⁾;
- d. een ontwerp-wet al dan niet geamendeerd naar de Council ter nadere over-

¹⁾ . . . and it is hereby reserved to H.M. to make from time to time all such laws as may appear necessary for the peace, order and good government of the Island as fully and effectually as if the Order had not been made.

²⁾ Zie de Royal Instructions van 22 April 1931.

³⁾ B.v. bij een ontwerp-wet tot intrekking of wijziging van bepalingen der Constitutie of van een andere O.i.C. van den Koning of indien een dergelijk ontwerp zich niet verdraagt met eenige voorziening in deze of eenige andere O.i.C. van Z.M., tenzij de Council bij wet daartoe gemachtigd mocht zijn. Voorts bevat de Instructie een aantal onderwerpen, meer in tal dan voorheen, m.b.w. „reservation” verplicht is, tenzij na verkregen aanwijzing van den Secretary of State of bij dringende omstandigheden voor zoover er geen strijd is met „English law” of verplichting uit tractaat. De onderwerpen betreffen o.m. defensie, aangelegenheden met een buitenlandschen of imperialen kant, discriminatie naar ras of religie, rechten der Indische Tamilen en in het algemeen verongelijking van de minderheden; geld en geldverkeer, echtscheiding. (sectie IV Instr.).

weging terug zenden (en deze het ontwerp eventueel naar de bron van oorsprong, Board of Ministers of Committee);

e. een ontwerp-wet onder voorwaarde bekrachtigen, in verband waarmee de inwerkingtreding zes maanden maximaal kan worden opgeschort;

f. 2/3 meerderheid in den State Council eischen op grond van de Constitutie;

g. ook *zonder* „advice and consent” van den State Council een maatregel nemen, door de desbetreffende aangelegenheid te verklaren als te zijn van paramount importance to the public interest. ¹⁾

Uitvoerende macht *kan* den Gouverneur toevallen, eerstens als gevolg van de verklaring van paramount importance van een uitvoeringshandeling die de Executive Council toekomt, dan ook wanneer hij gebruik maakt van de hem in de Constitutie verleende buitengewone bevoegdheden (emergency-powers) bij aanwezigheid of dreiging van „noodtoestand” (emergency). Hij kan in dat geval leiding en beheer van elk departement aan zich trekken, maar is gehouden daarvan terstond aan den Secretary of State kennis te geven en samen met den State Council in de nieuwe situatie bij de wet te voorzien onder goedkeuring van den Secretary of State. Wijziging of intrekken van een dergelijke wettelijke regeling kan slechts door den State Council geschieden, *nadat* de Gouverneur hieromtrent aan den Secretary of State instructies heeft gevraagd. De Secretary of State kan zijnerzijds verklaren dat de noodtoestand is geëindigd en de voorziening intrekken.

De Gouverneur handelt niet meer als Gouverneur in rade, de Executive Council is verdwenen. Wel kan hij alle gewenschte inlichtingen aan de Ministers en de Officers of State vragen, en ook overigens te allen tijde hun advies. Het contact van den Gouverneur met de diverse dienstakken loopt thans niet meer via den Colonial Secretary; diens controleerende taak is gedecentraliseerd en verdeeld over de zelfstandige departementen, voor de rest bovendien overgedragen aan zijn opvolger den Chief-Secretary ²⁾; de Gouverneur treedt nu met zijn Ministers en Officers of State individueel in contact, de Ministers zijn voor hun adviezen alle op dezelfde voet verantwoordelijk. De officers of State staan in eigen speciale verhouding tot den Gouverneur.

De ontwerpers van deze nieuwe Constitutie hoopten door de verantwoordelijkheid voor wetgeving en uitvoering zooveel mogelijk in één hand te leggen nl. van een voornamelijk door verkiezingen samengestelden Raad onder supervisie van den Gouverneur (c.q. de Kroon) en door het handhaven van een kiesstelsel op (nu uitsluitend) territoriale basis de bevolking tot interesse in de publieke zaak op te voeden en de samenwerking tusschen het ambtelijk en niet-ambtelijk element te stimuleeren. De Instructie van 22 April 1931 voor den Gouverneur ving dan ook aan met de algemeene verwijzing dat de Gouverneur zooveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de interne aangelegenheden op de inwoners van Ceylon had

¹⁾ Alleen *d*, *e* en *f* zijn nieuw, *g* alleen voor zoover betreft uitvoering toekomend aan de State Council. Van dit „verklaren” geeft de Gouverneur onverwijld omstandig kennis aan den Secretary of State, die deze verklaring weer kan terugwijzen; tijdig door de Council-leden ingebrachte bezwaren moeten worden bijgevoegd.

Als alle ordonnanties staan ook die zonder instemming van de State Council tot stand gekomen, gedurende 2 jaar bloot aan vernietiging door den Koning (disallowance).

²⁾ Zie blz. 117.

over te brengen. Voorts zou zijn taak aldus moeten worden opgevat dat deze meer een van toezicht dan van uitvoering zou zijn.

Om het ambtenarencorps tegen willekeurige behandeling te beschermen viel het recht van benoeming, ontslag, promotie en discipline den Gouverneur toe (uiteindelijk — evenals de dienstvoorwaarden, pensioenen en uitkeeringen — aan den Secretary of State).

Dat de Gouverneur ten opzichte van deze taak van bescherming uitdrukkelijk krachtens de Constitutie gebruik mocht maken van de hem gegeven bevoegdheid zelfstandig een maatregel door te zetten, zag de inheemsche critiek voorbij; daarvoor richtte zij zich te zeer tegen het dure ambtenaren-apparaat, dat 65 % van het geheele inkomen vroeg, zoodat andere nuttige maatregelen financieel in het gedrang kwamen. De Ceyloneezen wenschte deze aangelegenheid in eigen hand te houden.

Bezwaren tegen de Constitutie Donoughmore

Reeds tevoren was men van inheemsche zijde tegen het Committee-systeem en het Officers of State instituut zeer wantrouwend gestemd geweest. Volgens een inheemsche stem bedoelde deze Constitutie noch zelfbestuur voor Ceylon te scheppen noch ook te bevorderen. Het systeem zou eer geschikt zijn om een georganiseerde publieke opinie tegen te gaan. Geruststellende adressen van de zijde der Britsche overheid waren dan ook niet overbodig; men wees er van die zijde op, dat ook al mocht het Committee-systeem een mislukking worden, dit toch niet zou worden opgevat als een bewijs van ongeschiktheid tot selfgovernment. Een andere autoriteit had er den nadruk op gelegd, dat de Constitutie was bedoeld als stepping stone voor verantwoordelijk bestuur (responsible government). Desondanks werd het schema voor het wetgevend lichaam met slechts twee stemmen meerderheid aangenomen. Tegen de praktijk der nieuwe Constitutie werden aldaar vele ernstige bezwaren geuit. Een Engelsche socioloog was van oordeel dat de Britten bij deze Constitutie geen duimbreed van hun gezag prijs hadden gegeven. De Constitutie zou slechts een schaduw van democratie brengen; de politieke verantwoordelijkheid werd niet gecompenseerd door de financieele, daar de State Council maar een deel van de financiën controleerde; vooral golden de bezwaren het veel te kostbare ambtenarenapparaat met hooge salarissen¹⁾ en pensioenen. Het te autoritair optreden van den Gouverneur en zijn bemoeiing met minutieuze aangelegenheden maakte de in diens Instructie neergelegde bedoeling zooveel mogelijk het inwendig bestuur aan de bevolking over te laten, tot een farce in de oogen der Ceyloneezen; zij meenen dat zoolang de zeer belangrijke takken van dienst als defensie, financiën, politie in handen van ambtenaren van het British Empire blijven de coördinatie in het bestuur en de cohaesie in de Board of Ministers dikwijls veel te wenschen over zal laten tot nadeel van de goede functioneering van het bestuursapparaat en het algemeen belang van Ceylon. Voordeelen zag men in het nieuwe schema ook enkele en wel: de overbrenging van de uitvoerende macht naar de volksvertegenwoordiging; de inrichting van zeven departementen met verantwoordelijke ministers; het verlaten van het rasgroep-beginsel voor het kiesstelsel en de uitbreiding van het kiezerscorps.

¹⁾ De Britsche en Ceyloneesche ambtenaren ontvingen als grondslag het zelfde salaris, de Britsche daarenboven een overzee-toelage.

De Ministers vooral waren weinig voldaan; zij wendden zich met een memorandum tot den Secretary of State. Tevoren hadden zij den Gouverneur laten weten dat diens handelwijze om zaken, ook persoonlijke, van „paramount importance” te verklaren tegen de adviezen der Ministers in of ook met voorbijgaan van deze, terwijl zij, de Ministers, voor het budget verantwoordelijk bleven, wel haast hun taakvervulling ondoenlijk maakte. Het ontbreken van partijen, waardoor de Ministers konden worden gesteund, maakt dat er van zelfverantwoordelijk bestuur niet veel terecht komt; dat de staatsmachine niet geheel vast loopt is volgens den Padikara, een inheemsche autoriteit en schrijver¹⁾, te danken aan het geduld der landsministers.

Hoewel de Constitutie Donoughmore in een tijd van financieele depressie tot stand kwam, wist men in 1934 reeds een batig slot van de begroting te bereiken. Van bevoegde Engelsche zijde²⁾ werd naar aanleiding hiervan opgemerkt dat dit phenomenaar snel zich opwerken tot het aanvaarden van en begrip hebben voor de reële verantwoordelijkheid te danken is aan de Ministers, die zich stuk voor stuk opgewassen hebben getoond tegen een taak, waaraan zij niet gewend waren.

Ontevredenheid over den gang van zaken op Ceylon onder de Constitutie van 1931 ook aan Britsche zijde is aanleiding tot een debat in het Parlement met betrekking tot de werking der nieuwe Constitutie; twee punten worden van bepaalde zijde — de bron van informatie bleek voornamelijk bij van ouds in Ceylon gevestigde Europeesche handelskringen te liggen — tegen de Ceyloneezen ingebracht. Men zou het ambtenarencorps willen Ceylonizeeren en er zou een anti-Britsche stemming in Ceylon heerschen. Het laatste wordt door den Padikara categorisch ontkend; het eerste verklaard met de wedervraag wat men in Londen zou denken als White Hall³⁾ in hoofdzaak met „foreigners” bezet zou zijn. Elk experiment trouwens dat tracht de Westersche cultuur te verlammen of uit te drijven is geladen met gevaar en zou fatale gevolgen met zich sleepen volgens den geleerden schrijver. „Our heritage is not the only thing that matters” gaat hij voort „in a changing world one must watch one’s step”; en hij eindigt met te zeggen dat Ceylon dan alleen haar plaats als natie zal kunnen blijven innemen in zooverre als zij Westersche ideeën en idealen met die van het Oosten weet te verwerken en om te zetten.

De Leader van den State Council Jayatilaka zegt in den State Council naar aanleiding van de Westminster debatten, dat men zich in Ceylon diep teleurgesteld voelt, omdat het duidelijk gebleken is dat de aanleiding tot deze debatten niet zoozeer is het welzijn van Ceylon als de wensch om de politieke ontwikkeling tegen te houden. Men is het „experiment government” moe en verlangt naar een stabiel bestuur in den vorm van responsible government.

Uit het geschrift van den reeds genoemden Ceylonschen autoriteit, aan wien ook bovenstaande critiek grootendeels is ontleend, krijgt men een goeden indruk van de gevoelens der Ceyloneesche bevolking ten aanzien van den Britschen invloed in het algemeen en de nieuwe Constitutie in het bijzonder. Hier wordt beschreven hoe een land met een meer dan 2000 jaar oude cultuur, levend onder

¹⁾ Zie literatuurlijst.

²⁾ Mr. Jordan in de Spectator. (Vermeld door Padikara Mudalayar van Ceylon in o.c.)

³⁾ Het bestuurscentrum.

zijn eigen vorsten, een land dat nog naar historische herinnering een soort zelfbestuur in de dorpen had gekend, zijn oude cultuurvormen door Europeesche overheersching te niet zag gaan. Hoe ondanks dat een der hoogste Britsche bestuursambtenaren reeds bij den aanvang van het Britsch bewind Ceylon rijp had bevonden voor zelfbestuur, het eiland tot 1910 — toen er voor het eerst een gekozen Ceylonees in de Legislative Council werd opgenomen — over de hoofden van het volk heen was bestuurd. Hoe de bevolking door een ongeëigend belastingsysteem verarmd was en later de Waste-Land-Ordinance de kleine boeren sociaal ten onder had gebracht. De collectieve agrarische economie verbonden met het familiehuishouden had het veld moeten ruimen voor de groote cultuurondernemingen en de Westersche economie, ten detrimente van de boeren die zich niet hadden kunnen aanpassen.

Voor het uitbreken der troebelen in 1915 had Ceylon nimmer in het helle licht der publieke belangstelling gestaan. De hardhandige onderdrukking van deze opstanden, die minder in het Britsch gezag dan wel in socialen nood hun oorzaak vonden, had veel kwaad bloed gezet. Bovendien had de opstand — zoo oordeelde de Padikara — zeer zeker kunnen worden voorkomen, als de Britsche bureaucratie dichter bij de bevolking had gestaan; de houding van „aloofness” der Britsche ambtenaren, welke tot veel misverstanden en een politiek van isolatie had geleid, wordt in verband hiermee scherp veroordeeld. Ondanks dit alles bleef de bevolking van Ceylon „loyal British subjects”.

Van Britsche zijde trachtte men wel bij de Ceyloneezen politiek verantwoordelijkheidsbesef te wekken, maar elke feitelijke emancipatie werd maar al te zeer als inbreuk op de Britsche bureaucratie ervaren.

Prof. Moresco ¹⁾ noemt in 1929 het ontwerp der commissie Donoughmore terecht een van durf, originaliteit en optimisme, voegt er evenwel aan toe dat een minder ingewikkelde constructie hem aannemelijker zou zijn voorgekomen; reeds toen ter tijd zou hij het hebben willen wagen Ceylon responsible Government te geven voor de eigen interne aangelegenheden.

De historie heeft dezen criticus niet in het ongelijk gesteld zooals uit het bovenstaande reeds viel op te maken. Weldra was de praktijk teleurstellend gebleken. In plaats van de verwachte stimuleering tot samenwerking bleek de coördinatie in de Regeering eerst recht zoek. Een werkelijk centraal oppergezag ontbrak. Het ambtelijk en niet-ambtelijk element in de Board of Ministers en in de Council vervielen tot scherpe tegenstellingen. Reeds de ministers hadden in een memorandum aan den Secretary of State het feit van het Inner-Cabinet der drie Officers of State, die zich alleen aan den Gouverneur verantwoordelijk wisten en zich afwijkende meeningen veroorloofden ten aanzien van de Board ook in die gevallen, waarin de Board collegiaal verantwoordelijk was, als een der hoofdfouten gesignaleerd. Een ander cardinaal punt van hun bezwaren betrof de groote bevoegdheden van den Gouverneur, die niet schroomde veelvuldig en minutieus gebruik te maken van de mogelijkheden hem door de clause „paramount importance” gelaten. Ondanks de onlangs gegeven definitie dat „paramount importance to the public interest” inhoudt: „in the interest of public order, public faith or other essentials of good government”, gaat de Gouverneur door ook kleine persoonlijke feiten als benoemingen en salarissen in de categorie van paramount importance

¹⁾ De Staatsregeling van Ceylon, Koloniaal Tijdschrift, jaargang 18, No. 4.

te betrekken. Men wenscht dat de Gouverneur niet dan bij uiterste noodzaak van deze bevoegdheid gebruik zal maken.

Dat de Public Service Commission, die aanbevelingen deed voor benoeming, promotie en ontslag en ook jaarlijks het quotum te plaatsen Ceyloneesche ambtenaren bepaalde, alleen werd gevormd door de drie Officers of State was den Ministers een doorn in het oog.

Hoewel de samenwerking dus zeer veel te wenschen overliet en de State Council, aan wie tevens de uitvoerende macht was opgedragen, zich met het détail veel te veel inliet, is de Donoughmore Constitutie toch niet geheel en al een mislukking geworden; op sociaal en hygiënisch gebied zijn verscheiden maatregelen tot stand gebracht, al moge daarbij dan ook vooral het oog gericht zijn geweest op het kiezerscorps. Bij verruimd terrein van werkzaamheid en werkelijk selfgovernment zou zeker meer goeds tot stand zijn gekomen. De grondslagen van het bestuur dienen nationaal te zijn, wel kan bij de uitvoering van vreemde hulp gebruik gemaakt, aldus zijn de opvattingen van den Padikara, tolk van het bewuste deel der inheemsche bevolking. *Ook*: de imperiale belangen mogen de imperiale verplichtingen niet overheerschen, de overeenkomst van Ottawa kan daarom in Ceylonsche oogen geen genade vinden. Ceylon als jong industrieland behoeft de mogelijkheid van beschermende rechten.

De Padikara keurt de minder faire machtsmethoden somtijds door de meerderheid in den State Council aan den dag gelegd tegenover de minderheden ten scherpste af en hij vermaant „if democratic government means anything at all, it certainly means the fusion of all parties into a harmonious whole for the common good. As it is, race prejudice, creed prejudice and other causes are doing a certain amount of harm to Ceylon and the sooner this state of affairs is amended the better it will be for the Ceyloneze themselves”. Gouverneur Stubbs uitte zich in de late dertiger jaren bij de opening van den State Council als volgt: „.....more especially I deplore the introduction of the religious element. As the history of Europe teaches us the intrusion of religion into politics is bad for politics and perhaps even worse for religion”, woorden door den Padikara met instemming aangehaald.

§ 6. Staatkundige geschiedenis sinds de in werkingtreding van de Donoughmore Constitutie.

Al spoedig na de in werkingtreding van den State Council kwam de onvoldaanheid met het nieuwe systeem tot uiting in de zg. Perera-resoluties, die in Juli 1932 ten getale van 6 door den State Council werden aangenomen; deze richtten zich vooral tegen de diarchie in de Board door de aanwezigheid der drie Officers of State, en tegen de bijzondere bevoegdheden van den Gouverneur. Een zevende motie, gericht tegen het comité-systeem, dat de verantwoordelijkheid versplinterende, werd nadrukkelijk afgewezen. De Ministers formuleerden daarop eigen bezwaren en wenschen (1ste memorandum); deze golden allereerst de gebrokenheid in de Board; zij wenschten daarom de 3 Officers of State te doen vervangen door Ministers in Comité (1); voorts de wijze waarop de Minister-aanwijzing tot stand kwam (2) en de te groote bevoegdheden van den Gouverneur (3), ook de eenzijdige samenstelling der Public Service Commission (de drie Officers of State nl.). Zij wenschten bovendien aan de Board meer ruggesteun te geven door

de uitvoering der financieele politiek binnen haar macht te brengen (4). Het Committee-systeem lieten zij ongemoeid, wetend dat dit vooralsnog de drijver voor het politieke evenwicht beteekende. De twee minderheden-ministers stonden evenwel afwijzend tegenover de voorgestelde veranderingen.

Gouverneur noch Secretary of State wilden van ingrijpende veranderingen weten; de Board gaf van haar teleurstelling blijk, alleen het wegnemen der „main obstacles to selfgovernment” zou de aspiraties van de bevolking bevredigen. Londen bleef op grond van verdeeldheid der meeningen — in en buiten de Board — weigerachtig om een delegatie van Ceylon tot onmiddellijke wijziging der Constitutie te ontvangen.

De Ministers besloten vooruitlopend op een eventueel onderhoud, hun schriftelijk geformuleerde wenschen aan den Secretary of State toe te zenden (1934). In dit 2de memorandum bepaalden zij zich hoofdzakelijk tot het punt aanwijzing der Ministers; zij vragen de vigeerende procedure te vervangen door de aanwijzing (door Gouverneur) of verkiezing (door State Council) van een Chief-Minister, die de functie van eersten Minister zou vervullen en een team van verantwoordelijke Ministers zou formeeren; — responsible government dus — dit hield tevens in het verdwijnen van de Officers of State, daar alleen een homogene ministerraad de volle verantwoordelijkheid vermocht te dragen. De voorgestelde wijziging zou ook leiden tot scheiding van wetgeving en uitvoering, wat loslating van het Committee-systeem beteekende.

De minderheden bleven niettemin het „Committee-systeem¹⁾ voorstaan, als waarborg voor hun invloed, al ontkenden zij de nadeelen der praktijk niet. De Tamilen en de Mohammedanen zonden hunnerzijds een protest-nota aan den Secretary of State waarin zij hun groote bezwaren tegen de structuur van de Donoughmore Constitutie uiteenzetten, die had gebroken met een minderheden-bescherming als van 1833 tot 1923 was toegepast en de meerderheid ten troon had geholpen door de afschaffing van de groepsvertegenwoordiging. De door de meerderheid (Singhaleezen) voorgestelde constitutioneele wijzigingen dienden slechts om hun macht nog grooter te maken. Bij wijziging in een zuiver kabinet-systeem vroegen zij voor zich waarborg voor kabinets-zetels nu politieke partijen ontbraken; in de State Council wenschten zij een vertegenwoordiging van 50 : 50, zoodat de Singhaleezen de gezamenlijke minderheden niet zouden kunnen overstemmen; zoo lang men niet tot een twee Kamerstelsel overging, zagen zij hierin de eenige oplossing voor hun problemen.

Opnieuw bleek hoe de minderheden-kwestie, bij het voortschrijden der onafhankelijkheid, de spil is waarom heen in Ceylon het politieke probleem zich beweegt. De zittingsperiode van den Eersten State Council verliep zonder constitutiewijziging.

De nieuwe State-Council (1936) leverde een Board van zeven Singhaleesche ministers, de minderheden waren er dus niet in vertegenwoordigd. De meerderheid had hiermee de minderheden metterdaad willen toonen, dat het committee-systeem tegen welks verandering zij zoo gekant waren, hun toch geen enkele waarborg gaf, al bood het de minderheden de mogelijkheid van bezetting van ministerszetels; het kon ook anders immers. Bovendien zou de Secretary of State zich nu niet meer op verdeeldheid in de Board kunnen beroepen om hervormings-

¹⁾ de niet-politieke leider van een departement.

wenschen te keeren. De Secretary of State liet echter weten dat hij alleen voor constitutie-wijziging te vinden was, indien tusschen de belangrijke bevolkingsgroepen van Ceylon hieromtrent overeenstemming was bereikt.

De nieuwe Board had nieuwe voorstellen tot wijziging geformuleerd (1937). Zij beperkte zich tot een scherp afwijzen van het systeem der Executive Committees, dat alle initiatief en werkelijke verantwoordelijkheid van de Board illusoir maakte en remmend werkte op het tempo der administratie. In een parlementair kabinet-systeem zagen zij het eenige heil; het instituut van onder-ministers werd bepleit. Dat een „Head of the Department” buiten zijn Minister om zelfstandig met den Secretary of State kon correspondeeren was ook reeds lang een grief. Ondanks dat vrijwel algemeen het Comité-systeem werd afgewezen als onbruikbaar, was men het over een nieuwe vorm nog niet zoo spoedig eens. De Executive Committees boden sommige meerderheidsleden de gelegenheid een belangrijke rol te spelen en door het lidmaatschap aan de minderheidsleden eveneens een goede kans tot het oefenen van persoonlijken invloed.

Aanbevelingen Caldecott

In Londen begon men meer oog te krijgen voor de urgentie van hervorming; de Secretary of State vroeg de Gouverneur (Caldecott) zelf aanbevelingen te doen. Evenals de Secretary of State was de Gouverneur van oordeel dat de tijd voor vermindering van 's Gouverneurs bevoegdheden nog niet gekomen was; zoolang diens positie bleef als nu, zou een Tweede Kamer overbodig zijn. Wat het belangrijke punt der minderheden betreft, van een 50 : 50 State Council wilde de Gouverneur niet weten; men introduceerde dan opnieuw het groeps-beginsel. Hij zocht de oplossing in vergrooting van het aantal kiesdistricten; in kleinere districten zouden de minderheden kandidaten beter tot gelding kunnen komen; 10 nieuwe districten meende hij voldoende; daarnevens wenschte hij voor Europeanen, Burghers en eventueel nog andere groepen benoemde vertegenwoordigers. Van weder-invoering van kiesrechtbeperkingen — stemmen ging daartoe van Tamiel-sche zijde wel op — wilde hij niet weten. Ook hij veroordeelde het comité-systeem, als belemmerend elke poging tot gecoördineerd en homogeen optreden; overigens wist ook Caldecott geen beteren weg aan te geven dan een parlementair¹⁾ kabinet. De Gouverneur zou aan dien gene van de leden van het Wetgevend Lichaam, die het meeste vertrouwen genoot — ook de leden der minderheden kwamen hiervoor in aanmerking — opdracht tot kabinets-vorming geven. Dat de Singhaleezen hun louter uit Singhaleezen samengestelde Board betreurden, gaf grond voor betere verwachtingen in de toekomst meende Caldecott. De functies der Officers of State zouden in een dergelijk parlementair kabinet als te statische factoren niet passen. Hun taak zou gedeeltelijk departementaal worden ten deele ook ambtelijke taak blijven; de functionarissen zouden als adviseurs van den Gouverneur goede diensten kunnen bewijzen; de Financial Secretary zou onder den (nieuwen) Minister van Financiën een controleerende taak kunnen krijgen.

De Gouverneur had zich laten leiden door de gedachte dat bij politieke zelfstandigheid verantwoordelijkheid behoorde en had getracht de werkelijke verant-

¹⁾ Hier wordt bedoeld een van het Wetgevend Lichaam afhankelijk kabinet.

woordelijkheid daar te plaatsen waar zij paste; in het huidige systeem was de verantwoordelijkheid niet een voor concretiseering vatbaar begrip gebleken. Het hervormingsplan van den Gouverneur vond in de State Council ampele bespreking. De Singhaleezen wilden van het behoud der bijzondere bevoegdheden van den Gouverneur niet weten, de minderheden waren met de toevoeging van 10 districten niet tevreden, hoewel zij den grondslag zelf niet verwerpelijk achtten. In Januari 1940 werd van uit Londen de suggestie gedaan tot een eventueele conferentie tusschen de meerderheid- en minderheidsgroepen; maar toen de Board of Ministers 10 additionneele districten maximaal aanvaardbaar verklaarde, had een conferentie geen zin meer. Voor minderheidszetels in het Kabinet, noch voor de wijze waarop de Officers of State zouden worden geëlimineerd was de State Council te vinden.

Het bleek wel hoe zeer de vervanging in de Constitutie Donoughmore van het groepskiessstelsel door een territoriaal in den grond niet veel meer dan een formeele wijziging had beteekend.

Men was het intern nog niet eens over de hervormingen, toen in Europa de tweede wereldoorlog uitbrak, die ook in Ceylon de verwarring en onrust kwam vergrooten. Op verzoek van den Gouverneur werden daarom bij Order in Council de op handen zijnde algemeene verkiezingen twee jaar uitgesteld. De bedoeling was dat men deze twee jaren zou gebruiken om met betrekking tot de Constitutie tot eenstemmigheid te geraken. Het ging nu weldra in Ceylon niet meer om hervorming; toekenning van Dominion-status werd inzet van het politiek ageeren. 1 September 1941 werd aan de Board een Regeeringsmissive ter kennis gebracht, waarin Z. M.'s Regeering te kennen gaf volledig begrip te hebben voor de politieke nooden van Ceylon; maar bij gebreke aan eenstemmigheid omtrent de voorstellen wilde de Regeering deze te zijner tijd aan een commissie of conferentie ter nader onderzoek onderwerpen; zoodra het einde van den oorlog daar was, beloofde de Regeering deze aangelegenheid ter hand te zullen nemen.

De Board toonde zich teleurgesteld; uitstel en dat voor onbepaalden tijd was niet in het belang van het land. Van een commissie of conferentie als door de Regeering bedoeld wilde de Board niet weten; nieuwe gezichtspunten zou het niet opleveren, de zaak was reeds uit en terna onderzocht.

Door het uitbreken van den oorlog met Japan (December 1941), veranderde de situatie opnieuw met gevolg dat wederom de verkiezingen werden uitgesteld. Den 26sten Maart 1942 had de State Council aan haar hoop uitdrukking gegeven, dat Sir Stafford Cripps, met een motie naar India gezonden, ook Ceylon zou komen bezoeken of althans een Ceylonsche deputatie zou willen ontvangen om het verzoek tot dominion-status nader te hooren toelichten. Londen antwoordde dat Sir Cripps zich met de Ceylonsche aangelegenheden niet zou kunnen in laten. In 1942 nam de State Council bij motie aan Dominion-status voor na den oorlog te vragen met waarborg voor de toekenning zooals ook aan verschillende andere Britsche Bezittingen was gegeven. Zie ook blz. 129 hierna. Een en ander was aanleiding dat de Regeering Haar boodschap van 1 September 1941 in een Regeeringsverklaring van 26 Mei 1943 nader preciseerde. De voornaamste punten waren:

1. hervorming na den oorlog van de Ceylonsche Constitutie zou leiden tot het bij Order in Council toekennen van „full responsible Government under the Crown in all matters of internal civil administration”.

2. voorbehouden onderwerpen:

a. His Majesty's Government zal blijven controleeren de belangenverzorging der defensie met het oog op de veiligheid der Commonwealth — Ceylon inbegrepen —; de kosten zouden naar evenredigheid tusschen de twee Regeeringen worden verdeeld;

b. evenzoo de betrekkingen met buitenlandsche mogendheden en die met andere deelen van de British Commonwealth of Nations.

3. de Gouverneur zal hiertoe met de noodige macht worden bekleed; regionale regelingen op het sub 2 bedoeld terrein moeten aan His Majesty's Regeering worden voorgelegd, alvorens de toestemming van den Gouverneur te erlangen.

d. de in de Royal Instructions vervatte categorieën der Reserved Bills zullen aanmerkelijk worden ingekrompen. Behoudens de sub 3 bedoelde zullen *alleen* aan Reservation zijn onderworpen:

a. ontwerpen van wet rakende het Koninklijk prerogatief, ontwerpen met betrekking tot rechten en eigendom van Britsche onderdanen — geen inwoners van Ceylon — alsmede die welke betrekking hebben op het handelsverkeer met eenig deel der Commonwealth;

b. die voorstellen van wet, welke op groote tegenstand stuiten op grond van ras of religie of naar de meening van den Gouverneur tot onderdrukking van eenige samenlevingsgroep aanleiding zouden kunnen geven;

c. muntwetten.

Deze reserveering behoorde evenwel niet te beperken de bekrachtiging in 's Konings naam door den Gouverneur van handelsovereenkomsten met andere deelen van de Commonwealth; het tot stand komen daarvan ligt juist in de bedoeling van H. M.'s Regeering.

4. Daar hervorming binnen het hier aangegeven kader niet voor het einde van den oorlog haar beslag zal kunnen krijgen, noodigde de Regeering de Ministers uit binnen dit raam uitgewerkte voorstellen van wijziging te doen, welke dan na de overwinning aan een commissie of conferentie zullen worden voorgelegd. De voorstellen zullen eerst dan voor de Regeering aannemelijk zijn, indien aan twee voorwaarden is voldaan:

1. de evengenoemde punten moeten in acht zijn genomen;

2. de voorstellen moeten ten slotte een absolute meerderheid van $\frac{3}{4}$ der stemmen in de State Council verwerven.

Waardeering voor de oorlogsinspanning van Ceylon wordt aan het slot door de Regeering uitgesproken.

De Ministers vroegen aan den Secretary of State nadere aanwijzingen en voegden eigen interpretaties bij. Hierop werd geantwoord dat meer dan het aangeven van de groote lijnen op het oogenblik niet opportuun was; de toegezonden interpretaties achtte het Colonial Office niet fundamenteel onverdraagbaar met de door de Regeering aangegeven lijn; Februari 1944 werd het ontwerp-schema door de Ministers naar Londen verzonden.

India liet niet na haar bezorgdheid te uiten omtrent de positie der Indische Tamilen; ook de overige Ceylonsche minderheden waren ongerust, omdat *zij* niet gehoord waren.

De Ministers verzochten vervroegde behandeling met het oog op den internen toestand van Ceylon, waar in 1945 weer verkiezingen aan de orde waren.

Londen heeft daarin niet toegestemd maar in een verklaring in het Lagerhuis

(5 Juli 1944) de benoeming van een Commissie of Conferentie in uitzicht gesteld om terstond na de overwinning eventueel uitgewerkte plannen van de Ministers te onderzoeken; het lag in de bedoeling dat een dergelijke Commissie in de gelegenheid zou worden gesteld ter plaatse contact op te nemen met de verschillende belangen groepen — ook de minderheden derhalve — welke bij een constitutioneële hervorming waren betrokken. Wederom werden de verkiezingen twee jaar uitgesteld.

De Ministers verzetten zich tegen elke opdracht aan de Commissie, welke verder ging dan te onderzoeken of aan de door de Regeering gestelde voorwaarden ¹⁾ was voldaan. Het vereischte van $\frac{3}{4}$ meerderheid in de State Council was voor de minderheden huns inziens voldoende waarborg. De Secretary of State had geen enkele aanwijzing tot hooren van minderheden verstrekt en aan de *Ministers* alleen zijn verzoek gericht. Zij trokken hun ontwerp daarom in. (Augustus 1944.) 20 September 1944 is de *Commissie Soulbury* benoemd met de opdracht Ceylon te bezoeken en ter plaatse hervormingsvoorstellen te toetsen, welke beoogen de Regeeringsverklaring van 26 Mei 1943 te verwerkelijken, en „after consultation with various interests in the Island, including minority communities concerned with the subject of constitutional reform, to advice His Majesty's Government on all measures necessary to attain that object.”

Van ± half December tot half April verbleef de Commissie op Ceylon; zoowel tot indiening van op schrift gestelde projecten als tot mondelinge toelichting werd in dien tusschen liggenden tijd gelegenheid gegeven. Het intusschen gepubliceerd ontwerp met toelichting der Ministers ²⁾ heeft de Commissie niettemin tot leidraad gediend. Al heeft de Board als zoodanig de Cie. genegeerd, dit sloot natuurlijk niet uit officieus contact met de „Ministers” persoonlijk.

Voornaamste wijzigingen door de Ministers voorgesteld:

- a. Een Kabinet van 10 Ministers; als premier de door den Gouverneur aangewezen Kabinets-formateur.
- b. Onder-Ministers (deputy-Ministers).
- c. De Gouverneur zou worden vervangen door een Gouverneur-Generaal.
- d. In plaats van de State Council een wetgevend lichaam de Council of State. Bij de wet kon eventueel worden voorzien in een Tweede Kamer; door deze procedure zou het vereischte van $\frac{3}{4}$ meerderheid, voor een dergelijk nieuw instituut in de State Council waarschijnlijk niet te vinden, kunnen worden omgaan.
- e. De Council of State zou bestaan uit ± 100 leden, waarvan 95 territoriaal te verkiezen. Door deze 45 nieuwe zetels — tevoren had de Board zich tegen de 10 van 's-Gouverneurs Reform-dispatch verzet — werd aan de minderheden redelijke kans geboden.

Een facultatieve clause werd opgenomen voor den Gouverneur-Generaal tot aanwijzing van maximaal 6 leden ter correctie van onvoldoend vertegenwoordigde belangen. De Gouverneur-Generaal zou hier handelen „in his discretion”. Omtrent het kiesrecht liet het ontwerp der Ministers zich niet uit. Het lag blijkbaar in hun bedoeling het algemeen kiesrecht voor meerderjarigen — dat zijn die meerderjarige mannen en vrouwen die aan de qualificatie van in Ceylon „gedo-

¹⁾ Sessional Papers XIV 1944.

²⁾ Regeeringsverklaring van 26 Mei 1943.

micilieerd zijn" voldoen (de „Ceyloneezen" ¹⁾) — te laten bestaan. Trouwens het kiesrecht der niet gedomicilieerde Indiërs zou na hervatting van de in 1942 afgebroken onderhandelingen met India opnieuw in beschouwing moeten worden genomen.

De bevoegdheden van den Gouverneur, nu Gouverneur-Generaal, zouden overeenkomstig den eisch van het responsible government worden besnoeid. Alleen voor de voorbehouden materie van defensie en buitenlandsche betrekkingen zou de Gouverneur-Generaal, wetgevende bevoegdheid hebben met „overriding power" d.w.z. dat op dit terrein landsregelingen voor die van den Gouverneur-Generaal zouden hebben te wijken.

Aan den G.-G. zouden de benoemingen van de leden van de Public Service Commission en van de leden der nieuw in te stellen Judicial Services Commission benevens die van eenige hooge rechterlijke ambtenaren worden toevertrouwd, handelend hierin „in his discretion" na (niet bindend) advies van den Eersten Minister. Beroep in ambtenarenzaken zou zich beperken tot de Ceyloneesche autoriteiten.

De bureaux van de Officers of State zouden in Departementen worden omgezet. De Britsche Regeering verzocht een lid van de State Council te zenden om als gevolmachtigd vertegenwoordiger van Ceylon te Londen te komen praten; de Board of Ministers weigerde medewerking en waarschuwde dat elke overeenkomst door zoodanigen vertegenwoordiger aangegaan, door de Ministers als niet bindend zou worden beschouwd.

Inmiddels had de State Council (22 Maart 1945) een wet aangenomen, welke onmiddellijk den Dominion-status beoogde te verkrijgen; de Koning, geadviseerd door zijn Secretary of State for the Colonies, weigerde goedkeuring. De State Council nam daarop met groote meerderheid een motie aan (18 Juli 1945), waarbij zij de handelwijze van den Secretary of State bestempelde als „a denial of the right of the people of Ceylon to freedom and to determine their own constitution".

§ 7. Constitutie Soulbury

In September 1945 is het *Rapport* der Commissie Soulbury aan het Parlement overgelegd.

Op twee punten wijken de voorstellen der Commissie Soulbury van het plan der Ministers belangrijk af.

a. De Commissie heeft bij de Constitutie voorzien in een Tweede Kamer, Senaat genaamd, welker leden, 30 in getal, voor de helft zullen worden gekozen door de Eerste Kamer naar het beginsel der evenredige vertegenwoordiging en voor de andere helft door den Gouverneur naar goedvinden worden benoemd. Als algemeene qualificatie voor het lidmaatschap geldt een leeftijd van 35 jaar; de benoemde leden moeten bovendien voldoen aan de norm van een hooge ambte-

¹⁾ Hieronder sinds 1931 te verstaan die inwoners van Ceylon, die op grond van minstens 5-jarig domicilie of op grond van geboorte in Ceylon gedomicilieerd zijn, een soort Ceylonsch burgerschap (citizenship) dus, maar zonder volkenrechtelijke werking. Voor de niet gedomicilieerden Indische Tamilen was naast 5-jarig verblijf ook vereischt hetzij een verklaring van permanent settlement of het voldoen aan een census en zekere geletterdheid (kunnen lezen en schrijven van Engelsch, Singhalesch of Tamielsch, zooals in de wet van 1931 voor ieder vereischt was).

lijke positie in heden of verleden. Alvorens te benoemen zal de Gouverneur contact nemen met vertegenwoordigingen der betrekkelijke beroepen of bedrijven. Althans twee Ministers zullen lid van den Senaat zijn, welks leden 7 jaar zitten, met dien verstande dat elk jaar $\frac{1}{3}$ der leden zal aftreden, welke evenwel terstond herkiesbaar of herbenoembaar zijn.

b. Wat de voorbehouden belangen betreft (men zie voor het begrip de Regeeringsverklaring van 26 Mei 1943) zou de Regeering niet aan het wetgevend lichaam, de Council of State, verantwoordelijk zijn. De Premier zou worden belast met de portefeuilles van Defensie en Buitenlandsche Zaken.

Wel of geen Senaat was een zeer omstreden punt. Al wat links georiënteerd was — met partijgroepering had dit in Ceylon niet te maken — wees instelling eener Tweede Kamer als ondemocratisch af. De meerderheid, de Singhaleezen noemden het een overbodig instituut. De Ceylonsche Tamilen zagen in een „balanced power” 50/50 vertegenwoordiging in het Parlement met zetels voor de minderheden in het Kabinet ten slotte de *eenige deugdelijke waarborg* voor invloed der minderheden; noch een uitgebalanceerd project van vertegenwoordiging noch de bevoegdheden van den Gouverneur tot reservation hadden dit kunnen bewerkstelligen. Maar alle minderheden steunden hen daarin niet. Trouwens deze hadden — zoo het rapport Soulbury — minder te klagen over discriminatie in de wetgeving dan over ongelijke behandeling door de administratie. In het algemeen was de reactie der Singhaleezen op het schema Soulbury dat het niet ver genoeg ging — zij bleven bij den eisch full selfgovernment en Dominion-status; wat de belangen buitenlandsche zaken en defensie betreft zouden de beide regeeringen dan een overeenkomst kunnen aangaan met dien verstande, dat men in deze materie buiten de Constitutie om zou handelen.

Het standpunt der Regeering

October 1945 heeft Z. M.'s Regeering aan het Parlement Haar zienswijze omtrent het schema Soulbury bekend gemaakt. ¹⁾

De Regeering begint met te erkennen, dat de verklaring van 1943 voor de situatie van na den oorlog niet meer toereikend is. Aan het slot volgen zg. „decisions” waarin de Regeering zegt dat zij het verlangen van Ceylon naar Dominion-status welgezind is en bereid is in die richting samen te werken. Zij is van oordeel dat het schema Soulbury, dat trouwens behoudens op het punt eener Tweede Kamer overeenstemt met het door de Ministers ontworpen plan van Februari 1944, een „workable basis for constitutional progress in Ceylon” levert.

Zij voegt hieraan toe dat de imperiale ervaring heeft geleerd dat de status van Dominion geleidelijk wordt benaderd door de ontwikkeling van conventies en constitutie-wijzigingen daarna zooals het Westminster Statute laat zien. Het is daarom dat de Regeering de Constitutie Soulbury wenschte te beschouwen als een voorstadium van Dominion status, welke binnen zekeren, niet te langen tijd zal volgen; hoe lang, zou afhangen van de groei der politieke ervaring in Ceylon onder de nieuwe Constitutie. Dit beteekent dus dat Ceylon nog niet zal verhuizen van het Colonial naar het Dominion-Office. Het regeeringsstandpunt is dat van de Commissie Soulbury met eenige belangrijke wijzigingen.

1. de Gouverneur — een G.G. wordt niet aanvaard — zal voor de voorbehou-

¹⁾ Ceylon Statement of political reform, Oct. 1946 White Papers Cmd. 6690.

den materie van Defensie en Buitenlandsche Zaken *geen eigen* wetgevende bevoegdheid hebben; deze wordt aan de Regeering te Londen voorbehouden.

De Gouverneur zal in buitengewone omstandigheden bekleed worden bij Order in Council met regelende bevoegdheid als omschreven in de Emergency Powers (Defense) Act 1939.

De communicatie tusschen de Ceylonsche Regeering en die te Londen zal ook onder de nieuwe Constitutie plaats hebben middels den Gouverneur.¹⁾

Zijner Majesteit's Regeering blijft zich het recht voorbehouden in buitengewone gevallen bij Order in Council wetten te kunnen geven met betrekking tot Ceylon, opheffing der Constitutie hieronder begrepen.

In het scheepsverkeer, zoowel de kustvaart als de zeevaart vallen hieronder, blijft Ceylon vrij, met dien verstande dat discrimineerende maatregelen met betrekking hiertoe tusschen de leden van het Britsche Gemeenebest alleen kunnen worden genomen met 's Konings instemming („with the concurrence of His Majesty's Government in the United Kingdom”).

Het voorstel der Commissie Soulbury om ook onder de nieuwe Constitutie aan bepaalde ambtenaren gedurende 3 jaar de gelegenheid te geven den dienst met vervroegd pensioen te verlaten wordt beperkt tot 2 jaar en het ontslag mogen nemen met schadeloosstelling voor „lost career” eveneens tot enkele jaren beperkt. Het vereischte van $\frac{3}{4}$ meerderheid bij de aanneming van de constitutie door de State Council laat de Regeering vallen, het was bedoeld als veiligheidsklep ten behoeve van de minderheden, daar de Ministers geen opdracht hadden de wenschen der minderheden in een onderzoek te betrekken, toen zij hun schema ontwierpen. Wel zal de Regeering acht slaan op de overwegingen, welke in de State Council ten aanzien van de nieuwe Constitutie worden te berde gebracht en het aantal stemmen pro in aanmerking nemen.

9 October d.a.v. nam de State Council het ontwerp aan met 51 tegen 3 stemmen. Deze *Constitutie* (Soulbury) is bij O. in C. van 15 Mei 1946 afgekondigd. Verkiezingen op grond der nieuwe Constitutie worden in Juni 1947 gehouden; in October 1947 zal waarschijnlijk het nieuwe Parlement bijeenkomen. 18 Juni 1947 is n.a.v. gestelde vragen het punt Ceylon zoowel in het Lager Huis als in het Hooger Huis aan de orde geweest. De onderstaatssecretaris Creech Jones zeide in het Lager Huis o.m. dat de Regeering begrip had voor het verlangen van het Ceyloneesche volk zoo spoedig mogelijk de in 1945 in uitzicht gestelde dominion-status in vervulling te zien gaan. Omtrent het tijdstip kon de Minister alleen het volgende mededeelen: Buiten geding is dat zoolang de nieuwe Constitutie nog niet volledig functioneert er van geen wijziging sprake zal kunnen zijn. Daarna zullen omtrent de voorbehouden onderwerpen (buitenl. betrekkingen, munt, Empire-trade, transport en verkeer) overeenkomsten (agreements) moeten worden afgesloten, welke bevredigend zouden moeten zijn zoowel voor het U.K. als voor Ceylon maar ook voor de Dominions. Eerst dan zou men er toe over kunnen gaan de Constitutie aldus te wijzigen dat ook Ceylon geheel en al een zelfverantwoordelijke positie in het Britsch Gemeenebest van Naties inneemt en in status naast de Dominions komt te staan.

Om elk tijdverlies te vermijden zoo deelde Hall — de Staatssecretaris voor de

¹⁾ De Commissie Soulbury had aanbevolen dit contact zooveel mogelijk via den Premier te laten loopen.

koloniën — in het Hooger Huis mee, heeft de Regeering opdracht gegeven met de voorbereidende werkzaamheden m.b.t. deze overeenkomsten een aanvang te maken.

October 1945 deed de huidige Premier van Britsch Indië Pandit Nehru een poging de Ceylonsche jeugd te winnen voor toetreding tot een Britsch-Indische federatie, daar Ceylon uit een oogpunt van cultuur, ras en taal zoo goed als een Provincie van India zou zijn. Ceylon moet zich bij een grooter blok noodzakelijkerwijze aansluiten zoo zei Nehru; welke groep zou dat anders kunnen zijn dan de Indische Federatie. Aansluiting bij Groot-Britannië zou geen oplossing geven. Trouwens het British Empire was „a fading institution”. De schrijver van een recent artikel ¹⁾ waaraan het bovenstaande is ontleend merkt op dat ondanks 4 eeuwen koloniale overheersching door Europeesche machten en ondanks door Groot-Britannië begane fouten, Ceylon toch zoover is gebracht dat het vrijheid en selfgovernment vraagt.

Stemmen rond Ceylon

Harlow in een recent artikel in *World Affairs* ²⁾ heeft een 50/50 vertegenwoordiging in de State Council als door de Ceylonsche Tamilen voorgesteld „a straitjacket system” genoemd weinig passend bij het Westersch parlementarisme, als juist door Ceylon begeerd. Hij ziet overigens de hervorming welke zich in Ceylon voltrekt als van wijder belang dan voor de betrokken partijen alleen; hij noemt het een proefneming in Oostersche democratie, „a daring political experiment, which has a direct bearing on the whole range of relationships between the Western Powers and the peoples of Asia”. Niet alleen de samenwerking der Big Three, ook het slagen of falen van de proef van het Westen om „a working partnership on equal terms” met de volkeren van het Oosten, die, een nieuwe era tegemoet gaan, te verwezenlijken, is een beslissende factor voor wereld-coöperatie of wereld-chaos.

Een andere schrijver ³⁾ is van meening dat uit imperiaal Britsch oogpunt het verkieslijker zou zijn geweest aan Ceylon terstond Dominion status toe te kennen ⁴⁾, met dien verstande dat omtrent onderwerpen als defensie en buitenlandsche zaken een afspraak ware te maken.

Men zou de linksche vleugel in Ceylon en de jeugd die maar al te gaarne den Britten imperialistische exploitatie, toepassing van de verdeel- en heersch-politiek, hypocrisie en ras vooroordeel ⁵⁾ verwijt, hiermede argumenten uit handen hebben genomen. Nu waren de bepalingen der Constitutie juist genoeg reden voor de Indische pers om de hervormingen een bewijs van Britsch imperialisme te noemen. Bovenal zou Groot-Britannië aan India een bewijs van goede trouw hebben gegeven ⁶⁾, waarmee meer indruk zou zijn gemaakt dan met „missies van goodwill” ⁷⁾ en juist aan dit vertrouwen in de Britsche bedoelingen schort het in India.

¹⁾ Bailey in *The Eastern Survey* van 16 I '46.

²⁾ Juni 1946.

³⁾ Jennings in *International Affairs* Juli 1946.

⁴⁾ Vgl. ook Moresco, blz 122 van deze verhandeling.

⁵⁾ Aan geen coloured race zou men selfgovernment willen geven, zie den gang van zaken in de Dominions.

⁶⁾ In Ceylon is men van de eerlijke bedoeling van Londen in het algemeen wel overtuigd.

⁷⁾ Als van Cripps in 1942.

Ceylon is de eerste gekleurde kolonie, die Dominion-Status onder *voogdij* van het Colonial-Office krijgt. ¹⁾ Waarschuwend wijst de schrijver er op dat, „a rising nationalism can establish itself only attacking Great Britain”, terwijl juist het belang van de British Commonwealth voor zijn leden is gelegen in de bipolariteit. Het belang der wereldvrede brengt mee, dat, al zouden de Britsche koloniën buiten de Commonwealth zich plaatsen, „they leave gracefully and without recrimination on either side”.

Ceylon zal eerlang een „Commissioner” te Londen krijgen en hoopt volgend jaar lid van de United Nations te worden.

Maart 1947. ²⁾

H. A. HUART—ENGELSMAN.

Geraadpleegde literatuur:

- Ceylon Report *Donoughmore*, Cmd. 3131, 1928.
Cmd. 3862, Constitution of Ceylon etc.
The government of the island of Ceylon, by the Padikara Mudalayar
N. D. A. Silva Wijaysinghe Siriwardene of Ceylon, 1938.
Moresco, De staatsregeling van Ceylon, 1929 (Kol. Tijdschrift No. 4, 18e jrg.).
Ceylon Report *Soulbury*, Cmd. 6677, Sept. 1945.
Ceylon Statement of policy on constitutional reform, October 1945.
Sydney Bailey in *The Eastern Survey*, 16 Januari 1946.
Harlow in *World-Affairs*, Experiment in oriental democracy, Juni 1946.
Jennings, Ceylon inconsequential Island?, in *Intern. Affairs*, Juli 1946.

¹⁾ De door Ceylon verworven politieke zelfstandigheid is in zekere mate te vergelijken met die van Malta thans volgens Keith.

²⁾ Het artikel is tot en met Juni 1947 bijgewerkt, zie blz. 131.

15. SIAM

Een staatkundige en staatsrechtelijke beschouwing.

§ 1. Land en volk.

Het Koninkrijk in zijn huidige vorm ligt ingeklemd tusschen Fransche en Britsche invloedssfeeren: Oostelijk (Fransch) Indo-China, Westelijk Burma, in het Zuidwesten Malaya; in het Zuiden vormt de Golf van Siam, uitlopend in de Chineesche zee, de afsluiting. Groote rivieren doorsnijden het land, oorspronkelijk de uitsluitende, nu nog de voornaamste verbindingen vormend naast een zich uitbreidend spoorwegnet en enkele moderne autowegen.

Het laagland overheerscht met rijst en rubber cultuur, tin en teakhout zijn verder de voornaamste producten.

Bevolking

De Siameezen hooren evenals de Shan (Noord) en de Laos (Oost) tot de Thais, een oud volk dat sinds \pm 800 van uit Zuid-China¹⁾ langs de groote rivieren naar het Zuiden afzakte, Mongoloïden naar ras en cultuur. Zij troffen bij hun komst in het gebied van het huidige Siam als bewoners aan de Mons en de Kmers, uit Zuid-India afkomstige volken van Indisch-Boeddhistische cultuur. De Kmers drongen weldra de Mons uit hun overheerschende positie. Na verloop van tijd slaagden de Thais er in de rollen om te keeren; zij verwoestten Angkor²⁾, de hoofdstad van het Kmer-Rijk; het volk der Kmers verdween in dit gebied als afzonderlijk volk; de stam woont nu nog in Cambodja.

Ontstaan van het Siameesche Rijk

In de 13de eeuw (1257) werd in het Noorden van het huidige Siam een groote, onafhankelijke Siameesche staat gesticht, rond 1300 omvattend zelfs Burma en Cambodja, maar dit Rijk hield geen stand. Een der militaire leiders sticht half 14de eeuw een zelfstandigen staat in het Zuiden met hoofdstad Aythia aan de Menam; het Noordelijk Rijk (hoofdstad Sakothai) wordt weldra veroverd en tot vazalstaat gemaakt, daarna als provincie ingelijfd. Onder Rama Thibodi I, Koning van het Rijk Aythia, neemt dan het moderne Siameesche Rijk een aanvang. Naar het Noorden breidt het zijn invloed tot Cambodja uit, in het Zuiden tot Malaya, deelen van Neder Burma in het Noord-Westen worden zelfs twistappel tusschen Burma en Aythia. Dit Rijk heeft een lange periode van consolidatie en expansie gekend behoudens dat de hoofdstad Aythia in 1508 door Burma werd verwoest en het Koninkrijk een aantal jaren (15) vazal van Burma bleef. Aan dezen toestand van betrekkelijk welvarend, onafhankelijk Rijk kwam in de 18de eeuw een ruw einde, toen de Burmeezen het land in oorlog geheel ten onder brachten en

¹⁾ Anderen plaatsen de Thais in Midden China.

²⁾ Tempels geutigen nog van dit vroegere Rijk.

in desolaten toestand achterlieten (1767). Tenslotte kwam Phya Tagsie als bevrijder van zijn land naar voren en liet zich tot koning uitroepen. Het was een van zijn generaals, die in 1782 het Rijk van den geesteszieken koning overnam en stichter van de nóg regeerende Chakri-dynastie werd. De hoofdstad van dit Rijk werd Dhonburi ¹⁾, later in de 19de eeuw Bangkok.

Aanraking met het Westen

Het eerst werd het contact met het Westen gelegd door de Portugeezen (begin 16de eeuw), daarna kwamen de Hollanders en Engelschen. Ook Japan had reeds vroeg factorijen in Siam. Eind 17de eeuw kregen de Franschen grooten invloed d.m.v. een Griek, die een hooge functie bekleedde aan het hof in Aythia. Met Lodewijk XIV werden zelfs gezantschappen uitgewisseld. De komst van een Fransch gezant onder troepenbegeleiding wekte argwaan bij de Siameezen. Toen na 's konings dood een generaal den troon beklom, werden de Fransche troepen verdreven en de Griek geëxecuteerd. Het incident had tengevolge dat Siam gedurende anderhalve eeuw zijn poorten voor het Westen sloot. Eerst in den aanvang van de 19de eeuw kwam Siam opnieuw met den West-Europeeschen invloed in aanraking, toen een Britsch kapitein er in 1826 in was geslaagd een soort overeenkomst af te sluiten, waarbij Siam Kelantan en andere onder Britsche jurisdictie staande streken voortaan ongemoeid zou laten. Als gevolg hiervan wisten Groot-Britannië eerst, daarna Frankrijk en andere West-Europeesche mogendheden in Siam extra-territoriale rechten te verkrijgen. In 1885 sloot Groot-Britannië een Treaty of Amity and Commerce en kwam er in Bangkok een Britsche consul-generaal; gelijksoortige verdragen met de andere Europeesche machten volgden, ook met de Vereenigde Staten van Amerika weldra en tenslotte (1898) met Japan. De mogendheden hadden zich in deze handelsverdragen o.m. een tarieven-plafond bedongen. Siam met zijn rustige, landbouwende bevolking ²⁾, nog in het stadium van agrarisch feudalisme verkeerend, weinig geschikt voor het Westersch kapitalisme, zag spoedig haar economische mogelijkheden geëxploiteerd door West-Europeanen en meer nog door de stamverwante Chineezen.

Onder de langdurige regeering van Koning Rama V (1868—1910), een verlicht vorst, die open stond voor Westerschen invloed, genoot Siam een tijd van rust en bloei (Westersche adviseurs, verbetering der administratie, daadwerkelijke bevordering der welvaart).

Staatsraad

Deze Koning stelde een Staatsraad in van 12 door hem benoemde leden-ministers; de besluiten van dezen Raad behoefden 's Konings goedkeuring; het absolute koningsschap bleef er derhalve formeel niet minder absoluut om. In 1874 richtte de Koning zelfs een tweeden Staatsraad in, nu van 49 leden, in wezen bedoeld als tegenwicht tegen de te groote macht der Ministers. De (heimelijke) bedoeling werd een failure, daar de leden, meest van de Ministers afhankelijke ambtenaren óf niet zelf durfden zijn óf voor zoover wel, geleidelijk van het schakbord verdwenen.

Rama VI (1910—'25) werd onder Engelsch-Fransche pressie in 1917 aan de

¹⁾ Thans nog een voorstad van Bangkok.

²⁾ Het onderwijs was en is nog grotendeels in handen der Boeddhistische tempelscholen.

zijde van de geallieerden in den eersten wereldoorlog betrokken. Onder diens broer Prajatipok (Rama VII) voltrekt zich in 1932 een coup d'état, een onbloedige revolutie, die de absolute monarchie in een constitutioneele omzet en daarmee het feudale tijdperk afsluit — althans formeel.

De coup d'état was uitgegaan van een kleine groep ¹⁾, (de „Kna Rasdorn”) jongeren, officieren en politiciens, die in Siam de Westersche democratische ideeën ingang wilden doen vinden. Hun opzet kon gelukken doordat de wenschen en behoeften van het Siameesche volk achter deze groep activisten stond, waardoor zij op een soort „volksbeweging” kon steunen. Grond tot ontevredenheid was er zeker, vooral toen de economische wereldcrisis van 1930 ook in Siam merkbaar werd. Dat een groot deel van het Siameesche staatsinkomen — (hoofd-belasting) — heenging aan remuneratie's aan leden van de koninklijke familie uit hoofde van allerlei dienstverhoudingen werd als schromelijke misstand gevoeld. De Regeering — op zich zelf niet slecht te noemen — miste echter elk contact met het volk, ook de pers bleef van alles onkundig; er werd over de hoofden van het onmondig gelaten volk heen geregeerd.

De rijstpellerijen, een van de groote welvaartsbronnen, evenals de détailhandel waren in handen van de Chineezzen, de landerijen zwaar met Chineesche hypotheke belast. Dit alles en de weinig plooibare, soms arrogante houding der Chineezzen maakte hen bij de Siameezzen weinig sympathiek.

§ 2. De Coup d'état van 1932

Na de coup nam de militaire Raad, aan welken de civiele macht ondergeschikt, voorloopig de leiding in handen. De koning zag zich voor een fait accompli gesteld, had te kiezen tusschen meedoen of heengaan en koos het eerste. Bij het aanvaarden der voorloopige Constitutie 27 Juni d.a.v., verklaarde de koning dat het optreden van de Kna Rasdorn niet als onwettig zou worden beschouwd. Een voorloopige volksvertegenwoordiging wordt ingesteld, bestaande uit Kna-Rasdorn-leden en eenige ervaren andere persoonlijkheden. Art. 1 van de voorloopige Constitutie luidde: „de hoogste staatsmacht berust bij het volk”. Daarna volgt de tweede phase van de revolutie, de in werking treding op 10 December 1932 van de definitieve Constitutie (met overgangsbepalingen) en het gelijktijdig aftreden van den militairen Raad. Het *civiele* element krijgt dan de macht in handen.

De Constitutie van 1932

Deze Constitutie bevat slechts 69 artikelen. Haar democratisch karakter blijkt — althans organisatorisch — terstond uit artikel 2 dat met zoovele woorden zegt, dat de staatsmacht uitgaat van het Siameesche volk. De koning, hoofd van het Siameesche volk, oefent deze staatsmacht uit onder de beperkende bepalingen der Constitutie (art. 2). Hoofdstuk I handelt van den koning, die onschendbaar is en de Boeddhistische godsdienst aan moet hangen. In den koning is geïncorporeerd de hoogste macht t.o.v. de krijgsmacht, de wetgeving, de bewindvoering en de rechtspraak. De twee laatstgenoemde functies oefent de koning uit d.m.v. organen te weten de Staatsraad en de hoven. Ten aanzien van de wetgeving is de koning

¹⁾ Deze „Kna Rasdorn” omvatte ± een 90tal personen.

gebonden (artt. 7 en 8) aan het initiatief en de instemming van de volksvertegenwoordiging. Aan den koning komen de gewone praerogatieven toe m.b.t. oorlog en vrede en gratie.

De leden van de koninklijke familie boven een bepaalden rang mogen niet actief aan het staatsleven deelnemen.¹⁾

Evenals bij elke West-Europeesche mogendheid zijn de zg. vrijheidsrechten van het Siameesche volk, bij wie alle discriminatie naar ras of religie krachtens de grondwet is uitgesloten, in de Constitutie neergelegd (artt. 13 en 14). Zij omvatten vrijheid van godsdienst (belijden en uitoefenen), vrijheid van persoon en eigendom; vrijheid van beroep en bedrijf, van vergadering, van openbaring van gevoelens d.m.v. woord, geschrift of drukpers binnen de grenzen der wet; huisrecht, vrijheid van onderwijs (in den dubbelen zin van leeren en onderwijzen).

De *Staatsraad* (art. 46) is een college van 14—24 leden door den koning benoemd; 14 leden benevens de president moeten *uit* de volksvertegenwoordiging worden aangewezen; het dubbele lidmaatschap is niet incompatible; de overige leden moeten lieden zijn, uitmuntend door bekwaamheid en geschikt om politiek leiding te geven. Elk lid van den Staatsraad is voor zijn bijzondere dienstak aan de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk; bovendien is hij als lid van den Staatsraad q.q. verantwoordelijk voor het collectieve beleid van dit college, een en ander als in de Constitutie bepaald. Bij een motie van wantrouwen of bij heengaan van de volksvertegenwoordiging (door tijdsvervulling of ontbinding door den koning), waaruit de Staatsraden (ten deele) werden benoemd, gaat ook deze Raad heen. Een individueel lid treedt eveneens af na een motie van wantrouwen in zijn beleid; de grondwet bepaalt immers uitdrukkelijk dat de Staatsraad het vertrouwen van het volk behoeft (art. 50). De benoeming van den president behoeft het contraseign van den president van de volksvertegenwoordiging.

De *volksvertegenwoordiging* wordt gekozen door het geheele Siameesche volk op een wijze als bij de wet voorzien. Zij vertegenwoordigt het *geheele* volk en niet alleen het kiezerscorps (artt. 16 en 20). De zittingsduur is 4 jaar. President en vice-president worden door de leden uit hun midden gekozen en als zoodanig door den koning benoemd. Jaarlijks hebben er één of meer gewone zittingen plaats; de koning roept de volksvertegenwoordiging in buitengewone zitting bijeen, indien de president hem dit uit naam van $\frac{1}{3}$ der leden verzoekt; in dit geval contrasigneert de president het koninklijk bevel. Een door de volksvertegenwoordiging aangenomen ontwerp van wet wordt den koning d.m.v. den president van den Staatsraad ter onderteekening voorgelegd; de wet treedt niet in werking alvorens in het Staatsblad te zijn afgekondigd (art. 38). Weigert de koning, dan wordt na verloop van 1 maand het ontwerp-wet opnieuw in de volksvertegenwoordiging in stemming gebracht. Wordt het ontwerp wederom aangenomen dan kan dit na verloop van veertien dagen *zonder* 's konings onderteekening als wet worden gepromulgeerd en afgekondigd, indien de koning in zijn weigering volhardt (art. 39).

Het is een merkwaardige bepaling, waaruit ten duidelijkste blijkt dat het eerder genoemde artikel 2 der Constitutie geen zinledige formule is. 's Konings

¹⁾ Dit verbod is later weer opgeheven.

macht is niet alleen constitutioneel beperkt maar wordt bij conflict zelfs geheel en al door de volkswil krachtens de Grondwet ter zijde geschoven. De feitelijk bestaande diarchie van koning en volk bij de wetgeving (art. 6) verkeert bij conflict op deze wijze legaal in een alleenheerschappij van het volk. De volksvertegenwoordiging oefent oppercontrôle op den gang van zaken en kan uit dien hoofde aan de leden van den Staatsraad alle inlichtingen vragen, al zijn deze in bepaalde gevallen (staatsbelang, openbare orde) niet gehouden te antwoorden. M. b. t. de hem toekomende bewindvoering — de actueele leiding dus der staatsmachine — heeft de koning een ruime regelingsbevoegdheid (art. 56), welke alleen haar grens vindt in het bestaan van een wettelijke regeling die zich met 's konings verordening niet zou verdragen. Het met de bestuursvoering belast orgaan — i. c. koning gecontrasigneerd door een of meer der Staatsraden ¹⁾ — is daardoor een machtig instituut.

De Constitutie voorziet in een noodverordeningsrecht van den koning (art. 52); in dringende gevallen kan de koning *zonder* de medewerking van de volksvertegenwoordiging een regeling treffen met voorloopige kracht van wet. In de eerstvolgende zitting van de volksvertegenwoordiging behoeft deze hetzij bekrachtiging, hetzij buitenwerking stelling bij de wet.

Een „oorlogswet” bepaalt de wijze waarop de koning het krijgsrecht mag uitoefenen.

Opmerkenswaardig is dat deze Constitutie een sanctie kent; bij strijdigheid met haar bepalingen volgt nietigheid *ex tunc* krachtens wettelijke bepaling (art. 61). Verandering of aanvulling van de Constitutie kan plaats hebben *a)* op voorstel van een lid van den Staatsraad; *b)* op initiatief van 1/4de deel der leden van de volksvertegenwoordiging.

Is het ontwerp van wijziging aangenomen, dan wordt het na één maand opnieuw in de volksvergadering in stemming gebracht; in het laatste geval is gequalificeerde meerderheid (3/4) vereischt.

Bij wege van overgang is bepaald (art. 65) dat de volksvertegenwoordiging eerst na verloop van tijd, maximaal 10 jaar, nadat een generatie voldoende onderwijs zou hebben ontvangen, in haar *geheel* zou worden verkozen; tot dien tijd zou de helft door den koning worden benoemd, de andere helft worden gekozen, overeenkomstig de bepalingen eener kieswet.

§ 3. Staatkundige geschiedenis na de in werking treding der Constitutie

Als president van den Staatsraad (premier) werd voor den eersten maal aangevoerd de Chief-Justice van het Appèlhof in Bangkok, een man die niet had behoord tot de groep revolutionairen. Bij het consolideeren van den toestand krijgt hij moeilijkheden met de linkervleugel en schorst de Constitutie (April 1933). De mannen van de revolutie verdrijven hem, nemen zelf het heft in handen; een hunner leiders, Phya Phahol, een militair, wordt premier. Deze bedient zich van bekwame krachten uit het ancien régime. Reactie blijft niet uit; een generaal, neef van den koning, onderneemt een coup, welke dank zij het optreden van het leger, mislukt. De feitelijke macht komt nu meer en meer

¹⁾ De benoeming door den koning van de leden van den Staatsraad geschiedt *zonder* contraseign; in enkele gevallen is zooals wij zagen het contraseign van den president van de volksvertegenwoordiging vereischt in plaats van dat van een (of meer) minister(s).

in handen van een klein getal fascistisch gezinde militairen, die om eigen macht en welzijn meer bekommerd dan die van het land, vast besloten zijn ten bate van hun groep de vruchten van het optreden van het leger te plukken. Kolonel — later veldmaarschalk — Pibul Songgram is hun leider, die in 1938 wanneer Phahol zich terugtrekt, dezen ook als premier zal opvolgen. Na de mislukte tegen-revolutie was koning Rama VI om redenen van gezondheid (of veiligheid?) naar Engeland uitgeweken en deed in 1935 afstand van de troon ten behoeve van een minderjarigen neef; aanleiding hiertoe was een geschil met de Ministers.

Een militaire dictatuur ontwikkelt zich doordat de fascistische militairen de sleutelposities beheerschen.

De gebeurtenissen van 1932 waren gepaard gegaan met een golf van nationalisme, door Duitsch en Italiaansch gewroet weldra verwordend tot chauvinisme en een zich afkeeren van het Westen. De leuze „Azië voor de Aziaten” begon opgang te maken. Dat de Regeering poogde economisch tot grootere zelfstandigheid te komen en baas in eigen huis te worden was begrijpelijk. De overheerschende rol der buitenlanders in het economisch- en beroepsleven verhinderde de opkomst van een middenklasse voor Siam en een economisch leven van, uit nationaal oogpunt, gezonde verhoudingen. De agrariërs trachtte de Regeering daarom op allerlei wijzen te steunen — kwijtschelding van belasting, landbouwcredietbanken, bevordering van coöperatie en van wisseloogsten.¹⁾

Het belastingstelsel in 1934 wordt drastisch hervormd. De hoofdbelasting wordt afgeschaft en vervangen door een belasting naar het inkomen; de grens ligt evenwel zoo hoog dat de middelsoort boeren vrij loopen. Het bedrijfsleven moest de Regeering noodgedwongen zelf wel ter hand nemen²⁾ nu een middenklasse ontbrak en coöperatie (nog) niet een geëigende vorm bleek voor het land. Door het oprichten van fabrieken of het participeeren in bestaande ondernemingen als grootste aandeelhoudster tracht de Regeering haar doel te bereiken. Deze vorm van de gemengde staatsonderneming³⁾ wordt vooral door den econoom Russell Andrus⁴⁾ aanbevolen. De buitenlanders blijven bij een dergelijke bedrijfsvorm investeren maar het beheer is Siameesch en de vruchten komen voor een groot deel het land zelf ten goede.

Aan de volksopvoeding wordt veel ten koste gelegd. Vele afgestudeerden bezoeken, dikwijls op staatskosten, buitenlandsche universiteiten of hoogeschoolen ter verdere opleiding (Amerika, Philippijnen, Japan). De middelen voor dit alles trachtte men behoudens uit de inkomstenbelasting te vinden uit een veranderd tariefstelsel; voortaan (1939) is geen quote meer verschuldigd bij in- en uitvoer, maar een vast percentage van de waarde.

Het nationaal zelfbewustzijn had ook uiting gevonden in de verhouding tot het buitenland. De extra-territoriale rechten, toch al matig toegepast, werden afgeschaft, de sinds 1855 gesloten verdragen opgezegd. In 1937 worden nieuwe

¹⁾ Naast rijst, soya, katoen en tabak.

²⁾ Door aankoop van Chineesche rijstpelmolens ontstond een groot staatsrijstpelbedrijf (Thai Rice Cy). De Regeering richtte voorts twee suikerfabrieken op, een textiel- en papierfabriek, een lucifersfabriek. Ook het tinmijnwezen neemt zij ter hand, voorts was de Regeering voornemens de teakhoutindustrie — in handen van Britten en Australiërs — zelf te gaan exploiteeren.

³⁾ Men vergelijkte de Amerikaansche Luchtvaartmaatschappij in China, ook een gemengd bedrijf.

⁴⁾ Basic problems of relief, rehabilitation and reconstruction in S.E. Asia, 1946 (als rapport in 1945 uitgebracht aan de Indian Council of World Affairs).

verdragen gesloten, maar nu op voet van gelijkheid. Tarief-vrijheid en het beginsel der reciprociteit kenmerkend nu — een groot succes voor de Siameesche Regeering. Toen Phya Phahol, die tot nu toe de coalitie tusschen de burgerlijke en militaire groepen had kunnen handhaven, zich voor de politieke drijvers terugtrok, deed de militaire dictatuur in vol ornaat haar intrede (1938). Haar exponent Pibul Songgram schorste wel is waar de Constitutie niet, maar negeerde haar bestaan. ¹⁾ Weldra laat een expansionistische geest de nationale verlangens deborderen. De fascistische klik droomt van een groot Siameesch Rijk, waarin alle Thai-volken opgenomen. Siam sloeg daarom zijn oogen over de grenzen op landstreken in Burma (twee Shanstaten) en Malaya ²⁾ en maakte aanspraak tegenover Frankrijk op gedeelten van Indo-China, door Siam in den loop der 19de eeuw aan Frankrijk afgestaan. Dit irredentisme gaf verwikkelingen. Amerika en Engeland, naar hun meening gevraagd, rieden aan den status quo met Frankrijk te bewaren. Binnenlands verscherpt zich de nationale politiek o.a. hierin dat bepaalde beroepen en handelsbranches voor Siameezen worden gereserveerd.

Financieel verkeerde het land in een niet ongunstige positie; de uitvoer overtrof den invoer, de schuldenlast in 1941 was gering en geheel in Londen geplaatst. Siam was bovendien financieel nimmer in gebreke gebleven.

Sinds 1903 kende Siam dienstplicht; het land had een klein leger en grotendeels verouderd materieel, al waren er in de jaren voor den inval der Japanners een aantal kanonneerbooten en onderzeeërs uit Japan betrokken en uit Amerika nieuwe vliegtuigen.

Wat de handel betreft waren tot de dertiger jaren de Britsche en Noorsche vlag steeds vooraan geweest, dan volgden Nederland, Japan, Denemarken. In 1937/38 neemt Japan reeds de tweede plaats in en beheerscht in Siam de textielmarkt ten koste van de Engelsche textielexport (Lancashire).

Invasie van Japan

Aldus was de situatie — een autoweg naar de Indo-Chineesche grens was juist voltooid en niet lang te voren waren nog vriendschappelijke missies naar Britsch en Fransch gebied gezonden — toen Japan Siam binnenviel (7 Dec. '41) om van hieruit door te stooten naar Malaya. Verzet werd niet geboden ondanks tegengesteld besluit in September nog van het vertegenwoordigend lichaam. In plaats daarvan sloot Pibul Songgram uit naam van den minderjarigen koning, vertegenwoordigd door Regenten ³⁾, een offensief- en defensief verbond met Japan (12 Dec. '41) en verklaarde als gevolg daarvan aan Groot-Britannië, de Vereenigde Staten van Amerika ⁴⁾ en aan Frankrijk den oorlog; Nederland werd (opzet of toeval?) vergeten. De rol van Siam in het Oostelijk halfrond is wel vergeleken met die van Denemarken in Europa, beide dienden als propaganda-stunt voor de agressie-staten.

¹⁾ Dat de militaire groep zoo ongehinderd de baas kon worden wijt Crossby aan de afwezigheid in een land als Siam van een stevige publieke opinie.

²⁾ De suzeriniteit van deze vier Malay-Statens was bij Verdrag van 10 Maart 1909 van Siam op het U.K. overgegaan.

³⁾ Pramat bleef gedurende de jaren der Japansche bezetting Regent; dank zij de machtige militaire groep echter zonder politieken invloed. Pramat werd in Siam middelpunt der verzetsbeweging waarmee ook de gekozen leden van de volksvertegenwoordiging samenwerkten.

⁴⁾ Amerika negeerde deze oorlogsverklaring, daar zij de vrij-Thaïlandsche Regeering te Washington onder leiding van den Siameeschen gezant Seni Pramoj had erkend.

Siam werd als economische medewerker en indirect helper van Japan ingeschakeld¹⁾, de Siameesche munteenheid, de tikol, aan de yen gekoppeld. De interne administratie van Siam bleef overigens onaangetast. Economisch was het land weldra geheel op zich zelf aangewezen, Japan kon haar troepen, toen deze eenmaal buiten Siam zich bevonden, op goedkoopere wijze ravitailleren. Op cultureel gebied spant Japan zich zeer in tot toenadering ter verwezenlijking van het ideaal van een Grooter Oost Azië sfeer; het lukt maar slecht en Pibul Songgram²⁾ verklaart uitdrukkelijk dat het Siameesche volk een eigen beschaving heeft, verschillend van de Japansche. De Siameesche Regeering liet niet na te profiteeren van de nieuw geschapen toestand. Op grond van een verdrag met Japan annexeert Siam de beide Britsche Shanstaten in Burma en eveneens de vier staten in Malaya, (20 Aug. '43), waaruit Siam zich in 1909 voor Britschen invloed geheel had moeten terugtrekken.³⁾ De vier provincies in Indo-China, die eens onder Siameesche suzeriniteit hadden gestaan, wist Siam door Japansche bemiddeling in handen te krijgen; bij het verdrag van Tokio van 9 Juni 1941 staat de Vichy-Regeering deze streken aan Siam af.

Voor den Pacific oorlog waren er spoorverbindingen met N., N.-O., O. en Z.-W., maar niet met Burma, (N.-W.), dat daarvoor niet voelde. Thans gaf Japan toestemming voor deze verbinding, waarna gedurende den oorlog de beruchte⁴⁾ Siam-Burma spoorlijn tot stand is gekomen.

Toen na eenige jaren de Japansche zon begon te dalen werden, vooral na de invasie op het vasteland van Europa, de Siameesche verzetsgroepen in en buiten Siam (Londen, Washington, China) actief. Gedurende den geheelen oorlog reeds min of meer, maar eerst recht en openlijker naarmate de operatie's der geallieerden vorderden, was Siam een centrum van „waarneming” ten behoeve van de geallieerden. Na de D.Day wekte de radio te Bangkok openlijk op tot ongehoorzaamheid aan Pibul Songgram. De Japanners onthielden zich van tegenmaatregelen zoolang de strategische veiligheid niet in het gedrang kwam; de gedachte aan het keeren van de kans in de naaste toekomst bepaalde wellicht mede deze houding. Zoo duldde Japan dat in 1944 tegelijk met den val van Toyo in Japan, Pibul Songgram door Kuan Aphaiwongse, een zakenman, populair bij de Siameezen om zijn onafhankelijke houding, werd vervangen. De Regent Pramat — de eenige, sinds in 1944 de andere Regent was afgetreden — begaafd en niet anti-Westersch gezind is het hoofd van het verzet. Zoowel hij als Aphaiwongse trachten alle Siameezen om zich te verzamelen en de nationale eenheid te bevorderen. De pers krijgt eenige vrijheid nu, de procedure van de Constitutie wordt hersteld. Maximum hulp aan de geallieerden, minimum samenwerking met de Japanners is thans het programma van Pramat, van den premier en van de gekozen en benoemde leden van het Vertegenwoordigend Lichaam, die meerendeels de nieuwe richting steunen. De militairen weerstreven nog.

Bij wijze van goodwill laat men na in Januari 1945 de verjaardag van de terugkeer der Indo-Chineesche provincies te vieren. Maar van den beginne af was het duidelijk — zoo constateert de bekende Amerikaanse schrijfster Virginia Thomp-

¹⁾ Krijgsgevangenen b.v. werden er ondergebracht en te werk gesteld.

²⁾ Sinds 1941 had P. Songgram zich openlijk „Leider v/h Siameesche volk” genoemd en verwachtte in het publiek met „heil Pibul” te worden begroet.

³⁾ Reeds vanaf de eerste helft der 19e eeuw was daar Britannië bezig Siam terug te dringen.

⁴⁾ Berucht door de vele Nederlandsche krijgsgevangenen, die daar te werk gesteld, den dood vonden.

son — dat „if the Siamese were united in wanting to rid their country of the Japan invader, they were equally anxious to avoid its replacement by Western domination”¹⁾).

§ 4. Siam na de capitulatie van Japan

Reeds vóór het oorlogseinde in Augustus '45 werden Commissie's ingesteld voor grondwetswijziging en economische planning.

17 September 1945 volgt Seni Pramoj, de leider der vrij Thailandsche Regeering te Washington, meer geleerde dan politicus, Aphaiwongse als premier op; hij heeft onder zich Verkeer, een zeer belangrijke portefeuille met het oog op de buitenlandsche verhoudingen.

Het sinds 1934 bestaande verbod van politieke partijen wordt opgeheven, de pers vrijgelaten. Een wet op de politieke partijen met bedoeling deze in aantal te beperken wordt ingediend; de Vrij-Thailandsche Beweging, nauw gelieerd met de illegaliteit, wordt ontbonden, opdat deze zich niet zal omzetten in een politieke partij.

In October volgt de ontbinding van het Vertegenwoordigend Lichaam; nieuwe verkiezingen voor een Constitueerende Vergadering worden voor Januari '46 uitgeschreven. Ook nu werd evenals voor den oorlog de helft der leden benoemd; een groot deel der laatsten zijn medewerkers van Pibul Songgram, den collaborateur.

Een poging tot saneering van de tikol — intrekking van de 1000 bath biljetten — leidt bijna tot paniek. Ook verder toont Siam niet minder dan de andere bezette gebieden — al heeft het materieel weinig geleden — een ontredderd beeld. De illegale beweging zet haar werk met roof en plundering nu tegen eigen burgers voort: gebrek heerscht er aan allerlei (machinerieën, textiel, vooral verkeersmiddelen).

De gratis rijstleveranties aan den Britschen sector²⁾ als met Groot-Brittannië overeengekomen en bedoeld om bij de United Nations de stemming ten gunste te beïnvloeden, loopen vast doordat de rijstvoorraden grootendeels privé bezit zijn van de Chineezers. Toen men daarna tot afname tegen betaling bereid was, bleken de moeilijkheden nauwelijks minder, daar de boeren de voorkeur gaven aan het ruilen van hun product tegen goederen. Sept. '46 b.v. ziet de Siameesche Regeering geen kans de 1 200 000 ton rijst aan de FAO te leveren. De Siameesche Regeering zal zelf de rijstvordering organiseren en vraagt Amerikaansche en Britsche credieten. Verder bleef het vervoer een probleem. Ook hier verwarring en corruptie alom.

Einde 1945 komt dan de 20-jarige koning³⁾ uit Zwitserland terug. Als premier benoemt hij Aphaiwongse, reeds in 1944 als zoodanig opgetreden.

24 Februari '46 is door den koning de nieuwe „Assembly” geopend. Van de 5 politieke partijen die aan de verkiezingen meededen, hebben alleen de Coöpera-

1) een van zin als de Siameezers waren in hun verlangen het land te bevrijden van den Japanschen indringer, zij dit evenzeer waren in hun begeerte de Japansche overheersching niet door de Westersche te vervangen.

2) Tot deze behoorde o.a. Britsch Borneo.

3) Deze Ananda Amidol had in Lausanne zijn studies voltooid.

tieve partij (12), de Progressieven (4) en de Democraten (1) vertegenwoordigers gekozen gezien. ¹⁾

De binnenlandsche ontevredenheid is — hoe kon het anders — groot. De democratische groepen beklagen zich dat er nog steeds oligarchisch wordt geregeerd. Crisis na crisis volgt. Men had van 's konings terugkeer verwacht hetzij herstel van het constitutioneel koningschap, hetzij een Republiek of althans een élan tot unificatie bij het Siameesche volk. Dan sterft plotseling in Juni '46 de nog steeds ongekroonde koning onder verdachte omstandigheden. Zijn 18-jarige broer Aduldet volgt hem op. Na de benoeming van Regenten haast ook deze zich naar het buitenland (Zwitserland).

Een nieuw kabinet wordt geformeerd, het draagt het stempel van een nationaal-zakenkabinet; bij de samenstelling was minder op gezindheid dan wel op bekwaamheid gelet. Aphaiwongse wordt daarin minister van Buitenlandsche Zaken terwille van de continuïteit, Vasa, reeds „minister” in den praecconstitutioneelen tijd, minister van Financiën.

Dit kabinet zal de grondwetsherziening voltooien en doorvoeren. Verder stonden op het programma: herstel van de welvaart, herstel der buitenlandsche betrekkingen, samenwerking met de U.N.O. Als tastbaar bewijs van den veranderden toestand werd de naam Thailand weer veranderd in Siam. ²⁾

De concrete voorstellen m.b.t. de Grondwetsherziening houden in een tweeKamerstelsel inplaats van het Vertegenwoordigend Lichaam: een Lager Huis geheel gekozen, een Hooger Huis samengesteld uit bekwame mannen van hooge ontwikkeling, welke zullen worden aangewezen door het Lagerhuis. Premier noch Ministers behoeven lid te zijn van het Lager Huis, wel dienen zij het vertrouwen te hebben van dit Huis.

De politieke partijen, geïmproviseerd tot stand gekomen, hebben slechts vage programmapunten en leiden nog geen bloeiend politiek bestaan. De Progressieve Partij (onder leiding van een broer van Pramoj) staat zwak achter de democratische idealen van de United Nations. De Sahakorn is louter economische partij.

Herstel der buitenlandsche betrekkingen

Zowel Regeering als volk beijveren zich na de capitulatie om de het Siameesche volk opgedrongen collaboratie met Japan te doen vergeten; het herstel van de oude naam van het Koninkrijk was er een bewijs van, de rijstleveranties aan behoeftige Britsche landen een ander. September 1945 wordt een Siameesche missie door Lord Mount-Batten in het hoofdkwartier op Ceylon ontvangen; bij een lunch worden de beruchte 21 punten den Siameezen overhandigd; dit protocol wordt onderwerp van lange onderhandelingen door de Siameezen opzettelijk gerekt. Met betrekking tot defensie en de economische positie worden door Groot-Britannië eischen gesteld; van Amerikaansche zijde fluistert men van monopoliseering en zelfs kolonisering door Groot-Britannië. De Siameezen zelf spreken bezorgd van Britsche slavernij waarin het land gestort wordt. De Engelschen anderzijds ontkennen dit oorspronkelijk al te straffe karakter; wat hier van ook zij ³⁾, vast staat wel dat de Vereenigde Staten van Amerika eenigen druk ten gunste

¹⁾ De overige partijen waren de Volkspartij en de Arbeiderspartij.

²⁾ In 1932 had men den naam Siam veranderd in Thailand (Vrij-land).

³⁾ Britsche beschouwingen (Intern. Affairs van Juli 1944, The Crown Colonies van Mei 1945) hadden gerept van reparaties als straf voor Siams collaboraties en van afstand der Kra-enge.

van Siam hebben uitgeoefend. Het daarna gesloten voorloopig verdrag (1 Januari '46 te Singapore geteekend en 2 Januari gepubliceerd) maakte een einde aan den staat van oorlog met Groot Britannië. Siam verklaart zich bereid alle aan Groot-Britannië onttrokken territoriaal bezit terug te geven alsmede het Britsche private eigendom, het Britsch-Indische hieronder begrepen, en voor de te loor gegane of beschadigde zaken schadeloos te stellen. Het verdrag bevatte verder eenige clauses met betrekking tot de Britsche defensie. Zonder Britsche instemming mocht geen verbindingskanaal met den Indischen Oceaan of de Golf van Siam tot stand worden gebracht. Siam belooft in defensie-aangelegenheden alle medewerking aan de organisatie der Vereenigde Naties. De uitvoer van rubber, tin en teakhout zou onder geallieerde contrôle worden geplaatst (Combined Food Board). Van het belangrijke punt der rijstleverantie's is boven reeds melding gemaakt. Het voorloopige Treaty bevatte tevens een schema voor een Treaty of Commerce and Navigation zoo spoedig mogelijk nader uit te werken. Het zijn bilaterale verdragen tusschen Siam en het U.K. en Siam en India.

Zoodra het beslag op de Britsche banken en handelshuizen was opgeheven kon het Britsche handelsleven weer actief worden; het was een van de punten door den Britschen zakenman het meest verlangd; niet zonder jaloezie had deze de snellere aanknooping der handelsrelaties met de Amerikanen zich zien ontwikkelen, die van hun zijde buiten oorlog met Siam waren gebleven.

Na het Britsche Treaty volgde er een met de Vereenigde Staten van Amerika (5 Januari '46) waarbij de Amerikaansch/Siameesche betrekkingen werden hersteld, al behoefde er geen staat van oorlog te worden geliquideerd, evenmin als tusschen Siam en Nederland.

9 Januari '46 maakt Rusland bekend dat dit land het Siameesche voorstel tot uitwisseling van gezanten heeft aangenomen.

Bij een te Washington gesloten overeenkomst¹⁾ tusschen Siam en Frankrijk (9 November '46) wordt het verdrag van Tokio teniet gedaan, de status quo hersteld en de oorlog beëindigd; de Indo-Chineesche provincies worden weer aan Frankrijk, d.w.z. nu aan de Fransche Unie, afgestaan die deze „uit naam van de Regeeringen van Cambodja en Laos" in bezit neemt zooals Bonnet, de Fransche gezant, in een rede te Washington zich uitdrukte.

Daarna is een voorloopig verdrag met Australië gevolgd dat tot dien nog steeds met Siam op voet van oorlog was.²⁾

De Chineezzen

Een na de Japansche capitulatie gesloten Sino-Siameesch vriendschapsverdrag verstevigde aanmerkelijk de positie der ruim 3 millioen (grootendeels in Siam geboren) Chineezzen. Voor het eerst ondanks de nabuurschap en de verwantschap kwam er nu een diplomatieke vertegenwoordiging. Het is hier de plaats om op de positie van de Chineezzen, van ouds een economisch zoo belangrijke bevolkingsgroep in Siam, wat nader in te gaan. Tot aan de nationalistische, weldra chauvi-

¹⁾ Met 91/29 stemmen had 15 October '46 de Siameesche Nationale Assembly de beslissing van de Regeering goedgekeurd om zich terug te trekken uit de vier Indo-Chineesche provincies. De kwestie had tevoren nog tot gewapend optreden geleid.

²⁾ Australië had na de oorlogsverklaring van Siam aan het U.K. (25-I-1942), mede gelet op Siam's houding zich genoodzaakt gezien aan dit land den oorlog te verklaren. (Mededeeling, waarvoor erkentelijk van de Austr. Legatie in den Haag.)

nistische politiek van na 1932, leverde het Chineesche bevolkingsdeel nauwelijks een probleem op; zeker was er van een minderheidsprobleem geen sprake, ook nu nog niet, al zijn sinds 1932 de punten van wrijving aanmerkelijk toegenomen en zou er mogelijkwijze een minderheidsprobleem in Siam *kunnen* ontstaan. T.a.v. de menselijke rechten van de Chineezzen zal Siam waarschijnlijk meer waarborgen moeten geven. Dat de Chineezzen de moeilijkheden van een economisch bevoorrechte klasse, die min of meer bij het volk gehaat is, ondervonden is boven reeds vermeld.

Door de democratische revolutie hadden de groote groepen der Chineesche ambachts- en kooplieden de gelegenheid gekregen tot een bewuste politieke eenheid¹⁾ zich te bundelen; maar de politiek van autarkie zette de positie der Chineezzen onder den druk der economische maatregelen (gewijzigd belastingstelsel, het zwaar belasten van het overmaken van gelden naar China, reserveering voor Siameezzen van beroepen en van bedrijfsbranches, gewoonlijk door Chineezzen uitgeoefend). De klachten der Chineezzen betroffen vooral ook de uitvoering door de administratie. Als wrijfpunten van volkenrechtelijken aard kwamen daarbij de immigratie, de cultuur politiek, met name ook vrijheid van onderwijs. Van Chineesche kant wilde men van een Siameesch *ius soli* waardoor de in Siam geboren Chineezzen de Siameesche nationaliteit deelachtig zouden worden — voor zoover door inschrijving niet reeds in het bezit van een vreemde nationaliteit — niet weten.

Hoewel de Constitutie van 1932 een clause bevatte betreffende vrijheid van onderwijs, had de Regeering bepaald dat de lessen alleen in de Siameesche taal mochten worden gegeven. Siam was beducht voor een actieve Chineesche cultuurpolitiek als wegbereider voor verdere penetratie.

Toen de Pacific oorlog uitbrak hadden enkele Chineezzen zich bij de Vrij-Thaïlandsche beweging aangesloten, de rest hield zich afzijdig; ook de Siameezzen hadden van hun kant niet veel sympathie bij de Chineezzen kunnen wekken. Siam, ook het Siam van 1944, had uit argwaan tegen Chungking de uitzonderingspositie der Chineezzen in de strategisch belangrijke districten van Siam niet opgeheven; bij een staatsman als de Regent Pramat, die zich ernstig had verzet tegen de weerlooze houding van Siam tegenover Japan evenals tegen de oorlogsverklaringen aan de geallieerden vond *deze* handelwijze veel minder bedenking. Chiang Kai Sjek had zich steeds een weer onafhankelijk Siam na den oorlogsafloop voorgesteld, maar imperialistische stroomingen in China dachten er wellicht anders over en het communistische China had Siam heftig haar fascistisch masker verweten. De illegale Siameesche beweging had niettemin op Chineesch gebied de noodige hulp ondervonden. Uit erkentelijkheid voor de geboden hulp hief na de bevrijding de Regeering Pramoj de discriminering bij de uitoefening van beroep en bedrijf ten opzichte van de Chineezzen op.

Na de Chineesche overwinning en het vestigen van diplomatieke betrekkingen leek de onderlinge verhouding aanvankelijk zeer verbeterd. Niettegenstaande dat hadden er reeds eenige keeren ernstige botsingen²⁾ tusschen Chineezzen en Siameezzen plaats, welke tot diplomatieke nasleep aanleiding gaven, daar Siam niet van

¹⁾ Deze eenheid viel weldra uiteen tot eenheden, maar het overgrootste deel der Siameesche Chineezzen zijn toch trouwe volgelingen van Chiang Kai Shek (de Kwomingtang, centrum Chungking).

²⁾ Dit was het geval bij de feesten ter eere van den 6oen verjaardag van Chiang Kai Shek, toen de Chineezzen zeer eigengereid waren opgetreden.

zins was de door China gevraagde schadeloosstelling te voldoen. De beperkingen m.b.t. de immigratie, waardoor jaarlijks maar een gering aantal Chineezzen Siam binnen kan komen, leveren naast het Chineesche onderwijs annex de Chineesche begeerte tot cultureele expansie even zoovele problemen op, welke mogelijkerwijs nog eens bij de U.N.O. terecht zullen komen. De immigratie b.v. door Siam beschouwd als een zuiver interne aangelegenheid, ziet China als een volkenrechtelijke, bilaterale, kwestie. Een Chineesch-Siameesch handelsverdrag is in de maak. Nederland sloot nog geen nieuw verdrag af, al is er sinds 1946 weer een Nederlandsche Consul-Generaal in Bangkok.

Siam en de United Nations Organisation

Siam had zijn wensch tot lidmaatschap van de United Nations Organisation voor de Veiligheidsraad mogen brengen met aanbevelingen van China, India en de Philippijnen. De Veiligheidsraad bracht eenstemmig gunstig advies uit, waarna 15 December 1946 Siam door de Assemblée als lid van de U.N.O. is toegelaten. De Chineesche afgevaardigde Wellington Koo zeide een diepe sympathie te hebben voor haar buur- en zuster-natie Siam en de Britsch Indische delegatie sprak bij deze gelegenheid de hoop uit dat dit gunstig voorteeken weldra zou mogen worden gevolgd door de Republiek Indonesia en Burma „as equal partners in the Assembly”.

Niet ten onrechte wijst Virg. Thompson in haar reeds eerder aangehaald artikel er op, dat het staatkundig verloop in Siam, het meest verwesterd land in Z.O. Azië, een „test-case” is voor West en Oost. Siam zal als eerste der O.Aziatische staten het bewijs moeten geven in staat te zijn als gelijke op voet van harmonie met de Westersche mogendheden te kunnen samenleven. Als Siam zal blijken er in te slagen de Westersche democratie in haar land door te voeren en tevens haar onafhankelijkheid te bewaren, zou dit een inspireerend voorbeeld zijn voor de andere (oud-) koloniale gebieden in de Z.O. Azië-sfeer, meent de schrijfster.¹⁾

Juni 1947.

H. A. HUART—ENGELSMAN.

Geraadpleegde literatuur:

Russell A n d r u s, Basic problems of relief, rehabilitation and reconstruction in S. E. Asia, 1946 oorspronkelijk uitgebracht als rapport aan de Indian Council of World Affairs, 1945.

British Embassy News Bulletin 21 — 10 — 1946.

C r o s s b y, Siam 1945.

de Kern, Sept. 1941.

Mills, British rule in Eastern Asia.

A. Peterson, Britain and Siam The latest phase, in Pacific Affairs, December 1946.

P r a k o b H u t a S i n g h a, Die Verfassung des Konigreichs Siam, in Jahrb. d. öffentl. Rechts, 1936.

Virginia T h o m p s o n in Foreign Policy Reports, 1 Maart 1946.

Rapporten.

¹⁾ Gelukt deze proef tot vestiging van een Westersch-democratisch Staatsbestel niet, wat dan, vraagt Crosby (Engelsch gezant in Siam van 1934—'41) zich af, chaos of terugkeer tot een autocratisch bestuur.

16. SERAWAK

Serawak in N.W. Borneo, oorspronkelijk een kleine provincie van het Sultanaat Brunei, maakt staatkundig/geografisch deel uit van Britsch-Borneo evenals Brunei, Br. N.Borneo en Labuan. Met eerstgenoemde landen sloot Londen in de tachtiger jaren overeenkomsten; dit had tengevolge dat zij Britsch protectoraat-gebied werden. Labuan was in 1846 aan Gr. Britannië gecedeerd ¹⁾ door den Sultan van Brunei en als kroon-kolonie ingericht.

Britsch Noord Borneo, sinds Raffles Britsch gebleven ²⁾, werd bij Charter van 1 November 1881 in concessie gegeven aan de British North Borneo Company, waarbij aan deze maatschappij binnen de bepalingen van het Charter ³⁾, de vrije hand in exploitatie en administratie werd gelaten. In 1883 sloot de Britsche Regeering met de Company een agreement, waarin o.m. werd overeengekomen, dat Groot-Britannië met erkenning van het land als onafhankelijken staat onder de Company de bescherming er van op zich zou nemen. ⁴⁾ Dit compagnie's beheer heeft voortgeduurd tot 1946. 19 Juni van dat jaar deelde de Britsche Regeering aan het Lager Huis mee, dat met de Br. N.Borneo Company overeenstemming was bereikt omtrent het overnemen van dit gebied. 11 Juli werd het territoir daadwerkelijk overgenomen en onder direct beheer van de Kroon (Colonial Office i.c.) geplaatst. Deze verandering in status vond niet haar oorzaak in wanbeheer van de zijde der compagnie, integendeel, maar eerder in de belangen der internationale politiek. Hiermee verdween deze oude en veelgebruikte beheersvorm geheel uit het Britsche Rijk.

Het Britsche karakter van Serawak, onlangs eveneens met zijn half miljoen inwoners — Malayers, Dajaks, ⁵⁾ Arabieren, Chineezen — tot Kroon-kolonie geworden, heeft een eigen merkwaardige geschiedenis. Deze neemt een aanvang met het bezoek door een Britschen ambtenaar, James Brooke, aan den Rajah gebracht om dezen in opdracht van den Gouverneur van Singapore, te bedanken voor de hulp aan Britsche schipbreukelingen verleend (1829). Het toevallig contact leidde tot een blijvende, invloedrijke positie van Brooke aan het Hof van den Rajah, die

¹⁾ Door toedoen van James Brooke, den witten Rajah van Serawak.

²⁾ In 1521 waren de Portugeezen in Brunei geland. Reeds in de 2e helft der 17e eeuw en later hadden de Engelschen getracht in dit deel van Borneo — in de rest van het eiland waren de Nederlanders hen de baas gebleven — vasten voet te krijgen, maar zonder succes; telkens moesten zij zich na enkele jaren weer terugtrekken. Zoo zagen zij in 1802 nog zich genoodzaakt hun factorij in Brunei op te geven.

³⁾ O.m. stipuleerde het Charter onderdrukking van de slavernij, eerbiediging van al wat als wet of gewoonte bij de verschillende stammen gold, verbod van monopolie, vrijhandel met het U.K. behoudens geoorloofde beperkingen, bereidverklaring van de Cy tot het opvolgen van wenken door den Minister van Koloniën m.b.t. het administratief beleid te kennen gegeven. Het Charter is afgedrukt in de „Constitutional Provisions conc. soc. and econ. policy”, uitgave van het Intern. Labour Office, Montreal 1944, blz. 439.

⁴⁾ Zie ook het met Serawak gesloten verdrag van 1888.

⁵⁾ De Dajaks maken $\pm 50\%$ der bevolking uit.

zelf met groote moeilijkheden te kampen had in een vrij chaotisch land; zee-rooverij werd in het groot beoefend, onderlinge oorlogen tusschen de inheemsche stammen — de Dajaks waren nog koppensnellers — waren een veelvuldige verschijnsel; bovendien gaven de Chineezzen last en stond de troon wankel. Brooke wist in dit alles verbetering te brengen; hij pacificeerde zooveel hij kon en redde de troon door den Rajah hulp te bieden met zijn bewapend particulier jacht.¹⁾ Zoozeer werd dit optreden van Brooke door Rajah en volk gewaardeerd, dat Brooke na den dood van den Rajah tot zijn opvolger werd gekozen en in het paleis in de hoofdstad Kuching gekroond; op deze wijze werd een dynastie van blanke Rajah's in Serawak gevestigd.

Brooke zette zijn bestuur met stevige hand voort; met de zeeroovers rekende hij voorgoed af door tegen deze met behulp van de Britsche Marine slag te leveren (1849). Kort na de jaren 40 had Brooke zich ook door den Sultan van Brunei erkend gezien, die zich aanvankelijk fel tegen deze opvolging had verzet. Brooke verkreeg 24 September 1841 formeel van den Sultan van Brunei een gebied dat thans een deel van het territorium van Serawak uitmaakt; in 1865 en 1905 kwamen er nog deelen van Brunei bij. Sinds 1864 was Serawak opgehouden dependentie — ook niet meer in naam — van Brunei te zijn.

Gedurende een bezoek van Brooke aan Londen in 1847, bleek hem ook daar duidelijke waardeering zoowel van de zijde van het publiek als van Regeeringswege; Brooke ging als Sir James terug. Dit nam niet weg dat het toen regeerende liberale Kabinet zijn optreden tegen de zeeroovers wat te fors had gevonden; de Regeering ontzegde den Rajah voortaan den steun der Britsche Marine en Brooke was weer op eigen krachten aangewezen b.v. toen hij bij terugkomst uit Londen de Chineezzen in rebellie vond. Deze vielen Kuching aan en wisten de stad in hun macht te krijgen; de gevluchte Rajah zag zich genoodzaakt zijn hoofdstad met de verworven hulp van Maleiers en Dajakkers te heroveren.

Bij den dood van Sir James in 1868 kon zonder overdrijving worden geconstateerd dat onder zijn bestuur een aanmerkelijk deel der bevolking (3/4) tot hooger levensniveau was gekomen, schrijft van Ghert.²⁾

Charles Brooke, een neef, volgt Sir James als Rajah op. Deze stelde een Raad in, den Council Negri, waarvan Engelschen en Stamhoofden lid waren; elke 3 jaar kwam de Raad bijeen. De beslissingsmacht bleef evenwel bij den Rajah, zoodat het autocratisch bestuursstelsel ongewijzigd voortbestond. Sinds 1855 bestond er bovendien een Supreme Council als hoogste rechtsmacht, tevens eenige technische autoriteit voor de wetgeving.

Protectoraat

In 1888³⁾ sloten Serawak en Gr. Britannië een soortgelijk agreement als Londen met Br. N. Borneo had afgesloten. Met handhaving van het land als een onafhankelijken staat onder den Rajah en zijn opvolgers werd Serawak voortaan onder Britsche protectie geplaatst; uitdrukkelijk werd bepaald tevens — evenals t.a.v. Br. N. Borneo en (later) t.a.v. Brunei — dat dit niet aan de Kroon het recht gaf in eenige interne aangelegenheid tusschen beide te komen. Verder bevatte dit agreement een meestbegunstigingsclausule en een clausule waarbij werd bepaald dat het

¹⁾ In Engeland tot dat doel ingericht en bemand.

²⁾ De Opdracht, 1e Aprilnummer 1947.

³⁾ Serawak 14 Juni 1888 en Londen 5 Sept. 1888. Zie tekst agreement noot 1 van blz. 3.

land niet — geheel of ten deele — mocht worden gecedeerd, tenzij met toestemming der Britsche Regeering. ¹⁾

Nu het gebied tot rust was gekomen, was ook het buitenland bereid te investeren, vreemd kapitaal vloeiende toe. Ook deze Rajah Brooke werd geridderd; in 1904 werd nu Sir Charles Vyner Brooke officieel erkend als onafhankelijk soeverein met den rang van 1ste klas vazalvorst. Sir Charles werd bij zijn dood opgevolgd door zijn zoon Charles (1917) die het bestuur aanvaardde over een in welvaart toenemend land. De olie-industrie — in 1911 waren ook in Serawak olielagen aangeboord — kwam sinds snel tot ontwikkeling, tot bloei van het land (jaarproductie 500 000 ton). Serawak had zijn gebied ten koste van Brunei weten uit te breiden tot een oppervlakte van 57 000 vierkante mijl, Brunei was tot 80 ingekrompen.

De Rajah constitutioneel vorst

Deze derde blanke Rajah beloofde in 1941 ter herdenking van het eeuwfeest van de regeering der Engelsche Rajah's aan Serawak een Constitutie te schenken.

Den 31en Maart 1941 richtte ²⁾ de Rajah zich tot het Supreme Council en het sinds 1936 bestaande Committee of Administration ³⁾ en gaf te kennen dat hij voornemens was een eind te maken aan de absolute macht van den Rajah en voortaan de bevolking van Sewarak wenschte te doen deelen in de verantwoordelijkheid voor het regeerbeleid. Bovendien wenschte hij in de opvolging tot de

¹⁾ Agreement between the British Government and the Rajah of Serawak for a British Protectorate:

1. The State of Sarawak shall continue to be governed and administered by the said Rajah Brooke and his successors as an independent State under the protection of Great Britain; but such protection shall confer no right on H.M.'s Government to interfere with the internal administration of that State further than is herein provided.

.....
5. British subjects, commerce and shipping shall enjoy the same rights, privileges and advantages as the subjects, commerce and shipping of the most favoured nation, as well as any other rights, privileges and advantages which may be enjoyed by the subjects, commerce and shipping of the State of Sarawak.

6. No cession or other alienation of any part of the territory of Sarawak shall be made by its Government to any foreign State, or the subjects or citizens thereof, without the consent of H.M.'s Government but this restriction shall not apply to ordinary grants or leases of land or houses to private individuals for purposes of residence, agriculture, commerce or other business. Een kort daarop met Brunei gesloten protectoraatsovereenkomst werd in 1905 aangevuld met dien verstande dat aan den Sultan een Britsch officier als Resident zou worden toegevoegd, wiens advies in alle aangelegenheden — behalve de Mohamedaansche religie — zou moeten worden ingewonnen en gevolgd. (text from British and Foreign State Papers, Vol. 79, 1887—89, p. 238—239). Een Suppl. Agreement van 1941 (Hall in het Parlement 7 Februari '46) had deze bevoegdheden uitgebreid. Behoudens de bovenvermelde controle op Serawak's buitenlandsche aangelegenheden en inmenging ter zake van opvolging van den Raja (zie ook hiervoor 148) was nu ook de Britsche Regeering gerechtigd een Britschen adviseur (resident) aan te stellen. Met instemming van den Raja was gedurende de Japansche bezetting de geheele verhouding van Serawak tot de Britsche Regeering herzien, met resultaat dat de resident voortaan beslissende stem zou krijgen in alle gewichtige politieke en administratieve aangelegenheden en de Foreign Jurisdiction Act van 1890 (extra-territoriale rechten) voor Serawak toepasselijk zou zijn.

²⁾ De rede werd schriftelijk beantwoord door de Datu Patinggi (oudste der hoofden) en het Comité.

³⁾ Ord., C. 11, 1936 Committee of Administration. Tevens werd den 31en Maart onderstaande korte proclamatie gepromulgeerd: "Whereas it is Our Will and Pleasure to Commemorate this Centenary Year of Brooke Rule in Sarawak by the Inauguration of Constitutional Reforms which will replace Our Absolute Rule by a Form of Government on a Broader Basis and Facilitate the Gradual Development of Representative Government on Democratic Principles—

We hereby Declare that We have Charged and Directed Our Committee of Administration to draw up the Required Legislative Measures and to submit them for Our consideration together with every necessary step to give effect thereto."

Raj¹⁾ te voorzien. De Rajah is overtuigd hierbij te handelen in den geest van zijn Vader Sir Charles Vyner Brooke en van den eersten Rajah Sir James, wien „ongetwijfeld een uiteindelijk zelfbestuur voor de inwoners van Serawak steeds voor oogen had gestaan als doel van zijn optreden en streven”.

Het Committee of Administration krijgt opdracht op korten termijn een Constitutie ter verwezenlijking van de gegeven richtlijnen te ontwerpen.

Daartoe legt de Rajah de formeele wetgevende bevoegdheid — behoudens uitzondering op enkele punten — bij uitsluiting in handen van dit Comité. (Constitutional Reform (Provisional Measure) 1941, Order, C. 18). De bevoegdheid zou worden uitgeoefend door den Voorzitter, den Chief Secretary *in Comité*²⁾ Zelf behield de Rajah zich wetgevend optreden voor bij in gebreke blijven (verhindering of onmacht) van het bevoegd orgaan; ook het recht om voorzieningen, welke in strijd waren met verplichtingen tegenover Z.Br.M. voortvloeiend uit het protectoraatsagreement van 1888, binnen 6 maanden te vernietigen evenals elke wet, die het bepaalde in de secties 3 en 8 van de provisioneele Constitutie-Ordonnantie (C 18) zou aantasten. Sectie 3 betreft het vervallen van de Ordonnantie (C 18) na één jaar (met uitzondering van sectie 8 en van wat op grond van de Ordonnantie tot stand was gekomen). Sectie 8 omschrijft de bevoegdheden, die de Rajah zichzelf heeft voorbehouden.

De Constitutie van 24 September 1941 (de herdenkingsdatum) was het snelle resultaat. Zij beteekent een wending in het staatsbestel, een eerste en loyale schrede op den weg naar zelfbewind (selfgovernment). De Constitutie schaft (sectie 1, lid 1) af het instituut van het Committee of Administration.

De structuurwijziging centraliseert zich in het aan banden leggen van de absolute regeermacht van den Rajah en, in verband daarmee, in een verandering in taak en samenstelling van de beide Councils. Voortaan zou de Rajah de formeele wetgeving alleen kunnen uitoefenen „with the advice and consent” van den Council Negri (sectie 14, 1); voor het voteeren van gelden gold dit evenzeer. De Legislature, de verbouwde Council Negri, zou zooveel mogelijk een vertegenwoordigend karakter dragen m.b.t. de verschillende bevolkingsgroepen van Serawak.³⁾ Het Wetgevend Lichaam zou bestaan uit 25 leden, 14 ambtelijke, leden van de Sarawak Civil Service, en 11 niet-officieele. Van de eerste categorie zouden er 9 krachtens hun ambt zitting hebben en zouden er 5 worden aangewezen door den Rajah in Rade en wel voor onbepaalden tijd. De tweede categorie eveneens door den Rajah in Rade benoemd zou drie jaar zitten. Vijf leden zouden inheemschen⁴⁾ (natives) moeten zijn. Besluitvorming heeft plaats bij eenvoudige meerderheid; 5 leden van de Council Negri vormen een quorum.

Bij verschil van meening tusschen de twee wetgevende elementen kan de Rajah het ontwerp geamendeerd terugzenden; volhardt de Council Negri tot drie maal toe bij haar eenmaal aangenomen inzicht, dan conformeert zich de Rajah en bekrachtigt het ontwerp.

Waar de Rajah bestuurlijk optreedt, treedt hij op als Rajah in Rade, bijgestaan door de Supreme Council, tenzij uitdrukkelijk anders blijkt. In deze Supreme Council, bestaande uit 5 leden, hebben ex-officio zitting de drie hoofdambtenaren

¹⁾ Rajah-schap. De Rajah benoemt zijn broer Bertram tot „Toean Muda”.

²⁾ . . . by and with the advice of the Committee of Administration.

³⁾ Wat daaronder te verstaan is omschreven in Ord. C 21 (Constitution) 1941, sectie 2.

⁴⁾ Hieronder te begrijpen vertegenwoordiging van de Chineesche groep en van inheemsche stammen.

representeerende het Algemeen bestuur, de Rechterlijke macht en de Schatkist; de overige leden worden benoemd door den Rajah *persoonlijk*, zonder tusschenkomst derhalve van den S.C.

Gedelegeerde regelgevende bevoegdheid ter uitoefening van het bewind blijft van toepassing en is mogelijk, mits berustend op uitdrukkelijke wetsbepaling.

Met deze belangrijke hervormingen werd als het ware een nieuwe staatkundige era ingeluid. Thans was de phase bereikt welke in de staatsrechtelijke geschiedenis der Britsche Kroon-koloniën bekend staat als „representative government”, in een aanvankelijk stadium weliswaar, daar het ambtelijk element ver overheerscht ¹⁾ en de leden van het Vertegenwoordigend Lichaam — voorzoover zij niet uit hoofde van hun ambt lid zijn, worden aangewezen door de Executive (i.c. de Rajah in Rade). Wel is in de Constitutie voor den Rajah de mogelijkheid geopend om zich bij de aanwijzing der 11 niet officieele leden te laten voorlichten door bepaalde groepen van personen dan wel door een kiezerscorps. Bij geen van deze groepen is te denken aan discriminatie naar ras of religie. Dit onderscheid kent de Constitutie niet; iedere inwoner van Serawak is tot elk ambt, mits overigens bekwaam, geroepen. De eigenlijke Constitutie werd vooraf gegaan door een preambule, waarin in 9 artikelen opgesomd de beginselen, waardoor de regeering der Engelsche Rajah's zich had laten leiden.

Inval der Japanners

Nauwelijks functioneerde de Constitutie eenige maanden of geheel Britsch Borneo werd slachtoffer van de Japansche agressie. Ook in Serawak werden de bronnen van welvaart vernield en de ambtenaren in concentratiekampen opgesloten als nasleep van de bezetting.

Toen het front van de Pacific begon te kraken, benoemde de Rajah bij decreet van 8 November 1944 Anthony Brooke tot Rajah Muda. ²⁾ Tevens werd door Britsche parachutisten het illegaal verzet in Britsch Borneo georganiseerd. Het vlot verloop daarvan was volgens Harrison, een met deze organisatie belast officier, mede te danken aan het feit, dat de Britten de inheemschen op voet van gelijkheid plachten te behandelen. ³⁾

Serawak na de Japansche capitulatie

Sir Charles werd 12 October d.a.v. in zijn bestuur hersteld. Reeds bij decreet van 20 September 1945 was Anthony Brooke de titel Rajah weer ontnomen. De Indemnity and Validation Order van 1-3-1946, met algemeene stemmen in den Council Negri aangenomen, bevestigde dit besluit.

De cessie

De Rajah had intusschen plannen beraamd Serawak tegen zekere garanties aan de Britsche Kroon te schenken, hoewel de Constitutie van 1941 dit nauwelijks

¹⁾ Men geve er zich rekenschap van dat, indien een inheemsch, niet-officieel lid van de Council Negri, tot het Civil Service corps gaat behooren, hij niettemin „onofficieel lid” kan blijven.

²⁾ Hij werd tevens hoofd van het provisioneel bestuur. In de Times van 24 Jan. 1946 vraagt A. Brooke opheldering van het feit dat Serawak in een White Paper on Col. Development and Welfare, onder de *Br. kolonien* voorkomt met vermelding dat aan dit land samen met Britsch Borneo 1½ millioen pond Eng. belastinggeld is besteed.

³⁾ Een zekere kapitein J. Bertram Brooke schijnt bij deze organisatie en ook daarna een rol in Serawak te hebben gespeeld.

toeliet. ¹⁾ In het voorjaar van 1946 had de Rajah zich van Londen naar Serawak begeven. Half Mei wordt dit plan tot cessie in den Council Negri besproken en met behulp van de Engelsche stemmen aangenomen; de meerderheid der inheemsche stemmen was tegen geweest (11 : 13). Kort daarop, 23 Mei, is de acte van cessie door den Rajah onderteekend. De Britsche Regeering nam op zich een fonds van 1 000 000 pond sterling bijeen te brengen, waaruit jaarlijks aan den Rajah en zijn familie en een aantal ambtenaren een toelage ware te verschaffen.

Weldra blijkt van verzet tegen de overeengekomen cessie, zoowel van de zijde van den vroegeren Rajah Muda, Anthony Brooke, als van Maleische en Dajaksche kant. De Times van 20 Juni neemt een brief op waarin uit naam van den Rajah, Sir Charles Vyner Brooke, wordt opgekomen tegen het onrechtmatig gebruik door Anthony Brooke van den titel Rajah in een door dezen in de Times geplaatst proteststuk. ²⁾ De Malayan National Association en de Dyak-Association in Serawak wenschten de cessie niet en beriepen zich op de beginselen in het Atlantic Charter neergelegd en door de V.N. overgenomen. Zij zochten steun bij Anthony Brooke. Volgens Sir Charles, de gewezen Rajah, is deze agitatie niet „spontaan”. Op soortgelijke wijze uit zich ook de Minister Hall 3 Juli in het Parlement. Desgevraagd antwoordt hij, dat de beide genoemde Associations hun telegrafisch protest hebben gezonden *op verzoek* van Anthony Brooke zelf. ³⁾ Bij de debatten van 19 Juni was trouwens al gebleken ⁴⁾, dat niet alle leden voor deze cessie geporteerd waren, ondanks de gunstige financieele positie van Serawak, zoodat dit land financieel geen „burden” behoefde te worden voor Gr. Britannië. Men merkt op dat Gr. Britannië reeds genoeg koloniën heeft; een ander lid vraagt of de 4 Borneo staten bij een Maleische federatie zullen worden geïncorporeerd en de Regeering van plan is een soort Malayan Empire te vormen. De Minister antwoordde dat in elk geval Br. N.Borneo en Serawak aparte koloniën zouden blijven onder het Colonial Office. Tenslotte wees de Regeering de geopperde bezwaren van de hand door daartegenover te stellen de zienswijze van twee Parlementsleden, die Serawak hadden bezocht en van overtuiging waren dat de cessie in het belang van de bevolking van Serawak was.

Serawak zal derhalve Kroon-kolonie worden, direct bestuurd door een Gouverneur onder supervisie van den G.G. van de Maleische Unie. ⁵⁾ De verhouding van deze twee functionarissen wordt aldus door den Minister geschetst: zonder eenige directe administratieve functie m.b.t. Serawak te vervullen, zal de G.G. „have the same power of coördination and direction that he has in relation to other territories in his area”.

1) of ook, zooals de tegenstanders beweerden, in het geheel *niet* toeliet.

2) Ingezonden stuk in Times van 17 Juni.

3) Als één van zijn informatiebronnen noemt de Minister Captain Bertram Brooke. Vgl. noot 1 blz. 151. Broenei zou waarschijnlijk bij Singapore, Labuan hetzij bij Singapore hetzij bij Malaya worden gevoegd, aldus Hall.

4) Zie de debatten van 19 Juni 1946, 3 en 10 Juli.

5) Om de bezwaren van deze „Unie” op te vangen houdt men zich bezig met een tusschenvorm, een Federation of Malaya. „The necessity for a strong central Government is recognised with authority in all matters of importance to the welfare and progress of the country as a whole, while the individuality of the component States and Settlements is retained”, leest men in The Crown Colonist van Febr. 1947 blz. 69. Tot deze Maleische Federatie zouden hooren de 9 Malay States en de Britsche Settlements Penang en Malacca.

Serawak kroonkolonie

1 Juli volgt de plechtige afkondiging door den G.G. van de Maleische Unie van de opnemng van Serawak als jongste Kroon-kolonie in het Britsch Imperium. De benoeming van een Gouverneur vindt 17 Juli plaats, 29 October wordt Sir Arden Clarke als zoodanig door den G.G. voormeld, geïnstalleerd.

Tevoren had reeds de G.G. Malcolm MacDonald, een bezoek gebracht aan Serawak om de stemming met betrekking tot de cessie te peilen. Het *onceremonieel* karakter daarvan had op de bevolking een goeden indruk gemaakt. De Times van 20 Augustus '46 maakt melding van des G.G.'s bevindingen: „There is no doubt, there is great sadness at the end of the Brooke-rule, which was benevolent and extremely popular”, meende MacDonald. Niettemin verdween de oppositie van verschillende groepen, die vreesden persoonlijk van deze verandering nadeelige gevolgen te zullen ondervinden, snel, toen zij vernamen dat de Britsche Regeering voornemens was de gewoonten en privileges te laten voortbestaan ¹⁾, aldus inbreuk op de bepalingen in de preambule van de Constitutie vermijgend. Bovendien begon de bevolking in te zien dat het Britsche gouvernement beter in staat zou zijn tegemoet te komen aan de behoeften van het land op agrarisch, medisch en opvoedkundig terrein dan de Brooke-regeering dit vermocht. ²⁾

De Constitutie van '41 werd voorloopig gecontinueerd; bijna alle leden van het ambtelijk apparaat gingen in de Colonial Service over.

Wel had de Minister Hall 10 Juli in het Parlement m.b.t. de Constitutie gezegd dat de Gouverneur verwacht werd zoo spoedig mogelijk aanbevelingen van wijziging in te dienen met het oog op de veranderde omstandigheden. Leidraad hierbij zou moeten zijn: „the fullest association of the people with the government and administration of the territory on the broadest basis that present conditions permit (ted).”

9 Juli roept telegrafisch ook de Datu Patinggi als oudste der hoofden van Serawak de steun van Anthony Brooke in. Tevoren hadden reeds de erfgenamen van den Sultan van de Soeloe-eilanden geprotesteerd tegen de cessie. Intusschen verbeterd de algemeene toestand in Serawak en Br. N.Borneo niet, er is een groot tekort aan rijst; Siam zendt een enkel schip, maar moet weldra door eigen moeilijkheden in gebreke blijven, waardoor opnieuw in deze streken voedselnoed heerscht naast textielgebrek. Wel was in den zomer van 1946 de petroleumindustrie hervat, en was vanuit Celebes zaaizaad gezonden.

Sinds de laatste maanden van 1946 neemt de oppositie in Serawak merkbaar toe, geleid door Anthony Brooke, wien sinds Dec. 1946 het betreden van Serawak verboden werd, omdat hij, volgens de toelichting in de publieke pers, tegen de overeenkomst in zou trachten weer Radjah van Serawak te worden. Brooke daartegenover beroept zich op het defectief karakter der cessie, nu de meerderheid der inheemsche stemmen deze had verworpen; het land mag niet als koopwaar overgedaan, zegt Brooke, temeer niet nu in de Constitutie van 1941 de onvervreemdbaarheid is vastgelegd. Wat hiervan ook zij, in elk geval staat hier een publiekrechtelijk besluit van de Kroon, goedgekeurd door het Parlement, tegenover (Serawak Cession Order in Council).

¹⁾ The Times, 20 Juni 1946.

²⁾ Sir Arden Clarke zegt bij de eerste zitting der State Council dat de cessie een voldongen feit is; Serawak is en blijft Kroonkolonie; het voorstel is op wettige wijze door Supreme Court en Council Negri aangenomen, bovendien door een O.i.C. van 1 Juli 1946 bevestigd.

Ondanks deze voorzorgsmaatregel tegen Anthony Brooke lijkt het dat vooralsnog diens aanhang groeiende is.

9 Januari 1947 bericht het A.N.P. dat 30 % der ambtenaren van Serawak ontslag heeft genomen, omdat het hun verboden was aan vereenigingen deel te nemen die tegen de cessie actie voerden.

In Februari houdt Anthony Brooke besprekingen te Singapore met vertegenwoordigers van 4 inheemsche vereenigingen; zij laten telegrafisch den Britschen Minister-President weten dat het verzet tegen den kolonialen status in hevigheid is toegenomen en zij beschuldigen de autoriteiten van een verkeerde voorstelling van zaken op grooten schaal.¹⁾

Ook een redactioneel artikel in „The Crown Colonist” van Februari 1947 breekt een lans voor Anthony Brooke's standpunt. Men is met Brooke van meening dat de cessie zelf juridisch zwak staat en geeft als zijn oordeel te kennen dat, indien de Regeering de wensch koesterde Serawak bij een Maleische Federatie te voegen, dit doel evengoed bereikt had kunnen worden met behoud van de Brooke-dynastie.

Dat Gr. Britannië mogelijkerwijs goede reden heeft om dit gebied en dat van Noord Borneo stevig in eigen hand te nemen, daarvan wordt niet gerept. Ook van Nederlandsche en Nederlândsch-Indische zijde bestaat er belangstelling voor Serawak, dat in Zuid en Oost aan Nederlandsch Borneo grenst.

In Mei jl. kondigde de pers aan dat de Sultan van Pontianak, voorzitter van den Raad van West-Borneo, en waarschijnlijk toekomstig gouverneur of president van den juist gevormden staat West-Borneo, voornemens is spoedig een bezoek te brengen aan Serawak om nauwe betrekkingen met dit land te vestigen.

Juni 1947.

H. A. HUART—ENGELSMAN.

Geraadpleegde literatuur:

VAN GHERT in De Opdracht, Aprilnummer 1947.

The Crown Colonist, Februari 1947.

A.N.P. berichten.

International Labour-Office: Constitutional Provisions concerning social and economic policy, Montreal 1944.

The Times.

CUMBERLAND CLARKE, The Crown Colonies and their history, 1939.

„Gazette-of-Sarawak”-nummers (Constitution e.a. Orders.) mij welwillend door het Departement van Buitenlandsche Zaken door tusschenkomst van de Ned. Ambassade te Londen verschaft.

¹⁾ De Times van 20-2-1947 brengt een bericht dat de bevolking van Serawak in den nieuwen toestand meer en meer berust. Het verbod jegens Anth. Brooke zal blijven gehandhaafd; wel zal binnenkort te Londen te verwachten zijn een wettige bestrijding van de geoorlooftheid der cessie.

17. DE UNIE VAN ZUID-AFRIKA

§ 1. Historisch Overzicht tot 1901

Den 20sten September 1909 nam het Britsche Parlement een wet aan (South Africa Act 1909), krachtens welke de Koning mocht verklaren¹⁾ dat de Transvaal en Oranje Rivier-kolonie, Natal en de Kolonie Kaap de Goede Hoop zich aan een sloten tot één „legislative Union” onder één gouvernement, en waarin een statuut voor deze Unie werd vastgesteld. Aldus werd 31 Mei 1910 het aanzijn gegeven aan een nieuwe half soevereine rechtsgemeenschap in het Britsche Rijk, de Unie van Zuid-Afrika. Aan een lange periode van altercatie's eerst, fellen strijd tenslotte was een einde gekomen. Tusschenkomst van het Westminster Parlement was noodzakelijk geweest, daar een kolonie door het aangaan van een federatie of unie niet tevens het recht kreeg eigen constitutie in dien zin te wijzigen.

Het gebied van de Zuid-Afrikaansche Unie strekt zich uit van Tafelberg in het Zuiden tot Bechuanaland in het Noorden, en raakt in Oost en West den Oceaan. In het Noord-Westen sluit het aan bij het voormalige Duitsch Zuid-West Afrika, in het Oosten grenst het aan Portugeesch Oost-Afrika met de haven Delagoabaai. Er om heen — en ten deele ook als enclave binnen de Unie — liggen Bechuanaland, Basutoland en Swaziland, door Kafferstammen bewoond gebied. Zij kwamen óf door cessie (Basutoland) óf als protectoraat onder Britsche jurisdictie. Verder Noord en Zuid Rhodesia, Britsch bezit, lange jaren in concessie gegeven ter exploitatie en beheer aan de Britsche South African Cy.

Om deze snelle ontwikkeling van scherpe belangentegenstellingen — in 1899 aanleiding nog tot een verbeterd oorlog in de van huis uit half Nederlandsche, half Engelsche koloniën — tot een politieke belangengemeenschap en een onafhankelijken eenheidsstaat daarna, te kunnen begrijpen zullen wij den blik in de historie moeten terugslaan. De blanke nederzettingen in dit Zuid-Afrikaansche gebied laten een merkwaardige wordingsgeschiedenis zien, spreiding vanuit één centraal punt, Kaap de Goede Hoop, waar Jan van Riebeeck in 1652 in opdracht van de O.I.C. een ambtelijke nederzetting stichtte als ravitailleeringsstation voor de Oost-Indië vaart.

Dank zij de vestiging en ondernemingsgeest van O.I.C.ambtenaren en toegelaten immigranten — meest Calvinistische Nederlanders, een vrij gering aantal Hugenoten en een grooter percentage Duitschers (Westphalers) — breidde zich het gebied steeds uit. Het vrijlaten sinds 1700 van de veeruil met de Hottentotten en het beoefenen van de veeleelt bracht landnood met zich. Reeds in de 18de eeuw waren dan ook Boeren die voor hun veebedrijf ruimte zochten, Noordelijk in de richting van de Groote Visrivier getrokken²⁾; zij stuitten daarbij op Kafferstam-

¹⁾ Dit is geschied bij Kon. proclamatie van 29 Dec. 1929, waarbij tevens werd vastgesteld de instructie van den G.G., die zou zijn G.G. and Commander in Chief „in and over” the Union.

²⁾ De oudste nederzettingen met publiekr. vorm waren Graaf Reinets en Zwelldam, vgl. Wieringa, diss., Leiden 1918.

men, die aan een trek Noord-Zuid begonnen waren. Toen in 1802 de Bataafsche Republiek deze Hollandsche bezitting en Kolonie na de eerste Engelsche bezetting (1795) terug ontving, besloeg zij een gebied van Tafelbaai tot Visrivier.

Na een kort intermezzo van Bataafsch bestuur onder de krachtige hand van den patriot de Mist, die begrip toonde voor de moeilijke situatie van de Boeren in hun strijd tegen de Naturellen, bezette Engeland in 1806 opnieuw de Kaapkolonie, ditmaal met de bedoeling dit punt om zijn strategisch belang voor den weg naar India, voor goed te behouden; in dezen geest werden dan ook later (1814) de onderhandelingen met Willem I gevoerd, waarbij tevens de over te nemen lasten werden vastgesteld. Het Engelsche bewind hield weinig rekening met de wenschen en nooden der Nederlandsche bevolking en had het oog gericht op spoedige angliseering; door immigratie en een strak, imperialistisch bewind trachtte men dit doel te bereiken.

De Boeren, die al eerder van hun roerigheid hadden blijk gegeven door het O.I.C.gezag te verjagen en in 1795 aan de Bataafsche republiek trouw te blijven, voelden zich meer dan ooit aan hun lot overgelaten en in hooge mate misdeeld, nu hun onder Engelsch bewind „eigen richting” ten aanzien van de Kafferstammen, de „naturellen”, verboden was en bescherming geheel uitbleef. Een van hun groote grieven was verder dat zij op één lijn werden behandeld met de naturellen, die de Engelschen zonder wapengeweld aan zich trachtten te binden.

Zij besloten uit te trekken (1836 Grootte Trek) over de Oranje Rivier — die nu als grens gold — naar het Noorden (Vaalrivier), en Oostwaarts naar Natal in de meening zich aan het Engelsche gezag te kunnen onttrekken. Zij misrekenden zich; een Engelsche wet verbood het wegtrekken van Britsche onderdanen uit het Rijk; daarbij is het Vereenigd Koninkrijk gebouwd op het Koningschap, hetwelk berust op een directe verhouding van trouw van den onderdaan aan zijn Vorst enerzijds en bescherming van den Vorst anderzijds. Er volgde dan ook prompt een proclamatie van den Engelschen Gouverneur, waarin werd verklaard dat de „Trekkers” onder Britsche jurisdictie bleven en als rebellen zouden worden beschouwd bij contraventie.

Natal met zijn zeehaven Durban werd geannexeerd door de Kaap. De Boeren reageerden door steeds verder weg te trekken, nu de Vaal over, in de richting van de Limpopo.

Eindelijk, omdat de Engelsche fiscus op bezuiniging aandrong en men in uitbreiding van gebied geen heil zag, veranderde Londen van koers; men desinteresseert zich, is bang voor dure Kafferoorlogen en de „laissez faire laissez aller”politiek (Manchester School) wint het. Bij het verdrag van Zandrivier (1852) wordt den Boeren over de Vaal de vrije hand gelaten; weldra komt daar tot stand de Zuid-Afrikaansche Republiek (de Transvaal). Twee jaar later werd de onafhankelijkheid van de in het gebied der Oranje rivier gestichte Boeren Republiek, de Oranje Vrijstaat, erkend. Spoedig bleek de zwakte der Boeren ten opzichte van de steeds opdringende zwarte stammen en ook hoezeer deze blanke nederzettingen elkanders steun behoefden én met het oog op de zwarte bevolking én economisch (tarieven, spoorwegaanleg). Lord Grey, gouverneur van de Kaap, had daarvoor een open oog; hij was van meening dat het blanke ras zich op den duur hier alleen kon staande houden door een politiek van samenwerking en eenheid in optreden; voor dit belang dienden alle verschillen te wijken.

De Oranje Vrijstaat had vertrouwen in Grey en nam inderdaad in haar parlement een resolutie tot federatie aan (1858), maar alvorens het Kaapsche parlement de suggestie in behandeling nam, liet Sir Lyton, de staatssecretaris van koloniën, weten dat men op federatie in Londen niet gesteld was.

In de Kaap komt weldra de federatiegedachte opnieuw aan de orde; er is een voorstel om de Kaap — door annexatie uitgebreid — te verdeelen in twee of drie zelfbesturende provincies, in federatie verbonden. Anderen, geringer in aantal maar meer gequalificeerd, meenden dat een dergelijke federatieve decentralisatie geen zin zou hebben zolang er niet tevens een groote federatie met Natal en de Boerenrepublieken tot stand kwam. Deze groep onderkent reeds duidelijk de voordeelen van een sterk, machtig bestuur in staat om de leden der federatie of unie te beschermen en tot op zekere hoogte te controleren tevens.¹⁾

Een door het parlement benoemde commissie kwam tot de slotsom, dat wat het voorstel tot federatie van de Kaap betrof, hier minder de bedoeling voorzat om een conglomeraat van meer of min zelfstandige staten in het leven te roepen dan wel om door decentralisatie de locale belangen tot hun recht te laten komen. In tegenstelling met Canada was de Kaap altijd een eenheid geweest. Voor federatie op grooten schaal oordeelden zij den tijd nog niet gekomen.

De idee van federatie vindt thans weerklank in het moederland; het Lager Huis neemt een motie in dien geest aan. De Britsche Regeering laat het Kaapsche Parlement weten dat zij de beletselen niet onoverkomelijk acht tot een vrijwillig samengaan in confederatie van alle gebieden in Zuid-Afrika, „die nu deel uitmaken²⁾ of te een of andere tijd deel hebben uitgemaakt³⁾ van de Britsche bezittingen”. Een geforceerde poging hiertoe van Lord Carnarvon, die bij de éénwording van Canada een rol had gespeeld en de zegeningen daarvan had gezien, mislukt doordat hij zich te weinig rekenschap gaf, dat samenwerking in federatie alleen succes kan hebben als de wil tot samenwerking en het initiatief daartoe van de betrokkenen zelf uitgaat, wat niet het geval was. Wat de Oranje Vrijstaat betreft was het psychologisch moment voorbij, de Z.-Afr. Republiek schrok terug van politieke samenwerking en de Kaap — juist kolonie met „responsible government” geworden⁴⁾ — voelde zich in haar pas verkregen rechten te kort gedaan door de imperialistische wijze waarop de zaak werd voorgedragen. Zij gaf te kennen zelf wel het moment te zullen bepalen, waarop zij den tijd rijp achtte voor pogingen in deze richting. Ook met een unificering op zuiver economisch gebied in Zuid-Afrika vlotte het slecht ondanks herhaalde pogingen. Wel was er tusschen de Kaap en den Oranje-Vrijstaat en eenige naturellen-protectoraten een tarief-Unie tot stand gekomen, maar met de Zuid-Afr.

¹⁾ Uit het Comm. Verslag (1872) . . . some, whose opinions are entitled to great respect are of opinion that, until the Free State, the Transvaal-Republic and Natal show a disposition to federate with the Cape . . . no change of the kind proposed (division of the Cape and Colony-federation) will be either necessary or expedient . . . The time may come when the advantages of a union amongst S.A. communities for the creation of a strong Government, powerful to protect and to a certain extent, to control its several members will become apparent to all. At present it appears . . . that the prospect of such a union is remote . . .

Parl. pap. C. 732, p. 43. Zie Newton, Select Documents etc., pag. 15.

²⁾ Hierbij valt te denken eerstens aan de Kaapkolonie en Natal, aan N.- en Z.-Rhodesia, het naturellenland Bechuanaland en Basutoland.

³⁾ Gedoeld wordt op de Boeren-Republieken.

⁴⁾ 1872. Hiermee wordt bedoeld een verantwoordelijk bestuur naar Britsch parlementair model.

Republiek bleef overeenstemming achterwege. Ook het drijven naar een economische eenwording van den imperialist Cecil Rhodes liep op zijn tegendeel uit. Toen dan in de negentiger jaren de conservatieven aan het bewind waren en de Engelsche haute finance door de recent ontdekte rijkdom der Boeren-republieken aan diamant en goud zich steeds meer ging interesseeren, en bovendien de komst van de Duitschers in Zuid-Afrika (1881) dit gebied tot een speelbal van internationale belangen dreigde te maken, liet Engeland zijn politiek van geduld varen en maakte met de wapenen een einde aan de moeilijkheden. De beide Boeren-republieken worden als „Oranje-Rivier-kolonie” en „de Transvaal” bij het Britsche „dominion” (Kroongebied) gevoegd.

§ 2. De Staatsinrichting der vier koloniën en republieken

De Kaapkolonie

Deze kolonie doorliep sinds 1806 de gewone phases van een Kroon-kolonie onder direct Britsch bestuur tot een kolonie met „responsible government”. Oorspronkelijk was alle macht bij den Gouverneur. In 1825 wordt een Raad van advies benoemd, regelrecht de voortzetting van den voormaligen „Politieken Raad” der O.I.C., evenbeeld van den Raad van Indië, bestaande uit ambtenaren, w.o. den ex-secretaris van den voormaligen Politieken Raad; de Chief Justice en de Colonial Secretary waren ambtshalve lid. Ordonnanties worden gepromulgeerd uit naam van den Gouverneur in Rade. Groote ontevredenheid over de afschaffing der slavernij zonder evenredige compensatie brengt verandering van constitutie (1834); men krijgt althans scheiding nu van wetgevende en uitvoerende macht. Het wetgevend lichaam zal bestaan uit vijf ambtenaren en vijf of meer voor het leven benoemde kolonisten. De beraadslagingen, oorspronkelijk geheim, worden op aandrang van het volk openbaar. De uitvoerende macht berust bij den Gouverneur en de evengenoemde ambtenaren. Een ordonnantie komt nu tot stand met den raad en de instemming van het wetgevend lichaam (with the advice and consent of the Legislative-Council).

Mede onder invloed van de Europeesche beroeringen krijgt men in 1853 in de Kaap een *geheel gekozen* vertegenwoordiging. Voortaan twee Kamers, een Senaat (acht leden benevens als voorzitter de Chief Justice, die behalve bij staking van stemmen geen stem had) en een Volksraad (36 leden). De qualificatie voor het actief kiesrecht voor beide Huizen was dezelfde, die voor het passief kiesrecht verschilde. Het ontbreken van elke rasdiscriminatie ten aanzien van politieke rechten en een vrij lage welstandsgrens brachten ook „kleurlingen” — voor een deel afstammelingen van door den O.I.C. aangevoerde Maleiers — op de kiezerslijst. Om lid van den Senaat te zijn moest men dertig jaar oud zijn en een vrij hoogen census aan onroerend goed bezitten; voor den Volksraad was bezit van actief kiesrecht voldoende. De Kaap had nu ingevolge de Constitutive-Ordinance van 1852 een „parlement” bestaande uit den Gouverneur, den Senaat en den Volksraad. De Gouverneur mocht wetten maken „with the advice and consent of the Legislative Council (Senaat) and House of Assembly (Volksraad) for the peace, welfare and good government of the said settlement”, maar de nadruk viel voortaan op de „consent”.

De uitvoering was in handen van een ambtenaren-college; de voorzitter (Gouver-

neur) had zitting in beide Kamers evenals de leden van het uitvoerend college maar zonder recht van stem.

De senaat vertoont merkwaardige constitutioneele trekken. Het was de eerste geheel verkozen senaat in het Britsche Rijk; de eenige koloniale senaat ook, waarin leden van het uitvoerend college zitting hadden zonder lid te zijn en de eenige, die bij budgetaire- en belastingvoorstellen het recht van amendement onbeperkt bezat.

Dit „representative government” liep uit op impasses tusschen het wetgevend lichaam en de niet aan dezen verantwoordelijke uitvoerende macht. Men wilde een uitvoerende macht uit beide Huizen en zóó lang fungeerend als zij het vertrouwen van het Parlement genoot.

In 1872 stelt de Londensche Regeering „responsible government” voor; het wordt bij wege van amendement op de constitutie van 1852 door het Kaapsche Parlement aangenomen¹⁾ en door den Gouverneur aan de koninklijke goedkeuring onderworpen; het Westminster Parlement was er niet aan te pas gekomen. De vérgaande wijziging bleek voornamelijk uit de gewijzigde instructie van den gouverneur; voortaan zouden de departementshoofden zitten „during His Majesty's pleasure” en dit te behagen zou worden bepaald naar het inzicht van den Volksraad.

Voor de zaken in Zuid-Afrika buiten de Kaap was sinds 1846 de functie van „High Commissioner” ingesteld. De Gouverneur van de Kaap werd n.l. aangewezen als „His Majesty's High Commissioner for certain purposes”; deze doeleinden lagen voornamelijk op het terrein van contact met de inheemsche stammen. Het gebied van deze functie breidde zich steeds uit, het omvatte tenslotte Zuid-Afrika — met uitzondering van de Kaap — Natal en N. en Z. Rhodesia. Het was gewoonte dit ambt aan den Gouverneur van de Kaap op te dragen, totdat de politieke ontwikkeling in 1900 meebracht deze functies te scheiden.

Natal

Natal had als Nederlandsche nederzetting (1838) een Volksraad van 24 leden gekend, *alle* gekozen; de president werd uit hun midden aangewezen. De ontwerpen van wet werden informeel aan de bevolking ter goedkeuring voorgelegd. De V.R. was appèlhof in crimineele zaken, welke in eerste instantie door een gerecht van landdrost en heemraden waren berecht.

In 1843 annexeerde de Kaap de Republiek, die nimmer door het Vereenigd Koninkrijk was erkend. In 1856 werd Natal, na een apart beheer onder een Luit.-Gouverneur in Rade, als afzonderlijke kolonie met vertegenwoordigend lichaam ingericht. Van de 16 leden werden 4 benoemd. Natal mocht de gegeven constitutie binnen het kader van de Engelsche wetgeving wijzigen en algemeen verbindende regelen stellen „for the peace, order and good government of the people”. De inheemsche bevolking gaf veel moeilijkheden. Na de annexatie van Zululand stond naast een blanke bevolking van 30 000 een zwarte van 400 000. Bovendien werden uit Britsch-Indië koelies geïmporteerd. Eerst laat, in 1893, werd responsible government ingevoerd, daar de Britsche troepen niet eerder konden worden teruggetrokken. Ook hier een senaat, welks leden voor 10 jaar werden gekozen; zij hadden aan soortgelijke eischen te voldoen als de senaatsleden in de Kaap.

¹⁾ Dit geschiedde met slechts één stem meerderheid; de federatie-kwestie had niet nagelaten politieken weerslag te vinden; een eerder voorstel (1871) was zelfs verworpen.

De leden van het Lagerhuis zaten voor 4 jaar behoudens eerdere ontbinding. Naturellen waren van de kiezerslijst uitgesloten, voor zoover niet speciaal verlof van den Gouverneur hen uitzonderde. De naturellen hadden een eigen rechts-bedeeling, althans voor civiele zaken. Eerste instantie een Europeesche of niet Europeesche administrateur, waarvan beroep op een „native high court” onder een rechter, en een Hof, bestaande uit den minister voor naturellen-aangelegenheden en 2 rechters, als hoogste ressort.

De Gouverneur is naturellen-hoofd en als zoodanig oppermachtig.

Oranje Vrijstaat

De Oranje Vrijstaat ontwierp na zijn erkenning een grondwet, die zich tot hoofdlijnen bepaalde en bekend is geworden om haar bondige soepelheid, welke nog tot voorbeeld zou kunnen strekken. Men wenschte zooveel als mogelijk zou zijn zijn burgervrijheden te effectueeren en had het oog gericht gehouden op het in de Amerikaansche constitutie belichaamde vrijheidsideaal. Ook hier scheiding van machten en een door het volk gekozen President (voor 5 jaar), die het hoofd is van de uitvoerende macht en als zoodanig verdragen en vrede sluit, oorlog verklaart, het prerogatief van gratie uitoefent, en de algemeene supervisie heeft over de administratie. Hij is voor al zijn handelingen verantwoordelijk aan den Volksraad, die kan weigeren zijn maatregelen te bekrachtigen. De uitvoerende macht berust verder bij den President in Rade, welke raad bestond uit 2 ambtelijke leden en 3 leden gekozen uit *en door den* V.R.

De hoogste autoriteit is de *wet*, die voor ieder gelijk is en aan wie ieder gehoorzaamheid is verschuldigd. De hoogste macht wordt in concreto uitgeoefend door het wetgevend lichaam, waaraan uitvoerende macht *en* rechterlijke macht verantwoordelijk zijn. Ook hier een min of meer „rigid constitution” en grondrechten, welke in de constitutie verankerd zijn. De magistraat ten platten lande is de veldcornet door de kiezers van zijn district gekozen. Het geheel levert een voorbeeld van een goed geconstrueerde volksregering. De grondwet behelsde o.a. de bepaling dat aan het volk initiatief niet mocht worden onthouden. Anderzijds zijn de verschillen met het Amerikaansche staatsbestel duidelijk. Hier in den Vrijstaat geen federaal stelsel, geen oppermachtige president, die zelf zijn staf van uitvoering kiest, en slechts één Kamer.

De rechter toetst niet de grondwet, slechts de rechtmatigheid van de wijzigings-procedure.

De naturellen hadden geen politieke rechten, maar leefden onder een régime dat minder autoritair was dan in Natal; men had voor hen een eigen politieke sfeer geschapen.

Als Europeesch hoofd der naturellen trad op de Commandant, die op zijn beurt onderworpen was aan de aanwijzingen van den President in Rade.

Voor civiele zaken hadden de naturellen een eigen rechtbank; van de uitspraak kon men zich wenden tot den commandant.

De Zuid-Afrikaansche Republiek

Sinds 1858 leefde ook de Transvaal onder een grondwet, een merkwaardig stuk, gebouwd op de ervaringen in de Kaap. Zonder rekening te houden met oud of modern had men behouden wat deugdelijk voorkwam en geëlimineerd wat slecht bevallen was. Bij herhaling is in de grondwet de souvereiniteit opgedragen aan het

volk, dat deze macht aan den Volksraad, een raad van 28 leden tusschen 30 en 60 jaar, gekozen door de meerderjarige burgers, delegerde. De president werd voor 5 jaar door het volk gekozen, hij moest lid zijn van de protestantsche kerk. Alle voorstellen van wet moesten van hem uitgaan of zijn aanbeveling hebben. Hij werd bijgestaan door een uitvoerenden Raad van 2 ambtelijke en 2 gekozen leden. De president oefende alle bevoegdheden, ook het recht van gratie uit als president in Rade; de gratie behoefde bovendien het advies van de rechtbank, die het vonnis had geweest. Oorlogsverklaring behoefde eenstemmigheid van den Raad, het bekrachtigen van een doodvonnis eveneens.

De grondwet van de Transvaal hoort niet tot de „rigid constitutions”, de V.R. kan de grondwet wijzigen bij wet — daarvoor moest het volk gedurende 3 maanden van het ontwerp kennis kunnen nemen — of ook bij gewoon besluit, wanneer het gold een klaar ontwerp van den President, dat geen uitstel lijden kon; in welk geval een besluit kracht van wet had.

De *Volksraad* was oppermachtig; de rechterlijke macht was gehouden ook de besluiten van den V.R. als wetten te erkennen, waardoor zij aan het toetsingsrecht onttrokken waren. Dit leidde tot een incident, tot grootere onafhankelijkheid van de rechterlijke macht daarna en verheffing van de constitutie boven het niveau der gewone wetten. In 1890 ging men over tot het twee-Kamer-stelsel in verband met de immigrantenstroom, gevolgd op de ontdekking van goudmijnen in de Transvaal. De oude V.R. bleef zijn suprematie behouden en kon desnoods alleen wetten maken. De nieuwe (tweede) V.R. bestond uit evenzoovele leden als de eerste, gekozen in dezelfde kiesdistricten maar door een grooter kiezerscorps; hierin waren n.l. ook opgenomen zij, die twee jaar ingezetenen waren.

De Republiek beheerde als feitelijk protectoraat het door inheemschen bewoonde Swaziland.

§ 3. Staatskundige ontwikkeling van 1902 tot 1910

Na den vrede bij Vereeniging (1902) werden de Boerenrepublieken als Kroonkolonie bestuurd, onder één „Governor-Commander in Chief”, die tevens „High Commissioner” voor Zuid-Afrika was, en een Luitenant-Gouverneur in elk der beide koloniën. Er was een *wetgevend* lichaam, welks leden werden benoemd, maar bij eenvoudige constitutie-wijziging kon dit stelsel in een gekozen stelsel worden omgezet. Er was voorts een ambtelijke *uitvoerende* Raad. De Luitenant-Gouverneur stelde in overleg en met instemming van het wetgevend lichaam zijn algemeen verbindende regelen vast. De Kroon kon elke gewenschte regeling treffen en elke ordonnantie vernietigen (de Lyttleton-constitutie).

De speciale zorg voor de naturellen-bescherming van persoon en goed, het bewaren van orde en rust was aan den Luitenant-Gouverneur opgedragen.

Interkoloniale Raad

Op instructie van Londen werd een interkoloniale Raad voor de Zuid-Afrikaansche koloniën en „protectoraten” ¹⁾ ingesteld onder supervisie van den Hoogen Commissaris teneinde gemeenschappelijke belangen te bespreken (behandeling van naturellen, spoorwegen, handel in wapenen en sterke drank, post en telegrafie). Hier-

¹⁾ Bechuanaland, Swaziland, Basutoland; alleen Bechuanaland is echt protectoraat.

door bereikte men dat het nut van een centrale behandeling dezer aangelegenheden in een voor ieder duidelijk licht kwam te staan. De besluiten van dezen Raad moesten door de Parlementen worden bekrachtigd, moeilijkheden heeft dit nimmer opgeleverd. Reeds het vredesverdrag had „responsible government” in uitzicht gesteld; toen het in 1905 in Londen optredende liberale Kabinet hiertoe bereid bleek, maakte de gunstige reactie der Boeren (Botha) dat met voorbijgaan van de phase eener gekozen vertegenwoordiging, de beide Boerenrepublieken reeds in 1906 en 1907 „responsible government” kregen.

Zoowel in de Oranje-Rivier Kolonie als in de Transvaal kwam nu een gekozen Volksraad, van onderscheidenlijk 39 en 70 leden en aan den Volksraad verantwoordelijke ministers. Daarnaast een benoemde Senaat van 11 onderscheidenlijk 15 leden, maar de constitutie mocht aldus gewijzigd, dat ook dit lichaam gekozen werd. Voor den eersten keer werden de ministers door den Gouverneur uit Senaat en Volksraadleden benoemd; toen bij de eerste verkiezing de Volkspartij (de Boeren) die „complete selfgovernment” hadden gevraagd, de overwinning behaalden, werd hun leider Botha kabinetsformateur. De wetgevende macht berust dus bij Kroon (Gouv.) en Parlement. Het Parlement heeft originaire wetgevende bevoegdheid m.d.v. dat deze wordt beperkt door de British law, voorzover op de koloniën van toepassing, en wordt getoetst door den rechter van de Kroon en gecontroleerd door den Gouverneur, Haar vertegenwoordiger, aan wien zoovele bevoegdheden toekwamen als de Kroon hem had willen opdragen. De Kroon kon een wet vernietigen en een onderwerp van imperiaal belang verklaren en bij gevolg zelf regelen; in bepaalde gevallen behoefde een wet de goedkeuring van de Kroon; voor het overige had de Gouverneur het recht een wet voor te behouden aan de beslissing van de Kroon (to reserve for the signification of H.M.'s pleasure). De uitvoerende macht wordt uitgeoefend door den Gouverneur — nog steeds een en dezelfde persoon voor beide koloniën, aan wien ook de functie van High Commissioner voor Z.-Afrika bleef opgedragen — en zijn ministers. Bij een wetgevingsimpasse tusschen de beide Kamers kan de Gouverneur den V.R. ontbinden — voor zoover er een gekozen Senaat zou zijn ook deze — of beide Kamers in een gemeenschappelijke zitting bijeen roepen, als het eerste middel heeft gefaald.

Het opperbestuur over de naturellen blijft bij den Luitenant-Gouverneur.

Toen het „responsible government” ook in de pas verworven koloniën vasten voet had gekregen, verdween de interkoloniale Raad (1908), die intusschen zijn werk had gedaan.

Wording der Unie

Het overwinnen der Disunion, groei tot eenheid

In alle vier koloniën ging men hoe langer hoe meer inzien, dat eenheid vooral op economisch gebied in dit conglomeraat van volken onontbeerlijk was. In 1903 werd reeds een Tolunie-conferentie gehouden, gevolgd door een economische conferentie in 1907. Mede onder invloed van het Memorandum Selborne ¹⁾ besefte

¹⁾ Dit even uitvoerig als doorwerkt rapport 1 Januari 1907 aan den Gouverneur van de Kaapkolonie gezonden werd op verzoek van de Kaapsche Regeering door den High Comm. van Zuid-Afrika, Lord Selborne, onder eigen verantwoordelijkheid geschreven maar met gebruikmaking van rapporten door ter zake kundigen uitgebracht.

men dat economische samenwerking alleen ontoereikend zou zijn en stelde terstond de politieke samenwerking aan de orde en een nieuwe conferentie. Op de te Durban (1908—9) gehouden constituerende vergadering ging het van den aanvang af over de vraag federatie of unie¹⁾; omtrent politiek economische samenwerking als zoodanig was men het in principe eens. Een ter conferentie voorgestelde resolutie, die unificatie inhield, vond alleen Natal tegenover zich. De Unie-gedachte, i.e. de unificeringsgedachte, won het, zij het niet zonder compromis op eenige punten. Terecht had Lord Selborne, de Gouverneur, er op gewezen in zijn bekend memorandum (1907), hetwelk de oorzaken der Disunion in het licht stelde, dat geen natuurlijke barrière deze gebieden gescheiden houdt, en men ook te veel op het verschil in nationaliteit den nadruk zou kunnen leggen.²⁾ Zonder amendement nam het Britsche Parlement de constitutie over (South Africa Act 1909). De nieuwe staat, in de S.A. Act opgezet, was niet soeverein; een ontstaan sui juris ontbrak en Britsche contrôle op de autonomie, welke beperkt was tot de interne aangelegenheden³⁾, kon zich doen gelden door veto en disallowance⁴⁾ door of vanwege de Kroon. Met inachtneming van de in de constitutie neergelegde bepalingen (gequalificeerde meerderheid in vereenigde zitting in derde lezing en verplicht voorbehoud van koninklijke goedkeuring voor belangrijke gevallen) mocht het Z.-Afrikaansche parlement de constitutie wijzigen. Van nu af aan (31 Mei 1910) trad ook de Unie van Z.-Afrika in de rij der Dominions, waarmee sinds de imperiale conferentie van 1907 niet meer filiaalstaten en bezittingen werden bedoeld maar de in een geprivilegieerde positie verkeerende „selfgoverning” rechtsgemeenschappen Canada, de Commonwealth van Australia, Nieuw-Zeeland en de Unie.

§ 4. Staatsinrichting der Unie

Het gebied van de Unie bestond krachtens de constitutie van 1909 uit de Kaap, Natal, de Transvaal en de Oranje Vrijstaat. Sinds 1919 kwam daar nog bij Z.-West Afrika.⁵⁾

¹⁾ Met deze term bedoelde men het accent te leggen op het politiek één-zijn in optreden naar buiten, terwijl de tendens van unitarisme naar binnen tevens aan den gedachtelijken horizon rees.

²⁾ De rapporteurs hadden o.m. geconstateerd dat weliswaar de afzonderlijke koloniën in Zuid-Afrika selfgoverning waren voor eigen interne zaken of op het punt stonden dit te worden maar dat niettemin t.a.v. de interne aangelegenheden van *Zuid-Afrika* geen selfgovernment voor het Zuid-Afrikaansche volk bestond. Immers een werkelijk coördineerend orgaan in de vorm van een Zuid-Afrikaansche regering ontbrak; het eenige coördineerende element was de High Commissioner voor Zuid-Afrika die verre van onafhankelijk zich had te voegen naar den Minister van Koloniën van het U.K., terwijl deze weer afhankelijk was van het Britsche Parlement. Zooals de zaken stonden zag Lord Selborne naar drie wegen die het moeras van de belangentegenstellingen zouden kunnen overbruggen: a) het korte-metten-regiëm (shifting regime) van den High Commissioner; b) het kronkelig pad van separatisme als door de Zuid Amerikaansche Staten gekozen; c) de koninklijke weg van een unie als bij de staten van Noord Amerika toegepast.

³⁾ Sectie 4 S.A. Act 1909 . . . the government and Parliament (of the Union) shall have full power and authority *within the limits* of the Colonies.

⁴⁾ Het vernietigen van een wet of verordening door een hooger orgaan.

⁵⁾ Dit gebied — het voormalig Duitsch Z.W.-Afrika — was bij het verdrag van Versailles door den Britschen Koning ten behoeve van de Unie van Zuid-Afrika als volkenrechtelijk mandaat aanvaard. Het behoort tot de z.g. C-groep, d.w.z. dat de mandataris gerechtigd is het mandaatgebied als een integreerend deel van zijn territorium te besturen en er eigen wetten te geven.

Dit noemen bij name van de oude koloniën in de Grondwet was een der reminiscenzen aan vroegere zelfstandigheid dezer landen en federale aspiraties, zooals ook in de wederinvoering van den ouden naam Oranje Vrijstaat een condoneeren in die richting is te zien. Hetzelfde is het geval met de samenstelling van den Senaat voor zoover verkozen, met de als algemeen aanvaarde provinciale kiesnorm (tot 1931/34) en het overlaten van de organisatie van het platteland (inrichting van gemeenten etc.) aan de provincies.

Men heeft de overschakeling op het nieuwe staatsbestel zoo geruischloos mogelijk willen laten verloopen. Alle wetten in de vier voormalige koloniën bleven van kracht tot zij waren ingetrokken of gewijzigd. Alle ambtenaren in openbaren dienst der koloniën werden ambtenaren van de Unie. Naturalisatie in één der koloniën werd rechtens uitgebreid tot naturalisatie in de Unie.

De lokale bestuursseenheden zouden hun bevoegdheden blijven uitoefenen totdat hetzij het Parlement der Unie, hetzij een daartoe bevoegde Provinciale Raad deze zou hebben herroepen.

De hoogste rechtbanken (supreme courts) der koloniën zouden blijven als provinciale afdelingen van het Supreme Court der Unie.

De constitutie van de Unie draagt sterk het stempel der practische ervaring; men heeft zijn voordeel gedaan met al wat in de constitutie der koloniën en elders goed werkte. De bestuursinrichting der provinciën is b.v. aan het Zwitsersche bondssysteem ontleend. De autocratische macht van het Europeesche naturellen-hoofd nam men over van Natal.

Daar het recht van amendement van den Kaapschen Senaat op budgetaire- en belasting-ontwerpen slecht had voldaan, schafte men dit voor de Unie af. Waar voor- of nadeel van enig systeem niet duidelijk was gebleken, was men tot compromis geneigd. De deels gekozen, deels benoemde Senaat der Unie is hiervan een voorbeeld.

Om alle misverstanden te voorkomen — gedachtig aan het vroegere incident¹⁾ in de Z.-A. Republiek — werd bepaald dat de rechter behalve de wetten der Unie ook de provinciale verordeningen op hun rechtmatigheid zou mogen toetsen, een op zich zelf overbodige aanvulling.

De fundamenteel-constitutioneele trekken der vier koloniën gingen in de Unie-Constitutie over en werden aldus bewaard, alleen de werkingssfeer en het terrein van werkzaamheid en daarmee de blik werden verruimd.

Terstond zijn verschillende belangen onderwerp van centrale zorg geworden (spoorwegen en havens, douanetarieven, electriciteitsvoorziening, burgerlijke bestuursdienst, naturellen-behandeling, organisatie der rechterlijke macht).

The legislative power of the Union shall be vested in the Parliament of the Union....., which shall consist of the King, Senate and House of Assembly (sectie 19 van de S.A.Act 1909).

Parliament shall have full power to make laws for the peace, order and good government of the Union (sectie 59).

De wetgevende macht berust derhalve bij den „King (Crown)²⁾ in Parliament”, m.d.v. dat zij in concreto wordt gedeeld door Koning (Gouverneur), Volksraad

¹⁾ Vgl blz. 161.

²⁾ Hieronder te verstaan de Kroon van het Vereenigd Koninkrijk in haar functie van imperiale Kroon.

en Senaat; zij is direct aan de grondwet ontleend en in zekeren zin, althans voor interne aangelegenheden, onbeperkt.

Vóór de totstandkoming van het Westminster statute (1931/26), bestonden er althans formeel nog verschillende contrôlebevoegdheden van het moederland, die de onafhankelijkheid belemmeren of konden belemmeren en door de Unie niet eigenmachtig konden worden afgeschaft. In de eerste plaats had het Britsche Parlement de macht wetten uit te geven, die uitdrukkelijk ook op de koloniën van toepassing waren, zoogenaamde „imperial laws”, waarvoor de koloniale of domaniale wetgeving had te wijken. Formeel kon daarom het Britsche Parlement elke Unie-aangelegenheid als van imperiaal belang zelf gaan regelen, wat het niet deed. In de praktijk nam bovendien Westminster slechts imperiale wetten aan, wanneer zij zeker was van de instemming der betrokken koloniën.

Elke Uniewet, die zich niet verdroeg met de wetgeving van het United Kingdom — het ongeschreven recht daaronder niet meer begrepen — werd ingevolge een 19de eeuwsche Engelsche wet¹⁾ krachteloos.

De wetten worden in naam des Konings gegeven en behoeven alvorens te worden afgekondigd de goedkeuring van den G.G. (veto). De G.G. kan naar believen iedere wet aan de Koninklijke beslissing voorbehouden (reservation); instructies hieromtrent plachten vóór 1926 aan den G.G. te worden gegeven.

Wanneer de constitutie of ook een imperiale wet (b.v. de Merchant-Shipping Act) zulks bepaalde, was dergelijk voorbehoud zelfs verplicht; dit was o.m. het geval bij belangrijke constitutioneele wijzigingen.

Geen „gereserveerde” wet kon van kracht worden, indien niet binnen één jaar daarop de Koninklijke goedkeuring was verkregen.

Van de discretionaire bevoegdheid van den Gouverneur, om een koninklijk veto uit te lokken werd vóór de imperiale conferentie van 1926 vrij veel gebruik gemaakt; sinds werd het gewoonte dat de G.G. alleen op advies van de Unie-regeering deze bevoegdheid uitoefende, totdat zij werd afgeschaft (1934). De verplichte reservation werd nog meer beperkt.²⁾

De bevoegdheid van de Kroon tot vernietiging van door den G.G. bekrachtigde wetten binnen één jaar bestond alleen formeel; jaarlijks werd plechtig door den Koning verzekerd, dat hij daarvan geen gebruik zou maken.

Geen wet van het Unie-Parlement kon extra-territoriale werking hebben; het Engelsche recht verbood dit; trouwens de wetgevende bevoegdheid van het Parlement beperkte zich tot het geven van wetten „for the peace, order and good government of *the Union*.”³⁾

Ook stond in bepaalde gevallen de mogelijkheid van imperiale contrôle op in de Unie gewezen vonnissen open. Behalve bij eenige in de constitutie genoemde gevallen, welke het Parlement mits met instemming van den Koning kon beperken, dwong daartoe ook de Colonial Courts of Admiralty Act, een imperiale wet.

Het dualisme in macht kwam duidelijk tot uiting in de *uitvoerende macht*, welke krachtens de S.A.A. Act 1909 berust bij den G.G. én den Executive Council, Uit-

¹⁾ De Col. Laws Validity-Act van 1865.

²⁾ Zie ook blz. 169.

³⁾ Later (1934) werd de formule „to legislate *in and over* the Union”. § 1 Status of the Union Act, section 2.

voerenden Raad (Ministers).¹⁾ Immers boven de aan het Parlement verantwoordelijke ministers staat de G.G. in een tweeledige positie; eensdeels is hij de vertegenwoordiger van den ceremonieelen Koning, anderzijds en in de eerste plaats exponent van de imperiale Regeering, van wie hij zijn instructies heeft af te wachten.

De ontwikkeling van het „responsible government” bracht als het ware van zelf een terugdringen van den G.G. uit zijn actueel-politieke taak mede; in geval van conflict tusschen den G.G. als exponent der Britsche Regeering en het Parlement was hij toch vóór alles aangewezen op overleg, daar het hem ten dienste staande middel van ontbinding uiterst voorzichtig moest worden gehanteerd, wilde men niet een vastloopen der machine riskeeren, nu het zwaartepunt van de macht bij het parlement was komen te liggen. Dit maakte, dat de G.G. zich steeds meer naar de wenschen van de Unie-Regeering ging voegen, en bevorderde een wegdrijven uit de greep van Londen en daarmee de tendens tot algeheele zelfstandigwording. Men verlangde dat de G.G. ook in die gevallen, waarin hij niet als G.G. in Rade optrad (benoeming en ontslag ministers, Kamerontbinding, uitlevering en jurisdictie in territoriale wateren) juist zóó zou handelen als krachtens conventie de Koning in het Vereenigd Koninkrijk, dat is dus op advies van zijn ministers.

De *Uitvoerende Raad* van de Unie bestaat uit de fungeerende ministers en de oud-ministers; in de practijk uit de kabinetsministers, t. w. een Eersten Minister kabinetsformateur) en een door hem geformeerd team van ministers (12), leider van een departement of minister zonder portefeuille.²⁾ De ministers moeten lid zijn van één der beide Huizen.

Opvallend is de stabiliteit in de Regeering, sinds 1910 waren er drie premiers (Botha, Herzog, Smuts).

Sinds den eersten wereldoorlog evolueerde de feitelijke verhouding tot het Imperium snel in bovenaangeduide richting en daarmee ook de positie van den G.G.

Elders³⁾ is uiteengezet hoe een reeks van rijksconferenties, welke resultaten grootendeels waren neergelegd in de Balfour-declaration en later werden gecodificeerd in het Westminster Statute (1931) alle formeel en materiele belemmeringen tot volledige autonomie uit den weg ruimde als vermolmd materie, of aan de Unie overliet van de haar gegeven mogelijkheid dit zelf te doen gebruik te maken.

De Unie heeft zich gehaast het bereikte in eigen grondwet vast te leggen. In 1934 nam het Unie Parlement als amendement op de bestaande Grondwet van 1909 de Status of the Union Act aan, waarin een deel van het Westminster Statute geïncorporeerd. In de considerans noemt de Unie van Zuid-Afrika zich thans een „sovereine onafhankelijke staat”. De gewijzigde staatsrechtelijke toestand kwam *allereerst* tot uiting in de bevoegdheid van het Parlement. Voortaan (sectie 2 Act

¹⁾ Art. 16 bepaalt, dat de bevoegdheden voorheen toekomend aan of uitgeoefend door de Gouverneurs der koloniën, die deel uitmaken van de Unie, zouden overgaan — voorzover deze functies nog reden van bestaan hebben — op den G.G., dan wel den G.G. in Rade of op eenige andere autoriteit, door de Constitutie of eenige Unie-wet aangewezen.

In art. 81 wordt dan als autoriteit aangewezen het Uitvoerend Comité der Provincies, voor zoover de functies liggen binnen den kring van werkzaamheid dezer „Committee's”.

²⁾ Een soort plaatsvervangend minister niet geheel in rang gelijk, noch in salaris.

³⁾ Bijlage I, no. 4. Zie ook Huart, Nagelaten geschriften, Hfst. IV.

1934) zou dit zijn „the sovereign legislative power in and over the Union”; geen wet van het Britsche Parlement zal in den vervolge betrekking hebben op de Unie, tenzij een Unie-wet de werking hiertoe uitbreidt. Voortaan mocht een Unie-wet dus afwijken van de Britsche wet en extra territoriale werking hebben. *Dan ook* in de positie van den G.G. Sinds 1926 werd het practijk den G.G. te benoemen op advies van de Unie Regeering, al was het reeds lang gewoonte de betrokken Regeering te polsen. De laatst benoemde G.G. van de Unie is een Afrikaander.

Parallel aan en rechtlijnig vervolg op het proces dat „den imperialen Koning van het U.K.” maakte tot een Koning gebonden aan de constitutie van Zuid-Afrika¹⁾ loopt de ontwikkeling, die den G.G. als schakel met het Britsche gouvernement elimineert en dezen terugdringt tot het smalle maar hooge platform van uitsluitend vertegenwoordiger van den ceremonieelen Koning. Deze ontwikkelingsgang voltrekt zich snel sinds 1926 en vindt haar voltooiing in de grondwetswijziging van 1934 en in the Royal Executive Functions and Seals Act 1934, waarbij de G.G. als vertegenwoordiger van den Koning²⁾ gerechtigd is tot het onderteeke- nen ook van die stukken, welke tot dien de handteekening van den Koning en het Koninklijk zegel behoeften (tractaten en overeenkomsten) en tot het verstrek- ken van het Groot-Zegel, zoodat ook op dit punt tusschenkomst van een Britschen staatssecretaris overbodig is geworden.

In verband met deze gewijzigde positie is de tweede functie van den G.G., het ambt van Hoogen Commissaris voor Zuid-Afrika³⁾ opgedragen aan een afzonder- lijken functionaris, die tevens de Britsche belangen in de Unie heeft waar te nemen evenals een H.C. van de Unie dit te Londen doet.

Het contact met het Vereenigd Koninkrijk heeft voortaan hetzij direct plaats, hetzij door middel van den H.C. De statuswet van 1934 is b.v. zonder andere tusschenkomst dan die van den Zuid-Afrikaanschen premier door den Koning geteekend. Deze soevereiniteit van het Unie Parlement beteekent dat dit zelfstandig zal hebben te beslissen over oorlog en vrede en naar Z.-A. Unie-opvat- ting ook over uittreding uit het verband van het Britsche Rijk.

Samenstelling van het Parlement

Volksraad

De Volksraad begon met een aantal van 121 leden, 51 voor de Kaap, 36 voor Transvaal en 17 voor elk der overige provincies. Met de toeneming der kiesgerech- tigde bevolking kon het aantal per provincie stijgen tot een totaal maximum van 150, een getal, sinds lang reeds bereikt. Het aantal afgevaardigden per provincie werd vastgesteld door het totaal aantal te vervullen plaatsen te deelen op het totaal aantal kiezers. Met dezen kiescoëfficiënt tot grondslag wordt dan het aantal afge- vaardigden per provincie vastgesteld, d.w.z. dat de stedelijke districten met een zeker percentage bovendien worden bevoordeeld ten koste van de plattelands-

¹⁾ Cf. sectie 4 Status of the Union Act 1934.

The Executive Government of the Union in regard to any aspect of its domestic and external affairs is vested in the *King acting on advice of His Minister of State for the Union.*

²⁾ Thans orgaan der Unie en betiteld als Z. M. met weglating der vroegere woorden „van het V. K. van Groot-Britannië en Ierland”.

³⁾ Als zoodanig trad hij als vertegenwoordiger van het Britsche Gouvernement op in Zuid-Afrikaansch gebied buiten de Unie en haar mandaat Z.W.-Afrika, en buiten N.- en Z.-Rhodesia.

districten. De Afbakeningscommissie stelt elke 5 jaar, nu elke 10 jaar, na een census de kiesdistricten vast.

De leden werden gekozen door een kiezerscorps waarvoor tot 1930—31 dezelfde qualificaties golden als in de provincie vereischt, dat zijn dezelfde als in de voormalige koloniën.

Sinds 1930 is er kiesrecht voor vrouwen van Europeesche afstamming, sinds 1931 zijn alle „personen van Europeesche afstamming („blanken”)” boven 21 jaar, die Britsch onderdaan — sinds 1934, die Unie-burger zijn — kiesgerechtigd.¹⁾

Om als lid te kunnen worden verkozen is het voldoende actief kiesrecht te bezitten. De Raad wordt voor 5 jaar gekozen, behoudens ontbinding. De Volksraad en de Senaat kregen dezelfde rechten en privileges als het Kaapsche Lager Huis — zelf op het Londensche Parlement gemodelleerd — d.w.z. de gewone parlementaire rechten. Beide Huizen maken hun eigen reglement; bij een vereenigde zitting vigeert het reglement van den V.R. In het algemeen wordt bij gewone stem besloten; sommige besluiten eischen gequalificeerde meerderheid in vereenigde zitting der beide Kamers in derde lezing (grondwetswijziging die verandering in de positie van den V.R. of Prov. Raad meebrengt of de politieke rechten der Kaapsche naturellen (en kleurlingen) verkort). Bij conflict tusschen de twee Kamers kan de G.G. in vereenigde zitting bij meerderheid van stem over het ontwerp in kwestie een beslissing forceeren.

Boven de 150 leden van den V.R. kiezen sinds 1936²⁾ de Kaapsche stemgerechtigde naturellen („negers”) nog drie Europeesche vertegenwoordigers, die ongeacht ontbinding der Kamer 5 jaar blijven. De V.R. heeft reeds een wet aangenomen om ook eenige vertegenwoordigers voor de Britsch-Indiërs naar den V.R. af te vaardigen.

Senaat

De wijze van samenstelling van den Senaat is zooals gezegd in compromis met de federale idee. Van de 40 voor 10 jaar gekozen leden, worden er door elke provincie 8 gekozen en 8 door den G.G. benoemd. De helft van de benoemde leden moet hiervoor speciaal in aanmerking zijn gekomen op grond van hun kennis van de gerechtvaardigde wenschen der naturellen. In elke provincie kiezen de leden van den Prov. Raad in vereenigde zitting met de afgevaardigden der Provincie voor den V.R. de senaatsleden. De Senaat heeft vrijwel dezelfde parlementaire rechten als de V.R., behoudens dat wetsontwerpen met financieele consequenties niet in eerste lezing door den Senaat mogen worden behandeld en de Senaat het recht van amendement voorzoover het verhooging der lasten betreft, mist.

Om senaatslid te kunnen zijn moet men 30 jaar oud en van Eur. afstamming zijn, het Unie-burgerschap bezitten, in een Provincie kiesgerechtigd zijn en 5 jaren verblijf hebben gehouden in de Unie. De gekozene moet bovendien aan een zekeren welstandsgrens (census aan onbezwaard onroerend goed) voldoen. De leden worden voor 10 jaar verkozen, behoudens eerdere ontbinding. De eerste

¹⁾ Daarnaast bleven de mannelijke Kaapsche Maleiers en andere kleurlingen geprivilegieerd tot kiesrecht; de vrouwen niet.

²⁾ Een wet op de „naturellen” vertegenwoordiging (Representative of Natives Act 1936) regelt hun vertegenwoordiging voor de geheele Unie. De wet bevat ook een definitie van „naturel”.

10 jaar van het bestaan der Unie mocht de Senaat niet worden ontbonden; daarna alleen voor zoover gekozen. Na een mislukte poging tot democratisering van den Senaat bepaalt een wet van 1926 dat de Senaat hetzij tegelijk met den V.R., hetzij binnen een bepaalden termijn (121 dagen) na de ontbinding van den V.R. in zijn geheel kan worden ontbonden.

Evenals bij den Volksraad is minstens 1 zitting per jaar voorgeschreven met dien verstande dat tusschen twee zittingen geen 12 maanden mogen verlopen.

Boven het gewone getal van 40, worden sinds 1936 nog vier blanke vertegenwoordigers der naturellen-reservaten gekozen door middel van naturellen-kiescolleges. Zij blijven 10 jaar lid van den Senaat, ongeacht eerdere ontbinding.

Alle in beide Huizen aangenomen ontwerpen van wet behoeven bekrachtiging van den G.G.; voorstellen van wet met financieele consequenties moeten bovendien door hem zijn aanbevolen alvorens in den V.R. te kunnen worden behandeld.¹⁾ De G.G. kan ook na de constitutiewijziging van 1934 zijn bekrachtiging aanvankelijk weigeren maar zal zich verder moeten beperken tot het voorleggen van de door hem gewenschte verandering aan den V.R. die deze amendeering dan in nadere overweging kan nemen. De discretionaire bevoegdheid van den G.G. tot reserveering was vervallen. De gevallen, waarin de Constitutie den G.G. „reserveering” voorschreef, zijn sinds 1934 beperkt tot één enkel geval²⁾, behoudens de hypothetische reserveering, die de „Additioneele” artikelen³⁾ der Constitutie kennen. De bepaling, dat „gereserveerde” wetten, indien niet binnen 1 jaar door den Koning goedgekeurd, krachteloos werden, vervalt.

Door den G.G. bekrachtigde wetten konden niet meer door den Koning (Kroon) worden vernietigd; na een machtigingswet was deze „disallowance” bij proclamatie door den G.G. afgeschaft. De G.G. van de Unie staat voortaan geheel vrij van de imperiale Britsche Kroon.

Unie-nationaliteit

In 1927 nam het Unie-Parlement de Union-nationality and Flags Act aan, een uitwerking van de ter Rijksconferentie van 1926 geaccepteerde mogelijkheid van een dominion-burgerschap naast en boven, eventueel los van het Britsche onderdaanschap.

De blanke bewoners van de Boeren-republieken, die zich „Afrikaanders” hadden genoemd, waren na de capitulatie en de Vrede van Vereeniging Britsch onderdaan geworden evenals de niet blanke bevolking.

Britsch onderdaan is men:

- a) door geboorte binnen het Britsche imperium (jus soli);
- b) als buiten Britsch gebied geboren kind van een vader, die Britsch onderdaan

¹⁾ Dergelijke ontwerpen kunnen alleen in den Volksraad aanhangig gemaakt.

²⁾ Sectie 106 der S.A. Act 1909 als gewijzigd.

De gedwongen reserveering heeft betrekking op wetten in verband met een beroepsmogelijkheid of ook beroepsrecht op 's Konings Privy Council (afd. Judic. Committee).

³⁾ Deze Add. artikelen geven regelen met betrekking tot het inrichten der Britsche bezittingen en Protectoraten, die krachtens constitutioneele bepalingen in het Unieverband zouden kunnen worden opgenomen.

Elke wijziging van deze regelen behoeft de goedkeuring des Konings.

was (*jus sanguinis*), mits op de voorgeschreven wijze en binnen den gestelden termijn geregistreerd;

c. op grond van naturalisatie of annexatie.

Bij de Constitutie van 1909 werd bepaald, dat naturalisatie in een der samenstellende koloniën zou gelden voor de geheele Unie. Een Britsche wet van 1914 bepaalde, dat naturalisatie tot Britsch onderdaan van kracht zou zijn voor het geheele imperium *inclusief* de Dominions, voorzover deze zich hierbij aansloten. Uitdrukkelijk werd bepaald, dat de Dominions ook dan vrij bleven m.b.t. immigratie en emigratie-wetgeving.

In 1926 trad de Unie van Zuid-Afrika toe (*The British Nationality in the Union and Naturalisation and Status of Aliens Act* (1926 No. 28).

Daar Canada en Australië, Nieuw Zeeland en N. Foundland zich al eerder hadden aangesloten bij de Britsche wet van 1914, gold voortaan (1926) naturalisatie tot Britsch onderdaan in *een* deel van het Britsche Rijk voor het *geheele* imperium. Zij die vóór 1926 binnen het territoir der Unie waren genaturaliseerd, hadden slechts binnen de grenzen der Unie den status van Britsch onderdaan.

Overeenkomstig de Union-nationality and Flags Act zijn *Unie-burgers*:

- 1) zij die zijn geboren binnen het gebied der Unie;
- 2) de in het Uniegebied gevestigde Britsche onderdanen — zoowel zg. „British born subjects”¹⁾ als de in de Unie genaturaliseerden, indien 2, onderscheidenlijk 3 jaar gedomicilieerd, en zoolang als zij gevestigd blijven binnen de Unie. (Beide categorieën voorzover niet vallend onder de immigratie-verboden of andere disqualificaties);
- 3) de nakomelingschap van de Afrikaanders en van Unieburgers, niet op het grondgebied der Unie geboren; voor deze geldt het adagium „eens Afrikaander, blijft Afrikaander”.

Doordat deze regeling afwijkt van de Britsche regeling, waar de buiten Britsch grondgebied gevestigde Britsche onderdaan reeds in het tweede geslacht deze nationaliteit kan verliezen, indien niet tijdig voor registratie is zorg gedragen, kunnen zich o.a. hier, sub 3, gevallen voordoen, waar het Unie-burgerschap bestaat zonder secondeering van het Britsche onderdaanschap.

Door Groot-Britannië gesloten buitenlandsche verdragen en overeenkomsten kwamen in principe *alle* Britsche onderdanen ten goede. De Dominions recipieerden dit niet, toen zij een eigen burgerschap hadden ingesteld. Dit was aanleiding voor de invoering op volkenrechtelijk terrein van het begrip „British nationals”, waarmee werden bedoeld de Britsche onderdanen met uitzondering van degenen die de Unie- of een andere Dominion-nationaliteit bezitten.

De provincies

De Constitutie noemt de vier voormalige kolonies, nu Provincies, bij name; O.R.-kolonie is weer Oranje Vrijstaat. Niettemin is de inrichting geheel gewijzigd, de provincies, zelfs haar bestaan, zijn geheel afhankelijk van den Unie-wetgever, die bij gequalificeerde meerderheid in vereenigde zitting van het Parlement deze naar believen kan wijzigen. Vroeger (vóór 1934) behoefde dergelijke wijziging de goedkeuring van den Koning, nu heeft de gedwongen reserveering plaats gemaakt

¹⁾ Zie voor het begrip de wet van 1926. Het zijn zij, die óf zelf op Britsch grondgebied geboren zijn óf een vader hebben, die (door geboorte of naturalisatie) reeds Britsch onderdaan was.

voor de grondwettelijke verklaring dat de Provincies noch gewijzigd, noch hun inrichting veranderd kunnen worden, tenzij op verzoek of met instemming der betrokken Provincies. Hoewel van betrekkelijke waarde, heeft deze verklaring toch geruuststellend gewerkt, toen men in de dertiger jaren van zekere zijde (Labour) repte van opheffing van het provinciale systeem; het zou te kostbaar werken en een te groote financieele last voor de Unie beteekenen.

De administratie der Provincie bestaat uit een Provincialen Raad een Administrateur en een Uitvoerend Comité.

De Prov. Raad wordt in directe verkiezingen gekozen door dezelfde personen, die gerechtigd zijn de leden van den V.R. te kiezen, dat zijn dus sinds 1931/34¹⁾ alle Unie burgers boven de 21 jaar zonder nader vereischte van census. Een uitzondering maakten hierop die Kaapsche (mannel.) kleurlingen en naturellen, die aan de in de Kaap voorheen gestelde vereischten van kiezer voldeden. Sinds deze laatsten (de naturellen of „negers”), op een aparte kiezerslijst worden geregistreerd²⁾, mogen zij ook naar den Prov. Raad van de Kaap 3 (Europ.) afgevaardigden zenden.

Afgezien van deze bijzondere vertegenwoordiging in de Kaap — binnenkort zal hetzelfde het geval zijn voor de Britsch-Indiërs in Natal — is het aantal leden van een Provincialen Raad gelijk aan het aantal afgevaardigden tot den Volksraad met een minimum van 25 (sinds 1935). Zij worden voor 5 jaar³⁾ verkozen. Lidmaatschap van een Prov. Raad en van het Parlement is incompatibel.

Krachtens de Constitutie kan de Prov. Raad algemeen verbindende verordeningen maken, te handhaven door straffen door de magistratuur zelf op te leggen.

Het terrein van wetgevende bemoeienis is door enumeratie afgebakend (12 + 1;)⁴⁾ onder de opgesomde categorieën komt echter de ruimere clause voor dat ook ter regeling van den Raad staat, al wat naar het oordeel van den G.G. van lokaal belang kan worden geacht.

De overige voorbehouden onderwerpen betreffen o.m. de zorg voor hospitalen, onderwijs (lager en middelbaar), belastingen (beperkt terrein), wegen en bruggen, musea, winkelsluiting, inrichting en beheer van municipaal en andere lokaal bestuur, prov. werken met uitzondering van die buiten de provincie gelegen, het vaststellen van straffen.

De regelingsbevoegdheid der Provincies beperkt zich strikt tot het Provinciaal territorium; ook interprovinciale belangen of die Unie en Provincie betreffen vallen buiten haar bevoegdheid. Wel kan het Parlement buiten de opgesomde onderwerpen, elk onderwerp ter regeling delegeren onder bepaald omschreven voorwaarden.

Automatisch vervalt elke Prov. verordening, zoodra er strijd is met een Unie-wet; een hiërarchisch systeem derhalve, dat naar een eenheidsstaatsbouw wijst en dat geheel afwijkt van een federaal systeem, waar de eene bevoegdheidssfeer niet zoo vanzelfsprekend en categorisch voor de andere wijkt.⁵⁾

Het staat een Prov. Raad vrij het Parlement regeling te verzoeken van een onderwerp, dat niet ter competentie van den Raad staat; ook is de Raad van een Provin-

¹⁾ In 1930 werd aan de vrouwen van Europeesche afkomst kiesrecht toegekend.

²⁾ De Representation of Natives Act. van 1936.

³⁾ Vroeger 3.

⁴⁾ S.A. Act 1909, 85 t/m 88, 90.

⁵⁾ Zie ook blz. 176 vv.

cie, die dat aangaat, bevoegd aan het Parlement een rapport met overwegingen voor of tegen een voorstel van wet over te leggen, het welk dan de behandeling desgewenscht kan vervangen. (sectie 88)

Een Prov. verordening behoeft de goedkeuring van den G.G. om te kunnen werken. Deze bekrachtiging is geen formaliteit. De G.G. kan naar goedvinden de instemming verleen of weigeren of ook „in beraad houden”; in het laatste geval moet hij binnen één jaar van zijn goedkeuring bij proclamatie kennis geven, anders vervalt de verordening.

De Executieve

Administrateur en Uitvoerend Comité

Als hoofd der uitvoerende macht treedt op een Administrateur, uit wiens naam alle provinciale uitvoering geschiedt. Met de dagelijksche zorg der provinciale aangelegenheden is belast een Uitvoerend Comité van 4 leden en den Administrateur als voorzitter, die behoudens met doorslaggevend stem bij staking van stemmen, niet meestemt. De leden worden door den Prov. Raad benoemd, al dan niet uit hun midden en blijven aan tot dat een nieuw Comité is benoemd.

Evenals de Administrateur hebben zij zitting in den Prov. Raad, maar noch deze noch de niet-leden van den Raad stemmen.

Aan het Uitvoerend Comité komt binnen het kader der Constitutie alle macht toe, welke in de voormalige koloniën Gouverneurs en Ministers competeerde voorzover deze bevoegdheden de provinciale sfeer niet te buiten gaan (sectie 81 S.A.Act (1909).¹⁾

De Administrateur is *Unie*-ambtenaar; hij wordt benoemd (voor 5 jaar) door den G.G. in Rade²⁾ bij voorkeur uit de inwoners der provincie, en door het *Parlement* ten laste van de Unie gehonoreerd.

De Administrateur treedt op in Rade³⁾, behoudens wanneer hem de uitvoering van zaken liggend buiten de bevoegdheidssfeer der Provincie door de Unie-Regering wordt opgedragen.

Als schakel tusschen het Provinciaal Bestuur en de Unie is aan den Administrateur het toezicht op het provinciaal financieel beheer opgedragen. Geen gelden kunnen door den Prov. Raad worden gevoteerd, die niet door den Administrateur zijn aanbevolen. Geen uitgaven uit de provinciale kas kunnen plaats hebben, die niet én door den Administrateur én den Auditor, een provincialen Unie-ambtenaar, die de provinciale kas controleert, zijn geteekend. De Unie heeft op deze wijze de koorden van de provinciale beurs mede in handen.

Provinciale Financiën

De Provincie heeft eigen financiën. Deze bestaan uit: gelden verkregen uit provinciale belastingen, licenties en retributies; vaste subsidies der Unie; door de Unie geïnde en in de provinciale kas teruggestorte plaatselijke rechten; losse subsidies en voorschotten der Unie; door de Unie zonder vergoeding bewezen diensten. De Provincies mogen zelfstandig leeningen aangaan op door het Parlement te bepalen voorwaarden, maar in de practijk treedt het Parlement hier niet in en leent de

¹⁾ Vgl. noot 3 blz. 165.

²⁾ Dat is de G.G., bijgestaan door een Uitvoerenden Raad.

³⁾ Sc. Uitvoerend Comité.

Unie de benodigde gelden. De Provincies zijn *niet* meer vrij in het bepalen van hun belastingobjecten; deze zijn bij wet omschreven. De Provincies zijn dan ook grotendeels financieel noodlijdend en van de Unie afhankelijk. Financieele zelfstandigheid zou wellicht den eisch van politieke zelfstandigheid der Provincies met zich brengen en leiden tot federatief verband (indien althans de rijkere Provincies voor de armere mee zouden willen bijdragen).

Tot de in de Constitutie omschreven bevoegdheidssfeer der Provincies behoort het voorzien in locale bestuurs- en andere openbare instellingen.

Men kent verschillende trappen van bestuursinrichtingen; municipaliteiten (stadsraden); dorpsraden, plaatselijke Raden; de laatsten worden opgericht in bebouwde kommen nabij groote steden, waar geen reden is voor het inrichten van een dorpsbestuursraad.

Bij voldoende bevolkingsdichtheid kan de Administrateur een gebied tot municipaliteit verklaren. De administratie der Provincie houdt financieel toezicht op de bestuursraden; zoo benoemt de Provincie den gemeentelijken accountant en mag de municipaliteit zonder toestemming van den Administrateur geen onroerend eigendom vervreemden. Het Unie Parlement toont de neiging steeds meer de municipaliteiten met de uitvoering van Unie-wetten te belasten, b.v. voor volksgezondheid en voedsel, toezicht op de naturellen in hun gebied etc., hetgeen tevens financieele bezwaring beteekent. De municipaliteiten hebben eigen inkomsten (belasting op onroerend goed, licenties en retributies).

Het platteland kent overigens, behalve in de Kaap¹⁾ geen afzonderlijke bestuurslichamen met werkelijke verantwoordelijkheid maar staat onder direct bestuur van de Provinciale administratie. Wel wordt door officieele commissies en anderszins op plaatselijke bestuursorganisatie van het platteland aangedrongen, daar het Provinciaal bestuur te ver van de locale belangen afstaat.

Bij de bestuursinrichting der Provincies heeft de bedoeling voorgezeten de administratie buiten de politieke sfeer te houden. Dit is niet gelukt. Doordat men én hetzelfde kiezerscorps op laat treden én in nagenoeg dezelfde kiesdistricten laat stemmen als bij de Volksraadverkiezingen en de eerste Provinciale Raadsverkiezingen gelijktijdig met die van den Volksraad plaats hadden, verlopen deze verkiezingen evenzeer langs partijlijnen. De gevolgen manifesteren zich in het Uitvoerend Comité, dat naar het evenredigheidspostulaat door den Prov. Raad wordt gekozen. Dit leidt soms in een dergelijk klein Comité tot „deadlocks” en verlies aan regeerkracht. Om dit te voorkomen gaan er dan ook stemmen op om ook hier zooals bij met centraal bewind „alternative government”²⁾ in te voeren, opdat het provinciaal bestuursstelsel beter bij dat der Unie zal aansluiten en minder kans op impasses zal leveren.

Decentralisatie in wisselwerking op centralisatie

Duidelijk merkbaar is in de geschiedenis der Unie de tendens tot meer centrale regeling (kieswet-regeling, naturellenbehandeling en -vertegenwoordiging, nationaal wegenplan), terwijl men o.m. ook onderwijs en hospitalen in groote lijn centraal geregeld zou willen zien.

Anderzijds is er een strooming tot decentralisatie m.b.t. de bemoeiingen van het

¹⁾ In de Kaap kent men „Afdeulingsraden”.

²⁾ Bestuur, dat met het vertrouwen van het wetgevend orgaan wisselt

centraal gezag waarbij de bedoeling voorzit de taak der departementen te verlichten (functioneële decentralisatie).

Terstond in 1910 heeft men aparte departementale Diensten in het leven geroepen in den vorm van permanente Raden en Commissies om elk op het haar opgedragen gebied, van advies te dienen en het voorbereidend werk te doen. Er is o.m. een Spoorwegraad, een Onderwijsraad, een raad voor Naturellen-aangelegenheden, een Zuivelbedrijfsraad. Ook de Indian development Corporation is een dergelijke Raad. Voorts de machtige Civil Service raad, een college van 3 personen voor 5 jaar benoemd, hetwelk belast is met de zorg voor het ambtelijk apparaat in Unie en Provincie, voorzoover niet de Provincies gemachtigd zijn zelf (het lagere) personeel aan te stellen. Deze Dienst doet aanbevelingen voor benoeming, ontslag, promotie, leidt het onderzoek in ambtenarenzaken en is bevoegd tot het doen van voorstellen op het gebied van efficiency.

Voor de interprovinciale aangelegenheden bestaat er een Prov. Raadgevend Comité, bestaande uit een Minister (meest den Minister van Binnenlandsche Zaken), de Administrateurs en de Uitvoerende Comité's der Provincies.

De Electric-Supply Commission is een publiekrechtelijk lichaam, *autonoom*¹⁾ voor eigen gebied (het eenige als zoodanig).

Van deskundige zijde wordt er op aangedrongen meer dergelijke permanente, adviseerende Raden in het leven te roepen en aan deze een verticale taak te geven, d.w.z. dat deze Raden evenzeer adviesinstanties zouden moeten zijn voor de Unie als voor de Provincies en de lagere bestuurseenheden, een centraliseerende tendens derhalve.

De politieke en economische ontwikkeling der laatste decennia maakt ook in de Unie grootere centralisatie gewenscht, om van daar uit branchegewijze te decentraliseeren.

Het bestuur der naturellen-reservaten in Transvaal en Oranje-Vrijstaat en van de Transkei-gebieden in de Kaap vertoont eveneens een merkwaardigen vorm van functioneële decentralisatie. Men heeft in deze reservaten een zekere mate van zelfbestuur ingesteld onder toezicht van Europeesche hoofdamttenaren (Unie-amttenaren); de uiteindelijke beslissingen blijven evenwel bij het Departement voor naturellenzaken en de G.G. is het Opperhoofd der naturellen.

Naturellenreservaten en Native Affairs Act

Voortbouwend op wat reeds aan „local-, districts- en general councils” in de naturellen-reservaten van de Kaapkolonie bestond²⁾, gaf de Native-affairs-Act (1920) aan den G.G. de bevoegdheid op voordracht van de Native Affairs Commission³⁾ in naturellen gebieden local Councils in te richten. Zij zijn bevoegd verordeningen te maken t.a.v. hun toevertrouwde belangen en beschikken over eigen financiën. Deze verordeningen behoeven alvorens te worden afgekondigd in de Gazette (Staatsblad) en kracht van wet te erlangen, de goedkeuring van

¹⁾ Autonoom, omdat deze aan een Unie-wet volle wetgevende bevoegdheid ontleent evenals de Provincie dat doet aan de Constitutie, al kan men noch in het laatste noch in het eerste geval spreken van een „pouvoir propre”.

²⁾ Bekend is de Glen Grey District Council in 1894 onder vigeur van de Glen Grey Act ingericht.

³⁾ Een adviseerend college bij dezelfde wet voorzien, bestaande uit 3—5 Europeanen onder voorzitterschap van den Minister voor Native Affairs. Dezelfde wet voorzag in het houden van conferenties van naturellenhoofden en andere prominente naturellenfiguren, ten einde met de inzichten van de naturellenbevolking t. a. v. voorgenomen maatregelen bekend te worden.

den G.G. Overtredingen worden door den gewonen rechter „in naam der Kroon” vervolgd en de boete in de kas van de local Council gestort.

De G.G. kan eveneens in overeenstemming met de Native Affairs Commission overkappende Raden instellen, General Councils, over twee of meer gebieden door local Councils beheerd, met zooveel bevoegdheden als de G.G. dezen General Council overdraagt. De verordeningen van zulk een General Council behoeven de goedkeuring van den G.G. en hebben na afkondiging werking over het geheele onder de jurisdictie van dit nieuwe overkappingsorgaan gesteld gebied. De aan den General Council overgedragen bevoegdheden worden door de locale raden niet meer utigeoefend. De local councils verhouden zich tot de General Council als uitvoeringsorganen van het centraal orgaan.

Daar dit Kaapsche systeem van unificeerende decentralisatie der naturellengebieden bevredigend werkte is men het op steeds grooter schaal gaan toepassen. In 1895 was in de Kaapkolonie bij wet tot stand gekomen een overkoepelingsconstructie voor een deel van het Transkei-naturellenreservaat. Het nieuwe orgaan omvatte vier districtsraden. In 1903 werden nog drie districten onder de jurisdictie van de Transkeian General Council gesteld, die nu den naam kreeg Transkeian Territories General Council; met uitzondering van Pondoland werden hierdoor de Transkeigebieden onder één zelfbestuur vereenigd.

In 1911 werd ook voor Pondoland het raden-systeem met overkoepelend orgaan aanvaard en Oost-Pondoland in 1927 onder dit zelfbestuur gebracht. In 1930 volgde een fusie van den Algemeenen Raad, van de Transkeigebieden en van die van Pondoland, welke zich nu vereenigden tot de United Transkeian Territories General Council.

Geheele gebieden zijn op deze wijze aan de zeggenschap van de Provincies onttrokken; native-affairs is uitsluitend Unie-zaak.

§ 5. Verhouding van geheel en deelen vergeleken met die in Zwitserland, Canada, Australië

Vergelijken wij de bovenuiteengezette staatsrechtelijke verhoudingen tusschen Unie en Provincie met die van een federaal stelsel als b.v. Zwitserland dan springen de verschillen in het oog.

In de Unie worden de provinciale verordeningen voorbehouden aan de goedkeuring van den G.G. en wijken automatisch voor een Uniewet. In de Unie hebben de deelen (de voormalige koloniën) wetgevende bevoegdheden ten aanzien van een reeks bepaald omschreven belangen; weliswaar is deze bevoegdheid neergelegd in de Constitutie, maar deze is een z.g. „flexible constitution”: het Parlement is niet door de constitutie gebonden en kan zelf deze vrij gemakkelijk wijzigen. De waarborg — sinds de afschaffing in 1934 van de verplichte „reservation” bij wijziging van het provinciaal statuut — dat geen wijziging in grenzen of in inrichting der provincie plaats mag hebben dan op verzoek onderscheidenlijk met instemming van de betrokken provincie, is dan ook geen krachtige waarborg voor een zelfstandig voortbestaan.

In Zwitserland hebben de eens oppermachtige kantons behouden *al die* bevoegdheden, die niet bij de grondwet van 1848 aan de Bondsorganen zijn voorbehouden. De grondwet is niet zeer flexible, haar wijziging is aan goedkeuring der kantons én aan volksreferendum gebonden.

In Zwitserland zijn de bevoegdheidsfeeren van Bondsorganen en kantons meer

gescheiden. De kantonale beslissingen zijn dan ook niet aan hoogere goedkeuring onderworpen. Een bepaling als in art. 86 der S.A.Act ontbreekt in de Zwitsersche Constitutie.¹⁾ Bondsrecht en ktonaalaal recht zijn van gelijke rechtsorde, aldus Fleiner²⁾; alleen doordat de Rechter³⁾, geroepen om van geval tot geval uit te maken of en in hoeverre ktonaalaal dan wel bondsrecht van toepassing is, bij de vraag welk recht van toepassing zal zijn, aan de bondswet is gebonden zonder deze op haar beurt aan de grondwet te mogen toetsen, primeert in feite het bondsrecht.⁴⁾

Ook met het systeem voor Canada, wier 3 Provincies Opper- en Neder-Canada, Nova Scotia en N. Brunswick in 1867 door unie tot *een* staatsmacht werden getransformeerd,⁵⁾ terwijl de Provincies alle hun parlement en responsible government behielden, laat zich niet de verhouding van geheel en deelen in de Unie vergelijken, al is in beide staten de wetgevende bevoegdheid der deelen direct aan de Constitutie ontleend.

In Canada vindt men het systeem der *exclusieve* bevoegdheden, waardoor de bevoegdheidskringen van federale (centrale) Overheid en Provincies zich min of meer vrij van elkaar bewegen zoolang het niet gaat om aangelegenheden met een internationalen, imperialen, ook wel interprovincialen kant, of het algemeen Canadeesch belang door de gedragslijn van de Provincies in het gedrang komt. Het Canadeesch Parlement kan ten aanzien van al dergelijke belangen waarvoor of voorzoover het *zelf* bij uitsluiting bevoegd is, door eigen regeling de wetgeving der Provincies te niet doen; in de practijk worden de machtige Provincies ontzien door ook m.b.t. dergelijke regelingen de betrokken Provincie te raadplegen. Behalve een onderschikking op deze punten is er de algemeene breidel van vernietiging (disallowance)⁶⁾ der Prov. wetgeving — geen materie uitgezonderd — welke den G.G. gedurende 2 jaar ten dienste staat, indien het algemeen Canadeesch belang schade zou lijden. Anders dan in de Unie zijn in Canada de constitueerende deelen bevoegd de constitutie der Provincies — de positie van den Luit-Gouverneur uitgezonderd — te wijzigen.⁷⁾ Overigens kan de Canadeesche Constitutie alleen door een wet van het Parlement worden gewijzigd, in samenwerking met de Parlementen in Canada, waarborg vrijwel voor een ongewijzigd voortbestaan.

Scherper nog komt het onderscheid in structuur naar voren bij vergelijking met het Australische Gemeenebest. De „Commonwealth”⁸⁾ toont een systeem van overwegend gesloten sfeeren; de beide rechtskringen, die van het federaal gezag en die van de Staten blijven *in principe* los van elkaar zich verwerkelijken; het

1) Alleen in de overgangsbepalingen der Zwitsersche Bondsconstitutie (art. 2) is bepaald, dat kantonale wetten, in strijd met de Constitutie op het moment van de inwerkingtreding der Constitutie, vervallen.

2) Fleiner in Veröffl. der Verein. der D. Staatr.l., Heft 6, 1929.

3) Deze Rechter kan zijn de kantonale rechter, of ook krachtens art. 110 der Bundesverfassung de bondsrechter. Ingevolge art. 113 is het Bundesgericht daarnaast bevoegd competentieconflicten tusschen Bonds- en kantonale organen te beslissen; ook is het Bundesgericht het aangewezen orgaan voor de z.g. staatsrechtlicher Rekurs, die den burger toekomt bij schending van zijn grondwettig recht. In al deze gevallen is eveneens de Bondsrechter gebonden aan de Bondswetten en -besluiten.

4) Met de restrictie „rechtmatig gegeven”.

5) Sectie 3 der Br. North America Act 1867.

6) Vgl. sectie 56 der N. A. Act.

7) Sectie 92 N. A. Act.

8) Met de Commonwealth bedoelt men de Commonwealth van Australië, in tegenstelling met de groote gemeenschap van de „Commonwealth of British Nations”.

federaal gezag controleert de wetgeving der Staten dan ook niet. De disallowance, waarvan de Canadeesche Centrale Overheid al een omzichtig gebruik maakt lettend op de feitelijke machtsverhoudingen, bestaat in Australië ten opzichte van de Staten niet.

Alleen op het gebied waar de Commonwealth hetzij uitsluitend of mede tot regelen bevoegd is, primeert de regeling der Commonwealth voor zoover deze zich niet met die van een deelstaat verdraagt.¹⁾

Waar dit niet het geval is, b.v. ook al betreft het buitenlandsche aangelegenheden, als de uitvoering van verdragen — gewoonlijk het Dominion als zoodanig toekomend, is het federaal gezag van de Commonwealth gehouden zich de instemming der Staten te verzekeren of te zorgen dat de Staten de regeling in kwestie aan het federaal gezag overdragen. Dit neemt niet weg dat het U.K. van zelfstandig internationaal optreden der Staten in het geheel niet weten wil en deze ondanks protest steeds van de imperiale conferentie's heeft geweerd. Een symptoom van dit gescheiden zijn der sferen is ook te zien in het feit, dat de Gouverneurs der Staten door de Britsche Kroon worden benoemd en niet als in Canada door den G.G. (i.c. Canadeesche Regeering), die ook de instructie vaststelt van dezen sub-vertegenwoordiger van de Kroon²⁾, terwijl in de Unie van Zuid-Afrika de Administrateur der Provincie gewoon unie-ambtenaar is met een provinciale taak en als zoodanig door den G.G. wordt benoemd.

De Constitutie van Australië kan mits binnen den federalen vorm ter plaatse worden gewijzigd³⁾ maar niet zonder referendum; dit maakt dat de zelfstandigheid der Staten goed verankerd ligt; eenzelfde waarborg is er voor de wijziging der grenzen van de constituerende Staten.

Daartegenover zien wij in de Unie het open systeem van de hierarchische structuur.⁴⁾

Het Unie gezag heeft het Provinciaal gezag door praeventieve contrôle (de zwaarste vorm) en „overriding power”⁵⁾ over de geheele linie automatisch in zijn macht, terwijl de werkingssfeer der provinciale verordeningen uitdrukkelijk en strikt zich tot de provincie beperkt.

Inrichting noch voortbestaan der Provincie vindt in de Constitutie voldoende waarborg en eigen provinciaal statuut kan niet zelfstandig gewijzigd; dergelijke wijziging is Unie-zaak, evenals ook de bezetting van het (hoogere) personeel van de Provincie uit het corps unie-ambtenaren centraal wordt verzorgd.

Hiermee is men ik het overwegend unitarisch karakter der Unie overtuigend aangetoond.⁶⁾

¹⁾ Vgl. 106, 107, j°. 109 der Australia Const. Act 1900.

²⁾ Feitelijke contrôle op het provinciaal beleid houdt dit niet (meer) in.

³⁾ Met dien verstande dat de eerste 8 sectie's houdende bepalingen omtrent de t.st.k. van de „Commonwealth” en de grondslagen van de verhouding tusschen „Commonwealth” en „Staten” buiten deze bevoegdheid vallen.

⁴⁾ Vgl. sectie 90 en vooral sectie 86 der S.A. Act 1909.

⁵⁾ Hieronder te verstaan het ter regeling aan zich trekken door den hooger wetgever van een onderwerp ten aanzien waarvan ook de lagere wetgever bevoegd is, ruimer vertolkt het krachtens wettelijke regeling praevaleren van den eenen wetgever boven den anderen.

⁶⁾ Karl Loewenstein in *Jahrbücher des öffentl. Rechts*, 1923, blz. 144, rekent de Unie van Zuid-Afrika tot de federale Dominions.

Kennedy and Schlossberg, *Law and Custom of the S.A. Constitution*, 1935, blz. 3, laten eveneens voor de federale opvatting ruimte, al uiten zij zich voorzichtig. Anders Keith; zie ook Huart, *Nagelaten Geschriften*, blz. 93.

§ 6. Noord- en Zuid-Rhodesia, de naturellen „protectoraten”, het Mandaat Z.-W.Afrika

Daar het bestek van deze nota geen uitvoeriger behandeling toelaat, zij hier volstaan met een korte vermelding van het staatsrechtelijk lot der landen, andere dan de Provincies der Unie, welke vroeger of later een rol bij de Unie-wording vervulden. Om dezelfde reden zal een ruimere vermelding van de positie der naturellen en Aziaten, hoe, kenmerkend ook en actueel voor de Unie van Zuid-Afrika, achterwege moeten blijven.

Noord en Zuid Rhodesia

Deze landen na annexatie door Groot Britannië aan de British S.Afr.Cy. in concessie gegeven ter exploitatie en beheer, waren bij de voorbereiding van het statuut der Unie tegenwoordig geweest. In de S.A.Act 1909 is dan ook een voorziening getroffen om deze landen op eenvoudige wijze — op verzoek van het Unie-Parlement en met advies van 's Konings Privy Council bij Koninklijke Kabinetsoorder, hebbende kracht van wet — tot de Unie toe te laten op nader te stellen voorwaarden, na afloop van de licentie.¹⁾

Deze Kabinetsoorder is geen realiteit geworden; toen in 1924 de licentie expireerde, is Noord-Rhodesia weer onder direct bestuur van het Britsche gouvernement gesteld als Kroonkolonie met „representative government”, maar zoowel het wetgevend lichaam als de executieve bestaan grotendeels uit ambtenaren-leden. Zuid Rhodesia weigerde opneming in de Unie na den eersten wereldoorlog; de bevolking vroeg daarentegen „responsible government”, waartoe H.M.'s Regeering bij Patent-Brief van 1923 is overgegaan; internationale aangelegenheden vallen buiten het „self government”.

De appèl-afdeeling van het Supreme Court der Unie te Bloemfontein is tevens beroepsinstantie voor Zuid-Rhodesia.

Door deze ontwikkeling is de clause betreffende deze landen in de S.A.Act 1909 tot een doode letter geworden.

De Naturellenlanden Basutoland, Bechuanaland en Swaziland

Ook de opneming in de Unie van deze landen²⁾ — de beide eerstgenoemde waren in den loop der 19de eeuw onder Britsche jurisdictie geraakt als coup tegen de Boeren, laatstgenoemde was feitelijk protectoraat van de Zuid-Afrikaansche Republiek geweest — was in de S.A.Act 1909 voorzien. Zelfs de richtlijnen voor de bestuursinrichting dezer landen na hun overgang waren in de Constitutie (S.A.Act 1909, Additioneele artikelen) vastgelegd. In 1936 is hun opneming in het Parlement ter sprake gebracht, maar een verzoek van beide Huizen hiertoe over te gaan — als in de Constitutie vereischt — is niet gevolgd. De landen bleven dus onder direct Britsch bestuur (H.C.). Ook nu is bij de Unie-Regeering de wensch tot uitvoering van de in de Constitutie gegeven mogelijkheid levendig. Economisch verkeerden deze landen in slechten toestand, wat hun voedselvoor-

¹⁾ Vgl. sectie 150 der S.A. Act 1909... „to admit into the Union”...

²⁾ Vgl. sectie 151 der S.A. Act... „to transfer”...

Basutoland, een enclave in het gebied der Unie, had zich als territoire met Britsche onderdanen onder de bescherming van de Kaapkolonie gesteld; in 1884 kwam het onder direct bestuur van Londen. Bechuanaland heet officieel: „The Bechuanaland-Protectorate”.

ziening betreft zijn zij geheel afhankelijk van de Unie; mede daardoor is de bevolking de Unie minder gunstig gezind.

Het Mandaat Z.-W. Afrika

Het Unie Parlement gaf in overeenstemming met het mandaatsrecht in 1925 aan Z.-W. Afrika een statuut. Dit statuut gelijkt op het staatsbestel van een Kroonkolonie met een aanvang van „representative government” met dit verschil dat de supervisie niet bij Regeering en Parlement te Londen berust maar bij de hoogste organen der Unie waardoor een verhouding wordt geschapen als tusschen de Unie en haar Provincies. Een verzoek van de Unie aan de V.N. om het mandaat-gebied tot Unie-gebied te mogen verklaren, is onlangs geweigerd (1946). De mandataris zal voortaan zijn bestuur moeten uitoefenen onder contrôle van de Trusteeship-Board van de V.N., rechtsoptvolger van de voormalige volkenbondsorganisatie, de Mandatencommissie.¹⁾

Nemen wij het geheel in beschouwing, dan blijkt dat het oorspronkelijk gestelde Britsche ideaal in federatie te vereenigen alle territoiren in Zuid-Afrika, die „Britsch” waren of eens „Britsch waren geweest”, niet is bereikt.

Aan den anderen kant werd meer verwezenlijkt dan eenige Brit in den imperialen helft der 19de eeuw zich heeft kunnen voorstellen, n.l. een groeikrachtige staat, de Unie van Zuid-Afrika, unitarisch in wezen, behoudens de kloof blank/gekleurd, een staat die zijn politieke onafhankelijkheid van het Britsch imperium demonstreerde *en* wettig had mogen vastleggen, bestemd en bij machte om, rangnemend naast het U.K., ook voor de toekomst een belangrijke rol in de British Commonwealth of Nations te spelen.

Januari 1947.

H. A. HUART-ENGELSMAN.

¹⁾ Deze was wel met directe bestuursbevoegdheden toegerust, de Trusteeship-Board niet; aan dezen raad staat alleen het bezoekrecht ten dienste.

Vermelding van eenige bronnen

- Edelman, Vorming en ontvoogding van de Unie van Zuid-Afrika, 1935.
Braak, Zuid-Afrika en Engeland, 1933.
Egerton, Federations and Unions within the Br. Empire, 1924.
Eybers, Documents ill. S. A. History 1795—1910, 1918.
Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatrecht, 1923.
Fleiner, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrecht-
lehrer, Heft 6, 1929.
Gedenkboek Nederland—Zuid-Afrika, 1931.
Gey v. Pittius, Rede Pretoria, 1936.
Gey v. Pittius Plaaslike en Centrale Bestuur in S. Afrika, 1937.
De Jaarboeken van de Unie van Zuid-Afrika.
Keith, Responsible Government in the Dominions, 1927/28.
Keith, Dominion autonomy in practice, 1e en 2e druk, 1929.
Keith, The Dominions as Sovereign States, 1938.
Kennedy and Schloszberg, The Law and Custom of S. African
Constitution, 1935.
Newton, The Unification of S. Africa (select documents) 2 vol., 1924.
The S. A. Oversea's Reference Book, 1946.
Wessels, Die Mandaat vir S.W. Afrika, 1938.
Recente lectuur en mededeelingen van de Zuid-Afrikaansche Legatie in den
Haag en de Bibliotheek der Nederlandsch-Zuid-Afrikaansche Vereeniging te Am-
sterdam. ¹⁾

¹⁾ Gaarne geef ik hier uiting aan mijn erkentelijkheid jegens genoemde instellingen voor de welwillende hulp mij verleend.

18. BRAZILIË¹⁾

§ 1. Land en Volk

Brazilië is een federatieve republiek. De oppervlakte bedraagt 8 500 000 km². Het telde in 1908 20 515 000 inwoners; volgens de volkstelling van 1940 bedroeg de bevolking 41 356 605, terwijl zij in 1945 geschat werd op 45 300 000.

De dunst bevolkte staten zijn Amazonas en Matto Grosso met 0,2 en 0,3 per km², het dichtst bevolkt is het bondsdistrict met 1500 per km², waarin gelegen is de hoofdplaats Rio de Janeiro met 1,7 miljoen inwoners.

De kern van Brazilië is een hoogland, de verdere deelen naar de bodemgesteldheid zijn: het stroomgebied van de Amazone in het N.W. en het stroomgebied van de La Plata in het Z.W.

Het land heeft het meest uitgebreide net van wateren ter wereld; de Amazone, waarvan de oorsprong gelegen is in Peru, heeft in Brazilië, stromend van West naar Oost, een lengte van 3828 km.

Het bergland verheft zich in de Serra do Espinhaço tot een hoogte van 2700 meter, de plateau's met een gemiddelde hoogte van 650 m, grootendeels met gras en struiken bedekt, worden Campos genoemd.

Brazilië is zeer regenrijk, het binnenland is in den winter droog.

De *bevolking* bestond in 1908 uit: 37,7 % blanken, 37,9 % Mestiezen, 19,5 % Negers en Mulatten, 3,9 % Indianen en 1 % andere bewoners. Vermoedelijk echter was het percentage blanken in werkelijkheid belangrijk minder. In 1826 werd de negerbevolking geschat op 2½ miljoen of 3 maal de sterkte van de blanke bevolking. De Indiaansche bevolking bedroeg in 1890 volgens ruwe schatting 1,3 miljoen, de Afrikaansche negers werden geschat op 2,1 m.m., de blanken op 6,3 m.m. en 4,6 m.m. waren van gemengden bloede.

Onder mulatten worden verstaan de nakomelingen van blanken en negers, onder mestiezen die van Indianen aan den eenen kant en blanken en negers aan den anderen kant, terwijl Creolen de in het land geboren Negers worden genoemd. Kleurlingen met een donkere huidskleur noemt men Cariboca of Cafuso. Aangeteekend wordt dat het land nooit een „colour line” heeft gehad, een algemeen vooroordeel tegen bloedvermenging heeft daar nimmer bestaan.

De landstaal in Brazilië is Portugeesch; in de Zuidelijke Staten wordt veel Italiaansch en Duitsch gesproken. Tot in het begin der 19de eeuw was het aan vreemdelingen verboden zich in het land te vestigen, eerst sedert 1812 werden kolonies gesticht. De eerste Duitse kolonie was Leopoldina in de provincie Bahia, gesticht in 1818, een eeuw later bedroeg het aantal Duitschers

¹⁾ Van Brazilië wordt een beschrijving opgenomen, omdat dit land een van de zeldzame voorbeelden oplevert, dat van een gecentraliseerde organisatie overgegaan is tot een federatieve constructie.

een half miljoen, waarvan 400 000 in de Zuidelijke Staten, waar zij een kwart der daar gevestigde bevolking uitmaakten. Onder de immigranten, hun aantal bedroeg tusschen 1820 en 1944 ruim 4,6 miljoen, worden voorts in grooten getale aangetroffen Portugeezen, Spanjaarden en Italianen, waardoor het Romaansche ras overweegt; maar ook Turken, Oostenrijkers en Russen. Bovendien waren in 1940 in het land gevestigd twee honderdduizend Japanners. Volgens de Grondwet van 1934, gewijzigd in Mei 1938, is de immigratie voor elke bevolkingsgroep beperkt tot 2 % van het totaal over de laatste 50 jaar.

Alle *godsdiens*ten hebben gelijke aanspraak op bescherming van den Staat; de heerschende godsdienst is de Roomsche-Katholieke, de verhouding bedroeg in het begin dezer eeuw 14 miljoen Katholieken tegenover 144 duizend Protestanten, welk aantal in 1940 eerst gestegen was tot 167 duizend.

De *volksontwikkeling* staat nog op een betrekkelijk lagen trap, het lager onderwijs echter is kosteloos en verplicht. Middelbaar onderwijs wordt gegeven in talrijke H.B.S.en, Gymnasia en Lycea, terwijl onder de Hoogescholen moeten worden genoemd: de juridische te Pernambuco en Sao Paulo, de geneeskundige te Rio de Janeiro en Bahia, de polytechnische te Rio, terwijl theologische faculteiten in tal van plaatsen bestaan. In 1920 werd een officiële Universiteit opgericht terwijl daarna nog 3 particuliere universiteiten tot stand kwamen. Het aantal analphabeten is in de laatste 10 jaar verminderd van 65 % tot 50 %, in 1937 bezochten 2,7 m.m. kinderen de lagere school tegen 0,6 m.m. in 1907.

§ 2. Middelen van bestaan

De voornaamste bron van bestaan is de *landbouw*; van de landbouwgewassen dienen genoemd de koffie (vnl. op de hoogvlakte van Centraal Brazilië), de caoutchouc (Amazonedal), suikerriet, katoen, cacao, tabak en bananen.

De koffiecultuur is met haar 2/3 van de wereldproductie ongetwijfeld de belangrijkste, zij beslaat de grootste oppervlakte in de staten Rio de Janeiro en Sao Paulo. De suikercultuur is zeer achteruitgegaan; die van katoen is aan groote schommelingen onderhevig, beslaat thans 1/3 van de cultuurgronden.

Van groot belang is ook de cacao-aanplant. Sinds 1943 zijn productie en export hiervan genationaliseerd.

Voor eigen gebruik worden verbouwd maniok, maïs, rijst en boonen, daarnevens in de Zuidelijke provinciën rogge, gerst, haver en tarwe. Groote hoeveelheden koren en meel moeten voornamelijk uit Noord-Amerika nog ingevoerd worden. De vruchtencultuur, vooral die van citrussoorten en bananen, neemt in belangrĳkheid toe, ook de wijnbouw hoofdzakelijk in het Zuiden.

Veeteelt, in het bijzonder runder- en paardenteelt, wordt gedreven op de groote weidevlakten in het binnenland; uitvoerproducten zijn vleesch en vleeschextract. Schapen-, maar vooral varkensteelt breidt zich uit. De sterkte van den veestapel bedroeg in 1935 ruim 50 miljoen stuks, die van varkens 25 miljoen.

Mijnbouw

Het land is zeer rijk aan mineralen, vooral aan goud (stofgoud werd reeds gevonden in 1577) en edelgesteenten als diamant, robijnen en safieren; verder aan

steen- en bruinkolen, mangaanerts en ijzererts. In de laatste decennia is de steenkolenwinning en de staalindustrie van groote beteekenis geworden; de petroleum-industrie is in 1938 onder federale contrôle gekomen. In de laatste 10 jaar is de delfstoffenproductie, voornamelijk bauxiet, beryllium en mangaan, verachtvoudigd.

Nijverheid

De industrie is in deze eeuw belangrijk vooruitgegaan, genoemd mogen worden de katoenweverijen, ijzergieterijen, machinefabrieken, fabricage van hoeden en kunstbloemen. Nieuwe installaties tot het leveren van electriciteit, gedeeltelijk onder gebruikmaking van waterkracht, werden in grooten getale gebouwd. Door den toenemenden bloei van de inlandsche nijverheid kon de invoer worden beperkt.

Handel

De groothandel is voornamelijk in handen van Engelschen, Franschen, Portugeezen, Noord-Amerikanen, Duitschers en Nederlanders.

De kusthandel is van belang in de beide Noordelijke provincies en op de Amazone. In 1910 bedroeg de uitvoer 939 mill. milreis aan goederen en 32 mill. aan edele metalen, de invoer resp. 713 en 145.

De voornaamste uitvoerartikelen zijn koffie, caoutchouc en cacao, huiden en tabak, ingevoerd worden vnl. weelde- en industrievoortbrengselen.

Van den uitvoer ging vóór 1940: 49,4 % naar Europa, 36,6 % naar V.S.A. en Canada, 7,2 % naar Zuid-Amerika, 6,8 % naar Azië en de rest van de wereld; de respectievelijke invoercijfers waren: 53,5 %, 24,5 %, 18,8 % en 3,2 %.

Vóór den oorlog kwam Duitschland, direct na de V.S.A., als belangrijkste uit- en invoerland, Groot-Britannië nam de derde plaats in.

Portugal nam een zeer bescheiden plaats in, de invoer van het oude moederland bedroeg in 1939 slechts ruim 1 m.m. pond sterling bij een totale invoerwaarde van £ 59 m.m., de invoer 413 duizend bij een totaal van £ 25 m.m.

In den oorlog zijn de relaties tusschen de V.S.A. en Brazilië zoowel politiek als commercieel, aanmerkelijk versterkt, maar ook Groot-Britannië heeft de economische banden verstevigd.

De financiële positie van Brazilië is gedurende den laatsten oorlog aanmerkelijk steviger geworden; de betalingsbalans was in die jaren sterk actief. Het 1 Januari 1944 van kracht geworden reorganisatieplan voor de buitenlandsche schulden heeft deze op een dragelijk niveau gebracht, aflossing der schulden wordt in ca. 20 jaren mogelijk geacht. Door de voortgezette industrialisatie is het land minder eenzijdig afhankelijk geworden van den koffie-export.

Als belangrijke havenplaatsen kunnen worden genoemd Rio de Janeiro, Santos, Bahia, Pernambuco en Para.

Verkeerswezen

Zowel door de Bondsregeering als door de afzonderlijke staten is veel gedaan voor de uitbreiding en verbetering van het spoorwegnet; voor het binnenlandsch verkeer zijn de rivieren van groot belang. Van de rivieren zijn ± 27 duizend mijl bevaarbaar, Oceaanstoomers kunnen de Amazone 2000 mijl opvaren; het Spoorwegnet beslaat ruim 23 duizend mijl, terwijl 129 duizend mijl wegen berijdbaar zijn vnl. in de staten: Sao Paulo, Rio Grande Do Sul en Minas Geras.

De *luchtvaart* heeft zich sinds 1930 zeer ontwikkeld, het aantal vliegvelden kwam van 31 in 1930 op 512 in 1940, het aantal passagiers in dat tijdvak steeg van 4,5 duizend tot 70,7 duizend; het gewicht aan vracht van 23,8 duizend kg tot 1 miljoen kg, terwijl het aantal gevlogen km van 1,07 m.m. toenam tot 6,9 m.m. Door de nationalisatie van den Duitschen luchtvaartdienst in Brazilië in oorlogstijd en het tot stand komen van verscheidene luchtvaartmaatschappijen, gestimuleerd door het in Januari 1941 opgerichte Ministerie van Luchtvaart, is deze tak van verkeer in de laatste jaren enorm uitgebreid. Rio de Janeiro is thans door geregelde diensten rechtstreeks verbonden met alle hoofdplaatsen der 20 Staten en 5 territories, bovendien met de acht Zuid-Amerikaansche landen die Brazilië begrenzen, terwijl ook een intensief luchtverkeer wordt onderhouden met de Vereenigde Staten en het overige buitenland.

§ 3. Historisch overzicht tot het tijdstip van de federatie

Het koloniale tijdperk

De eerste Europeaan die Brazilië betrad was de Spanjaard Vincente Yanez Pinzon, een der reisgenooten van Columbus, die in Januari 1499 die gewesten in bezit nam voor Spanje.

In April 1500 werd het land eveneens ontdekt door een Portugees met name Pedro Alvarez de Cabral, die op weg naar Oost-Indië op een andere plaats voet aan wal zette. Hij nam het land in bezit voor den Koning van Portugal.

De naam Brazilië is ontleend aan een verfhout (*Caesalpinia brasiliensis*).

In het eerste begin van de Braziliaansche geschiedenis werd de grondslag gelegd voor de verdeeling van het land in staten, aardrijkskundig ongeveer overeenkomend met de huidige.

Koning Johan III, aan wien Brazilië door den Paus werd toegekend, verdeelde de kust in 9 gewesten (*Capitanias*), elk met een kustlengte van ongeveer 150 mijl, en schonk die als leen aan zijn gunstelingen, leden van den feudalen adel. De eerste ontginner eener *Capitania* was Martino de Alfonso Sousa, die den eersten Januari 1532 een streek ontdekte welke hij Rio de Janeiro noemde.

De hoofden der *Capitanias* hadden de verzorging der kolonisten — in den aanvang vnl. Israëlieten en misdadigers — en oefenden een practisch absolute macht uit.

Door hun rigoureuus optreden tegen de Indianen-inboorlingen bleven vijandelijkheden niet uit.

Hen werd het oppergezag ontnomen door de benoeming in 1548 van een Gouverneur-Generaal, Thomas de Souza, met zetel Bahia, die de hoofden onder toezicht plaatste van Gouverneurs, aan hem verantwoordelijk. Later werd de zetel van het gouvernement overgebracht naar Rio de Janeiro en het bestuursstelsel werd geheel gecentraliseerd.

Vanaf 1550 werden in grooten getale negerslaven uit Afrika aangevoerd voor de bewerking van de suikerplantages.

In 1553 werd een bisschop benoemd en kwamen talrijke Jesuïeten uit Portugal aan. Daar Portugal in 1580 onder Spaansche heerschappij kwam, werd ook Brazilië als Spaansche bezetting beschouwd. Engelschen (1586/91) en Franschen (1612/18) kwamen zich daar vestigen, terwijl in 1624 de Nederlandsche West-Indische Compagnie Bahia veroverde.

Wel werden de Nederlanders daaruit verdreven door de Spanjaarden en Portugeezen, maar in 1630 kwamen zij wederom in het bezit van Bahia en weldra oefenden zij macht uit over de helft van Brazilië. De Nederlandsche gouverneur Johan Maurits van Nassau (1637—44) droeg veel bij tot verhooging van de welvaart van het land en wekte op tot verdraagzaamheid tusschen de verschillende rassen.

In 1648 werden door een opstand der planters, daartoe aangezet door en met steun van Engeland en Portugal, de Nederlanders verdreven. In 1661 werd Brazilië door Nederland aan Portugal afgestaan voor een som van 8 millioen gulden, benevens het recht tot het drijven van handel op dit gebied en op Afrika.

De Portugeesche Kroon aanvaardde als een eenvoudige en weinig kostbare wijze van kolonisering het stelsel van feudale leenen geschonken aan Jezuiten en aan den adel op uitgestrekte bezittingen en met groote vrijheden (donatario's).

Eerst na ontdekking van de aanwezigheid van goud in 1696 en diamantvelden in 1727 vestigde Portugal er zijn heerschappij.

Ingesteld werden hooge invoerrechten, aanleg van wijn- en olijfgaarden werd verboden teneinde de Portugeesche producten geen concurrentie aan te doen, vreemdelingen werden geweerd, alle aanzienlijke posten werden door Portugeezen bekleed. Het resultaat was groote winsten voor Portugal, daarentegen geringe welvaart in Brazilië.

In het begin van de 19de eeuw was Brazilië een kolonie in exploitatie, samengesteld uit ondergeschikte administratieve districten met een drie-eeuwige geschiedenis als geografische eenheid maar zonder eenige autonomie van beteekenis. Het bestuur berustte in naam bij het Onder-Koninklijk bestuur in Rio, zij het dan ook dat de enorme afstanden en de reismoeilijkheden het gezag verzwakten. Zulks kwam echter niet ten goede aan de provincies, doch aan hare despotisch regeerende gouverneurs.

In 1808 bracht Koning Johan VI van Portugal, vluchtend voor Napoleon I, zijn zetel over van Lissabon naar Rio de Janeiro en verhief in 1815 Brazilië tot een Koninkrijk, door personeele unie aan dat van Portugal verbonden.

De zeer zware belastingen, de uiterst slechte economische toestand van de provincie's, het gemis aan plaatselijk zelfbestuur, gepaard aan een hebzuchtige en losbandige hofklike in Rio, versterkte de antipathie tusschen de Brazilianen en Portugeezen.

Nadat in 1817 bij het uitbreken van een opstand het verlangen naar volkomen onafhankelijkheid van Portugal tot uiting was gekomen, kwam in 1821 een Constitutie tot stand.

Koning Johan vertrok in dat jaar naar Portugal, waar een revolutionaire beweging leidde tot een liberale constitutie, welke beweging haar weerklank vond in Brazilië. Als zijn plaatsvervanger stelde de Koning den Kroonprins Pedro aan, de Portugeesche troepen werden teruggezonden, een nieuw zelfstandig ministerie kwam tot stand, volksafgevaardigden werden opgeroepen. In 1822 werd Pedro benoemd tot duurzamen verdediger van Brazilië, op 7 September scheidde Brazilië zich van Portugal af, een constituerende vergadering ontwierp een grondwet en 12 October van dat jaar werd Don Pedro I constitutioneel keizer. De Grondwet, in 1824 afgekondigd, werd — behoudens wijzigingen — gehandhaafd gedurende de 65-jarige periode van het Keizerrijk.

In menig opzicht beteekende de grondwet eene overwinning van de liberale idee

op het absolutisme van de vorige periode, in de practijk echter bleef, niettegenstaande vertegenwoordigende lichamen met verkozen leden in alle provincies werden ingesteld, de macht van het centrum ongebroken, daar aan de provincies nòch wetgevende, nòch financiëele macht werd toegekend.

De gemeenten verkeerden al in geen betere positie, hoewel de grondwet haar het recht tot regeling van eigen plaatselijke belangen, door middel van gemeenteraden, had toegekend. De haar toekomende bevoegdheden moesten n.l. bij wet worden vastgesteld en in feite werd haar eigenlijk zelfbestuur onthouden, terwijl alle gemeentelijke besluiten onderworpen waren aan de goedkeuring van de provinciale raden en van het centraal bestuur.

Het eigenlijk bestuur in iedere provincie was in handen van den president, benoemd en ontslagen door den Keizer, zoodat de provincies in werkelijkheid zuiver administratieve deelen van het Keizerrijk waren, zonder eenige politieke of economische zelfstandigheid.

De ontevredenheid van de bevolking, de botsing der verschillende staatkundige partijen leidden tot opstand en burgeroorlog. Den 6den Augustus 1834 werd Brazilië hervormd tot een federalistische monarchie, de Raad van State werd afgeschaft, de grondwet werd gewijzigd. In ruimere mate werd aan de provincies autonomie toegekend, zij kregen een wetgevende taak en hare bevoegdheden in financiëele en administratieve aangelegenheden werden aanmerkelijk verruimd. Het bleek echter al spoedig dat de provincies, mede door het gebrek aan behoorlijk personeel, niet in staat waren een doeltreffend en eerlijk bestuur te voeren, terwijl zij in vele gevallen wederom financiëel afhankelijk werden van het centraal bestuur.

Als belangrijke gebeurtenissen dienen nog te worden vermeld, een slavenoproer in 1849, het verbod van slavenhandel in 1850, de oorlog tegen Argentinië in hetzelfde jaar, de expeditie naar Paraguay in 1853 en de oorlog tegen dit land in 1870 met gunstig gevolg, waardoor het aanzien van Brazilië in Zuid-Amerika aanmerkelijk werd verhoogd.

In 1870 werd door de oprichting van politieke vereenigingen en in de pers de propaganda ingezet voor een republikeinschen regeeringsvorm.

Een liberaal kabinet kwam in 1878 aan het bewind, steunende op een meerderheid in het Parlement. Dit ministerie Sinimbù bevorderde de uitbreiding van stedelijke rechten, de decentralisatie van het provinciaal bestuur, de instelling van een Senaat in elke provincie. Het kiesrecht werd beperkt tot hen die konden lezen en schrijven, het onderwijs werd verbeterd, de leerplicht ingevoerd.

Een hardnekkige strijd moest nog worden gestreden voor de emancipatie der slaven en eerst op 13 Mei 1888 tijdens het regentschap van Kroonprinses Isabella werd de wet tot afschaffing van de slavernij, zonder eenige schadeloosstelling en beperking, afgekondigd. Hieraan voorafgegaan was de wet van 1871, bepalend dat niemand meer als slaaf geboren kon worden en die van 1886 onder het conservatieve ministerie Cotegipe, welke de slaven ouder dan 60 jaar vrij verklaarde. Tegen de wet tot afschaffing van de slavernij rees een zeer verbreid en bitter verzet van de zijde der planters, gesteund door leger en vloot.

Den 15den November 1889 werd het Keizerrijk door een militaire revolutie in Rio ten val gebracht, de blinde Keizer Don Pedro II week uit naar Portugal. Maarschalk Fouseca stelde zich aan het hoofd van de republikeinsche regeering, welke de *Vereenigde Staten van Brazilië* afkondigde.

§ 4. Brazilië een federatieve republiek

Op 23 Juni 1890 kwam het Ontwerp van de Grondwet tot stand; het was een navolging van die der Vereenigde Staten van Amerika. De grondwet werd afgekondigd op 24 Februari 1891.

Brazilië werd een federatieve republiek, bestaande uit 20 staten en 1 bondsdistrict. De President werd gekozen voor 4 jaar, zijn verkiezing evenals die van den vice-president geschiedde bij rechtstreeksche stemming en absolute meerderheid.

15 December 1890 werd het Congres geopend; den 4den November 1891 echter weer ontbonden, een dictatuur werd ingesteld. Presidentswisselingen kwamen daarna veelvuldig voor, al of niet gepaard gaande met revoluties.

Ten aanzien van de *federatieve constructie* moge het volgende worden aange- teekend.

In tegenstelling tot de algemeene evolutiewet dat federaties voortkomen uit lossere vormen van vereeniging, zooals de Confederaties (Vereenigde Staten van Amerika, Duitschland, Zwitserland), verving zij in Brazilië een zeer gecentraliseerden organisatievorm door den plotseligen overgang van de monarchie tot de republiek in 1889.

Dit verschil in de wordingsgeschiedenis van de federatie komt duidelijk tot uitdrukking bij de bevoegdheidsverdeeling tusschen het centrale gezag en de samenstellende deelen.

In het oorspronkelijk gecentraliseerd Brazilië bepaalt de grondwet de onderwerpen welke gecentraliseerd geregeld zullen blijven, en laat de overige aan de Staten over. In de V.S.A. daarentegen is door de Staten bepaald welke bevoegdheden zij aan het centrale gezag hebben overgedragen, terwijl zij de overige bevoegdheden zelf behouden.

In de practijk echter kwam het hierop neer, dat aan het centraal bestuur in Brazilië belangrijker bevoegdheden werden toegekend dan in de V.S.A.

Zoo had het federaal bestuur een ruime bevoegdheid tot interventie in de aan- gelegenheden van de staten, de bevoegdheid tot algemeene wetgeving in zake het straf-, burgerlijke- en handelsrecht, de macht om den geheelen of gedeeltelijken staat van beleg uit te vaardigen, de macht om de grenzen der staten vast te stellen, de bevoegdheid om inrichtingen van middelbaar- en hooger onderwijs op te richten, het recht tot het bezitten en exploiteeren van telegraafdiensten, spoorwegen en andere middelen van verkeer, enz. In andere opzichten, zooals inzake het recht tot belastingheffen, was de bevoegdheid beperkter dan in de Vereenigde Staten.

De Staten hebben zelfbestuur, voeren het uitsluitend beheer over de publieke landen, de mijnen en industrieën, zij hebben het uitsluitend recht tot heffing van uitvoerrechten en belastingen op onroerende goederen, industrieën en beroepen en op eigendomsovergang. Zij zijn belast met het toezicht en de verbreiding van het lager onderwijs, met het bewaren van rust en orde en met de organisatie van een systeem van staatsrechtbanken. Zoowel het federale als het statenbestuur hebben het recht tot heffen van zegel en verbruiksbelasting, ook de gemeentebesturen hebben het recht tot heffing van laatstgenoemde belasting en daarnevens het opleggen van licentiebelasting.

Het federaal bestuur heeft het uitsluitend recht de buitenlandsche aangelegenheden te behartigen, om leger en vloot te houden, om douanerechten te heffen, om den vreemden handel te regelen, om havenrechten te heffen. Daarnaast het recht tot

uitgifte van geld en het oprichten van circulatiebanken en om een post- en telegraafdienst te onderhouden. Voorts het oppertoezicht op het middelbaar en hooger onderwijs en het octrooirecht.

Het is echter aan het nationaal gouvernement verboden in te grijpen in de bijzondere aangelegenheden van de staten, met uitzondering van het recht om vreemde invasie tegen te gaan, een republikeinsche regeering te behouden, de orde te herstellen op verzoek van den betrokken staat en om federale wetten, besluiten en uitspraken door te voeren.

Aan de Staten is het verboden federaal bezit te belasten, den handel tusschen de staten onderling aan beperkingen te onderwerpen, zelf invoerrechten te heffen en zich te verzetten tegen tenuitvoerlegging van vonnissen in andere staten uitgesproken.

De scheiding tusschen kerk en staat is in de grondwet voorgeschreven, zoowel aan de natie als aan de staten is het verboden aan welke godsdienst ook belemmeringen in den weg te leggen.

Over het *bonds-* of *federale* district worde het volgende opgemerkt:

In het koloniale tijdperk had de gemeente Rio de Janeiro in belangrijke mate autonomie, welke echter in 1828 bij grondwetsherziening aanmerkelijk werd beperkt en niet werd gereleveerd toen in 1834 de gemeente afgescheiden werd van de provincie Rio de Janeiro en rechtstreeks ondergeschikt werd aan de keizerlijke autoriteiten.

Na de revolutie van 1889 werd in het ontwerp Grondwet bepaald dat het bonds-district zou worden bestuurd door de gemeentelijke autoriteiten, onderworpen aan de restricties vermeld in grondwet en wetten. Deze beperkingen betroffen vnl. de politie, het hooger onderwijs en speciale diensten in de hoofdstad welke door het federaal bestuur tot zich getrokken kunnen worden.

Het congres heeft hierin voorzien door de instelling van een prefect, aangewezen door den president van de republiek, die uitvoerend hoofd is van het district met recht van veto over de gemeenteraadsbesluiten. Hoewel dus de plaatselijke autonomie van het federale district begrensd is door de wetgeving van het congres, staat het in de organisatie van het federale gouvernement op volkomen gelijk niveau als de staten van de Union en wordt het — in overeenstemming met de bevolkingssterkte — vertegenwoordigd door 3 senatoren en 10 afgevaardigden.

De *uitvoerende macht* berust bij den President van de republiek, als gekozen hoofd van de natie; hij wordt gekozen door directe verkiezingen voor 4 jaar en is niet dadelijk herkiesbaar voor een volgende periode. Deze beperking in continuïteit, welke niet voorkomt in de staatsregeling van de V.S.A., is opgenomen gezien de ondervinding opgedaan o.a. in Mexico en Chili.

Gelijke beperking geldt ook voor den Vice-president die tegelijk gekozen wordt voor gelijken tijdsduur.

Als regel is ook in de staten directe herkiezing van den President — na beëindiging van zijn ambtsperiode — niet geoorloofd. Een uitzondering hierop maakte echter o.a. de staat Rio Grande do Sul waar de president vijf maal herkozen werd en ongeveer 30 jaar onafgebroken zijn zetel behield. Dit gaf tenslotte aanleiding tot

een krachtig verzet van zijn tegenstanders welke in een revolutie eindigde; trouwens herhaaldelijk hadden presidentsverkiezingen moeilijkheden en ernstige beroeringen ten gevolge.

De attributen van den President zijn in het kort (Grondwet art. 48):

- 1°. de goedkeuring en afkondiging van de wetten en besluiten van het congres en het treffen van maatregelen voor een behoorlijke uitvoering daarvan;
- 2°. benoeming en ontslag van de ministers van staat;
- 3°. opperbevel van leger en vloot;
- 4°. benoeming en ontslag van de federale civiele en militaire ambtenaren, voor zoover niet beperkt in de grondwet;
- 5°. het verklaren van oorlog en vrede; het uitvaardigen van den staat van beleg;
- 6°. het recht van gratie en verzachting van straf voor misdrijven onderworpen aan de federale jurisdictie;
- 7°. het overleggen aan het nationaal congres van een jaarverslag en ontwerp begrooting;
- 8°. oproeping van het congres in bijzondere zitting;
- 9°. benoeming van federale rechters op voorstel van het hooggerechtshof;
- 10°. benoeming van de leden van het hooggerechtshof en van de diplomatieke gezanten, onderworpen aan de goedkeuring van den Senaat;
- 11°. benoeming van de leden der diplomatieke en consulaire corpsen;
- 12°. het onderhouden van betrekkingen met vreemde staten;
- 13°. het aangaan van internationale onderhandelingen, het sluiten van overeenkomsten en verdragen, onderworpen aan de uitspraak van het Congres.

In menig opzicht is de macht van den President grooter dan in de V.S.A. Zoowel ten aanzien van zijn bevoegdheid om ordonnanties vast te stellen voor zoover niet in strijd met bestaande wetten, van welke bevoegdheid in zeer ruime mate is gebruik gemaakt, als ten aanzien van het benoemingsrecht van civiele en militaire ambtenaren, ook van die welke in de V.S.A. overleg en toestemming van den Senaat behoeven.

Aan de positie van de ministers-departementshoofden is in de Braziliaansche grondwet — en zulks in tegenstelling met de V.S.A. — speciale aandacht gewijd; het aantal departementen is echter in overeenstemming met de V.S.A. vastgesteld bij wet en niet, zooals in Argentinië, in de Grondwet bepaald.

Oorspronkelijk waren er zes, t.w. buitenlandsche zaken, financiën, landbouw, nijverheid en handel, verkeer en publieke werken, oorlog en marine.

Zooals reeds vermeld worden de hoofden van de departementen benoemd en ontslagen door den President, aan wien zij uitsluitend verantwoordelijk zijn. Zij kunnen geen lid zijn van een der kamers noch mogen zij de zittingen van het Congres bijwonen.

De *wetgevende macht* berust bij het Nationaal Congres, bestaande uit 2 kamers, die van de afgevaardigden en den Senaat. De zittingen zijn openbaar, besluiten worden genomen met meerderheid van stem. Voor de leden gelden de gebruikelijke beperkingen voor het bekleeden van andere functies.

De leden der Kamer van Afgevaardigden (Chamber of Deputies) hebben zitting voor drie jaar. Hun verkiezing geschiedt door de Staten en het bondsdistrict door directe verkiezingen, de vertegenwoordiging van minderheden wordt gewaarborgd.

Het aantal afgevaardigden wordt bij wet bepaald, het zal niet meer zijn dan 1 op 70 duizend inwoners, elke staat zal door minstens 4 leden worden vertegenwoordigd. In 1920 b.v. bedroeg het aantal leden 212; het grootste aantal afgevaardigden voor één staat was 37 voor Minas Geraes met een bevolking van ruim 5,8 miljoen zielen bij een totale bevolking van 30,6 miljoen voor het geheele land, zoodat toen gemiddeld 1 afgevaardigde zitting had voor elke 144 duizend inwoners.

In den Senaat wordt elke Staat en het bondsdistrict vertegenwoordigd door 3 leden, op dezelfde wijze verkozen als de leden van de kamer van Afgevaardigden. Zij hebben zitting voor 9 jaar, met dien verstande, dat elke 3 jaar $\frac{1}{3}$ van het aantal wordt vervangen.

De vice-president van de republiek is president van den Senaat, waar hij uitsluitend een beslissende stem heeft.

Als voornaamste *bevoegdheden van het Congres* dienen te worden genoemd: het vaststellen van de jaarlijksche begrooting voor de federatie, het aangaan van geldleeningen, het vaststellen van de federale middelen, het regelen van den internationalen handel zoowel als dien tusschen de staten onderling en met het bondsdistrict, de rivierscheepvaart voor zoover meerdere staten daarbij belang hebben, de regeling van de munt, de oprichting van circulatiebanken, het ijkwezen, de uiteindelijke vaststelling der grenzen van het land en der staten onderling, het aangaan van verdragen met vreemde mogendheden, de regeering te machtigen oorlog te verklaren, het verleenen van subsidies aan de staten bij het voorkomen van rampen.

De president heeft het recht van veto gedurende tien dagen nadat een wetsontwerp door de beide kamers is aangenomen, hij zal zijn sanctie niet verleenen indien hij de wet in strijd acht met de grondwet of strijdig met het landsbelang. Bij herbehandeling in de kamers is een meerderheid van twee derde vereischt voor de tot standkoming van de wet.

De *rechterlijke macht* van de federatie wordt in hoogste instantie uitgeoefend door het federaal hooggerechtshof, gevestigd in de hoofdstad van de republiek en overigens door rechtbanken verspreid over het land, als door het Congres vastgesteld (art. 35 Grondwet).

Het hooggerechtshof telt 15 leden voor het leven benoemd, ontzetting uit het ambt kan alleen bij rechterlijke uitspraak geschieden. De President van de Republiek benoemt uit de leden van het Hof den Procureur-Generaal. Het Hof doet bij uitsluiting uitspraak in geschillen tusschen de Staten onderling, voorts bij rechtsgedingen en vorderingen tusschen vreemde landen eenerzijds en de federatie of staten anderzijds. Bovendien beslecht het Hof geschillen tusschen federatieve gerechtshoven en rechtbanken onderling of tusschen hen en die van de Staten, voorts doet hij uitspraak in gerechtelijke geschillen tusschen de staten onderling.

§ 5. Algemeene opmerkingen

Er bestaat een sterke tendens om het domein van het federale bestuur te verbreedten; hiertegenover staat een minderheid welke de bevoegdheid der staten wil uitbreiden. De openbare gezondheid zoowel als het lager onderwijs zagen eerstgenoemden gaarne gecontroleerd door het federale bestuur, evenzoo het aangaan van vreemde leeningen door de staten en de gemeenten.

In het algemeen echter is de overheerschende gedachte dat Brazilië geen behoefte heeft aan grondwetswijzigingen met daaraan verbonden gisting en onrust, maar wel aan een nauwgezette en vaderlandslievende uitvoering van de Staatsregeling zooals die bestaat. Dit getuigt van een nuchter inzicht te opmerkelijker in een land waar een geheel nieuw régime eerst haar vierde decennium ingaat.

De fundamentele bestuursfuncties, t.w. bescherming van persoon en goed en gezondheid, behooren tot de taak van het bestuur der individueele staten, evenals het lager onderwijs. Nu bestaan er in Brazilië enorme verschillen tusschen de verschillende staten, zoowel in uitgestrektheid, bevolking als in economische mogelijkheden. Deze verschillen weerspiegelen zich in de al-of niet efficiency waarmee de Staten worden beheerd, sommige zijn economisch zoo zwak dat zij slechts met de uiterste inspanning de minimum kosten kunnen dragen, verbonden aan een organisatie en functioneering van een bestuur in den meest eenvoudigen vorm. In zulke staten zou de bevolking er wel bij varen indien het Centrale bestuur haar datgene zou schenken wat haar eigen Staten-bestuur haar niet geven kon. De beste oplossing schijnt dat federale hulp of subsidie aan de Staten zou worden verleend voor gezondheidszorg en onderwijs, met behoud van de onafhankelijkheid in de aanwending van de verstrekte middelen.

Een en ander geldt ook voor de positieve en constructieve fases van het bestuur als de ontwikkeling van de nationale hulpbronnen, de verbetering van het verkeerswezen en de bevordering van den landbouw. Ook hier zal voor de economisch zwakke staten hulp, zelfs initiatief van het federale bestuur niet kunnen worden ontbeerd; gewaakt dient echter te worden tegen een permanente beïnvloeding van uit het centrum.

Sociale wetgeving, welke zeker behoort tot de werkzaamheid van het Centraal bestuur, staat in Brazilië nog in de kinderschoenen. Vooral de landbouwarbeiders behoeven nog veel steun en hulp, de loonen zijn zeer laag, de gezondheidstoestand laat veel te wenschen over, het onderwijs is ontoereikend, het alcoholisme is sterk verbreid.

Als de drie grootste vloeken, waaronder de natie gebukt gaat, worden beschouwd: het dobbelspel, het alcoholisme en het analphabetisme, welke ongeveer 75 % bedraagt. (Zooals boven reeds vermeld zijn de analphabeten uitgesloten van het kiesrecht, zulks in tegenstelling met de V.S.A.)

De moeilijkheden welke deze jonge republiek had te overwinnen waren bijzonder groot, zoowel op economisch, sociaal en politiek gebied. Met groote vaderlandsliefde en energie werden zij echter tegemoet getreden, terwijl nationale trots niet verhinderde dat leering werd getrokken van instellingen in andere landen, waarbij vooral de V.S.A. dikwerf tot voorbeeld strekte en diens hulp, zoowel in wetgevend als in technischen arbeid, gaarne werd aanvaard.

§ 6. De ontwikkeling sedert 1930

In 1930 brak onder leiding van Getulio Dornelles *Vargas*, Gouverneur van Rio Grande do Sul, een revolutie uit; de toenmalige President Dr. Washington Luiz Pereira de Souza werd in October afgezet en Vargas nam zijn plaats in, welke post hij met practisch dictatoriale macht bekleed bezette tot October 1945, toen hij tot aftreden gedwongen werd.

Verkiezingen voor een constitueerende vergadering vonden plaats in Mei 1933 en op 16 Juli 1934 kwam een nieuwe grondwet tot stand.

Dr. Vargas, hoofd van het provisioneele gouvernement, werd den 20en Juli 1934 tot president gekozen. Bij een coup d'état op 10 November 1937 sloot hij het Congres, bestaande uit Senaat en Kamer van Afgevaardigden, verbodde de oude politieke partijen, schorste de grondwet.

Volgens de considerans van de nieuwe *grondwet* van 10 November 1937 — welke aan een plebisciet werd onderworpen — is deze tot stand gekomen om een einde te maken aan de beroeringen en de bedreiging van een burgeroorlog, veroorzaakt door communistische infiltratie en om tegemoet te komen aan het rechtmatige streven van de bevolking naar een politieke en sociale vrede.

Van de voornaamste bepalingen dienen de volgende te worden vermeld.

Brazilië is een federale staat, geconstitueerd door de onverbreekbare vereeniging van de Staten, het bondsdistrict en de grondgebieden (territories).

Ten aanzien van deze territories zij het volgende opgemerkt:

Op 1 October 1943 is een oppervlakte van 200 000 vierkante mijlen d.i. $\pm \frac{1}{2}$ miljoen km², vroeger deel uitmakend van verschillende staten, overgenomen door het federale gouvernement en verdeeld in 6 federale grondgebieden (territories). Zij vormen een aaneengesloten ring om het overige deel van Brazilië en staan onder direct beheer van den President. Door dezen ring zijn de Staten afgesloten van Fransch Guyana en Suriname, Venezuela, Columbia, Peru, Bolivia, Paraguay en Argentinië, zoodat een barrière tegen eventueele agressie van landzijde werd opgeworpen en contrôle op in- en uitvoer in handen van het federale bestuur werd gelegd.

De Staten mogen zich incorporeeren, zich splitsen, zich voegen bij andere staten of nieuwe staten vormen, na vergunning van hun onderscheidenlijke wetgevende lichamen en goedkeuring door het nationale parlement, welke goedkeuring door den President eventueel kan worden onderworpen aan een plebisciet van de betrokken inwoners.

De Unie mag — gelijk boven vermeld — in het belang van een nationale verdediging uit deelen van de Staten federale grondgebieden (territories) vormen, welke aan *een speciale wetgeving* zullen zijn onderworpen.

Het bondsdistrict zal door de Unie blijven worden bestuurd, zoolang als de zetel van de republiek daarin gevestigd is. Elke staat zal zijn eigen diensten organiseeren en uit eigen middelen betalen; wordt aan dezen eisch gedurende drie achtereenvolgende jaren niet voldaan, dan zal de staat worden vervormd tot een territory, totdat zijn financiële capaciteit weer is hersteld. Het federale bestuur mag in den Staat intervenieeren door een — door den President te benoemen — *interventor* met uitvoerende macht ingeval van invasie, tot herstel van orde, bij geconstateerd wanbeheer, ter verzekering van de naleving van bepaalde grondwettelijke regelingen.

Van deze bevoegdheid is o.a. door President Vargas gebruik gemaakt om interventors aan te stellen in tal van Staten met gelijktijdig ontslag van de betrokken Gouverneurs.

Het nationaal parlement bestaat uit 2 Kamers te weten de Kamer van Afgevaardigden en den Federalen Raad.

De leden der *Kamer van Afgevaardigden* (Chamber of Deputies) worden voor den tijd van 4 jaren indirect gekozen door de Gemeenteraden en door gemeentelijke kiesmannen; het aantal leden staat in verhouding tot de bevolkingssterkte van de Staten met een minimum van drie en een maximum van tien voor elken Staat.

De *Federale Raad* (Federal Council), in de plaats gekomen van den Senaat, gepresideerd door een door den President van de Republiek aangewezen voorzitter (Minister of State), is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Staten nevens uit 10 door den President benoemde leden; zij hebben zitting gedurende 6 jaar. Elke Staat kiest een vertegenwoordiger, onderworpen aan het vetorecht van den Gouverneur van den Staat.

Alle wetsontwerpen betrekking hebbende op de nationale economie in al haar geledingen moeten vóór zij in het Parlement onderwerp van bespreking kunnen vormen, onderworpen worden aan den *nationalen economischen Raad* (National Economic Council). Deze nationale economische raad, die dus bij den wetgevenden arbeid van het Parlement ten nauwste betrokken is, wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende takken van nationale productie en wordt voorgezeten door een door den President van de Republiek benoemden Minister van Staat. De President kan bovendien voor elke van de 5 afdelingen van dezen raad 3 leden benoemen.

Voor de uitoefening van het recht van initiatief in beide wetgevende colleges is noodig $\frac{1}{3}$ van het aantal leden.

De Ministers van Staat zijn niet verantwoordelijk aan het Parlement voor hunne aan den President gegeven adviezen.

De rechten van vreemdelingen om concessies te bezitten, banken of assurantie-maatschappijen te beheeren, zijn vervallen verklaard.

Ook is vervallen de clause in de grondwet van 1934 dat er geen voorrechten of onderscheid zullen zijn uit kracht van geboorte, geslacht, ras, beroep van het individu of van zijn ouders, maatschappelijke klasse, welstand, godsdienstige of politieke overtuiging. Bij deze grondwet, van kracht gebleven tot 18 September 1946, gekenschetst als „o Estado Novo” d.w.z. het nieuwe régime, werd de doodstraf ingevoerd en de censuur op de pers gehandhaafd. Een ampele beschouwing van de onderwerpelijke grondwetsartikelen leidt tot de conclusie dat in den loop der jaren de bevoegdheden, aan de Staten toegekend, niet zijn uitgebreid, nòch op het gebied van de bestuursvoering, nòch op dat van de wetgeving, integendeel eerder kon een neiging tot centralisatie worden geconstateerd.

In de grondwet is een speciaal hoofdstuk gewijd aan het gezin, hetwelk onder de speciale bescherming van den Staat is gesteld. Aan groote gezinnen zal steun worden verleend, terwijl aan de moreele, geestelijke en fysieke opvoeding van de jeugd alle aandacht zal worden besteed.

Den 31en Januari 1946 trad als President op General Enrico Gaspar Dutra; 28 Februari 1946 werd besloten dat de Grondwet van 1937 van kracht zou blijven totdat een nieuwe grondwet tot stand zou komen. Het aantal departementen onder Secretaries of State werd bepaald op 10, t.w. Financiën, Justitie en Binnenlandsche Zaken, Oorlog, Marine, Buitenlandsche Zaken, Verkeer en Openbare Werken, Landbouw, Arbeid, Nijverheid en Handel, Onderwijs en Volksgezondheid, Luchtvaart.

Recente beroeringen in dit jaar (1946) hebben de aanvaarding verhaast van de 4de grondwet sinds de instelling van de Republiek in 1889 en wel op 18 September j.l.; bij deze grondwet zijn de bevoegdheden van het federaal bestuur opnieuw versterkt.

De ambtsperiode van den President — onder de grondwetten van 1934 en '37

bepaald op 6 jaar — is teruggebracht tot 5 jaar. Het kiesrecht is direct, geheim en algemeen met uitzondering van de analphabeten en personen behorende tot enkele onderdeelen van leger en vloot.

Vrijheid van godsdienst is gewaarborgd, partijvorming is toegestaan, met uitzondering van die partijen welke zich richten tegen een democratisch bewind.

Het is duidelijk, dat op deze wijze een bruikbaar politiek wapen tegen de communisten aan de Regeering is toegekend.

De banken en alle publieke diensten zullen worden genationaliseerd, delfstoffen en waterkrachten zullen alleen mogen worden geëxploiteerd door den Staat of door personen en maatschappijen van Braziliaanschen oorsprong.

Ernest Hamblock geeft in zijn — in Brazilië verboden werk — „His Majesty the President” (1935) een zeer scherpe kritiek op het dictatorschap in de republiek door President Vargas, welke naar zijn meening een opmerkelijke gelijkenis vertoont met het fascisme in Mussolini's tijd.

Evenals in de aangrenzende republieken Argentinië en Paraguay kwamen in dat tijdperk in Brazilië toestanden voor welke in een waarlijk democratischen staat strijdig zouden worden geacht met elk begrip van vrijheid en recht.

In hun wensch naar een sterke verdediging van de nieuwe theoretische vrijheden, zochten de republikeinsche hervormers naar een constitutioneel systeem, hetwelk de macht zou leggen in handen van het Staatshoofd in samenwerking met het Congres. Essentiëel is dat het Braziliaansche volk strijdt voor persoonlijke en politieke vrijheid, doch — en wellicht terecht — geen vertrouwen stelt in zijn leiders. Brazilië heeft groote financiële en economische problemen, heeft door de gemengde bevolking bijzondere moeilijkheden te overwinnen, doch het werkelijke probleem is een van politieke aard t.w. de onderlinge samenwerking tusschen de verschillende bevolkingsgroepen met haar divergeerende belangen, om tot een waren vorm van democratie te komen. Tot nu toe is men hierin niet geslaagd, beschouwing van de grondwetten van 1891, 1926 en 1934 leidt tot de conclusie dat de neiging bestaat de autonomie van de Staten te verzwakken, de toepassing van het presidentieel veto te vergemakkelijken en de vrijheid van de ingezetenen te beperken.

Ook de middelen waarover de Staten en gemeenten kunnen beschikken zijn relatief gering, het percentage der door de bevolking opgebrachte belastingen, hetwelk ten goede kwam aan het federale bewind, de Staten en de gemeenten bedroeg in 1934 onderscheidenlijk 63 %, 28 % en 9 % tegenover in de Vereenigde Staten van Amerika resp. 31,5 %, 14,5 % en 54 %.

Wat het leger betreft dient vermeld te worden dat het is een federaal leger; het land is verdeeld in dertien militaire districten, de onderdeelen zijn betrekkelijk geïsoleerde eenheden, zoodat de discipline en efficiency van het legeronderdeel in groote mate afhankelijk is van de loyaliteit van den commandeerenden officier in het district.

Daarnaast beschikken alle 20 staten over een eigen militaire politie met de officiële taak om orde en rust te handhaven, maar in feite om de plaatselijke zelfstandigheid te verdedigen. Aangezien de sterkte van deze politie-eenheden in de staten bijwijlen 15 tot 30 duizend man bedragen, modern bewapend, kan van werkelijk kleine politielegers gesproken worden.

Over het algemeen is de houding van het leger en zeker van de vloot, hoewel beide in de politiek een belangrijke rol spelen, loyaal en komen militaire revoluties niet in die mate voor als in andere Zuid-Amerikaansche republieken.

Ongetwijfeld hebben de economische factoren het politieke leven in Brazilië het sterkst beïnvloed en zal de politieke onrust eerst haar dreiging verliezen indien de economische situatie van het land versterkt is en de republiek tot grootere welvaart is gekomen.

November 1946.

J. C. DE VOS.

Geraadpleegde literatuur:

Herman G. James, professor van de Texas-Universiteit, „The Constitutional System of Brazil” (1923).

New Constitution of the United States of Brazil.

The Economist, 28/9-1946.

Ernest Hamblock, „His Majesty the President” (1935).

Brazil. Introduction to a neighbour (Office of the Coordinator of Inter-American Affairs).

Brazil. Review of Commercial Conditions. December 1944 (Department of Oversea's Trade London).

Foreign Commerce Weekly. 15 Jan. 1944. Aviation in Brazil.

19. DE VERHOUDING GROOT-BRITANNIE — IERLAND

Toen de Engelschen in den eersten wereldoorlog zich opwierpen als strijders voor het zelfbeschikkingsrecht der kleine naties, kwam de gedachte niet bij hen op, dat de Ieren op grond daarvan onafhankelijkheid van hen zouden opeischen. De Ieren zagen zichzelf als Ieren, „an ancient and spirited nation”; de Engelschen zagen hen als opstandige Britsche onderdanen. Ierland wilde een Staat op zichzelf zijn; Engeland kon niet inzien, waarom Ierland niet, evenals Schotland en Wales, deel zou kunnen uitmaken van het Vereenigd Koninkrijk, waartoe het geografisch en strategisch behoort. Dit typeert het misverstand, dat sinds eeuwen tusschen Engeland en Ierland bestond.

§ 1. Historisch Overzicht tot de Inlijving in 1801

De bevolking van Ierland, Keltisch van ras en taal, werd reeds in de 5de eeuw gekerstend, dus lang vóór Engeland en overig West-Europa. Van de 6de tot de 11de eeuw bezaten de Ieren een hooge beschaving, zij konden bogen op heiligen en heroën, voortlevende in legenden en balladen.

In de tweede helft der 12de eeuw werd het land door onderlingen strijd verscheurd. Een Iersch vorst, door een clanhoofd verjaagd, riep de hulp in van den Engelschen koning Hendrik II en haalde daarmee het Trojaansche paard binnen. Hendrik zond Normandische baronnen om de orde te herstellen en dezen vestigden zich aan de oostkust van Ierland. Paus Adrianus IV, de eenige Paus van Engelschen bloede, verleende aan Hendrik II den titel „Lord Paramount” of „Dominus Hiberniae”. Als zoodanig liet Hendrik zich in 1172 in Ierland huldigen. Aan zijn gevolg gaf hij groote stukken land, tot ongeveer een zevende gedeelte van het eiland. De Normandiërs voelden zich zeer onafhankelijk en hadden hun eigen Parlement.

Hendrik VII liet in 1494 door het Parlement te Dublin een wet aannemen, die de suprematie van het Parlement van Westminster vaststelde. Engelsche wetten zullen ook in Ierland van kracht zijn.

Hendrik VIII, bevreesd dat zijn vijanden Ierland als operatiebasis tegen Engeland zullen gaan gebruiken, onderwerpt in 1539 een groot deel van het eiland. Hij neemt ook Ieren in het Parlement van Dublin op en laat zich in 1542 door dit Parlement tot Koning van Ierland uitroepen, daar hij geen van den Paus afgeleiden titel wenschte te voeren. Zijn opvolgers zetten de verovering voort, in 1603 is het gezag van Engeland over Ierland gevestigd. Maar telkens komen de Ieren in opstand.

Vanaf die tijden tot in de 20ste eeuw blijven Engeland en Ierland nu in denzelfden vicieusen cirkel. Uit strategisch oogpunt moet Engeland op Ierland kunnen vertrouwen. Als Ierland een springplank van Engeland's vijanden wordt, is Engeland verloren. Zijn de Ieren niet te vertrouwen op dit punt, dan moeten

zij, van Engelsch militair standpunt gezien, met geweld in bedwang gehouden dan wel geëvacueerd en door Engelschen vervangen worden. De Ieren van hun kant beschouwen de Engelschen als overweldigers en achten zich volkomen gerechtigd zich met Engeland's vijanden te verstaan ten einde hun onafhankelijkheid terug te krijgen. Zij hebben dit dan ook herhaaldelijk, heimelijk of openlijk, gedaan, hetgeen door Engeland beschouwd werd als landverraad. „You desire to safeguard the security of your Empire. Ireland is resolved to achieve her freedom”, zegt een Iersch memorandum van 24 October 1921, gericht aan Engelsche Regeeringsgedelegeerden. Hiermee is het eeuwenoude probleem tusschen Engeland en Ierland geteekend.

In de 16de en 17de eeuw werden de opstanden der Ieren steeds gevolgd door confiscatie van gronden, die dan met Engelschen en Schotten „beplant” werden. Op groote schaal had dit plaats in Noord-Ierland, dat daardoor tot heden overwegend Protestant is. De Ieren zijn in overgroote meerderheid Rooms-Katholiek gebleven.

In de 18de eeuw zijn de Ieren meerendeels arme pachters, de Engelschen zijn de grootgrondbezitters, waarvan er velen in Engeland wonen. Het R.K. gedeelte der bevolking is niet meer tot opstand bij machte, maar onder de Protestantsche Ieren ontstaat een vrijheidsbeweging naar aanleiding van de Onafhankelijkheidsverklaring van de Engelsche koloniën in Amerika. Ierland, in naam een afzonderlijk koninkrijk met eigen Parlement, was ondergeschikt gemaakt aan het Parlement van Westminster. Een Vrijwilligerscorps, de „Protestant Volunteers”, eischt nu in 1782 een zelfstandig Parlement voor Ierland. Weliswaar betuigden zij hun trouw aan den Engelschen koning, maar tevens verklaarden zij, dat niemand dan die koning met het Iersche Parlement gerechtigd was wetten voor Ierland te maken. Het was dus precies hetzelfde streven als dat van de Engelsche koloniën in Amerika vóór zij tot afscheiding besloten. De Engelsche Regeering, door deze actie verontrust, stelde nog hetzelfde jaar 1782 een zelfstandig Parlement voor Ierland in. Maar de Lord Lieutenant en zijn adviseurs bleven verantwoordelijk aan het Engelsche Gouvernement. En wegens de Test Act konden geen R.K. in het Parlement zitting nemen.

De eerste republikeinsche beweging in Ierland begon onder invloed van de Fransche Revolutie. In 1798 brak een opstand uit onder den Protestant Wolfe Tone, maar werd spoedig onderdrukt.

Deze gebeurtenis gaf Engeland aanleiding Ierland bij het Vereenigd Koninkrijk in te lijven. De laatste daad van het Iersche Parlement was, de Union Act van 1800 goed te keuren. Met ingang van 1 Januari 1801 bestond het Vereenigd Koninkrijk uit Groot-Britannië en Ierland met de Union Jack als vlag. Ierland kreeg geen eigen Parlement meer, maar in Westminster een vertegenwoordiging van 32 leden in het House of Lords en 100 in het House of Commons, dat 650 leden telde.

§ 2. Van de Inlijving tot den Eersten Wereldoorlog

De Engelsche overheersching kon in Ierland speciaal bijval vinden bij de „Orangemen”, een militante groep Protestanten van Schotsche afkomst in de provincie Ulster, die in den Koning-Stadhouder Willem III hun held zagen. Zij hadden zich reeds in 1795 georganiseerd in „Orange societie’s” en richtten kort na de inlijving „Orange lodges” op.

Overigens heerschte in Ierland veel ontevredenheid over het verlies van het eigen Parlement. Er waren stroomingen, die naar herstel daarvan streefden en meer revolutionaire bewegingen, die algeheele afscheiding van Engeland beoogden. Tegelijkertijd ontstond er een streven van Rooms-Katholieken naar politieke gelijkstelling met Protestanten. (Wegens de Test Act van 1672 konden de R.K. nog steeds geen lid van het Parlement worden, hoewel ongeveer 4/5 van de bevolking tot de R.K. Kerk behoorde.) Bovendien werd de strijd tegen het agrarisch stelsel aangebonden, dat grootendeels oorzaak was van den treurigen materielen toestand van de bevolking. Sinds de confiscaties in de 16de en 17de eeuw behoorde 9/10 van het eiland aan Engelsche grootgrondbezitters, die meerendeels in Engeland woonden en daar de opbrengst van de pachten besteedden, door hun agenten in Ierland zonder égarde geïnd. Nog in 1875 behoorde de helft van het eiland aan 744 eigenaren. De pachten in Zuid-Ierland waren meestal „at will”, zoodat de pachters te allen tijde van hun hoeven afgezet konden worden. Deze drievoudige strijd, op politiek, godsdienstig en agrarisch gebied, accentueerde de tegenstelling tusschen Noord- en Zuid-Ierland. Het Noorden was welvarender dan het Zuiden. Het agrarisch recht was er beter geregeld, pachters konden bijv. alleen wegens niet betalen van de pacht van hun grond gezet worden. Ook bestond er industrie, die welvaart bracht. Ulster had niet die redenen van ontevredenheid, die Zuid-Ierland had. En van invoering van een eigen Iersch Parlement, waartoe men op den duur den R.K. den toegang niet zou kunnen blijven ontzeggen, had Noord-Ierland niets te verwachten; het zou als kleine Protestantsche minderheid machteloos staan tegenover een overweldigende R.K. meerderheid. Vandaar dat Noord-Ierland na de emancipatie der Rooms-Katholieken zich steeds heftig verzet heeft tegen elk plan om Ierland in zijn geheel van het Vereenigd Koninkrijk los te maken of zijn vertegenwoordiging in het Parlement van Westminster op te heffen.

De eerste opstand na de inlijving, in 1803, stond nog onder leiding van een Protestant, Robert Emmet; de aanstichters werden weldra geëxecuteerd.

Daarna ontstond een specifiek R.K. beweging, die geen geweld wilde gebruiken; O'Connell stichtte in 1823 de Irish Catholic Association, die op haar programma had: afschaffing van de Test Act, later herroeping van de Union Act van 1800, afschaffing van het recht van de Iersche Staatskerk om ook van niet-Anglicanen tienden te heffen, verbetering van het pachtstelsel. In 1829 werd de Test Act afgeschaft, zoodat de R.K. in het Parlement van Westminster zitting namen, maar tegelijkertijd werd het actief kiesrecht aan vele R.K. ontnomen door verhooging van de vereischte welvaartsgrens. Een dwangwet werd in 1833 tegen de Associatie uitgevaardigd, maar in 1838 werd er eenige verlichting gebracht voor de pachters, door de tienden voor de Kerk ten laste der grondeigenaars te brengen.

De actie van O'Connell werd overvleugeld door de in 1840 opgerichte Young Ireland Movement, een geheim genootschap, waarvan het lidmaatschap door de R.K. Kerk verboden werd. Het doel der vereeniging was, door een omwenteling Ierland tot een onafhankelijke republiek te maken.

In de eerste jaren was het Iersche volk echter niet tot opstand bij machte. De bevolking, die in 1801 5,4 millioen had bedragen, was in 1841 tot 8,2 gestegen. Voor zoovelen bood het land nauwelijks bestaansmogelijkheid. Honderdduizenden waren aangewezen op aardappels als voedsel en toen in drie opeenvolgende jaren

de aardappeloogst mislukte, had dit in 1845 tot en met 1848 den dood van 700 000 en de emigratie van 800 000 Ieren ten gevolge.

In het revolutiejaar 1848 begon ook de Young Ireland Movement een opstand, die echter snel werd bedwongen. Als herinnering er aan is gebleven de Iersche vlag, groen, wit, oranje, aangeboden door Fransche republikeinen. De overlevenden emigreerden naar de V.S., waar zij zich in 1858 organiseerden tot de Irish Republican Brotherhood. Deze vormde gewapende troepen, Fenians genaamd, die opstanden wilden verwekken. Pogingen daartoe in 1865 en 1867 mislukten en deden strenge dwangwetten hernieuwen. Doch de opstanden vestigden weer de aandacht op Ierland. De economische toestanden waren nog steeds treurig. De emigratie, vooral naar de V.S., Canada en Australië, nam enorme afmetingen aan. Tusschen 1841 en 1861 daalde de bevolking ondanks geboorte-overschot van 8,2 op 5,8 millioen.¹⁾

Gladstone wilde verbetering in de verhouding Engeland-Ierland brengen. Nadat bij de volkstelling van 1861 gebleken was, dat van de 5,8 millioen Ieren slechts 693 375 tot de Anglicaansche Kerk behoorden, werd bij de Disestablishment Act van 1869 aan de Church of Ireland haar positie van Staatskerk ontnomen; zij moest afstand doen van haar bezittingen en van het recht om tienden te heffen. De Irish Land Act van 1870 had ten doel: 1^o. te verbieden een pachter van zijn hoeve te verdrijven zoolang hij de pacht betaalde, en 2^o. den pachter de waarde te verzekeren van de verbeteringen, die hijzelf had aangebracht. Maar de Ieren wenschten veel ingrijpender maatregelen op agrarisch gebied.

Terzelfder tijd ontstond, als voortzetting van de actie van O'Connell, onder de Ieren een streven naar zelfbestuur onder de Britsche Kroon, Home Rule. Isaac Butt stichtte in 1870 de Home Rule League die een Home Rule Party in het Lagerhuis vormde. Na Butt werd Parnell hiervan de leider. Door obstructie trachtten de Ieren telkens weer de aandacht op Ierland's verlangens te vestigen.

Toen in 1879 weer een hongersnood dreigde, werd de Land League opgericht, waarvan Parnell het voorzitterschap aanvaardde. Het doel der Liga was, de macht van de landheeren te breken. Een „Landoorlog” begon, waarin de pachters slechts de pacht wenschten te betalen, die zijzelf vaststelden.

Gladstone diende in 1880 een Compensation for Disturbance Bill in, volgens welke de pachter ook vergoeding zou krijgen, wanneer hij wegens niet betalen van de pacht van zijn grond werd gezet. Het Lagerhuis nam dit ontwerp aan, maar de Lords verwierpen het.

In hetzelfde jaar wekte Parnell de bevolking op, om ieder, die een hoeve betrok, waarvan een ander afgezet was, te straffen „by isolating him from his kind as if he was a leper or old”. Hetzelfde lot moesten de agenten van de landheeren ondergaan, die geen genoegen namen met de door de pachters vastgestelde pacht-sommen. Het eerste slachtoffer was de agent kapitein Boycott, wien evenwel Orangemen uit Ulster te hulp kwamen. Langen tijd oefende de Land League terreur uit door gewelddaden te plegen en velen te „boycotten”, hetgeen daarin bestond, dat men weigerde aan de slachtoffers levensmiddelen te verkoopen of arbeid voor hen te verrichten.

De Land Act van 1881, die o.a. voorschreef, dat een Land Commission Court de pachten zou vaststellen, („fair rent”), bracht geen rust. De Land League werd illegaal verklaard en o.a. Parnell met twee andere Parlementsleden gearresteerd.

¹⁾ Tusschen 1851 en 1902 emigreerden 3 788 789 Ieren. De bevolking daalde van 6,6 op 4,4 millioen.

In 1882 trachtte Gladstone met Parnell langs vreedzamen weg tot een oplossing te komen. Bij het Kilmainham Treaty werden de politieke gevangenen vrijgelaten. Maar toen eenige dagen later twee hoofdpersonen van de Britsche Regeering te Dublin, Chief Secretary Lord Cavendish en Under-Secretary Burke door Fenians werden vermoord, was een vreedzame regeling onmogelijk geworden. Gladstone voerde de Crimes Prevention Act van 1882 in en trachtte met behulp van 30 000 soldaten Ierland in bedwang te houden. Maar dit gelukte niet. De Irish National League, opvolgster van de Land League, pleegde tal van gewelddaden, begeleid door een dynamiet-campagne in Groot-Britannië.

In 1886 wilde Gladstone door invoering van Home Rule een oplossing vinden. Volgens zijn Home Rule Bill zou Ierland een eigen Parlement krijgen en geen afgevaardigden meer in het Parlement van Westminster hebben. Doch de indiening van dit ontwerp had oproer in Belfast ten gevolge. De Protestantsche bevolking van Ulster, bevreesd door instelling van een overwegend R.K. Iersch Parlement allen invloed te verliezen, begon een actie onder den kreet: Home Rule — Rome Rule. Het Lagerhuis verwierp het voorstel. Een deel der Liberalen scheidde zich van Gladstone af en vormde met Conservatieven de Unionistische Alliantie, die haar voorposten in Ulster had. Gladstone trad af en zijn opvolger, Lord Salisbury, voerde in 1887 een nieuwe dwangwet in.

In 1893 diende Gladstone, weer aan de Regeering gekomen, ten tweeden male een ontwerp voor Home Rule in. Volgens dit ontwerp zou Ierland nog vertegenwoordigers in het Parlement van Westminster behouden en daarnaast een eigen Parlement krijgen. Het werd aangenomen door het Lagerhuis, maar verworpen door de Lords.

Inmiddels werd voortgegaan met verbetering van de agrarische wetgeving, culmineerende in de Land Purchase Acts van 1903. Een Gouvernementsleening werd verstrekt aan pachters, terug te betalen in annuïteiten, gewoonlijk minder dan 70 jaren; aan de landheeren betaalden de pachters een kleine afkoopsom, die het Gouvernement aanvulde. Dit stelsel, dat tot 1909 functioneerde, bracht aanzienlijke verbetering in den economischen toestand. In die jaren werden op deze wijze 217 000 pachters grondeigenaars. Een nieuwe Land Act van 1909 maakte voortzetting van het landaankoopstelsel mogelijk.

Maar de poging „to kill Home Rule by kindness” mislukte. Verlangen naar zelfstandigheid bleef in verschillende schakeeringen bestaan.

Tot de opleving van het nationaliteitsgevoel der Ieren heeft veel bijgedragen een in 1893 door Dr. Douglas Hyde gesticht litterair en cultureel genootschap, de „Gaelic League”. De Ieren werden zich weer bewust een natie te zijn met eigen taal, zeer oude beschaving en een heroïsch verleden.

De meest revolutionnaire partij, de Irish Republican Brotherhood, hield zich gereed om een voorloopige regeering te vormen, als zij de kans schoon zag. Het wachten was op een Europeeschen oorlog.

De Republikeinen vormden slechts een kleine groep, die in het geheim werkte. Daarnaast richtte de journalist Arthur Griffith een partij op, die teruggreep op het streven van de Protestant Volunteers van 1782; Ierland moest weigeren afgevaardigden te zenden naar het Parlement van Westminster en zoo trachten zelf een onafhankelijk Parlement te krijgen. Het koningschap wilde Griffith behouden, hij was voorstander van een Dubbel-Monarchie. Zijn organisatie kwam in 1905 tot stand en hij noemde haar „Sinn Fein” (= Wij Zelf).

De grootste partij in die jaren was nog de Iersche Parlementaire Partij, die afgevaardigden naar Westminster zond onder leiding van Redmond. Deze partij streefde naar Home Rule en zij scheen kort voor den eersten wereldoorlog bevredigd te zullen worden.

Bij de verkiezingen in December 1910 bleken Liberalen en Conservatieven ongeveer even sterk te zijn. Het liberale ministerie-Asquith was daarom op steun van de Iersche afgevaardigden aangewezen, zoodat een nieuw ontwerp Home Rule te verwachten was. Ulster begon zich evenwel ongerust te maken wat het lot van Groot-Britannië zou zijn in een Europeeschen oorlog (die toen reeds dreigde), indien Ierland zelfstandig werd. In September 1911 besloten de Unionist Council, Union Clubs en Orange Lodges een constitutie op te stellen en een Voorloopige Regeering te vormen voor Ulster, als Home Rule wet zou worden. Churchill wilde in Februari 1912 in een rede te Belfast het regeeringsbeleid uiteenzetten: Home Rule was slechts een deel van een algemeen devolutie-schema, geenszins onbestaanbaar met federatie van het Empire. Maar het houden van die rede werd nauwelijks getolereerd. Een maand later zeide Bonar Law in een Unionistenvergadering te Belfast, dat het Protestantische Ulster een aparte „natie” was; om deze te dwingen in een politieke combinatie met de verdere bevolking van Ierland was dus onjuist. Van dien tijd af nam het verzet tegen Home Rule meer en meer den vorm aan van strijd voor behoud van een eigen nationaliteit, afgescheiden van die van Zuid-Ierland.

Het ontwerp Home Rule, dat Asquith in April 1912 bij het Lagerhuis indiende, was echter weinig ingrijpend. Ierland zou weer een eigen Parlement krijgen en daarnaast nog 42 vertegenwoordigers in Westminster behouden. Het Britsche Parlement behield nog zeggenschap over een lange lijst van onderwerpen, niet alleen zoogenaamde rijksaangelegenheden, maar ook handel, scheepvaart, etc.; ook politie, vereenigingen, financiën en andere onderwerpen bleven voorloopig onder Britsch toezicht. Bovendien was het Iersche Parlement ondergeschikt aan dat van Westminster. Het was niet meer dan een zeer beperkte provinciale autonomie. Niettemin was Redmond bereid dit ontwerp te aanvaarden als „a final settlement”, hetgeen hem door de andere Iersche partijen zeer kwalijk genomen werd.

Het Lagerhuis nam het ontwerp aan; een amendement om de vier meest unionistische graafschappen van Ulster uit te sluiten, werd verworpen. Daar de Lords sinds 1911 slechts een opschortend veto hadden, zou Home Rule op den duur automatisch wet worden. Maar nog voor het zoo ver was, in September 1913, organiseerde de Ulster Unionist Council zich als een voorloopige regeering over Ulster en begon troepen te recruteeren. Het standpunt was, dat het Rijksparlament geen bevoegdheid had de positie van Ulster binnen het Koninkrijk zonder zijn toestemming te wijzigen. Deed het dit toch, dan bleef slechts de verplichting van trouw aan den Koning. Zuid-Ierland beantwoordde de bewapening van Ulster in November 1913 met het oprichten van de National Irish Volunteers.

In Mei 1914 werd Home Rule in laatste lezing aangenomen, maar het Britsche Gouvernement week voor de bedreiging van Ulster. Een wijzigingsontwerp van Juli 1914 sloot de 9 graafschappen van Ulster van de werking van Home Rule uit. Heftig kante Zuid-Ierland zich tegen verdeeling van Ierland. De Koning riep een conferentie in Buckingham Palace bijeen, maar deze ging onverrichter zake uiteen op den dag van het ultimatum van Oostenrijk aan Servië.

§ 3. De Opstanden tijdens en na den Eersten Wereldoorlog

Het uitbreken van den wereldoorlog voorkwam een burgeroorlog in Ierland. Ulster en de partij van Redmond steunden Engeland. Bij duizenden namen Ieren vrijwillig dienst in het Britsche leger. Er ontstond evenwel ontevredenheid, omdat de Britsche legerleiding de volonteers uit Zuid-Ierland niet met die égarde behandelde, die zij voor de Ulster-corpsen had.

De Republikeinen besloten kort na het uitbreken van den oorlog een opstand te beginnen als Duitschland een invasie in Ierland zou ondernemen of als Engeland dienstplicht zou willen opleggen; als bij het einde van den oorlog de opstand nog niet was uitgebroken, zou Ierland aan Engeland den oorlog verklaren en op de vredesconferentie als belligerente natie erkend willen worden. Een der voormannen van de „Irish Republican Brotherhood”, Roger Casement, ging via Amerika naar Berlijn, waar hij in December 1914 een overeenkomst met Duitschland teekende. Er zou uit de Ieren, in Duitsche krijgsgevangenschap, een Irish Brigade gevormd worden en deze zou, als Duitschland de overwinning ter zee had behaald, naar Ierland gezonden worden, ruim voorzien van Duitsch oorlogsmateriaal.

In September 1914 werd de Home Rule wet in het Statute Book opgenomen, maar tegelijkertijd werd een wet aangenomen, die de inwerkingtreding uitstelde tot na den oorlog.

Het aannemen van een dienstplichtwet voor het Vereenigd Koninkrijk in 1916 deed de Republikeinen tot het beginnen van den opstand besluiten. Paaschmaandag 24 April 1916 werd het postkantoor te Dublin bezet en de Republiek uitgeroepen. Maar door de slechte voorbereiding konden slechts weinig Iersche troepen aan den strijd deelnemen. Het Duitsche schip, dat wapenen zou aanvoeren, werd door de Engelschen aangehouden. Reeds 29 April moesten de overlevenden zich overgeven. De opstand was geen volksbeweging geweest, maar georganiseerd door enkele personen, die door de Gaelic League bezield waren van een geest van romantische vaderlandsliefde. Het was als het ware het opvoeren van een tragedie, geschreven door een der leiders. De bevolking stond er onverschillig of vijandig tegenover; eerst door de zware bestraffing van de opstandelingen vatte de bevolking sympathie voor hen op. Vele executies hadden plaats. Het doodvonnis van De Valéra werd in levenslangen dwangarbeid gewijzigd.

De geest van verzet werd aangemoedigd door uitlatingen van President Wilson en van de geallieerden betreffende zelfbeschikkingsrecht van onderdrukte naties. Nog in 1916 sloten Sinn Fein en de Republikeinen zich aaneen tot één partij, die Sinn Fein als naam aannam en onafhankelijkheid voor Ierland nastreefde.

Onder deze omstandigheden achtte Lloyd George het niet wenschelijk dienstplicht in Ierland in te voeren, maar hij legde in Mei 1917 twee alternatieve voorstellen aan Noord en Zuid Ierland voor: of onmiddellijk Home Rule voor 26 graafschappen en uitsluiting van 6 Ulster-graafschappen zoolang het Britsche Parlement dit wenschte, en een Raad van Ierland, waarin Zuid Ierland evenveel stemmen zou hebben als Noord, of bespreking van de zaken door een Convention van Ieren, die voorstellen zouden doen inzake zelfbestuur voor Ierland binnen het Rijk.

Ulster en de Ieren van de Parlementaire Partij kozen het laatste. Sinn Fein hield zich afzijdig. De Convention bereikte geen resultaat, maar had ten gevolge, dat politieke gevangenen, onder wie De Valéra, werden vrijgelaten. De Valéra werd

enthousiast in Ierland ontvangen en richtte een boodschap tot President Wilson betreffende zelfbeschikkingsrecht van naties.

Bij verkiezingen in 1917 behaalde Sinn Fein een groote overwinning; De Valéra werd de leider en genoot veel gezag. De Parlementaire Partij verloor haar beteekenis meer en meer.

In April 1918 nam het Britsche Lagerhuis een wetsontwerp aan tot invoering van dienstplicht in Ierland; naar mededeeling van Lloyd George zou Home Rule voor Ierland spoedig volgen. Sinn Fein vatte dit aankondigen van dienstplicht nog vóór invoering van Home Rule als een uitdaging op en begon verzet te organiseeren.

Terzelfder tijd werd op een eilandje nabij Ierland een Ier gevonden, die een lid van Roger Casement's brigade bleek te zijn, door de Duitschers gezonden om contact met Sinn Fein te zoeken. Dit „German Plot” was aanleiding tot arrestaties op groote schaal, o.a. van De Valéra, in Mei 1918.

Het Imperial War Cabinet van 1918 aarzelde conscriptie in Ierland in te voeren, men bepaalde zich tot aanwerving van vrijwilligers. De Wapenstilstand van 11 November loste de moeilijkheid op. Home Rule moest nu ingevoerd worden, maar Lloyd George deelde mede, dat dit uitgesteld werd tot het Iersche volk verdeeling van Ierland aanvaardde.

In December 1918 hadden algemeene verkiezingen voor het Britsche Parlement plaats. Sinn Fein kondigde in een manifest als haar doel aan: instelling van de Republiek te verzekeren. Daartoe was noodig terugtrekking van de Iersche afgevaardigden uit het Parlement van Westminster, ontkenning van het recht van het Britsche Gouvernement of eenige andere buitenlandsche Regeering om wetten te maken voor Ierland, en het met alle middelen machteloos maken van Engeland om Ierland in onderwerping te houden door militaire macht of anderszins. Het resultaat der verkiezing was, dat Sinn Fein buiten Ulster bijna alle zetels kreeg. De Republikeinen besloten een onafhankelijke Constitueerende Volksvertegenwoordiging van de Iersche Natie bijeen te roepen onder den naam „Dail Eireann”. Verwacht werd dat de Engelsche Regeering de bijeenkomst zou verhinderen, maar de Iersche Privy Council besloot op 20 Januari 1919 met meerderheid van één stem dat niet te doen.

Op 21 Januari 1919 kwam de Eerste Dail Eireann bijeen. Het was slechts in naam een vertegenwoordiging van het geheele Iersche volk. De niet-Republikeinsche gekozenen verschenen niet. Van de Sinn Fein-afgevaardigden waren er 27 aanwezig; de overige 36 bevonden zich in gevangenschap. De voorloopige constitutie werd goedgekeurd. De Dail zou volledige wetgevende bevoegdheid hebben en een Prime Minister benoemen. Deze had het recht 4 andere ministers te benoemen en te ontslaan. De ministers waren verantwoordelijk aan Dail. De P.M. was tevens hoofd van de Uitvoerende Macht, zoodat zijn positie met die van den President der V.S. te vergelijken was.

Vervolgens werd Ierland's Onafhankelijkheidsverklaring (een navolging van de Amerikaansche) plechtig voorgelezen en aanvaard.

Hierna benoemde Dail 3 afgevaardigden naar de Vredesconferentie en richtte een Adres tot de Vrije Naties der Wereld, waarin steun gevraagd werd voor de Iersche Republiek door erkenning van Ierland's nationalen status.

Ten slotte werd het „Democratisch Programma van Dail Eireann” aanvaard, dat gebaseerd was op de Proclamatie van de Paaschweek van 1916.

Den volgenden dag werd het ministerie gekozen. De Valéra zou President worden

zoodra hij uit gevangenschap kwam. Een waarnemend President werd aangewezen.

Toen het Lagerhuis in Westminster op 4 Februari 1919 bijeen kwam, ontbraken de Sinn Fein-afgevaardigden.

Op 3 Februari 1919 ontsnapte De Valéra uit de Lincoln-gevangenis en op 6 Maart werd in het Lagerhuis de vrijlating van gevangenen en geïnterneerden bekend gemaakt.

In April werd De Valéra tot President van de Republiek gekozen en herkozen tot Voorzitter van Sinn Fein. In dezelfde maand zette hij het plan van zijn Gouvernement uiteen om gezanten en consuls te benoemen. Ook zou Ierland bereid zijn lid van den Volkenbond te worden, hoewel het wantrouwend daar tegenover stond.

Inmiddels had de actie voor internationale erkenning van de Republiek weinig succes. Het Huis van Afgevaardigden en de Senaat der V.S. namen moties van sympathie met Ierland's streven aan, maar alle pogingen om toegang te krijgen tot de Vredesconferentie mislukten. Een brief aan Clemenceau bleef onbeantwoord. Een persoonlijk bezoek van Ieren aan Wilson te Parijs had geen resultaat. Toen hij pleitte voor het zelfbeschikkingsrecht van iedere natie, aldus Wilson, wist hij niet van het bestaan van nationaliteiten, die nu dagelijks kwamen opdagen. De Iersche quaestie was volgens hem niet van internationalen aard, maar een interne aangelegenheid van het Britsche Rijk, waarmee hij zich niet kon inlaten.

Maar wie in het Empire zou als bemiddelaar kunnen optreden? Smuts zou daartoe de geschikte persoon zijn en hij heeft later dan ook die rol vervuld. In Juli 1919 waarschuwde hij reeds openlijk, dat de Iersche quaestie een gevaar opleverde voor de goede verhouding van Groot-Britannië tot de Dominions en tot Amerika, waar zoovele Ieren woonden.

De Valéra had zich in Juni 1919 naar de V.S. begeven, waar hij drie doeleinden nastreefde: plaatsing van een leening, erkenning van de Republiek en steun in Volkenbondszaken: hij vroeg den V.S. slechts lid van den Volkenbond te worden na het duidelijk gemaakt te hebben, dat art. X van het Pact niet zóó geïnterpreteerd moest worden, dat de V.S. zich verbonden het Britsche Rijk te helpen Ierland vast te houden tegen den wil van het Iersche volk. In vele steden werd De Valéra als een staatshoofd gehuldigd.

Intusschen spitste de toestand in Ierland zich toe. Het Vrijwilligerscorps, de „Volunteers”, legde in Augustus 1919 den eed van trouw aan de Republiek en steun aan Dail af en kwam zodoende onder contrôle van de Republikeinsche Regeering. 10 September werd de Dail een gevaarlijke associatie verklaard en verboden, hetgeen als een oorlogsverklaring werd opgevat. Reeds sinds maanden hadden er botsingen plaats gehad tusschen Volunteers en bezettingsleger. Nu werd het een woeste guerilla. Engeland trad op als een bezetter van een vijandelijk land met sterke illegale verzetsbeweging. De Ieren van hun kant beschouwden het alsof er een oorlog tusschen Engeland en Ierland bestond. Wat de Ieren oorlogshandelingen noemden, beschouwden de Engelschen als misdaden. Telkens pleegden de Volunteers sluipmoorden en overvallen op wapendépôts, waarop steeds zware represailles van de Engelschen volgden. De Engelsche openbare diensten konden niet meer functionneeren, de Republikeinsche Regeering trachtte ondergronds door te werken en stelde o.a. rechtbanken in.

Lloyd George deed een laatste poging om Home Rule in Ierland in te voeren.

22 December 1919 diende hij bij het Lagerhuis de „Government of Ireland Bill” in. Volgens dit ontwerp werd Ierland in tweeën gedeeld: 6 graafschappen zouden Noord-Ierland vormen, 26 graafschappen Zuid-Ierland. Er zou één Lord Lieutenant komen, maar twee Parlementen, die elk een gelijk aantal afgevaardigden mochten zenden naar een All-Ireland Council, waarvan de Voorzitter benoemd werd door den Lord Lieutenant. Elk deel zou een raad van ministers krijgen, aan het Parlement verantwoordelijk. In het Rijksparlement, dat suprematie behield over Raad en Parlementen van Ierland, zouden de Ieren 42 zetels behouden. Buiten de bevoegdheid van de Iersche Parlementen bleef een lange reeks van zaken van „Rijksbelang”, o.a. alles wat betref de Kroon, den Lord Lieutenant, vrede en oorlog, leger, vloot, luchtmacht, defensie, verdragen en buitenlandsche betrekkingen, nationaliteit en domicilie, buitenlandsche handelsbetrekkingen, douane-rechten en accijnzen, luchtvaart, koopvaardij, munt en bankbiljetten, handelsmerken en auteursrechten. Bovendien werden nog eenige aangelegenheden „gereserveerd” aan het Parlement van Westminster, o.a. wetten betreffende land-aankoop, vertegenwoordiging in het Parlement van Westminster, vrijwel het geheele belastingstelsel. De Parlementsleden moesten een eed van trouw aan den Koning afleggen als in de Dominions. Wanneer daaraan niet voldaan was 14 dagen vóór opening van het Parlement, door de meerderheid der leden, zou het betreffende gedeelte van Ierland geregeerd worden als een Kroonkolonie door een Lord Lieutenant met een door den Koning te benoemen Raad.

Zuid-Ierland stond volkomen afwijzend tegenover dit voorstel. Het wenschte geen verdeling van Ierland en maakte aanspraak op algeheele onafhankelijkheid.

In een interview in Februari 1920 in de V.S. opperde De Valéra de mogelijkheid, dat Ierland een regeling zou aanvaarden als de V.S. met Cuba had aangegaan: Cuba was geheel onafhankelijk, maar had gegarandeerd, dat het zich nooit als operatiebasis van vijanden van de V.S. zou laten gebruiken.

Lloyd George wilde echter van een zelfstandige Republiek Ierland niets weten, hoewel bij verkiezingen in 1920 voor graafschaps- en gemeenteraden Sinn Fein een groote meerderheid verkreeg. Steeds meer politie en soldaten werden gezonden. Bij de Restoration of Order Act van Augustus 1920 kregen de militaire autoriteiten meer macht. Maar de orde werd niet hersteld. Steeds meer geweldplegingen van beide zijden, steeds meer arrestaties. Hongerstakingen van gevangenen als protest tegen hun behandeling alsof zij gewone misdadigers waren, wekten opzien. In December 1920 werd de Krijgswet afgekondigd voor verschillende graafschappen. Pogingen tot bemiddeling mislukten.

Daar de waarnemend President, Griffith, gearresteerd was, kwam De Valéra in December uit de V.S. terug. Hij had er de AARIR (American Association for the Recognition of the Irish Republic) opgericht, maar de officieele erkenning door de Regeering der V.S. had hij niet bereikt.

In de eerste maanden van 1921 groeide de weerzin tegen de geweldplegingen in Ierland, zoowel in het buitenland als in Groot-Britannië zelf. De Aartsbisschop van Canterbury, hooge Britsche militaire autoriteiten, verschillende Lords en staatslieden, de Labour Party en de pers doen protesten hooren tegen de politiek van Lloyd George. Amerika en de Paus sturen steun om den nood in Ierland te lenigen. De Ieren gaan ook in Groot-Britannië gewelddaden plegen. De toestand wordt onhoudbaar, maar Lloyd George meent te moeten doorzetten zoolang Sinn Fein een Republiek eischt.

Op 3 Mei 1921 trad de Government of Ireland Act van December 1920 in werking. Noord-Ierland gaf daaraan uitvoering door Parlementsverkiezingen te houden. Maar Zuid-Ierland koos geen Lagerhuis en geen Senaat, maar een tweede Dail Eireann voor geheel Ierland, waarin nagenoeg alleen Sinn Fein-afgevaardigden zitting hadden. Toen het Parlement voor Zuid-Ierland bijeen zou komen, ging het weer onverrichter zake uiteen, daar slechts de benoemde Senatoren en de Lagerhuis-afgevaardigden van de Universiteit van Dublin verschenen.

In Juni 1921 is men in een impasse. De guerilla woedt voort, maar voor geen van beide partijen is een spoedige militaire beslissing in uitzicht.¹⁾ Met goedvinden van De Valéra spreekt Tom Casement (een broeder van Roger Casement, die in 1914 het verdrag met de Duitschers sloot) met Smuts, die in Londen is voor de Rijksconferentie. Smuts spreekt met den Koning; tezamen wijzigen zij de klaargemaakte rede, die de Koning op 22 Juni bij de opening van het Parlement van Noord-Ierland zal houden. De rede wordt een dringend beroep op alle Ieren, van Noord en Zuid, om de vijandelijkheden te staken en tot elkander te komen.

§ 4. De Onderhandelingen

Op 24 Juni 1921 zendt Lloyd George aan De Valéra „als gekozen leider van de groote meerderheid van Zuid-Ierland” en aan Craig als Prime Minister van Noord-Ierland een uitnodiging om een conferentie in Londen bij te wonen.

Aanvankelijk wil De Valéra niet gaan, omdat hij dan de verdeling van Ierland stilzwijgend zou erkennen. Op 5 Juli bezoekt Smuts Dublin. 8 Juli seint De Valéra aan Lloyd George, dat hij bereid is hem te ontmoeten om over een basis voor een conferentie te spreken. 9 Juli wordt de wapenstilstand gesloten, die 11 Juli in werking treedt.

14 Juli heeft de ontmoeting tusschen Lloyd George en De Valéra plaats. Het is duidelijk, dat Lloyd George op Dominion status aanstuurt. Hij zegt, dat er in zijn moedertaal, het Welsh, geen woord is voor Republiek en vraagt of dat in het verwante Iersch wel het geval is. Als De Valéra antwoordt, dat de linguïsten „Saorstát” het beste vinden, hetgeen letterlijk „Vrijstaat” beteekent, zegt Lloyd George glimlachend, dat die naam niet veranderd zou behoeven te worden. Hij herinnert aan de Imperial Conference, die juist in dezelfde kamer gehouden is, hij wijst de stoelen aan, waar de verschillende Premiers gezeten hebben en maakt een veelzeggend gebaar naar een stoel, die ter Conferentie open gebleven is.

Op 20 Juli worden de Engelsche voorwaarden aangeboden. Ierland wordt uitgenoodigd zijn plaats in te nemen in de groote associatie van vrije naties, waarover Zijne Majesteit regeert. In Canada zijn de bittere conflicten tusschen Britten en Franschen vergeten, Transvaal en Oranje Vrijstaat hebben zich onder Zijner Majesteits gezag geschaard. „The British people cannot believe that where Canada and South Africa, with equal or even greater difficulties, have so signally succeeded, Ireland will fail”. Aangeboden wordt Dominion status zooals de andere Dominions dien hebben, doch met de volgende restricties:

1. Daar Groot-Britannië aangewezen is op voedselaanvoer van overzee, is het essentieel, dat de Britsche Marine de zeeën rondom Ierland en Groot-Britannië beheerscht en rechten krijgt in de Iersche havens en aan de Iersche kust.

¹⁾ Later hebben Iersche leiders onthuld, dat de Republikeinen te dien tijde militair uitgeput waren.

2. Beperking van de Iersche Landmacht naar rato van die van Groot-Britannië.
3. Faciliteiten voor de Britsche Luchtmacht.
4. Bijdragen aan de strijdkrachten van het Rijk; werving van vrijwilligers.
5. Geen beschermende rechten tusschen Groot-Britannië en Ierland.
6. Het Iersche volk zal een deel op zich moeten nemen van de staatsschuld van het Vereenigd Koninkrijk en van de betalingen van oorlogspensioenen. Zoo noodig in deze een beslissing door een onafhankelijk arbiter uit Zijner Majesteits gebieden.

De voorwaarden zouden gegoten worden in den vorm van een verdrag, door het Britsche en de Iersche Parlementen te bekrachtigen. Het Parlement van Noord-Ierland kon zonder zijn instemming niet worden afgeschaft. Het Britsche Gouvernement liet onderhandelingen over de vereeniging van Ierland aan de Ieren zelf over.

De Valéra staat afwijzend tegenover deze voorstellen, maar gaat ze in Ierland bespreken.

Smuts dringt in een brief van 4 Augustus bij De Valéra op aanvaarding van Dominion status aan. Wat goed genoeg was voor Canada en Zuid-Afrika, was ook goed genoeg voor Ierland. Het mooie van het aanbod was, dat het Dominion status inhield zooals de anderen dien eerst op den langen duur gekregen hadden. Bij de verdeeling van Ierland moest De Valéra zich voorloopig maar neerleggen, de eenheid zou vanzelf wel komen.

Maar op 10 Augustus schrijft De Valéra, dat de voorstellen onaanvaardbaar zijn. Er wordt geen volledige Dominion status aangeboden aan Ierland, maar een zeer beperkte, en dan nog maar aan een deel van Ierland. Dominion status zou voor Ierland illusoir zijn. De Dominions danken hun groote zelfstandigheid aan de onmetelijke afstanden, die hen van Groot-Britannië scheiden. Ierland zou de meest uitvoerige garanties moeten hebben, inclusief het recht van uittreding. In plaats daarvan vraagt Groot-Britannië van Ierland wegens zijn ligging militaire garanties. Ierland wil onafhankelijk zijn als de kleine staten van Europa. Het wil garanties geven, dat het zich niet zal laten gebruiken als basis voor een aanval op Engeland. Indien Ierland één werd, zou een verdrag van vrije associatie met de British Commonwealth groep, als met een gedeeltelijken Volkenbond, aan te bevelen zijn. Ook inzake handel, bewapening en andere onderwerpen zouden verdragen gesloten kunnen worden. Over deelneming in de staatsschuld van Groot-Britannië en over de eenwording van Ierland zou door buitenlandsche arbitrage kunnen worden beslist. Ware vriendschap met Engeland kon nu het snelste bereikt worden door vriendschappelijke doch absolute scheiding.

Maar Lloyd George antwoordt op 13 Augustus dat het Britsche Gouvernement nooit het recht van Ierland zal erkennen om zich af te scheiden van onderdanentrouw jegens den Koning. De geografische nabijheid van Ierland ten opzichte van de Britsche eilanden is een fundamenteel feit. De bestemmingen van beide landen zijn door de historie verbonden. Groot-Britannië kan niet met Ierland onderhandelen als met een afzonderlijke, buitenlandsche mogendheid.

Er volgt nog een lange, onvruchtbare correspondentie tusschen Lloyd George en De Valéra, steeds over dezelfde quaestie.

Op 7 September schrijft Lloyd George, dat verdere discussie nutteloos is, als De Valéra alle trouw aan de Kroon en elk lidmaatschap van het Britsche

Gemeenebest verwerpt. Hij vraagt nu definitief antwoord of hij bereid is deel te nemen aan een Conferentie ten einde vast te stellen „hoe de associatie van Ierland met de gemeenschap van naties bekend als het Britsche Rijk het best verzoend kan worden met de Iersche nationale aspiraties”.

De Valéra verklaart zich op 12 September tot dit laatste bereid, maar attendeert er op, dat de Ieren zullen komen als vertegenwoordigers van een souverainen Staat. Op de quaestie van de Kroon gaat hij niet in.

Dit antwoord is voor Engeland onaanvaardbaar. Maar op 29 September zendt Lloyd George „a fresh invitation”, waarin hij zich bereid verklaart de Ieren te ontmoeten „as spokesmen of the people whom you represent with a view to ascertaining how the association of Ireland with the community of nations known as the British Empire may best be reconciled with Irish national aspirations”. De Valéra accepteert op 30 September.

Uit het aanvaarden van de uitnoodiging tot onderhandelen meenden de Engelschen te mogen afleiden, dat de Ieren zich hadden neergelegd bij „allegiance to the Crown” en lidmaatschap van het Britsche Gemeenebest. Doch dat was niet De Valéra's bedoeling. Lloyd George had geschreven: associatie „with” het Britsche Rijk en bedoelde „within”. De Valéra bedoelde „without”. Met dit misverstand beginnen de onderhandelingen op 11 October 1921. De Valéra wilde niet zelf komen, maar zond in zijn qualiteit van President eenige ministers als gevolmachtigden van de Republiek, waarvan Griffith en Collins de voornaamsten waren. Lloyd George vroeg echter geen inzage van geloofsbrieven.

De Engelschen openen de besprekingen met het ter tafel brengen van een aanbod van Dominion status met beperkingen inzake defensie en financiën in den geest van de voorstellen van 20 Juli. De Ieren hebben geen vast omlijnd mandaat. Zij hebben een onvolledige schets voor een ontwerp-verdrag meegekregen, het zoogen. Draft Treaty A, dat o.a. inhoudt: 1) Groot-Britannië en de medeleden van het Britsche Gemeenebest erkennen Ierland als een souverainen, onafhankelijken staat en Groot-Britannië ziet af van alle aanspraken om over Ierland te regeeren of er wetten voor te maken. 2) Ierland wordt een „external associate” van de staten van het Britsche Gemeenebest op voet van gelijkheid en zal afzonderlijk vertegenwoordigd worden in den Britschen Rijksraad. 3) De burgers van Ierland en van de staten van het Britsche Gemeenebest zullen wederkeerig dezelfde rechten genieten. 4) Geen dienstplicht bij verblijf in elkanders staten. 5) Garandeering van Ierland's neutraliteit door het Britsche Gemeenebest en belofte van neutraal blijven van Ierland.

Op 24 October dienen de Ieren een memorandum in, waarin de gedachten uit Draft Treaty A zijn neergelegd, en waarvan het hoofdpunt is: „Ireland will consent to adhere for all purposes of agreed common concern, to the League of Sovereign States associated and known as the British Commonwealth of Nations.” Over de Kroon was in dit stuk niet gesproken en op dat punt wilden de Engelschen van geen transigeeren weten. Bij de bespreking van dit memorandum vraagt Lloyd George aan Griffith, wat het verschil is tusschen associatie en binnen het Rijk komen als een Dominion. Griffith antwoordt: „Wij zouden met U geassocieerd zijn — overigens een vrij volk.” Onvoorzichtig voegde hij er aan toe: „Zij” (d.w.z. de Dominions) „zijn gebonden door de schakel van de Kroon.” Onmiddellijk vraagt Lloyd George of de Ieren bij „adhere” niet de Kroon als schakel aanvaarden. Griffith, in het nauw gedreven, zegt: „Wij willen de Kroon aanvaar-

den als hoofd van de associatie.”¹⁾ Op daarop volgende vragen van Lloyd George antwoordt Griffith, dat zij iets meer dan bondgenooten zullen zijn; permanente bondgenooten, geen tijdelijke. Zij zullen geen leden zijn van hetzelfde Rijk, maar in zaken van gemeenschappelijk belang (bijv. oorlog en vrede) zouden zij de beslissing van de Rijksconferentie volgen. Dan vraagt Lloyd George, ronduit te zeggen of zij Britsche onderdanen of buitenlanders willen zijn, zij moeten het één zijn of het ander. Griffith ontwikkelt dan de Iersche opvatting van „reciprocal citizenship”, dat practisch op hetzelfde neer zou komen als het door de Britten gevraagde „common citizenship”: „Wij zouden Ieren zijn en gij Britten, en ieder zou gelijke rechten hebben als burgers in het land van den ander”.

In een memorandum van 22 November formuleeren de Ieren het denkbeeld van de erkenning van de Kroon als volgt:

„Ireland agrees to be associated with the British Commonwealth for purposes of common concern and, in respect of those purposes, to recognise the Crown as the symbol and accepted head of the Association.”

De Ieren vinden het „a marvellous device for keeping within the bounds of External Association and yet saving the British face”.

De Valéra, die er eerst afwijzend tegenover stond, kon het voorstel later ook waardeeren. Hij bleef vooral daarom zoo gekant tegen gemeenschappelijk onderdaanschap, omdat het dan niet zeker was of Ierland als neutraal zou kunnen worden beschouwd in een oorlog, waarin Engeland betrokken werd.

Collins, die veel studie gemaakt had van de ontwikkeling der Dominions, was zóó enthousiast voor de gevonden oplossing, dat hij bij de officieele voorstellen der Ieren betreffende „External Association” een persoonlijk memorandum voegde, waarin hij betoogde, dat het denkbeeld perspectieven bood voor reorganisatie van het geheele Britsche Rijk, ja zelfs van den Volkenbond: „A new era is dawning, not for Ireland only, but for the whole world” schrijft hij in zijn memorandum „On the Wider International Aspects of an Anglo-Irish Settlement”, en verder:

„The problem of associating autonomous communities can only be solved by recognising the complete independence of the several countries associated.....

„An association of the foregoing condition would be a novelty in the world. But the world is looking for such a development, and it is necessary if the old world of internecine conflict is to emerge into a new world of co-operative harmony. For such an association would be the pattern for national co-operation on a wider scale, and form the nucleus of a real league of nations of the world..... Into such a league might not America be willing to enter?”

Bij hun eindvoorstellen op 4 December doen de Ieren nog meer concessies. De formulering wordt:

„Ireland will agree to be associated with the British Commonwealth for all purposes of common concern, including defence, peace and war, and political treaties, and to recognise the British Crown as Head of the Association.”

Zelfs was er aan toegevoegd, dat Ierland ten teeken van de erkenning van de

¹⁾ Het denkbeeld dat eenige erkenning van de Kroon niet onvereinigbaar was met „External Association” was afkomstig van den tweeden Secretaris der Iersche delegatie, den advocaat Chartres.

Kroon jaarlijks een bijdrage voor 's Konings civiele lijst zou voteeren en dat de Parlementsleden een eed van trouw aan Grondwet en Verdrag en van erkenning van den Koning als Hoofd van de Geassocieerde Staten¹⁾ zouden afleggen.

Maar dat alles raakte voor de Engelschen de kern der quaestie niet. Ierland bleef toch volgens deze voorstellen een afzonderlijke staat buiten het Rijk. Op alle andere punten (defensie, handel, zelfs verdeling van Ierland) was nog wel een compromis mogelijk geweest, maar deze quaestie deed de onderhandelingen afbreken. Toen op 4 December een der Iersche afgevaardigden zeide:

„We should be as closely associated with you in all large matters as the Dominions, and in the matter of Defence still more; but our difficulty is coming into the Empire”, sprongen alle Engelschen tegelijk op en verklaarden de Conferentie beëindigd.

Niettemin halen zij den volgenden dag de Ieren over, terug te komen. Weer wordt hun een ontwerp-verdrag voorgelegd, waarin wordt voorgesteld Dominion status, naar het model van Canada, met verschillende beperkingen. Dien dag, 5 December, stelde Lloyd George zijn ultimatum. De onderhandelingen werden gevoerd tijdens een wapenstilstand, die met 72 uren opgezegd kon worden. Lloyd George zeide nu, twee alternatieve brieven te hebben gereed gemaakt, waarvan hij er dien avond een zou zenden aan Craig, den Premier van Noord-Ierland. De eene bevatte het verdrag, de andere de mededeeling, dat Sinn Fein den eed van onderdanentrouw weigerde, en ook weigerde binnen het Rijk te komen. Als hij laatstgenoemden brief zond, zou er binnen drie dagen oorlog zijn, „een onmiddellijke en verschrikkelijke oorlog”. De Ieren moesten binnen eenige uren beslissen, er werd geen tijd gegeven voor confereeren met Dublin. „The choice between signing away your country's independence and plunging your country into war rests with you and you alone”, zeide Lloyd George.

De Iersche delegatie was niet eenstemmig. Het wreekte zich nu, dat Sinn Fein een samenvloeiing was van een republikeinsche en een monarchistische strooming. Griffith verklaarde zich tot teekenen bereid. Na eenige dramatische uren teekenden alle Iersche afgevaardigden het verdrag nog denzelfden nacht, 6 December 1921. Geen hunner wilde de verantwoordelijkheid voor den oorlog dragen.

De onderteekening werd in Engeland over het algemeen met vreugde begroet, maar er gingen ook andere stemmen op: „The document discloses an abandonment and betrayal of British powers and British friends in Ireland. We cannot see our way to join in the finely orchestrated chorus which greets the alleged settlement in Ireland” schreef de *Morning Post* op 8 December. In Ierland leidde de onderteekening tot een burgeroorlog.

De geschilpunten, waarom Lloyd George met oorlog dreigde en de Republikeinen burgeroorlog begonnen, zijn samengevat de volgende: gemeenschappelijk burgerschap of wederkeurig burgerschap; lidmaatschap van het Britsche Gemeenebest of associatie daarmede; de Kroon in de Iersche constitutie of de Kroon, die de geassocieerde naties vereenigt.

Een van de grootste autoriteiten op gebied van Britsch staatsrecht, Arthur Berriedale Keith, schreef op 16 Juni 1922 aan „The Scotsman” over de quaestie of de geschilpunten belangrijk genoeg waren om te blijven strijden en stelde de vraag:

¹⁾ De vervanging van „Associatie” door „Geassocieerde Staten” vonden sommigen der Iersche gedelegeerden gevaarlijk, daar er ten onrechte uit gelezen kon worden, dat de Koning ook Hoofd was van Ierland afzonderlijk.

„Is not the Constitution of the British Commonwealth of Nations elastic enough to include a Republic?“¹⁾

Men kan zich afvragen welke gevolgen deze vraag gehad zou hebben, indien zij op 5 December 1921 gesteld was in Downing street 10.

§ 5. De inhoud van het Verdrag van 6 December 1921

„De hoofdfunctie van dit ontwerp is de verheffing van Ierland tot den status van een Dominion van het Britsche Rijk — dat van een Vrijstaat binnen het Rijk — met een gemeenschappelijk staatsburgerschap, en, krachtens dat lidmaatschap van het Rijk en dat gemeenschappelijk staatsburgerschap, trouw verschuldigd aan den Koning.“ Aldus typeerde Lloyd George op 14 December 1921 het Verdrag in het Lagerhuis. Maar onmiddellijk liet hij er op volgen: „Wat beteekent Dominion status? Het is moeilijk en gevaarlijk een definitie te geven.“ Hij memoreerde, dat op de kort tevoren gehouden Rijksconferentie de Dominion afgevaardigden huiverig waren geweest van het geven van strenge definities; besloten was dan ook, de betrekkingen van de Dominions tot Groot-Britannië niet vast te leggen. Dominion status was nooit gedefinieerd in een Parlements wet en nochtans werkte het volmaakt. Men kon dus niet anders doen, aldus Lloyd George, dan aan Ierland de positie aanbieden, die de andere Dominions hadden.

Dit is neergelegd in artikel 1 van het Verdrag. Ierland krijgt volgens dat artikel den naam „Irish Free State“ en denzelfden constitutioneelen status als Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika in „de Gemeenschap van Naties, bekend als het Britsche Rijk“.

Was dus Ierland's positie niet wettelijk omljnd, toch lag in deze bewoordingen volgens Lloyd George voor Ierland een garantie van onschatbare waarde, want elken aanslag op de rechten van Ierland zouden de andere Dominions voelen als een in gevaar brengen van hun eigen positie.

Daar de verhouding tot Kroon, Rijksregering en Rijksparlement voor ieder Dominion eenigszins anders was, bepaalde artikel 2, dat voor Ierland deze verhouding zou zijn als die van Canada, en wel zooals deze geregeerd werd door wet, practijk en constitutioneële gebruiken. Voor zoover de wetgeving in deze dus verouderd was, zouden voor Ierland de regelen gelden, die gewoonte en conventions voorschreven.

Door deze bepaling was de Iersche Vrijstaat den anderen Dominions een belangrijken stap vóór gekomen: Ierland kreeg wettelijke garantie van Dominion status, zooals die zich tot 1921 ontwikkeld had. Twee punten van hetgeen voor de andere Dominions slechts krachtens convention gold, werden voor Ierland zelfs nog gespecificeerd vastgelegd: Artikel 1 vermeldde de verantwoordelijkheid van de Uitvoerende Macht aan het Iersche Parlement. Artikel 3 bepaalde, dat de vertegenwoordiger van de Kroon in Ierland benoemd zou worden op de manier als de Gouverneur-Generaal in Canada, en wel in overeenstemming met de daarbij in acht genomen practijk; dat wilde zeggen, dat de benoeming zou geschieden op advies van de Iersche ministers.

Artikel 4 kwam eenigszins tegemoet aan den tegenzin van de Ieren (die trouw aan de Republiek gezworen hadden) tegen den eed van onderdanentrouw aan

¹⁾ Keith, Letters on Imperial Relations, Indian Reform, Constitutional and International Law, 1916—1935, p. 34.



den Koning. Volgens dit artikel behoefden Parlementsleden in Ierland niet zoals elders rechtstreeks „allegiance” jegens den Koning te zweren. In de eerste plaats werd verlangd een eed van „Faith and allegiance” aan de Constitutie van den Ierschen Vrijstaat en pas in de tweede plaats, en eenigszins voorwaardelijk, dat zij zouden zijn „faithful” aan den Koning „in virtue of the common citizenship of Ireland with Great Britain and her adherence to and membership of the group of nations forming the British Commonwealth of Nations”. (Hier werd voor het eerst in een officieel document de door Smuts gepropageerde benaming „British Commonwealth of Nations” gebruikt.) Merkwaardigerwijze was hiermee de eeuwenoude leenmannen-eeed weer boven gekomen.

Was dus Ierland op sommige punten zelfstandiger dan de andere Dominions, de historie en de geografische ligging brachten beperkingen mee, die de andere Dominions niet kenden. Volgens art. 5 moest Ierland deelnemen in de Staatsschuld van het Vereenigd Koninkrijk en bijdragen aan de oorlogspensioenen. Art. 10 verplichtte Ierland tot pensionneering van ambtenaren, die ontslagen waren ten gevolge van de wijziging in de Regeering. De artikelen 6 en 7 regelden de defensie-quaestie. Groot-Britannië zou voorloopig de kustverdediging op zich nemen. Het kreeg in vreedstijd beschikking over een aantal havens in Ierland, die in een aanhangsel van het Verdrag waren opgenomen, en in oorlogstijd of gespannen verhoudingen zoodanige havens en faciliteiten als het noodig zou hebben. Hiermee was dus de door De Valéra begeerde neutraliteit uitgeschakeld. Artikel 8 beperkte de Iersche Landmacht dusdanig, dat de verhouding tot die van Groot-Britannië werd als de verhouding van de bevolking der beide landen.

Het verdrag was geredigeerd alsof het voor geheel Ierland gold. Artikel 11 bepaalde evenwel, dat Parlement en Gouvernement van den Ierschen Vrijstaat geen bevoegdheden zouden hebben in Noord-Ierland tot één maand na de ratificatie van het Verdrag door het Britsche Parlement. Zoolang zou voor Noord-Ierland de Government of Ireland Act van 1920 van kracht blijven. En deze wet zou voortgaan van kracht te blijven voor Noord-Ierland, indien binnen de genoemde maand het Parlement van Noord-Ierland aan den Koning te kennen gaf, dat Noord-Ierland niet onder het bewind van den Ierschen Vrijstaat wilde komen. In dit laatste geval zou er een „Boundary Commission” benoemd worden om de grenzen opnieuw vast te stellen.¹⁾

Artikel 16 verbood den Parlementen van Noord-Ierland en van den Vrijstaat om godsdienstvrijheid te beperken.

1) De Iersche ondertekenaars van het Verdrag verkeerden in de meening, dat zij wat betrof het één blijven van Ierland het pleit gewonnen hadden. Een van de redenen waarom Griffith zich tot teekenen bereid verklaarde, was, dat Lloyd George beloofd had druk op Noord-Ierland uit te oefenen. En zou, in geval Noord-Ierland uittreding verkoos, een Boundary Commission de grenzen vaststellen, dan meenden de Iersche afgevaardigden, dat er zóóveel aan den Ierschen Vrijstaat toegewezen zou worden, dat Noord-Ierland geen afzonderlijk bestaan zou kunnen handhaven. Het is evenwel anders uitgekomen.

Het Verdrag kreeg kracht van wet en werd goedgekeurd bij de Irish Free State Agreement Act van 31 Maart 1922 (12 Geo. V, ch. i), maar de bedoelde maand begon pas te loopen vanaf de Irish Free State Constitution Act van 5 December 1922 (13 Geo. V, ch. i), die de Grondwet van den Ierschen Vrijstaat bekrachtigde en het Verdrag ratificeerde. Noord-Ierland verklaarde binnen die maand, buiten den Vrijstaat te willen blijven. Het benoemen van een Boundary Commission werd telkens uitgesteld en had eindelijk in 1924 plaats. Na een jaar bleek, dat men het niet eens kon worden. Op 3 December 1925 sloten de drie Gouvernemen ten een nieuwe overeenkomst: de Boundary Commission werd opgeheven; de grenzen bleven als in de Act van 1920; de financiële lasten van den Vrijstaat ingevolge art. 5 van het Verdrag werden verlicht; de Raad van Ierland werd afgeschaft.

Artikel 17 schreef voor, in afwachting van de instelling van een Parlement en Gouvernement van den Ierschen Vrijstaat, het Parlement voor Zuid-Ierland bijeen te roepen, zooals dat gekozen was volgens de Wet van 1920, en een Voorloopige Regeering voor 12 maanden in te stellen, die van het Britsche Gouvernement de noodige bevoegdheden zou krijgen.

Volgens artikel 18 moest het Verdrag ter goedkeuring voorgelegd worden aan het Britsche Parlement en aan het Parlement van Zuid-Ierland; na goedgekeurd te zijn moest het geratificeerd worden door de noodige wetgeving.

Was de overeenkomst van 6 December 1921 een internationaal verdrag?

In het bovenstaande is steeds gesproken van het „Verdrag”, omdat de overeenkomst in den regel zoo genoemd wordt. De officieele benaming was echter: „Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland”. Er bestaat verschil van meening over, wat met dezen dubbelzinnigen naam bedoeld is. De Ieren beschouwden de overeenkomst als een internationaal verdrag en lieten het in 1924 bij den Volkenbond inschrijven. De Britten protesteerden hiertegen, hetgeen eveneens geregistreerd werd. Groot-Britannië is er zeer tegen gekant, dat zijn verhouding tot de Dominions als van internationalen aard wordt beschouwd.¹⁾ Churchill heeft op 2 Maart 1922 in het Lagerhuis gezegd, dat de benaming de afsluiting van een periode beteekende. Men kan zich dan evenwel afvragen, of de Iersche Republiek dus geacht werd bestaan te hebben bij het sluiten van het Verdrag en of zij zou herleven bij het vervallen daarvan. Echter heeft de Britsche Regeering de Republiek nooit erkend en de tweede Dail volkomen genegeerd.

§ 6. Ontvangst en bekrachtiging van het Verdrag

Dail Eireann had de onderhandelaars naar Londen gezonden en daaraan moesten zij dus het Verdrag voorleggen. De Valéra was dermate tegen het Verdrag, dat hij geen voorlezing ervan in de Dail wenschte. Maar Griffith, die Voorzitter van de delegatie naar Londen geweest was, diende als Minister van Buitenlandsche Zaken op 19 December 1921 bij de Dail een motie tot goedkeuring van het Verdrag in. Het was het eerste Verdrag, aldus Griffith, sinds 1172 geteekend tusschen vertegenwoordigers van het Iersche en van het Engelsche Gouvernement, op voet van gelijkheid. Na 700 jaren was de evacuatie van Britsche troepen uit Ierland bereikt. De Vrijstaat Ierland was erkend met vlag en eigen leger. Maar er waren menschen, die onbuigzaam stonden op de rots van de Republiek — de Republiek en niets dan de Republiek. Die tegenstanders waren bereid den Koning van Engeland te erkennen als hoofd van het Britsche Gemeenebest. Zij waren bereid half in het Empire te gaan en half er uit. Zij waren bereid in het Empire te gaan voor oorlog en vrede en tractaten, en voor andere zaken er buiten te blijven. Beteekende al dat woordenspel — want het was alleen maar een woordenspel — dat Ierland gevraagd werd het Verdrag te verwerpen en weder ten oorlog te trekken? Voorzover van hem afhing, zou geen Ier zijn leven daarvoor laten. Maar als het Iersche volk zei: „Wij hebben alles gekregen behalve den naam Republiek en daarvoor willen wij vechten”, dan zou hij hun zeggen dat zij dwazen waren, maar hij zou hen volgen in de gelederen.

¹⁾ Sinds 1932 werd hierop bijzonder de nadruk gelegd in verband met het Rijks-preferentiestelsel, aangenomen op de Conferentie van Ottawa.

Voor De Valéra echter was de erkenning van de soevereiniteit van Ierland volstrekt geen „quibble of words”, maar het essentieele punt. Hij maakte zelf een ontwerp-verdrag, geheel in den geest van de tijdens de onderhandelingen in Londen door de Ieren voorgestelde „External Association”: Namens de soevereine Iersche natie werd voorgesteld een verdrag van vriendschap en associatie te sluiten tusschen Ierland en het Britsche Gemeenebest, en wel voor doeleinden van gemeenschappelijk belang (zooals defensie, vrede en oorlog, politieke verdragen). Voor de doeleinden van de Associatie zou Ierland Zijn Britsche Majesteit erkennen als hoofd van de Associatie. Dit ontwerp, bekend als „Document Number Two”, is echter nooit officieel aan Dail Eireann voorgelegd. Iersche ministers waren van oordeel, dat het ontwerp materieel zeer weinig verschilde van het geteekende Verdrag (zelfs de havens en kustverdediging wilde De Valéra voorloopig voor 5 jaren nog in Engelsche handen laten), maar dat het niettemin voor Engeland onaanvaardbaar zou zijn wegens de terminologie „the Sovereign Irish Nation”. Ter wille daarvan wilden zij geen uitroeijingsoorlog riskeeren.

Op 7 Januari 1922 keurde Dail Eireann het Verdrag goed, hoofdzakelijk omdat men geen oorlog wenschte. Sommige leden vonden het bovendien een goede basis om later tot geheele onafhankelijkheid te komen. Anderen vreesden, dat Ierland de sympathie van de buitenwereld, zoowel binnen als buiten het Britsche Rijk, zou verliezen als het Dominion status weigerde.

De Valéra trad af en Griffith werd zijn opvolger. Deze wilde de Republiek in stand houden totdat de instelling van den Vrijstaat aan het volk was voorgelegd. Als President van de Dail koos hij een ministerie, dat de Dail aanvaardde. Maar tegelijkertijd nam hij de verantwoordelijkheid op zich voor de instelling van een Voorloopig Gouvernement ingevolge art. 17 van het Verdrag. Op 14 Januari riep hij de leden, gekozen om in het Lagerhuis van Zuid-Ierland te zitten, bijeen. Alleen de meerderheidspartij uit de Dail en de 4 door Trinity College gekozen afgevaardigden verschenen en dezen namen het Verdrag eenstemmig aan. Denselven dag werd het Voorloopig Gouvernement ingesteld onder leiding van Collins. Eenige maanden bestonden twee bijna identieke Gouvernementen naast elkaar. Op 16 Januari droegen de Britten hun Regeeringszetel, Dublin Castle, aan Collin's Gouvernement over.

Bij de Irish Free State (Agreement) Act van 31 Maart 1922 keurde het Britsche Parlement het Verdrag goed en gaf er kracht van wet aan. Tevens sanctioneerde deze wet de overdracht van bevoegdheden, genoemd in art. 17 van het Verdrag, aan het Voorloopig Gouvernement. Dit moest nu een Grondwet voorbereiden en verkiezingen laten houden voor een vertegenwoordigend lichaam, dat die Grondwet zou kunnen aannemen.

In Juni hadden de verkiezingen plaats. Zij gaven een meerderheid aan de pro-verdrag-partij, maar inmiddels waren orde en rust weer verstoord. Er hadden gevechten plaats aan de grenzen tusschen Noord en Zuid en in beide deelen van Ierland werden gewelddaden gepleegd. In Zuid-Ierland splitste zich de Irish Republican Army, een deel was bereid zich te schikken onder de Regering-Collins, een ander deel achtte dit verraad jegens de Republiek. Zoo bestonden er feitelijk twee legers naast elkaar. De daaruit voortvloeiende conflicten leidden in Juli 1922 tot een officieelen burgeroorlog, wreeder nog dan de guerilla, die tusschen Groot-Britannië en Ierland gevoerd was. In Augustus 1922 stierf Griffith plotseling; Collins werd eenige dagen later van uit een hinderlaag doodgeschoten. Cosgrave

volgde Collins op als hoofd van het Voorloopig Gouvernement en kondigde op 9 September 1922 aan Dail het einde van de tweevoudige regering aan. Alleen het Voorloopig Gouvernement bleef in stand.

§ 7. De Grondwet van 1922

Temidden van den burgeroorlog werd in overleg met de Britsche Regeering een Grondwet opgesteld.

De Grondwet bevatte veel wat men ook in de grondwetten van andere Dominions vindt: de wetgevende macht bestaand uit den Koning en twee Kamers, Dail Eireann en Senaat (art. 12). De uitvoerende macht berustte bij den Koning, en kon uitgeoefend worden door diens vertegenwoordiger in den Ierschen Vrijstaat, bijgestaan door een Uitvoerenden Raad (art. 51). Op verzoek van de Britsche Regeering werd opgenomen het recht van appèl op den Koning-in-Rade (art. 66) en de eed van trouw af te leggen door Parlementsleden, zooals het Verdrag dien had voorgeschreven (art. 17). De vertegenwoordiger van de Kroon kon een wetsontwerp reserveeren voor het vragen van 's Konings goedkeuring (art. 41), maar de Grondwet bevatte geen gevallen van gedwongen reserveering en geen veto-recht van den Koning. Het Iersche Parlement kon de Grondwet wijzigen, mits niet in strijd komende met het Verdrag; na 8 jaren (later veranderd in 16 jaren) zou voor grondwetswijziging bovendien een volksstemming noodig zijn. Op twee manieren week de Iersche Grondwet echter belangrijk van die der andere Dominions af. In de eerste plaats nam de Grondwet, evenals het Verdrag, als wettelijke regeling op hetgeen elders slechts volgens convention of gebruik gold. Zoo luidde art. 1: „The Irish Free State is a co-equal member of the Community of Nations forming the British Commonwealth of Nations.” De gelijkheid der leden van het Britsche Gemeenebest werd voor de andere Dominions eerst in 1926 en dan nog alleen maar in een convention vastgelegd. Art. 51 vermeldde de verantwoordelijkheid van de ministers aan het Iersche Parlement; in de andere grondwetten wordt die verantwoordelijkheid niet genoemd. Volgens art. 60 moest de vertegenwoordiger van de Kroon in Ierland, de Gouverneur-Generaal, op dezelfde wijze benoemd worden als die voor Canada, met inachtnaam van de daar bestaande practijk.

In de tweede plaats had de Grondwet van Ierland duidelijke republikeinsche elementen. Art. 2 huldigde de leer der volkssouvereiniteit. De eerste zinsnede daarvan luidde: „All powers of government and all authority legislative, executive, and judicial in Ireland, are derived from the people of Ireland.....” Merkwaaardigerwijze is dit bijna letterlijk artikel 1 van „Document Number Two”. Artikel 3 formuleerde een afzonderlijk staatsburgerschap in den Ierschen Vrijstaat; dit bestond dus naast het algemeene Britsch onderdaanschap. Den minder monarchistischen vorm van den eed hebben wij reeds bij het Verdrag besproken.

De derde Dail, „sitting as a Constituent Assembly”, nam deze Grondwet en het Verdrag op in de „Constitution of The Irish Free State (Saorstát Eireann) Act” van 25 October 1922. In den aanhef van die wet proclameerde Dail Eireann „acknowledging that all lawful authority comes from God to the people” de instelling van „The Irish Free State”, ook genaamd Saorstát Eireann. Artikel 2 bepaalde, dat de Constitutie in overeenstemming moest zijn met het Verdrag en dat wijzigingen in de Constitutie of wetten op haar berustende nietig zouden zijn voorzoover zij strijdig waren met het Verdrag.

Korthedshalve wordt deze wet de „Constituent Act” genoemd.

Het Parlement van Westminster verklaarde bij de „Irish Free State Constitution Act van 5 December 1922 de Constitutie, zooals die was opgenomen in de Constituent Act, tot Grondwet voor den Ierschen Vrijstaat. Art. 2 dier Constituent Act betreffende nietigheid bij strijd met het Verdrag, werd in de Britsche wet overgenomen.

Volgens art. 5 was deze wet van 5 December 1922 de Parlements wet, die geacht werd het Verdrag te ratificeeren, zoodat de maand, waarbinnen Noord-Ierland moest beslissen over al of niet uittreden, van toen af begon te loopen.

De Koninklijke Proclamatie van de Grondwet van den Ierschen Vrijstaat volgde op 6 December 1922.

§ 8. De Regeering-Cosgrave

De burgeroorlog eindigde in Mei 1923 met een nederlaag der Republikeinen. Tijdens de verkiezingscampagne in Augustus 1923 voor de vierde Dail werd De Valéra, wiens leuze de verwerping van den op het Verdrag berustende Vrijstaat was, gearresteerd; ongeveer een jaar later werd hij weer vrijgelaten. De Regeeringspartij kreeg geen duidelijke meerderheid, maar beheerschte deze Dail, daar de Republikeinen niet verschenen. Er werd een constitutioneele Regeering gevormd onder leiding van Cosgrave.

Tot 1932 heeft deze Regeering zich kunnen handhaven. Zij overleefde de definitieve afscheiding van Noord-Ierland en de voor den Vrijstaat teleurstellende grensregeling in 1925.

Wat betreft buitenlandsche aangelegenheden, zij wist de erkenning van den Vrijstaat door het buitenland te verwezenlijken, waarnaar De Valéra tevergeefs had getracht. In 1923 werd de Iersche Vrijstaat afzonderlijk lid van den Volkenbond. Daarop volgde in 1924 aanstelling van een Iersch gezant te Washington. Herhaaldelijk trachtte de Iersche Regeering haar opvatting ingang te doen vinden, dat de verhouding tusschen Groot-Britannië en den Vrijstaat een internationaal karakter droeg. Zooals reeds vermeld (pag. 213) liet de Iersche Regeering het Verdrag van 1921 bij het Secretariaat van den Volkenbond inschrijven. In 1929 aanvaardden het Vereenigd Koninkrijk en alle Dominions de verplichting om internationale geschillen voor te brengen bij het Permanente Hof van Internationale Justitie, maar alleen de Vrijstaat maakte niet de restrictie¹⁾, dat conflicten tusschen leden van het Britsche Gemeenebest op andere wijze behandeld zouden worden. Practisch effect kon deze eenzijdig afwijkende houding van den Vrijstaat natuurlijk niet hebben. Op een audientie op 19 Maart 1931 kreeg de Iersche Minister van Buitenlandsche Zaken van den Koning persoonlijk de toezegging, dat in de toekomst advies aan de Kroon inzake buitenlandsche betrekkingen rechtstreeks door ministers van den Vrijstaat gegeven zou worden, en dat er Iersche zegels gesneden zouden worden ter vervanging van het Groot Zegel van het Koninkrijk

¹⁾ De restrictie-clausule luidde: „Disputes with other members of the British Commonwealth are excluded because the members of the Commonwealth, although international units in the fullest sense of the term, are united by their common allegiance to the Crown. Disputes between them should therefore be dealt with by some other mode of settlement, and for this provision is made in the exclusion clause.” Vandaar dat op de Rijksconferentie van 1930 een regeling voor arbitrage tusschen leden van het Britsche Gemeenebest werd behandeld.

en van de koninklijke zegels, zoodat er bij het teekenen van stukken voor den Vrijstaat door den Koning geen medewerking meer noodig zou zijn van Britsche ministers. Dit laatste beteekende de formeele afscheiding van den Vrijstaat van het Vereenigd Koninkrijk. Deze vitale verandering werd zelfs niet officieel aan het Britsche Parlement meegedeeld; het nam er kennis van door een persbericht uit Dublin. Van de andere Dominions heeft alleen Zuid-Afrika het Iersche voorbeeld gevolgd door in 1934 ook eigen zegels te laten maken.

De verhouding van den Vrijstaat tot Groot-Britannië en de andere leden van het Britsche Gemeenebest was onder Cosgrave's regeering goed. Afgevaardigden van den Vrijstaat woonden de Rijksconferenties van 1923, 1926 en 1930 bij en namen de conventions en andere resoluties aan. Het Statute of Westminster van December 1931 werd aanvaard, hoewel de Vrijstaat, die zich als moederland ver boven de overzeesche Dominions verheven voelde, daarin onder de Dominions in den zin dier wet werd opgesomd.

De hoofdstrekking van deze Parlements wet was, de Colonial Laws Validity Act van 1865, die den kolonialen Parlementen verbood wetten te maken strijdig met een wet van het Britsche Parlement, voor de Dominions buiten werking te stellen; de Dominion-Parlementen kregen bevoegdheid Britsche Parlements wetten, voor zoover deel uitmakend van de wetgeving van het betreffende Dominion, af te schaffen of te wijzigen en wetten, strijdig met die Britsche wetten, te maken. Voor den Ierschen Vrijstaat had deze wet bijzondere beteekenis. De behandeling van het ontwerp in het Britsche Lagerhuis bracht de sedert 1922 bestaande strijd-vraag weer naar voren, waarop de verhouding Groot-Britannië—Ierland en waarop de Grondwet van den Vrijstaat gebaseerd waren. Naar Iersche opvatting berustte de eerste op een verdrag en de tweede op den wil van het Iersche volk. Naar officieele Engelsche opvatting waren beide gegrond op een wet van het Parlement van Westminster, de Irish Free State Constitution Act, 1922. De consequentie van de Engelsche opvatting zou zijn, dat het Statute of Westminster den Ieren de bevoegdheid gaf zoowel verdrag als grondwet te wijzigen dan wel af te schaffen. Churchill, een van de weinige overlevenden van de onderteekenaars van het Verdrag, wilde dit Verdrag als vredessymbool tusschen het Britsche en het Iersche volk „na 700 jaren van wederkeerig maltraiteeren en misverstaan” beveiligen door in het Statute een bepaling op te nemen, dat het niet toepasselijk was op de Irish Free State Constitution Act 1922. Cosgrave schreef echter een brief aan den Britschen Premier, dat de „happy relations” tusschen beide landen geheel op wederzijdsch vertrouwen berustten. Volgens de Ieren was het Verdrag een „agreement”, dat alleen met onderling goedvinden gewijzigd kon worden. Wilden de Engelschen het Verdrag beveiligen door een Britsche Parlements wet, dan zou dat een averechtsche uitwerking hebben.

Het gevolg was, dat het Statute of Westminster werd aangenomen zonder eenige bepaling omtrent het Verdrag of de Grondwet van den Ierschen Vrijstaat.

Zoo werd nog tijdens de Regeering-Cosgrave de Iersche Vrijstaat inderdaad een „co-equal” lid van het Britsche Gemeenebest van Naties, zooals in artikel 1 van de Grondwet stond. De Valéra zelf moest ten slotte bekennen, dat er vorderingen gemaakt waren, waaraan hij niet geloofd had.

Wat betreft binnenlandsche aangelegenheden streefde Cosgrave naar een modelstaat volgens 19de eeuwse begrippen: democratie, een rechtsstaat berustend op beslissing van de meerderheid, bescherming van de rechten van minderheden, die

zich binnen de perken van de wet hielden, zorgvuldig opgestelde begrotingen, lage belastingen, bevordering van particulier initiatief in ondernemingen, hervatting van handel met het buitenland.

In de waardeering, die dit bewind ten deel viel o.a. van vroegere vijanden als de Unionisten, school echter een gevaar. De welvaart nam toe, doch was gebaseerd op in- en uitvoerhandel, vooral met Groot-Britannië, invoer van industrie-producten en granen, uitvoer van vee. Sinn Fein had indertijd een Ierland beloofd, dat in zijn eigen behoeften kon voorzien, hetgeen meer tot de verbeelding van het Iersche volk sprak. De voorstanders van zulk een economisch nationalisme beschouwden Cosgrave's politiek als onnationaal en zochten naar een leider.

De aangewezen persoon hiervoor was De Valéra, maar zolang deze zich President van de Republiek bleef noemen en den op het Verdrag van 1921 gebaseerden Vrijstaat als een onwettige instelling beschouwde, kon hij de regeering daarover niet aanvaarden. Daarom besloot hij zich niet langer tegen den geheelen Vrijstaat als zoodanig te keeren, maar zich voorloopig te bepalen tot een actie tegen den eed van trouw. Op 9 Maart 1926 stelde hij aan de Sinn Fein Vergadering voor, dat de republikeinen zouden beloven deel uit te maken van het Wetgevend Lichaam van den Vrijstaat indien de eed van trouw afgeschaft werd. De motie werd verworpen, De Valéra trad af als Voorzitter van Sinn Fein en organiseerde de Fianna Fáil Partij.

De groep republikeinen, die de geheele regeering-Cosgrave als onwettig bleef beschouwen, achtte zich gerechtigd met geweldpleging voort te gaan en ieder neer te schieten, die eenig politiek gezag uitoefende in Zuid- of Noord-Ierland. In November 1926 hadden op groote schaal overvallen op politieposten plaats, wat de Regeering aanleiding gaf zich met bijzondere bevoegdheden te bekleeden. Deze bevoegdheden werden nog uitgebreid, toen in Augustus 1927 Kevin O'Higgins, Vice-President van den Uitvoerenden Raad, vermoord werd. De moord geschiedde tegelijkertijd met een aanval van De Valéra op den eed van trouw. De Grondwet kon volgens art. 48 gewijzigd worden door petitie (van 75 000 kiezers) en referendum. Langs dezen weg trachtte Fianna Fáil afschaffing van den eed te verkrijgen. Maar de Regeering-Cosgrave verhinderde deze actie door art. 48 uit de Grondwet te laten schrappen. Tevens werd een wet aangenomen, volgens welke ieder, die zich candidaat stelde voor verkiezing van een der Huizen van het Parlement, moest zweren, dat hij, indien gekozen, den eed van trouw zou afleggen en zijn zetel zou innemen. Deze wet had ten doel De Valéra's partij te dwingen, ondubbelzinnig den legalen weg te bewandelen.

Inderdaad werd dit doel bereikt. Geplaatst voor de keuze elke verkiezingspropaganda te staken of deel te nemen aan de bestaande constitutioneele procedure koos De Valéra het laatste. In Augustus 1927 namen De Valéra en zijn partijgenooten hun plaats in de Dail in en legden den eed van trouw af als een „zinledige formule”.

In 1931 richtte de Regeering-Cosgrave een militaire rechtbank op, ter beteugeling van de door de Irish Republican Army uitgeoefende terreur. Aan dezen maatregel was het in hoofdzaak te wijten, dat Cosgrave bij de verkiezingen in 1932 de nederlaag leed.¹⁾

¹⁾ Resultaat der verkiezingen: Regeeringspartijen tezamen 73 zetels, oppositiepartijen 79, nl. Fianna Fáil 72, Labour 7.

Fianna Fáil bleek bij deze verkiezingen de grootste partij te zijn. Met steun van Labour kon De Valéra een regeering vormen. Tot de programma-punten van De Valéra, die veel bijdroegen tot zijn stembusoverwinning, behoorden afschaffing van den eed van trouw en weigering om de jaarlijksche landrenten, die geïnd werden op grond van de Landaankoopwetten, aan Engeland af te dragen.

§ 9. De Regeering-De Valéra vóór den Tweeden Wereldoorlog

Zoodra De Valéra in 1932 Minister-President was geworden, kondigde hij aan, dat zijn regeering zich niet gebonden voelde aan de beloften van Cosgrave, maar zich gerechtigd achtte het Verdrag of de Grondwet af te schaffen of te wijzigen. Nu was dit laatste in zooverre juist, dat het Statute of Westminster den Ierschen Vrijstaat machtigde wijzigingen te brengen in de bepalingen van het Verdrag en de daarop gebaseerde Grondwet voor zoover die betrekking hadden op Dominion status. De Iersche Vrijstaat zou immers denzelfden status hebben als andere Dominions en dus moest verruiming van bevoegdheden van Dominion-Parlementen ook dat van den Vrijstaat te beurt vallen. In 1935 besliste dan ook de Rechterlijke Commissie uit den Geheimen Raad (de opperste rechter voor de Dominions), dat schrapping uit de Grondwet van het appèlrecht op den Geheimen Raad door het Parlement van den Vrijstaat rechtsgeldig was: Verdrag en Constituent Act maakten deel uit van de wetgeving van het Vereenigd Koninkrijk, daar zij in een Rijkswet waren opgenomen; sinds het Statute of Westminster was het Wetgevend Lichaam van den Ierschen Vrijstaat bevoegd wetten te maken strijdig met een Rijkswet; het kon dus het Verdrag afschaffen. Aan de beslissing was toegevoegd, dat de Geheime Raad zich hierbij niet uitsprak over eenige contractuele verplichting, die, gelet op het Verdrag, op den Ierschen Vrijstaat rustte.

Inderdaad bevatte het Verdrag naast bepalingen betreffende Dominion status verschillende bedingen, die de Vrijstaat onmogelijk eenzijdig kon te niet doen, bijv. de clausules over de havens en over financiële verplichtingen.

Het was nu De Valéra's streven, zoowel de beperkingen betreffende den status van Ierland als de bijzondere bedingen en overeenkomsten uit te schakelen. Ook financiële lasten, die op grond van andere overeenkomsten op Ierland rustten, wilde hij opheffen.

Reeds in 1932 weigerde hij de jaarlijksche landrenten, die geïnd werden op grond van de Landaankoopwetten, aan Engeland af te dragen. Onderhandelingen hierover hadden geen resultaat. Ook andere betalingen weigerde hij. Engeland stelde arbitrage voor, op de wijze als aangenomen was door de Rijksconferentie van 1930: door arbiters uitsluitend uit het Britsche Gemeenebest. Maar De Valéra wenschte geheel vrij te zijn in de keuze van arbiters. Daar geen oplossing gevonden werd, legde Groot-Britannië zware invoerrechten op goederen uit den Vrijstaat. Deze beantwoordde dit op gelijke wijze. Bijzonder zwaar troffen den Vrijstaat de quota-restricties, die Groot-Britannië met ingang van 1 Januari 1934 invoerde. Zoo ontstond een economische oorlog, die eerst in 1938 door een overeenkomst definitief eindigde.

Tijdens de onderhandelingen had De Valéra verklaard, dat zijn doel was verwezenlijking van „Document Number Two” uit 1921: een zich over geheel Ierland uitstreckende Republiek, in associatie met het Britsche Gemeenebest en erkenning van den Koning als hoofd van de associatie. Systematisch heeft De

Valéra zich aan de uitwerking van dit plan gezet door tal van banden met Groot-Britannië te verbreken.

Reeds in April 1932 diende De Valéra bij de Dail de Constitution (Removal of Oath) Bill in. Dit ontwerp bedoelde afschaffing van den eed van trouw voor Parlementsleden, welke eed zoowel in het Verdrag als in de Grondwet was opgenomen. Een artikel uit dit ontwerp schrapte uit de Grondwet de voorwaarde voor haar wijziging: blijven binnen de grenzen van het Verdrag. Een ander artikel herriep section 2 van de Constituent Act, dat bepaalde, dat de Grondwet met inachtneming van het Verdrag moest worden opgesteld, dat kracht van wet verleende aan het Verdrag en dat grondwetswijzigingen en wetten strijdig met het Verdrag nietig verklaarde. De Senaat verwierp het ontwerp, daar hij eerst overeenstemming hierover met het Britsche Gouvernement wenschte. In Mei 1933 werd het echter definitief door de Dail aangenomen.

Nadat De Valéra aldus uitvoering had gegeven aan twee belangrijke programma-punten uit den verkiezingsstrijd van 1932, ging hij voort met het wijzigen van de Grondwet. Nog in 1933 werd het recht van beroep op 's Konings Geheimen Raad uit de Grondwet geschrapt.

In 1934 werd de Senaat afgeschaft.

De Irish Nationality and Citizenship Act van 1935 hief het Britsch onderdaanschap voor Ieren op, zoolang zij binnen den Vrijstaat vertoeven. Volgens de Aliens Act, eveneens van 1935, is ieder, die geen Iersch staatsburger is, in Ierland vreemdeling, inclusief Britsche onderdanen. Echter kan de Uitvoerende Raad categorieën van menschen van de werking van deze wet uitsluiten. Dat is geschied ten aanzien van Britsche onderdanen. In deze wetgeving is de gedachte van het „reciprocal citizenship” uit Draft Treaty A van 1921 uitgewerkt. De Valéra heeft gezegd, dat er niets in veranderd zou behoeven te worden, als Ierland een Republiek werd.¹⁾

De troonsafstand van Edward VIII gaf De Valéra aanleiding in December 1936 binnen enkele uren twee hoogst belangrijke wetten te doen aannemen. Bij de eerste, de Constitution (Amendment No. 27) Act, 1936, werd de Koning uitgesloten van alle bemoeienis met de binnenlandsche aangelegenheden van den Vrijstaat. Aan den Gouverneur-Generaal werden alle bevoegdheden ontnomen. (Het ambt bleef als vorm zonder inhoud nog tot in 1937 bestaan.) De tweede wet van December 1936, de Executive Authority (External Relations) Act, kent aan den Uitvoerenden Raad (= het Cabinet) de bevoegdheid toe, diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers te benoemen en verdragen te sluiten; dezelfde wet machtigt den Britschen Koning om deze bevoegdheden uit te oefenen, wanneer de Iersche Uitvoerende Raad hem dat adviseert en wel zoolang als de Iersche Vrijstaat geassocieerd is met andere naties van het Britsche Gemeenebest en zoolang als de Koning voortgaat ten behoeve van elk dier naties voor genoemde doeleinden op te treden. De bedoeling van deze wet was, zooals De Valéra later heeft erkend, „camouflaging the King”.

¹⁾ Vele Ieren achten deze wetgeving niet zonder gevaar. Indien Groot-Britannië van zijn kant de Zuid-Ieren tot vreemdelingen verklaarde, zou dat moeilijkheden geven voor de honderdduizenden Zuid-Ieren, die in het Vereenigd Koninkrijk gevestigd zijn en onder wie er zijn die hooge ambten bekleeden. Blijkens de volkstelling van 1931 waren in het Vereenigd Koninkrijk gedomicilieerd 423 000 personen, geboren in Zuid-Ierland; hiervan woonden er 359 000 in andere deelen van het Vereenigd Koninkrijk dan Noord-Ierland.

De Valéra had geweigerd mede te werken aan een algemeene Rijkswet tot vastlegging van den troonsafstand van Edward VIII. In de laatste van de twee Iersche wetten van December 1936 werd bij amendement nog de erkenning van den troonsafstand ingevoegd, echter eerst van 12 December 1936 af; volgens de Iersche wetgeving regeerde Edward VIII in den Vrijstaat dus een dag langer dan in de overige deelen van het Britsche Gemeenebest, waarmee dan de deelbaarheid van de Kroon werd gedemonstreerd.

In Mei 1937 weigerde De Valéra de kroning van George VI en de Rijksconferentie bij te wonen.

Op 1 Juli 1937 werd bij volksstemming, zij het met zeer kleine meerderheid, een geheel nieuwe grondwet aangenomen, die 29 December 1937 in werking trad.

Deze Grondwet, afgekondigd „in den Naam van de Heilige Drieëenheid van Wie alle gezag komt”, bevestigt in haar eerste artikel het onvervreemdbaar en souverain recht van het Iersche volk om zijn eigen Regeeringsvorm te kiezen en zijn betrekkingen met andere naties te bepalen en voorts zijn politiek, economisch en cultureel leven te ontwikkelen in overeenstemming met zijn eigen aanleg en tradities.

De naam van den nieuwen Staat is Eire of, in het Engelsch, Ireland. Deze wordt verklaard te zijn een soevereine, onafhankelijke, democratische Staat met eigen nationale vlag. Het Iersch is de eerste, het Engelsch een tweede officieele taal.

Het territorium strekt zich uit over het geheele eiland. Zoolang evenwel dit geheele territorium nog niet hereenigd is, zullen de wetten van het Iersche Parlement nog niet van toepassing zijn op de zes graafschappen van de provincie Ulster, bekend als Noord-Ierland.

Er is een President van Ierland, rechtstreeks door het volk gekozen voor 7 jaren. De President roept het Lagerhuis bijeen en ontbindt het op advies van den Minister-President. Hij teekent de wetten en kondigt ze af. Hij heeft recht van gratie.

Een Raad van State heeft tot taak den President bij te staan.

Het Nationale Parlement bestaat uit den President en twee Huizen: een Lagerhuis (Dail Eireann) en een Senaat.

De Regeering oefent het uitvoerend gezag uit en is verantwoordelijk aan Dail Eireann.

De President benoemt den Minister-President op aanwijzing van Dail Eireann, de overige leden van de Regeering op aanwijzing van den Premier, met voorafgaande goedkeuring van Dail Eireann.

De Grondwet maakt geenerlei melding van den Koning, de Kroon of het Britsche Gemeenebest. Volgens artikel 29 echter kan bij de wet worden bepaald, dat Ierland ten aanzien van buitenlandsche betrekkingen gebruik kan maken van een Uitvoerende Macht, die voor dezelfde doeleinden eveneens gebruikt wordt door de leden van een groep of bond van naties, waarmee Ierland is of wordt geassocieerd ter wille van internationale samenwerking in zaken van gemeenschappelijk belang.

De wet, waarop dit artikel zinspeelt, is de genoemde Executive Authority (External Relations) Act van 1936. Aldus maakt de Grondwet van 1937 het nog mogelijk, dat Eire van den Britschen Koning als Uitvoerende Macht gebruik maakt. Zonder grondwetswijziging, door enkele wetswijziging, zou overigens een President met de uitoefening van de Uitvoerende Macht bekleed kunnen worden.

Tot heden is dit echter niet geschied. De Britsche Koning benoemt bijv. nog voor

Eire de gezanten¹⁾ en de diplomatieke vertegenwoordigers van andere landen te Dublin komen hun opwachting maken bij den Minister-President als vertegenwoordiger van den Koning, niet bij den President.

De banden met het Britsche Gemeenebest zijn dus niet verbroken. Het Britsche Gouvernement heeft zich op 30 December 1937 bereid verklaard, de nieuwe Grondwet te beschouwen als een Grondwet, die geen fundamenteele wijziging brengt in de positie van den Ierschen Vrijstaat (in de toekomst „Eire” te noemen) als lid van het Britsche Gemeenebest van Naties. Tevoren had het Britsche Gouvernement er zich van vergewist, dat de Gouvernementen in de Dominions eveneens bereid waren, die Grondwet aldus te beschouwen.

Niettemin heeft De Valéra bij herhaling verklaard, dat Eire een onafhankelijke Republiek is. Het woord Republiek wordt evenwel niet genoemd in de Grondwet of in eenig ander officieel document. De positie van Eire is dus min of meer tweeslachtig. Zeker is echter, dat De Valéra veel van zijn wenschen uit 1921 in vervulling heeft zien gaan.

In 1938 is Groot-Britannië nog aan drie wenschen van De Valéra tegemoet gekomen. Op 25 April 1938 werden tusschen Groot-Britannië en Eire drie overeenkomsten geteekend, bevestigd door de Eire (Confirmation of Agreements) Act, die op 17 Mei Koninklijke Goedkeuring kreeg. Daarbij kwam men tot overeenstemming over de volgende punten:

1°. de havens, die het Vereenigd Koninkrijk nog bezet hield ingevolge het Verdrag van 1921, zouden niet later dan 31 December 1938 aan Eire worden overgedragen;

2°. een definitieve regeling werd getroffen voor alle financieele quaesties tusschen de beide landen;

3°. de tarievenoorlog werd beëindigd en de handelsbetrekkingen werden geregeld. Bij de onderhandelingen zegde De Valéra toe, de Iersche havens niet ter beschikking van vijanden van Groot-Britannië te zullen stellen.

Wat echter voor De Valéra de belangrijkste quaestie was die geregeld moest worden, de hereeniging van Ierland, daarvoor was in 1938 geen oplossing te vinden. De meerderheid der bevolking van Noord-Ierland wenschte geen aansluiting bij Eire en het Britsche Gouvernement was niet voornemens pressie uit te oefenen. Op 7 Februari 1939 heeft De Valéra in de Dail gezegd, niet afkeerig te zijn van het gebruiken van geweld om de quaestie van de verdeling op te lossen, indien hij steun van een of andere continentale mogendheid had.

Zoo bleef de verdeling van Ierland nog een punt van wrijving tusschen Groot-Britannië en Eire.

De hoop op de hereeniging van het eiland zou er De Valéra van weerhouden hebben, officieel den band met het Britsche Gemeenebest van Naties te verbreken en de Republiek af te kondigen.

Hoe Groot-Britannië op uittreding van Eire zou reageeren, is niet bekend. In 1933 heeft De Valéra gevraagd, of de Britsche Regeering in dat geval strafmaat-

1) Daar De Valéra zich bij zijn buitenlandsche politiek meer op het Vaticaan dan op Engeland orienteert, kan de positie van den Koning als Uitvoerende Macht soms moeilijk zijn. In December 1937 besloot De Valéra een gezant te benoemen aan het Hof van den Koning van Italië, Keizer van Ethiopië, en hij verzocht den Britschen Koning dit te teekenen. Deze was toen genoodzaakt voor Ierland den Koning van Italië als Keizer van Ethiopië te erkennen, terwijl hij voor zijn overige gebieden den Negus de jure erkende.

regelen zou nemen, maar deze wenschte zich daaromtrent niet reeds tevoren uit te laten.

§ 10. Noord-Ierland vóór den Tweeden Wereldoorlog

Zooals reeds vermeld (pag. 206) was Ierland in tweeën gedeeld door de Government of Ireland Act van December 1920, die op 3 Mei 1921 in werking was getreden. Noord-Ierland bestaat uit 6 van de 9 graafschappen van de voormalige provincie Ulster, nl. Antrim, Down, Londonderry, Armagh, Tyrone en Fermanagh, benevens de county boroughs Belfast en Londonderry. Van de graafschappen hadden Tyrone en Fermanagh een in meerderheid R.K. bevolking, maar men had Noord-Ierland niet tot 4 graafschappen willen beperken, omdat deze op zichzelf geen economische bestaansmogelijkheid hadden.¹⁾

Ingevolge de Government of Ireland Act van 1920 kreeg Noord-Ierland een eigen Parlement, ondergeschikt aan dat van Westminster, bestaande uit een House of Commons van 52 gekozen leden²⁾ en een Senaat van 2 ex-officio Senatoren en 24 Senatoren gekozen door de leden van het House of Commons. De wetgevende bevoegdheid, aan dit Parlement verleend, was echter zeer beperkt. Zooals reeds vermeld (pag. 205) bleven tal van belangrijke onderwerpen aan het Parlement van Westminster voorbehouden. Ook de Government of Ireland Act zelf kan alleen door het Parlement van Westminster gewijzigd worden. Binnen de grenzen van zijn wetgevende bevoegdheid kan het Parlement van Noord-Ierland vóór zijn oprichting gemaakte wetten van het Parlement van Westminster amendeeren of herroepen. Latere wetten van het Parlement van Westminster hebben steeds voorrang boven die van het Noord-Iersche Parlement, bij tegenstrijdigheid zijn de Noord-Iersche wetten nietig. De vertegenwoordiger der Kroon kan aan wetsontwerpen volgens ontvangen instructies goedkeuring onthouden of ze reserveeren om ze aan 's Konings behagen te onderwerpen; deze kan zijn veto er over uitspreken. In het Britsche Lagerhuis heeft Noord-Ierland 13 afgevaardigden. In het Hoogerhuis hebben 9 vertegenwoordigende peers voor Ierland zitting, voor het leven gekozen.

Volgens de wet van 1920 zou geheel Ierland één Lord Lieutenant en een Council of Ireland hebben. Hierin is spoedig verandering gekomen.

Zooals ook reeds vermeld, was het Verdrag van 6 December 1921 geredigeerd, alsof geheel Ierland één Dominion zou worden. Maar volgens art. 11 bleef de wet van 1920 voor Noord-Ierland van kracht tot een maand na ratificatie van het Verdrag door het Britsche Parlement en zou voortgaan van kracht te blijven, indien het Parlement van Noord-Ierland binnen die maand aan den Koning te kennen gaf, dat Noord-Ierland buiten den Vrijstaat wenschte te blijven (zie pag. 212). Het Noord-Iersche Parlement gaf inderdaad die kennisgeving binnen een maand na de Irish Free State Constitution Act van 5 December 1922. Dienengevolge traden de bepalingen van de Irish Free State (Consequential Provisions) Act, 1922, in werking: de Government of Ireland Act 1920 bleef alleen van toepassing voor Noord-Ierland. De Lord Lieutenant werd vervangen door een Gouverneur voor Noord-Ierland, benoemd voor 6 jaren en geadviseerd door 8

¹⁾ Volgens den census van 1911 bedroeg het percentage R.K.: Antrim 20,5; Down 31,6; Londonderry 45,8; Armagh 45,3; Tyrone 55,4; Fermanagh 56,2.

²⁾ Het eerste House of Commons, in 1921 bijeengekomen, telde 40 Unionisten en 6 Nationalisten. De 6 door Sinn Fein gekozenen verschenen niet.

verantwoordelijke ministers. Ook kwam er een Privy Council en een Groot Zegel voor Noord-Ierland. Het Hof van Appèl voor geheel Ierland, dat de wet van 1920 had ingesteld, werd afgeschaft. Van de beslissingen van het Noord-Iersche Hoog-gerechthof kan men in appèl gaan bij het House of Lords, het opperste rechts-college in het Vereenigd Koninkrijk. Alleen inzake uitleg van de Grondwet is er beroep op de Rechterlijke Commissie uit 's Konings Geheimen Raad zooals voor overzeesche Dominions gebruikelijk. De fiscale afscheiding van den Vrijstaat had met 1 April 1923 plaats.

Op grond van het Verdrag van 1921 moest een Boundary Commission, waarvan Noord- en Zuid-Ierland en Groot-Britannië elk een lid zouden benoemen, de grensafscheiding vaststellen. Noord-Ierland weigerde echter een lid aan te wijzen. Ten laatste wees Groot-Britannië een vertegenwoordiger voor Noord-Ierland aan, maar de aldus samengestelde Commissie kon geen bevredigende regeling opstellen. Het einde was, dat de drie Regeeringen op 3 December 1925 een „Agreement” sloten, „amending and supplementing the Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland”. Hierbij werd de Boundary Commission uit het Verdrag geschrapt en de grensregeling gelaten zoo als zij volgens de wet van 1920 was bepaald. De Raad van Ierland werd afgeschaft. Zijn bevoegdheden gingen met 1 April 1926 over op Parlement en Gouvernement van Noord-Ierland. Sedert Zuid-Ierland een afzonderlijken Vrijstaat vormde, bestond het Vereenigd Koninkrijk dus niet meer uit Groot-Britannië en Ierland, maar uit Groot-Britannië en Noord-Ierland. De wijziging werd in 1927 wettelijk vastgelegd. De Royal and Parliamentary Titles Act van 12 April 1927 bepaalde, dat het Parlement van het Vereenigd Koninkrijk voortaan zou heeten: Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. In alle latere wetten zou „United Kingdom” beteekenen: Groot-Britannië en Noord-Ierland. Bij proclamatie van 13 Mei 1927 werden in den koninklijken titel de woorden: „George..... of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas King” vervangen door: „George of Great Britain, Ireland and the British Dominions beyond the Seas King”. („Ireland” duidt hier een geografisch begrip aan, geen staatkundige eenheid).

Twee wetten van het Rijksparlement, van 1928 en 1932, wijzigden enkele details van de restricties, door de wet van 1920 aan het Noord-Iersche Parlement opgelegd.

Het Parlement van Noord-Ierland wendde zijn wetgevende bevoegdheid aanvankelijk in hoofdzaak aan voor assimilatie van de Iersche wetten met de Britsche. De politiek van den eersten P.M., Craig, was er op gericht de Britsche wetgeving „step by step” te volgen.

Voor Zuid-Ierland wilde men echter „not an inch” wijken. De wensch van De Valéra om Noord-Ierland in den Vrijstaat te doen opgaan zal niet verwezenlijkt worden, zoolang De Valéra de „common allegiance to the Crown” afwijst.

De bevolking van Noord-Ierland bedroeg in 1937 1 279 745 zielen, waarvan 428 290 R.K.

§ 11. Noord-Ierland tijdens en na den Tweeden Wereldoorlog

Als deel van het Vereenigd Koninkrijk behoorde Noord-Ierland tot de belligerenten toen Groot-Britannië in 1939 oorlog verklaarde. Om wrijving met het Zuiden te voorkomen, werd evenwel geen dienstplicht in Noord-Ierland ingevoerd. Vele

Noord-Ieren namen vrijwillig dienst, naar verhouding van zijn bevolkingssterkte was Noord-Ierland's bijdrage aan vrijwilligers grooter dan van eenig ander deel van het Britsche Gemeenebest. Ook overigens was de steun van deze provincie voor de Britsche oorlogvoering belangrijk. Het openhouden van de Atlantische verbindingslijn was voor Groot-Britannië van vitale beteekenis, de eerste Amerikaanse troepencontingenten landden op Noord-Iersch gebied.

Wat betreft de staatsrechtelijke verhoudingen, uit tal van uitspraken van den P.M., Sir Basil Brooke, in het Noord-Iersche House of Commons, zowel tijdens als na den oorlog, blijkt, dat Noord-Ierland ingenomen is met zijn positie van provincie van het Vereenigd Koninkrijk zonder eigen buitenlandsche politiek en zonder internationale erkenning. Het blijft afkeerig van aansluiting bij Eire en is niet voornemens zich door Eire te laten annexeren. Toen op 6 Februari 1945 een Labour-afgevaardigde de wenschelijkheid van een souverein Parlement, zooals Eire heeft, voor Noord-Ierland bepleitte, antwoordde de P.M., dat Noord-Ierland in betere conditie verkeerde dan Eire. Een vereeniging met Eire zou in strijd komen met de gevoelens van de groote meerderheid der bevolking en met haar materieele belang. Deze provincie, aldus Brooke, is deel van het Vereenigd Koninkrijk en is daar trotsch op. Z.i. was de unie met Groot-Britannië een van de grootste materieele en geestelijke voordeelen, die Noord-Ierland kon hebben. Na de verkiezingen van Juni 1945¹⁾ wederom P.M. geworden, verklaarde Brooke op 20 Juli 1945 in het Noord-Iersche House of Commons: „we are perfectly satisfied to remain where we are, and we do not intend to move.” Op 24 Juli behandelde hij meer uitvoerig de aanvallen van ministers in Eire op de constitutioneele positie van Noord-Ierland. „Laat mij hier en nu zeggen”, aldus Brooke, „dat wij liever met Groot-Britannië te gronde hadden willen gaan, dan leven onder andere condities. Ik wensch het volkomen duidelijk te maken, dat wij vast besloten zijn, ongeacht vleierij, dreigementen, bommen of kogels, die positie te handhaven.” Het Gouvernement zou krachtig en onbevreesd optreden tegen al wie met geweld wilde bereiken wat niet langs constitutioneele weg te bereiken was.

In binnenlandsche aangelegenheden wordt niet meer steeds „step by step” de Britsche wetgeving gevolgd, o.a. in verband met het feit dat in Londen thans een Labour Regeering zetelt.

§ 12. Zuid-Ierland tijdens den Tweeden Wereldoorlog

Bij het uitbreken van den oorlog verklaarde Eire zich neutraal, doch duizenden zijner burgers namen vrijwillig dienst bij de Britsche strijdkrachten. De Valéra was in staat een neutraliteitspolitiek te voeren, zooals hij die sedert den eersten wereldoorlog gewenscht had, daar Groot-Britannië van de havens van Zuid-Ierland afstand had gedaan. Dit laatste was een „act of faith”, die Groot-Britannië duur te staan is gekomen. Bij de bespreking van het betreffende „agreement” in het Lagerhuis in 1938 had Churchill de vrees geuit, dat Eire in een eventueelen oorlog neutraal zou blijven, hetgeen voor Engeland oneindig gevaarlijker zou zijn dan het neutraal blijven van een overzeesch Dominion. Deze vrees is gegrond gebleken. Dat Groot-Britannië niet over de Zuid-Iersche havens kon beschikken bemoeilijkte

¹⁾ Unionists 33 zetels, Indep. Un. 2, Nationalists 10, Labour 2, Indep. 2, Commonwealth Labour 1, Indep. Labour 1, Socialist Rep. 1.

niet alleen in hooge mate den aanvoer van levensmiddelen, maar verhoogde ook aanzienlijk het verlies aan schepen. In zijn radiorede op 13 Mei 1945 heeft Churchill gezegd, dat indien Groot-Britannië niet de beschikking had gehad over de havens van Noord-Ierland, het òf den oorlog had moeten opgeven, òf den Vrijstaat had moeten bezetten.

Verder leverde de aanwezigheid in Zuid-Ierland van vertegenwoordigers van jegens Groot-Britannië vijandelijke mogendheden een gevaar op voor de Britsche oorlogvoering. Bij de voorbereiding van de invasie in 1944 werd Zuid-Ierland „hermetisch” van het Vereenigd Koninkrijk afgesloten.

De Valéra heeft het verdeeld blijven van Ierland als hoofdreden voor zijn neutraliteitspolitiek opgegeven, zoodat men hier blijkbaar wederom in een vicieusen cirkel was gekomen.

§ 13. Zuid-Ierland na den Tweeden Wereldoorlog

Sedert den oorlog schijnt er eenige kentering gekomen te zijn in De Valéra's politiek. Meende hij vroeger te moeten trachten met geweld zijn politieke idealen te verwezenlijken, thans keurt hij als Minister-President terreurdaden van anderen ten sterkste af. Wilde hij in 1921/1922 oorlog met Groot-Britannië riskeeren om officieele erkenning van de Iersche Republiek te verkrijgen, in den laatsten tijd is hij bereid deze zaak te laten rusten. Was eenmaal neutraliteitspolitiek zijn doel, voor de toekomst moet hij aansluiting bij het Britsche Gemeenebest den eenigen veiligen weg voor een klein volk als de Ieren genoemd hebben. Tegenover de verdeling van Ierland in Noord en Zuid, die het Noorden gehandhaafd wenscht te zien, staat hij evenwel nog steeds vijandig.

a) Binnenlandsche politiek.

De binnenlandsche politiek van De Valéra doet sinds eenige jaren sterk denken aan die van Cosgrave tusschen 1922 en 1932. Hij verdedigt thans den Ierschen Staat tegen terreur van de Irish Republican Army. Reeds in Juli 1943 besloot zijn regeering niet toe te staan, dat gevangenen werden vrijgelaten wegens hongerstaking. Toen echter in Mei 1946 een leidende figuur uit de I.R.A. ten gevolge van hongerstaking stervende was, stak er een heftige politieke storm op. De Valéra verklaarde in de Dail, dat de Regeering niet voornemens was op haar besluit van Juli 1943 terug te komen; en ruitelijk erkende hij, dat Cosgrave het in 1931 bij het rechte eind had gehad, toen hij zich op het standpunt stelde, dat men terroristenorganisaties als de I.R.A. niet door gewone rechtbanken kon laten berechten. Hij beklagde zich, dat toen zijn regeering I.R.A. gevangenen had vrijgelaten, dezen zich opnieuw georganiseerd hadden, politie hadden neergeschoten en ten slotte geëxecuteerd hadden moeten worden.

Tijdens een verkiezingscampagne eenige weken later verdedigde hij nogmaals het regeeringsbeleid tegenover de kleine groep, die het recht opeischte er een eigen regeering en een privé leger op na te houden en die alles gedaan had om de Ieren in den oorlog te betrekken. De tijd was gekomen, dat de Regeering geen tolerantie kon hebben met gewelddaden en wie daaraan schuldig werd bevonden kon niet op een speciale behandeling aanspraak maken. Het resultaat der verkiezingen was een overwinning voor den candidaat van de regeeringspartij.

Na de verkiezingen werd een nieuwe oppositiepartij gevormd, de Clann na

Poblachta (Republikeinsche partij) met het doel „te werken voor de verwezenlijking van republikeinsche idealen met zuiver politieke middelen”. Zij wil de Republiek herstellen voor geheel Ierland, vrij van eenige buitenlandsche associatie, behalve die tot welke de natie vrijwillig toetreedt en stelt voor, vertegenwoordigers van Noord-Ierland in de Dail toe te laten. De oppositiepartijen hebben overigens geen kans aan het bewind te komen, tenzij alle zich aaneensluiten, hetgeen weinig waarschijnlijk moet zijn.¹⁾ Indien evenwel de oprichting van de nieuwe partij beteekent, dat een groot deel van de I.R.A. bereid is den legalen weg te bewandelen, zou veel voor de rust van Ierland gewonnen zijn. De grootste oppositiepartij, Fine Gael, wil verbonden blijven met het Britsche Gemeenebest alleen om utiliteitsredenen en verschilt practisch weinig van de regeeringspartij. De Labour Party is verdeeld.

Wat de economische politiek²⁾ betreft, het land is nog even zeer als tijdens Cosgrave aangewezen op in- en uitvoerhandel, speciaal met Groot-Britannië. Na de overeenkomst van 1938 zijn voor Groot-Britannië belangrijke preferentiele rechten ingegaan. De huidige tarievenpolitiek is er op gericht, bescherming te verleenen aan landbouw en industrie; bovendien zijn de invoerrechten een belangrijke bron van inkomsten voor den Staat. De handelsbalans vertoont gewoonlijk een nadeelig saldo. De economische omstandigheden zijn slecht. Door emigratie en laag geboortecijfer is de bevolking snel aan het verouderen. In 1943 bedroeg de bevolking 2 949 713 zielen, waarvan 2 773 920 R.K.

b) De quaestie van de verdeling van Ierland.

Op 30 Januari 1946 werd in de Dail aan De Valéra gevraagd, of het Gouvernement het plan had onderhandelingen te openen met de Britsche Regeering om een oplossing van deze quaestie te vinden. De Valéra antwoordde, dat onderhandelingen niet noodig waren. De verdeling was in het leven geroepen door het Britsche Parlement en kon door dat Parlement beëindigd worden. Zoolang die verdeling gehandhaafd bleef, kon er geen werkelijke en definitieve verzoening tusschen Ierland en Groot-Britannië komen. Hij twijfelde niet of de tegenwoordige Britsche Regeering begreep de situatie. „They must know”, zeide De Valéra, „that the occupation of the Six Counties by Britain was a flagrant violation of the fundamental national rights and sovereignty of the Irish people; they must know that they have no more right to occupy these Six Counties of our country than a foreign Power would have to occupy some area of England in which there happened to be a political minority opposed to the will of the majority, for example, the Conservative South-East of England at the present time. So long as a minority in any country is used, as our minority is used, to serve the interests of an external Power, all attempts to find a just solution of the world's problems, or to find a secure basis for world peace, are doomed to failure.”

De Valéra beschouwt dus de Noord-Ieren als een minderheid in Ierland, die zich moet schikken naar de meerderheid, zooals Groot-Britannië de Zuid-Ieren eenmaal beschouwde als een minderheid, die zich moest schikken naar de meerderheid in het Vereenigd Koninkrijk. Men beseft in Eire wel, dat zulk een opvatting niet tot opheffing van de verdeling langs vreedzamen weg kan leiden. In latere debatten

¹⁾ In 1944 had de Regeeringspartij in de Dail 76 van de 138 zetels, in 1945 74; Fine Gael resp. 30 en 28; Labour 8 en 7.

²⁾ Economische Voorlichting 27 Januari 1947.

in de Dail is herhaaldelijk uitgesproken, dat Noord-Ierland alleen door geweld of indien Groot-Britannië pressie zou uitoefenen er toe gebracht zou kunnen worden, deel uit te maken van Eire. Het spreekt echter van zelf, dat Groot-Britannië geen pressie zal uitoefenen. Wanneer Eire toenadering tot Noord-Ierland wenscht, dan zal het, zoo is in de Dail betoogd, zich niet langer officieus „republiek” moeten noemen.

c) Erkenning van de Republiek

Wat betreft de quaestie van de erkenning van de Republiek, kort na den oorlog heeft De Valéra nog betoogd, dat Eire een republiek is, omdat het voldoet aan de betreffende definitie in de Shorter Oxford Dictionary: „a state in which the supreme power rests in the people and their elected representatives, as opposed to one governed by a king or the like”. Officieel is een Iersche Republiek echter nooit erkend, noch in eenig document na 1921 vermeld. Dat de tweeslachtige positie van Eire geen algemeene waardeering vindt, blijkt uit een artikel van een Iersch schrijver in „The Round Table” van Juni 1946, getiteld: „Mr. de Valéra's 'Republic'. A constitutional Chameleon.” De schrijver meent, dat volgens de vermelde definitie ook Groot-Britannië een republiek is en dat behalve Eire geen andere staat, die zich republiek noemt, een koning als staatshoofd voor buitenlandsche betrekkingen heeft. De Valéra wil geen Britsch onderdaanschap voor Ieren erkennen, terwijl toch de Iersche Vrijstaat op grond van de resoluties der Rijksconferenties van 1926 en 1930, vastgelegd in het Statute of Westminster van 1931, zich verbonden heeft tot „common allegiance to the Crown” als lid van het Britsche Gemeenebest van Naties. Eire heeft nu een „buitenlandschen”, gecamoufleerden koning en tevens een president. De External Relations Act van 1936 plaatst den Ierschen Vrijstaat half binnen het Britsche Gemeenebest, de Grondwet van 1937 brengt dien Staat er half buiten. Zoo heeft De Valéra in hoofdzaak verwezenlijkt wat hij in 1921/1922 blijkens zijn „Document Number Two” beoogde en wat Griffith bij de verdediging van het Verdrag bestreed (zie pag. 213). De schrijver vreest, dat de Zuid-Ieren voorloopig zullen moeten blijven in deze „wat ongelukkige, onwaardige en vernederende positie”.

Over deze quaestie is op 19 Juni 1946 een scherp debat gevoerd in de Dail. Vele afgevaardigden wilden, dat er definitief een einde gemaakt zou worden aan de onduidelijke staatsrechtelijke positie van Eire. Men wenschte van De Valéra rechtstreeks antwoord of Eire een onafhankelijke Republiek is of een zelfbesturend lid van het Britsche Gemeenebest. Eenerzijds werd van De Valéra de erkenning gevraagd, 1º. dat Eire geen Republiek is, omdat dit woord niet in de Grondwet genoemd wordt, 2º. dat Eire tot het Britsche Gemeenebest behoort, en 3º. dat de Britsche Koning het Staatshoofd van Eire is ten opzichte van het buitenland, aangezien de Koning geloofsbrieven voor diplomatieke vertegenwoordigers van dit land onderteekent en ook verdragen tusschen Staatshoofden voor Eire zal moeten sluiten en aan Iersche afgevaardigden naar diplomatieke conferenties volmachten zal moeten geven. Van andere zijde werd gevraagd, als Eire dan een Republiek was, dat ook in de Grondwet vast te leggen en te breken met het anachronisme dat de Britsche Koning voor Eire gezanten benoemt.

De Valéra antwoordde, dat Eire een Republiek was, maar dat was volkomen vereenigbaar met associatie met het Britsche Gemeenebest van Naties. Hij wilde den term „Republiek” echter niet in de Grondwet opnemen, dat was niet noodig,

in de V.S. was dat ook niet gebeurd. Verder ontkende hij, dat de Britsche Koning Staatshoofd van Eire was, er werd slechts gebruik gemaakt van dien Koning in buitenlandsche aangelegenheden, omdat dit paste in hun buitenlandsche politiek. Hierin kon echter te allen tijde verandering gebracht worden (er zou bijv. van een ander Staatshoofd gebruik gemaakt kunnen worden) en daartoe zou zelfs geen wetswijziging noodig zijn, daar de Uitvoerende Macht ook in buitenlandsche zaken in wezen bij het Gouvernement van Eire berustte. Samenvattend zeide hij: „Wij zijn een onafhankelijke republiek, geassocieerd als een aangelegenheid van onze buitenlandsche politiek met de Staten van het Britsche Gemeenebest. Ten teeken van deze associatie bedienen wij ons van de procedure van de External Relations Act..... volgens welke de Koning, erkend door de daarin genoemde Staten van het Britsche Gemeenebest, voor ons handelt, op advies, in bepaalde, speciaal genoemde zaken, op het terrein van onze buitenlandsche betrekkingen.” Het verschil tusschen Eire en een overzeesch Dominion als bijv. Canada was, dat de Koning voor Canada optreedt als Staatshoofd, als Koning van Canada, terwijl Eire slechts gebruik maakt van het Staatshoofd van andere Staten, als teeken van associatie met die Staten. Wegens de verdeling van Ierland en de aanwezigheid van vele Ieren in diverse landen van het Britsche Gemeenebest stond Eire in bijzondere betrekking tot die landen. Het Britsche Gouvernement had de situatie, ontstaan door de republikeinsche Grondwet van Eire, waarin de Koning niet genoemd wordt, aangevaard. Zijnerzijds wilde De Valéra geen wijziging voorstellen. Hij zou volkomen tevreden zijn met den bestaanden toestand, indien Ierland niet verdeeld was.

Zoo schijnt officieele erkenning van de Republiek voor De Valéra niet meer het allerbelangrijkste te zijn. Volgens een bericht in „The Round Table” van December 1946 heeft De Valéra op de jaarlijksche bijeenkomst van zijn partij in October 1946 gezegd, dat, aangezien het Britsche Gouvernement geen bezwaar gemaakt had tegen zijn phantoom „republiek”, hij nu bereid was deze quaestie te laten rusten en naar de toekomst te zien.

d) Buitenlandsche politiek.

In verband met zijn neutraal blijven voert Eire een eigen buitenlandsche politiek, waarbij het zich voornamelijk op het Vaticaan orienteert. Het Iersche gezantschap bij den Heiligen Stoel is in 1946 tot ambassade verheven. Een diplomatieken vertegenwoordiger van lageren rang heeft Eire in Frankrijk/België, Italië, Spanje, Portugal, Zwitserland en de V.S. In het Britsche Gemeenebest is Eire door een Hoogen Commissaris vertegenwoordigd in Groot-Britannië en Canada. Al deze landen hebben dit gereciproceerd. Tot het zenden van een vertegenwoordiger naar Zweden en Australië is in 1946 besloten.

Opdat de Vrijstaat niet tot de enkele niet-belligerente landen zou behooren, die buiten de organisatie der Vereenigde Naties bleven, zooals bv. Spanje, vroeg De Valéra voor „Ireland”¹⁾ lidmaatschap van de U.N.O. aan. Maar Rusland sprak

¹⁾ Het is merkwaardig dat de Zuid-Iersche Regeering heeft opgehouden den naam „Eire” te gebruiken voor den Ierschen Vrijstaat. Vermoedelijk wordt hiermede beoogd, de eenwording van Ierland te bevorderen. De Vrijstaat is toegelaten tot de U.N. Food and Agricultural Organization; zijn gedelegeerden op de Conferentie te Kopenhagen noemden zich afgevaardigden van Ierland. De Britsche delegatie drong er op aan, dat er „Eire” geschreven zou worden, maar de Ieren wilden daarin niet toestemmen.

hiertegen zijn veto uit, omdat de Vrijstaat geen diplomatieke vertegenwoordiging in de Sovjet Unie had.

Ten opzichte van Groot-Britannië schijnt De Valéra thans eenige toenadering te zoeken volgens berichten in „The Round Table” van September en December 1946. In Juli 1946 erkende De Valéra in de Dail, dat gedurende den jongsten oorlog het al of niet bewaard blijven van de neutraliteit van den Vrijstaat had afgehangen van Roosevelt en Churchill. Inderdaad hebben de V.S. en Engeland de positie van een lid van het Britsche Gemeenbest gerespecteerd, dat zich vrij voelde om geheel zijn eigen weg in de buitenlandsche politiek te kiezen. En tegen een Duitsche invasie was Ierland beveiligd doordat de Britsche vloot de zeeën bleef beheerschen. In de reeds vermelde jaarvergadering van zijn partij in October 1946 zou De Valéra er op gewezen hebben, dat een kleine natie niet langer geïsoleerd kan blijven en dat vrijwillige associatie met het Britsche Gemeenbest de voor de hand liggende remedie is.

Eenige wijziging in de houding van De Valéra ten opzichte van Groot-Britannië zou gemakkelijk te verklaren zijn uit de veranderde internationale verhoudingen. Sinds den Eersten Wereldoorlog begeerde De Valéra voor Ierland een positie als die van de kleine Europeesche mogendheden zooals Nederland en Denemarken, maar in den Tweeden Wereldoorlog bleek, dat een neutraliteitspolitiek geenszins bij machte is kleine mogendheden buiten wereldconflicten te houden. Ook is duidelijk, dat Engeland's „difficulty” niet meer Ierland's „opportunity” is, zoo het dit al ooit geweest mocht zijn.

Een betere verhouding tot Groot-Britannië zou ongetwijfeld velen Zuid-Ieren welkom zijn. „Het is aangenaam te vermelden”, schrijft een Iersch medewerker in „The Round Table” van September 1946, „dat de Engelsch-Iersche betrekkingen steeds beter worden”. De schrijver acht den tijd gekomen voor een defensie-regeling tusschen beide landen en verwacht, dat Ierland ter wille van zijn veiligheid de verplichtingen zal vervullen, welke geschiedenis en geografische ligging aan dit land opleggen.

En in „The Round Table” van December 1946 wordt nog eens herhaald: de Engelsch-Iersche betrekkingen verbeteren met den dag.

Amsterdam, 28 Februari 1947.

J. C. DE MEYERE.

Geraadpleegde literatuur.

- D. Macardle, *The Irish Republic*. 1937.
F. Pakenham, *Peace by Ordeal*. 1935.
W. K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, volume I, *Problems of Nationality*, 1918—1936.
The British Empire, *A Report on its Structure and Problems by a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*, second edition, 1939.
Arthur Berriedale Keith, *The Dominions as Sovereign States*, 1938.
Arthur Berriedale Keith, *Speeches and Documents on the British Dominions* 1918—1931.
Arthur Berriedale Keith, *Letters on Imperial Relations, Indian Reform, Constitutional and International Law*, 1916—1935.
W. Churchill, *Aftermath*.
A. J. P. Tammes, *De Rechtsbetrekkingen der Leden van het Britsche Gemeenebest, onderling en in het Volkenrecht*. Diss. Groningen, 1937.
Journal of the Parliaments of the Empire 1938, 1939, 1945, 1946 (3 afleveringen).
The Round Table van Juni, September en December 1946.
Raoul de Warren, *L'Irlande et ses Institutions Politiques*, Paris 1928, Diss. Nancy 1928. (Uitvoerige behandeling van constitutie van Noord-Ierland).
The Law Reports, Statutes.
Encyclopaedia Britannica.
British Universities Encyclopaedia.
British Political Yearbook 1947.
Whitaker's Almanack 1946.
The Stateman's Yearbook 1946.
Economische Voorlichting van 27 Januari 1947.

20. HOUDING VAN DE NEDERLANDSCHE POLITIEKE PARTIJEN

§ 1. In het onderstaande worden enkele opmerkingen gemaakt over de houding van de politieke partijen ten aanzien van de politiek, inzake de overzeesche gebiedsdeelen gevolgd in de jaren, gelegen tusschen het einde van den eersten en den aanvang van den tweeden wereldoorlog.

Allereerst vinde de vraag beantwoording, hoe het destijds was gesteld met de politieke belangstelling op dat stuk in het algemeen. Hierop is veel afkeurende critiek geoeffend. Vooral degenen, die de Indiën door aanschouwing en ervaring kenden, hebben vaak hun leedwezen uitgesproken over de huns inziens te geringe belangstelling, in politieken kring voor vraagstukken van kolonialen aard betoond. Wie echter nauwkeurig kennis neemt van de *Handelingen* der Staten-Generaal, de partijprograms en de partijliteratuur, voor zoover de overzeesche gebiedsdeelen rakende, en van den legislatieven arbeid, in het vorenvermelde tijdperk tot stand gebracht, moet tot de overtuiging komen, dat in de leiding van de onderscheidene politieke groepen en in de fracties der beide Kamers belangrijk werk is verricht, met groote toewijding en deskundigheid.

Hoe kon het ook anders?

Van Vollenhoven heeft eens geschreven, dat het Nederlandsche parlementaire stelsel grootendeels was opgegroeid „ter zake van Indische gevallen, Indische conflicten. Indische dilemma's”.

„Indisch Staatsrecht”, zoo vervolgt hij, „was de stam, waarlangs deze klimplant omhoogwies.”¹⁾ Herinneringen uit de dagen van de vooruitstrevende koloniale politiek van den liberalen staatsman I. D. Fransen van de Puttel.

Vrijwel iedere politieke partij kan zich er op beroemen, in haar midden een belangrijke parlementaire figuur op het stuk der koloniale politiek te hebben gehad. Deze figuren hebben het aanzien van de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging sterk verhoogd. Zij hebben bovendien in het Nederlandsche partijbestel in het algemeen, in de politieke groep, waartoe zij behoorden, in het bijzonder, het besef aangekweekt van de eminente beteekenis der overzeesche gebiedsdeelen in het Koninkrijk. Zij hebben de continuïteit in de parlementaire belangstelling bevorderd. Nog kort geleden is dit duidelijk gebleken in den brief, door den voorzitter van de Partij van den Arbeid gericht aan de hoofdbesturen van de socialistische partijen in Indonesië. In den aanvang van dien brief toch wordt melding gemaakt van een gestadige politiek van verzet „tegen het voortduren van de koloniale verhoudingen”, haar oorsprong nemende uit het optreden van groote parlementaire figuren, als H. van Kol en Mr. C. Th. van Deventer. De oude Sociaal-Democratische Arbeiderspartij kon hier te recht van een *traditie* gewagen, gevormd door Van Kol en voortgezet door mannen, als Ir. J. W. Albarda en J. E. Stokvis, om ons tot dezen te bepalen.

¹⁾ Vgl. *Staatsrecht overzee* door mr. C. van Vollenhoven 1934, blz. 169.

Schrijft de heer Vorrink over het „burgerlijke radicalisme” van een Van Deventer, dan houdt dit in een verwijzing naar een der grootste koloniale specialisten van den vroegeren Vrijzinnig-Democratischen Bond, in welk politiek milieu Van Deventer weer een traditie schiep, voortgezet door mr. A. M. Joekes, den deskundige voor de overzeesche gebiedsdeelen in de Tweede Kamer-fractie van de Partij van den Arbeid.

Wat andere politieke partijen betreft, vermelden wij bij voorbeeld van de R.-K. Staatspartij de reeds eenigszins vergeten figuur van mr. H. A. des Amorie van der Hoeven en van een W. H. Bogaardt, opgevolgd door ir. Feber en Generaal-Majoor Bajetto.

De Anti-Revolutionaire Partij kan gewagen van een Keuchenius, een Idenburg en een Colijn.

De Christelijk-Historische Unie, levende uit hetzelfde beginsel en dus in menig opzicht verwant aan de vorenvermelde tresviri, zag in latere jaren haar koloniale politiek gedragen door een B. C. de Savornin Lohman in de Eerste, en door den oud-zendingsconsul Van Boetzelaer van Dubbeldam in de Tweede Kamer.

Wie denkt, terugblikkende op de politiek der liberalen, niet aan de hooge figuur van mr. D. Fock, die trots er op ging, een vriend van Van Deventer te zijn geweest!

Vermelding van die belangrijke staatslieden toont aan, dat iedere groep in de Staten-Generaal er naar streefde, mannen van beteekenis af te vaardigen om de koloniale politiek te behandelen.

Wel treft soms zekere achterstelling van de West.

Figuren, die aldaar een rol van beteekenis hadden vervuld, zag men slechts bij uitzondering in de Nederlandsche Volksvertegenwoordiging. Vermelding verdienen o.m. de oud-Gouverneurs van Suriname Idenburg, Fock en ir. C. Lely, en de oud-Gouverneur van Curaçao C. A. H. Barge. Dit wil echter allerm minst zeggen, dat de belangen van de West onvoldoende behartiging vonden in de Staten-Generaal. Men denke bij voorbeeld aan de degelijke, wel overwogen adviezen van het sociaal-democratische Tweede-Kamerlid, den heer IJzerman. Wel is de vraag gerezen of niet de zorg voor die gebiedsdeelen van de zijde der *Regeering* soms te wenschen overliet. Vermeld moet dan tevens worden, dat in dien geest in de Kamers voortdurend critiek werd geoefend.

Liep nu de groote belangstelling, van parlementaire zijde voor de overzeesche gebiedsdeelen betoond, evenwijdig met een groeiend besef van de beteekenis van Oost en West in de partijen zelve, bij de kiezers?

Bij de beantwoording van deze vraag past eenige aarzeling.

Werd in de periode, gelegen tusschen de beide wereldoorlogen, ooit een verkiezingsstrijd gevoerd vrijwel uitsluitend met het oog op de positie der overzeesche gebiedsdeelen? Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord, al liet geen partij na, aan de koloniale paragraaf in haar program zooveel mogelijk relief te geven, al werden zelfs speciale koloniale congressen gehouden.

Men vergete hierbij echter niet, dat het moederland de meeste kiezers voortbracht en dat mitsdien bij den inzet der verkiezingen de moederlandsche belangen het meest de aandacht van de kiezers hadden. Het is nu eenmaal nagenoeg ondoenlijk, den normalen kiezer mondiaal en historisch te leeren denken.

Zoo kostte het menige partij niet zelden moeite, aan een koloniale specialiteit een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst te bezorgen. De sterk gewestelijke en lokale

belangstelling van den kiezer, mitsdien de voorkeur voor aan dezen bekende personen, maakte dit soms onmogelijk.

Het gaat echter niet aan, dit aan de partijleidingen te verwijten. Het kwaad zit dieper. Te recht heeft het lid der Eerste Kamer, mr. J. Cramer, onlangs bepleit, dat bij het onderwijs meer zorg moest worden besteed aan het bijbrengen van kennis van en liefde voor de overzeesche gebiedsdeelen. (Vgl. *Handelingen Eerste Kamer*, zitting 1946—1947, blz. 652). Zoolang de algemeene opleiding op dit stuk te wenschen overlaat, moet worden gerekend met een betrekkelijk matte belangstelling van den gemiddelden kiezer voor het probleem der Indische politiek, en met grootere belangstelling voor vraagstukken, die meer met het Rijk in Europa verband houden.

Niet kan worden ontkend, dat in Nederland groote belangstelling bestaat voor het werk van missie en zending. Dit heeft echter een religieuzen, geen politieken achtergrond. Voornamelijk toch om wille van de verbreiding van de religie getroost men zich hier te lande voor de evangeliseering zeer groote offers.

In de organen van elke partij is immer de aandacht gevraagd voor de koloniale politiek. Uitstekende notities en artikelen verschenen in maand- en weekbladen van de onderscheidene politieke groepen.

Nòg belangrijker is echter de invloed, geoefend door het dagblad, dat de partij nastond.

Colijn's *Saevis tranquillus in undis* verscheen aanvankelijk in artikelvorm in *De Standaard*.

In *De Tijd* verschenen in voce „De koloniale politiek van Nederland”, in het najaar van 1928 uiterst lezenswaardige artikelen naar aanleiding van Colijn's in dat jaar uitgegeven brochure over „Koloniale vraagstukken van heden en morgen”. Alhoewel deze artikelen niet de officieele opvatting van de R.-K. Staatspartij op het stuk der koloniale politiek vertolkten, mag toch worden aangenomen, dat de kern er van bij die partij instemming vond. De artikelen zijn later gebundeld en vormen een waardevolle bijdrage tot de geschiedenis van de Katholieke koloniale politiek.

In hetzelfde dagblad is indertijd een polemiek gevoerd over het beleid van Gouverneur-Generaal De Graeff. Deze polemiek heeft zeer opvoedend gewerkt op het R.-K. publiek, omdat zij aantoonde, dat er gradaties in de koloniale politiek mogelijk waren. Zij schudde velen wakker en het is niet lichtvaardig gesproken, als men verklaart, dat de meeningen, toen verkondigd, ingang hebben gevonden en tot heden toe hebben doorgewerkt.

In 1929 hield het lid der Eerste Kamer, prof. Steger, een merkwaardige rede over de vraag, of consolidatie dan wel liquidatie van de koloniale verhouding diende te worden nagestreefd. Naar aanleiding hiervan verscheen een breed gedocumenteerd artikel van dr. F. Tummers, S. J. in het Katholieke maandblad *Studiën* (jaargang 1930), waarin het Katholieke standpunt ten opzichte van de koloniale verhouding werd toegelicht en gesteld naast dat van andere politieke groepen.

In het *Koloniaal Missietijdschrift* van 1931 verscheen een artikel over de Katholieke opvatting in zake artikel 177 der Indische Staatsregeling, zulks naar aanleiding van een afwijkend standpunt, vertolkt door den Leidschen hoogleraar, dr. C. C. Berg.

Het goldt hier weer niet officieele uitlatingen van de R.-K. Staatspartij, doch wel verklaringen van personen, die partij zeer na staande. Voorts bedenke men al

weder, hoe verhelderend dergelijke polemieken werken op de vorming van de Katholieke publieke opinie.

De Christelijk-Historische Unie kon haar stem doen hooren in *De Nederlander*, de S.D.A.P. in de organen van de *Nederlandsche Arbeiderspers*. Ook de communisten beschikten over een eigen dagblad. Vrijzinnig-Democraten en Liberalen hadden weliswaar officieel niet de beschikking over dagbladen, doch hun invloed op verschillende persorganen was groot genoeg om het mogelijk te maken, de politiek dier partijen in tal van hoofdartikelen te vertolken.

§ 2. Treden wij thans in een nadere bespreking van de koloniale paragrafen der onderscheidene partijprogramma's. Wij hebben ons hierbij beperkt tot de programma's der politieke groepen, wier politiek ook thans nog in de Staten-Generaal verdediging vindt. Met erkentelijkheid getuigen wij van de medewerking, bij de verzameling van de desbetreffende gegevens ondervonden van de zijde der partijsecretarissen.

Het oudste, reeds in 1878 opgestelde partijprogramma is dat der Anti-Revolutionaire Partij. De gedachten over koloniale politiek, er in neergelegd, vinden uitvoerig toelichting en bespreking op de bladzijden 498 tot 549 van Colijn's politieke standaardwerk: *Saevis tranquillus in undis*. Ze zijn samengevat in het tegenwoordige artikel 21 van het programma in dat merkwaardige geserreerde proza, waarin de anti-revolutionaire leiders zoozeer uitmunten.

Voorop wordt gesteld de eisch, dat onze staatkunde ten opzichte van de overzeesche gebiedsdeelen wordt gedragen door het beginsel eener zedelijke roeping. Wij vinden deze zinsnede terug in de Troonrede van 1901 bij het eerste optreden van het Ministerie-Kuyper.

Die „zedelijke roeping”, aldus vervolgt het artikel, „leide er steeds meer toe, dat zoowel de economische als de sociale en politieke verhoudingen in overeenstemming worden gebracht met de anti-revolutionaire of christelijk-historische beginselen. De Regeering richte haar actie op steeds deger verzorging der stoffelijke welvaart, op verbetering der sociale verhoudingen en op de autonomische ontwikkeling der inlandsche bevolking. Ter bevordering eener gezonde medewerking der ingezetenen aan het bestuur in wijderen kring en mede ter ontlasting van het centraal bewind, worde voorts niet slechts op Java, maar allengs in geheel den Archipel tot krachtige bestuursdecentralisatie overgegaan.

Bij al dezen arbeid worde er naar gestreefd aan de inlanders niet uit Europa een hun vreemde cultuur op te dringen, doch veeleer, mede door onze steun, en binnen het algemeen Nederlandsche staatsverband, hun eigen Aziatische geaardheid tot hooger ontplooiing te brengen.

De kerstening van Indië blijve roeping van het Christenvolk in Nederland, maar vinde, als óók uit staatkundig en maatschappelijk oogpunt van overwegend belang, bij de Regeering tegemoetkoming, beide in het verleenen van volle vrijheid en in het geldelijk steunen van het onderwijs en van anderen socialen arbeid.

De bestrijding van roepende volkszonden worde met kracht voortgezet.

In de West-Indische koloniën worde ook bijzonder aandacht geschonken aan de verwerving van financieele zelfstandigheid bij de voorziening in de huishoudelijke behoeften, en aan de economische verheffing der bevolking. Aan het vrije onderwijs worde hier de voorrang gelaten.”

De vaststelling van de koloniale paragraaf van het anti-revolutionaire partijprogramma

in de bewoording, hierboven weergegeven, geschiedde in 1916. In zijn vorenvermeld, in 1934 verschenen, boek nu betoogt Colijn, dat een en ander eigenlijk aanvulling behoefde, naardien de ontwikkeling in de Indië inmiddels verderen voortgang had gemaakt.

Hij gewaagt van de toenemende beteekenis van het Aziatische réveil, van de versterking van de verbindingen tusschen Oost en West en van het daardoor vermeerderde contact van den Oosterling met den Westerschen mensch. Voorts treedt hij in een bespreking van de controverse, die allengs is komen te ontstaan tusschen het anti-revolutionaire standpunt en de politiek der Regeering ten aanzien van het — door beiden nagestreefde — bevorderen van de autonoomische ontwikkeling der inheemsche bevolking. Het cardinale punt van verschil noemt hij, dat de Regeering in 1916, in stede van aan te vangen met het betrekken van de inheemsche bevolking in het bestuur van belangen, behoorende tot de locale sfeer en tot haar huishoudelijke aangelegenheden, er toe is overgegaan, aan het gebiedsdeel Nederlandsch-Indië een zekere mate van autonomie toe te kennen, terwijl men de *dagelijksche bestuursvoering in de inheemsche sfeer* voorshands *onveranderd liet*, (t.a.p. blz. 530.)

„Daarmee”, zoo vervolgt hij, „werd een keuze gedaan, die *tegen* het anti-revolutionair beginsel inging.”

Colijn betoogt dan, dat voornamer dan de ontvoogding van *Indië* is de ontvoogding van den *inlander*, van den inheemschen bewoner van Indië. Hij bepleit, met het oog hierop, de vorming van *locale* rechtsgemeenschappen, waar deze nog niet bestonden en de toewijzing van een taak aan de te stichten nieuwe rechtsorganen, die met haar wezen en met den volksraad zooveel mogelijk in overeenstemming is. (t.a.p., blz. 532—537.)

Dit bracht Colijn in voortdurend conflict met de bestuurshervormingspolitiek van de Ministers de Graaff en Koningsbergen, hetgeen een hoogtepunt bereikte in de discussies, in April 1929 in de Eerste Kamer gevoerd. De denkbeelden, neergelegd in de hierboven geciteerde pagina's van „*Saevis*”, vonden in die discussies reeds vertolking, als ook in Colijn's in 1928 verschenen geschrift: *Koloniale vraagstukken van heden en morgen*.

Bij het licht van hetgeen thans in Indonesië geschiedt, is het van belang, kennis te nemen van de denkbeelden, uiteengezet op de bladzijden 65 e.v. van dat geschrift. Ze bevatten een pleidooi voor de instelling van eilandgouvernementen. Naar de meening van den schrijver had men in 1917 niet moeten overgaan tot de creatie van een centralen volksraad voor heel Nederlandsch-Indië, tot verleening van autonomie in de sfeer der landsregeering, doch moeten bevorderen de stichting van twee *eilandgouvernementen*, met eigen regeeringen, eigen departementen van algemeen bestuur en een eigen volksraad. De taak van zulk een volksraad dacht Colijn zich aanvankelijk beperkt tot de behandeling van bepaalde onderwerpen. Bij dat beperkter aantal onderwerpen konden, naar het gevoelen van den auteur, zonder bezwaar grootere bevoegdheden worden toegekend, „omdat juist *die* onderwerpen, welke de algemeene belangen van het Koninkrijk en de meer *algemeene* belangen van Ned.-Indië (zouden) betreffen, aan de zorg der onveranderde centrale regeering toevertrouwd zouden (kunnen) zijn gebleven.” (Vgl. t.a.p., blz. 68.) „Maar daarom juist”, zoo vervolgt hij even later, „had men bij die verkleinde taak, welke immers was beperkt tot die bepaalde onderwerpen, zooveel grooter vrijheid van beweging kunnen toestaan; ja, *de mogelijkheid van volgroei*de

parlementaire ontwikkeling op dit meer beperkte terrein kunnen ontsluiten."
(Vgl. t.a.p., blz. 68—69.)

De koloniale paragraaf van de voormalige R.-K. Staatspartij stoelt op de zinsneden, in Schaezman's *Proeve* gewijd aan de beginselen, die zijns inziens de Nederlandsche politiek ten opzichte van de overzeesche gebiedsdeelen behoorden te beheerschen.

Overeenkomstig de grondwettelijke terminologie werd in 1883, toen de *Proeve* het licht zag, nog van „koloniën” gewaagd. Bij het beheer nu dier koloniën achtte de stichter der Katholieke Partij verrijking van particulieren noch stijving van de schatkist hoogste en eenig doel. Voorts bepleitte hij vrijheid ter zake van de prediking van het Evangelie in Oost en West. Ten slotte oordeelde hij vrijheid van onderwijs ook aldaar noodzakelijk, met krachtadige ondersteuning van dat onderwijs van staatswege en uitsluiting van belemmerend toezicht.

Een en ander vond uitwerking in de nadien opgestelde partijprogramma's. Kenmerkend is sterke aansluiting bij de na 1916 gevolgde politiek der Regeering inzake de ontvoogding van de Indië. Anders dan bij Colijn, vond die politiek dus in het algemeen wèl instemming bij de R.-K. Staatspartij.

Duidelijk en uitvoerig komt het algemeene standpunt van de partij tot uiting in het Algemeen Staatkundig Program, vastgesteld in 1936. Men lette vooreerst op artikel IX van het daarin opgenomen beginselprogram, welk artikel handelt over „gescheiden liggende gebiedsdeelen”:

„Vereeniging van gescheiden liggende gebiedsdeelen in één staatsverband vindt haar zedelijke rechtvaardiging in de mogelijkheid om, juist door dit staatsverband, betere verzorging van het algemeen welzijn van het geheel en van de deelen te bereiken. In doel en taak van den Staat brengt die vereeniging geen wezenlijke verandering. Slechts de inhoud van de taak wordt nader bepaald door het eigene in volksaard, in cultureel en stoffelijk levenspeil van elk der deelen.”

Op het beginselprogram volgen dan algemeene richtlijnen. In voce „Gebiedsdeelen buiten Europa” wordt bepleit verdere verwezenlijking van de staatkundige zelfstandigheid, binnen het staatsverband, van de niet-Europeesche gebiedsdeelen onder leiding van Nederland. Wijders vindt vermelding de wenschelijkheid van bevordering van nauwere economische samenwerking tusschen de verschillende deelen van het Koninkrijk. Voorts wordt noodzakelijk geacht het wegnemen van de belemmering, welke de geloofsprediking ten gevolge van eenig preventief toezicht van de burgerlijke Overheid ondervindt.

Zowel beginsel als richtlijn vindt nadere toelichting.

Wat het beginsel betreft, wordt daarbij vooropgesteld, dat het wezen eener staatsgemeenschap niet vereischt een aaneengesloten gebied, daar de ervaring heeft geleerd, dat dit geen onmisbaar vereischte is, om het staatsdoel volledig te kunnen bereiken. „Geldt het”, zoo gaat het betoog verder, „staatkundig gelijkwaardige deelen, dan zal in bepaalde gevallen (b.v. de deelen willen zelf de eenheid) de mogelijke en feitelijke verzorging van het algemeen welzijn voldoende rechtvaardiging voor de vereeniging van gescheiden liggende gebiedsdeelen zijn. Intusschen, andere gevallen zijn denkbaar. En bovendien, men kent ook en in verschillenden vorm, vereeniging van staatkundig ongelijkwaardige deelen. Zijn deze deelen, ieder voor zich, ook in staatkundige onafhankelijkheid bij machte het algemeen welzijn voldoende te behartigen, dan ontbreekt de rechtsgrond, die hun vereeniging tot grooter staatkundig geheel zou rechtvaardigen. Zijn zij, zoolang en voorzoover ze

zelfstandig blijven, tot die verzorging niet in staat, en door de genoemde vereeniging wel, dan ligt daarin de natuurlijke rechtvaardigingsgrond voor hun verbinding tot eenzelfde Staatsgemeenschap, desnoods tegen den zin en den wil der samenstellende deelen. Het spreekt intusschen vanzelf, dat klemmender redenen zullen moeten gelden voor het vereenigd-*worden*, dan voor het vereenigd-*blijven*.

Voorts vergete men niet, dat bovenstaande abstracte redeneering geen rekening houdt met concrete omstandigheden, die voor het zedelijk oordeel en het daarop steunend practisch handelen van beslissende beteekenis kunnen zijn. Zou b.v. het zelfstandig-*worden* van een bepaald gebied tot ernstige internationale spanningen leiden, dan zal afscheiding onder die omstandigheden moreel-ontoelaatbaar zijn, ook al zou het betrokken deel in staat zijn het algemeen welzijn behoorlijk te verzorgen."

Uitvoeriger nog is de toelichting op de vorenvermelde algemeene richtlijn. Hieraan ontleenen wij het volgende.

„Het algemeen welzijn van het geheel, maar ook en niet minder dat van de afzonderlijke deelen is hier wederom maatstaf. Een bepaald stadium van ontwikkeling van deze verhouding tusschen het moederland en de gebiedsdeelen kan medebrengen, dat het algemeen welzijn van het geheel niet wordt geschaad, veeleer wordt gebaat, indien een gepaste mate van zelfstandigheid aan de deelen wordt verzekerd. De mate en het tempo waarin zulks in concreto moet geschieden, zijn zeker mede afhankelijk van de wijze, waarop de Staat zijn taak in dit opzicht in het verleden heeft vervuld. De mate van beschaving en cultuur, welke om bredere ontplooiing van eigen volksaard en eigen volkskracht vraagt, zal in de meeste gevallen de behoefte aan de hierbedoelde zelfstandigheid openbaren. Voor de niet-Europeesche gebiedsdeelen van ons Koninkrijk is dit ontwikkelingsproces in een stadium gekomen, waarin de geleidelijke doorvoering van hun staatkundige zelfstandigheid binnen het Staatsverband een redelijke eisch is. Deze eisch is in dit programpunt uitgedrukt onder toevoeging van dezen anderen eisch, dat deze ontwikkeling *onder leiding van Nederland* worde doorgezet. Daarmede wordt het onwezenlijk streven afgewezen om aan de gebiedsdeelen die onbepaalde vrijheid en onafhankelijkheid te waarborgen, welke zeker niet tot de bevordering van hun algemeen welzijn zouden bijdragen en welke bovendien het algemeen welzijn van het geheel aanmerkelijk zouden schaden."

In het program van actie-1937 treffen wij een passage aan, die als een beknopte samenvatting van het bovenstaande mag worden beschouwd: „Nauwe samenwerking tusschen Nederland en de deelen van het Koninkrijk buiten Europa, in den geest van welbewuste Rijkseenheid, zoowel in de onderlinge verhouding der deelen als in de verhouding van het Rijksgeheel tegenover andere landen."

Het program der Christelijk-Historische Unie werd vastgesteld in 1908, gewijzigd en aangevuld in 1917, 1928 en 1938.

Artikel 22 van dit program — de koloniale paragraaf — luidt:

„In de Koloniën behoort een onbaatzuchtige staatkunde te worden gevolgd met nauwgezette inachtneming van het zedelijk en stoffelijk belang van de inlandsche bevolking. Met eerbiediging van het Protestantsch beginsel van Godsdienstvrijheid, zij de Regeering zich bewust van haar roeping als Christelijke overheid tegenover het heidendom en het Mohammedanisme. Zij zie toe, dat de eene zending niet verstorend ingrijpe in den arbeid der andere."

In een toelichting op dit programpunt teekende in 1928 het toenmalig lid der Tweede Kamer, de heer J. R. Snoeck Henkemans, aan:

„Juist bij de geestelijke ontwaking van Azië, welke wij thans beleven, en bij den verstaanbaren drang naar meerdere staatkundige zelfstandigheid binnen de grenzen van het Nederlandsche staatsverband, is een koloniale staatkunde, als in ons program bepleit, *indirect* het aangewezen middel, tot steun van het onmisbare Nederlandsche gezag, en tot versterking van den band tusschen Indië en Nederland.”¹⁾

In het beginselprogram van de Staatkundig Gereformeerde Partij (artikel 18) wordt onbaatzuchtig optreden van het Nederlandsche gezag in de overzeesche gebiedsdeelen bepleit. Voorts wordt nadruk gelegd op de noodzakelijkheid van bevordering, van overheidswege, van de Evangelieprediking in Oost en West en de wensch geuit, dat de Overheid haar bestuur overzee richte op ontwikkeling van de inlandsche bevolking naar eigen geaardheid.

De vorengenoemde partijen maken derhalve allen bezwaar tegen de belemmering, gelegen in artikel 177 der Indische Staatsregeling.

De Vrijzinnig-Democratische Bond, die zich, gelijk hierboven werd opgemerkt, ten aanzien van de koloniale politiek mocht beschouwen als voortzettende de traditie, gevormd door een mr. C. Th. van Deventer, en welks parlementaire woordvoerder, mr. A. M. Joekes, een leerling was van wijlen prof. mr. C. van Vollenhoven, heeft in zijn program een uitvoerige paragraaf aan de staatkunde, ten opzicht van de overzeesche gebiedsdeelen te volgen, gewijd. Zij vormt een onderdeel van het in 1936 vastgestelde politieke stuk, getiteld: Beginselverklaring en Werkprogram.

§ 12 van dit werkprogram vangt aan met de verklaring, dat de V.D.B. de vrijzinnig-democratische beginselen voor Indië wenscht te zien toegepast met inachtneming van de eischen, gesteld door de betrekking tot het moederland, en van de bijzondere toestanden in de overzeesche gebiedsdeelen.

De vorenbedoelde beginselen zijn die van het radicalisme, uiteengezet in de rede van prof. mr. R. Kranenburg voor de studenten der Nederlandsche Economische Hoogeschool²⁾, en voorts neergelegd in de bovenvermelde beginselverklaring.

In de paragraaf wordt vervolgens betoogd, dat ten opzichte van Indië een staatkunde van onbaatzuchtigheid moet worden gevoerd.

De V.D.B. stelde zich de totstandbrenging van volledig zelfbestuur in het verband van den Nederlandschen Staat tot einddoel en streefde, met het oog hierop, naar de ontwikkeling, cultureel, sociaal, economisch en staatkundig, van de onderscheidene in Indië gevestigde bevolkingsgroepen en naar de harmonische samenwerking tusschen dezen.

Was de partij eensdeels er van overtuigd, dat Indië als eenheid moest blijven georganiseerd, anderdeels was zij van oordeel, dat de natuurlijke ontwikkeling van de onderdeelen tot zelfstandigheid en autonomie binnen die eenheid moest worden bevorderd.

¹⁾ Vgl. blz. 39 van *Geschiedenis en Beginsel van de Christelijk-Historische Unie*, door J. R. Snoeck Henkemans.

²⁾ Vgl. *Principieele Staatskunde*, II. blz. 24 e.v.

De samenstelling van de vertegenwoordigende organen in Indië, zoowel van den Volksraad als van de regionale en plaatselijke organen, diende haars inziens te geschieden op grondslag van medezeggenschap van alle groepen, die daarvoor volgens haar ontwikkeling in aanmerking kwamen. Het streven van de Overheid behoorde er op te zijn gericht, deze ontwikkeling met kracht te bevorderen.

Voorts achtte de partij het gewenscht, dat het staatkundig beleid ten aanzien van Indië zooveel mogelijk werd bepaald in overeenstemming met den Volksraad. Zij achtte het raadzaam, dat de Indische Regeering geschillen, tusschen haar en dat college gerezen, slechts zou beslissen, wanneer dit met het oog op den vereischten spoed onvermijdelijk was, doch dat zulke geschillen overigens aan de bevoegde organen in Nederland ter beslechting zouden worden voorgelegd.

Voorts was de partij van oordeel, dat de wetgevende macht in Indië de landsbegrooting diende vast te stellen. Zij achtte het gewenscht, dat geschillen, daarover gerezen tusschen Regeering en vertegenwoordigend lichaam, zouden worden beslist door de wetgevende macht in Nederland. Tevens diende haars inziens aan deze wetgevende macht de bevoegdheid te worden verleend, uitgaven, door het belang van het gansche Koninkrijk vereischt, op de landsbegrooting te brengen. Verder werd het van belang geoordeeld, dat bij herziening van de Indische Staatsregeling het interpellatierecht van den Volksraad buiten twijfel zou worden gesteld en dat aan dit college het recht van enquête zou worden verleend.

Wat het bestuur in Indië betreft, werd bepleit, dat dit zooveel mogelijk zou worden gevoerd met medewerking van in Indië zelf gevestigde inheemsche, zoowel als niet-inheemsche krachten.

De partij was van meening, dat de toekenning van publiekrechtelijke bevoegdheden en de oplegging van zoodanige verplichtingen behoorden te geschieden onafhankelijk van ras en godsdienst, behoudens de voorwaarden, ten aanzien van bekwaamheid te stellen.

Wat de cultureele ontwikkeling aanbelangt, werd de wenschelijkheid geuit, dat deze moest worden bevorderd door middel van een stelsel van volks-, lager-, middelbaar- en hooger onderwijs, waarbij, met inachtneming van den aard van het onderwijs, rekening moest worden gehouden met de eigen cultuur der onderscheidene bevolkingsgroepen en diende te worden gestreefd naar verleening van toegang ook aan kinderen uit de inheemsche bevolkingsgroepen tot het middelbaar en hooger onderwijs.

Wat het hooger onderwijs aangaat, werd bepleit, de bestaande hoogeschoolen uit te breiden tot een volwaardige universiteit.

Op economisch gebied werd het gewenscht geacht, dat de zelfwerkzaamheid van de bevolking zou worden opgewekt en gesteund en dat de industrialisatie zoowel in klein- als grootbedrijf zou worden bevorderd.

De ontsluiting van de economische hulpbronnen in Indië werd oorbaar geacht, voor zoover de bevolking deze niet zelf ter hand kon nemen en, voor zoover bepaalde bedrijven niet voor Overheidsexploitatie in aanmerking kwamen, mede met behulp van particuliere Westersche bedrijven. Deelneming, bij die ontsluiting van hulpbronnen, van buitenlanders en buitenlandsch kapitaal ontmoette geen principiëel bezwaar, mits die deelneming zóó werd geleid, dat buitenlandsche belangen geen overwegenden invloed zouden verkrijgen.

Daarna werd nauwere samenwerking tusschen Nederland en Indië bepleit, met nauwkeurige afweging van de daarbij betrokken wederzijdsche belangen. Men

was evenwel van meening, dat die samenwerking niet aan Indië mocht worden opgelegd, doch dat zij de vrucht behoorde te zijn van gemeen overleg.

Wat het stoffelijk en zedelijk welzijn betrof van hen, die deelnamen aan de voortbrenging in Indië, werd aangedrongen op de uitvaardiging van sociale voorschriften, met Overheidstoezicht op de naleving er van. Aangedrongen werd voorts op beperking van het stelsel der poenale sanctie tot gevallen, waarin het vooralsnog voor ontginningswerk niet kon worden gemist, onder toezicht van Overheidswege ter voorkoming van misbruiken.

De V. D. B. streefde naar gelijkwaardigheid van rechtsbedeeling voor alle bevolkingsgroepen. Naar aanleiding hiervan werd mede bepleit, naast de rechtsbedeeling van gouvernementewege, de inheemsche rechtspraak te handhaven en, waar mogelijk, te ontwikkelen.

Ten aanzien van de z.g. exorbitante rechten werd het standpunt ingenomen, dat deze, zoolang ze niet konden worden ontbeerd, in stand konden blijven, mits bij ordonnantie waarborgen werden gesteld ter vermijding van willekeurige toepassing. Ten slotte werd bepleit, het recht van vereeniging en vergadering niet meer te beperken, dan ter voorkoming van excessen noodzakelijk was.

Een en ander vatte de V. D. B. in zijn verkiezingsmanifest van 1937 als volgt samen:

Ten aanzien van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao worde een onbaatzuchtige politiek gevoerd, welke ten doel heeft:

a. bevordering van de cultureele, sociale en economische belangen van de ondescheidene bevolkingsgroepen in die gebiedsdeelen;

b. de staatkundige ontwikkeling binnen het Nederlandsche Staatsverband van die gewesten en van onderdeelen er van;

c. economische samenwerking tusschen Nederland en de overzeesche gewesten.

De koloniale politiek heeft steeds een belangrijk onderdeel uitgemaakt van de geheele politiek der voormalige Sociaal-Democratische Arbeiderspartij. Figuren als H. van Kol, mr. M. Mendels, ir. Ch. G. Cramer en J. E. Stokvis, hebben de belangstelling daarvoor immer aangewakkerd, hoezeer ook daarnevens het karakter dezer, voornamelijk uit Nederlandsche arbeiders bestaande, partij haar aandacht daarnevens moest richten op het lenigen van den nood van de arbeidersklasse hier te lande, een doel, dat haar uiteraard hoofdzakelijk ter harte ging.

De S.D.A.P. had een eigen koloniaal program, vastgesteld op het koloniale congres der partij, in 1930 gehouden. Het was in hoofdzaak identiek met het voorontwerp-beginselprogram der Indische Sociaal-Democratische Partij. Het bestaat uit een twaalfstal stellingen, die mogen worden beschouwd als een perfectionneering van paragrafen uit vroegere partijprogramma's. Dit koloniale program is indertijd, voorzien van een uitvoerige toelichting, uitgegeven. Ook zonder die toelichting geeft het echter een treffend beeld van het beginsel, door de S.D.A.P. op het stuk der koloniale politiek aanvaard. Mitsdien is het gewenscht, het hieronder te laten volgen.

Stelling I. De ontginning en exploitatie van vreemde afzet- en productiegebieden en de uitbuiting van de daar inheemsche volken, mede door middel van staatkundige overheersching, is thans een der vormen van het kapitalisme, verweven met zijn oorsprong, wezen en geschiedenis.

Stelling II. Erkennende, dat de ontginning, verwerking en doelmatige verdeling

van de natuurlijke rijkdommen der wereld een belang vormen der menschheid, verwerpt de sociaal-democratie niettemin de staatkundige overheersching, als middel tot behartiging van dit belang.

Haar streven naar een internationale gemeenschap van vrije volken bedoelt tevens de opheffing der koloniale verhouding, zonder welke zulk een gemeenschap niet bestaanbaar is.

Stelling III. Het middel om de verdeeling van de voor de wereld onontbeerlijke grondstoffen te bevorderen is de internationale overeenkomst, die de strekking heeft de tegenstelling op te heffen tusschen het belang van een doelmatige voorziening in de economische behoeften der menschheid en het recht van elk volk, tot deelneming hieraan bereid, om over eigen lot te beschikken.

Stelling IV. Zoolang het vreemd gezag nog niet is opgeheven, worde dit uitgeoefend onder toepassing van een staatkunde, welke met de daad op nationale onafhankelijkheid is gericht.

Stelling V. De practijk der kapitalistische koloniale politiek staat tot de opvatting der sociaal-democratie in natuurlijke tegenstelling.

Evenals in de eigen sfeer is de drijfveer van het kapitalisme in het overheerschte land uitsluitend winstbejag, gebruikt het ook daar den Staat als machtsmiddel.

Het is daarom van nature gericht op duurzame handhaving van koloniale heerschappij.

Stelling VI. Het kapitalisme werkt in de kolonie verderfelijker dan in eigen land, omdat:

a. de massa der overheerschten, zoolang nog geheel of gedeeltelijk gebonden aan een technisch-primitieve productie-wijze, economisch noch maatschappelijk weerbaar staat tegenover de modern kapitalistische uitbuiting;

b. die massa zich gemeenlijk niet bewust is van de internationale ruilwaarde der bodemrijdommen van haar land en van die harer arbeidskracht;

c. in landen met mild klimaat, vruchtbaren bodem en primitieve productie-verhoudingen, de geringe en als regel gemakkelijk te bevredigen levensbehoeften der inheemschen, remmend werken op het streven naar hooger levensstandaard en de uitbuiting vergemakkelijken;

d. de vreemde kapitalist de exploitatie richt op den uitvoer der kapitaalwinsten, voor zoover niet benodigd voor de handhaving of uitzetting der winstbronnen en hiermede een normale toeneming van volksinkomen en volksvermogen tegengaat (drainage);

e. een machtige koloniale bureaucratie, uiterst ontvankelijk voor kapitaalinvloeden, de ontwikkeling van een democratisch bestuur weerstreeft en de goede uitwerking van sociale en staatkundige hervormingen tracht te verijdelen;

f. koloniale overheersching de nationale- en rasantegenstellingen verscherpt, waardoor een normale klassenvorming binnen de inheemsche gemeenschap wordt belemmerd en de strijdbaarheid van de economisch onderdrukten geschaad;

g. koloniale overheersching vaak ten gevolge heeft, dat ook door het opdringen van een vreemde cultuur, groote cultuurwaarden der inheemschen onnoodig worden geschonden;

h. het veelal in het belang der kapitalistische overheerschers is, het tot ontwikkeling komen eener nationale nijverheid op particulieren en coöperatieven grondslag te belemmeren.

Stelling VII. Deze neerdrukkende invloeden vinden hun grens in tegen-

tendenzen, welke het kapitalisme, ook in zijn kolonialen vorm, te voorschijn roept. De toenemende vestiging van westersche verkeersmiddelen en bedrijfsorganisatie binnen de overheerschte gemeenschap met westersch bestuur, vergrooten de behoefte van den overheerscher aan modern geschoolde inheemsche arbeids- en bestuurskrachten en versnellen dus de aanpassing bij westersche productie en machtsverhoudingen.

De onvermijdelijke inschakeling van het koloniale gebied in het wereldverkeer zal deze ontwikkeling, mede door geestelijke vernieuwing en versterking der volkskracht, bespoedigen.

Met deze tegenkrachten scheidt het koloniale kapitalisme tevens kiemen voor den eigen ondergang.

Stelling VIII. Het kapitalisme drijft tot een internationalen wedijver en het verkrijgen van steeds uitgebreider koloniaal bezit, wegens de jacht naar winst voor nationale kapitalen, die ten koste van de levensbelangen der arbeidersklasse zijn opgestapeld.

Dit imperialisme bevordert een opvoering van militaire lasten, staat de verwezenlijking der ontwapening in den weg en bedreigt de menschheid met nieuwe oorlogsrampen.

Stelling IX. De sociaal-democratie, eenmaal tot de macht gekomen, waarborgt snel afsterven van de koloniale verhouding, voorzover deze dan nog niet is opgeheven.

Invoering van een socialistische productiewijze zal vooral in een tropisch-koloniaal land, waar de economische en sociale verhoudingen sterk verschillen van die in oudere industrie-landen, haar grenzen vinden in de eigen economische structuur. Echter zal reeds overbrenging in handen der gemeenschap van het op westerschen grondslag gevestigd uitheemsche en inheemsche bedrijfsleven aan de overheerschten de middelen verschaffen, welke het snelst leiden tot verwerving van de economische en maatschappelijke krachten, waarvan het gemis de voortdoring van het vreemde gezag mogelijk maakt.

Stelling X. 1. De sociaal-democratie erkent onvoorwaardelijk het recht op nationale onafhankelijkheid.

2. Haar koloniale arbeid zal zich dus in de eerste plaats richten op de verwezenlijking van dit recht door het overbodig maken van het vreemde gezag. Alle hervormingen behooren de koloniale verhouding te verzwakken en, waar mogelijk, aan te sluiten bij de eigen inzetten der inheemschen. Die koloniale arbeid moet dus de mogelijkheid scheppen tot vestiging van een inheemsch bestuur, dat in staat zal zijn het land zelfstandig aan het internationaal ruilverkeer te doen deelnemen.

Stelling XI. De strijd van de overheerschten om nationale onafhankelijkheid, die bovenal met de eigen krachten moet worden gevoerd, geldt niet alleen bevrijding van nationaal en economisch onderdrukte volken, dus de vervulling van een ideaal der sociaal-democratie, maar hij is tevens ten nauwste verwant aan den strijd der sociaal-democratie tegen kapitalisme en imperialisme.

De sociaal-democratie moet dien nationalen strijd met alle kracht en met naar haar inzichten bruikbare middelen steunen en met behoud van haar recht tot zelfstandige beoordeeling van de toegepaste strijdwijze. Op dien grondslag heeft zij onvermoeid te streven naar samenwerking met nationale volksbewegingen.

De sociaal-democratie moet binnen het raam van dien strijd de totstandkoming

van een sociaal-democratische beweging op inheemschen grondslag krachtig helpen ontwikkelen. Intusschen moet zij ook zelve zich richten op verheffing en bewustmaking der inheemsche arbeidersklasse.

Stelling XII. Bij de toepassing van haar leerstellingen en strijdmiddelen heeft de sociaal-democratie rekening te houden met de economische, maatschappelijke en godsdienstige geaardheid der inheemschen en met de omstandigheid, dat dezen de koloniale verhouding in de eerste plaats als een nationaal en rassen-conflict ondergaan.

De S.D.A.P. vatte haar wenschen op het stuk der in de naaste toekomst te volgen koloniale politiek in haar Verkiezingsprogram-1937 als volgt samen:

„In de overzeesche gewesten verruiming van volksrechten en krachtige bevordering van de volkswelvaart.”

De Christelijk-Democratische Unie erkende, blijkens haar politiek beginsel-program, de gelijkwaardigheid der blanke en gekleurde rassen en het zelfbeschikkingsrecht der naties.

Haars inziens moest de koloniale politiek zich ten doel stellen, de Oost- en West-indische volken op een hooger peil van geestelijke en stoffelijke ontwikkeling te brengen ten einde hen daardoor tot zelfstandigheid op te voeden.

Op grond daarvan eischte zij, dat in de allereerste plaats de geestelijke en sociale belangen der Inlandsche bevolking richtsnoer zouden zijn van alle maatregelen der Regeering ten opzichte van haar koloniale politiek.

Voorts was zij van oordeel, dat eveneens het onderwijs aan dit doel dienstbaar moest worden gemaakt en zoodanig moest worden ingericht, dat het zich ten nauwste zou voegen naar den aard en de ontwikkelingsmogelijkheden der bevolking. Wijders bepleitte zij, dat de Regeering de groote waarde der zending op religieus, cultureel en ethisch gebied zou erkennen.

Wat inzonderheid West-Indië betrof, drong zij er op aan, dat de Regeering de ontwikkeling van de economische mogelijkheden aldaar zoo krachtig mogelijk zou bevorderen, opdat het welvaartspeil van de bevolking in al haar geledingen zou kunnen worden verhoogd.

In het Verkiezingsprogram-1937 werd tweeeërlei bepleit, namelijk:

- 1^o. de totstandkoming van maatregelen tot sociale en geestelijke verheffing van de inlandsche bevolking en tot voorbereiding van zelfbestuur, en
- 2^o. bevordering van de economische samenwerking tusschen Nederland, Oost-Indië en West-Indië.

De drie laatstgenoemde partijen zijn na de bevrijding grootendeels tot samenwerking gekomen in de Partij van den Arbeid.

De Liberale Staatspartij stelde in haar algemeen program de handhaving van de Rijkseenheid voorop.

Met weglating van bepaalde concrete eischen beperken wij ons tot vermelding van enkele principieele punten van koloniale politiek:

Bevestiging van rechtszekerheid voor alle bevolkingsgroepen en van de veiligheid van personen en goederen.

Eerbiediging van taal, volksgewoonten en instellingen.

Krachtige bevordering van den economischen, maatschappelijken en geestelijken vooruitgang van alle bevolkingsgroepen.

Uitbreiding van de werkgelegenheid voor Indo-Europeanen.
Krachtige bevordering van de economische weerbaarheid van de bevolking, van onderwijs, vakopleiding en van de volksgezondheid.
Geleidelijke ontwikkeling van sociale- en arbeidswetgeving.
Medewerking aan bestuur en wetgeving van alle bevolkingsgroepen naar mate van haar geschiktheid en plaats, welke zij in de maatschappij innemen.
Bevordering van decentralisatie.
Handhaving van het beginsel der politiek van de open deur.
Financieel beheer, gericht op een sluitend budget; een eenvoudig belastingstelsel, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht.
Ontwikkeling van alle welvaartsbronnen door aanmoediging van het particulier initiatief.

Het beginsel der Communistische Partij Nederland op het stuk der koloniale politiek was, blijkens de officieele stukken, gericht op de totstandkoming van een accord tusschen het Nederlandsche en het Indonesische volk op grondslag van gelijkberechtiging. Aan de Inheemsche bevolking moesten, aldus een resolutie van het partijcongres van 1938, democratische vrijheden worden verleend. In het bijzonder dienden vergaderings-, verenigings- en persvrijheid te worden ingevoerd en vrijheid van meeningsuiting moest worden erkend. De eisch van het Indonesische volk, dat een Indonesisch Parlement zou worden bijeengeroepen, gekozen op grond van een algemeen, direct, gelijk en geheim kiesrecht, moest worden ingewilligd.

De partij eischte gelijkberechtiging van de Indonesiërs op elk gebied, alsmede een economische en sociale politiek, gericht op de verheffing van het levenspeil der Indonesische arbeiders, boeren en middenstanders.

15 Augustus 1947.

A. L. DE BLOCK.

KORT OVERZICHT VAN DEN INHOUD DER NOTA'S

BIJLAGE I

1. Overzicht van de organen van bestuur en wetgeving in Nederland, met betrekking tot de Overzeesche Gebiedsdeelen

J. G. Pippel (blz. 5 — 42)

Wetgevende macht van het Koninkrijk uitgeoefend gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal. Betrokken bij bestuur en wetgeving in Nederland, met betrekking tot de Overzeesche Gebiedsdeelen: de Minister voor die gewesten, alsmede de Raad van Ministers.

Betrokken bij de wetgeving: de Minister, de Raad van State en de Staten-Generaal.

In 1946 ingesteld een Commissie-Generaal voor Nederlandsch-Indië (tijdelijk belast met de uitoefening van bevoegdheden van het Opperbestuur) ten einde de voorbereiding te bevorderen van een nieuwe rechtsorde voor Nederlandsch-Indië. Instelling, positie, taak en instructie dezer Commissie; samenstelling.

§ 1. **De Minister** (6—9)¹⁾. Bepalingen betreffende den Minister; heeft zitting in de Staten-Generaal; door wie hij wordt bijgestaan.

Aantal Ministeries sedert 1848; welke Ministeries in verband met aangelegenheden van Nederlandsch-Indië aftraden; welke Ministers ontslag namen en om welke redenen.

Aftreden van Ministers in verband met hunne benoeming tot Gouverneur-Generaal.

Opgave van de Ministers sinds 1918, met biographische aanteekeningen.

Raad van Ministers: beraadslaagt en besluit over benoeming en ontslag van hooge Staatsambtenaren en over concept-voorstellen van wet.

§ 2. **De Raad van State** (9—11). Lidmaatschap, taak, bevoegdheden; zijn afdeling voor de behandeling van onderwerpen betreffende de overzeesche gebiedsdeelen; samenstelling dezer afdeling sedert 1918; biographische aanteekeningen betreffende de leden.

§ 3. **De Staten-Generaal** (11—24). Vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk; verdeeld in twee Kamers.

Taak, bevoegdheden, rechten der beide Kamers; recht van initiatief.

Met het lidmaatschap der Staten-Generaal onverenigbare betrekkingen; parlementaire onschendbaarheid der leden; tuchtmaatregelen ten aanzien van sprekers; openbaarheid der vergaderingen; sluiting der deuren; recht van interpellatie en van enquête; bepalingen betreffende de werkzaamheden.

Afvaardiging van een Commissie uit de Staten-Generaal naar Nederlandsch-Indië in 1946.

Beraadslagingen over afgelegde Regeeringsverklaringen betreffende den toestand in Nederlandsch-Indië.

De Tweede Kamer. Kiesrecht voor die Kamer van ingezetenen, tevens Nederlanders of door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend; verkiezing van Nederlandsche onderdanen tot lid der Staten-Generaal.

De Kamer bestaat uit 100 leden, gekozen voor vier jaren.

Vereischten voor het lidmaatschap.

Recht der Kamer om wijzigingen in wetsvoorstellen te maken.

Bijzondere bepalingen betreffende de behandeling van voorstellen van wet op Nederlandsch-Indië, Suriname of Curaçao betrekking hebbende (hooren van de vertegenwoordigende lichamen in het betrokken gebied); voorbeelden daarvan (14).

Commissie voor Indische Zaken (15). Haar instelling in 1934; samenstelling; taak (bevorderen van een geregelde gedachtenwisseling tusschen de Regeering en de Kamer over aangelegenheden betreffende Oost- en West-Indië); hare verrichtingen.

Wijze van onderzoek van en beraadslaging over voorstellen van wet; beraadslaging in het algemeen;

¹⁾ De cijfers tusschen haakjes verwijzen naar de bladzijden.

over onderdeelen; spreektijden (18). Regeeringscommissarissen voor bijstand van den Minister; optreden van dezen bij de behandeling van voorstellen van wet op Nederlandsch-Indië betrekking hebbende De jaarlijksche begrotingen voor Oost- en West-Indië, inrichting der begrotingen voor en na 1927; behandeling; amendeering; moties; speciale beslissingen bij suppletoire begrooting (18—19). Overzicht van de behandeling in Tweede en Eerste Kamer van de begrotingen van Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao van 1918 af: aantal der daaraan bestede vergaderingen, blz. der Handelingen, aantal redevoeringen; bijzonderheden betreffende die begrotingen (Aanhangsel II, 26a—31).

Behandeling van andere onderwerpen dan begrotingen, op Oost- en West-Indië betrekking hebbende: kort overzicht ovet de jaren 1890—1900; regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië en herziening; Indische Staatsregeling van 1925 (19—20).

Belangrijke voorstellen van wet, niet zijnde begrotingen, behandeld sinds 1918 door Tweede en Eerste Kamer, met opgave van het aantal gehouden redevoeringen, blz. der Handelingen, benevens van de deelneming aan de beraadslagingen door specialiteiten, d.w.z. die leden der Staten-Generaal, die op grond van hun loopbaan in de Overzeesche gebiedsdeelen, hetzij in Staatsdienst, hetzij in andere maatschappelijke posities, een of meer bedoelde gewesten persoonlijk kennen (Aanhangsel III, 32—36).

Lijsten van persoonlijk overzeesche gebiedsdeelen kennende leden der Staten-Generaal sinds 1918, met biographische aantekeningen (Aanhangsel I, 25—26).

Interpellaties omtrent Oost- en West-Indische aangelegenheden (Aanhangsel IV) en door leden der Staten-Generaal gestelde vragen (Aanhangsel V, 37—39).

Verzoekschriften betreffende Oost- en West-Indische aangelegenheden en behandeling door de Staten-Generaal (Aanhangsel VI, 40).

Aantekeningen: omtrent andere bescheiden dan voorstellen van wet betreffende Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, welke door de Regeering aan de Staten-Generaal worden medegedeeld en betreffende hunne behandeling; omtrent de bibliotheek der Tweede Kamer en de Indische publicaties welke de leden der Staten-Generaal ontvangen (22—23).

De Eerste Kamer. 50 leden, wijze van verkiezing, vereischten voor het lidmaatschap; onderzoek van en beraadslaging over voorstellen van wet; recht van interpellatie, enquête en vraagrecht (23—24).

2. De politieke partijen in Nederlandsch-Indië

Mr. A. B. Cohen Stuart (Bijl. I, blz. 63 — 81)

§ 1. Inleiding

Het optreden van politieke partijen is van jongen datum. De Nederlandsche overheid had van de in het Oosten aangetroffen vorstenrijken in beginsel de absolute gezagsopvatting overgenomen, behoudens zekere beperkingen: een eigen inheemsche sfeer met een zekere mate van locaal zelfbeschikkingsrecht was verzekerd; doch hetgeen boven de traditioneele eigen sfeer uitging, behoorde tot de taak van het Gouvernement. Zoo bleef het, totdat het statische leven hier en elders in Oost-Azië werd veranderd door de aanrakingen met het dynamische Westen (§ 2. Periode van overgang).

§ 3. Associatie politiek (44—45)

De geleidelijk toenemende beteekenis van den Westerschen inslag in de economische werkzaamheid ging gepaard met een streven naar bescherming en opheffing van de inheemsche bevolking (ethische strooming) en naar cultureele associatie. Door de instelling van gemengde locale raden werd een begin gemaakt met moderne autonomie (1903).

§ 5. Politieke bewegingen in Ned.-Indië (46—48)

In aansluiting ten deele aan bewegingen elders in Oost-Azië (§ 4. Veranderingen in Azië) ontstonden iets later geleidelijk nationalistische acties: de Chineesche en de Indische van Douwes Dekker, Tjipto Mangoenkoesoemo en Soewardi Soerianingrat (1910). De in 1908 opgerichte cultureele vereeniging Boedi Oetomo ging zich ook op politiek terrein bewegen. Uit een Mohammedaansche handelsvereeniging ontstond in 1912 de politiek gerichte Sarekat Islam.

§ 6. De Volksraad (49—51)

Het vertegenwoordigend stelsel werd nu verruimd. Op den onderbouw der locale raden steunde mede de in 1918 bijeengeroepen Volksraad. In dit gedeeltelijk gekozen, gedeeltelijk benoemde lichaam zaten leden van de gemengd Europeesch-Inlandsche partijen (de Ned. Ind. Vrijzinnige Bond, de Christelijk-Ethische Partij, de Indische Katholieke Partij, de Indische Soc.-Democratische Partij, de Nationaal Indische Partij), de enkel Europeesche groep Vereeniging van Ambtenaren v. h. Binnenlandsch Bestuur, de enkel Inlandsche groepen (B.O., Sumatranen Bond, S.I.); voorts partijlooze Europeanen, Inlanders en vreemde Oosterlingen. Het aantal leden, waardoor elk der 3 groote bevolkingsgroepen in den Volksraad zou worden vertegenwoordigd, was wettelijk vastgesteld; de gekozen leden werden

aangewezen door de leden der locale raden, die daartoe één kiezerscorps vormden (associatiestreven). De eerste Volksraad (§ 7. **Eerste en tweede Volksraad**, 51—52) maakte een vooruitstrevenden indruk. In het najaar 1918 stelde G.G. van Limburg Stirum den Volksraad belangrijke verschuivingen in uitzicht.

De tweede Volksraad (1921—1924) was door wetswijziging van 39 op 48 leden gebracht. In den raad verschenen nu ook leden van den Politiek-Economischen Bond, het Indo-Europeesch verbond en Pasoendan.

De in deze periode voorbereide bestuurshervorming en Indische staatsregeling, benevens de door de economische constellatie noodig geworden bezuiniging betekenden voor menigeen een teleurstelling.

§ 8. **Revolutionnaire actie** (52—55)

Allerlei revolutionnaire actie begon nu op te komen, vooral die der Perserikatan Kommunist di India (P.K.I., 1920), welke een scheuring in de S.I. teweegbracht. In 1926/27 ontstonden op Java en Sumatra ernstige ongeregelheden, als gevolg waarvan talrijke leiders en volgelingen op Nieuw-Guinea werden geïnterneerd. De P.K.I. stortte ineen. Haar actie werd nu opgevolgd door de revolutionair-nationalistische bedrijvigheid der in Nederland gestichte Perhimpoean Indonesia.

§ 10. **Vierde Volksraad. Nationale groepen** (55—56)

De vierde Volksraad (1927—1931) kreeg door de nieuwe Staatsregeling een grooteren omvang (61 leden) en meer bevoegdheid: het recht van mede-wetgeving. Door de instelling van de gedeeltelijk door getrapte verkiezingen samengestelde regentschapsraden op Java werd de basis van den Volksraad verbreed; in het geheel namen nu 6½ miljoen kiezers indirect aan zijn verkiezing deel. Het kiezerscorps werd nu naar „nationaliteit” in 3 groepen van Nederlandsche onderdanen gesplitst: Nederlanders, Inheemschen en Uitheemschen.

Nationale groepen begonnen zich duidelijker in den Volksraad af te teekenen. Begin 1930 vormde zich in den Volksraad een Nationale Fractie van Inheemschen; deze beoogde, zoo spoedig mogelijk de onafhankelijkheid van „Indonesia” te verkrijgen, door wettige middelen. Hierin weerspiegelde zich het nationale streven, dat tevoren al in het revolutionnaire nationalisme tot uiting was gekomen. In 1927 was door intellectueele jongeren de Perserikatan Nasional Indonesia (P.N.I.) gesticht. De felle actie van deze groep leidde in 1930 tot veroordeeling van Soekarno c.s. (§ 11. **Revolutionair nationalisme**, 56—58).

In plaats van de P.N.I. kwam nu in 1931 de Partai Indonesia (Partindo, P.I.); haar streven was gericht op zelfbeschikking, het werd gekenmerkt door non-coöperatie en opkomen voor auto-activiteit.

§ 12. **Volksraad-hervorming. Vijfde Volksraad** (58—61)

De Regeering poogde aan bestaande grieven tegemoet te komen door de „Inlandsche meerderheid” (van 30 leden) in den Volksraad. Vrees voor bedreiging van Nederlandsche belangen leidde in 1929 tot oprichting van de Vaderlandsche Club, die o.m. versterking van den band met Nederland beoogde. Van Chineesche zijde kwam het tot de oprichting van de Chung Hwa Hui, aan de behartiging van Chineesche belangen gewijd, naast de meer Indonesisch georiënteerde Persatoean Tionghwa Indonesia. De vijfde Volksraad (1931—1935) was de eerste met een Inheemsche meerderheid. Strijd van groepsbelangen kwam nu meer op den voorgrond. De economische depressie deed haar invloed gelden.

Allerlei vormen van nationalistische actie vertoonden zich. Soekarno, door gratie van gevangenschap ontslagen, trad in 1933 op als leider der Partindo. Al spoedig werd hij geïnterneerd op Flores, later op Sumatra. In dat jaar brak ook de muiterij op de Zeven Provinciën uit. In 1934 werden Sjahriir en Moh. Hatta als leiders der Pendidikan Nasional Indonesia geïnterneerd, eerst op Nieuw Guinea, later op Banka.

§ 13. **Periode vóór den oorlog. Zesde en zevende Volksraad** (61—63)

In nationalistische kringen werd gaandeweg ingezien, dat volharding in de tactiek van non-coöperatie slechts belemmerend zou zijn voor het verenigingsleven. Men organiseerde zich nu meer op grondslag van coöperatie b.v. in de nationalistische en democratische Partai Indonesia Raja (Parindra) en in de Gerakan Ra'jat Indonesia (Gerindo).

In 1936 werd in den Volksraad aangenomen een petitie-voorstel van Soetardjo c.s., beoogende bijeenroeping van een rijksconferentie, ten einde op voet van gelijkheid te beraadslagen over toekenning van zelfstandigheid aan Ned.-Indië in rijksverband. Dit voorstel werd door de Kroon afgewezen.

In 1939 werd door de Gapi (Gaboengan politik Indonesia) een massale actie gevoerd ter verkrijging van een parlement voor Indonesia. Door de sterke verbroekeling in tal van partijen maakte de nationalistische beweging echter nog geen doelbewusten indruk.

Toen Nederland in den oorlog geraakte (1940) werd eendeels het saamhorigheidsgevoel tusschen de bevolkingsgroepen versterkt, doch anderdeels kwamen ingrijpende staatkundige wenschen naar voren. In 1941 werd van regeeringswege een herziening van de structuur van het Koninkrijk na de bevrijding van het moederland in uitzicht gesteld; een rijksconferentie zou daaromtrent van advies dienen. De oorlog onderbrak toen de normale ontwikkeling.

3. De Staatsinrichting van India

Mr. A. B. Cohen Stuart (Bijl. I, blz. 63 — 81)

§ 1. Historisch overzicht (1858—1937)

Na de ineenstorting van het rijk der Mogols kwam het gezag aan de East India Company, die de regeering over India in 1858 overdroeg aan de Britsche Kroon. Het gebied werd onderscheiden in rechtstreeks bestuurd gebied, British India (§ 2. de Kroon en Britsch-Indië, 65—66), en het indirect bestuurd gebied, Indian India (§ 3. de Kroon en de zelfbesturende Staten, 66—67), waar Indische zelfbesturende staten — meerendeels onder het persoonlijk bewind van eigen vorsten — gezag uitoefenden onder het oppergezag der Kroon, vertegenwoordigd door den Landvoogd.

In het rechtstreeks bestuurd gebied werd van meet af het beginsel van vertegenwoordigende instellingen ingevoerd; geleidelijk kregen deze meer bevoegdheid, terwijl ook aan de Indiërs meer medezeggenschap werd toegekend. Namens de Kroon werd het hoogste gezag uitgeoefend door den Staatssecretaris voor Indië, bijgestaan door een Raad. Onder verantwoordelijkheid aan den Staatssecretaris was de Gouverneur-Generaal bekleed met de leiding van het burgerlijke en militaire bestuur.

De Government of India Act 1919 belichaamde het streven om door trapsgewijze ontwikkeling te geraken tot geleidelijke verwezenlijking van verantwoordelijk bewind in India als een volledig deel van het Britsche rijk. De tijd en mate van iedere vordering zou beoordeeld moeten worden door de Britsche regeering en die van India. De mogelijkheid werd geopend om provinciale regeeringen met nieuwe functies toe te rusten door overdrachtregelingen. Als eerste stap werd voor de grootste provincies een gewijzigd stelsel van lokaal bewind ingevoerd met een tweeledig bestuur (dyarchie), waarbij een deel van het bestuur — de gereserveerde onderwerpen betreffende — zou worden gevoerd door den Gouverneur met zijn uitvoerenden raad en het andere deel — omvattende de overgedragen onderwerpen — zou berusten bij den Gouverneur met Ministers, door hem uit den provincialen wetgevenden raad te kiezen. Het centrale bewind bleef toevertrouwd aan den Gouverneur-Generaal, samenwerkende met een raad van ministers en een algemeen vertegenwoordigend lichaam, doch steeds bevoegd tot doorzetting van eigen opvattingen, behoudens verantwoordelijkheid aan den Staatssecretaris voor India, die op zijn beurt weer verantwoordig schuldig was aan het Britsche Parlement.

Na 10 jaren werd de werking van het stelsel opnieuw nagegaan, hetgeen leidde tot de Government of India Act 1935. Door deze wet werd een Bond onder de Kroon ingesteld, de Federatie van India (§ 4. De Federatie, 67—70), waartoe de provincies zouden behooren, en voorts de Indische zelfbesturende staten, voor zoover deze tot de Federatie wenschten toe te treden.

De provinciale autonomie werd zoover mogelijk doorgevoerd (§ 5. Provinciale autonomie, 70—72). De verdeling van wetgevende bevoegdheid tusschen Federatie en Provincies (§ 7. Verdeling van wetgevende bevoegdheden, 73—75) geschiedde aldus, dat bij de wet de onderwerpen werden opgesomd, waaromtrent hetzij de Federatie alleen, hetzij de Provincies uitsluitend bevoegd zouden zijn; daarnaast behelsde een derde lijst de onderwerpen, ten aanzien waarvan de Federale zoowel als de Provinciale wetgevende macht bevoegd zouden zijn. Ten aanzien van deze laatste onderwerpen zou de federale regeling in het algemeen voorrang hebben. In geval van nood zou de Federale wetgevende macht met ruimere bevoegdheid worden bekleed. De Federale uitvoerende macht zou worden toevertrouwd aan den Gouverneur-Generaal, die ten aanzien van gereserveerde onderwerpen naar eigen oordeel zou handelen, behoudens zijn verantwoordelijkheid aan den Staatssecretaris; voor andere onderwerpen zou hij gebonden zijn aan den raad en bijstand van een Raad van Ministers. Een positie, analoog aan die van den Gouverneur-Generaal, zou in de Provincies door de Gouverneurs worden ingenomen. De vertegenwoordiging in de Wetgevende Vergaderingen (§ 6. de Provinciale Wetgevende Organen, 72) werd voornamelijk gebaseerd op de toewijzing van zetels aan verschillende groepen en bijzondere belangen, die tot vertegenwoordiging kwamen door gescheiden kiezerscorpsen.

§ 10. De staatkundige ontwikkeling van India na 1935 (76—81)

Na de totstandkoming van de Government of India Act 1935 trad het provinciale gedeelte daarvan in werking op 1 April 1937. Het federale gedeelte zou pas in werking kunnen treden, nadat een bepaald aantal zelfbesturende staten zou zijn toegetreden. Er traden echter geen staten toe. Voorloopig bleef het centrale bewind dus gebaseerd op de Government of India Act 1919, d.w.z. het bleef volledig verantwoordelijk aan den Staatssecretaris voor India en door dezen aan het Britsche Parlement. Waar de Gouverneur-Generaal zulks noodzakelijk achtte, kon hij verklaren, dat een maatregel moest worden genomen in afwijking van het oordeel van het wetgevende lichaam.

De grootste 2 politieke partijen, Indian National Congress en Moslem League, gingen aanvankelijk samen in verzet tegen het centrale deel der nieuwe staatsregeling; het provinciale deel werd, na aanvankelijk verzet van het Congress, door beide aanvaard. In 1939 echter traden alle in de provincies ge-

vormde Congress-ministeries gelijktijdig af ingevolge besluit van het partijbestuur. De Gouverneurs namen hier toen het bestuur in handen.

Inmiddels had de Moslem League zich scherp geplaatst tegenover het Congress, dat principieel voor zich de regeering over heel India opeischte en van coalitie-regeeringen niet weten wilde. De League stelde zich nu op het standpunt, dat hij bij uitsluiting bevoegd was de Moslims te vertegenwoordigen en eischte de vorming van een afzonderlijke soevereine staat „Pakistan”, gevormd door de provincies met Moslimsche meerderheid.

Toen de oorlog tegen Duitschland uitbrak, later uitlopende op strijd ook in Oost-Azië, poogde het Congress-bestuur hieruit munt te slaan door de onafhankelijkheid te eischen, een eisch, door voortdurende oppositie ondersteund. De Moslem League en de zelfbesturende staten stonden meer aan de Britsche zijde. De Britsche regeering trachtte de Congress-groep te winnen door concessies, doch slaagde hierin niet.

Nadat de oorlog tot een goed einde was gebracht en in Groot-Britannië het Conservatieve door een Arbeids-Kabinet was vervangen, werd van Britsche zijde op nieuw een poging gedaan om India te helpen, zoo spoedig en zoo volledig mogelijk zijn vrijheid te verwerven.

Na langdurige vertraging door de oneenigheid tusschen Congress en League werd op 2 September 1946 een interim-regeering gevormd, waartoe op 15 October ook vertegenwoordigers van de Moslem League toetraden.

4. De „Dominions” van het Britsche Gemeenebest

Mr. A. B. Cohen Stuart (Bijl. I, blz. 82 — 96)

§ 1. Inleiding

Het Britsche rijk, vroeger een centralistisch geregeerd eenheidsgebied, heeft, vooral in zijn jongste ontwikkelingsfase, een synthese weten te vinden tusschen eenheid van het geheel en zelfstandigheid der samenstellende deelen. De eigenlijke dragers van deze ontwikkeling zijn de z.g. „Dominions”: Canada (1867), Australië (1900), Nieuw-Zeeland (1852), Zuid-Afrika (1909).

Formeel behoort tot de groep ook Ierland (1921); als niet gekoloniseerd gebied staat het echter met de andere niet op één lijn. New Foundland werd in 1876 Dominion, maar in verband met financiële moeilijkheden is het in 1934 op eigen verzoek teruggebracht tot de positie van Kroonkolonie.

De Dominions zijn geleidelijk zelfstandiger geworden, zoowel staatsrechtelijk — in de verhouding tot het moederland — als volkenrechtelijk, in de verhouding tot andere staten.

In deze ontwikkeling onderscheidt men 3 periodes: 1e periode (1585—1776), Eerste Britsche Rijk, centraal geregeerd; 2e periode (1776—1914 of 1926), Tweede Britsche Rijk, waarin geleidelijk aan de overzeesche gebieden met blanke bevolking het beheer van hun inwendige aangelegenheden werd overgelaten en aldaar een verantwoordelijk bewind (parlementair stelsel) opkwam; 3e periode (na 1914 of 1926), Derde Britsche Rijk, waarin de Dominions hun nieuwe zelfstandige positie als leden van het Britsche Gemeenebest officieel zagen erkend. Dit kwam tot uitdrukking in den term „British Commonwealth of Nations”, een gemeenschap van vrijwillig samenwerkende, gelijkgerrechtigde naties.

§ 2. Ontstaan van de voornaamste Dominions (83—86)

In Canada zegevierde in 1848 het parlementaire stelsel. In 1867 werd door de British North America Act een federatie gevormd onder den naam van Canada, waaraan de Britsche koloniën van Noord Amerika een deel van haar zelfstandigheid afstonden. De bevoegdheden werden tusschen het Dominion als geheel en de onderdeelen aldus verdeeld, dat het eerste steeds bevoegd zou zijn, tenzij een uitdrukkelijk voorbehoud ten behoeve van het onderdeel (provincie) was gemaakt.

In Australië kregen de afzonderlijke koloniën (N.S. Wales, Victoria, S. Australia, Queensland, W. Australia, Tasmania) ieder voor zich geleidelijk een verantwoordelijk bewind. In 1885 werd bij de Federal Council of Australia Act een Bondsraad ingesteld. In 1900 bracht de Commonwealth of Australia Constitution Act een grondwet voor het daarbij ingestelde Australische Gemeenebest. Andersom dan in Canada zijn hier in beginsel de „staten” bevoegd tot regeling van elk onderwerp, tenzij de constitutie het gemeenebest bevoegd verklaart. Nieuw Zeeland heeft zich niet bij het Gemeenebest aangesloten; het vormde een afzonderlijk Dominion.

In Zuid-Afrika hadden reeds de Kaap-kolonie en Natal verantwoordelijk bewind, toen in 1902 de Boeren-republieken onder Britsch gezag kwamen. Daarna verkreeg Transvaal in 1906, Oranje Rivierkolonie in 1907 verantwoordelijk bewind. In 1909 werden krachtens de South Africa Act van dit jaar de 4 koloniën vereenigd tot de Unie van Zuid-Afrika. In wezen is de Unie een eenheidsstaat, waarvan de vroegere 4 koloniën de provincies zijn.

§ 3. Ontwikkeling van de zelfstandigheid in rijksverband (86—87)

Als gevolg van de geleidelijke ontwikkeling tot zelfstandigheid kregen de overzeesche gebiedsdeelen

in stijgende mate de bevoegdheid, hun constituties zelf te wijzigen; na 1870 werd de verdediging te land aan hun eigen zorg overgelaten; zij kregen vrijheid van beweging in de handelspolitiek; de controlerechten der Kroon werden alleen in uitzonderingsgevallen uitgeoefend.

§ 4. Beweging voor rijkseenheid. Besef van saamhoorigheid. § 5. Koloniale en Imperiale conferenties (87—93)

Als gevolg van de omstreeks 1870 opgekomen beweging voor versterking van de rijkseenheid werden sedert 1887 af en toe koloniale en imperiale conferenties belegd, waar vertegenwoordigers der rijksteelen gemeenschappelijke belangen behandelden. In de eersten wereldoorlog vormden vertegenwoordigers der rijksteelen een „Imperial War Cabinet”. Bij de vredesonderhandelingen en in de organisatie van de Volkenbond namen de Dominions een zelfstandige plaats in.

De Imperiale Conferentie van 1926 bracht o.m. een beginseluitspraak (Balfour Declaration) t.a.v. de gesteldheid der Dominions. Gebroken werd in beginsel met ieder overblijfsel van een koloniaal-rechtelijke verhouding. In de conferentie van 1929 kwam men tot het besluit, dat alle beperkingen van de wetgevende zelfstandigheid der Dominions uit het positieve staatsrecht dienden te verdwijnen. In het Statuut van Westminster van 1931 werden de conclusiën van 1929 verwerkt.

§ 6. Uitvoering van het Statuut van Westminster (93—94)

De band met de Britsche Kroon werd vooral in Ierland en Zuid-Afrika losser gemaakt, al bleef het beginsel van gemeenschappelijke „trouw” aan den Koning. Over den aard der structuur (§ 9. De structuur van het Britsche Rijk, 95—96) van het Britsche Rijk bestaan verschillende opvattingen. Is volgens sommigen de eenheid althans juridisch volkomen vervluchtigd, volgens anderen bestaat wel degelijk een samenhang, al kan deze niet gebracht worden onder het begrip van een Statenbond, een bondgenootschap of een personeele unie.

5. De Bescherming van Minderheden in Britsch-India

Dr. L. Adam (Bijl. I, blz. 97—125)

§ 1. Inleiding (97)

Inhoud der nota: gegevens omtrent de bescherming van minderheden in Br. India, als in de Government of India Act 1935 vastgelegd, (waarbij India een federale regeeringsstructuur, gekozen volksvertegenwoordiging en parlementair regeerstelsel kreeg; evenwel „safeguards” en „special responsibilities” van G.G. en Gouverneurs, o.m. m.b.t. de minderheden), benevens de hieraan voorafgaande voorbereiding, beginnende in 1927.

Weinig gegevens over toepassing der wet; practisch geen omtrent het laatste stadium, waarin een nieuwe oplossing wordt voorbereid.

§ 2. De „Communal Representation” (97—103)

Betreft een der brandendste vraagstukken: de verkiezing van leden der raden door een gesplitst kiezerscorps. Felle strijd tusschen de Hindoe's, die één ongesplitst kiezerscorps voorstaan, en de Mohammedanen, Sikhs en andere minderheden, reeds van de in werkingtreding van de Government of India Act 1909 af waarbij voor het eerst verkiezingen voor de provinciale raden werden ingevoerd. Behalve kortstondige overeenstemming, ter bereiking van een eenheidsfront tegen de Engelschen, (Lucknowpact 1916) voortdurend antagonisme. Op Rondetafelconferentie (1931—'33) evenmin overeenstemming. Britsche houding: aanvaarden van systeem van „communal representation”, om verscherping van het antagonisme te voorkomen, zoowel in de wetten van 1909 (hoofdzakelijk op aandrang der Mohammedanen) en 1919, als in 1930 (voorstel der Commissie-Simon), 1932 (beslissing van Regeeringszijde bij het uitblijven van een vergelijk tusschen de partijen, de „communal decision”, waarop na protest van Gandhi in het „Poona-Pact” weer eenigszins aan de wenschen der Hindoe's tegemoet gekomen) en in de Gov. of India Act van 1935. De Britsche bezwaren richten zich hoofdzakelijk tegen de gesplitste kiezerscorpsen van godsdienstigen aard, niet tegen andere vormen van organische vertegenwoordiging, b.v. economische.

Een ander vraagstuk: de verdeling van het aantal zetels over de te vertegenwoordigen groepen. Voorstel tot baseering op zielental (Hindoe's), op grond van historische, politieke en economische beteekenis (Sikhs), bijdragen aan imperiale verdediging (Moh.). Britsche welwillendheid tegenover wenschen der minderheden.

Opsomming zetelverdeling in de wetgevende raden. Verkiezing der Constituante in '46, waarbij principe van gesplitste kiezerscorpsen gedeeltelijk verlaten. Tabel van getalssterkte der belangrijkste „communities”.

§ 3. Vertegenwoordiging van Anglo-Indians en Europeanen (103—106)

Qualificatie (vgl. Wet '35) van Anglo-Indians en Europeanen; zielen aantal. Vóór afzonderlijke electoraten voor Anglo-Indians: Br. Regeering en diverse Parlementsleden; tegenstand van de Hindoe's.

Wetgever erkende afzonderlijke kiezerscorpsen; in 7 van de 11 Provincies zijn de Anglo-Indians vertegenwoordigd. Geén bezwaren, ook niet van Indische zijde, tegen afzonderlijk kiezerscorps voor Europeanen. Overzicht aantal Europeesche zetels, in verhouding belangrijk hooger dan het relatieve Zielental. Motivering hiervan door Commissie-Simon (hun invloed en bijdrage aan het land).

§ 4. Algemeene Maatregelen ter bescherming der Minderheden (109)

Rondetafelconferentie: voorstellen tot vertegenwoordiging der minoriteiten in de ministeriële kabinetten van Provincie en Federatie, naast o.m. het denkbeeld van „Communal Councils” met gelijke bevoegdheden als Volkenbondsraad voor minoriteitengschillen had.

Tenslotte:

A. De bescherming van de rechtmatige belangen der minderheden als één der „special responsibilities” van den G.G. en de Gouverneurs opgenomen in de Government of India Act '35. In de Instructies van G.G. en Gouverneurs qualificatie van de groepen vallend onder die bescherming (geén politieke groepen).

B. Opname van een vertegenwoordiger der belangrijkste minderheden in de ministeriële kabinetten der provincies mogelijk gemaakt door desbetreffende bepalingen in genoemde Instructies. Moelijkheden hiervan in de practijk (rapport Coupland, kabinetsvorming in 5 provincies tusschen '37 en '42), aangezien Congresprijs samenwerking met Moslim-league of andere Mohammedaansche partijen weigerde.

Andere mogelijkheden voor de toekomst: Minorities Council; systeem der Estlandsche cultureele raden voor de minoriteiten; splitsing van Provincies; stichten van een nieuw onafhankelijk Mohammedaansch Rijk Pakistan; verdeeling van India in „regions” (geen afscheiding); „sub-federaties” op economische grondslagen.

Regerings voorstellen van 16 Mei '46: idee Pakistan verworpen; wel mogelijkheid van groepeerings van provincies *binnen* den federatieven Staat India.

§ 5. Fundamenteele Rechten (109—112)

Op de Rondetafelconferentie van verschillende zijden voorstellen tot opneming van deze rechten in de Government of India Act, nl.: Congresprijs („Declaration of fundamental rights” in '33, waarin naast de gewone grondrechten nog een aantal bijzondere rechten en plichten); door Mohammedanen, Depressed Classes, Indische Christenen, Anglo-Indians en Europeanen gezamenlijk (o.a. sancties tot waarborgen van burgerrechten; bijzondere rechten voor Depressed Classes); de Hindoe Mahasabha (orthodoxe Hindoesche politici); aparte voorstellen van den vertegenwoordiger der Indische Christenen en dien der Anglo-Indians.

Ook verschillende voorstellen voor het Joint Committee (b.v. bescherming van privileges van bepaalde klassen).

Commissie-Simon: „Abstracte declaraties nutteloos, tenzij de wil en middelen bestaan om ze effectief te doen zijn”. Voorloopig de algemeene bescherming van minderhedenbelangen aan onpartijdige autoriteiten (G.G. en Gouverneurs) op te dragen. Zoo ook de Regeringsvoorstellen, terwijl het Joint Committee nieuwe bezwaren tegen opneming uit.

Gov. of India Act. '35: slechts enkele bepalingen: art. 298: benoembaarheid tot openbare ambten; art. 299: eigendomsrecht; regeling onteigening ten algemeene nutte; art. 300: bescherming van bepaalde privileges.

§ 6. Toelating van Minderheden tot Overheidsbetrekkingen (112—115)

Vergelijkende examens, waardoor speciaal Mohammedanen, Anglo-Indians en Depressed Classes in ongunstige positie door geringere schoolse kennis dan de Hindoe's.

Gov. of India Act 1919: instelling van de „Public Service Commission” (aanwerving van ambtenaren voor en toezicht op overheidsdienst). Voorstel van Commissie-Simon een dergelijke P.S. Commission ook voor de Provincies in te stellen. Bijval van de meeste partijen (minoriteiten: 2 desiderata: aanspraken van de „communities” en deugdelijkheid van het ambtenarencorps), waarbij van Hindoe-zijde nadruk op de efficiency gelegd.

Regeringsresolutie van 1934: reserveering van $33\frac{1}{3}$ % van alle door Indiërs te bezetten vacatures voor de „minority communities”; speciale regelingen voor betrekkingen bij de Spoorwegen, Post en Telegraaf, Douane enz. waarbij in het bijzonder gelet op de aanspraken der Anglo-Indians, die met de toenemende „Indianisatie” uit tal van diensten verdrongen. Ook Engelsche ambtenaren ondervonden invloed van „Indianisatie”: overzicht van geleidelijk inkrimpen van het Engelsche ambtenarencorps vanaf 1924.

Wet van '35: instelling van federale en provinciale Public Service Commissions met adviseerende functie; waarborgen voor onpartijdigheid dezer commissies.

T.a.v. aanwerving van Europeanen kan G.G. na door hem te bepalen termijn voorstellen tot wijziging doen.

§ 7. Bescherming van Europeanen tegen handelsdiscriminatie (115—120)

Commissie-Simon: acht inwilligen van het in '28 gedane verzoek van Europeesche handelskringen tot wettige bescherming tegen commerciële discriminatie onjuist. Rondetafelconferentie: langdurige debatten en uitvoerige rapporten, met strekking opname in de wet van verbod van discriminatie; Europeesche groepen wenschen strenge maatregelen, Indiërs achten vrees der Europeanen overdreven, geven voorkeur aan een „convention”. Ook in Engelsch Parlement groote belangstelling hiervoor. Wet '35: reeks ingewikkelde artikelen: art. 111: beschermende bepalingen voor Britsche onderdanen gedomicilieerd in het Vereenigd Koninkrijk; reciprociteit vereischt. Art. 112: wel discriminatie mogelijk behoudens voorafgaande goedkeuring van G.G. m.b.t. personen niet in Br. India wonend of maatschappijen niet geheel beheerd of bestuurd in Br. India. Art. 113: verbod van discriminatie voor in het Ver. Koninkrijk als rechtspersoon erkende maatschappijen werkend in Br. India; Br. Indische directeuren, maar vlg. Br. Indische wetten als rechtspersoon erkend. Reciprociteitsbeginsel. Art. 115: idem t.o.v. Britsche schepen geregistreerd in het Ver. Koninkrijk, tenzij in het Ver. Koninkrijk discriminatie t.o.v. in Br. India geregistreerde schepen plaats heeft. Zoo ook voor vliegtuigen. Art. 116: geldelijke overheidssteun gelijk voor Britsche als voor Indische maatschappijen. Uitzonderingen voor Britsche Maatschappijen, die eerst nadat overheids-hulp voor bepaalde branches in een wet is geregeld, daarin zijn gaan werken. Art. 118: alle bovengenoemde voorschriften vervallen bij tot stand komen van een „convention” tusschen Ver. Koninkrijk en de federale Regeering op basis van reciprociteit. Medio 1942: ernstige protesten van Europeanen in Br. India n.a.v. uitlating van Sir Stafford Cripps als zouden Europeanen géén bij de wet erkende minderheid meer zijn, wanneer India dominion-status. Geëmotioneerde redevoeringen in Hoogerhuis. Regeeringsreactie: niet mogelijk garantie van speciale bescherming voor Britsche handelsbelangen in India als voorwaarde te stellen voor aannemen van toekomstige Br. Indische constitutie. Dgl. garantie bij gelijk partnership alléén mogelijk door vrije onderhandelingen. Vertrouwen in den nauwen band tusschen Britsche en Indische handel.

§ 8. Het procesrecht voor Europeanen (120)

In 1923 dualisme in het strafprocesrecht in Br. India opgeheven, behoudens enkele speciale regelen t.b.v. de Europeanen (betr. lijfstraffen, competentie van bepaalde magistraten) en bepalingen omtrent samenstelling van de jury en nationaliteit der assessoren. In het civiele procesrecht sinds 1836 geen dualisme meer.

Rondetafelconferentie: algemeene wensch genoemde rechten der Europeanen in strafprocesrecht gehandhaafd te zien.

Wet '35: art. 108: wijzigingen op dit punt behoeven voorafgaande goedkeuring van den G.G.

§ 9. Vrijheid van Onderwijs (121—123)

Voornl. van belang voor Anglo-Indians, zelf meerendeels onbemiddeld en afhankelijk van Overheids-subsidies (openbare scholen blijkbaar zeer zeldzaam); vlg. rapport-Hartog der Cie.-Simon in '27 door Overheid slechts 35 % der totale kosten gedragen, naast beurzen, kwijtscheldingen schoolgeld en „boarding grants”.

Voorstel Cie. Simon: 1. Europeesch onderwijs aan den zorg der Provincies laten; 2. Indische talen onderwijzen op Europeesche scholen; 3. kleinere scholen opheffen; stipendia voor ver van school wonende Anglo-Indians. Vertegenwoordiging der A.I. wil Europeesch onderwijs onder het centraal gezag brengen, gelijk reeds meermalen van die zijde voorgesteld.

Rondetafelconferentie: verschillende voorstellen, o.a.: contrôle van Anglo-Indians op eigen Europeesch onderwijs en milde subsidies.

Wet '35: art. 83: in hoofdzaak cf. eerste voorstel van de Commissie. Basis van de bestaande subsidie: jaarlijksch gemiddelde over 1923/33.

Geen moeilijkheden over Overheidssteun van Mohammedaansche zijde en andere minderheden. Maatregelen t.b.v. de Depressed Classes, waardoor evenwel moeilijkheden in de practijk niet voorkomen worden. Omstreden punt: „communal question” bij toelating op de scholen en inrichting daarvan, het beheer nl. in handen van commissies, gekozen door een *ongesplitst* kiezerscorps. Felle strijd tusschen Hindoe's en Mohammedanen, ten gunste van de Hindoe's beslist.

§ 10. Vrijheid van het gebruik van de taal (123—125)

Van de hoofdtalen (± 1 dozijn, naast 200 dialecten) Hindoestani het meest verbreid, waarvan 2 vormen: 1. Oerdoe, gesproken door de Mohammedanen, 2. Hindi, gesproken door de Hindoe's. Ongeveer 2½ miljoen Indiërs spreken Engelsch.

Rondetafelconferentie: weinig aandacht aan taalkwestie geschonken. Voorstel van European Association en Associated Chambers of Commerce Engelsch tot officiële taal van Federatie en Provincies te verklaren.

Wet '35: voorstellen van het Joint Committee overgenomen: nl. alléén vastgesteld dat de taal van de High Courts en debatten in de wetgevende raden Engelsch zal zijn; de leden van genoemde raden

mogen echter ook hun redevoeringen in de Inheemsche taal houden. Dadelijk na in werking treding dezer wet taalkwesties, Hindi tegenover Oerdoe en andere minderheidstalen.
Mogelijke oplossing: splitsing van meertalige provincies in kleinere van één taal (zoo reeds splitsing van Orissa en Bihar, afscheiding Sind van Bombay, bij in werking treding van Gov. of India Act '35). Dgl. splitsing gaat overigens tegen het nationale idee van eenheid in.

6. Beknopte beschrijving van de minderheidsbescherming in Europa en het Nabije Oosten

Dr. L. Adam (Bijl. I, blz. 126 — 157)

§ 1. De Tractaten betreffende de Minderhedenbescherming (126)

Waarin minoriteiten-bepalingen te vinden: speciale tractaten (het eerste in 1919 met Polen, als voorbeeld gebruikt voor de volgende), de algemeene vredestractaten, een tractaat met Turkije speciaal m.b.t. de niet-Mohammedaansche minderheden, en in verschillende andere vormen (bilaterale verdragen en éézijdige verklaringen, o.a. betr. Albanië, Baltische Staten; het Duitsch-Poolsch verdrag v. 1922 betr. Opper-Silezië, aanvullende verdragen en constitutioneele voorzieningen (Finland)).

§ 2. Bescherming van Minderheden door den Volkenbond (127)

De in genoemde tractaten opgenomen beloften onder garantie van den Volkenbond; toezicht van den Volkenbondsraad en mogelijkheid tot ingrijpen; bij geschil Permanente Hof van Internationale Justitie als beslissende of adviseerende instantie.

§ 3. Wijze waarop klachten van Minderheden door den Volkenbondsraad worden onderzocht (127—130)

Petities via Volkenbonds-Secretariaat (vooronderzoek) naar Commissie ad hoc van drie Volkenbondsraadsleden. Zaak kan *a*) worden gedeponceerd; *b*) verwezen naar den raad; *c*) mogelijkheid van onderhandelen tusschen Commissie en aangeklaagde Regeering. § beperkende voorwaarden aan petities verbonden, o.a. slechts betrekking hebben op in de tractaten geregelde minderhedenbescherming. Herhaaldelijk critiek op deze procedure en verbeteringen voorgesteld.

Afwijkende regeling in conventie betr. Opper-Silezië: „kantoor voor minderheidsaangelegenheden”; taak: *a*) ontvangen enz. van petities; *b*) klager trachten te bevredigen. Wanneer geen resultaat: stukken naar voorzitter Gemengde Commissie, Zwitsers F. Calonder; naast hem in de Cie. twee vertegenwoordigers van ieder der beide landen. Voorzitter gaf, na onderzoek, zijn inzicht aan genoemd kantoor te kennen, via hetwelk de betrokken autoriteit werd ingelicht en besliste. Niet-openbare procedure.

Vele zaken (2000 in 15 jaar) aan Calonder gezonden; over 127 een „avis”, de rest in der minne geschikt. Oordeel van Georges Kaeckenbeek (president van het scheidsgerecht van Opper-Silezië): procedure te kort geschoten, onmogelijkheid groote vloed van klachten ter plaatse minnelijk te schikken, gebrek aan objectiviteit en medewerking van partijen; advies van uitmuntenden voorzitter Calonder vaak door commissie-leden niet aanvaard. De toch zeer deugdelijke bescherming van minderheden, beter dan waar ook, uitsluitend aan Calonder te danken.

§ 4. Doel der Volkenbondsbescherming (130)

Macartney (Eng.): primair: handhaving van den vrede; indirect: interne stabiliteit der staten; middel hiertoe: welzijn der minderheden. Doctrine van „pijnlooze assimilatie”, aanvankelijk in Volkenbond uitgesproken (De Mello Franco voor Brazilië en Chamberlain), daar spoedig verlaten.

§ 5. Aard van de Volkenbondsbeslissingen (130—131)

Algemeen onbevredigend geacht; tactiek van compromis, om zoowel meerder- als minderheid te ontzien. Belangrijke factor: groote Duitse minderheid in vele staten; eenige cijfers daarvan.

§ 6. Aard van de Tractaatsbepalingen (131—132)

Vage bewoordingen in de tractaatsartikelen door compromis tusschen doctrine van staatssoevereiniteit en nationaliteitsgevoel der minderheden. Protest van Polen bij teekening ontwerp-tractaat (1919); inhoud van den bekenden brief van Clemenceau aan Poolschen Minister President Paderewski (dd. 24 Juni 1919), waarin o.m.: dit tractaat slechts nieuwe vorm van bestaande gewoonte van erkenning van bepaalde beginselen van goed bewind door nieuw geschapen staat of bestaanden staat na territoriale aanwinsten. De beschermende artt. (betr. nationaliteit, fundamentele rechten en Volkenbondsgarantie) vlg. art. 1 van enkele tractaten als „fundamentele wetten” te beschouwen (N.B. art. 9 betr. *onderwijs* aan minderheden niet als dusdanig beschouwd).

§ 7. Wat is een Minderheid? (132—133)

Fouques Duparc (Fr.): onderdanen van een staat, niet geassimileerd of zich kunnend assimileeren aan het meerendeel dier onderdanen.

Ivanoff (Rus.): uitvloeisel van het streven van een heerschend volk tot onderwerpen en assimileeren

van bepaalde groepen van onderdanen tegenover dat van genoemde groepen tot het zich verwerven van econ., cultureele en politieke zelfstandigheid.

Volkenbondtractaten: géén definitie, slechts: „ethnische, godsdienstige of taalkundige minderheden” of „onderdanen, die van de meerderheid in ras, taal of godsdienst verschillen”.

Conventie voor Opper-Silezië art. 74: het *subjectieve* beginsel t.a.v. begrip minderheid: géén verificatie of betwisting van minderheids-lidmaatschap door overheid. Hetzelfde beginsel in art. 131 betr. toelating van kinderen tot een school. In interpretatie van Volkenbondsraad en Permanent Hof van Intern. Justitie (1926—1928) dit beginsel min of meer aangetast. Beruchte inbreuk op subj. beginsel door systeem van toelating tot scholen in Yougoslavië, ingevoerd in '22.

§ 8. De Nationaliteit (133)

Poolsch tractaat, art. 3: automatisch verleende Poolsche nationaliteit aan minderheden op grond van domicilie of geboorte.

In de vredestractaten: regeling van den duur van de domicilieering. Mogelijkheden van weigering of afstand van de automatisch verleende nationaliteit en optie voor andere nationaliteit, mits binnen bepaalden termijn verplaatsing van domicilie naar land waarvoor geopteerd.

§ 9. Vrijheid van Godsdienst (133—135)

In de tractaten: alleen vrijheid van eredienst erkend. Daar naast nog: in de Opper-Silezische conventie (artt. 84 t/m 96): bekeeringsvrijheid, verhouding kerk en Staat, contact met buitenlandsche kerkelijke organisaties; Poolsch tractaat: eerbiediging van de Joodsche Sabbath; Turksch verdrag: eerbiediging van de Christelijke Zondag, benevens andere beschermende bepalingen.

Overigens verzet van Turksch nationalisme tegen missie en vreemde zending.

Declaratie van Irak, art. 15: ongeveer gelijke bepalingen als Turksch Verdrag, met belangrijke uitbreiding: garantie voor ongestoorde godsdienstige werkzaamheden, voor welke nationaliteit ook. Geen bekeeringsvrijheid hierin opgenomen, maar evangelistisch (bekeerings-)werk wordt onder bepaalde voorwaarden toegelaten. Art. 6: gewoonterecht voor familierecht en personeel statuut der minderheden.

Declaratie van Albanië: vrijheid tot veranderen van godsdienst, géén bekeeringsvrijheid dus. Belofte van gewoonterecht als boven t.b.v. de Mohammedanen.

Houding van Egypte als voorbeeld van intolerante houding van een Mohammedaansch land tegenover het Christendom. Theocratische invloed der Islam, hier Staatsgodsdienst.

§ 10. Andere algemeene Grondrechten (135—138)

Slechts 3 van de overige fundamenteele rechten in de tractaten opgenomen:

- a. bescherming van leven en vrijheid;
 - b. gelijkheid voor de wet en genot van gelijke burgerlijke en staatkundige rechten;
 - c. verbod van religieuze discriminatie m.b.t. overheids- en particuliere beroepen en bedrijven.
- ad b*: herhaaldelijk schromelijk overtreden t.a.v. de Magyaren in de voormalige Hongaarsche gebieden; bijzonderheden hierover (verkiezingen!).

Bescherming der kiesrechten in Opper-Silezische conventie en Declaraties van Albanië en Irak.

ad c: beschermt alléén religieuze minderheden, daarom van weinig beteekenis (vollediger redactie in Declaratie van Irak en Opper-Silezische Conventie).

Tallose gevallen van discriminatie m.b.t. toelating en handhaving van ambtenaren (o.m. Sudetenland, Slowakije).

§ 11. Gelijke Behandeling en gelijke Waarborgen voor alle Onderdanen (138—141)

Poolsch tractaat, art. 8: algemeen discriminatieverbod. Van belang voor de minderheden-bescherming bij de agrarische hervormingen (onteigening van landgoederen) in Tsjechoslovakije, Polen, Yougoslavië en de Baltische Staten, waarbij vele onbillijkheden.

De hervorming in Tsjechoslovakije qua opzet het best, in de uitvoering evenwel vaak onbillijk en onrechtvaardig. Uitgebreide regelingen omtrent onteigening in de Opper-Silezische Conventie (artt. 6—22) benevens een uitvoering artikel (art. 75) betreffende de rechtsgelijkheid.

Discriminatie t.o.v. handel en belasting kwamen herhaaldelijk voor (Roemenië en Yougoslavië: de z.g. „nationaliseering” van vennootschappen).

§ 12. Vrijheid van Onderwijs voor de Minderheden (141—147)

Poolsch tractaat, art. 8, 2de zin en art. 9 (regeling van bijzonder onderwijs in art. 8 en 9 lid 2; regeling van openbaar onderwijs in art. 9, lid 1).

Vage redactie waardoor vele moeilijkheden. Vast staat dat algeheel verbod van bijzonder onderwijs (Yougoslavië m.b.t. de Woiwodina) absoluut onwettig is.

Particuliere scholen moeten door Staat worden erkend, waarbij aan verschillende eischen te voldoen (speciale eisch in Polen: loyaliteitsverklaring der onderwijzers).

Klachten over willekeurige beoordeling (Polen); evenzoo over o.a. strenge exameneischen in Roemenië. Weinig gegevens over subsidieeringsregelingen; art. 9, lid 2 niet zeer duidelijk, vlg. den Duitsche.

Erlor onttrokken de Staten zich aan een billijken ondersteuningsplicht; voorbeelden in Transsylvanië (144).

Poolsch tractaat, art. 9, lid 1: voorschriften aangaande openbaar onderwijs aan minderheden; alléén taalkundige minderheden. In verschillende opzichten betere redactie in de Opper-Silezische Conventie. Klachten over de uitvoering der bepalingen in Tsjechoslovakije, Servië, Roemenië en Polen. Speciale regeling voor Hongarije: keuze uit 3 typen minderheids-scholen. In de praktijk echter weinig vrijheid van keuze. Belangrijk is precisering van het begrip „Schoolressort”, n.l. ressort met een aantal schoolgaande kinderen, tot een minderheid behoorend, voldoende tot oprichting van een minderheidsschool. Willekeurige begrenzing van ressorten in Polen.

Bepalingen betreffende middelbaar- en hooger onderwijs slechts in de Opper-Silezische Conventie en het tractaat van Tsjechoslovakije. Op dit punt bevredigende resultaten behalve t.o.v. de minderheden in Slovakije. Onbillijke maatregelen in Roemenië; in Hongarije de beruchte „*numerus clausus*”, speciaal gericht tegen Joden.

Vrijheid van schoolkeuze herhaaldelijk ernstig beperkt vnl. in Hongarije, Yougoslavië, Roemenië en Polen; in Opper-Silezië door Calonder krachtig verdedigd. Slechte regeling van personeelsvoorziening. Bepalingen betreffende toezicht op en de kosten van openbare minderheidsscholen; de duistere woorden „*part équitable*” en „*part proportionnelle*” (nl. dat deel van de voor onderwijs door Overheid uitgetrokken gelden hetwelk te bestemmen voor minderheids onderwijs).

§ 13. Vrijheid van gebruik van eigen taal (148—152)

Poolsch Tractaat, art. 7, voorlaatste lid: verbiedt eenige beperking van het gebruik van eigen taal in particulieren omgang, in de handel, pers of andere publicaties en openbare vergaderingen. Vele overtredingen hiervan, vooral in Yougoslavië en Roemenië.

Ingewikkelde bepalingen in de Tsjechoslowaaksche talenwet: instelling van arrondissementen waarbinnen 20 % de limiet voor gebruik van een minderheidstaal, zoowel tegenover als door Bestuur en Rechterlijke macht, en voor het kiezen van een „*Geschäftssprache*” („*diensttaal*”). Taal van Overheidsorganen onderling, der centrale vertegenwoordigende lichamen, Spoorwegen, P.T.T. en in het Leger steeds de officiële Staatstaal. De uitvoering van deze wet door Bestuur en Rechterlijke macht was vrij goed; gegronde klachten overigens betreffende de indeeling in arrondissementen en vele andere punten (o.a. te strenge eischen voor kennis der officiële taal).

In Polen en Hongarije overeenkomstige wetten, waarvan vnl. in Polen uitvoering veel te wenschen overliet.

In Opper-Silezië een ander systeem: tegenover en door de bestuursorganen zoowel Poolsch als Duitsch; zoo ook in de vertegenwoordigende lichamen en de rechterlijke macht (echter handelingen, moties enz., vonnissen en processen verbaal in de officiële taal). Bij spoorwegen en P.T.T. alléén de officiële taal. Uit klachten voor de Gemengde Cie. (overigens opvallend weinig) blijken van kleingeestige mentaliteit van Poolsche autoriteiten.

§ 14. Fundamenteele rechten voor minderheden in Opper-Silezië (152)

Goed geredigeerde artikelen betreffende enkele fundamenteele rechten, speciaal voor minderheden:

Art. 78: recht van vereeniging en vergadering;

Art. 79: drukpersvrijheid voor minderheden in eigen taal;

Art. 81: het recht om liefdadigheids-, godsdienstige-, cultureele of sociale instellingen op te richten; nieuwe en nuttige bepalingen betreffende onbeperkt voortzetten der werkzaamheden van bestaande instellingen, met behoud van goederen en verkregen rechten.

§ 15. Ambtenaar voor minderheidsaangelegenheden (152—153)

Een dergelijke ambtenaar in Griekenland (afd. Politieke Zaken van het Departement van den Eersten Minister): a) belast met onderzoek van klachten van minderheden en het eischen van herstel van geschonden rechten; b) gerechtigd den Premier maatregelen voor te stellen om de betreffende minderheidsbepalingen beter tot hun recht te doen komen. Helaas weinig over dit werk bekend.

§ 16. Oplossingen van het minderhedenvraagstuk (153—154)

a. Gedwongen verhuizing: radicaal middel, reeds plaats gehad in '23, (uitwisseling van Turksche en Grieksche onderdanen) en in '39 t.a.v. de Duitschers in de Baltische Staten.

b. Verleenen van politieke autonomie aan minderheden, zooals aan de *Aalandseilanden* metterdaad gegeven en aan Roethenië beloofd werd; de belofte aan Tsjechoslowakije van een federalen staatsvorm (door Benesj in '19) werd evenmin nagekomen.

c. Cultureele autonomie: aan verschillende minderheden in Griekenland en Roemenië beloofd, maar in Roemenië nimmer ingelost. Bevredigende regelingen in Boelgarije, waaruit volledige cultureele autonomie aan de Mohammedaansche minderheden, doch bovenal in *Estland*.

§ 17. De cultureele autonomie van Estland (154—157)

Berust op een wet van 1925: hierin aangegeven welke minderheden deze autonomie kunnen verkrijgen; ook dat lidmaatschap der minderheden door betrokkenen zelf wordt bepaald. *Wijze van verkrijgen* van

culturele autonomie; voorstel hiertoe aan de Regeering door leden minderheidsgroep; aanstelling van hoofdcomité, waarvan voorzitter minderheidslid; verkiezingen voor den „cultureelen raad”, welke met $\frac{2}{3}$ meerderheid tot de instelling van het autonome instituut besluit, waarna officiële bevestiging door de Regeering. *Organen*: (centrale) culturele raad en bestuur gekozen uit de minderheidsleden en (locale) „culturele curatoria”. Taakomschrijving (onderwijs en andere culturele objecten; regelingsbevoegdheid hiervoor); bronnen van inkomsten.

Autonomie is géén onafhankelijkheid; toezicht van Minister van Binnenlandsche Zaken.

Weinig gegevens over praktische uitvoering en werking van de wet; algemeen oordeel, zoowel van meerderheid als van minderheid, gunstig. Van de minderheden verkregen de Duitschers en de Joden culturele autonomie; de Russen schenen geen behoefte er aan te hebben. — Een dergelijke oplossing wordt door Coupland voor India aanbevolen.

7. Frankrijk's Overzeesche Gebiedsdeelen

C. de Koning (Bijl. I, blz. 158 — 189)

§ 1. De Fransche koloniale visie (148—164)

Girault (Principes de colonisation et de législation coloniale): *drie systemen*: „assujettissement”, „autonomie”, „assimilation”. Assimilatie houdt in: koloniën uitbreiding en voortzetting van het moederland, één wetgeving voor het geheele grondgebied, vertegenwoordiging der koloniën in de Assemblée, één nationaal leger. Vgls. Girault huldigt Frankrijk genoemd principe, getemperd door systeem van decentralisatie, waardoor tegenstelling assimilatie-autonomie zou zijn geluwd. Andere invloeden, ethische tendenzen enz. verhinderden vorming van gecoördineerd plan (uitspraken van Montaigne en Viard, wijzend op feitelijke stelselloosheid van het Empire français).

Factoren voor ontstaan en handhaven van de assimilatie-gedachte: sedert Colbert overwegend politiek accent (in tegenstelling tot economisch gericht streven in Engeland en Holland), denkbeelden der Fransche revolutie, daarmede verband houdend rassenstandpunt (formule van Hänel: „Nicht die Rasse verbindet . . . Menschen zu Nationen, sondern Sprache und Kultur . . .”), eveneens daaraan gebonden centralisatiebehoefte, bewustzijn van de waarde van eigen beschaving en drang andere volken deelgenoot te maken van die beschaving, behoefte aan personeelen steun van de bewoners der koloniale gebieden (belangrijke hulp in de beide wereldoorlogen). Mitsdien ter *conferentie van Brazzaville* (Jan.—Febr. '44) geconcludeerd: géén autonomie, zelfs in verre toekomst geen selfgovernment, meer interne vrijheden en beter stelsel van vertegenwoordiging.

Tegen de assimilatiëtendens: vorming van afzonderlijk koloniaal leger en financiële onafhankelijkheid der koloniën (1 Jan. en 13 April 1900); bovendien bestaan van een ministerie van koloniën (alleen Algiers onder den Ministre de l'Intérieur). Dit evenwel door tijd en omstandigheden afgedwongen aanpassingspolitiek: assimilatieprincipe blijft.

Montaigne stelt tegenover elkaar systeem van Bugeaud (reconstructie van het moederland in de kolonie) en dat van Lyautey (handhaven van plaatselijke gewoonten en oude instellingen, een zekere culturele autonomie begunstigen, in stand houden van het kader en belangen van moederland en kolonie met elkander in overeenstemming brengen).

In de naoorlogsche periode: streven naar nieuwe eenheid, economisch, politiek en geestelijk, evenwel met variërende gemeenschaps-structuur, centraal geleide imperiale politiek en plaatselijke autoriteit voor eigen zaken (wederom de „assimilation temperée” van Girault).

§ 2. Wetgeving en Bestuur. Centraal (164—167)

Fransche koloniale wetgeving: *decreten regime*, ging grootendeels buiten Volk en Parlement om. Wel bij Sénatus-Consulte voorgeschreven regeling van de constitutie van Algiers en zg. „oude” koloniën benevens van andere belangrijke onderwerpen, maar t.a.v. o.m. Indochine, Afrique Occidentale française (A.O.F.) en Afrique équatoriale française (A.E.F.) regeling bij „décrêt” of zelfs bij „arrêté van den gouverneur.

De koloniale belangen behartigd door: Ministerie van Koloniën pas sedert 1894, Ministerie van Buitenlandsche Zaken (de Noord-Afrikaansche protectoraten), Ministerie van Binnenlandsche Zaken (Algiers), Conseil supérieur des Colonies — sedert '35 Conseil supérieur de la France d'outre-mer, en de Haut Conseil Méditerranéen de l'Afrique (sinds '35).

Belangrijke tegenstelling tusschen de wetgeving in de Noord-Afrikaansche protectoraten, waar decreten van Bey van Tunis en „dahirs” van Sultan voornaamste rechtsbron, en protectoraten van Indochine, waar zwaartepunt van wetgeving bij moederland, soms zelfs geheel geen eigen regeling meer. Benamingen „protectoraat, kolonie, mandaatgebied” duiden niet op wezenlijk verschil in status.

Algiers: hoewel ook hier decreten régime, Fransche wetgeving grootendeels toepasselijk, gezien neiging dit te beschouwen als Fransch Departement.

§ 3. Het Regime in de Koloniën (167—171)

Grondslag koloniale theorie en wetgeving gelegd in de oude, kleine koloniën, waar doorvoering assimilatiegedachte mogelijk was. Eerst langzamerhand passende organisatie voor de nieuwe groote koloniën.

Model van organisatie in de oude koloniën: Gouverneur met uitgebreide bevoegdheden; daarnaast adviseerende conseil privé en (meestal) conseil général (gekozen raad met vrij groote, maar wisselende bevoegdheden).

In de 4 groote gouvernementen generaal (Indochine, A.O.F., A.E.F., Madagascar): G.G. met zeer uitgebreide bevoegdheden; conseil de gouvernement (te vergelijken met conseil privé); vertegenwoordigende lichamen (kamers van koophandel en landbouw, provinciale vergaderingen of territoriale vertegenwoordigingen, alles overkapt door één „Grand Conseil des intérêts économiques et financiers”) met alleen adviseerende stem en Fransche meerderheid.

Vertegenwoordiging in het moederland: van Antillen, Réunion en Inde française afgevaardigden zoowel naar Senaat als Kamers van afgevaardigden, van Guyana, Sénégal en Cochinchine alleen naar de Kamers, van de overige koloniën in het geheel *niet*.

Afwijkende organisatie in Algiers: ver doorgevoerde assimilatie, inrichting in departementen, eigen begrooting, belangrijke mede-regeerende functie van délégations financières.

In Tunis en Marokko: handhaving van oude instellingen onder Fransche contrôle; begin van vertegenwoordiging in Grand Conseil; belangrijke Fransche infiltratie. Ook hier doorwerking van assimilatiegedachte.

§ 4. De financiële en handelspolitieke betrekkingen (171—172)

Sinds 1900 *financiële zelfstandigheid* der koloniën; uitzonderingen: Frankrijk bekostigt leger en gendarmerie, evenwel dragen koloniën op verschillende punten bij aan moederlandsche begrooting (o.a. voor militaire uitgaven en civiele administratie).

Handelspolitiek; sedert wet van 13 April 1928 2 groepen: de zg. „geassimileerde koloniën”: volledige tonie met het moederland, en de zg. „autonome koloniën”: eigen tarieven, maar voorkeursrecht voor moederland.

Ofschoon totale balans voor Frankrijk wellicht nadeelig, vooral in den oorlog belangrijke economische voordeelen uit de koloniën. Investering daar van later datum dan elders. Uitgebreide vestiging van Franschen en Fransche bedrijven in Noord Afrika.

§ 5. De tweede wereldoorlog en de na-oorlogsche ontwikkeling (172—189)

I. Ontwikkeling van Syrië en Libanon van mandaatgebied tot onafhankelijken staat (172—173) na binnenrukken van Engelsche en Fransche troepen (Juni '41), op 21-11-'41 onafhankelijkheidsverklaring voor Libanon, 27-12-'41 idem voor Syrië; in Juli en Augustus '43 algemeene verkiezingen. Na Fransch communicé waarin o.m. Fransche toestemming vereischt tot wijziging van Libaneesche constitutie, onlusten in Beyrouth en Tripoli, arrestaties, ontbinding van kamer van afgevaardigden, onderhandelingen en tenslotte (1 Jan. '44) daadwerkelijke overdracht van verschillende diensten. Nog moeilijkheden aangaande in Syrië en Libanon gestationneerde troepen; uit Syrië thans geëvacueerd, uit Libanon met 1 Aug. 1947, volgens Fransch-Libaneesch tractaat van 23 Aug. '46, waarbij zoowel onafhankelijkheid voor Syrië en Libanon als Fransche economische en culturele belangen gegarandeerd en beschermd.

II. Indo-Chine in en na den tweeden wereldoorlog (173—182)

In 1939 samengesteld als volgt:

1. kolonie Cochín-Chine;
- 2 en 3. twee protectoraten: keizerrijk Annam en koninkrijk Cambodga;
4. Tonkin, zonder autonome regeering, maar protectoraatsvorm benaderend;
5. uitgestrekt territoir: Laos, met moeilijk definieerbaar statuut.

Medio '40: militaire eischen van Japan, waaraan toegegeven door toenmalige G.G.'s, gevolgd door accoord met Vichy-regeering in Aug. '40 en diverse andere accoorden, tengevolge waarvan Fransche administratie tot 9 Maart '45 in tact. Daarop interneering van de Franschen en begin van periode van anarchie en burgeroorlog. Nieuwe republiek Viet-Nam onder presidium van Ho Chi Minh: breekt zoowel met vroegere verhouding tot Frankrijk als met het door de Franschen steeds gehandhaafde mandarijnen-stelsel. Na capitulatie van Japan: felle anti-Fransche stemming in Indo-Chine en Frankrijk tegenwerkende Chineseche invloeden.

Reeks van *accorden en conferenties*:

a. 7 Jan. '46: nieuw statuut aan Cambodga: autonoom binnen de Union française; Commissaire de la République adviseur des Konings en vertegenwoordiger van Frankrijk en Indochineesche federatie, onder wien voorloopig verschillende aan de toekomstige Indochineesche federatie voorbehouden openbare diensten ressorteeren (Admiraal d'Argenlieu). Fransche adviseurs t.b.v. de 7 ministers, allen inheemsch, en bij Ministerie van Nationale Verdediging. Geheel gekozen Assemblée Nationale.

b. accoord met Chunking regering op 28 Februari '46 ter neutralisering van genoemde Chineseesche invloeden.

c. accoord te Hanoi tusschen Frankrijk en Viet-Nam, 6 Maart '46: Viet-Nam vrije Staat met eigen regering, leger en financiën, deel van de Indo-Chineesche federatie en de Union française, bereid tot vriendschappelijke ontvangst van het Fransche leger, ter vervanging van de Chineseesche troepen. Viet-Nam de zorg voor binnenlandsche veiligheid, Frankrijk voor verdediging naar buiten.

Accoord omvat de 3 Ky's: Tonkin, Annam en Cochinchine.

Vergeleken met officiële verklaringen betreffende Indo-Chine, van Dec. '43 en Maart '45, waarbij Frankrijk geheel eenzijdig geeft en toezegt (assimilatie-gedachte), accoord van Hanoi enorme sprong vooruit, hier immers 2 gelijkwaardige partijen.

d. conferentie te Dalat (April—Mei '46): weinig vooruitgang, sfeer bevredigend;

e. Juni '46: nieuw „gouvernement provisoire” in Cochinchine, met tot stand komen van een conventie op 8 Juni, waarbij dit land, economisch verreweg belangrijkste van geheel Indochine, een soort protectoraatsverhouding tot Frankrijk verkrijgt (president, gekozen door conseil consultatif, met door hem gekozen en aan hem verantwoordelijke ministers; voor benoeming tot sommige hoge ambten goedkeuring van Commissaire de la République noodig, die eveneens zorgt voor handhaving van rust en veiligheid). Hiermee zeer zeker Fransch belang gediend; evenwel gelijkgerichte strooming in in Cochinchine zelf: groote zakenbelangen, die band met Frankrijk willen behouden en, tegenover idee van verwantschap, waardoor gevoelig voor propaganda van Tonkineseesche en Annamietische extremisten, neutraliseerende uitwerking van terreurdaden van diezelfde extremisten.

f. Juli-Augustus '46: conferentie te Fontainebleau (voortvloeiend uit accoord van Hanoi): doel: regeling souvereiniteit van Viet-Nam, plaats van Viet-Nam in Indochineesche federatie en Union française, positie van Cochinchine. Terstond groote oneenigheid over laatste punt door genoemde Conventie van 8 Juni; bovendien tweede conferentie in Dalat (begin Aug.) van delegaties van Cambodga, Laos, Cochinchine en Frankrijk „voorbereidend de bestudeering van de Indochineesche federatie”, waardoor zelfs tijdelijk opschorting van conferentie te Fontainebleau. Tusslotte (14 Sept. '46) onderteekening te Parijs van een „modus-vivendi-Franco-Vietnamien”: o.a. waarborgen voor gelijke rechten en vrijheden voor Vietnameezen in Frankrijk als voor Franschen in Viet-Nam; teruggave van gerequireerde Fransche goederen; gebruik door Viet-Nam van Fransche experts en adviseurs; toelnie van Viet-Nam met overige deelen van Indo-Chine; wapenstilstand, op 30 October in te gaan. Betreffende status van Cochinchine houdt Frankrijk (vlg. verklaring Minister Moutet) vast aan een volksreferendum aldaar.

In Laos (nog vóór conferentie van Fontainebleau beëindigd) een conventie soortgelijk aan die van Cambodga.

De zg. „Hauts Plateaux”, met eigen bevolking, zullen een autonome groepeerling vormen in het kader van de Federatie onder een „Commissariat de la République pour la population du Sud de l'Indochine”.

III. Van groot belang: overgang van de overige deelen van Overzeesch Frankrijk naar de Gaulle, later Comité français de Libération Nationale (C.F.L.N.) (182)

IV. Officiële aankondiging van den G.G. van A.E.F., **Felix Eboué**, van nieuwe „politique indigene pour l'A.E.F.” op 8 Nov. 1941 (182—183): welsprekende verdediging van, voor l'A.E.F., nieuwe denkbeelden: herstel en behoud van eigen politieke instellingen, handhaving van oude tradities en familieverhoudingen, vernieuwing en uitbreiding van onderwijs en gezondheidszorg; economische politiek langs nieuwe lijnen. Deze richtlijnen op den duur ook voor l'A.O.F. en Madagascar van groot belang.

V. De conferentie van **Brazzaville** (30 Jan.—8 Febr. '44) (183—184)

Zeer belangrijk evenement; resultaat meermalen Charter voor het nieuwe Fransche Rijk genoemd. Zie voor daar genomen resolutie omtrent Frankrijk's koloniaal streven blz. 258.

In sociaal opzicht de resolutie: „Le respect et le progres de la vie indigene seront a la base de toute notre politique coloniale . . . enz.” Reserveering van beroepen op progressieve wijze voor inheemsche bevolking; intensivering van onderwijs, met Fransch als voertaal, medische en sociale zorg; vermeerdering van koopkracht en verhooging van levensstandaard der bevolking; administratieve decentralisatie. Reeds talrijke decreten ter uitvoering van de aangenomen „recommandations”.

VI. **Na-oorlogse ontwikkeling** (184—189)

a. volledige assimilatie der oude koloniën (decreet van 19 Maart '46: Guadeloupe, Martinique, Réunion en Guyana departementen).

b. vrij volledige herorganisatie van A.O.F., A.E.F., Madagascar en de andere kleine koloniën: wet van 9 Mei '46; vergaande lokale vrijheden, assemblée's met uitgebreide bevoegdheden, maar vasthouden aan de assimilatiegedachte (ook tot uiting komend in vertegenwoordiging der overzeesche gebieden in Fransche parlement, wetten van 13 April '46).

c. continue ontwikkeling in N.Afrika zonder dat gezegd kan worden welke tendenzen de overhand; pogingen tot overbrugging van de staatkundige tegenstellingen benevens tot economische coördinatie.

d. revolutionnaire ontwikkeling in Indochine (zie hiervoor), gehoopt wordt op inschakeling van den vrijen staat Indochine in de Union française.

e. de uiteindelijke **Constitutie van de Union française** (8e titel van Grondwet van 13 Oct. '46); na de Préambule, waarin opsomming van voor ieder gelijke rechten en plichten, 3 secties:

I. **Principes**: de Union bestaat uit:

a. de Fransche republiek (departementen en overzeesche gebieden);

b. territoires et états associés (waarvan plaats in de Union afhangt van betrekkelijke verdragsbepalingen). Bijeenvoeging van totaal der middelen van de Unie-leden, ter verzekering van de verdediging van de Unie. Coördineerende en leidende functie der Republiek.

II. **Centrale organen**: President, Haut Conseil (ter bepaling van de algemeene politiek) en Assemblée (kent ontwerpen van wetgeving, adviseerende stem).

III. **Betreft de departementen en territoires d'outre mer**, speciaal artt. 80 en 81: alle onderhoorigen van de territoires d'outre mer zijn citoyens op denzelfden voet als Franschen van het moederland of van de territoires d'outre mer . . . ; alle Franschen en onderhoorigen van de Union française „citoyens de l'Union française”, genieten rechten en vrijheden als in Préambule genoemd.

8. Federale structuur der U.S.S.R.

Mr. A. B. Cohen Stuart (Bijl. I, blz. 191 — 205)

§ 1. Inleiding

Federale structuren kwamen in Midden- en Oost-Europa op als gevolg van nationale bewegingen, waardoor een tegenstelling ontstond tusschen de historische half-feodale politieke eenheden en de eenheden, door het nationalisme der 19e en 20ste eeuw op den voorgrond gebracht. In Rusland en Oostenrijk was de historische eenheid multi-nationaal. Wilde men deze eenheid behouden en tevens het nationale beginsel erkennen, dan moest een federatie geschapen worden. In Duitschland zag men het omgekeerde: hier was sinds het eind der middeleeuwen de nationale culturele eenheid verbrokkeld in een groot aantal politieke eenheden; hier moest dus de federale organisatie dienen niet om binnen hetzelfde politieke verband ruimte te geven aan de nationaliteiten, doch omgekeerd om de politieke verscheidenheid tot een enkele nationale gemeenschap te verbinden. Het nationalisme werkte in Duitschland als centraliserende kracht, in de twee multi-nationale monarchieën als een kracht van decentralisatie, zelfs ontbinding.

Economische invloeden, gericht op vrijheid van werken in een zoo ruim mogelijk gebied, waren gunstig voor centralisatie en remden een streven naar te ver gaande decentralisatie. Het federalisme was overal een compromis tusschen factoren van centralisatie en decentralisatie.

§ 2. Bolsjewistische theoriën over nationaliteit

De invloed van het Bolsjewisme deed zich in verschillende periodes verschillend gelden. In den strijd der Russische arbeidersklasse tegen het Tsarisme kwam het op voor emancipatie van de onderdrukte nationaliteiten in het Tsarenrijk. Zijn einddoel was echter niet zoozeer de instandhouding van bestaande nationaliteiten als wel de vorming van een socialistische gemeenschap, niet gestoord door nationale worsteling. Naarmate de revolutie zich consolideerde (§ 3. **Bolsjewistische nationaliteiten-politiek tijdens de revolutie** (192—193) kwam dus duidelijker het streven op den voorgrond om het nationale sentiment, waar dit een reële kracht was, te erkennen en te bevredigen, doch het ondergeschikt te maken aan de socialistische eenheid. De sociaal-economische doelstelling dreef ook hier tot een federale structuur.

Het federalisme ontwikkelde zich op tweeërlei wijze: 1e door decentralisatie binnen de Russische Sovjet-Republiek (R.S.F.S.R.), waar „autonome republieken” z.a. Turkestan zekere locale zelfstandigheid verwierven (§ 4. **ontwikkeling van Sovjet-autonomie in de R.S.F.S.R.**, 193); 2e door contractuele betrekkingen (§ 5. **Eerste stappen tot vorming van een bond van republieken**, 194) tusschen de onafhankelijke Sovjet-republieken van verschillende nationaliteit, waarvan de Russische de voornaamste was.

§ 6. Tot standkomigg van de U.S.S.R. (195—196)

Eindelijk kwam het tot een verdrag van amalgamatie, aangenomen eerst door de Sovjet-congressen der onafhankelijke republieken en daarna door het eerste vereenigde Sovjet-congres der U.S.S.R. Op 30 December 1922 werden hierdoor de R.S.F.S.R., de Oekraïne en de Transkaukasische Sovjet-Federatie als „Unie-republieken” verbonden „tot een enkelen federalen staat”. Er zou een gemeenschappelijk Sovjet-congres zijn en een gemeenschappelijk Centraal Executief Comité der Sovjet-Unie. De volkscommissariaten van defensie, buitenlandsche handel, verkeer en post en telegrafie zouden

geamalgameerd zijn en uitsluitend tot de Unie-Regering behooren. De commissariaten van de meeste takken van nationale economie en financiën zouden geunifieerd zijn, d.w.z. beheerd door federale zoowel als republikeinsche commissarissen, de laatsten ondergeschikt aan de eersten. Met een dergelijk systeem van ondergeschiktheid werd ook ingesteld een opperst Gerechtshof en een opperst orgaan van politieke politie. De begrotingen der Unie-republieken moesten worden goedgekeurd door het C.E.C. der Unie. Om de nationaliteiten tot haar recht te doen komen kregen alle nationale eenheden naar gelang van elks beteekenis een vertegenwoordiging in een der twee kamers, waaruit het Sovjet-congres, het hoogste wetgevende en besturende orgaan der Unie, zou bestaan.

Op den duur is het streven geworden, de financiën te centraliseeren, voor zoover deze afhankelijk zijn van het werk der Unie, doch aan de Unie-republieken en zelfs aan de lagere locale bestuurslichamen de beschikking te laten over inkomsten, welke verkrijging grootendeels van de eigen activiteit afhangt.

§ 7. Positie van de Unie-republieken onder de Grondwet van 1924

Aan de Unie-republieken werd bij de grondwet het recht van afscheiding toegekend; dit had echter slechts ideologische beteekenis; de feitelijke uitoefening zou in strijd met het arbeidersbelang worden geacht.

§ 9. Cultureele politiek (198)

Aan iedere nationale beschaving werd de grootst mogelijke ontwikkeling gegund; minderheden werden cultureel op alle mogelijke wijzen beschermd en gesteund. Toen de ontwikkeling van de industrieën door de vijfjaarsplannen ter hand werd genomen (§8. Het federalisme tijdens de N.E.P. in de vijfjaarsplannen), kon de gelegenheid benut worden om achterlijke streken beter toe te rusten, zoodat ze de Groot-Russische meer konden naderen. Dit hielp tevens het communisme verbreiden, hetgeen ook werd bevorderd door de collectivering van den landbouw. Met de industriele arbeiders kwamen de scholen. Door de industrialisatie ontstonden ingrijpende veranderingen in de nationale levenswijze. Steeds meer komt op den voorgrond een gehechtheid aan het „Sovjetvaderland” en het communisme in het algemeen, terwijl de nationaliteit, de Russische inbegrepen, als een zaak van secundair belang wordt beschouwd.

§ 10. Staatsrechtelijke ontwikkeling — § 11. De positie der autonome eenheden onder de Grondwet van 1936 (198—202)

Als vergoeding voor de vermeerderde economische centralisatie schonk de Grondwet van 1936 aan de Unie-republieken een verhooging van positie, niet alleen door de organen te ontbinden, die tusschen sommige daarvan en de Unie tevoren een schakel hadden gevormd, doch ook door een herziening van de samenstelling der Nationaliteiten-Kamer.

In 1944 werden de Unie-volkscommissariaten van buitenlandsche zaken en defensie omgezet in geunifieerde commissariaten, zoodat autonome werkzaamheid der Unie-republieken op deze terreinen mogelijk wordt, behoudens algemeen toezicht van de Unie.

Al wordt de politieke structuur beheerscht door het één-partij-stelsel, de Communistische Partij zou er toch nooit over denken de nationale verscheidenheid en autonomie te vernietigen, omdat de nationaliteiten-politiek een essentieele factor is van haar succes.

Wel moet rekening worden gehouden met het feit, dat het Sovjet-federalisme onder hegemonie staat van de Russische republiek, die verreweg de sterkste is van de 16 Unie-republieken, waaruit tegenwoordig de Sovjet-Unie bestaat (§ 12. De beteekenis van het Sovjet-federalisme, 202—205).

9. De Uitvoerende Macht in Zwitserland en in Amerika

Mr. C. J. Nierstrasz (Bijl. I, blz. 206 — 215)

§ 1. Zwitserland (206—210)

Oorspronkelijk (13e en volgende eeuwen) een eedgenootschap tusschen verschillende kantons als bondgenootschap van soevereine Staten, met als enig staatsrechtelijk orgaan de „Tagsatzung”, congres van speciaal hiervoor geïnstrueerde afgezanten.

In de 19e eeuw meer eenheid: 1815 bondsverdrag tusschen de 22 soevereine kantons als grondslag voor hun statenbond. In 1848 ontstaan van den bondsstaat, gebaseerd op een grondwet; de nieuwe grondwet van 1874 geldt in hoofdzaak nog heden ten dage.

Zwitserland bestaat uit 22 gelijkgerechtigde staten (kantons, elk met eigen eeuwenoude tradities), waaraan alle bevoegdheden toekomen, tenzij in de constitutie aan bondsorganen toegekend (bv. defensie, buitenlandsche betrekkingen).

De hoogste macht in de federatie wordt uitgeoefend door de **Bondsvergadering of Nationale Vergadering**, bestaande uit a) de **Nationale Raad**, voor 4 jaren gekozen naar evenredige vertegenwoordiging; 1 afgevaardigde voor elke 22 000 zielen; verkiesbaar zijn alle stemgerechtigden (nl. alle mannelijke Zwitsersche burgers die geen geestelijk ambt bekleeden en niet uit het kiesrecht zijn ontzet);

b) de **Standenraad**, waarin alle kantons gelijkelijk vertegenwoordigd (2 voor elk); de kantonale wetgeving bepaalt duur van hun mandaat en wijze van verkiezing (meestal rechtstreeks door het volk). Nationale raad en Standenraad zijn gelijkgerechtigd; de leden hebben de rechten van amendement en initiatief. Bij uitblijven van overeenstemming in de raden afzonderlijk volgt behandeling in vereenigde vergadering.

De uitvoerende macht berust bij den **Bondsraad**, college van 7 leden, gekozen door de Bondsvergadering in de eerste bijeenkomst met den nieuw gekozen Nationalen Raad, eveneens voor 4 jaren.

Een der leden van den Bondsraad wordt, telkens voor een jaar, door de Bondsvergadering gekozen tot Bondspresident; deze is geen zelfstandig orgaan en bezit geen zelfstandige bevoegdheden, is slech s primus inter pares. De Bondsraadsleden verdeelen onder elkaar de 7 departementen; voor alle eenigszins belangrijke aangelegenheden, voorgelegd door het betrokken Departementshoofd aan den Raad, is de beslissing van den geheelen Raad noodig (met meerderheid van stemmen).

Twee democratische instellingen: het *referendum* (verplicht bij herziening van de bondsgrondwet, facultatief bij elke bondswet of -besluit, dat algemeen bindende voorschriften inhoudt mits binnen 90 dagen en door tenminste 30 000 stemgerechtigde burgers of 8 kantons geëischt) en het *volksinitiatief* (nl. tot wijziging der grondwet) door 50 000 stemgerechtigde burgers.

De staatkundige inrichting der kantons berust op de onderling zeer uiteenlopende „Grondwetten” van de afzonderlijke kantons; in de kleine kantons wordt het gezag rechtstreeks, in de grootere door een volksvertegenwoordiging uitgeoefend. De uitvoering berust bij regeeringsraden, in de kleine gekozen door de eenmaal 's jaars te houden volksvergadering, in de groote kantons of rechtstreeks gekozen door het volk of benoemd door den kantonalen raad. Ook hier referendum en volksinitiatief.

Zwitserland is zeer *gedecentraliseerd*; het aantal bondsaangelegenheden daardoor betrekkelijk gering.

Uitwerking in de practijk, vooral t.a.v. de uitvoerende macht: candidaten voor den Bondsraad worden gesteld door de partijen vertegenwoordigd in de Nationale Vergadering, deze partijen zijn, in globale verhouding tot haar stemmental in de Nationale Vergadering, in den Bondsraad vertegenwoordigd. Bovendien wordt er rekening mede gehouden uit welk kanton de candidaten afkomstig zijn. Herkiezing mogelijk en gebruikelijk: continuïteit. Groot vertrouwen van het parlement in de regeering; tevens echter overwicht van de uitvoerende op de wetgevende macht (Prof. Horber: ambtenarensuprematie). Mogelijkheid van referendum voorkomt ernstige conflicten tusschen Nationale Vergadering en Bondsraad, maar werkt compromis-stelsel in de hand.

Naast felle critiek van den Zwitserschen Prof. Horber gunstige meeningen van buitenlandsche deskundigen (o.m. Lord Bryce) over staatsinstellingen van Zwitserland.

§ 2. Amerika (210—212)

Oorspronkelijk aaneensluiting van 13 staten tegen de Engelsche koloniale overheersching: de onafhankelijkheidsverklaring van 1776. „Articles of confederation” eerste grondwet, samengesteld door het Congres (vertegenwoordigers der staten), simplistisch en onvolledig. Na vele moeilijkheden kwam een werkelijke constitutie, de nog heden ten dage geldende grondwet, tot stand (in 1789 in werking). De Vereenigde Staten van Noord Amerika vormen een bondsstaat van 48 gelijkgerechtigde staten; alle bevoegdheden komen de afzonderlijke staten toe, tenzij aan de federatie opgedragen (b.v. buitenlandsche betrekkingen, defensie).

De wetgevende macht berust bij het **Congres**, bestaande uit a) **Huis van Afgevaardigden**, rechtstreeks bij meerderheid van stemmen in de betrokken kieskring gekozen voor 2 jaar (verkiesbaar indien 25 jaar burger der V.S., inwoner van den staat waarin gekozen, geen ambtenaar van het federale gouvernement);

b) **Senaat**, 96 senatoren, 2 uit elken staat, voor 6 jaar gekozen (verkiesbaar indien minstens 30 jaar oud, 9 jaar burger der V.S. en inwoner van den staat waarin gekozen); om de twee jaar treedt een derde gedeelte af.

Bevoegdheden van Senaat en Huis van Afgevaardigden zijn in principe gelijk: recht van amendement en initiatief; President heeft toestemming van den Senaat noodig voor ratificatie van verdragen met vreemde mogendheden en benoeming van hooger ambtenaren en officieren.

De uitvoerende macht berust bij den **President**, voor 4 jaar gekozen door speciale kiesmannen (gelijke kieswijze en aantal als van senatoren en afgevaardigden, afkomstig uit den zelfden staat, tesamen, dus feitelijk rechtstreeksche verkiezing door het volk). Geheel onafhankelijk van het Congres, geen verantwoording daaraan schuldig. Benoemt zijn kabinetleden („secretarissen”) practisch geheel naar welgevallen; is opperbevelhebber der weermacht. Hij noch secretarissen hebben toegang tot de vergaderingen van Senaat of Huis. President heeft geen recht van initiatief. De door het Congres aangenomen wetsontwerpen behoeven zijn sanctie, welke hij kan weigeren (veto); deze kan evenwel „overruled” worden door het Congres met 2/3 meerderheid in elke kamer.

Bij overlijden of aftreden van een President wordt de Vice-President van rechtswege President voor den verderen ambtsduur van zijn voorganger.

Staatsrechtelijke organisatie der verschillende staten heeft dezelfde structuur als die der federatie. Uitvoerende macht bij gouverneurs, rechtstreeks gekozen voor periodes varierende van 2 t/m 4 jaren, Sommige staten kennen referendum en/of volksinitiatief.

§ 3. Zwitserland vergeleken bij Amerika (212—215)

Verschilpunten:

- a. In Zwitserland een groot aantal partijen, in Amerika slechts 2.
- b. In Zwitserland geven de capaciteiten van de kandidaten voor den Bondsraad den doorslag, in Amerika meer de populariteit van den candidaat (i.v.m. diens rechtstreeksche verkiezing).
- c. De Bondsraadsleden zijn zeer zelfstandig; de „secretarissen” daarentegen geheel afhankelijk van den President. Alleen de President draagt de verantwoordelijkheid, niet tegenover het Congres, maar uitsluitend tegenover het volk, hetwelk overigens geen sanctie kan toepassen bij niet-nakoming door den President van zijn beloften gedurende diens ambtsduur.
- d. Wordt de President der V.S. niet herkozen, dan worden alle hogere ambtenaren (\pm 300 000) door andere vervangen, behoorend tot de nieuwe machtspartij; in Zwitserland juist groote stabiliteit in vervulling der staatsbetrekkingen.
- e. Zittingsduur Bondsraad en Nationalen raad gelijk, in Amerika staat de President soms 1 a 2 jaar tegenover een meerderheid in Senaat of Huis uit het tegengestelde kamp.
- f. In Zwitserland voortdurend contact tusschen uitvoerende en wetgevende macht, in de V.S. ontbreekt dit grootendeels, aangezien President noch secretarissen toegang hebben tot vergaderingen van senaat of huis.
- g. In Zwitserland gaat initiatief practisch steeds uit van de uitvoerende macht; in Amerika uitsluitend van de parlementsleden.
- h. De Nationale Vergadering accepteert *vrijwillig* een zekere overwichtspositie van den door haar zelve gekozen Bondsraad; de Amerikaansche President, met zijn uitsluitende bevoegdheid tot ambtsbenoemingen, bezit een machtige sleutelpositie en overwegenden invloed op de wetgevende macht, nog vergroot door zijn z.g. vetorecht.
- i. De Bondsraad heeft géén vetorecht, wel vormt het Zwitsersche referendum een soort volksveto.
- j. De President is opperbevelhebber der Amerikaansche strijdkrachten; Zwitserland kent alleen in oorlogstijd een opperbevelhebber, aangewezen door de Nationale Vergadering.
- k. De belangrijke tegenstelling tusschen een collegiale en een éénhoofdige executieve.

BIJLAGE II.

10. Problemen betreffende minderhedenbescherming in toekomstig Indonesië

Dr. L. Adam (blz. 19 — 36)

§ 1. Inleiding

Hypothetisch karakter dezer probleemstelling; de overeenkomst van Linggadjati als basis gebruikt. Vele factoren van onbestemdheid, zoowel wat betreft de theoretische beginselen der minderhedenbescherming als vooral ook de toepassing dier beginselen.

§ 2. Begrip minderheid (19)

Definitie: een groep van onderdanen, die t.a.v. ras, godsdienst of taal verschillen van de meerderheid en die veronachtzaming, negeering of schennis van hun rechten en hun rechtmatige geestelijke en stoffelijke belangen vreezen (zie voor omschrijving in de Volkenbondstractaten en definitie van o.a. Fouques Duparc blz. 241).

Zeer belangrijk de vraag *wie* bepaalt of een persoon tot een minderheid behoort.

§ 3. Doel van minderhedenbescherming (20)

Dit kan tweeledig zijn: *a.* het voorkomen van internationale conflicten; *b.* het waarborgen van mensche-lijke en fundamentele rechten. Voor het toekomstig Indonesië beide motieven van beteekenis.

§ 4. Welke minderheden in het toekomstig Indonesië (20)

Vallen hieronder alleen onderdanen (zie § 7) of ook ingezetenen?

In het laatste geval zouden, behalve de Nederlanders en Chineezzen (mogelijk ook de Indonesische Christenen en uit een ander deel van den Archipel gekomen bevolkingsgroepen), ook de in Indonesië gevestigde, niet aldaar geboren vreemdelingen tot de minderheden worden gerekend. Eenige volkstellingcijfers: (1930) ruim 200 000 Nederlanders (0,3 % der totale bevolking), waarvan 154 000 in Indonesië geboren; 1 230 000 Chineezzen, waarvan 756 172 in Indonesië geboren (1,2 %); ong. 2 miljoen Indonesische Christenen (3 %).

§ 5. Wie moet de minderheden beschermen? (21)

In eerste instantie de Regeering die de bescherming der minderheden gewaarborgd heeft; de ervaring in O.-Europa echter heeft de noodzaak van een tweede, buiten de regeering staande instantie aangetoond, bij voorkeur met standplaats in het land van de te beschermen minderheid. Overweging verdient: *a.* of een internationaal karakter der minderhedenbescherming in Indonesië, *b.* of inmenging der V.N., *c.* zoomede een instelling als in de Conventie voor Opper-Silezië met een door den Volkenbond aangewezen Voorzitter noodig en gewenscht zou zijn; *d.* of de „opperbeschermer” der minderheden onafhankelijk van de Indonesische Regeering en bv. Unie-orgaan zou zijn; een eenhoofdige dan wel een collegiaal orgaan; *e.* een duidelijke omschrijving van zijn bevoegdheden (o.m. betreffende eventuele bindende kracht van zijn beslissingen t.a.v. petitie); *f.* wellicht ook aanstelling van rondreizende ambtenaren belast met het behartigen van minderhedenbelangen.

§ 6. Wijze waarop de bescherming moet geschieden (22)

Opneming gewenscht zoowel in het statuut van de toekomstige Nederlandsch-Indonesische Unie (vgl. art 10 onder *e* van de overeenkomst van Linggadjadi) als in de Grondwet van de Vereenigde Staten van Indonesië (art. 5 Linggadjadi) en tevens in de Grondwetten der negara's. Belangrijker echter dan Grondwetsbepalingen zijn de wetten en decreten betreffende minderhedenbescherming en bovenal de uitvoering daarvan (vgl. het gevaar van het teveel ter regeling aan de uitvoerende macht laten, als in Polen en Yougoslavië bleek, Bijlage I, no. 6). Belangrijk ook de procedure van het onderzoek der klachten van leden der minderheden, waarbij vooral de regeling van de Conventie voor Opper-Silezië het overwegen waard.

§ 7. Nationaliteit

Zal het „jus soli” worden ingevoerd, waardoor dus allen in Indonesië geboren, tot Indonesische burgers worden verklaard? Consequente doorvoering hiervan bezwaarlijk. Te overwegen vallen mogelijkheid van een optierecht benevens regeling van het negara-burgerschap en een Unie-burgerschap.

§ 8. Fundamentele rechten (23)

Te verdeelen in rechten bestemd voor *alle* onderdanen (nl. vrijheid van godsdienst, drukpers, meening en meningsuiting, enz.), soms tevens de ingezetenen betreffend, en die speciaal bestemd voor de minderheden (vrijheid van het gebruik van eigen taal en onderwijs, verbod van discriminatie), welke rechten, voor zoover van betekenis voor de minderheden, in de volgende paragrafen behandeld.

§ 9. Vrijheid van godsdienst (23—24)

Belangrijke punten: omvat godsdienstvrijheid (o.m. de vrijheid van belijdenis in den ruimsten zin des woords, tot het houden van godsdienstoefeningen, organisatie van kerkelijke genootschappen, vrijheid van bekeering en dienenden arbeid, eerbiediging der Zondagsheiliging, verbod van juridische en sociale discriminatie t.o.v. tot het Christendom bekeerden, gelijke politieke rechten en gelijke aanspraken op overheidsambten? Verschillende dezer punten werden in Oost-Europeesche en Mohammedaansche landen zeer beperkt (Bijl. I, blz. 133 e.v.).

§ 10. Fundamentele rechten in verband met de godsdienstvrijheid (24)

Drie fundamentele rechten houden verband met de godsdienstvrijheid: *a.* drukpersvrijheid; *b.* recht van vereeniging; *c.* recht van vergadering; zelfs in de Nederlandsche Grondwet konden deze niet ten volle worden gewaarborgd („het belang der openbare orde” in verband met *b.* en *c.*), terwijl preventief toezicht op toneel- en bioscoopvoorstellingen en radiouitzendingen noodzakelijk blijkt. Opdat beperking van deze vrijheden de minderheden niet meer zal treffen dan de meerderheid, is voor de minderheden vooral het recht van *gelijkheid voor de wet* van groot belang. Zie voor de redactie van art. 14 van de Proeve-Oppenheim betreffende dit onderwerp § 11, blz. 25.

§ 12. Gelijke aanspraken op Overheidsambten (26)

Art. 176 Gw. verbiedt alleen discriminatie tegenover religieuze, *niet* raciale en taalkundige minderheden, hetgeen van belang kan zijn voor de Nederlandsche „blijvers” en voor Manadoneezen en Ambonneezen. Voorbeelden van nuttige maatregelen: (in India) reserveering van regeeringswege van bepaalde percentages aan plaatsen in verschillende diensten voor Anglo-Indians en andere minderheden; permanente commissies voor ambtenarenzaken; in het algemeen zou ook een deugdelijke administratieve rechtspraak in het belang der minderheden zijn.

§ 13. Unificatie van recht en rechtspraak (26—27)

Unificatie van *rechtspraak* in het toekomstig Indonesië lijkt hoogstwaarschijnlijk (met behoud van den godsdienstigen rechter voor Mohammedaansche onderdanen). Unificatie van *recht*: strafrecht reeds geunificeerd, strafprocesrecht en burgerlijk procesrecht eigenen zich zeer wel voor unificatie. Zal men het dualisme van het vooroorlogsch burgerlijk recht (Indonesisch adatrecht naast Nederlandsch burgerlijk recht en speciaal gecodificeerd privaatrecht voor Chineezen) handhaven of zich wagen aan een geunificeerd burgerlijk wetboek voor geheel Indonesië?

Van algemeen belang is een bevredigende regeling (voor den oorlog nog niet gevonden) van het *agrarisch recht*. Op te lossen door een unificatie op grondslag van het adatrecht (met alle consequenties

van dien) met behoud van vaste zakelijke Europeesche rechten voor niet-Indonesische burgers (wederom dualisme), dan wel door unificatie naar Westerschen grondslag.

§ 14. Bescherming der vermogensrechten (28)

Door onduidelijke redactie van art. 14 der overeenkomst van Linggadjadi betreffende teruggave van goederen aan en herstel van rechten voor minderheidsleden-rechthebbenden, verschillende moeilijkheden (bv. welke goederen en rechten worden bedoeld) op te lossen door de in dat artikel genoemde gemengde commissie. Opname in de Grondwet van erkenning van bedoelde teruggave en herstel, alsmede van een artikel over onteigening, te overwegen.

§ 15. Bescherming der economische belangen van minderheden (28—29)

Sterke beïnvloeding mogelijk van bedoelde belangen, vooral wat betreft grootkapitalistische ondernemingen die nog niet in Indonesische handen zijn, door bv. hooge loonen, huren enz. Discriminatie hierbij niet waarschijnlijk, mogelijk wel t.o.v. kleinere ondernemingen, middenstanders, tusschenhandelaren, bv. wel Overheidssteun voor kleine Indonesische industrieën en ondernemingen en niet voor soortgelijke Chineesche en Europeesche ondernemingen. Discriminatie t.o.v. belastingen ongetwijfeld onverdedigbaar.

§ 16. Bescherming der onderwijsbelangen van minderheden (29—31)

A. *Openbaar onderwijs*. Vroeger: lager en meer uitgebreid lager onderwijs gedifferentieerd naar den landaard, middelbaar en hooger onderwijs voor Nederlanders, Chineez en Indonesiërs met Nederlandsch als voertaal. Toekomstige toestand moeilijk te schatten; een „eenheidsschool” voor alle bevolkingsgroepen, met Nederlandsch als voertaal? eventueel daarnaast nog onderwijs hoofdzakelijk voor Nederlanders, aansluitend aan het leerprogram in Nederland? Voor het laatste geval noodzakelijk een duidelijk geredigeerd Grondwetsartikel, voorschrijvend o.m. minimum van schoolgaande kinderen in bepaald ressort waarvoor dergelijke school op te richten.

B. *Gesubsidieerd bijzonder onderwijs*. Deze scholen waren verzorgd door minderheden-corporaties, hoofdzakelijk Nederlandsche, waarbij te onderscheiden; a. scholen met een meerderheid van Nederlandsche leerlingen b. met een meerderheid van Indonesiërs; c. met vrijwel uitsluitend Indonesiërs (standaardscholen, missie- en zendingsscholen). Belangrijk zijn omvang der overheidssubsidie alsmede voorwaarden voor subsidieering (overheidserkenning), waarbij in de minderheidsstaten van Europa en het Nabije Oosten (zie Bijlage I, no. 6) bepaalde eischen werden gesteld betreffende leerprogram, godsdienstlessen enz. Verbod van discriminatie eveneens van groot belang (geen bevoorrechtiging van bijzondere scholen beheerd door Indonesische organisaties).

§ 17. Cultureele autonomie voor minderheden

Vgl. het Estlandsche voorbeeld (Bijl. I, no. 6, § 17). Alleen mogelijk voor die minderheden welke nog hangen aan eigen cultuur (bv. Nederlanders, Chineez).

§ 18. Vrijheid van het gebruik van de taal (32—33)

Duidelijk geredigeerd Grondwetsartikelen noodzakelijk, waarborgend vrijheid van taal in particulieren omgang, handel, godsdienst, pers en andere publicaties en openbare vergaderingen, naast bepalingen betreffende het gebruik van of alleen Maleisch, of Maleisch en Nederlandsch in contact der ingezetenen (onderdanen?) met Overheid en omgekeerd (bestuur, politie, rechtspraak), door overheidsorganen onderling, vergaderingen van parlement en andere vertegenwoordigende lichamen en in het leger.

§ 19. Staatskundige rechten van minderheden (33—34)

Wijze van vertegenwoordiging: reserveering van zetels en verkiezing door gesplitst kiezerscorps?

Vgl. voor dit probleem Bijlage I, no. 5 (Minderhedenbescherming in Br-India blz. 97 e.v. Ten behoeve van de verschillende Indonesische volksgroepen een *districtenstelsel* gewenscht, hetwelk mede voor het actief kiesrecht billijk kan werken. Belang van volkomen vrije verkiezingen en stemgeheim.

§ 20. Vertegenwoordiging der minderheden in de besturende colleges

Het nut van dit beginsel, voorgeschreven in de instructies van den G.G. en Gouverneurs van Br-India, bleek in de practijk niet groot (Bijlage I, blz. 107 e.v.) en zou dit voor Indonesië vermoedelijk evenmin zijn. — § 21. *Andere maatregelen in het belang der minderhedenbescherming*. a. *politieke autonomie*: alleen *plaatselijk* mogelijk (bv. Atjeh, Minangkabau), waardoor machtssfeer beperkt. b. *federatieve staatsbouw*: nauwelijks in het belang der minderheden in Indonesië, verspreid over den geheelen Archipel. c. *exterritorialisering* van minderheden zou evenmin groote voordeelen voor hen brengen, aangezien het gebied, waarbinnen ze zouden worden samengedrongen, te beperkt zou zijn voor een bestaan voor allen.

II. Burma

J. C. de Vos (Bijl. II, blz. 37—51)

§ 1. Land en Volk (37—39)

De oppervlakte van Burma, bestaande uit Neder- en Opper-Burma, het Loesjai en Katsjenland benevens de Sjan-Staten, bedraagt ruim 686 duizend km². Het telt 17 miljoen inwoners, waarvan 66 % Burmeezen, van de 1 000 inwoners zijn 843 Boeddhist en 40 Mohammedaan. Het hoofdproduct van den *landbouw* is rijst, een belangrijk deel werd tot 1940 uitgevoerd tot een waarde van £ 18 miljoen. De *financiering* beruiste overwegend in Britsch-Indische hand, 1/6 van den grond is daardoor in het bezit van de Indiërs gekomen. De landbouwschuld beliep ± £ 45 miljoen, 4/5 was daarvan verschuldigd aan Br-Indiërs met een jaarlijksche rente van 18 tot 100 %.

Het *onderwijs* wordt meerendeels genoten in de Boeddhistische kloosterscholen, naar schatting kan thans een derde van de bevolking lezen en schrijven. Rangoon heeft een zeer groote Universiteit, voorts bezit Burma een hogere landbouw- en boschbouw-, een technische- en een veeartsenijkundige school. De oorspronkelijke *bewoners* kwamen langs de rivieren van het Noorden en Zuiden het land binnen; tot in de 18de eeuw leed het land onder Chinese invallen. De komst van de Engelschen dateert van 1612, de Britsch Indische Compagnie stichtte een factorij te Syriam (bij Rangoon). De verovering van Mandalay in 1885 maakte een eind aan het duizendjarig Burmeesche Koninkrijk.

§ 2. Burma na de afscheiding van India (40—41)

Op 1 April 1937 werd het land onder de „Government of Burma Act” van 1935 afgescheiden van India. De drijfveeren tot de afscheiding waren: verschillen in ras, godsdienst en cultuur naast afwijking in economische belangen, gepaard aan groeiend politiek bewustzijn.

Ingesteld werd een Ministerraad uit ten hoogste tien Ministers, die den Gouverneur van bijstand en advies diende.

De Raad was verantwoording schuldig aan de Wetgevende Macht, bestaande uit een Senaat van 36 leden, voor de helft benoemd, en een „House of Representatives” met 132 gekozen leden.

Burma genoot onder deze grondwet reeds een ruime mate van zelfbestuur, de bergdistricten — de z.g. Shanstaten — bleven onder het gezag van hun eigen hoofden en waren voor bepaalde gemeenschappelijke belangen vereenigd in een federatie.

§ 3. Burma in den oorlog (41—44) — § 4. Plannen voor de toekomst (44—51)

Na den inval van de Japanners in 1942 begaf de Gouverneur van Burma zich naar Simla; in April 1943 verklaarde de Britsche Regeering dat zij — zoodra de omstandigheden zulks zouden toelaten — Burma bij zou staan in het bereiken van volledig zelfbestuur binnen het Britsche Gemeenebest.

Ook de Britsche „Statement of Policy”, opgenomen in het Witboek van Mei 1945, stelt zich t.a. van de politieke ontwikkeling van Burma op dit standpunt en een status van Dominion wordt toegezegd. Vóór alles is echter noodig herstel van het economisch en maatschappelijk leven; van het grootste belang wordt het geacht dat de oude handels- en industrieële lichamen hun oude positie zullen innemen, daar zij slechts over de ervaring, speciale kennis en het opgeleid personeel beschikken.

Door den oorlog zijn land en volk zeer verarmd, de wegen verkeerden in slechten staat, Rangoon en Mandalay zijn grootendeels verwoest, een zware terreur wordt uitgeoefend door rampokbenden (*dacoity's*), ziekten zijn zeer verbreid, de rijstproductie is zoodanig verminderd dat zij voor dit jaar nauwelijks voldoende zal zijn om de eigen bevolking te voeden.

Wat de bezetting van de civiele diensten betreft werd in uitzicht gesteld een versnelling van de Burmanisatie, welke reeds met succes in 1924 was ingezet. Zij zou in de naaste toekomst ook worden toegepast bij de hoogste posten van het Binnenlandsche Bestuur, de Politie en het Leger.

De „Civil-Service Class I” in 1923 uitsluitend Britsch, bestond in 1942 reeds voor 3/5 deel uit Burmeezen; in het Hooggerechtshof zaten Inheemsche leden, terwijl alle magistraten reeds van Burmeeschen landaard waren.

De leidende vrijheidspartij is de Anti-Fascist People's Freedom League (A.F.P.F.L.), gesticht door U Aung San, de meest representatieve figuur van den laatsten tijd. Persoonlijk is hij geporteerd voor blijvende vriendschappelijke betrekkingen met Groot-Britannië.

De communistische partij staat onder U Thein Pe, terwijl U Than Fun leider is van de Vrijheidsbond, welke als vrijheidsvlag voert een zilveren ster op rood veld en welke bond eischte dat de Britsche Regeering vóór 31 Januari 1947 een verklaring zou afleggen dat Burma binnen één jaar volkomen vrij zal zijn.

In Januari 1947 vond te Londen een conferentie plaats van de Britsche Regeering met vooraanstaande Burmeesche leden van den Uitvoerenden Raad. Blijkens de door Mr. Attlee op 29 Januari in het Lagerhuis afgelegde verklaring is een overeenkomst tot stand gekomen, waarvan de voornaamste punten

luiden: een constitueerende vergadering zal in April 1947 gekozen worden en uitsluitend bestaan uit personen van Burmeesche nationaliteit, het kiesapparaat van de Burma Act 1935 zal worden ge- bezigd en het aantal kiezers zal ruim 6 miljoen bedragen. Het Burmeesche volk zal zelf moeten beslissen aangaande de toekomstige relaties met de Britsche Commonwealth.

Gedurende de interim-periode, welke naar gehoopt wordt van korten duur zal zijn, zal Burma bestuurd blijven onder de wet van 1935. Bepaalde aangelegenheden, tot nu toe formeel voorbehouden aan den Gouverneur, zullen voortaan door den Uitvoerenden Raad worden behandeld. Wat betreft de grens- districten zal worden gestreefd naar de vorming van een eenheid met het eigenlijke Burma, indien zij althans strookt met de wenschen van de bevolking.

Tegen dit te Londen gesloten „agreement” is oppositie gerezen speciaal van de zijde van Dr. Ba Maw en Thakin Ba Sein, leider van de Dobama Partij.

Den 9den Februari j.l. werd een conferentie gehouden te Ponglong (Burma) met de grensdistricten, waarbij bleek dat de Kachin- en Chin-leiders instelling van afzonderlijke staten wenschten, welke echter t.a. van onderwerpen van gemeenschappelijk belang samen willen gaan met de Centrale Burmeesche regering. Ook de Shan-staten, reeds vereenigd in een federatie, toonen neiging met de Centrale Regeering te willen samenwerken.

12. Malaya

C. de Koning (Bijl. II, blz. 52 — 75)

§ 1. Het gebied (52—59)

Ter sprake komen Malaya (de 4 federated Malay States: Perak, Selangor, Negri Sembilan en Pahang, en de 5 unfederated Malay States: Johore, Kedah, Kelantan, Trengganoe en Perlis) en de Straits Settlements (Singapore, Penang, Malacca en Province Wellesly).

Gegevens betreffende grondoppervlak (\pm 50 000 vierkante mijlen waarvan Westelijk deel het dichtst- bevolkt en vruchtbaarst) en bebouwing (1/5 is cultuurgrond).

Economisch overzicht: eenzijdig economisch bestel, geheel afhankelijk van de zeer belangrijke positie van tin en rubber; tinsmelterijen voornaamste industrie. Productie aan rijst slechts 38 % van de totaal consumptie, waardoor import hiervan op groote schaal noodzakelijk.

Groote beteekenis van *Singapore* (in 1819 door Raffles als vrijhaven gesticht) als centrum van handel en verkeer. Handel met Malaya, in 19de eeuw gering, steeg met groote toename van tin- en rubber- productie.

Engeland's positie in het verkeer: tabel van import- en exportcijfers (in 1938) uit en naar Engeland, Amerika, Ned.-Indië en Japan, waaruit blijkt dat in het totaal van in- en uitvoer Engeland een goede positie behouden had, evenwel niet meer dan dat.

Engelsch kapitaal: wat rubber betreft, 47 % van het areaal was in Westersche handen, meerendeels Engelsch. Voor tin moeilijk exacte gegevens te verkrijgen: eerst na 1900 hierin belangrijke investeeing van Engelsch kapitaal.

Bevolkingsamenstelling: tinbedrijf trok vroeg Chineezzen aan: na komst der Engelschen zelfs in groote aantallen, ook Indiërs, zoowel voor tinbedrijven als later rubberplantages en handel; langzamerhand meer blijvende vestiging van beide bevolkingsgroepen. In 1941 van de 5 1/2 miljoen zielen slechts 2 135 000 Maleiers (naast 2 388 000 Chineezzen) uitsluitend in eigen landbouw en visscherij.

Onderwijs en politiek: na eersten wereldoorlog onderwijs belangrijk ontwikkeld in kwaliteit en quantiteit, speciaal voor Maleiers, als tegenwicht tegen toenemende druk van Chineezzen en Indiërs. Evenwel ontstaan van surplus aan intellectueelen met Westersche oriënteering, beroepswerkeloozen en politieke ontevredenheid. Vanaf 1923 ook subsidies aan goedgekeurde Chineesche scholen; contrôle ingesteld (Registration of Schools Ordinance), noodig om anti-vreemdelingen campagne der Kwomintang, waardoor juist de scholen centra van anti-Britsche agitatie.

Nieuwe onderwijspolitiek van Sir Cecil Clementi: verhooging van schoolgelden en Maleisch als voertaal: heftig verzet der Chineezzen, waaraan uiteindelijk toegegeven.

Gevaarlijke acties van Kwomintang en communisten in twintiger en dertiger jaren. 1930: voorstel van Sir Cecil Clementi om Kwomintang tot onwettige organisatie te verklaren; na protest Chineesche Regeering compromis: niet onwettig indien en voor zoolang geen vertakkingen in Malaya, waardoor individueel lidmaatschap mogelijk.

1932: Maleis Ordinance, meer contrôlemogelijkheden, in feite tegen de Chineezzen gericht.

Belangrijkste politieke probleem: regeling van verhouding Maleiers-Chineezzen: aansporingen van Mr. Ormsby Gore in 1928 en Sir Samuel Wilson in 1932 tot bescherming der Maleiers.

§ 2. De Staatsinrichting (59—65)

Engelsche invloed ontstond via handelstractaten (het eerste in 1786 voor Penang met den Sultan van

Perak); later inmenging in staatszaken op verzoek der Chineezzen, met het oog op de anarchie op vasteland van Malaya en zeerooverij.

1874 Britsche Resident voor Selangor en Perak: verplicht en bindend advies in alle zaken niet Maleische godsdienst en gewoonten betreffende, zoo ook in volgende jaren voor Penang en Negri-Sembilan (Perak, Selangor, Pahang en Negeri Sembilan sloten zich onder Engelsche leiding aaneen tot de Federated Malay States) alsmede voor de unfederated Malay States.

Straits Settlements: kroonkolonie: wetgeving van het Imperial Parliament, King in Council of Legislative Council. Gouverneur (tevens High Commissioner voor Malaya) met Executive Council.

Bestuur over Singapore gevoerd door Colonial Secretary, in Penang door Resident-Councillors, bijgestaan door districts-officers. Gemeenteraden in Singapore, Penang en Malacca, Rural Boards in de landelijke staten.

Na aanvankelijk zeer autoritair, later zeer gematigd bestuur, ofschoon alle gezag in handen van gouverneur (conform de richtlijnen van het Durhamrapport van 1837).

Belangrijke bestuurorganisatie vormt het „Chinese Protectorate” (sedert 1931 „Secretariat for Chinese Affairs”) waar direct gehoor voor iedere Chinees: hulpmiddel bij uitstek in strijd tegen de Geheime Genootschappen, met verstreckende bevoegdheden en werkzaamheden. Daarnaast „Chinese consultative Committees” speciaal voor belangen der gevestigde Chineezzen.

Federated Malay States: juridisch het hoogste gezag bij Sultan, werkelijke autoriteit bij Resident (de eerste Residenten vooral waren bestuurders van groote kwaliteit). Soepel beleid met diepgaande kennis van instellingen en gebruiken. Naast Sultan een State Council, welke beslissingen noch voor Sultan noch voor Resident bindend. Door opbloei der Staten gepaard met toenemende werkzaamheden langzamerhand vrijwel rechtstreeks bestuur van Resident: later na tot stand komen van federatie van Sultans, een Resident-General, direct onder den High Commissioner, waarop administratie geheel gecentraliseerd: Sultans en Residenten „forgotten men”. Oprichting der Federal Council (1909) ontnam, tegengesteld aan de bedoeling overigens, den Sultans het laatste beetje wetgevende en financieele bevoegdheid. 1925: voorstel van nieuwe decentralisatie-politiek. Protest van groote zakenbelangen, Chineezzen (als onderdanen van den Sultan bevreesd voor vergrooting van diens macht) en van ambtelijke zijde (om behoud van bereikte efficiency).

Compromis in 1935: o.m. onderdeelen van wetgeving en financieel beleid weer aan Sultan en belangrijke uitbreiding van ledental der State Councils: ondertusschen federaal beleid grootendeels intact.

Belangrijker nog: openen van diensten voor alle landaarden geboren en woonachtig in de F.M.C., evenwel voorkeursrecht voor Maleiers; Malay Civil Service en Malay Administration Service alleen toegankelijk voor Maleiers. Nieuwe phase dus, meer democratisch bewind: tevens poging tot herstel van Sultan's gezag. Bij alles echter streven tot handhaving der Maleische belangen tegen toenemende kracht en eischen der Chineezzen.

De Unfederated Malay States: juridisch in gelijke positie als de F.M.S., feitelijk evenwel veel verschil: Sultans behielden werkelijke autoriteit; Noordelijke Staten bleven meer Maleisch, tevens landelijk. Alleen het Zuidelijke Johore, waar sedert 1895 een geschreven Constitutie (voorschrijvend o.a. 3 councils, waarvan de wetgevende council of State zelfs met groote bevoegdheden), past zich meer aan bij F.M.S.

Overkapping: geen administratieve band tusschen Colony, Federated en Unfederated States; wel voorzag Malay Civil Service (geheel Engelsch op beperkt aantal Maleiers na) in bezetting van hooge posten voor alle drie deelen, terwijl departementshoofden der Straits Settlements soms adviseurs waren voor diensten in Malaya.

§ 3. De Japansche bezetting (65—67)

Engelsche verdediging van Singapore en Malaya; bijdragen van Malaya's bevolking aan algemeene oorlogsuitrusting en -voering geheel vrijwillig. Tijdens bezetting: over het algemeen zoowel bevolking als zelfbestuurders loyaal aan Engelsch gezag. Malaya economisch minder vernield dan Ned.-Indië, bovendien tijdige geallieerde bezetting.

§ 4. MacMichael's missie (67—75)

October '45 — Januari '46: doel was verkrijgen van medewerking der zelfbestuurders inzake nieuwe constitutioneele regeling, welke beoogde een Malayan Union (mogelijk zonder Singapore) en een „common citizenship”.

Sultans afzonderlijk bezocht tot sluiten van nieuwe gelijksoortige verdragen (de oude waren zeer heterogeen), tevens tot handhaving en nieuw-erkenning der Sultans na Japansche bezetting. Dit laatste als stille dreiging opgevat.

Ofschoon volgens rapport missie een volledig succes, daarin toch bezwaren gemeld; vooral werden die in Kedah genoemd, gewend aan groote vrijheid onder de door de Japanners bewerkte tijdelijke Siameesche soevereiniteit ('43—'45).

Alle Sultans teekenden (als voorbeeld wordt letterlijke tekst van verdrag met Johore gegeven); daarna hadden zij gelegenheid tot doen van suggesties. Wantrouwen in Britsche House of Commons (Febr. '46)

t.a.v. wijze van tot stand komen der Agreements en vragen betreffende de tegen het Malayan-Unionship gerichte demonstraties. Ontwijkende Regeeringsantwoorden, ook op de felle critiek bij behandeling in tweede lezing van Straits Settlements Repeal Bill.

In Cmd. 6749 Maart '46, Malayan Union and Singapore, een „Summary of proposed constitutional arrangements”: regeling van constituties van Malayan Union en kolonie Singapore bij Order in Council. Gouverneur van de Malayan Union met Executive Council, welks opvatting Gouverneur niet bindt, en zoo representatief mogelijke Legislative Council met beperkt initiatief- en petitieright, waarvan de niet-officieele leden Malayan Union Citizen moeten zijn en bedreven in Engelse taal, terwijl Gouverneur een British subject — niet-Malayan Union Citizen — mag aanwijzen; geen gekozen leden. Bevoegdheid voor Gouverneur (naast andere hem voorbehouden bevoegdheden) tot doorvoeren van onderwerpen van wetgeving tegen wensch van Raad in; speciaal t.o.v. o.m. defensie en buitenlandsche betrekkingen. Oppertoezicht en voor bepaalde onderwerpen (defensie, geld-circulatie enz.) toestemming van Kroon, via Secretary of State, vereischt. Raad van Sultans met Gouverneur of Resident, Chief Secretary, Attorney General en Financial Secretary, voor wetgeving betreffende Mohammedaansche godsdienst: Malay Advisory Councils in alle staten (adviesraad voor zaken van Moh. godsdienst); wetgevende State Councils en Settlement Councils, waarin ook gekozen leden in de Staten en Penang en Malacca, voor niet centraal geregelde onderwerpen. In Singapore een Executive Council van beperkter omvang dan in de Malayan Union en een Legislative Council met gedeeltelijk gekozen leden. Een Advisory Council zal Gouverneur bijstaan, zoolang bovengenoemde Raden nog niet zijn gevormd.

Malayan Union Citizen: 3 categorieën: (a. geboorte en gewoonlijk verblijf; b. gewoonlijk verblijf van 10 jaar of meer en eed van trouw aan Mal. Union; c. kinderen, buiten Mal. Union of Singapore geboren na nieuwe regeling, van a. of b. of genaturaliseerden vader.)

Behandeling van de voorgestelde nieuwe regeling vond plaats bij bespreking der *Straits Settlements Repeal Bill*; noodig voor splitsing van Straits Settlements tusschen Penang—Malacca en Singapore en voeging van de eerste twee bij de te constitueren Malayan Union; uitvoerige debatten betreffende Malayan Union, reis van Sir MacMichael en Mal. Union Citizenship. Regeeringsstandpunt: centralisatie en unificatie noodig tot bereiken van democratisch régime en autonomie; noodzaak middelen te vinden Chineez en Indiërs aandeel in bestuur te geven, waarom „common citizenship”.

Critiek van Lagerhuisleden op diverse punten o.a. ondeugdelijke voorbereiding van „common citizenship”, op opdracht van Sir MacMichael en uitvoering daarvan. Overigens is men het met de principes der nieuwe regeling grootendeels eens. Belangrijk punt nog samengaan van Chinese nationaliteit en „citizenship”.

Na 3de lezing wordt de wet aangenomen na verklaring dat:

1. citizenship geheel opnieuw in beschouwing zal worden genomen;
2. order in council over Malayan Union slechts algemeen framework zal geven;
3. Parlement op de hoogte zal worden gehouden.

In April '46 wenschen de Sultans hun ondertekening van het agreement in te trekken, waartoe zij volgens Secretary of State geen recht hebben. Sedertdien voortdurend onderhandelingen; eind Nov. '46 heeft een schema voor een nieuwe constitutie de instemming van de Sultans en de United Malay National Organisation. Conclusies trekken evenwel onmogelijk, aangezien ontwikkeling nog in vollen gang.

13. De Philippijnen

C. de Koning (Bijl. II, blz. 76 — 110)

§ 1. Land en Volk (76—81)

1565: vestiging Spaansch gezag, hoofdzakelijk gericht op vergaren van rijkdommen voor Spaansche kroon en bekeeren der bevolking tot R.K. godsdienst. Feodaal stelsel; belangrijk grootgrondbezit, de Kerk het grootste aandeel hierin. Ongeveer 3/4 der bevolking (in 1939) Rooms-Katholiek.

10 Dec. 1898: vestiging van gezag der Vereenigde Staten bij Verdrag van Parijs. De Philippijnen toen een economisch achterlijk gebied, agrarische misstanden, nagenoeg onoplosbare sociale, politieke en economische problemen.

De Amerikanen voerden sociaal-politiek een geheel nieuw systeem in; absoluut scheiding van kerk en staat (Pres. MacKinley). Langzamerhand aanpassing der kerk aan onafhankelijkheidsbeweging; Filipinische van geestelijken stand. Daarnaast actieve rol van de kleine groep Protestanten; afzonderlijke status der Mohammedanen („Moros”).

„Social justice” program (landbouwcredieten, antiwoekermaatregelen) met slechts weinig succes.

Economische aspecten: door band met V.S. welvaartspeil aanzienlijk gestegen, evenwel uiterst labiel door afhankelijkheid van V.S., waardoor economisch zeer kwetsbaar. Toch in wezen een rijk gebied, zoowel wat betreft mogelijkheden in landbouw-, bosch- als mijnbouwproductie.

Ethnographisch overzicht. Amerikaanse splitsing tusschen Christenen en niet-Christenen met tendens tot verdergaande scheiding; actie hiertegen van Filipinozijde. Belangrijker scheidingslijn echter door breede kloof tusschen zeer welvarende maatschappelijke bovenlaag, waarin veel Spaansch en Chineesch bloed, en de groote massa van kleine landbouwlieden.

§ 2. De ontwikkeling tot aan de Tydings-MacDuffie Act van 1934 (82—94)

Van het begin af *tegenstrijdige krachten*, tendenzen en maatregelen, zoowel in V.S. als in de Philippijnen met betrekking tot de onafhankelijkheid der Philippijnen.

1898. In V.S.: machtige strooming voor onafhankelijkheid op grond van de politieke filosofie der V. St., die traditioneel anti-koloniaal was. In de Phil.: na bevrijding van het Spaansche régime sterke, teurgestelde nationalistische strooming, waardoor opstand in Febr. 1899.

Tegen onafhankelijkheid: in V. St. jonge imperialistische stroomingen, waarin groeiend nationaal bewustzijn en groote verwachtingen t.a.v. exploitatie van en de handelsbetrekkingen met de Phil. In de Phil. was op dat moment geen plaats voor een strooming tegen onafhankelijkheid.

1898—1902. *Militair Amerikaansch bewind.* In snel tempo Amerikaanse maatregelen die wantrouwen der Filipino's over inlossing der belofte tot zelfbestuur, wegnamen.

re Philippine-Commission, adviezen omtrent inrichten van het bestuur.

1902. Phil. Organic Act: civiel bewind van de Phil. Commission met zoowel uitvoerenden als wetgevenden arbeid. „Merit system” als eisch gesteld.

1907. 1e verkozen wetgevende vergadering van Filipino's, die zich uitsluitend richt op doel onafhankelijkheid. Wetgevende macht gedeeld met de Phil. Commission.

1909. *Tariefwetgeving* in V.St. welke de economische betrekkingen tusschen de V.St. en de Phil. stelt op een *vrijhandelsbasis*. Behalve handelspolitieke overwegingen moeten aan die wetgeving ten grondslag hebben gelegen de op dat moment overheerschende denkbeelden over de positie, welke men meende dat Amerika in de Pacific behoorde in te nemen. Gevolg: snelle opbloei der Phil. maar toenemende integratie in Am. economisch bestel.

1912. Overwinning van de Democraten met verkiezing van President Wilson in de V.St. Veroordeeling van alle imperialisme en doelstelling van snelst mogelijke onafhankelijkheid der Phil. Gevolgen:

1. benoeming van G.G. Harrison;

2. een scherp doorgevoerde politiek van Filipinisatie; 1913 meerderheid van Filipino's in Phil. Commission.

3. Jones-Act van 1916; compleet stelsel van vertegenwoordiging, 2 kamers. Wetgevende macht onder leiding van uitvoerende macht (veto-recht van G.G.).

Belangrijk punt: het nationale leiderschap, sedert '23 Pres. Quezon. Partijwezen gebaseerd op *a.* onafhankelijkheidsstreven; *b.* persoonlijkheid van enkele leiders (Quezon, Osmena, Roxas; daarnaast Generaal Aguinaldo en Aglipay, hoofd van de onafhankelijke Philippijnsche kerk).

In '30 nieuwe partijgroepering, gebaseerd op klasse-tegenstellingen: de Sakdalisten.

Tegen democratische politiek van Pres. Wilson—Harrison: economische krachten, welke in periode 1913—1930 de definitieve afhankelijkheid der Phil. van de V.St. bewerkstelligden.

1921. Republikeinsche overwinning in V.St., benoeming van G. G. Wood. Militair krachtig régime; evenwel niet getornd aan staatsrechtelijke normen van het vorig régime. Naast felle actie van Phil.-zijde tegen Wood's reactionair bewind matiging van Phil. eischen door hausse periode; i.p.v. „onafhankelijkheid onmiddellijk” wordt „onafhankelijkheid in nabije toekomst” een aanvaardbare leus.

1929. Economische depressie; in Phil. versterkte en nieuwe actie voor directe onafhankelijkheid, in V.St. opnieuw anti-imperialistisch streven; bovendien meening dat „koloniaal bezit” niet noodig is om groeiende macht van Amerika aan te toonen (een „ander imperialisme”!).

Vrees voor Phil. concurrentie op Amerikaanse arbeidsmarkt, mitsdien verlangen van bepaalde economische groeperingen (vooral de suikerbelangen) om den band met de Philippijnen te beëindigen.

1932. Aanneame door het Congres van een onafhankelijkheidswet. Afgewezen door Phil. om de ongunstige economische omstandigheden daarmee voor Phil. geschapen. Quezon bepleit geleidelijke opheffing der economische voordeelen.

1934. Tydings-MacDuffie Act aangenomen in Congres en Phil. volksvertegenwoordiging.

1935. Philippijnsche Constitutie aanvaard.

§ 3. De Commonwealth of the Philippines (94—102)

In de Tydings-MacDuffie Act (Section 2) groot aantal beperkende bepalingen: Am. toezicht op wetgeving en rechterlijke macht, interventiemogelijkheden, rechten voor militaire doeleinden, financiële waarborgen, direct toezicht op buitenlandse betrekkingen, enz.

Belangrijker: *economische clausules* (Section 6). Vastgestelde quota vrij in te voeren in V.S.; stijgende uitvoerrechten op Phil. producten, tot dit recht tenslotte 25 % van het Am. invoerrecht zou beloopten. Na de onafhankelijkheid zou Phil. invoer aan volle Am. douanerechten onderworpen zijn. Daarentegen hadden de Phil. geen recht tot beperking van invoer van Am. goederen.

1938. Vergeefsche poging van Pres. Roosevelt tot opheffing van Phil. econ. moeilijkheden. In Nov. 1940 verklaarde Manuel Roxas dat de Phil. zelfs nog meer afhankelijk waren van de Am. markt dan toen het Congres de onafhankelijkheidswet aannam.

Karakter v.d. Constitutie der Commonwealth: Westersch-democratisch met sterke invloed van Am. staatkundige ideeën; „nationale leiderschap” op centrale plaats door behoefte aan sterk bewind; groote bevoegdheid van uitvoerende macht; vergaande inmenging van Staat in econ. verhoudingen; militaire en burgerlijke dienstplicht. Tolerante houding van Pres. Roosevelt tegenover Phil. grondwet, ook tegenover latere amenderingen; zoo ook de laatste G.G. en eerste High Commissioner, Frank Murphy, die op constructieve wijze met Quezon samenwerkte.

De volgende H. C. *Mac-Nutt* kwam vooral op voor Am. rechten en trachtte groei naar onafhankelijkheid te remmen, i.v.m. militair-strategische en econ. belangen. Voorstel tot „realistic re-examination” van de behoeften van het Phil. volk. Ofschoon ook vele Filipino's daarvoor voelden, mede door groeiende angst voor onafhankelijkheid i.v.m. het dreigend oorlogsgevaar, werd dit voorstel door de leidende figuren verworpen.

§ 4. De Japansche invloed en de bezetting (102—105)

Vóór den oorlog: Japansche penetratie, groeiend politiek contact tusschen Jap. en Filipino-leiders; dit laatste enerzijds als onderdeel van een politiek spel, anderzijds door de meening dat het opgenomen worden in de Jap. sfeer toch onvermijdelijk was. Groote economische invloed van Japan in de Phil.; stroomannen en dummy-organisaties.

Na de capitulatie (6 Mei 1942) periode van terreur en armoede. In October 1943 instelling van een „vrije” Phil. republiek onder presidentschap van José Laurel; Manuel Roxas was een zijner Ministers. Naast veel collaboratie in de maatschappelijke bovenlaag wijdverbreide georganiseerde guerilla-activiteit in de beneden-laag.

Ook hier de nieuwe Aziatische „Co-prosperity sfeer” met als gevolg bij de bevrijding (Juli 1945) een volledig ontredderd economisch bestel.

§ 5. De onafhankelijkheid der Philippijnen (105—110)

1943. Resolutie van Am. Senaat, den President machtigend de onafhankelijkheid der Phil. te bespoedigen.

1944. Vorming van de Filipino-Rehabilitation Commission.

1945. Verklaring van Pres. Truman de politiek van Pres. Roosevelt t.o.v. de Phil. voort te willen zetten.

1946. 4 Juli. De Philippijnen een *onafhankelijke Republiek*. Duidelijk uitgesproken eisch van V.St. tot handhaving van militaire bases.

Regeling der economische betrekkingen in Philippine Rehabilitation Act en Bell Trade Act (April 1946). Omvangrijke voordeelen voor de V.St.; tariefwetgeving, die eerder de tendens heeft afhankelijkheid der Phil. te handhaven dan andersom. MacNutt ambassadeur der V.St. Onbevredigende sociale toestanden van 1898 nauwelijks verbeterd; vóór 1942 reeds ernstige moeilijkheden door agrarisch-socialistische beweging (P.A. Santos), voortgezet als guerilla-activiteit tijdens Jap. bezetting in de „Huk-balahap”; ook na den oolog onafgebroken activiteit tot inwilliging van hun verlangens en waardeering van in strijd tegen den vijand geboden steun.

Overwinning van Roxas bij Presidents verkiezingen.

Volgens vele deskundigen samengaan van Phil. en Am. zakenbelangen met fascistische groepen en Pres. Roxas tégen democratische volksgroeperingen.

Nieuwe Phil. Constitutie, waarop merkbare invloed van het Nationaal-socialisme, bij plebisciet van 11 Maart 1947 goedgekeurd.

14. Ceylon

Mr. H. A. Huart—Engelsman (Bijl. II, blz. 111 — 133)

§ 1. Historie (111—112)

Het eiland Ceylon, „eerste der Britsche Kroonkolonies”, had en heeft als belangrijkste politieke probleem haar gemengde bevolking: een meerderheid van Boeddhistische Singhaleezen (laagland- (Colombo) en Hoogland- (Kandy) Singhaleezen) naast een groot contingent Hindoesche Tamilen en andere, kleinere bevolkingsgroepen: Mooren (Mohammedanen), „Burghers”¹⁾ en Europeanen, beide laatste groepen cultureel en economisch vooral belangrijk.

¹⁾ Afstammelingen van Hollanders (of Portugeezen) en inheemschen.

In de 17e eeuw werden de Portugeezen door de Hollanders verdrongen. De Britten bezetten in den Franschen tijd ook dit Nederlandsch koloniaal gebied en richtten Ceylon reeds in 1802 de facto — sinds 1815 ook de jure — als Kroon-kolonie in.

Intusschen hadden de Britten in hun invloedssfeer ook de Hoogland-Singhaleezen weten te betrekken, die tot dien onafhankelijk waren gebleven.

§ 2. Eerste Constitutie (112)

Tot 1833 beruiste alle macht bij den Gouverneur bijgestaan door een kleinen ambtelijken Raad¹⁾; toen kwam er een Constitutie en scheiding van machten. Voortaan zou naast een Uitvoerenden Raad (Executive Council) van Gouverneur en 5 hoofdamtbenaren, een Wetgevende Raad (Legislative Council) van 10 ambtelijke leden optreden, waaronder de gewone trits.

1837 is staatsrechtelijk belangrijk doordat *niet*-ambtelijke leden (2, later 6) in den Wetgevenden Raad worden toegelaten.

Halverwege de 19e eeuw agrarische opbloei in Ceylon (plantages, koffie, later thee). Daartegenover en er oorzakelijk mee verbonden een verarmde vrij kleine boerenstand, die zich zijn gemeene gronden zag ontgaan²⁾.

In 1889 zijn *alle* bevolkingsgroepen in het Wetgevend Lichaam vertegenwoordigd: naast de Laagland-Singhaleezen, de Tamilen, de „Burghers”, de Europeanen en de kooplieden, nu ook de Kandy-Singhaleezen en de Mooren.

§ 3. Constitutie van 1910 (113)

1910 brengt — onder den druk der gebeurtenissen in India — als constitutioneel novum *gekozen* leden in den Wetgevenden Raad, bovendien een zetel voor één Ceylonces. Nu 10 niet-ambtelijke leden t/o 11 ambtelijke; van de eerste categorie zouden er 4 worden gekozen en wel naar het groepstelsel (communities)³⁾.

De afloop van den eersten wereldoorlog bracht ook Ceylon politieke winst; naast een niet-ambtelijke meerderheid in de Legislative Council (23—14) wordt, belangrijker nog, het principe van territoriale kiesdistricten aanvaard overeenkomstig den in 1917 geuiten wensch van het Ceyloncesche volk. Van de 23 niet-officieele leden thans 8 naar het oude kiessysteem aangewezen, 11 naar het nieuwe, 4 werden benoemd.

Het Nationaal Congres — meest Laagland-Singhaleezen — had reeds in 1919 zelfstandigheid voor eigen interne aangelegenheden gevraagd benevens uitbreiding van kiesrecht (4/5 van de leden van de State Council te kiezen en alleen territoriaal beginsel). De overige ambtelijke en niet-ambtelijke leden zouden dan de minderheden kunnen vertegenwoordigen.

§ 4. Constitutioneele wijzigingen 1920—1923 (113-115)

In de nieuwe Constitutie van 1923 is het communaal beginsel voorgoed doorbroken, bovendien komt er een niet-ambtelijke meerderheid grootendeels gekozen; van de 34 niet-ambtelijke leden zullen 23 naar territoriaal stelsel worden gekozen, 8 naar het communale en 3 zullen worden benoemd. Daartegenover 12 ambtelijke leden.

Ook in den Uitvoerenden Raad nu eenige niet-ambtelijke leden.

De Gouverneur houdt naast de uitvoerende, de hoogste wetgevende macht in handen maar wordt ten deze gebonden aan „*het advies en de instemming van de L.C.*”.

Als bijzondere bevoegdheden had de Gouverneur *a.* nog steeds het recht van veto door onthouding van de noodzakelijke bekrachtiging van een ontwerp-wet;

b. het recht om bepaalde (opgesomde) aangelegenheden van buitengewoon belang voor het algemeen welzijn („paramount importance”⁴⁾) te verklaren, waarna hij met de ambtelijke stemmen in den L.C. zijn wil kon doorzetten. Van den uit 9 leden bestaanden Uitvoerenden Raad werden de 4 niet-ambtelijke in feite aangewezen uit de leden van de L.C.

De Gouverneur kon den Raad naar believen raadplegen, liet het daarom dikwijls na.

Administratief knooppunt was de Colonial Secretary, over wien alle contact met den Gouverneur liep. Formeel lag het zwaartepunt van de macht nog bij de Executieve — den Gouverneur al dan niet in Rade — maar in feite kwam de verantwoordelijke Regeering in het gedrang door de houding van de L.C. De wagen liep niet door gebrek aan samenwerking (obstructie van de zijde van het machtige Financieële Comité uit den wetgevenden Raad). De disharmonie tusschen de feitelijke macht en de formeele verantwoordelijkheid werd zichtbaar.

¹⁾ waarin zitting hadden de Chief-Justice, de Chief-Secretary en de Commander in Chief.

²⁾ Waste Land Ordinance.

³⁾ community = samenlevingsgroep.

⁴⁾ „of paramount importance for the public interest” luidt de volledige term.

§ 5. Constitutie Donoughmore (115-123)

Daarom geeft in 1927 de Britsche Regeering een commissie (Donoughmore) opdracht om ter plaatse

- a. de werking van de bestaande Constitutie na te gaan;
- b. wijzigingen aan te bevelen.

De Commissie rapporteerde als haar zienswijze dat het evenwicht in het regeerstelsel was verstoord; voorts dat, nu de beleidsvorming daadwerkelijk van de Uitvoerende macht en het ambtelijk element naar den Wetgevenden Raad en het *niet-ambtelijk* element was verplaatst (Constitutie 1923) noodwendig de verantwoordelijkheid denzelfden weg behoorde te gaan. De verbindende schakel tusschen Uitvoerenden en Wetgevenden Raad was geen schakel, daar deze (benoemde) leden zich geheel los van den Wetgevenden Raad voelden.

De Commissie, op zoek naar een systeem, dat automatisch het algemeen Ceyloneesch belang op den voorgrond zou dringen in stede alle politiek leven te laten verlopen langs lijnen van groepsbelang (ras en religie) zooals de gewoonte was, beval de volgende fundamenteele wijzigingen aan:

1. te breken met het stelsel van gescheiden kiezerscorpsen en alleen het territoriaal beginsel toe te passen; verder uitbreiding van het kiesrecht;
2. de scheiding van machten op te heffen en den wetgevenden en den uitvoerenden Raad te vervangen door een Lichaam met zoowel wetgevende als bestuurlijke bevoegdheid toegerust, een „State-Council”, opdat macht in verantwoordelijkheid haar compensatie zou vinden. Voorts evenredige vermindering van de verantwoordelijkheid van den Gouverneur; diens taak behoorde voornamelijk toezichhoudend te worden.

Overeenkomstig de aanbevelingen is de Constitutie (Donoughmore) in 1931¹⁾ tot stand gekomen. Wijziging kan geschieden bij eenvoudige Kabinetsorder, ook door besluit van de State Council zelf, maar dan gequalificeerde meerderheid en koninklijke bewilliging.

De actuele machtsbevoegdheden van den Gouverneur gaan op de interne organen goeddeels over, maar de Gouverneur behoudt a. het recht van veto (zonder zijn bekrachtiging kan geen State-Council-besluit wetskracht erlangen); verder b. de regeling d.m.v. zijn ambtelijke organen van voorbehouden belangen (o.a. buitenlandsche zaken, defensie) met medewerking van de State Council en het recht om bepaalde materie, de lijst is langer dan in 1923, van paramount importance te verklaren en met voorbijgaan van de niet-ambtelijke leden uit de State Council te mogen regelen; wel is de Gouverneur thans vaker dan voorheen hierbij gebonden aan 's Konings goedkeuring; c. buitengewone bevoegdheden in geval van oorlog of andere nood.

De uitvoerende macht was voor een deel overgegaan op de State Council of diens organen — de gekozen voorzitters van de 7 Executive Committeees waarover de leden van de State Council waren verdeeld, door den Gouverneur tot Minister benoemd om met het desbetreffende Comité een bepaalde tak van dienst te verzorgen. Algemeene Zaken w.o. Defensie, Justitie en Financiën zouden in ambtelijk verband door Officers (3) of State (Staatsrministers) worden geleid. Met de Ministers maakten zij de Board, het Kabinet, uit dat collegiaal aan de State Council voor het begrootingsbeleid verantwoordelijk was; elke „Minister” persoonlijk voor zijn portefeuille verantwoordelijk kon door een motie van wantrouwen tot heengaan worden gedwongen.

De State Council bestond uit 50 (territoriaal) gekozen leden en de drie Officers of State, terwijl een facultatieve clause den Gouverneur de mogelijkheid liet maximaal 8 leden te benoemen.

De Gouverneur blijft formeel nog de top van de staatsmachine; maar de verantwoordelijkheid in wetgeving, reeds sinds 1920 deels mede op het Wetgevend (vertegenwoordigend) lichaam berustend, wordt thans ook — voor een groot deel — m.b.t. de uitvoering door de State-Council en diens leden (organen) gedeeld. De Colonial Secretary verdwijnt als administratief knooppunt; direct contact van Gouverneur en Ministers wordt mogelijk.

Reeds bij de totstandkoming van de Constitutie groote weerstanden (2 stemmen meerderheid); men zag er in een opzettelijk retarderen van de begeerde zelfstandigheid in bestuur en een belemmering voor de vorming van de publieke opinie.

Ook de practijk der Constitutie stelde te leur (on-democratisch systeem, beperkte financiële contrôle van de State Council zeer ondoelmatig, autoritair optreden van den Gouverneur en bemoeiing met het détail, waardoor bedoeling der Constitutie — intern bestuur aan lands organen — tot een farce). In de Board (Kabinet) ontbrak de juiste samenwerking door de heterogene verhoudingen der twee soorten leden. De ministers hadden de gelden met hun verantwoordelijkheid te dekken, terwijl zij omtrent een groot deel van de besteding der staatsgelden (salarissen) geen zeggenschap hadden.

Wederom klachten over discrepantie tusschen macht en verantwoordelijkheid, ditmaal van de zijde van de inheemsche administratie. De complexe poging van Lord Donoughmore hierin evenwicht te scheppen kon als mislukt beschouwd.

¹⁾ Bij State Council Order in Council van 20 Maart 1931.

§ 6. Staatskundige geschiedenis sinds de inwerkingtreding van de Donoughmore Constitutie (123-132)

Men is in Ceylon het experimenteren mee en wenscht eindelijk self-government (zelfbewind). Evenals het instituut der Officers of State achtte men *algemeen* het systeem van „Minister in Comité” verwerpelijk, het verlamde initiatief en verantwoordelijkheid. De minderheden wilden niettemin het systeem behouden uit angst dat wijziging den invloed der Singhaleesche meerderheid nog zou vergrooten. In geval van verantwoordelijk bestuur eischen zij een 50:50 verhouding ¹⁾ in de vertegenwoordiging en gereserveerde zetels in het Kabinet.

De Ministers formuleeren voor Londen hun bezwaren (1934). De ministers-aanwijzing vormt het centrale punt van de verlangde staatsrechtelijke wijziging; de verwezenlijking van dit punt zou vanzelf leiden tot verantwoordelijk bestuur en het verdwijnen van de Officers of State.

1936 brengt een nieuwe State Council en een nieuwe Board van alleen meerderheids-vertegenwoordigers. Ook deze Board kant zich scherp tegen het systeem van met uitvoering belaste commissies, dat de administratie te zeer remt.

Londen begint de urgentie te merken en verzoekt den Gouverneur aanbevelingen tot hervorming te doen. De Gouverneur adviseert een geheel parlementair ²⁾ Kabinet, opdat „de verantwoordelijkheid ook daar zou worden gelegd, waar zij hoorde”.

De oplossing van de minderheden-kwestie gezocht in uitbreiding van het aantal kiesdistricten, een oplossing door de minderheden in principe aanvaardbaar geacht. De Gouverneur zou zijn controleerende taak en bijzondere bevoegdheden (reserved powers) behouden, instelling van een kamer van revisie (Ile Kamer) zou daardoor overbodig worden.

De Singhaleezen met hun meerderheid in de State Council wilden van het gouverneursplan noch van zetelreserveering weten.

Ontwikkeling sinds den tweeden wereldoorlog

Het uitbreken van den tweeden wereldoorlog wijzigde de situatie ook voor Ceylon aanmerkelijk. Verkiezingen op instigatie van Londen 2 jaar uitgesteld. Weldra gaat het niet meer om interne wijzigingen, dominion-status wordt inzet van het politieke streven.

September 1941 zegt de Londensche Regeering Ceylon toe dat zij — bij gebreke aan eenstemmige verlangens t.o.v. de constitutioneele hervorming — terstond na het oorlogseinde de verschillende punten zal laten onderzoeken door een Commissie of Conferentie.

Dit bericht in Ceylon koel ontvangen; Maart 1942 motie van State Council: dominionstatus voor na den oorlog en waarborgen voor de toekenning daarvan zooals ook aan andere Britsche bezittingen gegeven.

In een Regeeringsverklaring van 26 Mei 1943 preciseert Londen nader: responsible government voor na den oorlog m.d.v. dat bepaalde belangenverzorging (defensie, buitenlandsche- en interregionale aangelegenheden) aan den vertegenwoordiger van Z.M.'s Regeering zouden blijven voorbehouden; locale regelingen op dit gebied zouden eerst aan den Koning moeten worden voorgelegd. De (Ceylonsche) ministers worden uitgenoodigd binnen dit kader en onder bepaalde voorwaarden voorstellen te doen.

Deze ontwerpen een plan.

Constitutie Soulbury 1946

Een Cie. Soulbury krijgt 20 Sept. 1944 van de Britsche regeering opdracht om ter plaatse (Ceylon) hearings te houden en de uitgewerkte voorstellen van wijziging te onderzoeken.

De Cie. neemt het (intusschen ingetrokken) plan der Ministers tot leidraad voor haar aanbevelingen. Dit plan omvatte op hoofdpunten:

- a. een team van 10 Ministers met als premier den door den Gouverneur aangewezen kabinetsformateur;
- b. vervanging van den Gouverneur door een Gouverneur-Generaal;
- c. scheiding van wetgevende en uitvoerende macht, door de State Council te vervangen door een lichaam, een „Council of State”, met *alleen* wetgevende bevoegdheid. Daarnaast zou de Constitutie de mogelijkheid moeten houden om bij wet te voorzien in de instelling van een Tweede Kamer ³⁾. Door uitbreiding van zeteltal zouden aan de minderheden redelijke kansen worden geboden. Bovendien facultatieve clause voor benoeming van maximaal 6 leden ter correctie van onvoldoend vertegenwoordigde belangen.

¹⁾ Met dien verstande dat aan de minderheden gezamenlijk evenveel zetels zouden toevallen als aan de meerderheid.

²⁾ Hiermee wordt bedoeld een kabinet dat wisselt met het vertrouwen van het vertegenwoordigend lichaam.

³⁾ Het lastige vereischte van 3/4 meerderheid werd aldus op dit punt omgaan.

De Gouverneur zou alleen m.b.t. defensie en buitenlandsche betrekkingen tot zelfstandige regeling bevoegd blijven, terwijl landsregelingen op dit gebied voor die van den G.G. zouden hebben te wijken. Ook in de hoogere personeelsaangelegenheden zou de G.G. de hand houden, zij het meest indirect. De aspiraties der Ceyloneezen gaan verder dan het hier geformuleerde. De State Council neemt 22 Maart 1945 een *wet* aan, welke onmiddellijke verkrijging der *dominion-status* beoogt; de Koning (Colonial Office) weigert de vereischte goedkeuring.

Het Rapport der Cie. Soulbury, 20 September 1945 aan het Britsch Parlement voorgelegd, wijkt op twee punten belangrijk af van het voorstel der ministers.

1. De *Constitutie* zal voorzien in een IIe Kamer van 30 leden.

2. Wat de aan den G.G. voorbehouden belangenverzorging betreft, zou de premier worden belast met de portefeuilles van defensie en buitenlandsche zaken zonder verantwoordelijkheid aan het Parlement. Den Singhaleezen gaan de voorstellen Soulbury niet ver genoeg; zij wenschen volledig zelfbewind en *dominion-status*; t.a.v. belangen als defensie en buitenlandsche betrekkingen waren met Gr. Britannië dan tractaten af te sluiten.

October 1945 heeft de Regeering eigen standpunt aan het Parlement bekend gemaakt (de z.g. „*decisions*”). De aanbevelingen der Cie. Soulbury blijken goeddeels overgenomen behoudens dat er a. geen G.G. zal zijn en de Gouverneur m.b.t. de voorbehouden belangen *geen* wetgevende bevoegdheid zal hebben; b. deze blijft aan de Regeering te Londen competent. De Gouverneur zal wel noodbevoegdheden bezitten maar thans zoodanige als omschreven in de *Emergency-Powers (Defence) Act 1939*. c. de Kroon zou bevoegd blijven bij Order in Council (Algemeene maatregel) voor Ceylon wetten te geven met inbegrip van de opheffing der *Constitutie*.

Ceylon zou vrij blijven in de regeling van het scheepvaartverkeer, m.d.v. dat indien de maatregelen discriminatie t.a.v. de leden van het Britsche Gemeenebest inhouden zij 's Konings bewilliging behoeven. 9 October 1945 is de *Constitutie* met 51:1 stemmen in de State Council aangenomen. Thans een status als een vóór-stadium van *dominion-status* (vgl. Malta na den Iien wereldoorlog). Het verlangen naar een spoedigen staat van onafhankelijkheid en lidmaatschap van de V.N. ook in Ceylon levendig.

15. Siam

Mr. H. A. Huart—Engelsman (Bijl. II, blz. 134 — 146)

§ 1. Land en Volk (134-136)

Het huidige Koninkrijk Siam vindt zijn wortels in de 14e, zoo men wil in de 13e eeuw. Het wist tijdelijk zijn invloed uit te breiden tot Cambodja in het Noorden en Malaya in het Zuiden. In 1767 door de Burmeezen geheel vernietigd, herstelde het zich onder zijn bevrijder, later koning Phya Tagisic. Diens opvolger, een generaal, vestigde de nog regeerende Chakri-dynastie (1782).

Sinds begin 16e eeuw kwamen in Siam de Portugeezen, daarna achtereenvolgens de Hollanders, Engelschen en Fransen; Japan had er reeds vroeg vasten voet. Al dan niet gegronde achterdocht (Fransen) maakte dat Siam jarenlang zich voor het Westen sloot. Eerst begin 19e eeuw wordt deze ban verbroken. Gr. Britannië, daarna ook Frankrijk en andere Westersche mogendheden sluiten tractaten (1855) (extra-territoriale rechten en economische preferenties): Amerika en Japan volgen met handelsverdragen. Siam agrarisch feudaal nog, terwijl de Chineezen het economische leven mee beheerschen, wordt voor het Westen opengelegd en door het Westen productief gemaakt (rijst, rubber, tin, teakhout).

De langdurige regeering van Rama V (1868—1910) (Westersche adviseurs) voor Siam een tijd van rust en welvaart. Een Staatsraad van 12 Ministers thans ingesteld, uit 's konings naam regeerend; de absolute monarchie bleef er niet minder absoluut om; Siam onder zijn opvolger, (Rama VI, Engelsch-Fransche druk) aan geallieerde zijde in den wereldoorlog betrokken (1925).

Onder diens opvolger (Rama VII) heeft een onbloedige revolutie ten doel in Siam een Westersche democratie te vestigen, 1932 (leiding bij de „Kna Rasdorn”, een kleine groep jongere officieren en intelligentsia).

§ 2. De Coup d'etat van 1932 (136-138)

De bevolking (politieke onmondigheid, economische wereldcrisis) is dit gebeuren niet onwelkom; de koning berust, verklaart de staatkundige veranderingen voor legaal en niet revolutionair. Drie perioden vervolgens:

1e. de macht in handen van militairen en revolutionairen. Een voorloopige volksvertegenwoordiging (Kna Rasdornleden) en een provisioneele *Constitutie*; de hoogste staatsmacht aan het volk (art. 1).

2e. Met de inwerkingtreding der definitieve *Constitutie* (10 Dec. 1932) maken de militairen plaats voor het civiele element.

3e. Na een tegenrevolutie (reactionairen), welke dank zij het leger mislukt, feitelijke macht steeds meer bij een kleine groep fascistisch gezinde militairen.

De Constitutie

Voornaamste verandering door de Constitutie ingevoerd is de vervanging van het absolute koningschap door een constitutioneel-democratisch staatsbestel.

Het volk is — althans nominaal — oppermachtig; alle staatsmacht gaat uit van het volk (art. 2); de Koning oefent ze als staatshoofd uit op een wijze als in de Constitutie omschreven. In den Koning is de hoogste macht in wetgeving, uitvoering, krijgszaken, rechtspraak, geïncorporeerd; de wetgevende macht oefent de Koning uit „op voorstel en met instemming” van de volksvertegenwoordiging. De uitvoerende macht oefent de Koning uit d.m.v. zijn ministers.

Er is een Volksvertegenwoordiging en een Staatsraad.

De Volksraad vertegenwoordigt het geheele Siameesche volk, zij zal geheel door het volk worden gekozen, zoodra een generatie lager onderwijs zal hebben ontvangen; daarom is bij wege van overgang voor den duur van maximaal 10 jaar voorzien in een half gekozen, half benoemde volksvertegenwoordiging (art. 65). Deze termijn is in 1941 verlengd.

Bij geschil tusschen Koning en volksvertegenwoordiging kan de laatste haar wil doorzetten en zonder 's Konings handteekening het aangenomen wetsontwerp doen afkondigen, waardoor het van kracht wordt (art. 39); het karakter van volksregering (art. 2) wordt hier door geaccentueerd. Bij de uitoefening van de regeermacht heeft de Koning een ruime regelingsbevoegdheid, welke alleen haar begrenzing vindt in afwijkende, hoogere regeling.

Elk besluit van den Koning — behoudens een enkele uitzondering — behoeft het contraseign van een of meer Staatsraden.

De Staatsraad bestaat uit minstens 14 leden benevens de president. Deze 14 worden evenals de president door den Koning uit de volksvertegenwoordiging benoemd; de benoeming van den president behoeft het contraseign van den voorzitter van de volksvertegenwoordiging, voor de overigen komt het benoemingsrecht den Koning *persoonlijk* toe.

De Staatsraadsleden zijn individueel en collectief verantwoordelijk aan de volksvertegenwoordiging en gaan bij motie van wantrouwen heen.

§ 3. **Staatkundige geschiedenis na de inwerkingtreding van de Constitutie (138-142)**

De 2e periode brengt als premier den Chief Justice van het Appelhof te Bangkok, staande buiten de groep revolutionairen. Een geschil met links levert schorsing van de Constitutie op. De mannen van de revolutie herstellen deze; een der hunnen, Phya Phahol (militair), wordt premier, en slaagt er in het burgerlijke en militaire element te coördineeren.

De revolutie van 1932 droeg van af den beginne een nationalistisch stempel. Dit bracht mee een zich afwenden van het Westen, een streven naar meer autarkie in de nationale verhoudingen (bescherming van den agrarischen sector, bevordering van coöperatie, oprichting van staats- en gemengde bedrijven, verandering in belastingstelsel en douanetarieven om een bewust gerichte cultuurpolitiek te kunnen bekostigen).

Als uiting van nationaal zelfbewustzijn worden de extra-territoriale rechten — toch al aan het tanen — afgeschaft, de verdragen met het Westen opgezegd. Nieuwe verdragen worden (1937) met de Westersche mogendheden afgesloten, nu op voet van gelijkheid. Een tarievenplafond wordt thans afgewezen; het quotestelsel is vervangen door een naar goederenwaarde.

De 3e periode kenmerkt zich door een geest van ultranationalisme en expansie. De gematigde premier wordt vervangen door kolonel Pibul Songgram, leider der fascistische militairen. Men droomt van een groot Siameesch Rijk, omvattende alle Thai-volken. De naam Siam was reeds (1932) vervangen door Thailand. Bepaalde beroepen en bedrijven worden thans voor de Siameezen gereserveerd tot nadeel van de Chineezzen.

Een dergelijke geestelijke constellatie geschikt voor de Japansche propaganda naast de Duitsch-Italiaansche. Men is open voor het denkbeeld van een Groot-Oost-Aziatische ruimte- en welvaartssfeer. De handelspositie der Westersche mogendheden verschuift in de dertiger jaren merkbaar ten gunste van Japan, in 1940 tweede in de koopvaardij, eerste op de textielmarkt (ten koste van Gr. Britannïë).

Japansche invasie

Voor de Japansche invasie 7 December 1941 was de algemeen strategische situatie van Siam aldus, dat het een klein, slecht uitgerust leger bezat, maar ook moderne Japansche kanonneerbooten en onderzeeërs, en nieuwe Amerikaanse vliegtuigen. Spoorwegverbindingen bestonden er naar het O., N.O., Z.W. maar niet naar het N.W. (Burma wenschte dit niet). De aanleg van auto-wegen hiernevens als aanvullende verkeersmogelijkheid ontworpen. Bij de komst der Japanners geen weerstand, in afwijking van een desbetreffend besluit van de volksvertegenwoordiging. In plaats daarvan sloot Pibul een collaboratie-verdrag met Japan en verklaarde Engeland, Amerika, Frankrijk en Australië den oorlog. De Siameesche tikol wordt van de yen afhankelijk, economisch Siam aan zich zelf overgelaten, zoodra de Japansche legers elders opereeren. Geen bemoeienis met de interne Siameesche politiek; alleen bevordering der Groot-Oost-Aziatische cultuursfeer onder leiding van Japan, welke

toeleg mislukt. Pibul zelf legde er den nadruk op dat Siam een eigen beschaving had, verschillend van de Japansche. De collaboratie bleef niet onbeloofd, Siam werd propaganda-object; Japan annexeert ten behoeve van Siam de beide Shanstaten in het Noorden en vier Malaystaten in het Zuiden. In het Oosten gebiedsuitbreiding doordat bij het verdrag van Tokio (1 Juni '41) de Vichy Regeering de vier betwiste provincies (Laos) in Indo-China afstond aan Siam. De expansie-droom van Pibul c.s. was verwezenlijkt; zelfs met Burma zou een spoorlijn tot stand mogen komen.

Naarmate de oorlog vordert worden de illegalen binnen en buiten Siam actief. Door Amerika erkende Vrij-Thailandsche Regeering in Washington, o.l.v. den Siameeschen gezant Seni Pramoj. Siam zelf het centrum van spionage voor de geallieerden. Pramat, de Westersch gezinde Regent van den minder-jarigen, in Zwitserland vertoevende koning — Rama VII was in 1935 in Londen overleden — hoofd van het verzet. Na „D-day” keert men zich openlijk tegen den premier en collaborateur Pibul. Val van Pibul; Aphaiwongse premier, bij de Siameezen populair om zijn onafhankelijke houding. Programma zoowel van den premier als van den Regent thans: bevordering van de nationale eenheid, maximum hulp aan de geallieerden, minimum samenwerking met de Japanners. De Constitutie door Pibul stelselmatig genegeerd, wordt in haar feitelijke hersteld. De persbreidel vermindert. Japan ziet dit alles vrij lijdelijk aan, denkt aan eigen toekomst bij min gunstige afloop.

Uit goodwill tegenover de geallieerden in Januari '45 geen viering van den terugkeer der Indo-Chineesche provincies. Niettemin gold: „if the Siamese were united in wanting to rid their country of the Japanese invader, they were equally anxious to avoid its replacement by Western domination”¹⁾.

§ 4. Siam na de Japansche capitulatie (142-146)

Reeds vóór de Japansche capitulatie een Cie. tot grondwetswijziging; 17 September Seni Pramoj premier. De pers vrij, het verbod van politieke partijen opgeheven, de Vrij-Thailandsche beweging ontbonden opdat deze met de illegaliteit nauw gelieerde beweging niet zich zal omzetten in een politieke partij; nieuwe verkiezingen uitgeschreven; de helft der leden ook nu benoemd; onder wie verscheiden medewerkers van Pibul Songgram, den collaborateur.

Ook Siam na het oorlogseinde gedesorganiseerd; de tikol gezakt, wanordelijk gedrag der illegalen, gebrek aan machines en textiel.

In een voorloopig militair accoord met Engeland belooft Siam alle Britsch territoir terug te geven. Siam zal om zijn goodwill te toonen vrijwillig en gratis rijst leveren voor de gebrek lijdende Britsche gebieden. Als dit vast loopt (rijst meest bezit in particuliere (Chineez)hand), rijst tegen betaling. Ook dat loopt niet, daar de boeren liever ruilen.

De in Siam teruggekeerde koning benoemt Aphaiwongse tot premier en opent 24 Februari '46 de nieuwe volksvertegenwoordiging; Juni '46, nog ongekroond, sterft hij onder verdachte omstandigheden. Een minderjarige broer volgt op.

Een nationaal zakenkabinet zal de grondwetsherziening moeten voltooiën en de buitenlandsche betrekkingen herstellen. De naam Thailand wordt weer Siam.

Herstel der buitenlandsche betrekkingen

De buitenlandsche betrekkingen worden achtereenvolgens met Gr. Britannië (2 Jan.), Amerika (5 Jan.), Frankrijk 19 Nov. '46 (overeenkomst van Washington) en Australië hersteld. Nederland bezet weer het vroegere consulaat-generaal. Evenmin als Amerika had het een oorlog te liquideeren²⁾. Rusland had Januari 1946 het besluit tot uitwisseling van gezanten bekend gemaakt. Met China worden voor de eerste maal diplomatieke betrekkingen gevestigd en een handelsverdrag opgezet.

Het militair accoord tusschen Siam en Gr. Britannië wordt vervangen door een voorloopig Verdrag, behelzende behalve de reeds genoemde punten ook een clause van teruggave van Britsch (en Britsch-Indisch) particulier eigendom eventueel met schadevergoeding, en strategische bepalingen (2 Jan. '46). Matiging der hooge Britsche eischen onder Amerikaanschen druk.

De uitvoer van de Siameesche producten voor de wereldmarkt, rubber, tin en teakhout, zou onder geallieerde controle geplaatst (Combined Food Board). Een handels- en scheepvaartverdrag tusschen Siam en Gr. Britannië en Siam en India ontworpen. De rijstleveranties voortaan door staatsbemoeiing (vordering). Amerikaansche en Britsche credieten daarvoor noodig.

De Chineez

Tot aan het nationalistisch-economisch réveil van 1932 bestond er nauwelijks een Chineesch probleem; van een „minderheid” in politieken zin kon niet worden gesproken. De chauvinistische politiek nam —

1) Aangenomen dat de Siameezen één waren in hun verlangen om hun land van den Japanschen indringer te bevrijden, waren zij zeker even verlangend te vermijden, dat deze overheersching door een Westersche werd vervangen. (Virg. Thompson.)

2) Aan Nederland was de oorlog nimmer verklaard. Amerika had de Vrij-Thailandsche Regeering erkend en kon daardoor de oorlogsverklaring der Siameezen negeeren.

3) De leveranties zullen plaats hebben aan de F.A.O.

zie boven — maatregelen op het gebied van belasting, deviezen, beroep en bedrijf, onderwijs — waarbij vooral de Chineezzen het kind van de rekening; sinds, toeneming van de punten van wrijving.

De welvarende Chineesche middenklasse bij het Siameesche volk gehaat, ook omgekeerd te weinig sympathie dan dat de Chineezzen — meest trouwe volgelingen der Kwo-Min-Tang — met het Siameesche verzet meededen. Wel steun op Chineeschen grond aan Siameesche illegale actie. Tot belooning werden voor het oorlogseinde de discrimineerende maatregelen t.a.v. de uitoefening van beroep en bedrijf opgeheven. Vertrouwen deed Siam China niet; de strategische maatregelen tegen de Siameesche Chineezzen bleven daarom intact.

De beperkte immigratie, het onderwijs, blijven problemen, al staan de Chineezzen, sinds na de capitulatie van Japan diplomatieke betrekkingen met China werden gevestigd, sterk en leek de verhouding aanmerkelijk opgeklaard. Ernstige relletjes in den loop van 1946 bewezen het tegendeel, mogelijkerwijze groeit hier een minderheidsprobleem en zal de U.N.O. hierin tenslotte worden gemoeid.

Gesecondeerd door China, India en de Philippijnen is Siam's verzoek tot lidmaatschap van de U.N.O. 15 Dec. 1946 door de Assemblée ingewilligd.

De collaboratie met Japan vóór en tijdens den Pacific-oorlog is den Siameezzen niet te zeer toegerekend; het was het werk van een kleine militaire groep, het Siameesche volk stond er zelf buiten.

Siam „test-case” voor de mogelijkheid van doorvoering van de Westersche democratie in een Oostersch land zooals, van Amerikaansche zijde, terecht naar voren wordt gebracht.

De nieuwe Constitutie brengt het twee-Kamerstelsel. Een geheel gekozen Lager-Huis en een Hooger-Huis, naar normen van capaciteit aan te wijzen door de leden van het Lager-Huis. Premier noch Ministers behoeven lid te zijn van het Lager-Huis, wel behoeven zij het vertrouwen.

16. Serawak ¹⁾

Mr. H. A. Huart—Engelsman (Bijl. II, blz. 147 — 154)

Serawak, land met gemengde bevolking evenals Brunei waarvan het een provincie was, Labuan en Britsch Noord Borneo geografisch deel uitmakend van Britsch Borneo, kwam historisch in 1829 in het gezichtsveld van het „Westen”. Aanleiding was een officieus bezoek van een employé van de B.O.I. Cy. aan den Rajah van Serawak.

Deze beambte *James Brooke* voelde in Serawak een roeping voor zich weggelegd, en besloot zijn krachten aan het welzijn van het land te wijden. Als zeer gewaardeerd adviseur, die pacificeerde zooveel hij kon — de wankele troon van den Rajah had hij gered met behulp van een daartoe uit Engeland meegebracht bewapend jacht — werd *James Brooke* weldra tot *Rajah* gekozen na het heengaan van den inheemschen Rajah, en in de hoofdplaats Kuching gekroond. Aldus werd in Serawak een dynastie van blanke Rajahs gevestigd (1831). Eerst in 1841 werd *Brooke* door den Sultan van Brunei erkend en verkreeg hij van dezen het gebied, dat, eenige keeren uitgebreid ten koste van Brunei, het tegenwoordig gebied van Serawak uitmaakt; in 1864 volgde algeheele onafhankelijkheid van Brunei.

Sinds *Brooke* met behulp van de Britsche marine een eind aan de zeerooverij in deze contreien (1849) had gemaakt, interesseert zich met het toenemen van rust en veiligheid het Europeesch kapitaal (cultures). Bij zijn overlijden in 1868 liet „Sir” *James* aan zijn neef *Charles* een land na, van hooger niveau dan bij zijn komst in 1829.

Protectoraatsagreement van Serawak met Londen (1888), hierin voorgegaan door Britsch N.-Borneo. Deze Britsche protectie en leiding t.a.v. buitenlandsche zaken nochtans geen inmenging in interne aangelegenheden zooals uitdrukkelijk werd bepaald. Het land mocht niet worden gecedeerd dan met toestemming van Londen; verder was in een meest-begunstigings-clausule voorzien.

Een dergelijke met Brunei gesloten overeenkomst is in 1905 aangevuld in dien zin, dat de Sultan een Britsche „adviseur” — „dwingend advies” behalve in zaken van Mohammedaansche religie — naast zich kreeg (Resident).

In 1917 nam de zoon *Charles* van zijn vader *Sir Charles Vyner Brooke* een ordelijk, niet onwelvarend land over, weldra door de exploitatie der petroleumbronnen (1911) tot bloei komend.

Autoritair bewind. Het bestaan van een Council Negri (1855) waarin ook inheemsche hoofden en een Supreme Council — ambtelijk college — had het autocratisch regime der Rajah's niet gewijzigd, de volledige beslissingsbevoegdheid bleef bij den Rajah.

Ter herdenking van het eeuwjaar der blanke Rajah-regeering kondigt de Rajah hervormingen aan:

a. benoeming van een erfgenaam tot de „Raj” ²⁾; b. beëindiging van het alleen-heerschers-principe;

¹⁾ Het Sultanaat Brunei en Britsch N.-Borneo zijn voor zoover in dit verband van belang tevens aange-sipt.

²⁾ Rajah-schap.

het leggen van een deel van de verantwoordelijkheid voor het regeerbeleid in handen van de bevolking zelf van Serawak.

Het sinds 1936 bestaande Committee of Administration krijgt opdracht voor een ontwerp-Constitutie, waarin bovengenoemde punten te verwezenlijken. Daartoe legde de Rajah de uitsluitende wetgevende bevoegdheid — behoudens dat hij zich zelf noodbevoegdheid voorbehield en repressief toezicht t.a.v. imperiale verplichtingen — in handen van dit Comité (i.c. van den voorzitter „in Comité”).

De Constitutie van 24 September 1941 (herdenkingsdatum) is het resultaat. Zij beteekent een wending in het staatkundig bestel, een eerste en loyale schrede naar het beoogde eindpunt zelfbewind. De Constitution-Order schaft af het instituut van het Committee of Administration (sectie 1, 1) en brengt als voornaamste verandering het aan banden leggen van de absolute regeerbevoegdheden van den Rajah en in verband daarmee een wijziging in taak en samenstelling der beide Councils. Voortaan zou de Rajah alleen *wetten* met inbegrip van het voteeren van gelden kunnen maken „with the advice and consent” van den Council Negri (sectie 14, 1).

Het *wetgevend lichaam* bestaat uit 25 leden, 14 ambtelijke, 11 niet-officieele leden, beide categorieën door den Rajah in Rade te benoemen, de eerste voor onbepaalde tijd, de laatste voor drie jaren. Vijf leden tenminste moeten „natives” van Serawak zijn ¹⁾. Waar de Rajah *bestuurlijk* optrad zou hij optreden in Rade (Supreme Council), tenzij uit de wet uitdrukkelijk anders zou blijken. Deze Supreme Council telt 5 leden, 3 ex officio — de hoofden van dienst representerend Algemeene Zaken, Rechterlijke macht en de Schatkist — benevens 2 door den Rajah persoonlijk te benoemen leden.

Bereikt is nu een vorm van representative Government, maar het ambtelijk element overheerscht nog. De Constitutie heeft weliswaar voor den Rajah de voorzichtige mogelijkheid geopend om de aanwijzing van de 11 niet-officieele leden van den Council Negri te doen verlopen langs de lijn van verkiezing door een of meer daartoe aangewezen groepen.

De Japansche invasie bracht ook voor Britsch-Borneo bezetting. Toen het Pacific front begon te kraken, werd tot Rajah Muda, belast met speciale opdrachten, door den Rajah benoemd zijn neef Anthony Brooke, zoon van Bertram (1944), een beschikking in September 1945 reeds ongedaan gemaakt. De Rajah, October '45 in zijn civiel bestuur hersteld, bezocht April '46 Serawak

Het door den Rajah voorgestelde plan om Serawak aan de Britsche Kroon te cedeeren door de Council Negri met dertien tegen elf stemmen aangenomen (17 Mei).

22 Mei wordt de acte van cessie geteekend, 1 Juli volgt de plechtige afkondiging dat Serawak als jongste Kroonkolonie in het Britsche Rijk is opgenomen ²⁾, hoewel niet geheel zonder weerstand in het Parlement. Anthony Brooke, zich „Rajah Muda” noemend, protesteert in een ingezonden stuk in de Times van 17 Juni; wijzend op de bezwaren van de Maleische en Dajaksche bevolkingsgroepen (beginselen van het Atlantic Charter en van de U.N.O.); bovendien stelt hij inbreuk op het grondwettig verbod van vervreemding van de Serawaksche bodem en schending van het politiek testament, waarbij zijn vader Bertram tot Toean Muda was benoemd. Vanwege den Rajah werd de onrechtmatigheid van den door Anthony Brooke gevoerden titel „Rajah Muda” in het licht gesteld en beweerd dat de inheemsche protesten door dezen Brooke waren uitgelokt, een argument door den Minister van Koloniën Hall in het Parlement overgenomen.

Een vraag in het Parlement of Serawak een toekomstig Maleisch imperium ³⁾ zou moeten gaan versterken, wordt aldus door den Minister Hall beantwoord dat Serawak en ook Britsch Noord Borneo in elk geval afzonderlijke kolonies zouden blijven, direct onder het Colonial Office.

In October 1946 door den G.G. van Singapore Arden Clarke als Gouverneur van Serawak geïnstalleerd. Sinds schijnt de tegenstand tegen de cessie en de abrupte beëindiging van het régime der blanke Rajahs een meer georganiseerden vorm aan te nemen.

Ook aan Engelsche zijde ⁴⁾ is begrip voor de bezwaren van Anthony Brooke; men is van meening dat, indien Serawak deel zou moeten uitmaken van een toekomstige Maleische federatie, dit ook had kunnen geschieden met behoud van de Brooke-dynastie.

In het voorjaar van 1947 besprekingen van Anthony Brooke met de afgevaardigden van vier inheemsche vereenigingen te Singapore (sinds December 1946 is de toegang tot Serawak ontzegd). Telegram aan den Minister van Koloniën dat het verzet tegen den koloniale status in hevigheid is toegenomen; de autoriteiten worden beschuldigd van verkeerde voorstelling van zaken op groote schaal.

¹⁾ Welke volksgroepen hieronder te verstaan is wettelijk omschreven (ord. C 21, (Constitution) 1941 sectie 2).

²⁾ 19 Juni onderging Britsch Noord Borneo een zelfde lot.

³⁾ Men is geneigd de Maleische Unie om te zetten in een lossere band, een Federatie van 9 Malay-Staten en de Settlements Penang en Malacca.

⁴⁾ Redactioneel artikel in de Crown Colonies van Februari 1947.

17. De Unie van Zuid-Afrika

Mr. H. A. Huart—Engelsman (Bijl. II, blz. 155 — 180)

In de verhandeling onder bovenstaande titel is beschreven hoe een agglomeratie van oorspronkelijk agrarische nederzettingen van gemengd Europeesche bevolking, voornamelijk Nederlanders (Boeren) en Britten, ondanks tegenstellingen, onder den druk van gelijksoortige problemen (strijd tegen de kafferbevolking) en bij voortschrijdende economische ontwikkeling, onder den drang van parallele economische belangen (tarieven, spoorwegen, naturellen-behandeling) tot één groote gemeenschap zich heeft geformeerd. (§ 1 [155—158].) Hoe dit feit vnl. door de nationaal-politieke tegenstelling tusschen Boer en Brit zich niet zonder de tragiek van desperaat verzet van de zijde van de Boeren heeft kunnen voltrekken, zijn grond vindend in den zin voor onafhankelijkheid en Calvinistische onbuigzaamheid van deze Hollandsche kolonisten, die zich met veel moeite en offering een eigen nationaal bestaan hadden verworven. Kort na het midden der 19de eeuw waren zij er nl. in geslaagd twee door het V.K.¹⁾ erkende republiekjes te stichten, de Oranje Vrijstaat en de Z.-Afr. Republiek. Zij hadden zich daartoe eerst moeten onttrekken aan het gezag der O.I.C., stichter in deze gebieden van de eerste nederzetting, Kaap de Goede Hoop aan de Tafelbaai (1612), ravitailleringsstation aan den weg naar Indië. Later hadden zij in grooter worsteling hun vrijheid moeten veroveren op de Britten onder wier jurisdictie de Hollandsche nederzettingen sinds 1795 — eerst tijdelijk, na 1815 voorgoed — waren geraakt. Moelijkheden met de Kafferbevolking, onderling en met de Britten, bleef den republiekjes, zwakke bolwerken tegen het „zwarte gevaar”, niet gespaard.

Toen diamant- en goudvondsten in het gebied der Boeren de Republieken plotseling op het niveau van economische belangwekkendheid hadden geplaatst, gevolgd door aanleg van een spoorweg (Transvaal-Delagoabaai) waardoor met de Kaapkolonie een tarievenoorlog ontstond, werd de belangen-tegenstelling met het Britsche Rijk steeds scherper; vooral sinds met de komst der Duitschers in Z.-West Afrika (1881) zich naast het blank/zwart probleem nog een internationaal machtsprobleem van de eerste orde aan kwam dienen.

Nadat pogingen in de laatste decennia der 19de eeuw tot politieke of economische federatie — het psychologisch moment daarvoor in minder imperialistischen tijd (§ 2 (158—161)) had men voorbij laten gaan — op niets waren uitgelopen, aan de eene zijde was men beducht voor het verlies der eigen nationale zelfstandigheid en anderzijds (de Kaap en Natal, Britsche koloniën met responsible government) vreesde men overheersching uit Londen bij het aangaan van een federatie, ontsloot Groot-Britannië ten slotte met geweld de Boeren-republieken — enclaves in haar gebied — voor de Britsche wereldmacht. Toen de geesten niet meer bezet waren door de vrees voor het verlies der onafhankelijkheid, kregen de Boeren meer oog voor de voordeelen die een politiek en economisch samengaan kon brengen, vooral de interkoloniale Raad (1902—1908) droeg (§ 3 (161—163)) daartoe practisch bij. Door een voorzichtige politiek, coördinatie en vertrouwen van Britsche zijde kon de belofte van „responsible government” (verantwoordelijk bestuur), in 1902, bij de vrede van Vereeniging, in uitzicht gesteld, reeds in 1906/7 worden ingelost; tevens werd een vrijwillig samengaan van de vier Britsche koloniën aan de orde gesteld. Ter conferentie besloot men tot een zeer nauw samengaan en unie der Britsche koloniën, ondanks aanvankelijke bezwaren van Natal, dat een lossere band liever zag. Een ter constituerende vergadering (Durban) ontworpen constitutie werd na goedkeuring door de Parlementen als S.A. Act 1909 door het Westminster Parlement aangenomen. Ingevolge deze wet zouden Natal, de Kaap en de voormalige Boeren-republieken — N. en Z. Rhodesia, wel ter conferentie aanwezig, deden niet mee — tot één legislative union onder één gouvernement worden vereenigd, de Unie van Zuid Afrika.

31 Mei 1910 ontstaat dan de nieuwe staat, toegerust met (§ 4 (163—175)) responsible government, autonoom voor de eigen interne aangelegenheden onder supervisie van het Britsche Gouvernement (veto, disallowance²⁾), door of vanwege den Koning; bovendien kon het Britsche Parlement ook nu nog wetten maken mede op de Unie van toepassing en mocht geen Unie-wet in strijd zijn met een Britsche wet.

De uitvoerende macht in de koloniën, voor zoover nog bestaand, zou overgaan op den G.G. of den G.G. in Rade (een executieve van verantwoordelijke ministers) of op andere ambtenaren, indien bij de Constitutie of eenige Uniewet aldus bepaald.

De wetgevende macht in de Unie berust bij het Parlement, d.i. de Koning, een gedeeltelijk gekozen Senaat en een geheel gekozen Huis van Afgevaardigden. De functie van den Koning wordt grotendeels door zijn vertegenwoordiger den G.G. uitgeoefend. Diens positie is tweeledig; eensdeels orgaan van

¹⁾ Groot-Britannië en Ierland.

²⁾ De Koning mocht gedurende 2 jaar een Uniewet vernietigen.

de Unie en als zoodanig aan de Constitutie gebonden, is de G.G. anderzijds voor zoover hij de koninklijke macht vertegenwoordigt, exponent van de (imperiale) Regeering te Londen. Spoedig wijzigd zich staatsrechtelijk de feitelijke situatie vooral als gevolg van den 1sten wereldoorlog en het afslijten of in onbruik raken der Britsche contrôle. In 1931/34 heeft zich de politieke nevenschikking met het United Kingdom voltrokken en geniet de Unie naar binnen en naar buiten feitelijke souvereiniteit; zij noemt zich ook aldus in haar gewijzigde Constitutie.

De wetgevende macht — thans zonder limiet — berust ook voortaan bij Koning, Senaat en Huis van Afgevaardigden (samen Parlement), maar de Koning is een andere figuur geworden, niet meer nu de constitutioneele Koning van het Vereenigd Koninkrijk, maar de Koning zooals de Unie-Constitutie hem kent, orgaan der Unie, thans genoemd „His Majesty” met delging van de woorden „of Gr. Britain and Ireland”.

De constituerende deelen

Ingevolge de Constitutie¹⁾ is een deel der macht van de hoogste uitvoeringsorganen van de vier koloniën overgegaan op het prov. bestuur nl. alle macht, welke valt binnen de bevoegdheidskring van de provinciale bemoeiing voor zoover door de Constitutie niet anders toegedeeld. De vier voormalige koloniën, nu Provincies ten deele onder de oude namen, kregen een geheel nieuwe bestuursinrichting, anders dan in Australië en Canada was geschied.

Als organen treffen we aan: 1. Administrateur, hoofd der uitvoerende macht, uit wiens naam alle uitvoering geschiedt; 2. Een gekozen Provinciale Raad met een ledental gelijk aan dat der provinciale afgevaardigden (minimum 25); 3. Een Executive Committee (Uitvoerend Comité) bestaande uit vier door den Prov. Raad al dan niet uit hun midden gekozen leden, met als voorzitter den Administrateur.

De leden van het Uitvoerend Comité kunnen in den Prov. Raad optreden maar missen evenals de Voorzitter stem, voor zoover geen lid van dezen Raad.

De functie van den Administrateur, benoemd door den G.G. en gehonoreerd door de Unie, is een tweeledige; enerzijds orgaan van de Provincie, anderzijds exponent der Unie-Regeering en schakel tusschen Unie en Provincie; als zoodanig bij uitoefening van financieel toezicht, uitvoering van Uniewetten hem opgedragen, handelt de G.G. *niet* in Rade (Uitvoerend Comité), als provinciaal orgaan wel. De provinciale Raad evenals de executieve ontleent zijn bevoegdheden direct aan de Constitutie.

De Prov. Raad heeft verordenende bevoegdheid binnen een door opsomming²⁾ begrensde gebied (sectie 85 der S.A.Act). De werkingsfeer dezer ordonnanties is beperkt in relatieven zin tot het territoire der provincie, in absoluten zin vindt zij haar begrenzing in de wetskring van de Unie-bemoeiing (vgl. sectie 86); hieruit valt tevens een formeel-hierarchische verhouding tusschen Unie en Provincie af te lezen.

§ 5. Verhouding geheel en deel (175--177)

Getracht is voorts aan te toonen hoe een staatkundige constellatie welke *prima facie* een federatie³⁾ kon gelijken — de term Unie zegt ten deze weinig⁴⁾, evenmin is een op den grondslag van responsible government opgetrokken centraal bewind een beletsel voor den federatieven vorm — bij nadere analyseering van de rechtsbetrekkingen blijkt geen federale maar een overwegend unitarische structuur te bezitten. Inderdaad zijn er trekken welke de federatiegedachte oproepen. Het herstel van den ouden naam Oranje Vrijstaat (Oranje rivier kolonie); het overgaan van een deel van de uitvoeringsmacht der hoogste uitvoerende organen van de voormalige koloniën op de executieven van de Provincies en *niet uitsluitend* op de uitvoerende macht der Unie⁵⁾. De Senaat voor zoover gekozen draagt een specifiek provinciaal stempel. De wetgevende bevoegdheden van den Prov. Raad zijn direct aan de Constitutie ontleend. De bestuursinrichting van het platteland bleef aan de provincies toevertrouwd en tot 1931/34 werd voor den kiesnorm aan de provinciale regeling gerefereerd.

Vergelijking met landen van onverdacht federale structuur als Zwitserland, Canada, Australië toont evenwel zeer duidelijk aan, dat de Z.-Afr. koloniën, in conferentie bijeengekomen terwille van een federaal streven, in den naam „Unie van Z.-Afrika” niet alleen den wensch tot nauwer samengaan te kennen gaven maar ook in feite — en daarop komt het aan — een op hoofdpunten van genoemde staten afwijkend staatsbestel ontwierpen. De interne organisatie der Prov. in Canada bleef nagenoeg dezelfde

¹⁾ Art. 81, jo. 16 S.A. Act 1909.

²⁾ Voorzoover niet door het Parlement uitdrukkelijk aan den Prov. Raad uitvoering wordt gedelegeerd.

³⁾ Vgl. Loewenstein in Jahrb.d. Offentl. Rechts 1923; ook Kennedy and Schloszberg 1935.

⁴⁾ Ook de 3 Canad. Prov. werden tot een „legislative Union” verbonden; men denke ook aan de USSR.

⁵⁾ Vgl. sectie 85 jo 16 S.A. Act 1909.

als vóór de „unie”¹⁾. De Canadeesche Constitutie gaf den Provincies een bij uitsluiting voorbehouden bevoegdheidsfeer.

Zoowel in Australië als in Zwitserland zijn de Staten (kantons) bevoegd gebleven tot alles wat niet uitdrukkelijk aan het federaal bewind was overgedragen en alleen waar beide wetskringen elkaar raken, heeft kanton (staat) te wijken, voor zoover de regelingen van geheel en deel zich niet met elkaar verdragen. De waarborg van een eigen rechtssfeer der deelen ligt vooral ook in een moeilijk te wijzigen Constitutie zooals zoowel in Zwitserland als in Australië als in Canada²⁾ het geval is.

Hier in de Unie geen exclusieve sfeer en geen werkelijke verdeling van bevoegdheidsfeeren. Ook niet een moeilijk te wijzigen Constitutie, die de daarin aan de deelen toegekende bevoegdheden onder zware controle stelt; zelfs geen bevoegdheid als wel aan de Provincies in Canada toegekend — formeel gezien de zwakste van de drie genoemde federale structuren — om, al is het binnen zekere perken, het eigen statuut te mogen wijzigen. Wijziging van de Unie-Constitutie met inbegrip van de staatsinrichting der provincies is geheel in de macht van het Unie-Parlement. De provincies der Unie hebben dan ook voor haar bevoegdheden en zelfs haar duurzaam bestaan geen voldoende waarborg, al is sinds 1934 in de Constitutie opgenomen dat wijziging van provinciale grenzen alleen op verzoek of wijziging in inrichting alleen met instemming van de betrokken Provincie mag geschieden.

Zeer scherp komt het structuurverschil aan het licht in de reeds aangehaalde bepaling van de S.A. Act 1909 (86) dat een (lees elke) provinciale verordening slechts van kracht is *zoolang en voor zoover* deze niet botst met een Nieuwet, waarmee aan het Unie-Parlement derhalve over de geheele linie „overriding power” is toegekend. In Canada kan het Canadeesch Parlement alleen een wet van de provincie doen wijken voor zoover deze ligt binnen eigen exclusieve bevoegdheidsfeer. In Australië bepaalt de Constitutie dat op het terrein waar én Staten én federaal gezag bevoegd zijn, de federale regeling primeert voor zoover de regeling der Staten zich hiermee niet verdraagt. In Zwitserland heeft de kantonale wet te wijken voor de Bondswet, niet omdat zij a priori van lager orde zou zijn, maar omdat de rechter wien de toepassing van een kantonale regeling wordt gevraagd, aan de onschendbare Bondswet gebonden is. Controle van het federaal gezag op dat der deelstaten is er noch in Zwitserland noch in de Commonwealth, alleen in Canada staat den G.G. vernietiging achteraf van een Provinciale wet bij strijd met het algemeen Canadeesch belang ten dienste.

De afwezigheid in het staatsbestel der Unie van een exclusieve sfeer van de Provincie, het bestaan van de zwaarste vorm van controle (de preventieve) op de provinciale wetgeving, een gemakkelijk te wijzigen (flexible) Constitutie waardoor het voortbestaan der Provincie onvoldoende waarborg vindt, het niet, zij het ook beperkt, mogen wijzigen van eigen provinciaal statuut, en vooral de mogelijkheid voor den Unie-wetgever van „overriding power” t.a.v. de geheele provinciale wetgeving, het maken tot Unieaangelegenheid van de hogere personeels-betrekking ook voor de Provincie uit een corps van Unie-ambtenaren, zijn tezamen even zoovele bewijzen dat wij hier niet met een gelede staat maar met een eenheidsstaat te doen hebben.

§ 6 (178—179). Beschouwen wij het geheel van het hierboven uiteengezette gebeuren in Z.-Afrika, dan blijkt het Britsche ideaal van weleer alle koloniën in federatie samen te brengen, die t.t.t. Britsch gebied waren, of geweest waren, niet bereikt. N. en Z.-Rhodesia, eens partijen bij de Unie-ording, waren afzijdig gebleven; ondanks de mogelijkheid van toetreding als in de S.A. Act opgenomen³⁾ hadden zij eigen regeling tenslotte verkozen, zoodat de toetredingsclausule een doode letter is geworden. Evenmin zijn tot nu toe de Britsche naturellen-landen Swaziland, de enclave Basutoland en Bechuana-land, in wier opneming in het gebied der Unie eveneens in de Constitutie is voorzien⁴⁾ in de Unie geïncorporeerd. Wel is dit punt in 1936 aan de orde geweest maar het vereischte verzoek daartoe van de beide Huizen van het Unie-Parlement aan den Koning⁵⁾ is achterwege gebleven. Aan den anderen kant is meer bereikt dan eenige Brit uit het imperiale tijdperk der 19de eeuw zich heeft kunnen voorstellen, een groeiachtige staat van overwegend unitarisch karakter die zijn onafhankelijkheid van het Vereenigd Koninkrijk demonstreerde en wettig vast mocht leggen (131/34); een staat, bestemd en bij machte om rang nemend naast het U.K. een groote rol te spelen in het Britsche Gemeenebest van Naties, ook al zal de wensch der Unie haar mandaatgebied Z.-West Afrika — in 1919 als volkenrechtelijk mandaat verkregen — in de Unie te mogen incorporeren niet worden vervuld, nu dit gebied wederom onder internationaal toezicht zal staan, thans van de Trusteeship-Board van de V.N., als opvolgster van de voormalige Mandaten Commissie.

¹⁾ The North America Act 1867.

²⁾ In Canada mogen krachtens de Constitutie zelf de Provincies binnen zekere grenzen eigen statuut wijzigen.

³⁾ Sectie 150 S.A. Act 1909. Add. artikelen.

⁴⁾ Sectie 151.

⁵⁾ i.c. geadviseerd door 's Konings Privy Council.

18. Brazilië

J. C. de Vos (Bijl. II, blz. 181—195)

§ 1. Land en Volk (181—182)

Brazilië, een federatieve republiek, heeft een oppervlakte van ruim $8\frac{1}{2}$ miljoen km² met een bevolking van 45 miljoen, waarvan 1,7 miljoen woonachtig in de hoofdplaats Rio de Janeiro. Het percentage blanken bedroeg (in 1908) ongeveer 37, dat van de Mestiezen 38, der Negers en Mulatten 20 en der Indianen 4. Onder Mulatten worden verstaan de nakomelingen van blanken en negers, onder Mestiezen die van Indianen en blanken of negers, terwijl de in het land geboren Negers Creolen worden genoemd. De landstaal is Portugeesch, in het Zuiden wordt veel Italiaansch en Duitsch gesproken. Het aantal Duitschers bedroeg in 1940 circa een half miljoen, dat der Japanners twee honderd duizend. De immigratie voor elke bevolkingsgroep is, volgens de Grondwet van 1934, beperkt tot 2 % van het totaal over de laatste 50 jaar.

Alle godsdiensten hebben gelijke aanspraak op bescherming van den Staat; de heerschende godsdienst is de Roomsche-Katholieke, de verhouding tot de Protestanten is 100 tot 1.

De volksoptwikkeling staat op betrekkelijk lage trap, het lageronderwijs is echter verplicht en kosteloos, het aantal analfabeten is in tien jaar verminderd van 65 % tot 50 %.

§ 2. Middelen van bestaan (182—184)

De voornaamste middelen van bestaan zijn de koffiecultuur met $\frac{2}{3}$ van de wereldproductie, de runderteelt en de mijnbouw, voornamelijk goud, steenkool en petroleum, welke laatste industrie sinds 1938 onder federale controle staat.

De financiële positie van Brazilië is de laatste jaren veel gunstiger geworden, mede dank zij de versterking der commerciële relaties met de Vereenigde Staten.

§ 3. Historisch overzicht tot het tijdstip van de federatie (184—186)

Het koloniale tijdperk aanvangende in het begin van de 16de eeuw, eerst onder leiding van Portugal, daarna van Spanje en van 1630—1661 van Nederland, was sinds laatstgenoemd jaar weer Portugeesch. Het eindigde in 1889 door een militaire revolutie, welke den Keizer Pedro II. noopte uit te wijken naar Portugal.

§ 4. Brazilië een federatieve republiek (187—190)

Na afkondiging van de grondwet van 1891 werd Brazilië een federatieve republiek, bestaande uit 20 staten en één bondsdistrict. In tegenstelling tot de algemeene evolutiewet dat federaties voortkomen uit lossere vormen van vereeniging, zooals de Confederaties (Vereenigde Staten van Amerika, Duitschland, Zwitserland) verving zij in Brazilië een zeer gecentraliseerden organisatievorm door de plotselinge overgang van de monarchie tot de republiek in 1889.

Een verschil in bevoegdheidsverdeling tusschen Brazilië en de V.S.A. was deze: in Brazilië bepaalt de Grondwet de onderwerpen welke gecentraliseerd zullen blijven en laat de overige aan de Staten, terwijl in de V.S.A. het federale bestuur een bestuur is van gedelegeerde bevoegdheden, zoodat de Staten bepalen welke bevoegdheden zij overdragen aan het Centraal bewind, terwijl zij de overige bevoegdheden zelf behouden. In de praktijk echter komt het hierop neer dat aan het Centraal bestuur in Brazilië belangrijker bevoegdheden werden toegekend dan in de V.S.A.

Het bondsdistrict Rio heeft als uitvoerend hoofd — aangewezen door den president van de Republiek — een prefect met het recht van veto over de gemeenteraadsbesluiten. De plaatselijke autonomie is begrensd door de wetgeving van het Congres, doch het district staat in de organisatie van het federale gouvernement op volkomen gelijk niveau als de Staten.

De uitvoerende macht van Brazilië berust bij den door directe verkiezingen voor 4 jaar gekozen President. In menig opzicht is zijn macht grooter dan van zijn ambtgenoot in de V.S.A. zoolwel t.a.v. zijn bevoegdheid in het vaststellen van ordonnanties als in de hanteering van het benoemingsrecht van civiele en militaire ambtenaren.

De wetgevende macht berust bij het Nationaal Congres bestaande uit 2 Kamers, die van de Afgevaardigden (Chamber of Deputies) en de Senaat. De verkiezingen van de leden der Kamer van Afgevaardigden, met een zittingsduur van drie jaar, geschiedt door de Staten en het bondsdistrict door directe verkiezingen, de vertegenwoordiging van minderheden wordt gewaarborgd. In den Senaat wordt elke Staat en het bondsdistrict vertegenwoordigd door 3 leden; zij hebben zitting voor 9 jaar, met dien verstande dat elke 3 jaar $\frac{1}{3}$ van het aantal wordt vervangen.

§ 5. Algemeene opmerkingen (190—191)

Opgemerkt dient nog te worden dat er de laatste jaren een sterke tendens bestaat om het domein van het federale bestuur te verbreeden vooral t.a. van de gezondheids- en onderwijszorg. De sociale wetgeving, welke zeker behoort tot de werkzaamheid van het Centraal bestuur, staat in Brazilië nog in de kinderschoenen, de loonen zijn laag, de gezondheidstoestand laat te wenschen over.

§ 6. De ontwikkeling sedert 1930 (191—195)

In 1930 brak een revolutie uit, Gouverneur Vargas nam den presidentszetel in en hij bekleedde deze post met practisch dictatoriale macht tot 1945. Bij een coup d'état in 1937 ontbond hij het Congres, verbood de oude politieke partijen en schorste de grondwet.

Naast de Staten en het bondsdistrict ontstonden in 1934 de z.g. „territories”, dat zijn grondgebieden tot een totale uitgestrektheid van $\pm \frac{1}{2}$ millioen km², welke vroeger deel uitmaakten van verschillende staten; zij vormen een aaneengesloten ring, staan onder direct beheer van den President en beoogen het opwerpen van een barrière tegen eventuele agressie. Bij de Grondwet van 1937 werd het recht der Staten erkend om zich te incorporeren, zich te splitsen, zich te voegen bij andere Staten of nieuwe Staten te vormen, na vergunning van hun onderscheidenlijke wetgevende lichamen en goedkeuring door het nationale parlement, welke goedkeuring door den President eventueel kan worden onderworpen aan een plebisciet. Voorts werd bepaald dat een staat, welke niet bij machte blijkt te zijn haar eigen diensten op behoorlijke wijze te organiseren en uit eigen middelen te betalen, zal worden verormd tot een territory. Ook mag het federale bestuur in den Staat interveniëren door een — door den President te benoemen — interventor met uitvoerende macht ingeval van invasie, tot herstel van orde, bij geconstateerd wanbeheer e.d. Het nationaal Parlement bestaat uit 2 Kamers, t.w. de Kamer van Afgevaardigden en de Federale Raad, met een zittingsduur van resp. 4 en 6 jaar. De grondwet van 1937 bleef van kracht tot September 1946, bij de laatste grondwet zijn opnieuw de bevoegdheden van het federale bestuur versterkt.

19. De Verhouding Groot-Britannië—Ierland

Dr. Ja.C. de Meyere (Bijl. II, blz. 196—231)

Het misverstand: de Ieren beschouwden zich als een afzonderlijk volk, de Engelschen zagen in de Ieren opstandige Britsche onderdanen.

§ 1. Historisch Overzicht tot de Inlijving in 1801 (196—197)

Ieren een Keltisch volk, oude beschaving. In 12e eeuw inroeping tusschenkomst van Engelschen koning door Ieren. Invasie Normandische baronnen. Koning van Engeland Heer van Ierland. In 1542 Hendrik VIII Koning van Ierland. Onderwerping van het eiland. Viciëuse cirkel: Engeland houdt Ierland bezet uit angst dat zijn vijanden Ierland als operatiebasis zullen gebruiken; de Ieren verstaan zich met Engeland's vijanden teneinde onafhankelijkheid terug te krijgen. In 16e en 17e eeuw opstanden gevolgd door confiscatie van gronden, die dan met Engelschen en Schotten „beplant” worden, vooral in Noord-Ierland, dat sedert overwegend Protestant is. Het Zuiden bleef R.K. In 18e eeuw grond eigendom van Engelschen, veelal in Engeland woonachtig; Ieren arme pachters. In naam was Ierland afzonderlijk koninkrijk met eigen Parlement, doch dit was ondergeschikt gemaakt aan Parlement van Westminster. In 1782 eisch tot herstel zelfstandig Parlement ingewilligd in verband met afscheiding koloniën in Amerika. Onder invloed Fransche Revolutie in 1798 republikeinsche opstand, die leidt tot inlijving met 1 Januari 1801. Iersch Parlement opgeheven, maar vertegenwoordiging in Parlement van Westminster.

§ 2. Van de Inlijving tot den Eersten Wereldoorlog (197—201)

Accentueering tegenstelling tusschen Zuid en Noord (Ulster). In het Zuiden drievoudige strijd: voor onafhankelijkheid, gelijkstelling R.K. met Protestanten en verbetering agrarische wetgeving. Hongersnood, massa-emigratie, opstanden. Maatregelen tot verbetering economischen toestand brengen geen rust. Sinds 1870 strooming voor Home Rule (zelfbestuur in binnenlandsche aangelegenheden). Ontwerpen van Gladstone tot invoering Home Rule verworpen, in 1886 door Lagerhuis, in 1893 door Lords. Verbetering agrarische wetgeving; vooral landaankoopstelsel van 1903 werkt goed. Maar verlangen naar zelfstandigheid blijft in verschillende schakeeringen bestaan. Nationaliteitsgevoel aangeweekt door Gaelic League, in 1893 gesticht. In 1905 richt Griffith „Sinn Fein” op, wenscht onafhankelijk Parlement in Dubbel-Monarchie. Revolutionaire partij, Irish Republican Brotherhood, wil algeheele afscheiding van Groot-Britannië. Parlementaire partij blijft Home Rule nastreven. In 1914 ontwerp Home-Rule aangenomen, maar Ulster wapent zich. Wijzigingsontwerp sluit de 9 graafschappen van Ulster van de werking van Home Rule uit. Heftig verzet van het Zuiden tegen verdeling van Ierland.

§ 3. Opstanden tijdens en na den Eersten Wereldoorlog (202—206)

Oorlog van 1914 voorkomt burgeroorlog. Home Rule uitgesteld tot na oorlog. Ulster en parlementaire partij steunen Engeland, de Republikeinen heulen met Duitschland. Aanneming dienstplichtwet voor het Vereenigd Koninkrijk in 1916 leidt tot Paaschopstand. Zware bestraffing wekt sympathie der bevolking voor opstandelingen. Geest van verzet aangemoedigd door uitspraken Wilson en geallieerden

inzake zelfbeschikkingsrecht kleine naties. Sinn Fein en Republikeinen sluiten zich aaneen onder naam Sinn Fein en streven gezamenlijk naar onafhankelijkheid. Boodschap van De Valéra aan Wilson. Verkiezingen 1917 groote overwinning voor Sinn Fein, parlementaire partij verliest beteekenis. Bij Wapenstilstand Nov. 1918 kondigt Lloyd George uitstel Hume Rule aan, tot Ieren verdeeling van Ierland aanvaarden.

Bij verkiezingen voor Britsche Parlement in Dec. 1918 krijgt Sinn Fein buiten Ulster bijna alle Iersche zetels, die evenwel niet ingenomen worden. Sinn Fein roept eigen volksvertegenwoordiging bijeen, Dail Eireann, 21 Januari 1919. Republikeinsche constitutie goedgekeurd, Onafhankelijkheidsverklaring. Adres tot Vrije Naties der Wereld; erkenning Iersche Republiek gevraagd. Benoeming afgevaardigden naar Vredesconferentie. De Valéra April 1919 tot President der Republiek gekozen en herkozen als voorzitter Sinn Fein. Plan om gezanten en consuls te benoemen en lid te worden van den Volkenbond. Actie tot erkenning geen resultaat. Geen toegang tot Vredesconferentie. De Valéra maakt in V.S. tevergeefs propaganda voor erkenning. September 1919 Dail Eireann verboden. Guerilla tusschen Britsch bezettingsleger en Republikeinen. December 1919 dient Lloyd George de Government of Ireland Bill in, Home Rule beoogend; verdeeling van Ierland: Noord 6 graafschappen, Zuid 26. Twee Parlementen met beperkte bevoegdheden. Zuid volkomen afwijzend, guerilla woedt voort. Mei 1921 treedt de „Government of Ireland Act 1920” in werking. Alleen Noord geeft er uitvoering aan. 22 Juni 1921 opening van Parlement van Noord-Ierland door Britschen Koning; beroep op Ieren om strijd te staken.

§ 4. De Onderhandelingen (206—211)

24 Juni 1921 uitnodiging van Lloyd George tot onderhandelen. Na lange briefwisseling tusschen Lloyd George en De Valéra beginnen de besprekingen op 11 Oct. 1921 te Londen. Britsche Regeering biedt Dominion Status aan. De Ieren willen, dat Ierland buiten het Britsche Rijk blijft en als soevereine staat zich daarmee associeert; zij zijn bereid den Britschen Koning als hoofd der associatie te erkennen. Zij verwerpen Britsch onderdaanschap, maar willen wederkeerig staatsburgerschap voor Ieren en Britten. Op 5 Dec. 1921 ultimatum van Lloyd George: als de Ieren het Engelsche ontwerp-verdrag niet teekenen, komt er binnen drie dagen oorlog. 6 Dec. teekenen de Iersche afgevaardigden.

§ 5. De Inhoud van het Verdrag van 6 December 1921 (211—213)

Dominion status. Eenige regelingen in verband met historie en geografische ligging. De Britten behouden de beschikking over de Iersche havens.

§ 6. Ontvangst en Bekrachtiging van het Verdrag (213—215)

Dail Eireann keurt Verdrag goed, tegen wensch van De Valéra, die zelf ontwerp-verdrag opstelt, Document Number Two, dat practisch weinig verschilt met het Engelsche ontwerp. De Valéra treedt af als President, opvolger Griffith. Voorloopig Gouvernement onder leiding van Collins. Juli 1922 burgeroorlog. Dood van Griffith en Collins. Cosgrave hoofd Voorloopig Gouvernement.

§ 7. De Grondwet van 1922 (215—216)

§ 8. De Regeering Cosgrave (216—219)

Mei 1923 einde burgeroorlog. Internationale erkenning van den Vrijstaat. Volgroeiing Dominion Status, 1931. Splitting in republikeinsche partij; De Valéra gaat in 1927 legalen weg bewandelen en sticht partij Fianna Fail. Tot 1932 handhaaft zich de Regeering-Cosgrave.

§ 9. De Regeering-De Valera voor den Tweeden Wereldoorlog (219—223)

Weigering afdragen landrenten; tarievenoorlog. Afschaffing eed van trouw. Verdere wijzigingen in Grondwet ter verwezenlijking van „externe” associatie met Britsch Gemeenebest, o.a. afschaffing Britsch onderdaanschap. Ingrijpende wetten bij troonsafstand Edward VIII.

29 Dec. 1937 nieuwe Grondwet in werking, koning en Britsch Gemeenebest niet meer vermeld. De Vrijstaat heet Eire. April 1938 drie overeenkomsten tusschen Groot-Britannië en Eire: teruggave havens aan Eire, financieele regelingen, einde tarievenoorlog. Geen oplossing van de quaestie van de verdeeling van Ierland.

§ 10. Noord-Ierland voor den Tweeden Wereldoorlog (223—224)

De Government of Ireland Act 1920. Noord-Ierland wenscht geen deel uit te maken van den Ierschen Vrijstaat. Grensregeling.

§ 11. Noord-Ierland tijdens en na den Tweeden Wereldoorlog (224—225)

Krachtige steun bij Britsche oorlogvoering. Noord-Ierland wil deel van het Vereenigd Koninkrijk blijven, is afkeerig van aansluiting bij Eire en is niet voornemens zich te laten annexeren door Eire.

§ 12. Zuid-Ierland tijdens den Tweeden Wereldoorlog (225—226)

Eire bleef neutraal, doch duizenden namen vrijwillig dienst bij de Britsche strijdkrachten. Gemis havens ernstig voor Groot-Britannië. Aanwezigheid van vertegenwoordigers der vijandelijke landen in Zuid-Ierland was een gevaar voor de Britsche oorlogvoering.

§ 13. Zuid-Ierland na den Tweeden Wereldoorlog (226—230)

a. *Binnenlandsche politiek.*

De Valéra keert zich tegen terreur van Irish Republican Army. Gelijkenis met Regeering-Cosgrave. Economische toestand

b. *De quaestie van de verdeeling van Ierland*

De Valéra blijft vijandig tegenover de verdeeling, beschouwt de Noord-Ieren als een minderheid, die zich moet schikken naar de meerderheid in Ierland.

c. *Erkenning van de Republiek*

Scherpe critiek in Dail op onduidelijke staatsrechtelijke positie van Eire. De Valéra wenscht echter geen verandering, wil niet aandringen op officieele erkenning van de Republiek door Groot-Britannië.

d. *Buitenlandsche politiek*

Diplomatieke vertegenwoordiging. Lidmaatschap U.N.O. aan Eire geweigerd door veto van Rusland, waar Ierland geen vertegenwoordiging had. Verhouding tot Groot-Britannië schijnt blijkens uitlatingen van De Valéra te verbeteren.

20. HOUDING VAN DE NEDERLANDSCHE POLITIEKE PARTIJEN

Mr. A. L. de Block (dl. II, blz. 232.)

§ 1. De nota betreft de houding der politieke partijen t.a.v. de politiek, inzake de overzeesche gebiedsdeelen gevolgd na het einde van den eersten en voor den aanvang van den tweeden wereldoorlog.

Destijds veel critiek voornamelijk van hen, die O. of W. Indië persoonlijk kenden, op vermeend gebrek aan politieke belangstelling op dit punt; evenwel blijktens de Handelingen der Staten-Generaal, partijprogramms en partijliteratuur veel werk van beteekenis in dit opzicht verricht. In vrijwel iedere politieke partij valt een belangrijke parlementaire figuur inzake koloniale politiek aan te wijzen: in de vroegere S.D.A.P.: o.m. H. van Kol, J. W. Albarda, J. E. Stokvis; de vroegere Vrijz. Democratische Bond: C. Th. van Deventer, A. M. Joekes; de R.K. Staatspartij: H. A. des Amorie v. d. Hoeven, W. H. Bogaardt, Feber, Bajatto; Anti-Revolutionaire Partij: Keuchenius, Idenburg, Colijn; Christelijk-Historische Unie: B. C. de Savornin Lohman, Van Boetelaer van Dubbeldam; Liberale Staatspartij: Mr. D. Fock.

Echter m.b.t. de *West* zelden personen, die aldaar eenige rol van beteekenis hadden gespeeld, als vertegenwoordigers in de Ned. Staten-Generaal; wel o.m. de oud-Gouverneurs Idenburg, Fock, Lely en Barge. Overigens wel degelijk voldoende behartiging van de W. Indische belangen in de Staten Generaal (vgl. de adviezen van IJzerman bv.).

De belangstelling voor de overzeesche gebiedsdeelen bij de *kiezers* — immers grootendeels uit het moederland voortkomend — was echter niet evenredig aan de groote parlementaire belangstelling op dit punt, waardoor het de partijen vaak moeite kostte een koloniale specialiteit te doen verkiezen. In de maand- en weekbladen der politieke partijen verschenen herhaaldelijk uitstekende notities en artikelen over de koloniale politiek; de invloed van het dagblad, dat de partij nastond, was nog belangrijker (de *Standaard*, de *Tijd*, *Studiën* (R.K. maandblad), *Koloniaal Missietijdschrift*, de *Nederlander*, de organen der Nederlandsche Arbeiderspers, het dagblad der communisten).

§ 2. De koloniale paragrafen der onderscheiden partijprogramma's (slechts van die groepen, wier politiek ook thans nog in de St. Generaal verdediging vindt).

Program der Anti-Revolutionaire Partij, art. 21 (als vastgesteld in 1916): staatkunde t.o.v. de overzeesche gebieden wordt gedragen door het beginsel eener „zedelijke roeping”; beoogt o.m. bevordering der stoffelijke welvaart, verbetering der sociale verhoudingen, autonomsche ontwikkeling der inlandsche bevolking; bestuursdecentralisatie; het belang der kerstening; voor de *West* financiële zelfstandigheid voor eigen huishouding en economische verheffing der bevolking.

Colijn in „*Saevis tranquillius in undis*” (1934): artikel 21 behoeft aanvulling gezien de ontwikkeling overzee: het Aziatisch réveil, naast betere verbindingsen en dus meer contact tusschen Oost en West. Controverse tusschen A.R. standpunt en regeeringspolitiek, welke er toe overging het gebiedsdeel N. Indië in zekere mate autonoom te maken met voorshands *overanderd* laten van de *dagelijksche bestuursvoering* in de inheemsche sfeer, hetgeen tegen het anti-revolutionair beginsel in ging. Colijn bepleit ontvoogding van den *inlander* boven ontvoogding van *Indië*, en met het oog daarop vorming van locale rechtsgemeenschappen.

R.K. Staatspartij (welke zich sterk aansloot bij de na 1916 gevolgde Regeeringspolitiek inzake Indië): Algemeen Staatkundig Program van 1936, waarin het beginsel van vereeniging van gescheiden liggende gebiedsdeelen gerechtvaardigd wordt door beroep op mogelijkheid van betere verzorging van algemeen welzijn van geheel en deelen, juist *door* dat staatsverband. Algemeene richtlijnen o.m.: verdere staatkundige zelfstandigheid, binnen het staatsverband, der Overzeesche Gebiedsdeelen onder leiding van

Nederland; nauwere economische samenwerking der deelen; vrije geloofsprediking. Uitvoerige toelichtingen op zoowel beginsel als richtlijn. Samenvatting in program-van-actie-1937: „Nauwe samenwerking tusschen Nederland en de deelen van het Koninkrijk buiten Europa, in den geest van welbewuste Rijkseenheid, zoowel in de onderlinge verhouding der deelen als in de verhouding van het Rijksgeheel tegenover andere landen”.

Program der Christelijk-Historische Unie, laatstelijk gewijzigd in 1938, art. 22: o.m. onbaatzuchtige staatkunde volgen (in de koloniën), met nauwgezette inachtneming van zedelijk en stoffelijk belang der inlandsche bevolking; godsdienstvrijheid naast vrije uitoefening van zendingsarbeid.

Beginselprogram der Staatkundig Gereformeerde Partij, art. 18: onbaatzuchtig optreden overzee, noodzakelijkheid van evangelieprediking, ontwikkeling der inlandsche bevolking naar eigen geaardheid. Beginselverklaring en werkprogram der Vrijzinnig-Democratische Bond (1936): in § 12 uitvoerige uiteenzetting, aanvangende met verklaring de Vrijz. Democr. beginselen toe te passen voor Indië met inachtneming van de eischen gesteld door de betrekking tot het moederland en van de bijzondere toestanden in de Overzeesche Gebiedsdeelen. Werkprogram samen te vatten als in verkiezingsmanifest van 1937:

ten aanzien van Ned. Indië, Suriname en Curacao worde een onbaatzuchtige politiek gevoerd, welke ten doel heeft:

- a. bevordering van de cultureele, sociale en economische belangen van de onderscheidene bevolkingsgroepen in die gebiedsdeelen;
- b. de staatkundige ontwikkeling binnen het Nederlandsche Staatsverband van die gewesten en van onderdeelen er van;
- c. economische samenwerking tusschen Nederland en de overzeesche gewesten.

Voormalige Sociaal Democratische Arbeiders Partij: eigen koloniaal program, vastgesteld op koloniaal partijcongres in 1930, in 12 stellingen waarin de nadruk gelegd op streven tegen kapitalistische koloniale politiek en op erkennen van recht op nationale onafhankelijkheid (zie voor de letterlijke tekst blz. 241). In het Verkiezingsprogram-1937 vatte de S.D.A.P. haar wenschen t.a.v. de koloniale politiek als volgt samen: „In de overzeesche gewesten verruiming van volksrechten en krachtiger bevordering van de volkswelvaart”.

De Christelijk-Democratische-Unie erkende, in haar politiek beginsel-program, de gelijkwaardigheid der blanke en gekleurde rassen en het zelfbeschikkingsrecht der naties, dus: allereerst geestelijke en sociale belangen der Inlandsche bevolking richtsnoer der Regeeringspolitiek. In het Verkiezingsprogram-1937 bepleit:

- 1e. de totstandkoming van maatregelen tot sociale en geestelijke verheffing van de inlandsche bevolking en tot voorbereiding van zelfbestuur en
- 2e. bevordering van de economische samenwerking tusschen Nederland, Oost-Indië en West-Indië. V.D.B., S.D.A.P. en C.D.U. kwamen na de bevrijding grootendeels tot samenwerking in de Partij van de Arbeid.

Liberale Staatspartij: stelt handhaving der rijkseenheid voorop. Enkele punten uit haar program: bevordering van economische, maatschappelijke en geestelijke vooruitgang en rechtszekerheid voor alle bevolkingsgroepen, werkverruiming voor Indo-Europeanen, medewerking aan bestuur en wetgeving van alle bevolkingsgroepen, bevordering van decentralisatie.

Beginsel der Communistische Partij Nederland: gericht op totstandkoming van een accord tusschen het Nederlandsche en Indonesische volk op grondslag van gelijkberechting; vergaderings-, verenigings- en persvrijheid, vrijheid van meeningsuiting; een Indonesisch Parlement, gekozen op grond van een algemeen, direct, gelijk en geheim kiesrecht. Gelijkberechting der Indonesiërs op elk gebied en economische en sociale politiek gericht op verheffing van het levenspeil der Indonesische arbeiders, boeren en middenstanders.

CORRIGENDA

Verslag van de Commissie van Onderzoek naar de opvattingen in Nederland omtrent de plaats van de Overzeesche Gebiedsdeelen in het Koninkrijk

Op blz. 7 is in regel 29 na „Gouverneur-Generaal” uitgevallen: „verantwoordelijk te doen zijn aan het geheele Kabinet, of.....”

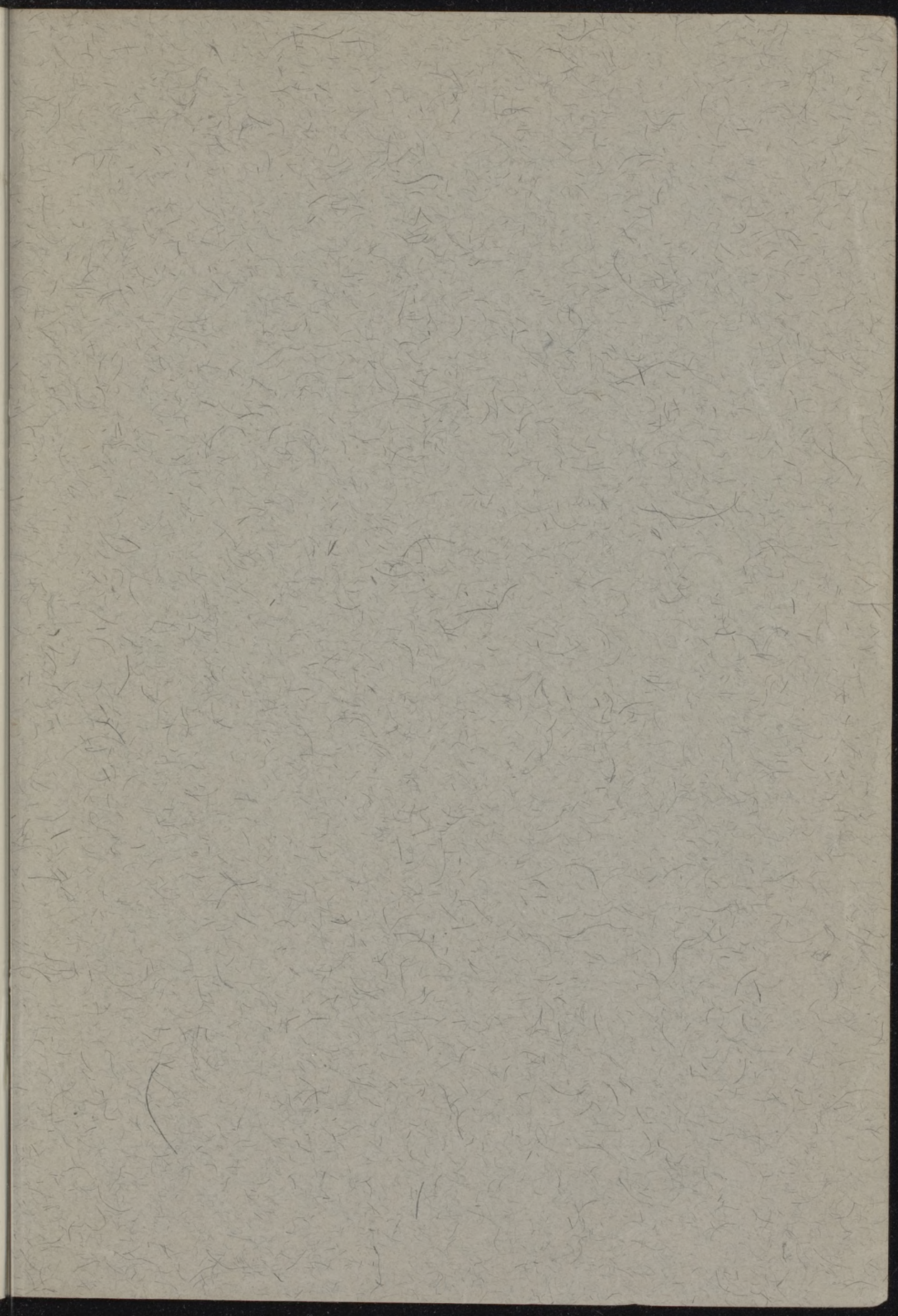
Op blz. 58 vervallen van de 2de alinea de 4de en 5de zinsregel tot en met „besluiten”. In plaats daarvan leze men: „van haar recht tot schorsing en vernietiging van besluiten houdende algemeene maatregel... (en alle overige besluiten)...”

Noot 1 blz. 58 worde als volgt gelezen: vgl. artt. 3, 48 en 57 S.S. en art. 100 j°. 99 I.S.

Op blz. 59, laatste zinsregels te lezen: in plaats van „landsverordeningen onderscheidenlijk.....” „algemeen verbindende en andere besluiten.....”

Bijlage I

Op blz. 183 vervalt regel 8; in plaats daarvan leze men: „.....having van oude instellingen en gewoonten en wordt arbitrair ingrijpen in de...”



STAATSDRUKKERIJ • 'S-GRAVENHAGE 1947 • 33538