

## **DE RECHTERLIJKE INSTELLINGEN TER DISCUSSIE**

### **De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811**

Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de rechtsgeleerdheid

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen, volgens besluit van het college van decanen in het openbaar te verdedigen op 31 oktober 1990 des namiddags om 15.30 uur

door

Maarten Willem van Boven  
geboren op 30 december 1944 te Roermond



"Niettegenstaande de menigvuldige punten van aanraking vooral met de Fransche wetten, blijft het altijd een zekere waarheid, dat onze regterlijke instellingen nieuw zijn en een eigen stelsel, gedeeltelijk ook gebouwd op de overblijfselen en herinneringen van vroegere vaderlandsche wetgeving."

De Pinto, Wet R.O. II, 4.

## **INLEIDING**

Deze studie is oorspronkelijk opgezet om de wordingsgeschiedenis te onderzoeken van de Wet op de Rechterlijke Organisatie van 1827 (Wet RO). Daarbij stond de vraag centraal welke ideeën en voorbeelden aan deze wet ten grondslag hebben gelegen. Immers, de algemeen gangbare opvatting dat deze wet voor het grootste deel is gebaseerd op de Franse rechterlijke organisatie is al na oppervlakkige bestudering onhoudbaar. De resultaten van de discussies over de nieuwe rechterlijke organisatie, die in de periode 1795-1811 in ons land zijn gevoerd, bleken eveneens van invloed te zijn geweest. In dat tijdvak heeft men op verschillende momenten voor de keuze gestaan óf bepaalde uit de Franse revolutionaire ideeën geboren rechterlijke instellingen, zoals de juryrechtspraak, de vrederechter en de cassatierechtspraak, over te nemen óf de vertrouwde en beproefde instellingen, zij het met modificaties, te handhaven. Hierbij kwamen fundamentele kwesties aan de orde, zoals de taak en competentie van het hoogste rechtscollege, de organisatie van de criminele rechtspraak, de rechter als verzoener van partijen, het onderzoek in twee instanties en de benoembaarheidseisen voor de leden van de rechterlijke macht, kwesties die de wetgever ook na het herstel van de onafhankelijkheid in 1813 zouden bezig houden. De materie bleek echter zo complex, het bronnenmateriaal zo rijk en het onderzoeksterrein nog zo weinig betreden, dat besloten is de studie tot de periode 1795-1811 te beperken.

De vraagstelling diende derhalve aangepast te worden. Als doel werd gesteld na te gaan welke rechterlijke organisatie werd voorgestaan in de successieve (ontwerp-) constituties en wetten, welke voorbeelden men hierbij heeft gebruikt en hoe tenslotte de Franse rechterlijke organisatie in 1811 vrij moeiteloos werd ingevoerd.

Deze studie geeft tevens een overzicht van de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie in de Bataafs-Franse tijd. Een dergelijke synopsis ontbreekt nog in de historiografie. Wel zijn op enkele deel terreinen studies verricht, waarvan bij het onderzoek dankbaar gebruik is gemaakt. Martens van Sevenhoven bestudeerde de feitelijke veranderingen in de rechterlijke organisatie in Holland in de periode 1795-1811 en nam daarbij de stad Delft als uitgangspunt.<sup>1</sup> Ten Raa onderzocht de oorsprong van de kantonrechter, waarbij hij zich overigens beperkte tot de geschiedenis van de Franse vrederechter.<sup>2</sup> Elias wijdde zijn dissertatie aan het Nationaal Syndicaat en legde daarbij de nadruk op het functioneren van deze instelling, zonder zich ernstig te verdiepen in de beweegredenen die tot de instelling in de Staatsregeling van 1801 hebben geleid.<sup>3</sup> Bossers ten slotte, heeft in zijn onlangs verschenen proefschrift de nodige aandacht besteed aan de discussies over juryrechtspraak in de periode 1795-1811.<sup>4</sup>

De opbouw van deze studie is als volgt. Hoofdstuk I bevat een inleiding over de periode voorafgaand aan de constitutiecommissie van 1796. Hierin worden enkele knelpunten behandeld in de rechterlijke organisatie tijdens het ancien régime, die uiteindelijk in de periode 1795-1811 aandacht zouden krijgen. Er wordt een overzicht gegeven van de Franse rechterlijke organisatie en die volgens de Amerikaanse constitutie, die beide in zekere mate van invloed zijn geweest op de gedachtenvorming over de nieuw te vormen rechterlijke organisatie. Wat de patriotse ideeën op dit punt waren en welke veranderingen er in 1795 in de rechtspraak werden aangebracht, wordt eveneens in dit hoofdstuk besproken. Hoofdstuk II en III geven een overzicht van de werkzaamheden van de constitutiecommissie op het gebied van de rechterlijke macht in de periode 1796-1798 en van de uitwerking van het hoofdstuk "Van de rechterlijke magt" in de Staatsregeling van 1798. In Hoofdstuk IV wordt de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie op basis van de Staatsregeling van 1801 geschetst, terwijl in Hoofdstuk V de wordingsgeschiedenis van de Wet op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging

---

1. A.H. Martens van Sevenhoven, A.H. De justitieele colleges in de steden en op het platteland van Holland, 1795-1811 (Utrecht, 1912).

2. C.M.G. ten Raa, De oorsprong van de kantonrechter (Deventer, 1970).

3. A.M. Elias, Het Nationaal Syndicaat 1802-1805 (Bussum, 1976).

4. G.F.M. Bossers, "Welk eene natie, die de jurij gehad heeft en ze weder afschaft!": de jury in de Nederlandse rechtspraktijk, 1811-1813 (Delft, 1987).

in het Koninkrijk Holland van 1809 aan de orde komt. De invoering van de Franse rechterlijke organisatie met een kleine uiteenzetting over de periode na 1813 wordt behandeld in Hoofdstuk VI. Hierna volgt een samenvatting, waarin bij wijze van conclusie een thematisch overzicht wordt gegeven van het behandelde.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van vele ongepubliceerde bronnen. Integrale publicatie hiervan is niet serieus overwogen. Immers, vanwege de aard van het onderwerp hebben de meeste bronnen betrekking op organisatorische zaken en zijn ze daardoor sterk gedateerd. Het juridisch-dogmatische karakter ontbreekt veelal. Fundamentele kwesties kwamen aan de orde bij de totstandkoming van de successieve grondwetten, waarvan de belangrijkste bronnen voor de periode tot en met 1798 reeds door De Gou is uitgegeven.<sup>5</sup> Toch zijn in deze studie vijf teksten als bronnenbijlagen opgenomen, omdat ze niet alleen als adstructie bij deze studie dienst doen, maar ook omdat ze als autonome bron voor de gewestelijke en/of nationale rechtsgeschiedenis van belang kunnen zijn. Deze bijlagen betreffen het hoofdstuk over de rechterlijke macht in de project-constitutie van de provincie van Stad en Lande van 1796, waarbij men een rechterlijke organisatie naar het model van Frankrijk voor ogen had, en vier teksten, die rechtstreeks betrekking hebben op de totstandkoming van het Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging van 1809. De overige geraadpleegde ongepubliceerde bronnen worden in de tekst behandeld met een verwijzing naar de vindplaats.

---

5. L. de Gou, Het Plan van Constitutie van 1796; chronologische bewerking van het archief van de Eerste Constitutiecommissie, ingesteld bij decreet van de Nationale Vergadering van 15 maart 1796 ('s-Gravenhage, 1975); L. de Gou, Het Ontwerp van Constitutie van 1797. De behandeling van het Plan van Constitutie in de Nationale Vergadering (3 dln.; 's-Gravenhage, 1983-1985); L. de Gou, Bronnen voor de geschiedenis van de Staatsregeling van 1798 (2 dln.; 's-Gravenhage, 1987-1990).

## HOOFDSTUK I. DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE AAN DE VOORAVOND VAN DE NATIONALE VERGADERING OP 1 MAART 1796.

### 1. Een literatuurverkenning

"De beschikking over de justicieele inrichting is nimmer geweest een gedeelte van de zoogenaamde constitutie der Vereenigde Provinciën, maar elke provincie heeft eene afzonderlijke manier van rechtspleging gehad en behouden..."<sup>6</sup>

Zo luidde in 1796 het antwoord van de Friese representanten aan de Nationale Vergadering, toen deze zich dreigde te mengen in een conflict tussen het Hof van Friesland en de genoemde representanten.<sup>7</sup> Zowel het procesrecht als de regeling van de rechterlijke organisatie waren steeds een zaak geweest van de gewesten afzonderlijk. Wie zich dan ook in de rechterlijke organisatie tijdens het ancien régime wil verdiepen, is genoodzaakt deze per provincie te bestuderen. Een studie overigens, waarbij men de hulp van een geserreerd totaaloverzicht op basis van de huidige stand van onze kennis moet ontberen. Dat is niet verwonderlijk, omdat de vroegere rechterlijke organisatie een bonte, historisch gegroeide verscheidenheid vertoont, niet alleen per provincie maar ook daarbinnen naar regio en niet zelden zelfs naar plaats. Met als gevolg dat elke noodzakelijkerwijze vergroevende en generaliserende samenvattende schets, zelfs per gewest, vooral voor wat de lagere rechtscolleges betreft onvolledig moet zijn en dus geen volkomen betrouwbaar beeld kan bieden. Met die moeilijkheid wordt iedere auteur geconfronteerd. De Monté ver Loren verontschuldigt zich er op de eerste bladzijde van zijn Hoofdlijnen voor dat het geven van een verantwoord overzicht van de rechterlijke organisatie niet mogelijk is vanwege het ontbreken van de noodzakelijke voorstudies voor vele delen van ons land. Ook S.J. Fockema Andreae beperkt zich in zijn veel gebruikt overzichtswerk De Nederlandse Staat onder de Republiek wijselijk tot een aantal globaal karakteriserende opmerkingen, enerzijds in zijn hoofdstuk over het gewestelijk en plaatselijk bestuur in de stemhebbende provincies en in dat over de verbonden, onderworpen en later verkregen gebiedsdelen, anderzijds in zijn hoofdstuk over de justitie. Toch mogen drie verdienstelijke pogingen van vroegere auteurs om ondanks

---

6. Dagverhaal Nat. Vergadering, II, 372

7. Zie hierover uitvoerig Vitringa, Gedenkschrift, IV, 60-64 en A.H. Huussen, "Jurisprudentie", 275-278.

alle zich daarbij manifesterende moeilijkheden zo'n samenvattend overzicht te maken hier in herinnering worden gebracht, al was het slechts omdat er in de rechtshistorische literatuur - min of meer gedwongen vanwege het ontbreken van een recenter overzicht - nog zo dikwijls op teruggegrepen wordt.<sup>8</sup>

Niet alleen uit oogpunt van anciënniteit, maar zeker ook vanwege de nog steeds grote wetenschappelijke waarde mag hier als eerste worden vermeld Fockema Andreae's overzicht van rechters en rechtsvorming in de onderscheiden tot de Republiek der Verenigde Nederlanden behorende provincies, Drenthe daaronder begrepen, neergelegd in de in 1900 verschenen vierde bundel van zijn Bijdragen tot de Nederlandsche rechtsgeschiedenis.

Hierin behandelt hij de oorsprong van de vaderlandse rechtspraak. In vrijwel alle provincies meende hij sporen te ontdekken van oud-Germaanse kringen, gouwen en honderdschappen. Door de ontwikkelingen na de Karolingische tijd, met als belangrijkste proces de invoering van het leenstelsel, zou de rechterlijke organisatie in de gewesten uiteen zijn gegroeid. Dat hield verband met de mate waarin het leenstelsel in een bepaald gebied wortel schoot. Pas later, in de zeventiende en achttiende eeuw, ontstond een zekere mate van gelijkvormigheid tussen de provincies onderling. In die periode vonden in de meeste gewesten hervormingen plaats van het procesrecht en de daarmee samenhangende rechterlijke organisatie, waarbij Holland als voorbeeld diende. Fockema Andreae besteedt in zijn beschouwingen veel aandacht aan de hoven van justitie als instituten die bevorderend hebben gewerkt voor de receptie van het Romeinse Recht en die bovendien een unificerende werking hebben gehad op de rechtspraak binnen het gewest. Aan de periode van de Republiek wordt door de auteur nauwelijks aandacht besteed.

In de tweede plaats moet worden genoemd het bekende Overzicht van de rechterlijke organisatie in Noord-Nederland vóór 1795 van Fruin, een door hemzelf voor publicatie omgewerkt dictaat van zijn colleges aan de Rijksarchiefschool, dat hier bij wijze van inleiding uitgebreidere aandacht verdient. Fruin gaat uit van één algemeen model dat aan het einde van de achttiende eeuw in de meeste provincies voorkwam. Op lokaal niveau waren er de schepenbanken, vaak bestaande uit een schout als voorzitter en schepenen als vonniswijzers, die recht spraken in civiele en

---

8. Hiertoe behoren niet Fruin's Geschiedenis der Staatsinstellingen en Beekmans overzicht van de jurisdicties bij de kaart van de Republiek in 1795 in de Geschiedkundige Kaart van Nederland. Het eerstgenoemde werk bevat weliswaar een vrij gedetailleerde beschrijving van de staatsinstellingen, maar toont zich juist bij de behandeling van de rechterlijke instellingen vrij lacuneus. Het werk van Beekman is een verdienstelijke poging tot inventarisatie van alle territoriale rechtskringen in 1795, maar geeft geen inzicht in de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie.

boetstraffelijke zaken. Voor een groter ressort fungeerden de gerechten van baljuw en leenmannen, die competent waren in criminele zaken en in bepaalde civiele zaken. Bovendien fungeerden zij als appelrechters voor de lagere, plaatselijke gerechten.

Tot slot waren er de hoven. Deze ontstonden in de Bourgondische tijd en wezen vonnis namens de soeverein. De hoven namen in hoger beroep kennis van vonnissen gewezen door de lagere rechtbanken.<sup>9</sup> In verscheidene provincies speelden zij eveneens een centrale rol in de criminele rechtspraak en fungeerden tevens als forum privilegiatum. Dit model was geheel van toepassing op Holland, maar gold min of meer ook voor de overige provincies, zij het dat de samenstelling en benaming van de rechterlijke colleges of functionarissen konden verschillen. Zo werd in de Groninger Ommelanden bijvoorbeeld de lagere rechtspraak niet uitgeoefend door colleges maar door de alleensprekende rechter, die bovendien competent was in criminele zaken.

De rechterlijke organisatie in ons land aan het einde van de achttiende eeuw vond zijn oorsprong in de middeleeuwen, voor welk tijdvak Fruin drie landstrekken onderscheidt met grosso modo elk een eigen model van rechterlijke organisatie: het Frankische gebied, waartoe behoorde het huidige Zuid-Holland (met uitzondering van Rijnland), Utrecht, Brabant en Zeeland; het Friese gebied: Noord-Holland, Rijnland, Friesland en Groningen en het Saksische: Gelderland, Overijssel en Drenthe.

In de Frankische streken, het gebied van het schependomsrecht, zoals De Blécourt het aanduidt, is de invloed van het leenrecht het sterkst geweest.<sup>10</sup> Plaatselijk bestonden er colleges van schout en schepenen, die weliswaar voortgekomen waren uit de volksrechtspraak ("heemrecht"), maar daarboven zien we uit de leenverhouding ontsproten gerechten, bestaande uit baljuw of drossaard en leenmannen, die bevoegd waren in criminele zaken en die in hoger beroep oordeelden over civiele vonnissen van schout en schepenen. Dat was de organisatie in Zuid-Holland. In Brabant en Zeeland traden de stedelijke gerechten op als "hoofdbank" voor het omringende platteland, waarbij overigens de rechtspraak in appel en in criminele zaken aan twee afzonderlijke colleges was toevertrouwd. Zo was in Stad en Land van Breda de stedelijke schepenbank rechter in criminalibus voor de hele

---

9. Wanneer in het vervolg wordt gesproken van "hoger beroep", wordt deze term gebruikt in de moderne zin, als synoniem voor "appel". In het oud-vaderlands recht was het begrip hoger beroep een verzamelterm voor meerdere rechtsmiddelen zoals reformatie, reductie, revisie en reauditie (Van der Linden, Koopmans Handboek, 340).

10. De Blécourt, Kort Begrip, 35.

heerlijkheid<sup>11</sup> terwijl daarnaast een afzonderlijke Hoofd-en Leenbank bestond, waarop beroep mogelijk was van vonnissen gewezen door de lokale schepenbanken.<sup>12</sup> In Utrecht hadden de stedelijke schepenbanken eveneens de criminele rechtspraak over het omringende platteland, maar als beroepsinstantie trad daar slechts één college op voor heel het gewest, het Landrecht.

In de Friese gebieden - de landstreek waar het aasdomsrecht gold - is het leenstelsel van weinig invloed geweest op de bestuurlijke en rechterlijke organisatie.<sup>13</sup> Hier werd de rechtspraak uitgeoefend door de schout of redger met asega en geburen in civiele en criminele zaken. Later ontwikkelde dit rechtscollege zich tot een collegiale schepenbank (West-Friesland, Kennemerland, Amstelland en Gooiland) of tot een alleensprekende rechter, waarbij de asega verdween en de redger of grietman niet alleen recht vorderde maar tevens rechtsprak (Groningen, Friesland en op enkele plaatsen in Rijnland). Voor zover beroep van zijn vonnissen was toegelaten kon dit ingesteld worden bij de warven die, naar men aanneemt, hun oorsprong hadden in het oude "graafding", in welke bijeenkomst onder voorzitterschap van de graaf alle schouten en asega's aanwezig waren om recht te spreken. In Friesland werd de rol van de warven al in de vijftiende eeuw overgenomen door het Hof, ingesteld door Albrecht van Saksen, die zowel op bestuurlijk als rechterlijk gebied een centralisatie invoerde. De twee warven voor de Groninger Ommelanden hebben een kwijnend bestaan geleid. Zij zijn later opgegaan in de Hoofdmannenkamer die appelrechter was van de civiele vonnissen, welke door de Ommelander redgers en grietmannen waren geweest.

Karakteristiek voor de Saksische gebieden waren de ommeegaande gerechten onder voorzitterschap van de drost of ambtman, die zowel oordeelden in civiele als in criminele zaken. In burgerlijke zaken was beroep mogelijk bij een hogere instantie: in Overijssel de Klaring, in Drenthe de Etstoel en in Gelderland de Landsklaringen. De laatstgenoemden raakten overigens hun bevoegdheden geleidelijk aan kwijt aan het Hof. Het ommeegaande karakter van de rechtspraak heeft zich slechts op de Veluwe tot aan het einde van de achttiende eeuw weten te handhaven. Fruin wijst erop dat van de drie gebieden de rechterlijke organisatie in het Saksische de meeste invloed van buitenaf heeft ondergaan. Zo had de rech-

---

11. Met uitzondering van Roosendaal en Oosterhout.

12. Overigens met uitzondering van de schepenbank van de stad Breda. Van haar vonnissen stond hoger beroep open bij de Raad van Brabant. Vgl. P. Scherft, Inventaris van het archief van de Hoofd- en Leenbank (Breda, 1954) 14-22.

13. De Blécourt, Kort Begrip, 34.

tspraak in de drie westelijke ambten van het kwartier van Nijmegen zich ontwikkeld onder invloed van Holland. De Klaring van Overijssel schijnt daarentegen een ontwikkeling te hebben doorgemaakt naar het voorbeeld van het Landrecht van Utrecht, terwijl in de Drentse organisatie veel ontleend is aan het Friese recht.

Ten slotte dient als derde veelvuldig geraadpleegde werk over de rechterlijke organisatie te worden genoemd De Monté ver Lorens Hoofdpijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling, sinds 1972 bewerkt door J.E. Spruit. Hierin wordt niet zozeer een naar volledigheid strevende opsomming van gerechten gegeven, maar veeleer gepoogd om de onderscheiden rechtskringen te typeren: de territoriale en personele rechtskringen die vóór de Bataafse Omwenteling hier te lande bestonden. Volgens De Monté ver Loren waren dat de kaders waarbinnen de rechterlijke instellingen zich vormden. Ook deze auteur heeft in navolging van Fockema Andreae gewezen op de belangrijke ontwikkeling die in deze traditionele rechtspraak plaatsvond door de oprichting van de gewestelijke hoven in de vijftiende en zestiende eeuw. Veelal ingesteld als adviesorganen van de landsheer, groeiden de meesten uit tot de hoogste justitiële colleges binnen het gewest. Hoever hun bevoegdheden reikten was per provincie verschillend en afhankelijk van de mate van acceptatie van het nieuwe instituut in het rechtsverkeer.

## **2. Enige kenmerken van de rechterlijke organisatie aan het einde van de achttiende eeuw**

De drie genoemde werken hebben met elkaar gemeen dat ze de nadruk leggen op de rechtspraak in de landsheerlijke tijd. Weinig aandacht wordt door de auteurs besteed aan de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie tijdens de Republiek. Voor ons onderwerp is dat temeer te betreuren, omdat de ontwikkelingen die zich juist in die periode begonnen af te tekenen, zich in versterkte mate hebben doorgezet in de Bataafs-Franse tijd. Ofschoon het in het kader van ons onderzoek volstrekt ondoenlijk was om in deze, evenzo door anderen gesignaleerde leemte te voorzien<sup>14</sup>, zal voor een beter begrip nader worden ingaan op enkele karakteristieken van de rechterlijke organisatie ten tijde van de Republiek, die in de discussies in de Bataafs-Franse tijd aandacht hebben gekregen.

---

14. Vgl. T.Veen, Bespreking van de 6de druk van Hoofdpijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse Omwenteling door J.Ph. De Monté ver Loren, bewerkt door J.E. Spruit, TR, LII (1984) 190-193.

Deze kenmerken, die tevens als knelpunten golden in de toendertijd bestaande rechterlijke organisatie betroffen (1) de lokale en provinciale verschillen in de rechterlijke organisatie en rechtspleging, (2) het gebrekkige opsporings- en vervolgingsbeleid in criminele zaken, (3) de rechtspraak door leken, (4) de vermenging van bestuur en rechtspraak, (5) het ontbreken van gelijke behandeling van de individuen in de rechtspraak en (6) de langdurige en kostbare processen.

## 2.1. De lokale en provinciale verschillen in de rechterlijke organisatie en rechtspleging

Om enig inzicht te verschaffen in de plaatselijke en gewestelijke verscheidenheid op het stuk van de rechterlijke organisatie dienen we vooraf een enkele opmerking te maken over de absolute en relatieve competentie van de rechtscolleges tijdens het ancien régime.

De absolute competentie van de gerechten werd in de toenmalige praktijk gewoonlijk onderverdeeld in de hoge en lage jurisdictie. De hoge rechtsmacht hield in de rechtspraak ter zake van misdaden waarop lijf- en ontterende straffen waren gesteld: de criminele rechtspraak. Onder de lage rechtspraak verstond men de rechtsmacht in civiele en boetstraffelijke zaken alsmede de voluntaire jurisdictie.<sup>15</sup>

Voor wat de relatieve competentie (ofwel distributie van rechtsmacht) betreft, dat wil zeggen de vraag aan welke absoluut competente rechtbank het geschil moest worden voorgelegd, luidde het algemene en nog steeds geldende beginsel in civiele procedures dat de eiser het geding aanhangig moest maken bij de rechter van de gedaagde.<sup>16</sup>

---

15. Vgl. De Blécourt, Ambacht en Gemeente, 31-35. Een aardige en uitvoerige beschrijving van beide categorieën werd in 1716 door de Raad van Brabant gegeven in een competentiekwestie tussen de schepenen van Heerlen en de drossaard van Valkenburg (J.T.J. Jamar, "Bevoegdheid in criminele en civiele zaken in de hoofdbank Heerlen, 18e eeuw", De Maasgouw; tijdschrift voor Limburgse geschiedenis en oudheidkunde, 106 (1987) 124-129).

In de literatuur is soms ook sprake van een driedeling: hoge, middelbare en lage jurisdictie. In dat geval behoorde tot de middelbare rechtspraak de berechting van boetstraffelijke zaken, alsmede het maken van keuren en reglementen en het bijeenroepen van de inwoners voor dorps- of ambachtsvergaderingen. Ook Willem van de Tanerijen maakt deze driedeling hogere, middelbare en lagere jurisdictie, maar hij geeft daar weer een geheel andere inhoud aan. Vgl. J.P.A. Coopmans, "Over heerlijkheden en heerlijke steden. Een voorbeschouwing over het colloquiumthema" in: Th.E.A. Bosman, J.P.A. Coopmans en B.C.M. Jacobs (red.) De Heerlijke Stad. Achtste Colloquium "De Brabantse Stad", Bergen op Zoom, 2 en 3 oktober 1987 (Assen-Maastricht, 1988) 3-4.

16. "Dat de aanlegger moet volgen den regter van den gedaagden, en dat men gevolgelijk niemand in eerste instantie mag betrekken dan voor zijnen gewoonen, dagelijkschen en bevoegden regter" (Van der Linden, Koopmans Handboek, 280). Vgl. art. 126 lid 1 Rv. Eigendoms- en bezitsacties met betrekking tot onroerend goed werden, net als thans, echter aanhangig gemaakt bij de rechter in wiens rechtsgebied het goed gelegen was. Vgl. art. 126, lid 8 Rv.

De regeling van de relatieve competentie in strafzaken was ietwat complexer. Zwaardemaker<sup>17</sup> stelt dat in zijn algemeenheid de iudex loci delicti bevoegd was, maar dat bij kleine delicten de domiciliaire rechter eveneens competent werd geacht, terwijl bij zware misdrijven de rechter die de hoge jurisdictie bezat ter plaatse van de aanhouding, eveneens van de zaak kennis mocht nemen. Dit laatste zou volgens de Criminele Ordonnantiën van 1570 zelfs de hoofdregel moeten zijn.<sup>18</sup> Van Kappen wijst in zijn onderzoek naar de geschiedenis van de zigeuners erop dat bij de berechting van vagebonden en uitheemse bedelaars elke absoluut bevoegde rechter zich ook relatief competent achtte. Uitlevering van zulke delinquenten aan een andere rechter was ongewoon.<sup>19</sup> Onduidelijkheden over de relatieve competentie, veelal veroorzaakt door de territoriale versnippering van de jurisdicties, vormden een nimmer aflatende bron van problemen. Procedures werden veelvuldig vertraagd doordat partijen declinatorie excepties opwierpen met betrekking tot de competentie van de rechter.<sup>20</sup> Binnen de rechtsgebieden bestonden veelal weer fora privilegiata ten behoeve van bepaalde personen en/of zaken, waardoor het systeem nog ondoorzichtiger werd.

Ondanks de vele problemen die deze diversiteit zowel in bestuur als in rechtspraak met zich mee bracht, bleven serieuze voorstellen voor een verandering van de staatsstructuur van de Republiek tot 1795 praktisch uit. Men leek tevreden met een statenbond waarvan de delen zich slechts hadden verbonden ter zake van oorlog en buitenlandse betrekkingen. Ofschoon in de achttiende eeuw verscheidene gezaghebbende figuren als Van Slingelandt<sup>21</sup> en zelfs de patriot Pieter Paulus een verregaande versterking van de Unie voorstonden, werd een eenheidsstaat nooit bepleit.<sup>22</sup> De historische verklaring daarvoor is te vinden in een van de oorzaken van

---

17. Zwaardemaker, "Inter-jurisdictionele verhoudingen", 248-249.

18. Crim. Ordonnantie 2 juli 1570, art.44 (GPB, II, 1034); vgl. Van der Vrugt, Criminele Ordonnantiën, 107.

19. Van Kappen, Zigeuners, 173-175.

20. Zie hierover Van der Vrugt Criminele Ordonnantiën, 104; Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 134.

21. Zie hierover J.R. Thorbecke, "Simon van Slingelandt's toeleg om de staat te hervormen" in: Historische Schetsen ('s-Gravenhage 1872<sup>2</sup>) 66-83. Aan het einde van de achttiende eeuw zou de meest toonaangevende staatsman, de raadspensionaris van Holland, L. P. van de Spiegel, in het spoor van Van Slingelandt blijven opteren voor een versterkte unie, echter met een belangrijke rol voor de stadhouder. Vgl. G.J. Schutte, "Van grondslag tot breidel der vrijheid. Opvattingen over de Unie van Utrecht in het laatste kwart van de achttiende eeuw" in: S.Groenveld en H.L.Ph.Leeuwenberg (red.), De Unie van Utrecht. Wording en werking van een verbond en verbondsacte ('s-Gravenhage 1979) 205-206.

22. De Wit, Strijd, 50.

de opstand tegen Spanje. Deze was voor een deel ontstaan uit conservatisme, ter verdediging van de provinciale zelfstandigheid en ter bescherming van de privileges. Fockema Andreae geeft een plausibele verklaring voor deze terughoudendheid.<sup>23</sup> Publieke rechten werden als vermogensbestanddelen, als verworven rechten beschouwd. Niemand vermocht die aan te tasten. Een fundamentele hervorming van de staat was in deze optiek dan ook onmogelijk, wilde men althans geen inbreuk maken op deze rechten. Zelfs in revolutionaire omstandigheden, zoals ten tijde van de opstand tegen Philips II, hield men vast aan de bestaande orde en probeerde men binnen de publiekrechtelijke kaders constructies te bedenken om de nieuwe situatie te legaliseren. Een vroeg bewijs van afkeer van centralisatie vinden we in de geschiedenis van de oprichting van de Hoge Raad van Holland en Zeeland in 1581. De opzet om dit college als vervanger van de Grote Raad van Mechelen te laten dienen voor alle afgescheiden provincies mislukte. De andere provincies hielden zich afzijdig, waardoor deze Raad slechts rechtsmacht verkreeg in Holland en Zeeland en een bij tijd en wijle hinderlijke doublure werd van het Hof van Holland.<sup>24</sup> Een andere eveneens mislukte poging tot enige unificatie van de rechtspraak werd in 1601 ondernomen door de Staten van Friesland en Utrecht in hun voorstel om met de overige provincies een gemeenschappelijke "Revijs-kamer" op te richten voor de vonnissen die in laatste ressort waren geweest.<sup>25</sup> Deze zwakke pogingen tot het bewerkstelligen van meer eenheid in de rechtspraak zijn later niet meer herhaald. De provincies beschouwden zich in de vorming en handhaving van het recht zo soeverein, dat elke inbreuk hierop op ernstig verzet zou stuiten. Zelfs aan het einde van de achttiende eeuw waren degenen die kritiek uitten op de rechtspraak en de wetgeving in ons land het over één ding eens, namelijk dat een unificatie van het recht - en impliciet van de rechterlijke organisatie - voor heel de Republiek weliswaar "het wenschelijkste, maar teffens het onmogelijkst ter uitvoering te brengen zoude zijn".<sup>26</sup>

Dat verhinderde echter niet dat binnen de afzonderlijke gewesten veel gedaan werd aan de verbetering van rechtspleging. Initiatieven hiertoe gingen meestal uit

---

23. Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 33

24. In 1662 heeft Johan de Witt een vergeefse poging gedaan om Hof en Hoge Raad te verenigen tot één rechtscollege (Fruijn, Geschiedenis Staatsinstellingen, 366).

25. Thorbecke, "Provinciaal-burgerlijke wetgeving", 64-65.

26. W. Schorer, Vertoog over de ongerijmdheid van het zamenstel onzer hedendaagsche rechtsgeleerdheid en praktijk (Middelburg-Amsterdam, 1777) 79.

van de gewestelijke Staten.<sup>27</sup> Al aan het einde van de zestiende eeuw besteedde men de nodige aandacht aan het procesrecht bij de subalterne rechtbanken. Thorbecke<sup>28</sup> voerde als reden hiervan aan dat juist op het punt van het procesrecht het Romeins recht als algemeen aanvaard subsidiair recht weinig uitkomst bood, zodat in de provinciale wetgeving juist op dit onderdeel de nadruk werd gelegd. Overigens ontleende men hierbij veel aan het Franse procesrecht.<sup>29</sup> De Staten van Holland hebben in de zestiende eeuw ijverige pogingen ondernomen om enige uniformiteit te brengen in de rechtspraak van de stedelijke rechtbanken en van die op het platteland, hetgeen resulteerde in de Ordonnantie van de Justitie binnen den steden ende ten platten lande van Hollandt van 1580 (aangevuld in 1583), die tot 1811 heeft gegolden.<sup>30</sup> De Staten van Utrecht namen voor hun gewest deze Hollandse ordonnantie vrijwel letterlijk over.<sup>31</sup>

Friesland vertoonde van alle provincies de meeste uniformiteit. De basis hiervoor was al gelegd in de Saksische wetgeving uit de vijftiende en zestiende eeuw. In 1602 werd het Friese recht min of meer gecodificeerd, toen door de Staten de Statuten, Ordonnantien en Costumen van Frieslandt<sup>32</sup> werden vastgesteld. Boek III bevat de artikelen over de rechterlijke organisatie en het procesrecht.

In de overige provincies werden het procesrecht en bepalingen inzake de rechterlijke organisatie veelal opgenomen in de gecodificeerde landrechten. Zo is dat bijvoorbeeld het geval in het Gereformeerd Landrecht van de Veluwe en de Velwezooom van 1593, het Ommelander Landrecht van 1601, het Gereformeerd Landrecht van Zutphen van 1604, het Landrecht van Drenthe van 1608 en het Landrecht van Overijssel van 1630. In de Generaliteitslanden hebben de Staten-

---

27. Kunst, Historische ontwikkeling, I, 62.

28. Thorbecke "Provinciaal-burgerlijke wetgeving", 64.

29. Vgl. Van de Spiegel, Gedagten, 30, waarin hij opmerkt dat het Romeinse materiële en formele recht vroeger één geheel vormde, maar dat men in zijn tijd het Romeinse procesrecht had omgeruild voor de meer omslachtige Franse manier van procederen.

30. In de preambule van deze ordonnantie wordt gewezen op de grote onduidelijkheid die er in het procesrecht heerste: " dat bij experiëntie bevonden wort, dat vele van de lage gerechten bij gebreecke van behoorlijke reguls ende ordonnantie van procederen, sententiëren ende executeren, parthijen rechteloos moeten laten, tot groote kosten ende verdriet van de goede ingesetenen der voorsz. landen" (GPB, II, 695-704).

31. Ordonnantie van 21 maart 1594 (J. van de Water (ed.) Groot Placcaatboek (...) 's Lands van Utrecht [3 dln; Utrecht, 1720] II, 1178).

32. O.a. opgenomen in Groot Placcaat- en Charterboek van Vriesland(...) verzamelt door G.F. thoe Schwartzenberg en Hohenlandsberg [5 dln; Leeuwarden 1768-(1795)] IV, 1138-1238.

Generaal verscheidene plakkaten uitgevaardigd die betrekking hebben op de rechterlijke organisatie en rechtspraak.

Een belangrijke unificerende invloed binnen de gewesten ging uit van de hoven. Zij hadden echter de neiging hun rechtsmacht steeds verder uit te breiden ten koste van de subalterne rechtbanken.<sup>33</sup> Ten aanzien van het platteland is dat gelukt. In de meeste provincies waren ze appelcolleges in civiele zaken. In de zeventiende en achttiende eeuw verdwenen in sommige gewesten de overige appelcolleges (die dikwijls een middeleeuwse oorsprong hadden), doordat de hoven hun competentie overnamen. In Holland was het Hof als appelinstantie van de vonnissen van de dorpsgerichten concurrent met de colleges van baljuw en mannen van Rijnland, Kennemerland, Schieland en Zuid-Holland en met de Hoge Vierschaar van Delfland, maar zou in de achttiende eeuw deze colleges in populariteit overvleugelen.<sup>34</sup> In Gelderland werd het Hof krachtens het regeringsreglement van 1675 appelinstantie van alle rechterlijke uitspraken van de plattelandsrechtbanken in die provincie, waarbij de overige mogelijkheden van beroep, zoals die bij de Landsklaringen, werden opgeheven.<sup>35</sup>

In 1749 werd het hoogste Groninger rechtscollege gereorganiseerd en zijn competentie als appelrechter aanzienlijk uitgebreid. Voortaan kon het in hoger beroep kennis nemen van alle civiele en criminele vonnissen die door de rechters, ambtmannen en drossen in de Ommelanden, Stad en stadsjurisdicties waren geweest.<sup>36</sup>

De hoofdbanken binnen het ressort van de Raad van Brabant, namelijk die te Breda, Dalhem, Grave, 's-Hertogenbosch en 's-Hertogenrade, hebben als appelcolleges weliswaar stand kunnen houden, maar zij moesten in de zestiende eeuw wel dulden dat van hun uitspraken reformatie mogelijk was bij de Raad van Brabant.<sup>37</sup> De Hoofd- en Leenbank van Breda heeft zich daar veelvuldig tegen verzet, overigens zonder resultaat.

---

33. In 1797 tijdens een zitting van de Nationale Vergadering wees de Geldersman mr. J.D. van Leeuwen hierop, door te stellen dat "vanouds de eigenschap van de gerechtshoven is om meer en meer zaken aan zig te trekken en daardoor haar gezag te vergroten" (De Gou, Ontwerp, I, 498).

34. Van der Linden, Koopmans Handboek, 289-290.

35. Maris, Archief Hof van Gelre, I, 76.

36. Formsma, Hoge Justitiekamer, 11.

37. Coopmans, "Souvereine Raad", 36.

Van een geheel andere aard was de ontwikkeling in Overijssel, waar men na de opstand geen gerechtshof kende. De Klaring fungeerde als hof van beroep voor de lagere gerechten, met uitzondering van de schepenbanken in de vier steden die in hoogste ressort vonnis konden wijzen. De rol van het hof als toezichthouder op de lagere rechtspraak werd hier overgenomen door Gedeputeerde Staten. Zij controleerden de rechtsgang en de handelingen van de rechters, schouten en advocaten. Vonnissen van de lagere rechters konden door de Gedeputeerden vernietigd worden wanneer ze in strijd waren met het Landrecht en de privileges.<sup>38</sup> Bij vernietiging van het vonnis deden de Gedeputeerden zelf opnieuw uitspraak in de zaak. Aan het einde van de achttiende eeuw was deze procedure zo ingeburgerd, dat de Klaring als appelcollege hierdoor werd verdrongen en Gedeputeerde Staten feitelijk beroepsinstantie voor heel de provincie geworden waren.<sup>39</sup>

Waren de meeste hoven appelrechters in civiele zaken, in geval van prorogatie van rechtsmacht oordeelden ze eveneens in eerste aanleg. Prorogatie werd door de partijen veelal contractueel vastgelegd en was slechts mogelijk in zaken boven een bepaald bedrag en alleen als de partijen in verschillende rechtsgebieden woonachtig waren.<sup>40</sup> Bovendien was van de vonnissen geen hoger beroep meer mogelijk. Dat laatste werd weinig bezwaarlijk gevonden. Het vertrouwen van de justitiabelen in de rechtspraak van de hoven was groot omdat deze rechtscolleges in het algemeen bezet waren door ervaren juristen.

In strafzaken bleven de meeste lagere rechtbanken, voor zover ze daarin competent waren, tamelijk autonoom. Dat hing uiteraard samen met het feit dat de meeste criminele zaken in een extra-ordinair of inquisitoir proces werden behandeld, waarbij het beginsel gold "confessus non appellat".<sup>41</sup> De controle van de

---

38. De Gedeputeerden kwamen dit recht toe krachtens art.V van de Instructie voor het Kollegie der Ordinaris Gedeputeerden, gearresteerd den 27 juny 1593, geamplieerd op 8 maart 1708, art. 13: "Ende sullen specialijk daar op letten, dat des lands hoogheid, vrijheid, privilegiën en geregtigheden, coustumen, tractaten ende contracten werden geconserveerd ende onderhouden, zonder nogthans dies aangaande iets te mogen doen in praejudicie van privilegiën ende geregtigheden van leden ende steden van dien" (Tegenwoordige Staat van Overijssel, I, 456-457).

39. G.J. ter Kuile, "Rechtskundige verschijnselen in de nieuwere tijd" in: B.H. Slicher van Bath e.a. (red.) Geschiedenis van Overijssel (Deventer, 1970) 153-154.

40. Van der Linden, Jud. Practijcq, I, 75; In Friesland noemde men dit submissie, aldus Fockema: "Alle belangrijke regtsgedingen werden onmiddellijk voor den Hove gebragt, en door submissiën en wettelijke opdragten konden en werden de meesten aan den Hove opgedragen, benevens vele andere zaken buiten regtsgeding; zoo dat in burgerlijke zaken de kennismeming en uitspraak van den Hove zeer uitgebreid was" (Fockema, Schetzen, 2). Vgl. ook Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 267.

41. Bosch, "Appel in strafzaken", 81. Vgl. ook W. Wedekind, "Wielant et Damhouder et l'appel en matière criminelle; l'adage confessus non appellat", TR, 44 (1976) 153-158.

hoven op de strafrechtspraak binnen het gewest was meestal marginaal. Bij verjaring van delicten door nalatigheid van de lagere officier kon het hof de zaak alsnog laten vervolgen en afdoen. Bovendien stonden bij enkele hoven, o.a. het Hof van Holland, de Raad van Brabant en het Hof van Utrecht, appel of reformatie open van vonnissen van lagere rechters, die "laboreerden aan nulliteit of informaliteit".<sup>42</sup>

In de achttiende eeuw probeerden de hoven meer greep te krijgen op de criminele rechtspraak in het betreffende gewest. Evident zijn de hiervóór reeds genoemde veranderingen in 1749 te Groningen. Behalve met het appel werd de Hoge Justitiekamer ook belast met het toezicht op de strafrechtspraak, dat ze liet uitoefenen door haar procureur-generaal.<sup>43</sup> In Gelderland lag de zaak anders. Daar had het Hof vanouds een centrale rol in de criminele rechtspraak, maar moest die bij tijd en wijle verdedigen tegenover de prementies van de steden.<sup>44</sup> Alle criminele zaken binnen het kwartier van de Veluwe werden rechtstreeks door het Hof behandeld. In het graafschap Zutphen werden de criminele processen plaatselijk door de drost, schout of richter ten overstaan van het lokale gericht voorbereid. De stukken werden naar het Hof gezonden, die hierop vonnis wees. In het kwartier van Nijmegen werd dezelfde procedure gevolgd, maar men voegde bij de stukken voor het Hof bovendien een concept-uitspraak toe. Omdat het Hof vrijwel nooit van dit concept afweek, wisten het landgericht van Maas en Waal en de stedelijke schepenbanken van Nijmegen en Zaltbommel zich in criminalibus steeds meer aan de greep van het Hof te onttrekken en zonden ten slotte hun vonnissen slechts ter kennisgeving toe. Toen het Hof de zaken weer eens op een rij wilde zetten en de nieuwe ambtman van Zaltbommel de eed moest afleggen en instructies kreeg van het Hof, leidde dit dan ook tot een ernstig conflict.<sup>45</sup> Uiteindelijk zou het Hof zijn rechtsmacht in criminele zaken aan de beide stedelijke rechtbanken kwijt raken, maar tegenover het landgericht van Maas en Waal wist het sinds 1707 zijn macht te handhaven.<sup>46</sup>

---

42. Vgl. voor Holland: Van der Linden, Jud.Practijcg, I, 74-75; voor de Raad van Brabant: Coopmans, "Souvereine Raad", 36; voor Utrecht: Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 265.

43. Hildebrand, Reglement Reformatoir, 3.

44. De strafrechtspraak was in deze heerlijkheden vaak onbeduidend. Tekenend in dit verband was de situatie in de heerlijkheid Doorwerth in de achttiende eeuw. Toen daar na zeer lange tijd weer een strafzaak werd behandeld, bleek de fungerende richter niet te beschikken over informatie over de wijze van procederen in de heerlijkheid. Hij legde daarom de behandeling van de zaak in een uitgebreide schriftelijke memorie vast ten behoeve van zichzelf en van zijn opvolgers (A. Oltmans, "De uitoefening van de criminele justitie in de heerlijkheid Doorwerth", BMG XXX (1927) 251).

45. Van Kappen, Zigeuners, 178-181.

46. De Vries, Rechterlijke instellingen, 27.

In de achttiende eeuw deed het officie-fiscaal bij de Raad van Brabant hardnekkige pogingen om appel of reformatie in criminele zaken bij dit college toe te staan, zeker wanneer dit werd ingesteld door hemzelf of door de openbare aanklagers bij de lokale gerechten. De Raad ging in enkele zaken daarin mee. Toen in 1707 problemen ontstonden over de appellabiliteit van criminele vonnissen, gewezen door de Bredase schepenvank, liet de Raad zich bij die gelegenheid in een advies aan de Staten-Generaal bijzonder laatdunkend uit over de criminele rechtspraak door de lagere rechtbanken:

"En willen U Hoog Mogenden wijders in bedencken geven wat quade gevolgen te wagten soudén sijn en oock wat voet en occasie daertoe gegeven soude werden, indien alle rechters in Brabant, waeronder (God beter) niet alleen ten platten lande maer selfs in de hoofsteden dikwils veele ongestudeerde en in rechten onkundige menschen sijn, echter soo absolut over 't goed, eer en leven van d' ingezetenen mogten disponeren sonder dat eenigh middel van redres voor deselve soude overig sijn. En hoe ongeluckigh sodanige ingezetenen soudén sijn, welcke het ongeluck mogten hebben van onder een partijdigen ende hatigen officier (dewelcke doorgaens maer al te veel influentie in de rechtbancken hebben) te woonen en alsoo sonder eenige bedenckelijke remedie aen de haet en ongeregeltheit van sodaniger officier en rechter overgegeven soude sijn."<sup>47</sup>

De Raad signaleerde hier twee knelpunten waarop we in het vervolg zullen terugkomen, namelijk de lekenrechtspraak en de positie van de openbare aanklagers. De Staten-Generaal hebben inzake de appellabiliteit in criminele zaken aanvankelijk geen duidelijk standpunt ingenomen. Pas 1753 stelden zij dat beroep van criminele vonnissen op de Raad niet mogelijk was, tenzij er sprake was van nulliteit of informaliteit.<sup>48</sup>

De criminele rechtspraak in Staats-Brabant heeft daarenboven op een andere wijze van de Staten-Generaal aandacht gekregen. Door hen zijn met succes pogingen ondernomen om de hoge jurisdicties die bepaalde Brabantse heren op grond van pandgeving bezaten, af te kopen. Dit streven was overigens meer ingegeven door winstbejag - de Staten-Generaal wilden deze rechten weer opnieuw

---

47. RA Noord-Brabant, Archief Raad van Brabant, inv.nr. 314 (f. 405-406). Vgl. A.F.O. van Sasse van Ysselt, "Eene kwestie van appellabiliteit", *Taxandria*, XXI (1914) 3-10.

48. B.C.M. Jacobs, "De Raad van Brabant als appel- en reformatierechter in strafzaken", in: Th. E.A. Bosman e.a. (red.), *De Staatse Raad van Brabant en Landen van Overmaze in tweede termijn* (Assen/Maastricht, 1989) 37.

verkoop<sup>49</sup> - dan door de meer edele motieven die aan de "eerste" Criminele Ordonnantie van 5 juli 1570 ten grondslag lagen. In artikel 16 van deze Ordonnantie werd de aflossing van de in pand gegeven hoge rechtsmacht aangekondigd.<sup>50</sup> Gelet op de teneur van de Ordonnantie had deze bepaling geen ander doel dan de criminele jurisdictie weer onder direct toezicht van de landsheer te stellen en hierdoor de misbruiken op het gebied van de strafrechtspraak tegen te gaan.

In het voorgaande hebben we al enkele malen aangegeven dat de aspiraties van de hoven om hun rechtsmacht uit te breiden in vele gevallen gestuit werd door de steden. De steden - en ook de hoge heerlijkheden - hadden op grond van door de landsheer verleende privileges of rechten een grote autonomie in de rechtspraak weten te bereiken, die ze als een kostbaar recht verdedigden.<sup>51</sup> Dat heeft dikwijls tot conflicten aanleiding gegeven met de gewestelijke hoven.<sup>52</sup> Zo waren er voortdurend geschillen tussen de stemhebbende steden van Holland en het Hof van Holland over de stedelijke jurisdictie.<sup>53</sup> Hierin moest het Hof veelvuldig het onderspit delven. In de Staten vond het Hof geen bondgenoot, omdat daarin de stemhebbende steden een belangrijke rol speelden. Zij trokken uiteraard in deze geschillen partij voor hun eigen rechters.<sup>54</sup> De stad Utrecht raakte eveneens enkele malen in conflict met het Utrechtse Hof, met name over de competentie in criminele zaken.<sup>55</sup> In de noordelijke

---

49. A.C.M. Kappelhof, "Over romantische ruïnes en absente heren. Heerlijkheden in de Meijerij van Den Bosch ten tijde van de Republiek (1648-1794). Een verkenning", Brabants Heem, 41 (1989) 109-111.

50. "Dat de voorseijde hooge justitiën verpant of ghealiëneert zijnde, terstont van onsent wegen gelost sullen worden, 't zij de selve losbaer of oock onlosbaar zijn (indien nochtans daer materie zij, oft wettige redene om sulks te doene), daer toe wij willen dat terstont toezicht genomen worde, naer uytwijzen der instructiën die wij daer op hebben doen maecten" [Ordonnantie, Edict ende Gebodt op 't stuck van de criminele justitie in de Nederlanden, 5 juli 1570, art.16 (GPB, II, 1007-1042)].

51. Meyer, Esprit, IV, 349-350.

52. Hierover uitvoerig Meyer (Esprit, IV, 225-231), die de houding van de steden tegenover de hoven zeer negatief beoordeelt en ze beschouwt als een confrontatie tussen de "petites tyrannies communales" en de hoven, die de belangen van de stedelijke burgers tegenover hun despotieke magistraten wensten te beschermen. Een dergelijke visie is uit historisch oogpunt sterk overtrokken en moet gezien worden vanuit Meyers doelstelling, namelijk het aantonen van het defectueuze van de rechterlijke organisatie tijdens het ancien régime en het goede alternatief welke o.a. de Franse rechterlijke organisatie bood. Kritiek op Meyer heeft ook Van den Bergh, "Baljuwen", 261-262. Overigens biedt Meyers werk een schat aan gegevens over de oud-vaderlandse rechtspraak.

53. De meeste jurisdictiegeschillen ontstonden tussen het Hof van Holland en Den Haag (J.D. van der Schueren, " De jurisdictiegeschillen tusschen het Hof van Holland en den magistraat van Den Haag", Die Haghe, 1902, 183-1206; 1903, 80-124; 1906, 272-348 en 1907, 1-72). Zie over de competentiegeschillen tussen het Hof en Amsterdam Rijpperda Wierdsma, Politie en Justitie, 58-74.

54. Fruin, "Recht en rechtsbedeeling", 396.

55. Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 265

en oostelijke gewesten was de positie van de steden eveneens vrij onaantastbaar. Zo bestond er tot 1749 geen appel van vonnissen van de Raad van de stad Groningen bij het hoogste provinciale rechtcollege. De gerechten van de drie grote steden van Overijssel vonnisten eveneens bij arrest.<sup>56</sup> Hetzelfde gold voor de drie hoofdsteden van Gelderland: Zutphen, Arnhem en Nijmegen. Ook zij spraken aanvankelijk recht zonder mogelijkheid van appel bij het Hof. Maar in 1712 erkenden Zutphen en Arnhem het Hof als beroepscollege voor de vonnissen van hun schepenenbanken. In 1721 volgde Nijmegen, dat echter slechts appel " bij provisie " op het Hof toestond.<sup>57</sup>

De stedelijke pretenties vormden tot in de Bataafse tijd een voortdurende belemmering voor een uniforme rechterlijke organisatie. Daam Fockema, één van de leden van de commissie belast met het ontwerpen van de uiteindelijke Wet op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging van 1809, meende achteraf dat zijn commissie teveel had toegegeven aan de vooroordelen van een aantal steden om de criminele vierscharen te behouden.<sup>58</sup>

## 2.2 Het gebrekkige opsporings- en vervolgingsbeleid in criminele zaken

Het handhaven van de openbare orde en de opsporing en vervolging van strafbare feiten waren tijdens het ancien régime een justitiële taak. Met de uitvoering hiervan waren de openbare aanklagers bij de gerechten belast. De openbare aanklagers<sup>59</sup> bij de hoven werden in de meeste provincies benoemd door de stadhouder of ontvingen hun commissie van de Staten. Zij waren aan hen verantwoording schuldig. In de uitoefening van hun functie stonden ze bovendien onder de bevelen van het hof en konden zonder uitdrukkelijke toestemming daarvan geen vervolging instellen. Ze

---

56. Van hun uitspraken was geen hoger beroep mogelijk bij de Klaring (Fockema Andreae, Bijdragen, IV, 213). Klaringen kenden men ook in Gelderland. Het waren oorspronkelijk appelcolleges die werden voorgezeten door de landsheer of zijn vertegenwoordiger als "richter" samen met de plaatselijke "ridders en knechten". Sinds de oprichting van het Gelderse Hof in 1543 werden de Klaringen voorgezeten door twee raadsheren van het Hof. Vgl. De Vries, Rechterlijke instellingen, 17.

57. Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 264.

58. Fockema, Schetzen, 22.

59. Zij komen bij de hoven in de provincies onder diverse benamingen voor: advocaat-fiscaal, procureur-generaal, momboir en drost. Bij het Hof van Holland waren tot 1643 twee functionarissen werkzaam: de advocaat-fiscaal en de procureur-generaal. Nadien zijn beide functies samengevoegd tot die van advocaat-fiscaal. In de loop van de achttiende eeuw kwam de benaming procureur-generaal in zwang en werd deze titel voortaan de naam voor de openbaar aanklager bij het Hof (Kluit, Van Maanen, 39 en Van Heijnsbergen, "Openbaar Ministerie", 275).

waren in feite zowel aan de politieke als aan de rechterlijke macht ondergeschikt.<sup>60</sup> De hoven hielden toezicht op de strafrechtspraak binnen hun provincies en lieten dit uitoefenen door hun openbare aanklagers.<sup>61</sup> Overigens was dit toezicht beperkt. De stedelijke officieren wisten zich hieraan geheel of gedeeltelijk te onttrekken. In Amsterdam bijvoorbeeld was het schoutambt in 1564 in pand gegeven aan de stedelijke magistraat. In Rotterdam en Schiedam hadden de bestuurders door usurpatie de benoeming van de schout in handen weten te krijgen.<sup>62</sup> Ofschoon in theorie toch enig toezicht van hogerhand gehandhaafd bleef, bleek in de praktijk dat deze stedelijke officieren zich weinig schikten naar de bevelen van het Hof.<sup>63</sup> Meyer meende dat dit een gevolg was van het feit dat ook de stedelijke officieren in oorsprong de belangen van de landsheer moesten verdedigen, maar dat ze door de benoeming door de stedelijke magistraat steeds meer losraakten van het gezag en invloed van de soeverein.<sup>64</sup> Dit was evident in de zeventiende en achttiende eeuw toen de hoogste macht werd uitgeoefend door de Staten van ieder gewest, waarin de steden zelf qualitate qua zitting hadden.

Bij de subalterne gerechten lag de relatie tussen het rechterlijk college en de officier in zijn oorsprong geheel anders.<sup>65</sup> De baljuw, drossaard, schout of richter trad op als "maner" van de bank; hij was aangesteld vanwege "hoge overheid"<sup>66</sup> en kon geheel autonoom een vervolging instellen.<sup>67</sup> In de Groninger Ommelanden

---

60. Van Heijnsbergen, "Openbaar Ministerie", 276.

61. Instructie Hof van Holland, 1531, art. 24: "Item onse procureur-generaal (oft sijn substituyt) sal hem wel ende neerstelijck informeren t' allen tijden als't bij den Hove gelast sal zijn van de concussiën ende mesusen van de officieren, justiciëren ende andere personen, ende tot dien eynde sal hem transporteren in alle plaetsen ende steden, daer 't van noode sal wesen" (GPB, II, 710).

62. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 3-5.

63. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 5.

64. Meyer, Esprit, IV, 249-250.

65. Een uitzondering hierop vormde de stad Groningen. Het Volle Gericht, bestaande uit de vier burgemeesters en twaalf raden, oordeelde in criminele zaken. Sinds het begin van de zeventiende eeuw fungeerde bij dit college als openbaar aanklager een advocaat-fiscaal, die qua positie te vergelijken is met zijn collega's bij de hoven. Het was een bezoldigd jurist in stadsdienst die "niets doet dan op bekomen verlot des Raads, wien hij ook geheel ondergeschikt is. In de vergaadering geroepen, of toegelaaten, heeft hij ook geenen rang; maar moet zijne voorstellen en berigten staande, en met ongedekten hoofde, aldaar afleggen" (Tegenwoordige Staat, XXI, 121-122). De voorzitter van het Volle Gericht was één der burgemeesters, die stemrecht had. Vgl. Feith, "Rechterlijke archieven Groningen", 26 en Van Heijnsbergen, "Openbaar Ministerie", 288.

66. Vgl. voor dit begrip Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 2-7.

67. Van Heijnsbergen, "Openbaar Ministerie", 283.

oefende de redger of grietman zowel de functie van openbaar aanklager als vonniswijzer uit. Deze ongewenste vermenging van functies leidde tot misbruiken in de rechtspraak. In 1748 werd over de redgers in de Ommelanden hevig geklaagd. Ze zouden de wetten niet of niet juist toepassen, de processen werden vertraagd, terwijl knevelarijen geen zeldzaamheid waren "sowel door dwang van onschuldigen als vrijkoppingen der schuldigen, waar bij 't versuim der straffen tegens delinquenten en boosdoeners, waarvan niet te halen is".<sup>68</sup> Notoir in dit verband was het optreden van Rudolph de Mepsche als grietman van Faan, die in 1731 zonder enige mogelijkheid van ingrijpen van buitenaf na een hoogst onzorgvuldig proces, waarbij persoonlijke motieven een grote rol speelden, een aantal van sodomie verdachte personen liet ombrengen. Dergelijke gerechtelijke misstappen zouden aanleiding zijn voor meer controle door het gerechtshof op de lagere rechtspraak, zoals nader werd bepaald bij of krachtens het Reglement Reformatoir van 1749.

De hier in grove trekken geschetste situatie gaf diverse problemen. Een provinciaal, laat staan inter-provinciaal vervolgingsbeleid was niet mogelijk. Weliswaar dienden de hoven enig toezicht te houden op het functioneren van de officieren van de subalterne rechtbanken, in de praktijk leidde dit niet tot een eenheid in de opsporing en vervolging van misdrijven. De procedure om een verdachte die inmiddels naar een ander rechtsgebied was ontvlucht, uitgeleverd krijgen was erg omslachtig en daardoor had de boosdoener alle gelegenheid om naar elders te ontkomen. De klachten hierover waren talrijk.<sup>69</sup> Alleen Friesland vormde een gunstige uitzondering. Het Hof was in criminele zaken voor de hele provincie competent. Aan dit Hof waren een procureur-generaal en zijn substituut verbonden<sup>70</sup>, die voor hun opsporing en vervolging van misdadigers geheime correspondenten en de nederrechters in de grietenijen en steden konden inschakelen. De laatstgenoemden waren tijdens hun opsporingswerk niet gebonden aan de grenzen van hun jurisdictie, maar mochten desnoods arrestaties verrichten buiten hun territorium.<sup>71</sup> Een dergelijke slagvaardige organisatie maakte Friesland tot een voorbeeld voor de andere gewesten.

---

68. Cit. bij Hildebrand, Reglement Reformatoir, 3.

69. Hiervoor moest de instantie die de aanhouding van de verdachte verzocht letteren requisitoriaal indienen bij de rechter in wiens jurisdictie de verdachte zich bevond. Deze procedure bleek in de praktijk zeer kostbaar en kon de opsporing ernstig vertragen. Vgl. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 235.

70. Huussen, "Jurisprudentie", 245. De eerste behartigde de belangen van de soeverein en de ander was bovendien belast met de opsporing en vervolging van misdrijven.

71. Van Heijnsbergen, "Openbaar Ministerie", 277.

De Monté ver Loren en Fockema Andreae noemen als ander zwak punt in de strafrechtspraak het feit dat de openbare aanklagers vaak van de incidentele baten van hun ambt moesten leven.<sup>72</sup> In veel gevallen hadden ze er belang bij dat de zaak vervolgd werd en er een vonnis werd gewezen. In Holland was het regel dat de schouten  $\frac{1}{3}$  van de opgelegde boeten ontvingen en in geval van hoger beroep  $\frac{1}{6}$ .<sup>73</sup> Bij straffen waarbij tevens de goederen van de verdachte verbeurd verklaard werden, deelden zij mee in de opbrengst.<sup>74</sup> De tijdgenoten oordeelden over dit systeem in beginsel niet negatief. Velen beschouwden een dergelijke manier van honorering een goede prikkel tot extra waakzaamheid. Deze prikkel ontbrak bij de opsporing van vagebonden en zwervers, omdat van kale kippen weinig te plukken viel. Gevolg was dat in 1718 de Staten-Generaal aan de officieren in Staats-Brabant premies moesten uitloven voor het arresteren van rondtrekkende vagebonden. Het bleek effect te hebben, want zodra de premies waren afgeschaft werd er door de inwoners weer hevig geklaagd over de onveiligheid van het gebied.<sup>75</sup> De handhaving van dit beloningssysteem zou nog in 1808 bij de totstandkoming van het Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging (WRI) worden bepleit.<sup>76</sup> De geconstitueerde redgers in de Groninger rechtstoelen, die zowel aanklager als rechter waren, draaiden zelf op voor de kosten van de criminele justitie. Het ontbrak hen derhalve aan ijver om misdadigers te vervolgen. Dat bleek, toen na de hervormingen in de rechterlijke organisatie in 1803 de justiekosten ten laste kwamen van de Ommelander Kas. Tijdgenoten bemerkten sindsdien "meer activiteit in het nasporen en vonnissen van criminele misdaden."<sup>77</sup>

---

72. De Monté ver Loren, Hoofdlijnen, 220; Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 136.

73. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 6.

74. In Holland is de algemene verbeurdverklaring als bijkomende straf in het midden van de achttiende eeuw afgeschaft (Resolutie Staten van Holland, 1 mei 1732 [GPB, VI, 577]).

75. Van Kappen, Zigeuners, 449; Van den Eerenbeemt, Spanningsveld, 92-93.

76. Voorstel van de Commissie-Farjon aan Koning Lodewijk Napoleon 1 april 1808 : "[...] en dat voorts aan alle de openbare aanklagers een vast inkomen van 's lands wege zoude behooren te worden verzekerd, te betalen uit hunne aandeelen in de boeten of andere revenuën van derzelver ambten, of bij mindere opbrengst daar van, door den lande te suppleren; terwijl voorts nog, tot opwekking van vigilantie, aan dezelve zoude behooren te worden toegekend een zeker aandeel van de meerdere gepercipieerde boeten of confiscatiën, die zij voortaan in het geheel aan den Lande zouden dienen te verantwoorden. Wij zouden oordeelen, dat de inkomsten der officieren daar door tot meerder zekerheid en gelijkheid zouden kunnen gebragt worden, terwijl voorts de bijzondere prikkel tot werkzaamheid niet zoude worden weggenomen, die vooral bij deze ambtenaren zoo hoogst nuttig is" (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv.nr. 33<sup>1</sup>, f. 3).

77. Ketelaar, "Scheiding", 138. Vgl. voor Brabant Van den Eerenbeemt, Mensenjacht, 108-109.

Een ander bekritiseerd punt in het oud-vaderlands strafrecht was het opportuniteitsbeginsel, waarbij de openbare aanklager in bepaalde gevallen met de schuldige een transactie kon aangaan: het zogeheten componeren. De revenuen kwamen ten bate van de officier. Ofschoon deze mogelijkheid in de loop der tijd steeds strakker aan banden werd gelegd, bleef het systeem in essentie gehandhaafd. Het bleek vele mogelijkheden te bevatten tot misbruik.<sup>78</sup>

De mogelijkheid van substitutie van ambten was eveneens aan kritiek onderhevig. De meeste vakatures voor het schout- en drossaardambt werden door de gerechtigde aan de hoogstbiedende voor een bepaalde termijn vergeven. Deze liet op zijn beurt de uitoefening dikwijls over aan substituten.<sup>79</sup> De gevolgen van dit systeem waren soms ernstig. Er werd niet zozeer gelet op de kwaliteiten van de functionaris als wel op de prijs die voor het ambt betaald werd.<sup>80</sup> Bovendien bedienden vele substituten meerdere ambtsgebieden, hetgeen de opsporing en vervolging van strafbare feiten uiteraard niet ten goede kwam. Deze negatieve effecten van de verkoopbaarheid van ambten behoorden overigens tot de algemene klachten die geuit werden over de oligarchie in de achttiende eeuw, en zijn in ander verband voldoende behandeld.<sup>81</sup>

Het optreden van de lokale officieren is in de literatuur en door vele tijdgenoten vaak zeer negatief beoordeeld. Soms echter horen we ook positieve

---

78. Vgl. Hovy, "Schikking", 413-429, die verscheidene voorbeelden geeft van misbruiken. Welhaast klassiek is het beeld dat Van den Bergh over de compositiepraktijken van de Hollandse baljuwen schetst (L. Ph. van den Bergh, "De baljuwen" in: Het Nederlandsch Rijksarchief, I ('s-Gravenhage, 1857) 235-303). Een notoir geval van een substituut die zich schuldig maakte aan misdragingen en knevelarijen, was J. van Goor, stadhouder van de drossaard van Stad en Land van Breda. Deze misdragingen vloeiden grotendeels voort uit winstbejag. Hij zou uiteindelijk door de Raad van Brabant veroordeeld worden (C. Verreyt, "Mr. Johan van Goor, stadhouder van den drossaart en schout der Stad en Baronie van Breda", Taxandria, XXVII (1920) 19-31). In 1796 werd dit door Rutger Jan Schimmelpenninck in de Nationale Vergadering nog eens de gevaren van het componeren benadrukt: "Transactie of compositie met den bailluw is nog geenszints eene erkende daad tegen de wet; menigwerf toch loopen die compositiën over zaaken welke disputabel zijn en waarvan het voor en tegen gansch niet uitgemaakt is. En helaas, al te dikwerf zijn die compositiën door gecalanceerden met bailluwen geschied, niet uit te weinig fiducia op hunne zaake, maar uit vrees voor de kostbaarheid en verdriet van procedures, welke anders stonden te volgen, en dus meer om vexe door eene opoffering te ontwijken, dan wel uit overtuiging van misdaad" (Dagverhaal Nat. Vergadering, III, 743).

Het is zeer onwaarschijnlijk dat het algemeen verbod inzake compositie krachtens art. 13 van de Criminele Ordonnantie van 5 juli 1570 (GPB, II, 1014) en het Eeuwig Edict van 1611 tijdens de Republiek van kracht was, laat staan dat het werd nageleefd (Jacobs, Justitie in 's-Hertogenbosch, 111). Meyer wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan de composities en wijst op de ongebreidelde macht van de stedelijke officieren in deze, omdat zij minder afhankelijk waren van de stedelijke rechtbank (Esprit, IV, 312-332).

79. Vries, "Geschapen tot ieders nut", 332.

80. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 221-225.

81. Vgl. J.A.F. de Jongste, "Een bewind op zijn smalst. Het politiek bedrijf in de jaren 1727-1747" en J. Hovy "Institutioneel onvermogen in de achttiende eeuw", beide in: NAGN, 9 (Haarlem 1980) 48-50 en 136-138, in het bijzonder de beredeneerde bibliografieën 511-512 en 519-520.

geluiden over de schouten, die dan als milde en wijze adviseurs in de lokale gemeenschappen gekarakteriseerd werden.<sup>82</sup> Zij zouden binnen hun ambtsgebied de rol van vrederechter vervullen, zoals de Fransen die na de revolutie voor ogen hadden. Tijdens de debatten in de Eerste Kamer in 1800 over de vrederechter werd dit althans door enkele afgevaardigden opgemerkt. Partijen gingen vóór het proces bij de schout te rade om te horen "hoedanig zij de zaak moesten aanvangen."<sup>83</sup> Bovendien beijverde deze zich dikwijls "om geschillen tusschen de ingezetenen te houden buiten proces." Bovendien waren deze plattelandsschouten dikwijls de constante factor in de rechtspraak, omdat zij een vaste aanstelling hadden.<sup>84</sup>

### 2.3 De rechtspraak door leken

Aan de rechter werden al sinds de middeleeuwen bijzondere eisen gesteld die een onafhankelijke en deskundige rechtspraak moesten waarborgen. Hermesdorf heeft aan de hand van middeleeuwse rechtsbronnen nagegaan waaraan de gezagsdrager, en meer speciaal de rechter, moest voldoen om deze publieke functie waardig bevonden te worden.<sup>85</sup> Van hem werd allereerst een zeker welstand verwacht. Voorts moest hij een bepaalde leeftijd hebben bereikt (gewoonlijk 25 jaar) waarop een zekere geestelijke rijpheid verwacht mocht worden. De rechter moest enigszins bekend zijn met de plaatselijke gewoonten en gebruiken. Hij diende derhalve geboren poorter te zijn of een bepaald aantal jaren in de plaats of streek te hebben gewoond. Hermesdorf merkt overigens op dat juist deze laatste eis niet gold voor de schouten en drossaards. Zij behoorden, zo stelt hij, van elders te komen om elke schijn van partijdigheid en beïnvloeding te vermijden. Een meer voor de hand liggende reden zou kunnen zijn dat zij de jurisdictie-heer vertegenwoordigden die zelf niet uit de betrokken rechtskring afkomstig behoefde te zijn.<sup>86</sup> Overigens blijkt de voorwaarde van niet-inwoning voor schouten en drossaards althans vanaf de zes-

---

82. Vgl. Egmond, "Hoge jurisdicties", 135-136, die wijst op het feit dat de roulerende schepenbanken en de lekenrechtspraak in kleine rechtsgemeenschappen wellicht ook een positieve uitwerking hadden, namelijk de geringe discrepantie tussen overheid en bevolking. Juist daardoor werd een groot deel van de bevolking bij het bestuur en de rechtspraak betrokken.

83. Dagverhaal Vert. Lichaam, VII, 718 (Discussie tussen J. Bannier en J.H. Appelius).

84. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 228; Vgl. Vries, "Geschapen tot ieders nut", 335-336.

85. Hermesdorf, Rechtsspiegel, 103-129.

86. De Monté ver Loren, Hoofdlijnen, 127.

tiende eeuw niet of nauwelijks meer gesteld te worden. Tot slot zouden de rechters virī literati moeten zijn en enigszins bekend met het geldende recht. Deze laatste eis woog volgens Hermesdorf overigens niet al te zwaar. Door middel van de hoofdvaart of door het advies te vragen van rechtsgeleerden kon toch een goed vonnis worden gewezen. In de middeleeuwen werd een onwetende rechter nadrukkelijk op dit spoor gezet. Het risico bestond dat hij door de in het ongelijk gestelde partij bij een hogere rechter in staat van beschuldiging werd gesteld, omdat hij onrecht voor recht gewezen zou hebben.<sup>87</sup>

Door de receptie van het Romeinse recht en de romanistische rechtswetenschap werd de rechtspraak steeds meer een zaak van juristen. Toch leidde dit niet tot een professionele bezetting van de meeste rechtbanken met rechtsgeleerden. De hoven waren feitelijk de eerste en vrijwel de enige professionele (wereldlijke) rechtscolleges. De raadsheren van deze hoven kunnen we als ambtenaren in de moderne zin van het woord beschouwen.<sup>88</sup> De meesten waren jurist en werden voor het leven benoemd. Hun ambt was onverenigbaar met vele andere openbare functies en zij genoten een salaris waarmee ze niet alleen in hun levensonderhoud konden voorzien, maar bovendien naar hun stand konden leven.<sup>89</sup> Dat gold sinds de zeventiende eeuw voor vrijwel alle provinciale hoven. In Holland, Friesland en Utrecht waren de benoemingsvereisten al in de oudste instructies of reglementen opgenomen.<sup>90</sup> In Groningen werd in de zeventiende eeuw aan de leden van de Hoofdmannenkamer weliswaar niet expliciet de eis van een juridische opleiding gesteld, maar toch waren de meesten jurist.<sup>91</sup> Eerst bij de hervorming van dit college in 1749 werd in het Reglement Reformatoir het benoemingsvereiste opgenomen dat zij doctores of licentiati juris zouden zijn.<sup>92</sup> Het Hof van Gelre was sinds zijn (her)oprichting in 1547 voor  $\frac{2}{3}$  samengesteld uit raden-juristen en voor  $\frac{1}{3}$

---

87. Fockema Andreae, Bijdragen, IV, 449-450.

88. De Monté ver Loren, Hoofdpijnen, 137.

89. Cumulatie van ambten schijnt dan ook onder de leden van de hoven niet of nauwelijks te zijn voorgekomen. Huussen ("Jurisprudentie", 257) constateert dit ook voor Friesland.

90. Voor Friesland, zie Sickenga, Hof van Friesland, 29-36.

91. P.Gerbenzon, "Johan van Julsingha (1624-1703) als jurist. Een bijdrage tot de kennis van het rechtsleven in Stad en Lande in de zeventiende eeuw", TR, 35 (1967) 546.

92. Fockema Andreae, Bijdragen, IV, 149.

uit raden-costumieren. Deze laatsten werden gerecruteerd uit de Ridderschap van wie goede bekendheid met het costumiere recht werd verondersteld.<sup>93</sup> In Drenthe werd de nog op middeleeuwse grondslag functionerende Etstoel vrij laat "geprofessionaliseerd". De Etstoel bestond aan het einde van de achttiende eeuw uit de drost als voorzitter en 24 etten waarvan de helft werd aangewezen door de drost en de andere helft door de vertegenwoordigers van de buurschappen (boeren-etten). In 1791 moest een commissie uit de Staten van Drenthe aanbevelingen doen voor de verbetering van het justitiewezen.<sup>94</sup> De kritiek bepaalde zich voornamelijk tot de samenstelling van de Etstoel en de weinige deskundigheid van de etten.<sup>95</sup> Aan die kritiek wilde de commissie, die op verscheidene punten blijk gaf de denkbeelden van Montesquieu tot de hare gemaakt te hebben, tegemoet komen door aan de leden de volgende eisen te stellen. Hij zou de nodige juridische praktijkervaring moeten hebben, maar vooral een gedegen kennis van het geschreven recht:

"Het vonnis des richters is niet anders dan de toepassing van den text der wet of den wil van de wetgever op een bijzondere zaak."

Bovendien moest hij een "achtbaar" persoon zijn, die een zodanig respect zou genieten dat de mede door hem gewezen vonnissen een natuurlijk gezag zouden hebben. De commissie huldigde ook het beginsel van de machtenscheiding. De leden van de Etstoel mochten geen lid zijn van enige wetgevende of uitvoerende macht "opdat de billijkheid niet opruime voor staatkundige inzigten". Het streven naar professionalisme kwam het duidelijkst naar voren in de aanbeveling dat de rechters een volle betrekking zouden moeten hebben, om te verhinderen dat zij niet door allerlei nevenwerkzaamheden tijd tekort zouden komen om verantwoorde vonnissen te concipiëren. Daarvoor was nodig dat ze op passende wijze zouden worden gehonoreerd. De aanbevelingen van de commissie leidden op 24 september 1791 tot de oprichting van een Hof van Justitie, dat de Etstoel verving. De nieuwe organisatie vertoonde veel overeenkomsten met die van de hoven in de meeste andere provincies: het aantal raadsheren werd gesteld op negen met inbegrip van de drost als voorzitter. Zij moesten in de rechten gegradueerd zijn en mochten geen andere

---

93. Maris, Archief Hof van Gelre, I, 5, 7-8.

94. Tegenwoordige Staat Drenthe, I, 179-192.

95. Buist vermoedt dat deze hervorming ook iets te maken had met de processen tegen de patriotten, waarbij men een politiek betrouwbaar rechtscollege wilde hebben (M.G. Buist, "Van oude vrijheid naar nieuwe eenheid, 1748-1850" in: J. Heringa e.a.(red.), Geschiedenis van Drenthe (Meppel-Amsterdam, 1985) 495).

openbare ambten bekleden. Aan de stadhouder bleef het benoemingsrecht voorbehouden, maar hij was gebonden aan een voordracht van het Hof zelf.<sup>96</sup>

De juristen waren gewoon bij de rechtspraak het Romeinse recht toe te passen. En niet alleen als subsidiair recht naast het gewoonterecht, maar ook, zoals in Friesland, als primaire rechtsbron.<sup>97</sup> De rechtspraak bleek daardoor weliswaar een exclusieve aangelegenheid voor juristen, maar dat had als voordeel dat het de eenheid van recht en rechtsvinding bevorderde. Juristen, die er niet voor terugschrokken grensoverschrijdend te werken, gingen bij elkaar te rade en deden nu beroep op de gezaghebbende, veelal Hollandse schrijvers.<sup>98</sup> Fruin constateerde dat door deze gang van zaken de rechterlijke organisaties in de verschillende delen van ons land langzaam naar elkaar toegroeiden.<sup>99</sup> Bij de lagere rechtbanken was de professionalisering nauwelijks doorgedrongen. De rechters in de lagere rechtscolleges waren in oorsprong vertegenwoordigers van de bevolking, en werden meestal benoemd door degene die het jurisdictierecht bezat.<sup>100</sup> In landelijke gebieden werden aan hen eisen gesteld die gekoppeld waren aan hun positie in de agrarische samenleving: eigenerfde of bezitter van een bepaalde hoeveelheid land<sup>101</sup>, terwijl de schepenen in de steden niet alleen het poorterschap moesten bezitten, maar bovendien enigszins goeod dienden te zijn. Aan het einde van de achttiende eeuw treffen we onder hen weinig juristen aan, met uitzondering wellicht van de schepenbanken in enkele grote Hollandse steden. Enig professionalisme was hen, gelet op de aard van de benoeming, vreemd. Het waren in beginsel ereambten die dikwijls een tussenstation vormden in een bestuurlijke carrière. De tijdgenoot Gijsbert Karel van Hogendorp getuigde hierover:

---

96. Deze hervormingen werden in een afzonderlijke schriftelijke memorie van harte ondersteund door "de gezamentlijke advocaten desen Landschap", die overigens de gelegenheid te baat namen om zelf met voorstellen te komen over een herziening van het procesrecht (RA Drenthe, Verzameling stukken afkomstig van ambtenaren en particulieren, inv.nrs. 138 en 1325-12).

97. Fockema Andreae, Bijdragen, IV, 87-88.

98. De bewaard gebleven bibliotheken van schepenbanken getuigen hiervan. Exemplarisch is de bibliotheek van de schepenbank van Breda, waarin zich vele werken van Hollandse juristen en uitgaven van jurisprudentie van het Hof van Holland en de Hoge Raad bevinden, niet alleen betreffende het materiële recht, maar ook op het gebied van het procesrecht. Vgl. G.J. ter Kuile, "Het oudarchief en de schepenbibliotheek van Breda in vroeger eeuwen", NAB, 51 (1946/1947) 66-83.

99. Fruin, "Overzicht", 448.

100. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 10.

101. Vgl. Ommelander Landrecht 1601, boek I, art. 2: " Alle answerende richters in den Omblanden sullen wesen echt ende vrij gheboren, vroom ende oprecht, onberuchtiget van eenige misdaden, die een man mochten gaen an sijn lijf ofte an sijn eere; oock also gegoedet dat jeder richter (wtghesecht die buerrechteren) hebbe alhier dertich grasen landts die sijn eyghen sijn ofte so veel goederen die duysent Embder gulden werdich bint".

"Deze schepenen toch waren niet ten laste der schatkist, zij namen eershalve hun ambt waar; zij werden gekozen uit de voornaamste familiën der steden; waren door hunne denkwijze, door hunne opvoeding en bezittingen, boven alle omkoopning verheven. Ontbrak het hun aan de noodige kennis in eene moeilijke zaak, dan raadpleegden zij voor eigene rekening een voornaam advocaat: dus offerden zij eenige jaren aan dezen landsdienst op, om daardoor toegelaten te kunnen worden tot de aanzienlijkste ambten, maar zij zouden nooit geheel hun leven aan het regtersambt hebben willen verbonden blijven".<sup>102</sup>

De benoeming gold slechts voor bepaalde tijd en de schepenen genoten geen vast traktement, wel kregen ze presentiegelden en soms werden ze vrijgesteld van belasting.<sup>103</sup> Bij een voortschrijdende invloed van het geleerde recht werden zij meer en meer afhankelijk van rechtsgeleerden. Soms was een van hen jurist en had dan binnen het college een belangrijke stem. Maar meestal werden de schepenen bijgestaan door een gerechtssecretaris of zelfs door de schout of drossaard, die vaak enige praktijkkennis bezat. In de steden waren bij de schepenbanken pensionarissen of griffiers aangesteld die een juridische opleiding hadden genoten. Zij redigeerden dan de vonnissen.<sup>104</sup> Van Hogendorp maakt in het bovengenoemd citaat gewag van de praktijk om advocaten om raad te vragen, Dit "consulteren" van juristen, was algemeen verbreid en van oude oorsprong. Al in de keur van Veere van 1483 werd het de schepenen toegestaan bij een ingewikkelde rechtsvraag advies te vragen bij hun hoofdbank of bij een rechtsgeleerde.<sup>105</sup> Dit werd in sommige landstreken zelfs verplicht gesteld om zo een deskundige rechtspraak te waarborgen. In Overijssel gebood het Landrecht van 1630 aan de schout en keurnoten

"dat zij de processen in staat van wijzen gebragt zijnde niet zelven het vonnis mogen vellen, maar de stukken verzegeld aan onpartijdige en gerenommeerde in deze Provincie gezeten en tot het adviseren gecommiteerde advocaten en costumieren en wel zonder derzelve aan de partijen bekend te maken, moeten verzenden ter beleeringe volgens welke dan het vonnis wordt uitgesproken."<sup>106</sup>

---

102. Van Hogendorp, Bijdragen, V, 114. Vgl. voor Amsterdam Faber, Strafrechtspleging, 296-297.

103. Vgl. Jacobs, Justitie in 's-Hertogenbosch, 40.

104. Fockema Andreae, Burgerlijk recht buitengewesten, 207.

105. Uitgegeven door L.M. Rollin Couquerque (VMOVR, III, 469-470 [artt. 54-55]).

106. Tegenwoordige Staat van Overijssel, III, 568, waarbij echter door de schrijver (G.J. Dumbar jr.) wordt aangetekend: "eene handelswijze, die wel de kuyperijen en omkopingingen van de pleiters voorkomt, doch te gelijk tot geene mindere grove misbruiken van

Het advies, dat doorgaans door twee of drie advocaten was opgesteld, werd besloten ter terechtzitting gebracht waar het in tegenwoordigheid van de verdachte of de partijen als vonnis uitgesproken werd. Deze praktijk ontwikkelde zich zelfs verder, zoals uit de organisatie van de rechtspraak in het kwartier van Zutphen blijkt. Daar was de rechtspraak vanouds opgedragen aan een rechter en twee keurnoten. Het vonnis werd echter gewezen door een ordelwijzer, een der bekwaamste lieden uit de omstanders. Door de groeiende receptie van het Romeins recht bleek deze op den duur niet meer in staat zelfstandig een uitspraak te doen en moest hij advies vragen aan een onafhankelijk rechtsgeleerde.<sup>107</sup> Dit leidde uiteindelijk in de achttiende eeuw tot de praktijk van het "assumeren" van juristen, hetgeen in bepaalde zaken zelfs was voorgeschreven. In die gevallen behoeften de processtukken niet om advies aan rechtsgeleerden te worden opgezonden, maar vonden de beraadslagingen in aanwezigheid van twee onpartijdige juristen plaats. Zij beslisten in feite de rechtszaak.<sup>108</sup>

Ook in Brabant was de consultenpraktijk bij de schepenbanken ingeburgerd, zonder dat dit nu in het geschreven recht verankerd lag.<sup>109</sup> Vermoedelijk om de kosten te beteugelen verboden de Staten-Generaal in 1663 de schepenen van 's-Hertogenbosch in 1663 zich te "besoigneren" met advocaten bij het concipiëren van het vonnis. Zij moesten hiervoor uitsluitend gebruik maken van de diensten van hun twee pensionarissen of de griffier.<sup>110</sup> Drie maanden later werd dit verbod wat verzacht en werd hun toegestaan in bepaalde zaken "met één ofte meer fameuse advocaten daer over mondelingh te consulteren, ofte andersints van haer schriftelijk

---

de kant der regters aanleiding kan geven".

107. Gereformeerd Landrecht van Zutphen van 1604, Titel VII, art.3.

108. Fockema Andreae, Bijdragen, IV, 281-283; Ordre en reglementen tot een korter manier van procederen voor de gerichten van de Graefschap Zutphen, 1738, artt. 21-24 (Groot Geldersch Placaet-Boeck [3 dln; Nijmegen-Arnhem, 1701-1740] III, 600-601). Vgl. G.A. de Meester, De judiciis Gelriae tempore Reipublicae Provinciarum Unitarum (Leiden, 1841) 63-64.

109. Voor Holland constateert dit De Blécourt, Ambacht en Gemeente, 42. Enkele Brabantse voorbeelden van adviezen die door juristen aan schepenbanken zijn gegeven bevinden zich in RA Noord-Brabant, Aanw.1909, inv.nrs. E, H en K (VROA, 1909, 226-227). De consultenpraktijk kwam niet alleen voor bij de schepenbanken op het platteland maar ook in de steden, met name in juridisch vrij ingewikkelde zaken. Zo bijvoorbeeld te Breda, waar de schepenbank moest oordelen in een geval van valsheid in geschrifte (GA Breda, R 150-2).

110. Reglement tot betere administratie van de justitie in de schepenstoel van de stad 's-Hertogenbosch, 19 december 1663, art.10 (GPB, II, 3090). Zie over de Bossche stadspensionarissen, Jacobs, Justitie in 's-Hertogenbosch, 85-86.

advies doen halen".<sup>111</sup> De kosten hiervan mochten zij echter niet op partijen verhalen, maar moesten deze betalen van hun eigen wedden en het "rapportgeld". Dat laatste was, in Den Bosch althans, een gefixeerd bedrag. Aan de onpartijdigheid van de rechtsgeleerden werd soms wel eens getwijfeld. In 1726 had de schepenbank van Loon op Zand in een strafproces twee rechtsgeleerden om advies gevraagd. Nog voordat dit advies, dat een bijzonder mild vonnis bevatte, de schepenen had bereikt, bleek de verdachte van de inhoud al op de hoogte te zijn. De officier vertrouwde dit niet en verzocht de Staten-Generaal om de schepenen opdracht te geven het advies naast zich neer te leggen en aan landsadvocaten te Den Haag een nieuw advies te vragen.<sup>112</sup> In Brabant, en wellicht elders, werd niet alleen bij het vonniswijzen door de lagere rechtbanken hulp van juristen ingeroepen, maar ook plachten de niet-juridisch geschoolde openbare aanklagers zich als eiser in criminele procedures te laten vertegenwoordigen door een procureur.<sup>113</sup>

In Friesland kende elke grietenij een rechtsprekend college, bestaande uit de grietman en drie of vier bijzitters. De meeste grietmannen in Friesland waren landjonkers die geen juridische opleiding hadden genoten. In juridische deskundigheid werd voorzien door secretarissen, onder wie er verscheidenen jurist waren.<sup>114</sup> Het consulteren van rechtsgeleerden was eveneens gebruikelijk. Volgens de Saksische Ordonnantie van 1504 konden de nedergerechten, indien ze "des rechts in sunderlinghe saecken nijet en verstonden [...] raedt van den vorstandyghen en gheleerde luyden versoecken." Het werd gewoonte om hiervoor het advies te vragen aan een advocaat. Aan het einde van de achttiende eeuw hadden de meeste grietenijen een rechtsgeleerd pensionaris in dienst, meestal één der advocaten, die op het tableau van Hof waren ingeschreven. De kosten van het advies moesten

---

111. Nader Reglement tot beter administratie van de justitie in den schepenstoel der stad 's-Hertogenbosch, 1 maart 1664, art.9 (GPB, II, 3146-3147).

112. Van Kappen, *Zigeuners*, 489.

113. Een voorbeeld bij C.A.I.L. van Nispen, "De teloorgang van boer Vos. Een rechtszaak in Willemstad aan het einde van de achttiende en het begin van de negentiende eeuw", *Jaarboek De Ghulden Roos*, 48 (1988) 39.

114. In 1795 beschikten de dertig grietenijen in totaal over zes juridisch geschoolde grietmannen en 19 evenzo geschoolde secretarissen en één gedoctoreerde in een andere discipline. Van de in totaal 86 stedelijke magistraatsleden waren er zes jurist en twee gedoctoreerd in een andere discipline, terwijl zeven van de elf secretarissen jurist waren. In de Bataafse tijd kwam hierin weinig verandering. In 1803 waren van de 126 leden van de nedergerechten op het platteland er slechts twee jurist, terwijl van de dertig secretarissen er twintig een juridische opleiding hadden genoten. In de steden bestond het totaal aantal bestuurders uit 66 personen, waarvan er twee jurist waren; van de elf stedelijke secretarissen waren dat er slechts drie (Vriendelijke mededeling van collega R.Kunst, gemeentearchivaris Leeuwarden, die zich overigens uitsluitend baseerde op de Leeuwarder Comptoirmanach en opvolgende almanakken van 1795 en 1803).

echter door de partijen worden betaald.<sup>115</sup> Deze advocaten baseerden hun adviezen dikwijls op de jurisprudentie van het Hof, waarvan in de zeventiende en achttiende eeuw gedrukte en becommentarieerde uitgaven verschenen. Hierdoor kregen de uitspraken van het Hof groot gezag en hadden ze een unificerende werking op de rechtspraak van de lagere gerechten. In de Groninger Ommelanden waren de rechtstoelen ambulatoir. Het redgerrecht rustte op zogeheten edele heerden en ging jaarlijks bij toerbeurt over deze heerden om. Dit recht werd later losgekoppeld van de heerd en apart verhandelbaar. In de achttiende eeuw blijkt een groot deel van deze redgerrechten per rechtstoel in één hand te zijn geraakt. De eigenaren van de rechtstoelen lieten de feitelijke rechtspraak over aan geconstitueerde redgers, praktijkmensen, die op hun beurt advies vroegen aan juristen. Aan het einde van de achttiende eeuw blijken ook verscheidene juristen de functie van redger waar te nemen. Omdat zij vaak meerdere rechtstoelen tegelijk bedienden en jarenlang in functie waren, ontstond er enige mate van continuïteit in de rechtspraak.<sup>116</sup> Over de hierbij aangestipte consultatie-praktijk ten tijde van de Republiek is in de literatuur betrekkelijk weinig bekend. Vragen over de kwaliteit van de adviezen moeten nog door nader onderzoek beantwoord worden. In de Zuidelijke Nederlanden hadden de jurisconsulten en daardoor evenzo de lokale rechtspraak geen al te beste naam. Het was één van de oorzaken daarvan, dat aan het einde van de achttiende eeuw plannen werden gemaakt voor rechterlijke hervormingen, in het bijzonder op het gebied van de criminele rechtspraak.<sup>117</sup>

## 2.4 De vermenging van bestuur en rechtspraak

---

115. Fockema Andreae, Bijdragen, IV, 68-69.

116. R.P. Cleveringa Pzn., "Contractueele uitoefening van het redgerrecht", Groninger Volksalmanak, 1936, 129-160; Formsmas, Historie van Groningen, 290; L.J. Noordhoff "Het Klauwboek van Johan Tjassens", IR, XXXVI (1968) 98; Gerbenzon, "Veranderingen", 41. Een fraai voorbeeld van geconstitueerde redgers waren de leden van het geslacht Van Bolhuis. Abel Eppo (+1739) was jurist en vond als geconstitueerd redger ruim emloop in de Ommelanden. Daarnaast bekleedde hij nog enkele andere betaalde ambten, was bovendien praktizerend advocaat en gaf juridische adviezen (C.P.L. Rutgers, Familiearchief van het geslacht Van Bolhuis te Warffum, VROA, XXIII (1900) 779-789).

De indruk bestaat dat het lucratieve van het ambt voornamelijk bestond uit de inkomsten van de volontaire rechtspraak. Daarin hadden de redgers een monopolie, omdat tot 1811 in Groningen geen notarissen waren toegelaten. Voor het verlijden van akten verschenen de partijen bij de advocaat/redger aan huis, liefst op een marktdag in de stad. De eigenaar van de rechtstoel behield overigens het "recht van verzegelen" en we zien hem dan enkele malen in concurrentie met zijn eigen geconstitueerde redger optreden. Vgl. A.S. de Blécourt, Oldambt en Ommelanden (Assen, 1935) 291-292 (over de protocollen van verzegeling afkomstig uit het Huis Grevingha onder Leermens) en F.C.J. Ketelaar, "Van pertinent register en ordentelijk protocol. Overdracht van onroerend goed in de tijd van de Republiek", in: J.J.A. de Groot e.a., De levering van onroerend goed (Ars Notariatus XXXII; Deventer, 1985) 48-52.

117. Petit, "Crumpipen", 133.

Ten tijde van de Republiek kende men weliswaar het onderscheid tussen justitie en politie, maar dat betekende niet dat deze functies door verschillende organen werden uitgeoefend. Het zou immers het resultaat zijn van de Bataafse omwenteling dat de rechtspraak voortaan uitsluitend werd toevertrouwd aan "rechters, welke bij de Constitutie zijn vastgesteld".<sup>118</sup> Onder justitie werd verstaan de rechtspraak in de meest ruime zin van het woord met inbegrip van de huidige taken van de politie, te weten het opsporen van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde. Het begrip "politie" omvatte echter toentertijd alle overige overheidsbemoeiingen, grosso modo het burgerlijk bestuur. Tijdens het ancien régime hadden vele in essentie administratieve of wetgevende organen jurisdictionele bevoegdheden. Vaak hadden ze deze competentie verkregen om hun gezag te kunnen handhaven. Dit hield verband met het feit dat toentertijd rechtspraak als een sequeel van de wetgeving werd beschouwd. Dat gold bijvoorbeeld voor de Generaliteitscolleges, zoals de Staten-Generaal<sup>119</sup>, de Raad van State<sup>120</sup>, de Admiraliteiten<sup>121</sup> en verscheidene colleges waaraan het belastingwezen was opgedragen.<sup>122</sup> Bij gebreke van een confederaal Uniegerecht werd aan hen enige jurisdictie toevertrouwd. Ook de Gedeputeerde Staten van de provincies hadden rechterlijke bevoegdheden.<sup>123</sup> Zij waren in vrijwel alle provincies belast met de berechting van civiele en criminele zaken die verband hielden met de belastingheffing.<sup>124</sup> In Overijssel ontwikkelden zij zich zelfs, zoals we hiervóór hebben opgemerkt, tot een appelcollege in de gewone rechtspraak. Op het lokale vlak zien we eveneens dat bestuursorganen tevens rechterlijke bevoegdheden hadden. De weeskamers in vele steden waren tevens

---

118. Plan van Constitutie, art. 635; daarna in enige andere bewoordingen in de overige staatsregelingen en constituties overgenomen.

119. De rechtspraak van de Staten-Generaal beperkte zich overigens tot beroep of revisie van vonnissen van de Raad van State (Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 196).

120. De Raad van State was competent in zaken betreffende eigen ambtenaren, militaire zaken en Generaliteits belastingzaken (Van Deursen, "Raad van State", 88).

121. Zij hadden de jurisdictie over de prijzen en pilotage, over de naleving van de plakaten op de in- en uitgaande rechten en de strafrechtspraak inzake ambtsmisdriven van hun ondergeschikten. (Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 28-29).

122. Van der Linden, Jud. Practijcg, I, 9-23.

123. Vgl. M.W. du Tour van Bellinchave, Geschiedenis der regtsmacht der Gedeputeerde Staten hier te lande sedert 1581 tot op onze tijd (Utrecht, 1859).

124. Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 139.

competent in voogdijzaken. Ook waren bepaalde instellingen op het gebied van de handel, zoals de gilden en lakenhallen, belast met enige vorm van rechtspraak. In dit verband kan bovendien nog gewezen worden op de rechtspraak van de waterschaps- en de markebesturen.

In de Hollandse steden was aan het einde van de achttiende eeuw de uitoefening van bestuur en rechtspraak door afzonderlijke organen al redelijk ver doorgevoerd.<sup>125</sup> Daar spraken schout en schepenen recht en waren de burgemeesters met de dagelijkse bestuurszaken belast.<sup>126</sup> Te zamen vormden zij het stadsbestuur ("de magistraat"). In de landprovincies echter, en in het bijzonder in de steden in het oosten van ons land, was van een dergelijke scheiding nauwelijks sprake. Bij de behandeling van het Ontwerp van Constitutie in 1797 moesten verscheidene afgevaardigden bekennen dat een snelle effectuering van het constitutionele beginsel van machtenscheiding zeer moeilijk te realiseren zou zijn.<sup>127</sup> G.W. van Marle, de vertegenwoordiger uit Overijssel, stelde dat een dergelijke invoering in zijn provincie "zonder de grootste verwarringen ondoenlijk was".<sup>128</sup> Zijn Groningse confrater T.A. ten Berge was, voor wat zijn provincie betreft, minder pessimistisch ten aanzien van het platteland, maar met betrekking tot de stad Groningen voorzag hij grote problemen.<sup>129</sup> Deze stad zou lang de strijd tegen een scheiding van bestuur en rechtspraak volhouden. Daarbij gebruikte ze weinig fundamentele argumenten: de Groninger regenten zouden in het algemeen onkreukbaar zijn en daardoor waren de risico's die aan de vermenging van machten kleefden, gering. Bovendien - en dat gold als belangrijkste argument - zouden de overheidsuitgaven aanzienlijk stijgen, wanneer men een afzonderlijke rechtbank zou creëren.<sup>130</sup> Ook de Helmonder P. Verhoysen was over een spoedige realisatie van de machtenscheiding op lokaal

---

125. Vgl. Feenstra, "Les villes" en Meyer, Esprit, IV, 397-399.

126. Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 47; Van der Linden, Koopmans Handboek, 282. Vgl. voor Delft, Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 10.

127. De Gou, Ontwerp, I, 490-491; Dagverhaal Nat. Vergadering, V, 5 (zitting 24 februari 1797).

128. De jurist G.W. van Marle (1752-1799) was een vooraanstaand Overijssels patriot, die tot de federalisten gerekend werd. Hij werd bij de staatsgreep van 22 januari 1798 gevangengezet (NNBW, VIII, 1226).

129. De jurist T.A. ten Berge (1756-1830) gold als een federalist. Hij maakte een juridische carrière. In 1802 was hij procureur-generaal bij het Departementaal Gerechtshof te Groningen. In 1805 werd hij benoemd tot lid van het Nationaal Syndicaat in de vacature-Bicker, maar nam deze benoeming niet aan (Elias, Nationaal Syndicaat, 24-25). In 1811 kreeg hij een aanstelling als rechter in de rechtbank van Eerste Aanleg te Groningen en in 1821 werd hij bij dezelfde rechtbank benoemd tot president (NNBW, IX, 48).

130. Vgl. Ketelaar, "Scheiding", 132.

niveau somber gestemd.<sup>131</sup> In Bataafs-Brabant was een personele vermenging van bestuur en rechtspraak nog geheel gewoon. Daarom hield hij een pleidooi voor een geleidelijke invoering.

De scheiding van justitie en politie was voor de justitiabele met name van belang bij de strafrechtspraak. In politiek roerige tijden was de rechtspraak een gevaarlijk wapen in handen van de gevestigde orde. In 1788 deed zich dat ernstig gevoelen in Overijssel. Daar weigerden zeven leden van de Ridderschap de eed af te leggen op de nieuwe "Constitutie en regeeringsform van de provincie Overijssel."<sup>132</sup> Zij waren het fundamenteel oneens met de bestuursorganisatie in hun provincie. De kritiek spitste zich toe op de positie van de drosten in de rechtspraak. De drosten adviseerden de stadhouder bij de vergeving van de ambten. Zij putten daarvoor dikwijls uit het corps van juristen. Uit dezelfde groep kozen de drosten, in hun hoedanigheid van voorzitters én openbare aanklagers in het strafproces, eveneens de rechtskundigen die de keurnoten moesten adviseren bij het concipiëren van het uiteindelijke vonnis. Deze combinatie was niet bevorderlijk voor een onafhankelijke rechtspraak. Dat klemde te meer omdat men in Overijssel geen Hof van Justitie kende met een "accusator publicus" die toezicht kon houden op de handel en wandel van de officieren. Ook de mogelijkheid van componeren door de drosten was in combinatie met hun belangrijke adviserende stem bij benoemingen een gevaarlijk machtsmiddel. De weerstand tegen het nieuwe Overijsselse regeringsreglement kwam hoofdzakelijk van de zijde van de anti-Oranjegezinde leden van de Ridderschap en moet in het licht geplaatst worden van de tijdsomstandigheden en de heersende politieke onrust.<sup>133</sup> Dat neemt niet weg dat men zich aan de hand van hun grieven een beeld kan vormen hoe tijdens het ancien régime de concentratie van bestuurlijke en rechterlijke taken bij één persoon of één college kon leiden tot machtsmisbruik.<sup>134</sup>

---

131. P. Verhoysen (1760-1835) studeerde rechten te Leiden en vestigde zich daarna als advocaat te Helmond. Hij gold als een voor-aanstaand Brabants patriot. Zijn plaats binnen de tweedeling unitaris-federalist was onduidelijk. In 1805 werd hij benoemd tot lid van de departementaal bestuur van Bataafs-Brabant en een jaar later bekleedde hij de post van secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en Politie. In 1808 werd hij wegens gezondheidsredenen uit die functie ontslagen. Tot 1811 bleef hij ambteloos (INNBW, VII, 1244).

132. RA Overijssel, Archief Ridderschap en Steden (Statenarchief), inv.nr. 112 f. 77-82" (Resoluties van Ridderschap en Steden, 28 april 1788).

133. De Wit, Strijd, 47-48.

134. Vgl. ook de opmerking van G.W. van Marle tijdens de behandeling van het Plan van Constitutie van 1796 in de Nationale Vergadering over de rechtspleging in Overijssel: "De veiligheid der ingezetenen was er zeker te vooren niet al te zeer verzekerd geweest. Niet doordien de drosten alleen vonnis velden, vermits hun altoos twee rechtsgeleerden werden toegevoegd, doch welke zij zich zelve toevoegden" (De Gou, Ontwerp, I, 529-530).

Ook elders - en met name in de hoge heerlijkheden - was het niet ongewoon dat de drossaard of officier de voordracht voor de aanstelling van schepenen deed. Bij afwezigheid van de jurisdictie-heer tekende hij zelfs de benoemingsbesluiten. In combinatie met zijn rol van openbaar aanklager kwam dit de onafhankelijke rechtspraak niet ten goede. Hij kon immers personen (laten) benoemen die hem welgezind waren.<sup>135</sup>

De in de achttiende eeuw wijdverbreide praktijk van cumulatie van ambten veroorzaakte al evenzeer een vermenging van rechterlijke met bestuurlijke functies. Een briefschrijver onder het pseudoniem Cretient die in 1796 zijn bezwaren over de bestaande rechterlijke en bestuurlijke organisatie op het platteland aan de Constitutiecommissie van de Nationale Vergadering kenbaar maakte, wees op dit verschijnsel:

"Op veele dorpen, ook van uitgebreidheid, ziet men de opeenstapeling van ampten in één persoon; bij voorbeeld de schout is secretaris, rentmeester van de heer, vendumeester, opperarmenmeester, opperbrandmeester, notaris, procureur, bode etc. Hierdoor wordt alles afhankelijk van één persoon. Hij te veel te doen hebbende gaan de zaaken een kreeftengang. Er komt verwarring, andere bekwame personen staan afterwaards, jonge clerccquen en substituten speelen haaren rol."<sup>136</sup>

Als rechtsprekende colleges voldeden de hoven of raden van justitie veel meer aan het postulaat van de machtenscheiding. Weliswaar oefenden de meeste hoven als concilia principis eveneens bestuurlijke taken uit, maar die namen in de loop der tijd af. In 1581 wisten de Gedeputeerde Staten van Friesland van de prins gedaan te krijgen dat het Hof zich niet meer met militaire en bestuurlijke zaken mocht inlaten, tenzij het uitdrukkelijk om advies werd gevraagd.<sup>137</sup> Het Hof behield echter wel de magistraatsbestelling in de steden. De Staten van Holland namen in 1674 een resolutie aan waarbij het Hof uitdrukkelijk verboden werd zich in bestuurszaken te mengen.<sup>138</sup> Deze scheiding ging overigens niet zover dat de Staten op hun beurt geen

---

135. Dat dit tot problemen kon leiden wordt aardig geïllustreerd in een casus in de zeventiende eeuw in het Brabantse Wouw, beschreven door W. Reijnders, " Hanghen tusschen hemel ende eerde. Een onderzoek naar de toepassing van de doodstraf in Wouw in de periode 1616-1803" (Niet uitgegeven doctoraalscriptie Universiteit Utrecht, Instituut voor Geschiedenis, 1987) 40.

136. De Gou, Plan, 415; vgl. ook Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 228.

137. Huussen, "Jurisprudentie", 250.

138. Resolutie Staten van Holland " houdende dat de Hoven van Justitie haer geen saecken sullen aenmatigen de policie betreffende", 12 juli 1674 (GPB, III,495).

inbreuk maakten op de rechtspraak van het Hof.<sup>139</sup> De Raad van Brabant werd door de Staten-Generaal steeds meer teruggedrongen op het terrein van de justitie. De bestuurlijke taken van dit rechtcollege (met de jurisdictionele uitvloeisels van dien) werden overgenomen door de Raad van State.<sup>140</sup> Alleen in Gelderland zou het Hof tot de Bataafse tijd een belangrijke bestuurlijke rol blijven spelen. In deze provincie, waar geen provinciaal college van Gedeputeerde Staten bestond, trad het Hof als zodanig op.<sup>141</sup> In 1795 raakte het echter radicaal al zijn "politieke" bevoegdheden kwijt.<sup>142</sup>

## 2.5 Het ontbreken van gelijke behandeling van de individuen in de rechtspraak.

Eén van de bijzonderheden van de rechtspraak tijdens het ancien régime was dat de competentie van de rechtbanken niet alleen werd bepaald door het rechtsgebied, de aard van het delict of de vordering, maar ook door de status van de justitiabele. Zo bestonden er bijzondere rechtbanken voor bepaalde personen of groepen van personen. Zij vormden een uitzondering op de algemene regels van absolute en relatieve competentie. In de meeste provincies konden de adel, hoge ambtsdragers en leden en personeel van de gerechtshoven slechts voor het Hof (in Overijssel de Hoge Bank) in rechte betrokken worden. Dat gold niet alleen in criminele, maar eveneens in civiele zaken, indien zij als gedaagde werden gedagvaard. Als eisers in burgerlijke zaken waren zij gewoonlijk gehouden de rechter van de gedaagde te volgen.

Zeer tot de verbeelding sprekend waren de fora academica, de universiteitsvierscharen waarvoor de leden van de civitas academica (studenten, professoren en overig personeel) moesten terecht staan zowel in criminele als civiele zaken, hetzij als aanlegger hetzij als verweerder. Althans, dat was de praktijk bij de Leidse universiteit. De competentie van deze fora academica kon per universiteitsstad verschillen. De Utrechtse Hogeschool heeft zelfs nooit een forum academicum gekend. Typerend voor deze vierscharen was, dat ze recht spraken naar billijk-

---

139. Vgl. de bewijsplaatsen van Drion in Drion, Administratie, 19-20.

140. Coopmans, "Soevereine Raad", 35-37.

141. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 76. In deze provincie bestonden wel kwartierlijke gedeputeerde colleges.

142. De meeste hoven bleven ten tijde van de Republiek wel hun belangrijke adviesfunctie ten behoeve van de Staten behouden, zowel op het terrein van bestuur als van wetgeving. Vgl. voor Hof van Holland Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 99; voor de Raad van Brabant Coopmans, "Soevereine Raad", 37 en voor het Hof van Friesland Huussen, "Jurisprudentie", 274.

heid, hetgeen dikwijls leidde tot de klacht dat ze te milde straffen oplegden. Ook gaf de rechtspraak van de fora academica aanleiding tot competentiegeschillen met de stedelijke en gewestelijke overheid.<sup>143</sup>

In het voorgaande hebben we reeds geconstateerd dat de belasting-rechtspraak in de meeste gewesten in handen was van bestuursorganen, zoals de Gedeputeerde Staten. In Holland werd sinds 1583 de belastingrechtspraak in eerste aanleg uitgeoefend door commissarissen van de stedelijke schepenbanken die de stad en het daaronder ressorterende platteland tot rechtsgebied hadden.<sup>144</sup> Dit gaf aanleiding tot klachten, omdat deze schepenen bij conflicten tussen de belasting-pachters en hun stedelijke burgers vaak de laatste partij bevoordeelden. Simon van Slingelandt heeft een vergeefse poging gedaan om voor de belastingzaken afzonderlijke colleges op te richten waarvan de leden voor het leven zouden worden benoemd.<sup>145</sup>

De meeste kritiek op de bijzondere rechtspraak betrof de organisatie van de militaire jurisdictie.<sup>146</sup> In de Criminele Ordonnantie van 1570 werd bepaald dat misdrijven door militairen, in dienst bedreven, door de krijgsraden moesten worden berecht. De Raad van State was appelrechter van de vonnissen gewezen door de krijgsraden. Maar de Hoge Krijgsraad, aanvankelijk een door de stadhouder als kapitein-generaal van het Staatse leger benoemd adviescollege, nam eveneens kennis van appellen, en wel van vonnissen die in eerste aanleg door de krijgsraden te velde waren gewezen. Het gezag van de Hoge Krijgsraad was echter afhankelijk van de positie van de stadhouder. Groeide diens macht dan ontpote dit college zich als de hoogste militair-rechterlijke instantie. Wanneer het prestige van de stadhouder taande, wist de Raad van State haar competentie te heroveren. Uiteindelijk zou de Hoge Krijgsraad in 1783 onder patriotse druk als appelcollege verdwijnen.<sup>147</sup> De macht van de stadhouder leidde er evenwel toe dat de krijgsraden,

---

143. Vgl. voor Leiden: G.D.J. Schotel, De Academie te Leiden in de 16e, 17e en 18e eeuw (Haarlem, 1875); voor Groningen W.J.A. Jonckbloedt, Gedenkboek der Hoogeschool te Groningen (Groningen, 1864); voor Franeker W.B.S. Boeles, Frieslandsch Hoogeschool en Rijksatheneum te Franeker (2 dln; Leeuwarden, 1878); voor Harderwijk H. Bouwman, Geschiedenis van de voormalige Gelderse Hoogeschool (Utrecht, 1844).

144. Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 139.

145. Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 264.

146. Een goed en beknopt overzicht van de geschiedenis van de militaire rechtspraak geeft A.C.N. Koenhein, "De totstandkoming van de resolutie van 25 maart 1651 als poging tot regeling van de militaire jurisdictie tijdens de Republiek", Mededelingen Sectie Krijgsgeschiedenis, 2 (1979) 51-74.

147. Van Deursen, "Raad van State", 88-89.

geheel tegen de oorspronkelijke opzet in, oordeelden inzake delicten die door militairen buiten dienst werden begaan, en in civiele zaken waarbij militairen partij waren.<sup>148</sup> Aan het einde van de achttiende eeuw was de situatie zo, dat de rechtspraak waarbij militairen betrokken waren, geheel competeerde aan de krijgsraden. Vorderingen van burgers op militairen dienden te worden beoordeeld door de militaire rechter. Afgezien van het feit dat dit door velen als een inbreuk werd gezien op het ius de non evocando, bleken de proceskosten voor de militaire rechter beduidend hoger. De patriotten vreesden bovendien dat door de grote invloed van de stadhouder de onafhankelijke rechtspraak in gevaar kwam. Zelfs werd betwijfeld of de militaire rechter wel kundig genoeg was om te oordelen in ordinaris-delicten en burgerrechtelijke zaken.<sup>149</sup> De patriotse pers pleitte dan ook voor een herstel van de oorspronkelijke militaire rechtspraak: in zaken tussen militairen en burgers en bij commune delicten zou de ordinaris-rechter bevoegd moeten zijn. Uitvoerig is aan deze kwestie aandacht besteed in de Post van den Neder-Rhijn<sup>150</sup> en in het manifest van Johan Derk van der Capellen tot den Pol Aan het Volk van Nederland<sup>151</sup>. De indruk bestaat dat de grieven die in deze geschriften werden geuit, niet zozeer een fundamentele aanval waren op de rechtspraak van die dagen als wel op de positie van de stadhouder. Immers, in beginsel kleefden aan de rechtspraak van de fora privilegiata en met name van de fora academica dezelfde bezwaren. Het verschil was dat de competentie van die colleges in privileges, instructies of ordonnanties van de

---

148. Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 391-392; Vgl. ook hierover H.A. Weststrate, Gelderland in den Patriottentijd (Werken "Gelre" 4; Arnhem, 1903) 78-79. Van der Linden stelde het aldus: "Dat naar mate van de constitutie der regeering, het zij 'er al dan niet een stadhouder aan het hoofd der Republiek geweest is, de jurisdictie van den militairen rechter of uitgebreid, of bepaald geworden is" (Van der Linden, Jud. Practijc, I,9).

149. Dit bleek duidelijk dat uit een discussie in de Post van den Neder-Rhijn over de militaire jurisdictie, waarbij een anonieme schrijver stelde: "Men werpe hier niet tegen in, dat juist alle de burgerlijke rechters op ver na die zoo eevengenoemde kundigheden mede niet bezitten, en dat het derhalven voor den soldaat weinig verschilt, of hij voor zijne spitsbroederen of burgerlijke personen te recht moet staan. Want schoon niet alle burgerlijke overheden zoo kundig zijn, als ze behoorden te wezen, mag men echter in velen derzelver genoegzame kundigheden onderstellen om de meeste zaken naar behoren af te doen, en wanneer zij in eenige gevallen het vereischte doorzicht missen, wordt dit gebrek of door de meerdere kundigheden van een of meer uit hunnen bank of van goede vrienden of bekwame rechtsgeleerden welken zij daarover gemakkelijk, en meestal zonder merkelijke onkosten kunnen raadplegen, vervuld; en gebeurt het dat iemand zich verbeelt door eene uitspraak benadeeld te zijn of in de daad benadeeld is, staen 'er in elk der zeven gewesten hogere gerechtshoven open, alwaar die uitspraak nader onderzocht en wanneer het nodig is het bezwaar, daarin gelegen, hersteld wordt" (Post van den Neder-Rhijn, IV, 151).

150. Post van den Neder-Rhijn, III, 1021-1036; IV, 147.

151. Wertheim, Aan het Volk, 105-106. Een warm pleitbezorger van de toen heersende militaire jurisdictie was de Bredase jurist en auditeur-militair A. Waelwijck, die de toen vigerende militaire rechtspraak verdedigde, zowel in een memorie over de militaire jurisdictie [ARA 's-Gravenhage, Archief van de familie Fagel, inv.nr. 1057], als in een voorwoord op het anonieme geschrift "Nader consideratiën over de militaire jurisdictie" (Breda, 1783), berustende in de bibliotheek van het gemeentearchief van Breda [Bibl. 7 C 269].

soeverein waren vastgelegd, terwijl de uitgebreide bevoegdheden van de militaire rechter door de stadhouder zonder enige wettelijke grondslag was geusurpeerd.

## 2.6 De langdurige en kostbare processen.

De lange duur en de hoge kosten van de processen gaven tijdens het ancien régime aanleiding tot vele klachten. Ofschoon deze bezwaren meer van processuele aard waren, heeft het eveneens gevolgen gehad voor de rechterlijke organisatie. Fockema Andreae merkte op dat de traagheid van de gang van justitie een stelsel was.<sup>152</sup> Blijkbaar was ons land hiervoor zelfs in het buitenland berucht. In 1796 wendde een zekere J. Colas uit Duinkerken zich tot de Nationale Vergadering " daar hij eenige procedures wilde entameeren tegens A. en W. Scharf te Amsterdam en daar hij geïnformeerd was, dat dikwerf de procedures in Holland twee jaaren en langer in suspenso worden gehouden."<sup>153</sup>

Hij vroeg om bemiddeling, zodat zijn zaken spoedig zouden worden afgehandeld. De Nationale Vergadering "bougeerde" nauwelijks en verwees hem naar de competente rechter. Toch werd het bezwaar van de lange duur van de processen en de hoge kosten door de tijdgenoten voldoende onderkend. De praktijk bij de meeste gerechtshoven was dat de eisende partij verplicht was om bij rekest het Hof te verzoeken te mogen procederen ("request om mandement"). Dit rekest werd behandeld door de commissarissen van de rolle, die - zeker aan het einde van de achttiende eeuw - gewoonlijk een comparitie van partijen gelastten om alsnog te proberen de zaak in der minne te schikken.<sup>154</sup> Daarenboven kende het Hof een versnelde procedure voor kleine zaken. Deze procedure bleek echter aan het einde van de achttiende eeuw nauwelijks meer te worden toegepast.<sup>155</sup>

---

152. Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 38.

153. Dagverhaal Nat. Vergadering, III, 245.

154. Vgl. Van der Linden, Jud. Practijcg, I, 113-114; Idem, Koopmans Handboek, 299-300; Ten Raa, Oorsprong, 185-186. Ten Raa heeft bij de behandeling van de verzoeningsprocedures ten tijde van de Republiek erop gewezen, dat de mandementen in oorsprong niet bedoeld waren als middel tot verzoening (Ten Raa, Oorsprong, 177-178, 188). Op deze problematiek komen we nog terug in hoofdstuk III bij de behandeling van het instituut van de vrederechter.

155. Aldus Van der Linden: "Bij 't Hof van Justitie (i.c. het Hof van Holland) wordt tusschen groote en kleine zaaken geen, immers zeer weinig, onderscheid gemaakt, en de Ordonnantie, die eertijds op de behandeling van kleine zaaken gemaakt was, is schier in onbruik geraakt." (Van der Linden, Koopmans Handboek, 316); met de Ordonnantie wordt bedoeld de Ordonnantie en Instructie op de vordernisse van kleine zaaken, 21 december 1597 (GPB, II, 762-763).

Voor wat de rechtspraak door lagere rechtscolleges betreft zijn de nodige maatregelen genomen om kostbare procedures te voorkomen. In 1674 bepaalden de Staten van Holland dat bij deze rechtscolleges in zaken beneden een bepaald bedrag geen appel meer mogelijk was.<sup>156</sup> Bij de stedelijke rechtbanken constateerde men dat juist de bagatelzaken de grote processen voortdurend vertraagden. Gevolg was dat in verscheidene steden binnen de Republiek speciale rechtbanken werden opgericht voor de behandeling van kleine zaken. Deze rechtscolleges hadden veelal een van de eigenlijke schepensbank afgeleide bevoegdheid. Amsterdam telde in het midden van de achttiende eeuw vijf van dergelijke subalterne "banken van judicature": de commissarissen van Kleine Zaken, de commissarissen van Zeezaken, de Assurantiemeesters, de commissarissen van Huwelijks Zaken en Injuriën en de commissarissen van de Desolate Boedelkamer.<sup>157</sup> Niet alleen een vlotte afhandeling van bagatelzaken, maar ook een verlangen naar specialisatie heeft tot een dergelijke lokale rechterlijke organisatie geleid. In Dordrecht hield de president-burgemeester tweemaal per dag aan huis audiëntie om te trachten de partijen in kleine geschillen te verzoenen. Indien dat niet lukte, dan werden de litiganten naar de gewone rechter verwezen. In Leiden waren alle partijen verplicht om alvorens naar de schepensbank te stappen eerst hun geschil ter bemiddeling voor te leggen aan het college van Vredemakers.<sup>158</sup> Ook hier was het motief het zoveel mogelijk terugdringen van het aantal processen. In Deventer schijnt het gebruik geweest te zijn dat de presidenten van de Hoge en Lage Bank dagelijks kleine geschillen tussen partijen trachtten te beslechten, voor welke bemiddeling geen kosten werden berekend. Partijen waren aan de uitspraak niet gebonden, tenzij ze vooraf verklaard hadden zich aan het oordeel te willen onderwerpen. Men bleek zich evenwel doorgaans bij de uitspraak

---

156. "Omme soo veel mogelijk af te snijden den lange treyn van proceduren in saecken van geringe importantie en daerinnen de onkosten van procederen, het beloop van de penningen ofte waerdije van de goederen, daerover wordt gelitigeert, tot grooten on-dienst ende schade van onsen goede ingezetenen menighmael komt te surmonteren" (Placcaat Staten van Holland en West-Vriesland, 8 mei 1674 (GPB, III, 704)).

157. J.H. van den Hoek Ostende e.a (red.), De archieven in Amsterdam. (Alphen aan den Rijn, 1981) 51-52.

158. Van der Linden, Jud. Practijc, II, 61; Hierover uitvoerig Ten Raa, Oorsprong, 128-148. Overigens was de preliminaire conciliatie van de Leidse vredemakers, die circa 1583 aldaar ingang vond, niet uniek voor ons land, zoals Ten Raa suggereert (Ten Raa, Oorsprong, 176). Eerder zelfs dan in Leiden wordt hiervan melding gemaakt in de rechtsbronnen van Bergen op Zoom. In artikel 5 van de Costume van Bergen op Zoom van 1570 wordt bepaald: "Item, alle partijen moeten eerst ende vooral bij eender corteroede gedaecht worden om te compareren voir de borgemeesters, ten eynde dat sij partijen (aleer sij in rechte souden mogen betrocken worden) mochten vereenigen oft bij soo veerde sij tselve nyet en konen gedoen, renuntieren alsoo de selve partijen onveereenicht ten naesten rechtdage van de weth om tusschen hen recht ende justitie geadministreert te mogen worden." Deze praktijk zal ofwel nooit zijn ingevoerd, ofwel weinig succesvol zijn geweest want in de Costume van Bergen op Zoom van 1627 is dit artikel verdwenen. (J. van Rompaey, "Rechtsbronnen van de stad Bergen op Zoom", VMOVR, XIII (1968) 283, 310).

neer te leggen, waardoor vele processen werden voorkomen.<sup>159</sup> In Groningen werd eveneens hevig geklaagd over de traagheid van de procedures. In 1748 werd het Hof van Justitie door de stadhouder opgedragen om reglementen op te stellen die nodeloze vertragingen in de processen moesten voorkomen.<sup>160</sup> In Friesland moesten de nederrechters, alvorens rechtsingang te verlenen eerst proberen "oft sie die partyen gereedlijck ('t welck sie alle tijdt verzuecken zullen) nyet scheidt en moeghen."<sup>161</sup> Al deze maatregelen ten spijt, zouden de klachten over de trage gang van processen tot in de Bataafse tijd voortduren.<sup>162</sup>

De hoge proceskosten werden grotendeels veroorzaakt door de kosten van rechtsbijstand. Bij de hoven en rechtbanken in de grotere steden was de procesvertegenwoordiging door geadmiteerde advocaten en procureurs verplicht. Ofschoon de balie gebonden was aan vastgestelde tarieven, bleek het kwaad te schuilen in het dikwijls onnodig rekken van de processen door deze praktizijns, een handelswijze die alom gehegeld werd. Jan Greeven toonde zich in zijn Beredeneerd Constitutioneel Woordenboek, dat in 1800 verscheen, verheugd over de instelling van de vrederechter in de Staatsregeling van 1798, juist omdat bij de verzoeningsprocedure geen praktizijns werden toegelaten:

"Zij [de instelling van de vrederechter] knot de hoop van roofziekige pleitbezorgers, die al rondom den buidel van Mercurus zwieren om denzelven ledig te plukken en de geheiligste rechten en billijkste wetten als eenen wassen neus draaijen, zich behelpende met vitterijen en grondende op enkele woorden".<sup>163</sup>

Behalve de kosten van rechtsbijstand moesten de partijen bovendien de eigenlijke gerechtskosten betalen. Hiertoe behoorden de sportulen, gelden die de rechters buiten hun traktement of presentiegeld van de partijen genoten.<sup>164</sup> Deze sportulen

---

159. Aldus Gerhard Dumbar jr., die aan het einde van de achttiende eeuw griffier van Deventer was en dit vermeldt in zijn Tegenwoordige Staat Overijssel, III, 154.

160. Hildebrand, Reglement Reformatoir, 124.

161. Saksische Ordonnantie van 1504, art. XLVIII. Vgl. Ten Raa, Oorsprong, 173-175.

162. De raadsheer in de Hoge Justitiekamer te Groningen, Lucas Trip, schreef in de tweede helft van de achttiende eeuw een kritische verhandeling over de verdraging der rechtsgedingen ten behoeve van het juridisch genootschap Pro Excolendo lure Patrio (Catalogus van handschriften van het Genootschap "Pro Excolendo lure Patrio" te Groningen (Groningen, 1898) 8 (cat.nr.11 sub 49)).

163. Greeven, Constitutioneel Woordenboek, 277.

164. Onder sportulen werd toentertijd verstaan: "rapport-gheldt, commissie-gheldt, specie-ghelt ende anders voor extraordinarise vacatiën, dat is als zij buyten tijde besoigneren en hen employeren in der partijen saken te vorderen" (Merula, Synopsis, 489). Vgl.

zouden na 1795 mikpunt van kritiek worden. Bij de bespreking van het Ontwerp van Constitutie van 1797 in de Nationale Vergadering merkte Vitringa op dat ze aan het einde van de achttiende eeuw "tot eene onmatige hoogte" waren gestegen.<sup>165</sup> Hij stelde voor om iedere rechter een vast traktement te geven en de sportulen af te schaffen. G.J.G. Bacot viel hem hierin bij en beschouwde de sportulen bovendien als een bedreiging voor een vlotte rechtspleging, omdat de rechters in de verleiding zouden komen

" niet alleen geene voorafgaande ernstige poogingen ter minzame en billijke vereeniging en dus ter voorkoming van verdere geschilvoorzettingen aan te wenden, maar zelfs om veeleer den rechtsgang uit te trekken, de daartoe betrekkelijke vereischte stukken en werkzaamheden op een overtollige wijze omslachtig en menigvuldig te maken."<sup>166</sup>

### 3. De spaarzame voorstellen tot verandering tijdens het ancien régime

Ondanks de vele feilen die aan de oud-vaderlandse rechtspraak kleefden, was de kritiek erop - als we de bezwaren van de patriotten tegen de militaire rechtspraak even buiten beschouwing laten - vrij gematigd. Jonas Daniël Meyer meende in 1820 dat "les vertus particulières des juges, l'opinion publique et les mœurs" vele misbruiken voorkwamen en de gebreken in de rechtspraak verdoezelden.<sup>167</sup>

Pogingen tot radicale hervormingen, zoals het terugbrengen van het aantal rechtbanken en de professionalisering van de rechterlijke macht, zouden overigens vóór 1795 niet alleen op grote weerstand stuiten van de steden en de eigenaren van de heerlijkheden<sup>168</sup>, maar ook van een grote groep overheidsfunctionarissen voor wie het bezit van ambten het fundament vormde van hun macht en invloed.<sup>169</sup> In de bekende discussie over het geldende recht in ons land tussen Schorer, Vitringa en Van der Spiegel werd de mogelijkheid van rechterlijke hervormingen door geen van

---

Van der Linden, Jud. Practijck, II, 74-75.

165. De Gou, Ontwerp, I, 503-504.

166. De Gou, Ontwerp, I, 503-504. Mr. Gerhard Jacob George Bacot (1743-1822) was de afgevaardigde van Groningen.

167. Meyer, Esprit, IV, 311 nt.1. Vgl. ook de uitspraak van La Rochefoucauld, marquis de Surgères, die in zijn Voyage en Hollande uit 1802 opmerkte: "Les tribunaux sont fort estimés à cause de leur intégrité; la justice y est administrée avec une grande impartialité."

168. Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 33.

169. Vgl. Faber, Strafrechtspleging, 296-297 [over de Amsterdamse schepen Weveringh].

allen serieus voorgesteld.<sup>170</sup> In dezelfde periode, in 1780, verscheen een verhandeling over misdaad en straf van de Amsterdamse advocaat mr. Hendrik Calkoen (1742-1818), welk werk door de auteurs over ons strafrecht niet onopgemerkt is gebleven.<sup>171</sup> Een belangrijke passage wijdde Calkoen aan de rechterlijke organisatie, zij het in direct verband met het strafrecht. Ook hij toonde zich tevreden over het peil van de heersende rechtspraak. Hij was van mening dat na de afschaffing van de algehele verbeurdverklaring als bijkomende straf in 1732 van knevelarijen en valse beschuldigingen van baljuws en officieren nauwelijks meer sprake was. En over de rechters zelf zei hij:

"Ja, dat tot roem onzer rechtbanken in 't gemeen mag gezegd worden, dat zij, daar bewijs en blijk is, zonder aanzien van personen veroordelen, doch tevens, wanneer 'er geene voldoende bewijzen van schuld voorhanden zijn, met nog meer genoeg de baljuwen en officieren hunnen eisch ontzeggen!"<sup>172</sup>

Wanneer hij de vereisten formuleert die aan rechters en aanklagers zouden moeten worden gesteld, blijkt dat hij zich zeer met de bestaande situatie kon verenigen.<sup>173</sup> De rechters moesten voortkomen uit de kring van de justitiabelen. Een vreemdeling zou de landsaad van de verdachten niet begrijpen en zou wellicht zelfs enige aversie tegen de autochtone bewoners kunnen koesteren. Calkoen was bovendien geen voorstander van benoemingen *ad vitam*, maar hij meende dat zowel de post van aanklager als rechter van tijdelijke aard zou moeten zijn. En tot slot pleitte hij voor handhaving van het *ius de non evocando*. Enige kritiek school in zijn opvatting dat de rechters zouden moeten worden aangesteld volgens de wet. Hiermee keerde hij zich tegen het systeem van de coöptatie, zoals dat in het bijzonder bij de Hollandse stedelijke schepensbanken gebruikelijk was. In de eisen die hij stelde ten aanzien van de aanklagers toonde hij zich evenmin revolutionair. Weliswaar dienden de aanklagers grotendeels uit 's lands kas betaald te worden en moesten de procureurs-generaal bij de hoven toezicht houden op het vervolgingsbeleid van de subalterne officieren, maar van enige reorganisatie van het vervolgingsbeleid wilde Calkoen niets weten. Hij was bijvoorbeeld een groot voorstander van de bestaande

---

170. Vgl. De Blécourt, *Pro Excolendo*, 78-82; Hingst, "Oorzaken", 12-18.

171. Vgl. Moorman van Kappen "Bijdrage codificatiegeschiedenis", 307 en Bossers, *Jury*, 22-23.

172. Calkoen, *Verhandeling*, 200.

173. Calkoen, *Verhandeling*, 191-200.

kleine criminele jurisdicties (in Holland ruim 200 !), omdat dergelijke weinig omvangrijke ressorten voor de officieren gemakkelijk te overzien waren. Geen voorstellen tot fundamentele veranderingen derhalve, en dat gold evenzeer voor andere schrijvers zoals J. Meerman (1753-1815) en M.C. van Hall (1768-1858).

Eerstgenoemde koos bij vergelijking van de juryrechtspraak in Engeland met het systeem van de vaste rechtscollèges in ons land voor het laatste. De onbekendheid van de juryleden met het recht deed hem huiveren en hij vertrouwde het oordeel liever toe

"aan lieden die zich tot hunnen post door studiën hebben bekwaam gemaakt, of die, zo ze al zelve min kundig waren, geen uitspraak doen tenzij ze altoorens het advies van verstandige advocaaten hebben ingeroepen"<sup>174</sup>.

Van Hall liet zich in zijn herinneringen over de periode 1787-1815 eveneens vrij positief uit over de Hollandse rechtspraak ten tijde van het ancien régime.<sup>175</sup>

Fundamentele veranderingen in de rechterlijke organisatie mogen we derhalve zelfs van deze "opgeklearde" juristen aan het einde van de achttiende eeuw niet verwachten.

#### 4. De buitenlandse voorbeelden

De unificatie van de rechterlijke organisatie op boven-provinciaal niveau was in de achttiende eeuw nooit een streven geweest. Dit zou eerst na 1795 in de algemene discussie over het meest wenselijke staatsbestel worden voorgesteld.<sup>176</sup> Hierbij gebruikte men dikwijls twee buitenlandse voorbeelden. De positie van de rechterlijke macht volgens het Noordamerikaanse staatsrecht en de organisatie van de rechtspraak in Frankrijk na de revolutie van 1789.<sup>177</sup> Beide modellen hebben een belangrijke invloed gehad op de discussies over een nieuwe rechterlijke organisatie

---

174. J. Meerman, Eenige berichten omtrent Groot-Brittaniën en Ierland ('s-Gravenhage, 1787) 256.

175. Jorissen, Herinneringen Van Hall. Over de ideeën van Van Hall inzake de strafrechtspraak, zie Faber, Strafrechtspleging, 121-126.

176. Ook de opmerkelijke hervormingen op het gebied van het procesrecht en de rechterlijke organisatie in de Zuidelijke Nederlanden in de jaren 1786-1787 hebben, voorzover bekend, in het Noorden nauwelijks aandacht gekregen. Vgl. O. Moorman van Kappen, "Verlicht despotisme en het recht", Documentatieblad Werkgroep 18e-eeuw, 49-50 (februari 1981) 59.

177. Vgl. De Gou, Plan, xxii-xxiii. De Gou wijst op een gedrukte Aanspraak van het Bataafse Volk van 26 november 1795, waarin door de schrijver werd aanbevolen om de goede elementen uit zowel de Amerikaanse als Franse constitutie op te nemen in de nieuwe Bataafse staatsregeling.

in ons land in de periode 1795-1811 en verdienen dan ook uitgebreider besproken te worden.

#### 4.1 De Franse rechterlijke organisatie na 1789.

De voornaamste klachten over de Franse rechterlijke organisatie tijdens het ancien régime werden verwoord in de zogeheten cahiers de doléances, schriftelijke memoranda, die door de kiesvergaderingen in het hele land waren opgesteld en waarin de klachten over het functioneren van het bestuur en de rechtspraak waren opgenomen.<sup>178</sup> Deze cahiers werden door de afgevaardigden meegenomen naar de Franse Staten-Generaal, die in 1789 door de koning bijeen geroepen werden. De kritiek ten aanzien van de rechtspraak spitste zich toe op een zestal punten:

1. De strafrechtspraak.
2. De justices seigneuriales.
3. De politieke invloed van de Parlementen.
4. De fora privilegiata en andere bijzondere rechtbanken.
5. De verkoopbaarheid en erfelijkheid van de rechterlijke ambten.
6. De langdurige en kostbare processen.

##### Ad 1.

In de cahiers de doléances werden de strafrechtspleging en het strafrecht in materiële zin het meest bekritiseerd. De strafrechtspleging was nog gebaseerd op de Ordonnance criminelle van 1670 en had zich niet aangepast aan de tijdsomstandigheden. Het strafproces speelde zich voor het grootste gedeelte in het geheim af, de verdachte kreeg van rechtswege geen rechtsbijstand en de bekentenissen konden nog afgedwongen worden door tortuur. De straffen waren, zeker voor de gewone man, uitermate streng en stonden vaak in schril contrast met de strafrechtelijke sancties die de delinquenten uit de meer geprivilegieerde groepen van de samenleving kregen opgelegd. De roep om verandering van het strafrechtssysteem werd overigens onder invloed van de Verlichting in de meeste Europese staten gehoord. In Frankrijk was de kritiek op het geldend strafrecht echter hevig. In de jaren 1770-1788 bepleitten vele schrijvers hervorming van het strafrecht. Dit werd in gang gezet door het verschijnen van de vertaling van de verhandeling van Beccaria in 1766 door Morellet (Traité des délits et des peines).

---

178. Voor het vervolg hebben we, zonder dit steeds te expliciet te vermelden, veelvuldig gebruik gemaakt van Aubin, Organisation judiciaire, Bonnier, Eléments, Bourdon, Réforme, Giraud, Organisation judiciaire en Godechot, Institutions.

Ook werden door verscheidene academies en geleerde genootschappen prijsvragen uitgeschreven over de noodzakelijke veranderingen in de rechtspraak. Onder de prijswinnaars bevonden zich enkele bekende namen, zoals Brissot, Marat en Robespierre.<sup>179</sup> Deze kritische geluiden leidden tot incidentele verbeteringen van het systeem.<sup>180</sup> De kritiek kan echter niet los gezien worden van de klachten over de kwaliteit van de rechtspraak die èn door de verkoopbaarheid van de ambten èn door de macht van de justices seigneuriales dikwijls zeer te wensen overliet. In verscheidene geschriften, onder andere van Voltaire, werden gerechtelijke dwalingen aangetoond en werd de onkunde van de rechters aan de kaak gesteld.<sup>181</sup>

ad 2.

De Franse rechterlijke organisatie kenmerkte zich door een grote verscheidenheid aan rechtbanken. Van enige samenhang of afbakening van de competenties tussen de verschillende rechterlijke colleges was nauwelijks sprake. Deze versnippering werd hoofdzakelijk veroorzaakt door de zogeheten justices seigneuriales: de heerlijke rechtsmacht die door of namens de plaatselijke heren werd uitgeoefend. In de loop der tijden hadden zij allerlei nieuwe rechterlijke instanties gecreëerd. Het gevolg hiervan was dat de justitiabele wel vijf instanties moest doorlopen, voordat hij zijn zaak bij het hoogste rechtscollege aanhangig kon maken. Het koninklijk gezag heeft vaak geprobeerd in deze chaos enige duidelijkheid te scheppen en de rechterlijke organisatie te centraliseren. Dat is slechts gedeeltelijk gelukt. Er werden in de regio's koninklijke rechtbanken opgericht die als appelcolleges moesten fungeren. Beducht voor enige inbreuk op hun rechtsmacht wisten sommige lokale heren de appelrechtspraak aan zichzelf voor te behouden. Hierdoor werd een goede en eenduidige rechtspleging belemmerd.

Een ander bezwaar van de justice seigneuriale was het feit dat de rechtspraak in vele gevallen werd uitgeoefend door onbekwame rechters, die met de nodige willekeur rechtspraken. Deze rechters waren afhankelijk van hun seigneur, die hen naar believen kon afzetten. Velen van hen waren ongeschoold. In een enkel geval

---

179. Godechot, Institutions, 140.

180. Zo werd de tortuur om bekentenissen af te dwingen voortaan verboden. Wel werd de pijnbank nog toegestaan om de verdachte de namen van medeplichtigen te ontlokken (Godechot, Institutions, 140). Uitvoerig hierover A. Esmein, Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIIIe siècle jusqu'à nos jours (Paris, 1882).

181. Vgl. Godechot, Institutions, 140 en de inleiding van Michiels in J.M. Michiels, Cesare Beccaria, over misdaden en straffen; ingeleid, van aantekeningen voorzien en vertaald (Antwerpen, 1971).

bleken ze zelfs de schrijf- en leeskunst niet machtig.<sup>182</sup> Door de justitiabelen werden deze tekortkomingen als ernstig ervaren, omdat het merendeel van hen juist met deze rechters te maken kreeg. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de ingrijpendste hervormingen in de Franse rechterlijke organisatie na 1789, zoals de instelling van de vrederechter, zich juist richtten op de laagste regionen van de rechtspraak.<sup>183</sup>

ad 3.

De Franse Parlementen waren in de loop der eeuwen uitgegroeid van koninklijke adviescolleges tot rechtscolleges, rechtsprekend in hoogste ressort. Een zelfde ontwikkeling maakten de hoven hier te lande door onder de Habsburgers. Dat is overigens niet zo verwonderlijk, omdat zij bij hun centralisatiepogingen in onze gewesten veel ontleenden aan de Franse rechterlijke organisatie. Men denke aan de Grote Raad van Mechelen, waarvoor het Parlement van Parijs model heeft gestaan.<sup>184</sup> Zoals we hiervoor reeds hebben opgemerkt, beperkten onze hoven zich gaandeweg tot de rechtspraak, wellicht met uitzondering van dat van Gelre. De Franse Parlementen behielden daarentegen een belangrijke politieke macht. Door gebruik te maken van hun droits d'enrégistrement en droits de rémonstrance konden zij belangrijke wetten en ordonnanties tegenhouden. In de achttiende eeuw maakten zij menigmaal van deze rechten gebruik om belangrijke economische en sociale hervormingen te verhinderen. De leden van de Parlementen waren bovendien door de erfelijkheid en verkoopbaarheid van hun ambt vrijwel onafzetbaar. Door hun grote invloed op de politiek maakten zij zich bij degenen die staatshervormingen voorstonden bijzonder gehaat. In ons land waren de leden van de hoven weliswaar voor het leven aangesteld, maar zij werden geselecteerd op hun juridische scholing en deskundigheid. Zij betraden niet gauw het politieke terrein. Conflicten tussen de Staten en de hoven kwamen weliswaar voor, maar hebben nooit grote gevolgen gehad.<sup>185</sup>

---

182. Ten Raa, Oorsprong, 226.

183. Ten Raa betoogt overigens dat deze preliminaire conciliatie niet een wens was, die in de cahiers de doléance is terug te vinden, maar een vinding was van Thouret (Ten Raa, Oorsprong, 106).

184. Vgl. J. Gilissen, "Oprichting en ontwikkeling van het Parlement/de Grote Raad van Mechelen; Institution et évolution du Parlement/Grand Conseil de Malines" in: Consilium Magnum 1473-1973 (Brussel, 1977) 14-15.

185. Vgl. De Monté ver Loren, Hoofdpijnen, 119-125 inzake bestuurlijke bemoeïing met de rechtspraak. Daarentegen Fockema Andreae, Nederlandse Staat, 103-104, met enkele voorbeelden van rechterlijk ingrijpen in het bestuur.

ad 4.

Net als in ons land kende men in Frankrijk vele bijzondere rechtbanken. Zij zijn te onderscheiden in fora privilegiata, de rechtbanken voor bepaalde personen, en rechtbanken die in bepaalde zaken oordeelden, zoals belastingzaken, domaniale zaken, handelszaken enz.<sup>186</sup> De fora privilegiata ten behoeve van bepaalde personen of groeperingen oogstten veel kritiek. De adel, de leden van de Parlementen en de leden van de Académie Française konden hun rechtsgedingen aanhangig maken bij hun eigen speciale rechtbanken.<sup>187</sup> Hierdoor werd de gewone burger onttrokken aan zijn "dagelijkse" rechter en hij voelde zich, al of niet vermeend, in een vonnis van deze rechtbanken dikwijls tekort gedaan. De bijzonder rechtbanken voor bepaalde zaken ontmoetten minder weerstand. De rechtspraak in handelszaken zou zelfs de revolutie overleven en geïnstitutionaliseerd worden in de rechtbanken van koophandel.

ad 5.

De verkoopbaarheid van de rechterlijke en bestuursambten was in Frankrijk tijdens het ancien régime algemeen geaccepteerd. Het paste in het centralistische beleid van de Franse koningen. In de zeventiende eeuw verklaarde de Franse koning Henri IV, dat alle door hem te vergeven ambten erfelijk en vervreemdbaar zouden zijn.<sup>188</sup> Dit leverde niet alleen geldelijke voordeel op voor de staatskas - voor een functie moest fors worden betaald - maar men dacht hierdoor tevens de gezagsdragers aan de kroon te kunnen binden. Bovendien werd door dit systeem de ambtelijke continuïteit bevorderd. Montesquieu, die tot de kring van deze functionarissen behoorde, oordeelde om die reden niet negatief over dit stelsel.<sup>189</sup> Door de snel populair wordende opvattingen over volkssoevereiniteit aan het einde van de achttiende eeuw werd de verkoopbaarheid van ambten echter als verwerpelijk en uitermate schadelijk voor de staat beschouwd. De excessen die het gevolg waren van de

---

186. O.a. de Chambre des Trésoriers de France, de Maîtrises des Eaux et Forêts, de Cours des Aides, de Cours des Monnaies en de juges-consuls als rechters van koophandel (Bonnier, Eléments, 35-36).

187. Namelijk de Chambres des Requêtes van de Parlementen of de Maîtres des Requêtes aan het Hof van de koning (Bonnier, Eléments, 36).

188. Bonnier, Eléments, 38.

189. Montesquieu, Esprit des Lois, V, 19 (ed. Derathé, I, 79) Verschillende tijdgenoten deelden dit standpunt van Montesquieu niet (Idem, ed. Derathé, I, 79 nt. 36).

"venalité" van de ambten waren veelvuldig.<sup>190</sup> Telkens wanneer de koning hervormingen wilde doorvoeren in de rechterlijke organisatie bleken juist degenen die hun ambten hadden moeten kopen elke verandering van het systeem tegen te willen houden, uiteraard uit eigenbelang. Het bezorgde hen een slechte naam in het revolutionaire Frankrijk.

ad 6.

Onder het ancien régime duurden de processen dikwijls onnodig lang en brachten ze voor partijen hoge kosten met zich mee. Gevolg was dat de minder kapitaalkrachtigen nauwelijks durfden procederen. De schuld hiervan werd voor een groot deel in de schoenen geschoven van de advocaten en procureurs, die volgens de toen heersende publieke opinie uit eigen winstbejag de processen aanmerkelijk vertraagden. Uit deze grieven sproot de wens voort om het procesrecht eenvoudiger te maken, de gerechtskosten af te schaffen en de procesvertegenwoordiging niet meer verplicht te stellen.

### De reorganisatie van de rechterlijke macht

Eén der eerste zaken die de in augustus 1789 gevormde Assemblée constituante aanpakte, was de reorganisatie van de rechtspraak. De protagonisten van deze hervorming in de Constituante waren voor het merendeel leden van de zittende en staande magistratuur: Adrièn Duport, raadsheer in het Parlement van Parijs, die zich een groot voorstander toonde van het Engelse rechtssysteem, met name de juryrechtspraak en de ambulatoire rechter, Bergasse<sup>191</sup> en Thouret<sup>192</sup>, beiden advocaten, die als leden van commissies inzake de rechterlijke organisatie met voorstellen kwamen, en Tronchet<sup>193</sup> en Chabroud<sup>194</sup>, eveneens advocaten, die met vele

---

190. Bourdon stelde in dit verband: " L'ancienne justice avait été organisée au profit de ceux qui la rendaient" (Bourdon, Réforme, I, 154).

191. Nicolas Bergasse (1750-1832), afgevaardigde van Lyon; hij zou als lid van het comité de constitution op 17 augustus een rapport indienen over de rechterlijke organisatie (Ten Raa, Oorsprong, 229).

192. Jacques Guillaume Thouret (1746-1794), afgevaardigde van Rouen; hij zou Bergasse opvolgen in het comité de constitution en eveneens een ontwerp voor een nationale rechterlijke organisatie indienen. Hij was de auctor intellectualis van de juge de paix, die belast zou zijn met een preliminaire conciliatie (Ten Raa, Oorsprong, 232-234).

193. François-Denis Tronchet (1726-1806), deken van de orde van advocaten te Parijs (Ten Raa, Oorsprong, 303).

194. Charles Chabroud (1750-1810); hij zou in de Constituante een eigen voorstel indienen inzake de cassatierechtspraak (Halperin, Tribunal de cassation, 47-48).

belangrijke amendementen het uiteindelijke resultaat ingrijpend zouden beïnvloeden.<sup>195</sup> Abbé Siéyès<sup>196</sup>, die met een eigen plan van reorganisatie kwam, was een uitzondering in dit juridische gezelschap. De radicalen, onder wie Robespierre<sup>197</sup>, mengden zich voornamelijk in de debatten, wanneer de voorstellen inzake de rechterlijke macht politieke gevolgen dreigden te krijgen. Zo liet Robespierre zich horen tijdens de discussie over de grenzen van de rechterlijke macht in relatie tot de beide andere machten. Vooruitlopende op een definitieve hervorming van de rechtspraak besloot de Constituante de colleges, belast met heerlijke rechtspraak, en de vele fora privilegiata af te schaffen. Ook aan de verkoopbaarheid en de erfelijkheid van ambten kwam een einde. De rechters zouden voortaan kosteloos rechtspreken en zij zouden een vast salaris van de staat ontvangen. In één van de eerste legislatieve producten van de Assemblée, de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, werd het beginsel van de machtenscheiding afgekondigd. Artikel 16 van deze verklaring bepaalde namelijk:

"Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution".

De rechters werd uitdrukkelijk elke bemoeienis met de wetgeving ontzegd. De orde van de advocaten werd in 1790 ontbonden en de Parlementen werden in 1791 definitief opgeheven.<sup>198</sup> Bij de reorganisatie van de rechterlijke macht heeft de Constituante zich sterk laten leiden door de bovengenoemde kritiek. Uitgangspunten waren voor haar de strikte begrenzing van de rechterlijke macht en het streven om de rechtspraak zoveel mogelijk buiten de sfeer van de professionele rechters te houden.

## De scheiding der machten

---

195. Meer dan de helft van de leden van de Constituante was op het juridische vlak werkzaam en daaraan is stellig de grote belangstelling voor de rechterlijke organisatie mede te danken. (Roels "Fondements", 48) Sommige schrijvers beschouwden de leden van de advocatuur als de voorhoede van de revolutie, terwijl anderen hun aandeel heel wat bescheidener inschatten. Vgl. C.H.E. de Wit, Bespreking van The Parisian order of barristers and the French Revolution door M.P. Fitzsimmons, TG, 101 (1988) 447.

196. Zie over de ideeën van Emmanuel Joseph Siéyès (1748-1836) inzake een Cour nationale, Halperin, Tribunal de cassation, 46-47.

197. Maximilien Marie Isidore Robespierre (1758-1794) was afgevaardigde van Atrecht en advocaat aldaar.

198. Reeds bij wet van 3-3 november 1789 werd de Parlementen alle politieke macht ontnomen en spraken de vakantiekamers recht in afwachting van een definitieve organisatie van de rechterlijke macht. Vgl. Godechot, Institutions, 144.

Een prealabele vraag bij de hervorming van de rechtspraak was de verhouding tussen de pouvoir judiciaire en de beide andere machten.<sup>199</sup> Een tweetal hevige reacties op de staatsvorm tijdens het ancien régime hebben de positie van de rechterlijke macht bepaald: Allereerst de acceptatie van het beginsel van volkssoevereiniteit, waarmee een radicaal einde werd gemaakt aan het verschijnsel dat jurisdictierechten deel uitmaakten van privé-vermogens. En voorts de angst voor vermenging van bestuur en rechtspraak, die in het verleden een te grote beknotting had betekend van de vrijheid van de burger en rechtzoekende.<sup>200</sup>

De volkssoevereiniteit was gebaseerd op de theorieën van Rousseau. De wet was de uiting van de wil van het volk en derhalve onschendbaar. De rechter was "la bouche, qui prononce les paroles de la loi"<sup>201</sup> en niets meer. Wetsinterpretatie was hem uitdrukkelijk verboden. Zijn vonnissen zouden zich nooit kunnen ontwikkelen tot een zelfstandige rechtsbron. Een veel gebruikt citaat van Robespierre in de Constituyente luidde aldus:

"Le mot de jurisprudence des tribunaux doit être effacé de notre langue; dans un Etat qui a une constitution, une législation, la jurisprudence n'est autre chose que la loi".<sup>202</sup>

Men voorzag in de praktijk overigens weinig problemen, omdat er optimistische verwachtingen gekoesterd werden over de codificatie van het materiële recht. De wetten zouden dan volkomen duidelijk zijn. De rechter behoefde slechts de feiten te onderzoeken en de wet vrijwel blindelings toe te passen. Mochten er onverhoopt toch onduidelijkheden in de wetstekst blijken, dan kon de rechter door middel van het référé facultatif bij het Corps législatif over het obscure wetsartikel opheldering vragen.<sup>203</sup>

---

199. Montesquieu waarschuwde in zijn Esprit des Lois voor het gevaar, wanneer de rechterlijke macht vermengd zou worden met de wetgevende en de uitvoerende macht: " Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire: car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur" (Montesquieu, Esprit des Lois XI,6 (ed. Derathé, I, 169).

200. Roels, "Fondements", 57.

201. Montesquieu, Esprit des Lois, XI, 6 (ed. Derathé, I, 176).

202. Robespierre toonde zich in dit verband zelfs een tegenstander van een Tribunal de cassation, waarvan hij de taak liever zag toevertrouwd aan het Corps législatif (Roels, "Fondements", 51).

203. In het Franse decreet van 16-24 augustus 1790 over de rechterlijke organisatie wordt hierover bepaald: " Ils (de rechtbanken) ne pourront point faire de règlements; mais ils s'adresseront au Corps législatif toutes les fois qu'ils croiront nécessaire, soit d'interpréter une loi, soit d'en faire une nouvelle" (Décret sur l'organisation judiciaire, du 16 août 1790, sanctionné par lettres patentes du

Een andere belangrijke waarborg voor de juiste wetstoepassing van de rechter was de cassatie. Cassatie was in de ogen van de Fransen in 1790 het middel voor de wetgevende macht om wetsinterpretaties en verkeerde toepassing van de wet door de rechter tegen te gaan. Het instituut bestond in Frankrijk al tijdens het ancien régime.<sup>204</sup> Het centrale koninklijke gezag trachtte controle uit te oefenen op de rechtspraak in hoogste ressort door middel van de Conseil du Roi, later Conseil des Parties. Deze raad toetste de rechterlijke uitspraken aan de koninklijke ordonnances en beoordeelde of er geen "contrariétés d'arrêts, transgression des lettres d'Etat" of "mépris des récusation" had plaatsgevonden. De toetsing geschiedde aanvankelijk ambtshalve, maar vanaf de zeventiende eeuw behandelde de Conseil ook klachten van partijen. Met de beoordeling van de feiten liet zij zich niet in, maar daaraan bleek uiteindelijk niet te ontkomen, omdat de rechter niet verplicht was zijn vonnissen te motiveren. De Constituante heeft de cassatie gehandhaafd en opgedragen aan een Tribunal de cassation, die de rechterlijke uitspraken zou toetsen aan de wet. Bij decreet van 27 november-1 december 1790 werd de cassatierechtspraak voorlopig alleen voor burgerlijke zaken geregeld. Uitdrukkelijk werd vastgelegd, dat het Tribunal de cassation behoorde tot de wetgevende macht.<sup>205</sup> Het zou bij vormverzuim en bij schending van de wet ("contravention expresse au texte de la loi") de rechterlijke uitspraken kunnen vernietigen en de zaak doorverwijzen naar een andere rechtbank. Wanneer deze op zijn beurt tot tweemaal toe afweek van de uitspraak van het Tribunal, diende het Tribunal zich te wenden tot het Corps législatif om wetsuitleg ("référé obligatoire"). Aan het Tribunal was een commissaris verbonden, de voorganger van de huidige procureur-generaal, die ambtshalve en in het belang van de wet een vonnis of uitspraak voor cassatie kon voordragen. Gewoonlijk waren het de partijen die cassatie van een door hen gewraakt vonnis vroegen. Cassatie was overigens slechts mogelijk van de in het hoogste ressort gewezen uitspraken. Overigens waren de uitspraken van de vrede-rechter tot aan de hervormingen van dit instituut in 1800 niet voor cassatie vatbaar: de zaken waren van te weinig gewicht en men vreesde dat dit anders weer zou leiden

---

24 du même mois, Titre II, art. 11). Hiermee werd overigens aansluiting gezocht bij het Romeinse recht: "Illius est interpretari cuius est condere" (Cod. Just. 1.14.12) en o.a. door Jan Matthijssen in zijn Rechtsboek van Den Briel overgenomen. (J.A. Fruin en M.S. Pols (ed.), Jan Matthijssen, Het rechtsboek van Den Briel. (Werken OVR, Eerste Reeks, 1) 5-56). Zie over deze problematiek hier te lande tijdens het ancien régime Coopmans, "Vrijheid".

204. Het hierna volgende is grotendeels ontleend aan Veegens, Cassatie, 11-16.

205. Halperin, Tribunal de cassation, 78-79, 82-83.

tot eindeloze procedures.<sup>206</sup> Bovendien sprak de vrederechter recht naar billijkheid en niet naar de letter van de wet.

De verhouding tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht werd door de Franse wetgever vrij ambivalent geregeld. Sterk werd benadrukt dat de rechter de beschermer was van de burgerlijke vrijheid en daarom onafhankelijk diende te zijn van de uitvoerende macht. De rechters zouden dan ook niet door het bestuur mogen worden benoemd, maar rechtstreeks moeten worden gekozen door het volk.<sup>207</sup> Anderzijds wilde men voorkomen dat de rechterlijke macht het handelen van de uitvoerende macht zou belemmeren. Derhalve mocht de rechter geen kennis nemen van zaken die voortsporen uit overheidshandelen. In het hiervoor genoemde Franse decreet van 16-24 augustus werd dit expliciet bepaald:

" Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions." <sup>208</sup>

In 1795 ging men zelfs zover, dat bij twijfels over de competentie van de rechter in dergelijke zaken het bestuur het laatste woord had.<sup>209</sup> De slechte ervaringen met de Parlementen zullen aan deze beknotting van de rechterlijke macht hebben bijgedragen. Maar Drion vermoedt dat de revolutionairen bij hun pogingen om de staat te hervormen eveneens wilden voorkomen dat zij gehinderd zouden worden door rechterlijke interventies; zeker wanneer zij daarbij minder wettige middelen zouden moeten gebruiken.<sup>210</sup> Overigens vond men hierbij steun in de uitspraken van Montesquieu, die meende dat de "puissance de juger" strikt beperkt zou moeten

---

206. In dat jaar werd toegestaan dat van de vonnissen van de vrederechter cassatie verzocht kon worden in geval van incompetentie en machtsoverschrijding van de vrederechter (Van Dapperen, Vrederechter Den Haag, 39). In 1813 werd de vrederechter verplicht om recht te spreken volgens de wet, waardoor er geen bijzondere beperkingen waren ten aanzien van de cassatie van zijn vonnissen (Ten Raa, Oorsprong, 263-264).

207. Ook Montesquieu bepleitte dit. Volgens hem school juist in de rechterlijke macht het risico van machtsoverschrijding. Hij meende dit te kunnen beteugelen door de rechtspraak niet aan permanente colleges en aan rechters die benoemd waren voor het leven, op te dragen: " La puissance de juger ne doit pas être donnée à un sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple dans certain temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert. De cette façon, la puissance de juger, si terrible parmi les hommes. n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient, pour ainsi dire, invisible et nulle" (Montesquieu, Esprit des Lois, XI, 6 (ed. Derathé, I, 170)).

208. Décret sur l'organisation judiciaire, du 16 août 1790, sanctionné par lettres patentes du 24 du même mois, Titre II, art. 13.

209. Drion, Administratie, 34-35.

210. Drion, Administratie, 37-38.

worden tot het straffen van misdaden en het oordelen over geschillen tussen de burgers onderling.<sup>211</sup>

### De nadere uitwerking van de rechterlijke organisatie

Bij de nadere uitwerking van de rechterlijke organisatie moesten door de Constituante eerst enkele principiële vragen worden beantwoord, onder meer met betrekking tot de wenselijkheid van de juryrechtspraak, de appelrechter en de ad vitam-benoeming van de rechters.<sup>212</sup>

Men introduceerde in de Franse rechterlijke organisatie de juryrechtspraak naar Engels voorbeeld.<sup>213</sup> Hiermee werd tegemoet gekomen aan de wensen, die in de meeste cahiers de doléance werden geuit. Het volk zou worden betrokken bij de rechtspraak. Bovendien kon hierdoor een einde worden gemaakt aan de vaak geconstateerde willekeur in de rechterlijke beslissingen. De rechter werd in het systeem van de jury's slechts toepasser van het recht. De feiten werden door de uit het volk gekozen leden van de jury vastgesteld. Wel bestond discussie over de vraag of de jury zowel in de civiele als criminele rechtspraak moest optreden. Duport, die het Engelse systeem van de juryrechtspraak vrij integraal in Frankrijk wilde invoeren, pleitte voor een juryrechtspraak ook in civiele zaken. Tekenend voor het idealisme in deze begindagen van de revolutie was zijn opvoedkundig argument, dat iedereen die wel eens lid van de jury was geweest en zich derhalve had moeten verdiepen in een bepaald geschil, zelf minder lichtvaardig zou procederen. Anders dan in het strafproces bleek de invoering van de jury in burgerrechtelijke zaken veel bezwaren op te leveren. Het Franse rechtssysteem leende zich er nauwelijks voor. In Engeland was het bewijs door getuigen algemeen geaccepteerd, terwijl in Frankrijk het schriftelijk bewijs zwaarder woog. Tronchet merkte dan ook op dat met de introductie van de juryrechtspraak in civiele zaken het Franse bewijsrecht op de helling moest. Men kon toch immers van leken niet verwachten dat ze in staat zouden zijn de schriftelijke bewijzen op hun juridische waarde te schatten. De Constituante volgde Tronchet en verklaarde zich slechts in criminele zaken een

---

211. Montesquieu, Esprit des Lois, XI, 6 (ed. Derathé, I, 169).

212. Decreet van 31 maart 1790, waarin tien vraagpunten werden geformuleerd, die als uitgangspunt moesten dienen voor een nieuwe rechterlijke organisatie. Hierbij werden ook ter discussie gesteld de wenselijkheid van vaste of ambulatoire rechtbanken, van een Tribunal de cassation, van de benoeming van de openbare aanklagers door de koning en van de bijzondere rechtspraak (Vgl. Bonnier, Eléments, 44-45).

213. Vgl. Bossers, Jury, 6-11.

voorzitter van de juryrechtspraak.<sup>214</sup> De juryrechtspraak in criminele zaken werd uitgewerkt in de nieuwe constitutie van 3-14 september 1791<sup>215</sup> en in de wet op de organisatie van de criminele rechtspraak van 16-29 september 1791.<sup>216</sup>

De appelrechtspraak diende eveneens drastisch te worden hervormd. De Constituanten wilde een einde maken aan de wirwar van beroepsmogelijkheden en sprak zich derhalve uit voor rechtspraak in twee instanties. Na de slechte ervaring met de Parlementen was men evenwel beducht voor te machtige sedentaire appelcolleges.<sup>217</sup> De vraag werd derhalve gesteld of de appelrechtbanken, in navolging van - alweer - Engeland, geen ambulatoire colleges zouden kunnen zijn. De Constituanten liet die vraag onbeantwoord en liet de uitwerking van de organisatie van de appelrechtspraak over aan de samenstellers van een bijzondere wet op de rechterlijke organisatie.

Discussie was er ook over de aanstelling voor het leven van de leden van de rechterlijke macht. Uit aversie tegen de corpsgeest van de magistratuur wees de Constituanten een benoeming voor het leven af. Toch pleitten velen voor een langdurige ambtsvervulling om de continuïteit in de rechtspraak te waarborgen en te voorkomen dat de rechters door hun onzeker bestaan beïnvloedbaar zouden worden. Er werd een compromis gevonden. De rechters zouden worden benoemd voor een periode variërend van twee tot zes jaar met mogelijkheid van herbenoeming.<sup>218</sup> Tussentijds zouden ze slechts uit hun ambt kunnen worden gezet na veroordeling wegens een gepleegd ambtsmisdrif (forfaiture). Ze zouden door het volk worden gekozen en de koning was verplicht deze keuze te bekrachtigen.

De Constituanten heeft de civiele rechtspraak uiteindelijk definitief geregeld in de wet van 16-24 augustus 1790. Hierin werden drie mogelijkheden genoemd voor het beslechten van geschillen tussen de burgers onderling: de verplichte verzoeningsprocedure voor de vrederechter, de vrijwillige arbitrage en uiteindelijk, als beide mogelijkheden niet tot resultaat mochten leiden, de eigenlijke rechtspraak

---

214. Bonnier, Eléments, 45-46. Bossers noemt abusievelijk Thouret als de belangrijke drijfveer achter deze beslissing (Bossers, Jury, 9).

215. Chapitre V (Du pouvoir judiciaire), art.9.

216. Bossers, Jury, 6.

217. Godechot, Institutions, 143.

218. In het Décret sur l'organisation judiciaire van 16-24 augustus 1790 werd in zijn algemeenheid gesteld dat de rechters "seront élus pour six années". (Titre II, art. 4) In hetzelfde decreet wordt een uitzondering gemaakt voor de juge de paix, zijn bijzitters, en voor de rechters in de tribunaux de commerce, die voor twee jaar zouden worden gekozen. (Titre III, art.8 en Titre XII, art.11)

door beroepsrechters. Om het aantal processen zoveel mogelijk te verminderen waren de partijen in burgerrechtelijke geschillen verplicht zich eerst te wenden tot de vrederechter.<sup>219</sup> Deze verplichte verzoeningsprocedure wordt in de literatuur de preliminaire conciliatie (conciliation préliminaire) genoemd. De vrederechters moesten proberen de partijen tot een vergelijk te laten komen. Mislukte dat, dan stond voor de litiganten de weg open naar de gewone rechter, maar niet dan nadat de partijen uitdrukkelijk gewezen waren op de mogelijkheid van arbitrage, een middel dat in de wet ten eerste werd aangeprezen:

"L'arbitrage étant le moyen le plus raisonnable de terminer les contestations entre les citoyens, les législateurs ne pourront faire aucunes dispositions qui tendraient à diminuer soit la faveur, soit l'efficacité des compromis".<sup>220</sup>

Dit beginsel is in de latere constituties overgenomen.<sup>221</sup> In familiezaken was arbitrage zelfs verplicht. Voor dergelijke zaken was een arbitragerechtbank in het leven geroepen, de tribunal de famille, die ad hoc werd samengesteld uit ouders, verwanten of bureu.

De eigenlijke rechtspraak was in laagste ressort toevertrouwd aan de vrederechters en daarboven aan de tribunaux de district. De vrederechter kon met assistentie van twee juges prud'hommes rechtspreken in kleine zaken tot een bedrag van 50 livres zonder hoger beroep en in zaken tot 100 livres met mogelijkheid van appel. Zij spraken recht naar billijkheid. Zodoende was, zoals we hiervoor reeds hebben gesteld, van hun vonnissen, die niet aan vorm en stellig recht gebonden waren, geen cassatie mogelijk. Door deze vrijheid van de vrederechter was men wel bevreesd voor willekeur, hetgeen men trachtte te bezweren door de vrederechters slechts voor de periode van twee jaar te laten kiezen. Enige eisen van vakbe-

---

219. Tenminste voor zover de partijen in hetzelfde kanton woonachtig waren. Was dat niet het geval, dan moesten zij zich vervoegen bij het bureau de paix in de hoofdplaats van het district, waar de verweerder zijn woonplaats had.

220. Titel I, artikel 1.

221. De Franse Constituties van 1791, 1793 en 1795 klinken op dit punt overigens vrij neutraal en waarborgen slechts dit recht voor de burger. Artikel 5 van Chapitre V van de Constitutie van 1791 luidt: "Le droit des citoyens, de terminer définitivement leurs contestations par la voie de l'arbitrage, ne peut recevoir aucune atteinte par les actes du Pouvoir législatif." En artikel 86 van de Constitutie van 1793: "Il ne peut être porté aucune atteinte au droit qu'ont les citoyens de faire prononcer sur leurs différends par des arbitres de leur choix". Vrijwel gelijklopend is artikel 210 van de Constitutie van 1795. In de latere constituties wordt de arbitrage niet meer vermeld.

kwaamheid werden aan hen niet gesteld. Voldoende was dat ze het vertrouwen genoten van de justitiabelen.

Appel van de daarvoor in aanmerking komende uitspraken van de vrederechters, van de bureaux de paix, de tribunaux de famille en de arbiters was - voor zover partijen hoger beroep niet hadden uitgesloten - mogelijk bij de tribunaux de district. Deze rechtbanken spraken bovendien in eerste instantie recht in alle zaken die niet aan andere rechters waren voorbehouden. De vrees voor machtige appelcolleges bracht de Fransen ertoe om beroep van de uitspraken van de tribunaux de district niet aan afzonderlijke appelcolleges toe te vertrouwen, maar bij het naastgelegen tribunal de district, een constructie die in de literatuur bekend staat als het appel circulaire.<sup>222</sup> De rechters in de districtsrechtbanken werden gekozen voor zes jaren. Zij moesten tenminste 30 jaar oud zijn en ervaren in de rechtspraak (juge ou homme de loi).

De bijzondere rechtbanken waren afgeschaft, hetgeen in deze wet nog eens uitdrukkelijk werd herhaald.<sup>223</sup> Een uitzondering werd gemaakt voor handelszaken. In de haven- en handelssteden werden afzonderlijke tribunaux de commerce opgericht. De leden werden gekozen door en uit de wereld van de handel voor de duur van twee jaar. In zaken tot 1000 livres was geen hoger beroep mogelijk. In die districten waar geen tribunal de commerce bestond, werden de handelszaken gebracht voor het tribunal de district.

Belangrijker dan de hervorming van de civiele rechtspraak achtte de Constituante de reorganisatie van de strafrechtspraak. Vrijwel aan het begin van haar werkzaamheden in 1789 ging ze akkoord met een fundamentele herziening. Ze benoemde een commissie die bij monde van de rapporteur Thouret verslag deed. Haar voorstellen werden vrijwel integraal overgenomen en leidden tot de wet van 8/9 oktober-3 november 1789, die voorzag in een serie maatregelen ter bescherming van de verdachte; dit als voorlopige voorziening in afwachting van een codificatie van het straf- en strafprocesrecht.<sup>224</sup>

De organisatie van de strafrechtspleging werd later in afzonderlijke wetten geregeld. Ofschoon eerst in de Code Pénal van 1811 een driedeling werd gemaakt

---

222. Dit voorstel van Pierre Pétion de Villeneuve werd op 20 juli 1790 door de Assemblée aangenomen (Godechot, Institutions, 140). Pétion was eveneens advocaat en had al in 1782 in Londen zijn gedachten geopenbaard over de rechterlijke hervormingen in zijn land (Ten Raa, Oorsprong, 126).

223. Titre II, art. 16: "Tout privilège en matière de jurisdiction est aboli: tous les citoyens, sans distinction, plaideront en la même forme, et devant les mêmes juges, dans les mêmes cas."

224. Deze maatregelen werden later in de constitutie van 1791 als grondwettelijke bepalingen opgenomen (Ch. V, artt. 10-17).

van de strafbare feiten en wel in crimes, délits en contraventions, blijkt dit onderscheid in de wet van 19-22 juli 1791 al te bestaan. De berechting van de kleine vergrijpen (petits délits) en overtredingen (contraventions) werd in de steden toevertrouwd aan de tribunaux de police municipal, die bestonden uit drie leden van het betreffende gemeentebestuur. Zij oordeelden over strafbare feiten waarop sancties stonden van maximaal 500 livres of acht dagen hechtenis. Appel van deze vonnissen, overigens zonder dat de tenuitvoerlegging werd geschorst, was mogelijk bij de tribunaux de district. De tribunaux de police municipal weken in opzet en procedure nogal af van het door de Constituante gehuldigde principe van de machtscheiding. Het feit dat de rechters tevens een bestuurlijke functie hadden was hiermee immers in strijd. Klaarblijkelijk werd dit niet als onoverkomelijk ervaren. Godechot ziet hierin zelfs een bewijs, dat de machtscheiding in de beginjaren van de revolutie slechts werd gezien als een wapen tegen het koninklijk gezag en de Parlementen.<sup>225</sup> Zwaardere vergrijpen (délits) werden berecht door de tribunaux de police correctionnelle, gevestigd in de hoofdplaats van ieder kanton. Zij waren samengesteld uit drie leden, waarvan tenminste één vrederechter. Zij konden straffen opleggen tot maximaal twee jaar gevangenisstraf. De opsporing werd overgelaten aan de burgers zelf. De Constituante verwachtte dat zij genoeg burgerzin zouden hebben om uitwassen in de samenleving tegen te gaan. De vervolging werd ingesteld door de procureur de la commune. Hoger beroep was mogelijk bij de districtsrechtbanken.

De criminele rechtspraak werd eerst bij de wet van 16-19 september 1791 geregeld. Hierin vindt men, zoals hiervóór vermeld, ook een nadere uitwerking van de juryrechtspraak.<sup>226</sup> De vrederechters, geassisteerd door de gendarmerie, waren belast met de opsporing. Eén van de rechters in de districtsrechtbank werd aangewezen als directeur du jury, en hij diende de aanklacht voor te leggen aan een jury d'accusation, die besliste of de verdachte moest worden doorverwezen naar het tribunal criminel van het betreffende departement. Hieraan waren een openbaar aanklager verbonden en een commissaire du roi die moest toezien of de juiste strafmaat werd gehanteerd en of het vonnis niet vernietigbaar was wegens schending van de wet. Tijdens het proces oordeelde een afzonderlijke jury (jury de jugement) of de aangeklaagde schuldig was aan het ten laste gelegde. Werd deze vraag positief beantwoord, dan bepaalden de rechters in het tribunal de strafmaat. De rol van de rechter was derhalve zeer lijdelijk.

---

225. Godechot, Institutions, 150.

226. Vgl. Bossers, Jury, 10-11.

Het Tribunal de cassation, dat oordeelde in cassatie op grond van schending van de wet, was samengesteld uit rechters, die uit de verschillende departementen werden gerecruteerd. Het Tribunal was verdeeld in een sectie voor civiele en één voor criminele zaken.

Tot slot werd krachtens de Franse Constitutie van 1791 een niet-permanent Haut-Cour nationale ingesteld. Het zou oordelen over strafbare feiten die gepleegd waren door de ministers en "agents principaux" van de uitvoerende macht. Bovendien oordeelde dit Hof over misdaden tegen de veiligheid van de staat.<sup>227</sup>

In de Constitutie van 1795, welke grondwet een directe bron was voor de Bataafse constitutiemakers in de periode 1796-1798, bleef de hiervoor geschetste rechterlijke organisatie grotendeels gehandhaafd.<sup>228</sup> De districtsrechtbanken werden vervangen door tribunaux civils: hun aantal werd teruggebracht tot één per departement. Elk tribunal bestond uit tenminste twintig rechters, die voor vijf jaar gekozen werden, een commissaris en diens vervanger, benoemd door het Directoire en belast met het toezicht op de rechtspraak, en een griffier. De competentie was dezelfde als die van de tribunaux de district. Al spoedig bleek dit aantal te weinig. Niet alleen was de geografische afstand tussen de meeste rechtzoekenden en de dichtstbijzijnde rechtbank vaak te groot, maar ook stapelde het aantal zaken zich op, waardoor er grote vertragingen ontstonden in de afdoening. Bij zijn ontwerp voor de Bataafse Staatsregeling van 1798 noemde Daunou dit één van de knelpunten in de toen bestaande Franse rechterlijke organisatie. In de strafrechtspraak werden de tribunaux de police municipale en de tribunaux de police correctionnelle vervangen door de zogeheten tribunaux correctionnels, waarvan elk departement al naar gelang de grootte er drie à zes telde. Deze rechtbanken bestonden uit een juridisch geschoolde president (door de stemgerechtigde burgers gekozen uit het gremium van rechters in de burgerlijke rechtbank in het betreffende departement), twee vrederechters of bijzitters, een commissaris en een griffier. Appel van vonnissen van deze rechtbanken was mogelijk bij de tribunaux criminels. De criminele rechtspraak bleef vrijwel ongewijzigd.

Deze ingrijpende veranderingen in de Franse rechterlijke organisatie sinds het einde van de achttiende eeuw verhinderden nochtans niet, dat men in 1796 moest constateren dat de leden van de zittende magistratuur ten tijde van het ancien

---

227. Franse Constitutie van 1791, Chapitre V, art. 23. Dit rechtscollege kwam slechts bijeen op uitdrukkelijke last van het Corps législatif en was samengesteld uit de leden van het Tribunal de cassation en de "haut-jurés", uit elk departement twee. Vgl. Godechot, Institutions, 154.

228. Constitution l'an III (1795), Titre VIII, artt. 202-273.

régime voor een groot deel hun rechtersposten hadden kunnen behouden. Hun kennis en ervaring achtte het kiezersvolk blijkbaar zo belangrijk, dat het de weerstand tegen rechterlijke corpsgeest en het regentendom overwon. Voor het Directoire was een en ander toch aanleiding om een enkele maal in te grijpen en rechters die zich in het verleden grote tegenstanders van de revolutie hadden getoond, uit hun ambt te zetten, zulks ondanks hun juridische bekwaamheid.<sup>229</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat de Franse rechterlijke organisatie in de periode 1789-1795 - op papier althans - aanmerkelijk was verbeterd. De Constituante had op dit punt het werk grondig aangepakt: er was een samenhangende en uniforme organisatie opgebouwd, de strafrechtspraak was gehumaniseerd en de civiele rechtspraak was door het instituut van de vrederechter, de arbitrage en het terugdringen van de gerechtskosten in het voordeel van de justitiabelen veranderd. Bovendien had men de scheiding tussen bestuur en rechtspraak, zij het met een enkele uitzondering (de tribunaux de police municipale), strikt kunnen doorvoeren. Deze Franse rechterlijke organisatie werd dan ook als een van de meest geslaagde hervormingen van de Constituante beschouwd.<sup>230</sup>

Om de mate van invloed van de Franse denkbeelden op onze rechterlijke organisatie te begrijpen, moet wel - het zij hier herhaald - voor ogen gehouden worden dat de nieuwe Franse rechterlijke instellingen (jury, vrederechter, arbitrage) voor een groot deel zijn ontstaan uit wantrouwen, zelfs afkeer van de professionele rechters. Deze autoriteiten waren in de ogen van velen aan de slechte naam die de Franse rechtspraak aan het einde van de achttiende eeuw had. Die afkeer heeft geleid tot een uitwerking van de scheiding der machten, waarin de pouvoir judiciaire als een reëel gevaar beteugeld werd. Als gevolg van een naar later zou blijken naïef optimisme ten aanzien van de codificatie van het materiële recht, geloofde de Franse wetgever bovendien dat de rechter voortaan een vrij lijdelijke rol zou vervullen in de rechtsvinding: hij zou de wetten slechts blindelings behoeven toe te passen.

---

229. Tegen deze achtergrond is Daunou's constatering in 1798, dat in Frankrijk te weinig middelen waren om de misbruiken van de rechters tegen te gaan, begrijpelijk. Hij zou in zijn ontwerp voor een Bataafse Staatsregeling met eigen oplossingen komen om dit probleem te vermijden. Zie hierna Hoofdstuk III, § 2.2. Vgl. ook Ketelaar, "La réforme", 85-86.

230. Vgl. Godechot, Institutions, 159: "Le système judiciaire créé par l'assemblée constituante nous apparaît donc comme logique, cohérent, presque complet: il n'y manque qu'un code civil et un code de procédure civile. La justice avait été singulièrement rapprochée des justiciables, et, si la gratuité ne fut pas réellement établie, les frais furent considérablement diminués. Les peines furent adoucies, la justice criminelle humanisée. Les juges sont désormais indépendants du gouvernement, mais ils ne lui échappent que pour tomber sous la coupe des électeurs. Il ne semble pas qu'ils aient subi sérieusement les conséquences de cet état de choses. L'expérience, en tout cas, fut intéressante et riche d'enseignements. L'organisation judiciaire de la France par la Constituante a sans doute été une des parties les plus réussies de son oeuvre."

## 4.2 De invloed van de Noordamerikaanse constitutie

De staatkundige ontwikkelingen in Noord-Amerika hebben eveneens in ons land veel aandacht gekregen, in het bijzonder de wijze waarop de Amerikaanse staten op federaal niveau de machtenscheiding en de volkssoevereiniteit in hun grondwet hadden uitgewerkt. De drie machten van de Unie waren verdeeld over het Congres als wetgevend orgaan, de president, bekleed met de uitvoerende macht, en de federale rechters met aan het hoofd het Hooggerechtshof. Om het gevaar te bezweren van machtsoverschrijding door een van deze organen creëerden de Amerikanen een stelsel van "gewichten, tegenwichten en evenaars".<sup>231</sup> De federale rechterlijke macht nam in deze onderlinge relatie een bijzondere plaats in. Als uitvloeisel van de Angelsaksische staatsinrichting, waarin de rechterlijke macht een sterke positie bekleedt<sup>232</sup>, werd gewaakt tegen een mogelijke inbreuk op de rechterlijke macht door een der andere machten. Om de onafhankelijkheid te waarborgen bepaalde de Amerikaanse constitutie dat de rechters hun ambt zouden mogen uitoefenen "during good behaviour", feitelijk een benoeming voor het leven, die de rechter minder afhankelijk moest maken van degenen die hem aanstelden. Hierdoor zou het gevaar van beïnvloeding van buitenaf worden gereduceerd. Om dezelfde reden werd in de constitutie een vaste ondergrens van het salaris bepaald.<sup>233</sup>

Een belangrijk item in het Amerikaanse staatsbestel was het judicial review, het rechterlijk toezicht dat voortspoot uit het beginsel dat in de Unie geen gezagsuitoefening mogelijk was, dat niet constitutioneel was vastgelegd. Dit rechterlijk toezicht manifesteerde zich op drie manieren.<sup>234</sup> Allereerst kon de federale rechter de wetten en besluiten van de afzonderlijke staten toetsen aan de Uniewetgeving, hetgeen opgesloten lag in artikel VI van de Amerikaanse Constitutie van 1787:

"The judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding".

---

231. Polak, Uniestaatsrecht, 14.

232. C.W. van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht (Zwolle, 1968<sup>8</sup>), 68.

233. Amerikaanse Constitutie 1787, art. III, sect.1.

234. Wagner, Federal States, 85-86.

Dit beginsel werd later in de Judiciary Act van 1789 uitgewerkt.<sup>235</sup> Voorts zouden de federale rechters zelfs de Uniewetten aan de Constitutie mogen toetsen, een bevoegdheid die niet uitdrukkelijk in de grondwet was vastgelegd en die in de eerste plaats bedoeld was om te voorkomen dat het Congres de presidentiële of de rechterlijke bevoegdheden zou schenden en zich aan machtsoverschrijding zou schuldig maken.<sup>236</sup> Dit toetsingsrecht werd feitelijk pas ontwikkeld en erkend in 1803 in de befaamde zaak Marbury tegen Madison. Tot slot zag de rechter erop toe dat het bestuur niet in strijd zouden handelen met de constitutie en de wetten, een competentie bedoeld ter bescherming van de burgerrechten.

In ons land bestond aan het einde van de achttiende eeuw een grote belangstelling voor de staatkundige ontwikkelingen in Noord-Amerika<sup>237</sup>. Rutger Jan Schimmelpenninck bijvoorbeeld, promoveerde in 1784 te Leiden op een proefschrift over de volksrepresentatie, waarbij hij herhaaldelijk verwees naar de Noordamerikaanse constituties.<sup>238</sup> Na de Franse Revolutie begon zich bij de patriotten een scheiding af te tekenen tussen degenen die een eenheidsstaat naar Frans model voorstonden en zij die opteerden voor een federatie op basis van een verbeterde Unie van Utrecht. Bij de laatsten was het Amerikaanse voorbeeld populair. De wijze waarop in de Amerikaanse constitutie de positie van de rechterlijke macht geregeld was, oogstte echter ook bij vele unitarissen bijval. We zullen dat zien bij de behandeling van de totstandkoming van het Plan van Constitutie van 1796. De Amerikaanse denkbeelden werden in ons land rechtstreeks verspreid door de tweedelige uitgave in vertaling van The Federalist:

"een werk, hetwelk in twee delen in octavo meer gezond verstand en opgeklaarde denkbeelden over vrijheid en regeeringsform bevat, als uit verscheiden quarto's of folio's van oude publicisten, en uit duizende pakken hedendaagsche declamatiën te haalen zijn".<sup>239</sup>

---

235. Polak, Uniestaatsrecht, 65.

236. Vgl. M.V. Polak, "De oorsprong van het toetsingsrecht ten aanzien van wetten van het Congress door het Supreme Court der Vereenigde Staten in Amerika", TR, XV (1937) 283.

237. Vgl. Schulte Nordholt, Voorbeeld, 236-247.

238. "De imperio populari caute temperato". Vgl. De Vries, Schimmelpenninck, 43-45 en Schulte Nordholt, Voorbeeld, 339-242.

239. N.N., Reflexiën, 22.

Maar de meest bekende publicatie, gewijd aan de Noordamerikaanse constitutie was De oude en nieuwe constitutie der Verenigde Staten van Amerika, uit de beste schriften in haare gronden ontvouwd, een driedelig werk, dat in de jaren 1793-1796 verscheen. Het was van de hand van Gerhard Dumbar jr.(1743-1802), die tot 1787 secretaris van de stad Deventer was. Vanwege zijn patriottische sympathieën moest hij bij de komst van de Pruisen in 1787 zijn functie neerleggen. Als ambteloos burger hield hij zich bezig met een studie van de staatkundige ontwikkeling in Noord-Amerika. Dumbar had als overtuigd federalist veel bewondering voor de wijze waarop de Amerikanen de verlichte ideeën over staat en recht hadden toegepast op hun federatie. In het genoemde werk heeft Dumbar veel gebruik gemaakt van de artikelen in The Federalist van de hand van Madison, Hamilton en Jay. Herhaaldelijk stelt hij de Amerikaanse staatsopbouw ten voorbeeld. De Unie van Utrecht was ongeschikt gebleken en zou gewijzigd moeten worden in de zin van de Amerikaanse constitutie, met meer binding tussen de afzonderlijke staten en met een krachtiger Uniebestuur. Voor de Franse oplossing had Dumbar weinig bewondering. De Assemblée constituante, die naar zijn mening uit teveel vertegenwoordigers bestond, bleek weinig effectief. Bovendien vond hij de Franse revolutie te radicaal. Dumbar zou zijn voorkeur voor de Amerikaanse constitutie trouw blijven en hij ontwierp zelfs in 1801 een plan van constitutie dat geïnspireerd was op de Amerikaanse constitutie van 1787, hetgeen hierna in hoofdstuk III zal worden behandeld.

Het belang van de Amerikaanse constitutie als voorbeeld voor een te ontwerpen Bataafse rechterlijke organisatie lag hoofdzakelijk in de uitwerking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dat bleek nog eens ten overvloede uit een in 1795 verschenen brochure, getiteld Reflexiën over 't Noord-Amerikaansch bestier van 't judicieel departement in 't civiele en crimineele.<sup>240</sup> Het was uitgegeven door een anonieme Amsterdamse jurist en blijkt een vertaling te zijn van een artikel uit The Federalist. Hierin werd nog eens helder de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht in Amerika uiteengezet. De Amsterdamse commentator laat niet na erop te wijzen wat de gevolgen zouden zijn wanneer de rechters in enigerlei mate afhankelijk zouden zijn van de bestuurders. Hij verwijst hierbij naar het proces tegen Van Oldenbarnevelde die terecht moest staan voor gedelegeerde en door de stadhouder gemanipuleerde rechters. Aan dit vaderlandse drama werd in de verlichte literatuur van die dagen vaker gerefereerd om te waarschuwen tegen de

---

240. Deze brochure wordt vermeld bij Bosch, "Quelques remarques", 385, die overigens dit geschriftje van 24 pagina's ten onrechte beschrijft als "une livre traitant d'une comparaison entre le gouvernement des Etats-Unis et la constitution de notre République". Een exemplaar van de brochure bevindt zich in UB Amsterdam, sign. Br.B.x.4.

vermenging van bestuur en rechtspraak.<sup>241</sup> Voor het overige is de invloed die de Amerikaanse constitutie heeft gehad op onze rechterlijke organisatie, vrij beperkt gebleven.<sup>242</sup> Een grote autonomie van de afzonderlijke staten met eigen wetgeving en een eigen rechterlijke organisatie werd zelfs door de Bataafse federalisten niet wenselijk geacht. De gedachten gingen na 1795 verder in de richting van een eenheidsstaat, waarbij tussen de unitarissen en federalisten slechts discussies werden gevoerd over de mate van eenheid. Bovendien maakte, zeker na 1798, de politieke invloed van Frankrijk het volgen van het Amerikaanse voorbeeld vrijwel onmogelijk.<sup>243</sup> Toch zien we dat expliciet en impliciet van de Amerikaanse voorbeelden gebruik werd gemaakt bij de samenstelling van het Plan van Constitutie van 1796 en de Ontwerp-Constitutie van 1797; zelfs nog in 1801, toen de Staatsregeling van 1798 vervangen zou worden. Van Poelgeest heeft er onlangs nog eens op gewezen dat met name het toetsingsrecht van het hoogste rechterlijke college van wetten aan de grondwet, naar analogie van het Amerikaanse Hooggerechtshof, bij die gelegenheden veel aandacht heeft gekregen en zelfs tot de dag van vandaag punt van discussie is gebleven.<sup>244</sup>

## 5. De ideeën van de patriotse ballingen

De vele patriotten die in 1787 en latere jaren naar de Zuidelijke Nederlanden en Frankrijk waren gevlucht, wachtten op een terugkeer met behulp van de Franse troepen om zo de Republiek te bevrijden van het stadhouderlijk regime. Ter voorbereiding begonnen sommigen met

"de pen op papier te zetten, om te onderzoeken, welke constitutie voor hetgeen men noemt de Republiek der Vereenigde Nederlanden de beste zou zijn"<sup>245</sup>

Onder invloed van de Franse omwenteling in 1789 stonden zij een eenheidsstaat voor naar Frans model. In 1791 openbaarde de gevluchte Franeker hoogleraar Johan

---

241. Vgl. Naber, Kemper, 12.

242. Vgl. De Gou, Plan, XXII.

243. Schulte Nordholt, Voorbeeld, 259-260.

244. Van Poelgeest, "Influence".

245. Brief van N. van Staphorst aan zijn broer, 2 oktober 1791 (J.A. Sillem, Het leven van mr. Johan Valckenaer, 1759-1821 [2 dln.; Amsterdam, 1845] I, bijl. 29)).

Valckenaer<sup>246</sup>, die zich ontpopte als één van de leiders van de refugiés, zijn denkbeelden over een eenheidsstaat, waarin hij stelde:

"Alle provinciale souverainiteit, die der Generaliteitslanden, Drenthe, coloniën, zal ineengesmolten worden en één nationaal lichaam uitmaken; ten dien einde zal ééne wetgevende vergadering, ééne uitvoerende macht, ééne en dezelfde burgerlijke en lijfstraffelijke wetgeving, bediening en rechtspleeging ingevoerd worden en voor de geheele natie en alle individu's verbindende zijn, alsmede ééne nationale wijze van belasting en ééne nationale cassa."<sup>247</sup>

Toen na de oorlogsverklaring van Frankrijk aan Oostenrijk in 1792 de kans groot werd dat een Frans leger ons land zou binnenvallen, haastte het Bataafs Comité Revolutionair te Parijs een plan van constitutie te vervaardigen.<sup>248</sup> In november 1792 werd door Abbema<sup>249</sup>, Van der Capellen van der Marsch<sup>250</sup> en enkele anderen een Schetsproject der nieuwe regeeringsform voor de Bataafsche Republicq opgesteld. Ons land zou naar Frans voorbeeld in departementen, districten en municipaliteiten worden verdeeld. Ten aanzien van de rechterlijke organisatie stelde men:

"Alle gerichtshoven en stedelijke crimineele rechtsoefening vernietigd; de civiele justitie en de correctioneele politie gedemandeerd aan eenige weinige stedelijke rechters, na mate de extensie; de criminele justitie door ambulatoire rechters, weinig in getalle en alleen appliceerende de duidelijke wet op de schuldverklaring van jury's".<sup>251</sup>

---

246. Over Valckenaer, zie NNBW, I, 1509-1514.

247. Colenbrander, Gedenkstukken, I, 28.

248. Schama, Patriots, 154.

249. Mr. B.E. Abbema (1739-1805) was een Amsterdams koopman-regent, die al vroeg (1783) tot de patriotten gerekend kan worden en in correspondentie stond met de Franse regering. In 1787 vluchtte hij naar Parijs en was daar bankier. Onder het regime van Robespierre vertrok hij naar Hamburg, waar hij in 1795 gezant werd van de Bataafse Republiek. Hij was een vriend van Bicker, die vóór 1787 zijn medestander was in de Amsterdamse vroedschap (Colenbrander, Gedenkstukken, I, 11 nt.3).

250. R.J. van der Capellen van der Marsch (1743-1814) was een vurig patriot die in 1787 naar Frankrijk uitweek en daar in contact kwam met de andere Bataven, zoals Abbema en Valckenaer. Hij was een goede vriend van Lafayette. Na 1795 trad hij niet meer op de voorgrond. Vgl. NNBW, VIII, 251-253. Een portret van hem en zijn gezin van de hand van Augustus Claterbos bevindt zich in het Frans Halsmuseum te Haarlem.

251. Colenbrander, Gedenkstukken, I, 55-56; Huussen, Codificatie huwelijksrecht, 143-144.

Dit voorstel is tamelijk curieus. Vanwege de grote beknoptheid is niet geheel duidelijk in hoeverre de opstellers de Franse organisatie volgden. In ieder geval was het toevertrouwen van de rechtspraak in civiele en correctionele zaken aan stedelijke rechters oorspronkelijk. De dominante rol van de steden was een typisch vaderlands verschijnsel. Uit deze opzet, waarmee een radicaal einde werd gemaakt aan het grote aantal lagere rechtbanken, bleek overigens een goede kijk op de problemen in de bestaande rechterlijke organisatie in ons land. De idee om de criminale rechtspraak over te laten aan ambulante rechters, die zouden vonnissen na schuldigverklaring door een jury, was ontleend aan de Engelse rechterlijke organisatie.<sup>252</sup> Deze opzet was eveneens in Frankrijk overwogen. Bij de discussies over de rechterlijke organisatie in de Assemblée in 1790 werd met name door Adrien Duport, overigens vergeefs, gepleit voor ambulante rechtbanken die met jury's zouden rechtspreken.<sup>253</sup> De populariteit van de Engelse jury's, maar ook de herleefde belangstelling voor de oorspronkelijke oude volksrechtspraak bezorgden Duport op dit punt verscheidene medestanders. De meerderheid echter oordeelde de ambulante, rondreizende rechter, die sommigen schertsend voorstelden als venant juger en bottes<sup>254</sup>, beneden de waardigheid van de magistratuur.

Een meer uitgewerkte versie van het project van Abbema cum suis verscheen op 22 februari 1793<sup>255</sup>, toen de troepen van Dumouriez Staats-Brabant al waren binnengetrokken.<sup>256</sup> Daarin wordt onder het hoofdstuk over de Uitvoerende Macht een enkele passage gewijd aan de rechterlijke organisatie. De uitvoerende macht zou worden uitgeoefend door zeven ministers, de ondergeschikt zouden zijn aan de Nationale Vergadering als wetgevende macht. Eén van hen, de minister van Justitie

---

252. Ambulante rechtbanken kende men hier te lande nog aan het einde van het ancien régime op de Veluwe. Het Hoogadelijk Landgericht van landdrost, ambtsjonkers en stedengezanten, als ook het Gericht van richter, ambtsjonkers en stedengezanten spraken ieder eenmaal per jaar recht in de hoofdplaatsen van elk der schoutambten (Beekman, Republiek in 1795, 65).

253. Vgl. Halperin, Tribunal de cassation, 45.

254. Opmerking van Garat (Bonnier, Eléments, 47).

255. Colenbrander, Gedenkstukken, I, 106-111.

256. En wel op 16 februari met 14.000 man, waaronder 2000 man van het Bataafse legioen en de leden van het Comité batave. J.F.R. van Hooff behoorde hier ook toe en zou zich inspannen om in de veroverde steden, waaronder Breda, de wet te verzetten (Schama, Patriots, 158-159).

" zal het opzigt hebben over de rechtbanken, over de crimineele rechters, alsmede over de gezworene ter onderzoek zo van beschuldiging en uitspraak (Jurys)".<sup>257</sup>

De minister zou ook bij uitsluiting het benoemingsrecht hebben van de rechters in criminele zaken. Een merkwaardig stuk, dat geen Franse equivalent kent. Een uitvoerende macht bestaande uit zeven ministers doet denken aan het Girondijnse ontwerp dat uit dezelfde tijd dateert.<sup>258</sup> Maar sterk hiervan afwijkend zijn de wijze van benoemingen van de rechterlijke functionarissen (in Frankrijk werden ze gekozen) en de verhouding tussen de drie machten. Deze bovengenoemde schetsen en ontwerpen hebben overigens geen aanwijsbare invloed gehad op de Bataafse constitutiewerkzaamheden na 1795. Wel demonstrieren ze een grote invloed van de Franse denkbeelden op de patriotten van het eerste uur, en eveneens de weinige eenduidigheid in hun opvattingen.

## 6. De eerste gewestelijke pogingen tot hervorming van de rechtspraak na 1795

De omwenteling van 1795 betekende in eerste instantie de afschaffing van het stadhouderschap, de erkenning van de volkssoevereiniteit en de erkenning van de rechten van de mens. In iedere provincie werden deze beginselen door de provisionele representanten in hun besluiten verwoord.<sup>259</sup> De Franse Nationale Conventie had in 1792 bepaald dat voor de landen die door de Franse troepen zouden worden bezet, de decreten van augustus 1789, waarin de afschaffing van de heerlijke rechten en privileges werd geproclameerd, van toepassing zouden worden verklaard. Voor ons land werd deze bepaling nog eens expliciet herhaald in het decreet van 7 maart 1793:

---

257. Colenbrander, Gedenkstukken, I, 109-110.

258. Plan de Constitution, présentée à la Convention nationale, les 15 et 16 février 1793 l'an II de la République (Constitution Girondine) V, artt. 1-2 (Duguit, Constitutions, 239).

259. Voor een overzicht van de besluiten hierover per provincie zie Van Weel, Culemborg, 143-144. In Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Friesland en Overijssel werden in de periode tussen 31 januari 1795 en 26 februari 1795 het stadhouderschap afgezworen en de volkssoevereiniteit en de rechten van de mens erkend. De feitelijke gang van zaken per gewest direct na de Omwenteling van 1795 is overigens moeilijk na te gaan bij gebrek aan voldoende gepubliceerd materiaal op basis van lokaal-historisch onderzoek. Vgl. Ketelaar Oude zakelijke rechten, 22, nt.31. Een goed, maar zeker geen volledig overzicht geeft Van der Pot, "Eerste pogingen". De Jaarboeken der Bataafsche Republiek (13 dln; Amsterdam, 1795-1798), die in de literatuur veel geciteerd worden, blijken voor het onderzoek naar de lokale gebeurtenissen in de eerste jaren van de Bataafse Republiek zeer lacuneus.

"Les généraux français proclameront, en entrant dans toutes les villes du Pays batave, la suppression immédiate de tous les privilèges, du régime féodale, de la servitude réelle ou personnelle, des banalités, des corvées, des prestations réelles ou personnelles exigées par les drossards, baillis et autres officiers publics; des dîmes, des privilèges de chasse et de pêche; et généralement de tous les droits seigneuriaux, féodaux et autres dont le titre ne dérive pas d'une concession originaire de fonds, dûment et légalement constatée par le rapport du titre primitif."<sup>260</sup>

In de verschillende provincies werden in het voorjaar van 1795 vrije verkiezingen gehouden voor de stads- en dorpsbesturen. Hier en daar had de revolutie gevolgen voor de personele bezetting van de rechtscolleges, maar van een radicale omwenteling was zeker geen sprake.<sup>261</sup> De revolutionaire ideeën over de hervorming van de staat beperkten zich aanvankelijk tot veranderingen per gewest. De idee van een eenheidsstaat zou pas serieus ingang vinden na de verklaring door de Nationale Vergadering op 2 december 1796 van de één- en ondeelbaarheid van de Bataafse Republiek.<sup>262</sup>

Dit gold ook voor de rechterlijke organisatie. In 1795 vonden in de meeste gewesten daadwerkelijke veranderingen in de rechterlijke instellingen plaats of ontwikkelde men hiervoor plannen. In Holland werd in september 1795 bij accord tussen Holland en Zeeland de Hoge Raad opgeheven.<sup>263</sup> Een deel van zijn bevoegdheden, waaronder de rechtspraak in zeezaken en in geschillen tussen

---

260. Zie hierover Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 20.

261. De constatering van De Savornin Lohman echter, dat in de steden en op het platteland van Utrecht de bestuurlijke en rechterlijke functionarissen werden vervangen door anti-stadhouderlijke elementen, maar dat de vervangen personen dikwijls weer op hun posten terugkeerden, gold zeker niet voor alle gewesten (De Savornin Lohman, Bestuursinrichting, 276-296. Vgl. Van der Pot, "Eerste pogingen", 87). Martens van Sevenhoven beweert voor Holland het tegenovergestelde (Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 51). Hoe weinig het revolutionaire karakter van de omwenteling in sommige kleine gemeenschappen doordrong, bewijzen de gebeurtenissen in het Hollandse dorpje Noordeloos. Daar werd in 1795 de ambachtsheer Van Barneveldt als drossaard door de revolutionairen afgezet. De man had echter zo'n enorme invloed op de plaatselijke bevolking dat deze hem, in weerwil van de besluiten van de provisionele representanten, als drossaard bleef erkennen (M.W. Schakel, "Revolutie in Noordeloos, 1795" in: Zuid-Hollandse Studiën, II (1952) 37-42). Ook in de Hollandse steden, waaronder Amsterdam, hield men na de omwenteling graag vast aan een rechtspraak van deskundigen, die gewoon waren "met vaderlijke zorg en intentie" recht te spreken. Veel vooraanstaande Amsterdamse advocaten, zoals Luyken, Bondt, Sinderdam, Brugmans, Van Hall, Cuperus, Schimmelpenninck en Van Castrop behoorden tot de "vrij bezadigde revolutionairen", die de uitwerking van de revolutie in Amsterdam voor een groot deel bepaalden (Vreede, Bijdragen, I, 51-57).

262. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 117-118.

263. De Blécourt, Memorialen Rosa, xxvi-xxvii.

vreemde kooplieden, ging over op het Hof van Holland. Voortaan was van vonnissen van dit Hof geen beroep meer mogelijk, wel revisie.<sup>264</sup>

Ook in die provincies waar de feodale rechten nog een stempel drukten op de samenleving, zoals in Overijssel, bracht de revolutie van 1795 de nodige veranderingen. Een van de eerste daden van de provisionele representanten van Overijssel was de ontbinding en opheffing van de Hoge Bank, het forum privilegiatum van de adel. Ook de Ridderschap werd, evenals in andere gewesten, opgeheven en dat had weer gevolgen voor de samenstelling van de Klaring, de beroepsinstantie van civiele vonnissen die door de schout- en richterammbten waren geweest. Voortaan hadden daarin nog slechts de vertegenwoordigers van de drie steden zitting. Om bij dit college de hangende zaken op een behoorlijke manier te kunnen afdoen, werd een commissie benoemd bestaande uit twaalf leden, die voor het merendeel juridisch geschoold waren.<sup>265</sup> In de vergadering van de Overijsselse provisionele representanten in oktober 1795 voorstellen gedaan om bestuur en rechtspraak te verbeteren. Zo stelde de representant Van Riemsdijk voor om het onderscheid tussen steden, schoutambten en kerspels af te schaffen en deze voortaan op gelijke voet en onder de benaming van municipaliteiten in te richten. Aan deze gemeenten zouden voortaan de criminele en de civiele justitie worden toevertrouwd. Appel van vonnissen van deze municipaliteitsrechtbanken zou mogelijk zijn bij de provisionele representanten! Het voorstel had duidelijk een voorlopig karakter en was primair bedoeld als vervanging van de organisatie van de drosten- en schoutambten.<sup>266</sup> Tot enige effectuering ervan kwam het niet, omdat in 1796 voor een nationale constitutie werd gekozen.

De provisionele representanten van de Landschap Drenthe ontbonden op 17 februari 1795 het Drentse Hof van Justitie en herstelden de oude Etstoel. Deze zou voortaan bestaan uit acht leden, stemgerechtigde burgers die geen jurist behoefden te zijn. Een lekenrechtspraak oordeelde men democratischer. Overigens werd de Etstoel op 11 augustus 1797 weer opgeheven en vervangen door een rechtscollège, dat voortaan bestond uit juristen.<sup>267</sup>

---

264. Op 14 maart 1796 werd hierover door beide provincies een nieuwe regeling vastgesteld. (Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 120-121)

265. Haga, "Invloed", 98-99.

266. J. Theunisz, Overijssel in 1795 (Amsterdam, 1943) 145.

267. Magnin, Geschiedkundig overzicht, III, 307; Heringa, Geschiedenis Drenthe, 509.

In Zeeland beperkte men zich in 1795 voorlopig tot de opheffing van de Landsvierschaar van Vlissingen, die het omringende platteland als rechtsgebied had en competent was in civiele en boetstraffelijke zaken. Deze opheffing hield verband met het emancipatiestreven van de plattelandsgemeenten.<sup>268</sup>

De Gelderse representanten wilden na de omwenteling een serieus begin maken met de machtscheiding. Op 7 februari verklaarden zij dat het Hof voortaan geen "administratie van het politieke" meer mocht voeren. De bestuurlijke taken werden nu opgedragen aan een speciaal daarvoor ingestelde provinciale commissie, bestaande uit negen leden, uit ieder kwartier drie: het "Provinciaal Collegie van Politie, Financie en Algemeen Welzijn".<sup>269</sup> Op 21 maart 1795 ving het gereorganiseerde Hof van Justitie van Gelderland zijn werkzaamheden aan. Qua bezetting en jurisdictionele bevoegdheden verschilde het nauwelijks van zijn voorgangers. Zo bleef de Kanselarij-ordonnantie van 1651 als instructie van kracht.<sup>270</sup>

In de twee noordelijke provincies, Friesland en Groningen, gingen de plannen voor een hervorming van bestuur en rechtspraak het verst. Op 21 april 1795 stelden de provisionele representanten van Friesland met het oog op een gewestelijke constitutie enkele publieke vragen over uniteit of federalisme.<sup>271</sup> Ook wenste men zich uit te spreken over de eenheid in burgerlijke en criminele wetten en over de vraag

" welke de beste, eenvoudigste, minst kostbare en tevens voor de vrijheid en veiligheid zekerste en krachtadigste wijze van inrigting van eene Nationale of Provinciale regtbank en de civile en criminele regtspleging [is]? Welke is de eenvoudigste wijze van procederen voor dezelve, en voor alle andere geconstitueerde regtbanken?"<sup>272</sup>

Gevolg van deze "enquête" onder de bevolking was dat op 17 en 29 juli 1795 twee commissies werden benoemd, waarvan de één een plan voor een op vrijheid en

---

268. Lasonder, Archieven rechtbanken Zeeuwsche eilanden, 224.

269. [ J.F. Bijleveld] "Overzicht van de verschillende besturen in Gelderland tusschen 1795 en 1813", BMG, III (1900), 217. Het voorstel was geconcipieerd door mr. H.H. Vtringa, die later in de Eerste Constitutiecommissie de belangrijkste woordvoerder zou zijn in justitieaangelegenheden. Vgl. Maris, Archief Hof van Gelre, I, 95.

270. J.Hofman (ed.) Inventaris van de archieven der gewestelijke besturen in de Bataafs-Franse tijd in Gelderland 1795-1813 (7 dln; Arnhem, 1982) I, 11; Maris, Archief Hof van Gelre, I, 94-99.

271. Vgl. Huussen, "Betekenis codificatiegedachte", 645-646.

272. Jaarboeken Bataafsche Republiek III, 15.

gelijkheid berustende regeringsvorm voor Friesland moest ontwerpen, en de ander een aanzet moest doen tot "het vervaardigen van een crimineel en civil wetboek voor deze provincie". In laatstgenoemde commissie werden bekende juristen als Daam Fockema<sup>273</sup>, Petrus Wierdsma<sup>274</sup> en Ulrick Jan Huber<sup>275</sup> benoemd.<sup>276</sup> De leden namen hun benoeming echter niet aan. Ofschoon in de loop van 1795 de omwenteling een nationaal karakter gekregen had en voor een provinciale opzet van de beoogde bestuurlijke en rechterlijke hervorming geen plaats meer was, zou Friesland samen met Groningen en Zeeland het langst aarzelen om in nationaal verband mee te doen.<sup>277</sup> Radicale elementen hadden het in deze provincie aanvankelijk voor het zeggen. Hun houding veroorzaakte in de jaren 1795-1796 een hooglopend conflict met het Hof van Friesland. Uiteindelijk verboden de representanten het Hof op 28 januari 1796 zich in te laten met de beoordeling van criminele zaken die voortsproten uit politieke geschillen. Vier raden werden door de representanten om die reden ontslagen. Ondanks hevige protesten van het Hof, dat zich beriep op de scheiding der machten, persisteerden de volksrepresentanten in hun houding, waarop alle raadsheren aftraden. Daarna bepaalden de representanten dat de gradus doctoratus of licentiatus iuris voor de benoeming tot raadsheer niet meer zou worden vereist, omdat dit strijdig zou zijn met de beginselen van gelijkheid. Bovendien werd de regel afgeschaft dat partijen zich bij het Hof slechts konden laten vertegenwoordigen door juridisch geschoolde advocaten. Men beschouwde dit als drempelverhogend voor de justitiabelen. Voortaan kon een ieder als raadsman bij het Hof optreden.<sup>278</sup> We proeven hier dezelfde aversie tegen de esprit de corps als in het revolutionaire Frankrijk. De Friese beroering was echter een plaatselijke storm, die in hetzelfde jaar 1796 weer zou luwen. Overigens zou pas onder de vigeur van de Staatsregeling

---

273. Zie over hem Hoofdstuk V, § 4.1.

274. Petrus Wierdsma (1729-1811), notaris te Leeuwarden en groot kenner van het Fries recht. In 1798 zou hij lid worden van de nationale codificatiecommissie. Van 1802-1807 was hij secretaris van het departementaal bestuur van Friesland. Zie verder over hem NNBW, III, 1420-1421.

275. Ulrich Jan Huber (1752-1804), vooraanstaand Fries jurist, raadsheer in het Hof van Friesland. Werd in 1797 lid van de Tweede Constitutiecommissie en in 1802 lid van het Nationaal Gerechtshof. Zie verder over hem NNBW, VIII, 870-871.

276. GA Leeuwarden, BRF, inv.nr. 10, f.196<sup>v</sup>.

277. Vreede, Bijdragen, I, 25-26.

278. Vtringa, Gedenkschrift, IV, 60-64. Vgl. ook Huussen "Jurisprudentie", 275-278.

van 1801 de "oude orde" in het Hof hersteld worden.<sup>279</sup> Bekende juristen van vòòr 1795 konden toen weer hun oude posities innemen.

Evenals in de nabuurprovincie Friesland wilde men in Groningen aanvankelijk niet participeren in een eenheidsstaat en werkte men aan een provinciale reorganisatie van de rechterlijke macht. De Hoge Justitiekamer werd voorlopig ongemoeid gelaten, zij het dat haar enige bestuurlijke bevoegdheden, zoals het afhoren van de rekeningen van de dijk- en waterschapscolleges, werden ontnomen. Haar naam werd bovendien veranderd in Hof Provinciaal en de luitenant en hoofdmannen heetten voortaan "praesiderend-raad en raden van den Hove".<sup>280</sup> Op 11 april 1795 verklaarde het Comité Revolutionair van de Ommelanden alle erfvoorrechten van bestuur en rechtspraak voor vervallen. De rechters in de rechtstoelen zouden voortaan door de stemgerechtigden binnen de jurisdictie worden gekozen. Het Ommelander bestuur zou een nieuw plan moeten maken voor een rechterlijke organisatie.<sup>281</sup> Zover kwam het niet. Inmiddels waren de vertegenwoordigers van de Ommelanden en die van de stad en de stadsjurisdicties bijeengekomen om een "Generaal Plan van regeeringe der geheele provincie" op te stellen. Hiervoor werd een afzonderlijke commissie benoemd, waarin onder andere de Groninger hoogleraar in het natuurrecht F.A. van der Marck zitting had. Als snel bleken er grote meningsverschillen tussen de afgevaardigden van de stad Groningen en de rest van de commissie over de wijze waarop het provinciaal bestuur moest worden samengesteld. De stad wilde vasthouden aan een "leedsche repraesentatie", dat wil zeggen een vertegenwoordiging per district, terwijl de meerderheid een vertegenwoordiging naar rato van de bevolking voorstond. Een en ander leidde tot het standpunt van de stad dat de kwestie van de vertegenwoordiging mede zou moeten afhangen van de aan het bestuur toe te delen bevoegdheden, hetgeen in een gewestelijke constitutie moest worden vastgelegd.<sup>282</sup> Daarop besloten de representanten een subcommissie in te stellen tot het vervaardigen van een "plan der constitutie en regeeringsbestuur voor de provincie Stad en Lande". Het resultaat hiervan was een lijvig rapport, dat 9 juni 1796 werd ingediend.<sup>283</sup> Als eerste artikel

---

279. Huussen "Jurisprudentie", 282.

280. Formsma, Hoge Justitiekamer, 12.

281. Formsma, Historie van Groningen, 430-431.

282. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 143.

283. Engelsman, "Gemeenteorganisatie", 362-363. Hetgeen hierna volgt is ontleend aan het rapport, dat zich bevindt in RA Groningen, Archief Gewestelijke Besturen, inv.nr. 118 f. 113-203 en hierna is afgedrukt in Bijlage I.

werd voorgesteld dat voor de hele provincie één civiel en crimineel wetboek moest worden ontworpen. Belangwekkend voor ons onderwerp is datgene wat de subcommissie voorstelde over de rechterlijke organisatie. Zij bleek een geheel Franse opzet voor te staan. De provincie zou opgedeeld worden in ressorten van 1000 tot 2000 inwoners, binnen elk waarvan een vredegerecht zou zetelen. Dat zou bestaan uit drie leden, die tenminste 25 jaar zouden moeten zijn en zouden moeten behoren tot de "kundige en brave mannen, wonende onder het carspel of carspelen, waar dat gericht bestaat". Ze zouden worden gekozen door de stemgerechtigde ingezetenen. Elk jaar zou er één aftreden. Alle civiele zaken, ongeacht het beloop van de vordering, dienden voor het vredegerecht gebracht te worden, alwaar

"de richters tragten de partijen te vereenigen en de zaake in der minne af te doen, en om die redenen de commissie één of twee malen te verlengen".

Mislukte deze poging, dan konden de partijen de vrederechters verzoeken om zelf vonnis te wijzen, of, indien de vordering een bepaald bedrag overschreed, de zaak naar een hogere rechter te verwijzen. Men koos dus voor een preliminaire conciliatie volgens Frans model. Als naasthogere instantie stelde de subcommissie districtsgerechten voor, waarvan de rechtsgebieden qua inwoneraantal aan elkaar gelijk zouden zijn. Hierin zouden zes rechters zitting hebben, van wie de voorzitter jurist moest zijn. Deze rechtbanken waren competent in hoger beroep van appellabele vonnissen van de vrederechters, en zij oordeelden in eerste aanleg over vorderingen boven een bepaald bedrag. Tot slot zou voor de hele provincie een "Hoogste Gerechtshof" worden opgericht, dat appelrechter zou zijn van vonnissen van de districtsgerechten. Dit laatste week af van de Franse organisatie, waar de Parlementen als hoven van appel na de revolutie waren afgeschaft en waar men geen afzonderlijke appelcolleges wenste op te richten. Dat in ons land - afgezien enkele radicale reacties tegen het esprit de corps in Friesland - juist groot vertrouwen bestond in het functioneren van de gewestelijke hoven blijkt ook uit dit Groningse voorstel.

Voor wat de criminele rechtspraak betreft werd eveneens veel ontleend aan de Franse rechterlijke organisatie. De vrederechters zouden binnen hun ressort de opsporing en het vooronderzoek moeten verrichten. De voorzitter-jurist van het districtsgerecht fungeerde als de "hoofdofficier van het lijfstraffelijk recht, die het geding (proces) in staat van wijzen brengen en voldingen zal". Een eventueel vonnis zou door het Hof moeten worden geapprobeerd, nadat de procureur-generaal de

---

zaak onderzocht had op eventuele vormfouten. Wat betreft de wijze van totstandkoming van het vonnis in criminele zaken opteerde de commissie voor de juryrechtspraak:

" Zij [de commissieleden] hebben bevonden dat die order, de veiligste was, waarbij het oordeel van een misdaad afgezonderd wierd van het oordeel ver de straffe op de misdaad toe te passen en zouden van gedachten zijn, dat in navolging der Engelschen, Franschen en Noord-Americanen bepaald wierde dat de daad als daad beoordeeld wierd door een afzonderlijk lichaam van voor iedere geval te kiezen personen, van welke de beschuldigde een zeker getal zoude mogen verwerpen en zelfs tot tweemalen toe, die alleen oordeel zullen vellen of bewezen is dat de beschuldigde schuldig is of niet; dat voorts het districtsgericht op genomen eisch van den hoofdofficier de straffe zal bepalen met bijvoegingen van het artikel van de wet waarop deszelvs sententie rust."

Bij de behandeling van het voorstel in de vergaderingen van de representanten van Stad en Lande in de periode van 6 oktober tot 11 oktober 1796, werden twee leden, G.J.Gockinga en A.P. Driessen, belast met het vervaardigen van hoofdlijnen voor een toekomstig provinciaal civiel en crimineel wetboek. Over de organisatie van de strafrechtspraak en met name de instelling van de jury's waren de meningen verdeeld en dat punt hield men nog even in beraad, maar de overige proposities werden met enkele ondergeschikte wijzigingen aangenomen. Deze ideeën, waaruit een grote invloed van de Franse denkbeelden blijkt, werden uiteindelijk niet geëffectueerd. Men legde het voorstel voorlopig terzijde om verder te kunnen werken aan een reglement voor de verkiezing en de werkwijze van het provinciaal bestuur.<sup>284</sup> Eerst op 4 mei 1798, toen inmiddels de Staatsregeling van 1798 in werking was getreden, werd de commissie officieel ontbonden.<sup>285</sup>

In Brabant ging het heel wat minder revolutionair toe.<sup>286</sup> Bij Publicatie van de Representanten van het Volk van Bataafs-Brabant van 6 januari 1796 bleven de meeste wetten, plakkaten en ordonnanties op het gebied van de justitie van kracht. Wel werd een door veel Brabanders gevoeld onrecht ongedaan gemaakt. De Raad van Brabant werd opgeheven en tegelijkertijd stelde men in Den Bosch een Hof van Justitie voor Bataafs-Brabant in, dat qua werkzaamheden en competentie een

---

284. Engelsman, "Gemeenteorganisatie", 364.

285. Formsma, Archieven gewestelijke besturen, 19.

286. Vgl. Krom, "Rechterlijke organisatie", 225-227.

voortzetting was van de voormalige Raad.<sup>287</sup> Op 20 april 1796 kwam bovendien de Leen- en Tolkamer in de Stad en Meierij van Den Bosch te vervallen. Deze had onder andere de jurisdictie in domeinzaken uitgeoefend.<sup>288</sup> De indeling in lagere rechtskringen bleef onaangetast. Bij de representanten kwam echter wel een protest binnen van de municipaliteit van Steenberg. Deze bestreed de competentie van de Bredase Hoofd- en Leenbank als appelrechter van de vonnissen van de Steenbergse schepenbank. Ze stelde dat de Hoofdbank dit recht nu usurpeerde, omdat het haar krachtens het beginsel van gelijkheid niet toekwam.<sup>289</sup> De Hoofd- en Leenbank beriep zich echter op de bestaande wetgeving, die provisioneel van kracht was gebleven, en wel meer bepaald op de Ordonnantie op de Manier van Procederen van 1606. De municipaliteit van Breda, die tevens als Hoofdbank fungeerde, was bovendien op een nieuwe en wettige wijze gekozen. De Brabantse representanten zochten in dit netelige probleem, waarbij de emancipatie van het platteland een grote rol speelde, naar een tussenoplossing. In afwachting van de nieuwe rechterlijke organisatie werd het Hof van Justitie te Den Bosch als appelrechter aangewezen voor de vonnissen van de schepenbank van Steenberg.<sup>290</sup>

## 7. Pers en publieke opinie

Sporadisch verschenen na 1795 voorstellen tot verandering van de rechterlijke organisatie in de pers en vanuit het publiek. Zo er al wensen op dit terrein waren, dan werden deze geuit in samenhang met de voorstellen voor een nieuwe constitutie voor de Bataafse Republiek.

Pieter 't Hoen, redacteur van het toonaangevende patriotsgezinde blad De Post van den Nederrhijn, dat in 1788 door de stadhouderlijke repressie moest verdwijnen, liet in 1795 een voortzetting hiervan verschijnen onder de voor zichzelf sprekende titel De Nieuwe Post van den Neder-Rhijn. In de maanden april-mei 1795

---

287. Krom "Rechterlijke organisatie", 226.

288. W.J. Formsma, De archieven van de Raad en Rentmeester-generaal der Domeinen en de Leen- en Tolkamer in de stad en Meierij van 's-Hertogenbosch ('s-Gravenhage, 1949) 17 en 19.

289. GA Breda, H 290, nrs. 103-104; idem, Archief Hoofd- en Leenbank, inv.nr. 1279.

290. GA Breda, H 291, nr 58; ook in 1802 werd de Hoofdbank als appelcollege voor de schepenbanken van de dorpen in de Baronie gepasseerd (GA Breda, H 100 f. 415).

maakte hij zijn ideeën over een nieuwe constitutie kenbaar. Hij was weliswaar een groot voorstander van de Franse denkbeelden maar tekende daarbij aan:

"Zo min de moedige Fransche natie in het vestigen haarer nieuwe republikeinsche constitutie de voetstappen der niet minder moedige Noord-Americaanen in alle opzichten heeft gedrukt, omdat Frankrijk geen Noord-America was, evenmin zou het ons Bataven voegen, blindelings in het vestigen eener nieuwe constitutie die beide volkeren of een derzelven in alles naa te aapen, omdat ons Nederland geen Frankrijk of geen Noord-America is."<sup>291</sup>

Hij zou dan ook ten aanzien van het "judicieele wezen" met eigen wensen komen:

1. In alle steden en aanzienlijke dorpen zouden rechtbanken dienen te worden gevestigd die zowel in criminele als civiele zaken zouden oordelen.
2. De rechters zouden geen jurist behoeven te zijn, maar zouden beoordeeld worden naar hun geschiktheid en gezond verstand.
3. De procedures zouden zoveel mogelijk bekort dienen te worden.
4. De wetten zouden moeten worden herzien.
5. De pijnbank zou moeten worden afgeschaft.
6. Uit respect voor de nabestaanden zou de voltrekking van de doodstraf waardiger moeten plaatsvinden. Tepronkstelling van het lijk zou moeten worden afgeschaft.
7. Ter berechting van misdaden tegen de revolutie zouden revolutionaire rechtbanken moeten worden opgericht.<sup>292</sup>

Hiervan niet erg afwijkend waren de "consideratiën" van een anoniem burger, meegedeeld aan de Eerste Constitutiecommissie van 1796.<sup>293</sup> Ten aanzien van de rechtspraak had hij enkele concrete verlangens, waaronder de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging, het verbod voor de rechters om nevenfuncties aan te nemen die zijn onpartijdigheid in gevaar zouden kunnen brengen, en de mogelijkheid voor de minvermogenden om in civiele zaken kosteloos te mogen procederen. De kritiek richtte zich ook hier op de esprit de corps van de juristen, die

---

291. Nieuwe Post van den Neder-Rhijn, I, 63.

292. Nieuwe Post van den Neder-Rhijn, I, 74-75.

293. "Consideratiën van P.P.", behandeld in de bijeenkomst van de Nationale Vergadering, 7 november 1796 (De Gou, Ontwerp, I, 421).

men verantwoordelijk stelde voor de kostbare en langdurige processen. Door 't Hoen werd bovendien aangedrongen op de humanisering van de strafrechtspraak en het terugdringen van het grote aantal kleine jurisdicties, althans dat zou men kunnen opmaken uit zijn wens om de rechtspraak toe te vertrouwen aan rechtbanken in de steden en grote dorpen.

Zoals hiervoor is uiteengezet sloten de gewestelijke discussies - voor zover ze gevoerd werden - op deze punten aan. In Friesland, Groningen en Drenthe was men aanvankelijk bereid de bakens te verzetten en instellingen te introduceren die getuigden van een afkeer van de esprit de corps binnen de rechtspraak. Dat blijkt althans uit de maatregelen in Friesland om voortaan geen juridische scholing van de raadsheren van het Hof te eisen en bovendien de verplichte procesvertegenwoordiging af te schaffen. In Groningen bleek dezelfde houding uit het voorstel inzake de vrederechters en de juryrechtspraak, terwijl in Drenthe door de heroprichting van de Etstoel de volksrechtspraak zou moeten herleven. In hoeverre deze kritiek invloed heeft gehad op de discussies over de rechterlijke organisatie, zoals die vanaf 1796 werden gevoerd, zal in de volgende hoofdstukken worden nagegaan

## HOOFDSTUK II. DE WORDINGSGESCHIEDENIS VAN TITEL VIII VAN DE STAATSREGELING VAN 1798

Voor de eerste maal in de geschiedenis van ons land werd in de Staatsregeling van 1798 onder titel VIII een nationale rechterlijke organisatie grondwettelijk vastgelegd. Aan deze Staatsregeling zijn twee ontwerpen vooraf gegaan: het Plan van Constitutie van 1796 en het Ontwerp van Constitutie van 1797, dat een gereviseerde versie was van het Plan. De totstandkoming van de passages over de rechterlijke organisatie in Plan, Ontwerp en Staatsregeling zal hierna worden behandeld.

### 1. Het Plan van Constitutie van 1796 en het Ontwerp van Constitutie van 1797

#### 1.1 Het ontstaan van het Plan en Ontwerp in hoofdlijnen.

Een van de eerste nationale daden na 1795 was het omzetten van de Staten-Generaal in een nieuwe, meer representatieve nationale vertegenwoordiging. Bovendien verlangde men een constitutie, waarop de nieuwe Republiek moest worden gegrondvest.

Op 30 december 1795 stelden de Staten-Generaal een reglement vast ten behoeve van een door het Bataafse volk te kiezen "algemene Nationale Vergadering", die hen zou moeten opvolgen. Hierin werd tevens bepaald dat de Nationale Vergadering binnen veertien dagen na haar eerste bijeenkomst een commissie moest instellen, die belast zou worden met het ontwerpen van een constitutie. De commissie zou bestaan uit 21 leden, afkomstig uit de verschillende gewesten.<sup>294</sup> Het ontwerp zou aan de stemgerechtigde ingezetenen van elk gewest ter goed- of afkeuring worden aangeboden.<sup>295</sup>

De constitutiecommissie, die in de literatuur ter onderscheiding de haar opvolgende commissies de Eerste Constitutiecommissie wordt genoemd, werd tijdens de eerste bijeenkomst van de Nationale Vergadering op 1 maart 1796 benoemd. Van de 21 leden was meer dan de helft jurist.<sup>296</sup> Ze zou haar opdracht

---

294. "Reglement, volgens het welk eene algemeene Nationale Vergadering door het Volk van Nederland zal worden bijeen geroepen en werkzaam zijn, 30 december 1795", art.102. Gedrukt in Banner, Grondwetten, 17-35.

295. Idem, art. 108.

296. De leden van de commissie waren J.A. Krieger, mr. P. Verhoysen (beiden Bataafs Brabant), J. van Manen Adrz., mr. A.J. Strick van Linschoten (beiden Utrecht), prof. dr. C.W. de Rhoer, mr. H.H. Vitringa (beiden Gelderland), B.W. Hoffman, mr. S. Trip (beiden

binnen zes maanden moeten voltooien.<sup>297</sup> Al bij de aanvang van haar werkzaamheden manifesteerde zich binnen de commissie een scheiding der geesten over de te kiezen staatsvorm: de federalisten en de unitarissen. De eerstgenoemden stonden een republiek voor, waarin de afzonderlijke gewesten een ruime mate van autonomie zouden behouden en slechts op basis van een federatie met elkaar verbonden zouden zijn.<sup>298</sup> Gemeenschappelijke zaken, zoals de defensie, de buitenlandse betrekkingen en het bestuur van de koloniën zouden worden behartigd door een centraal bestuur dat zonder last of ruggespraak zijn taken zou kunnen uitvoeren. Andere overheidsbemoeiingen zoals belastingheffing, de rechtspraak en het dagelijks bestuur zouden aan de gewesten afzonderlijk worden overgelaten. In feite betekende dit model niet meer dan een aangepaste versie van de Unie van Utrecht. Erg eensgezind waren de federalisten over een nieuw te vormen staat overigens niet. Nu eens meende men dat de rechterlijke organisatie een zaak was van de gewesten afzonderlijk, dan weer werd gepleit voor een nationale aanpak. Zo zette de gematigd federalist mr. J.G. Luyken de basisbeginselen van een federale staat uiteen. De algemene belangen zouden op centraal niveau moeten worden behartigd, maar in huishoudelijke zaken zouden de provincies autonoom blijven. Onder algemene belangen verstond Luyken echter

---

Groningen), C. de Vos van Steenwijk (Drente), G.W. van Marle, mr. W. Queysen (beiden Overijssel), M.H. Witbols, mr. J.G. Luyken, mr. J. Cuperus, mr. J.P. Farret, mr. P.L. van de Kastele, mr. D. van Horbag (allen Holland), mr. J.E. Austen, H. Rabinel (beiden Zeeland), dr. S. Stijl en mr. M. Siderius (beiden Friesland).

297. "Reglement, volgens het welk eene algemeene Nationale Vergadering door het Volk van Nederland zal worden bijeen geroepen en werkzaam zijn, 30 december 1795", art. 107. Gedrukt in *Banner*, Grondwetten, 17-35. art. 107.

298. Volgens De Gou waren in de constitutiecommissie uitgesproken federalist: G.W. van Marle, W. Queysen, M. Siderius, S. Stijl, C. de Vos van Steenwijk en S. Trip (De Gou Plan, XI). Bij het samenstellen van een constitutie kozen velen voor het federalisme, omdat men vreesde dat bij een volstreekte eenheid de overige provincies zouden moeten meebetalen aan de Hollandse schuldenlast. Deze was in vergelijking met de schulden van de overige provincies zeer sterk opgelopen. Maar ook het argument dat een federale staat het meest aansloot bij de bestaande situatie en daardoor gemakkelijker te realiseren was, zal met name de "Realpolitiker" de zijde van de federalisten hebben doen kiezen. Schama merkt hierover op dat zelfs degenen die zich unitaris noemden op dit punt met de federalisten meestemden (Schama, Patriots 250). Volgens De Wit waren de federalisten in de Nationale Vergadering de patriotten van 1787: "De patriottische aristocraten, die de bestaande toestand, de federatie van 1795 wilden handhaven. Zij ontleenden aan de Amerikaanse en Franse constitutie van 1795 de trias-leer en aan de Amerikaanse in het bijzonder de verhouding der delen tot de gehele federatie". (De Wit, Strijd, 139). De tegenstelling unitarissen-federalisten kwam slechts aan het licht wanneer de één- en ondeelbaarheid van de Republiek aan de orde kwam. Voor het overige bleken er drie groeperingen te bestaan: de democraten, waaronder we de meeste unitarissen mogen rekenen, pleitten voor een volkssoevereiniteit en volksinvloed in het landsbestuur naar analogie van de Franse constitutie. Hun opstelling in de constitutiecommissie en de Nationale Vergadering was radicaal en compromisloos. Een totale verandering van het staatsbestel in unitarische zin was in hun ogen de enige oplossing om met het ancien régime af te rekenen. Zij hadden zich goed georganiseerd en traden vrij eensgezind naar buiten. Anders was dit bij hun tegenstanders, de aristocraten, die in het algemeen het federalisme beleden. Sommigen wilden bij de hervorming van de staat het liefst aansluiting zoeken bij de bestaande situatie. En ten slotte waren er de moderaten, waartoe Schimmelpenninck kon worden gerekend. Zij hadden geen bepaald vooropgesteld politiek standpunt, maar bepaalden dit per onderwerp. In het algemeen waren ze afkerig van radicalisme en zochten ze een compromis tussen de oude orde en de nieuwe denkbeelden. Vgl. over de problematiek van de politieke verhoudingen in de Nationale Vergadering De Gou, Ontwerp, I, xxiv-xl.

" de algemeene wetgeving, de uitvoerende magt, de justitie en voorts ten aanzien van de Republiek als mogendheid beschouwd."<sup>299</sup>

Hij ging hiermee veel verder in de richting van een eenheidsstaat dan menige andere federalist.<sup>300</sup>

De belangrijkste woordvoerder van de federalisten in de Eerste Constitutiecommissie met betrekking tot de rechterlijke organisatie was de Gelderse afgevaardigde mr. H.H. Vitringa.<sup>301</sup> Hij bekleedde het voorzitterschap van de subcommissie die het hoofdstuk over de rechterlijke macht zou concipiëren.

De unitarissen<sup>302</sup>, die in de Eerste Constitutiecommissie een minderheid vormden, pleitten voor een volstreekte staatseenheid en een krachtig centraal gezag, waaraan de provinciale besturen ondergeschikt zouden moeten zijn. Provincialisme was in hun ogen de wortel van de aristocratie. De soevereiniteit van de Bataafse Republiek lag bij het volk, niet bij de afzonderlijke provincies. Om deze soevereiniteit te waarborgen was eenheid in wetgeving, bestuur en rechtspraak noodzakelijk. Voor wat de rechterlijke organisatie betreft waren zij voorstander van een nationale en uniforme opbouw. De belangrijkste unitarische woordvoerder inzake de justitie was de Utrechtse afgevaardigde Jacob van Manen.<sup>303</sup> Deze autodidact liet tijdens de beraadslagingen in de constitutiecommissie en in de Nationale Vergadering blijken de verlichte schrijvers goed gelezen te hebben en deed belangwekkende voorstellen over een nieuwe rechterlijke organisatie.

---

299. De Gou, Ontwerp, I,15.

300. Zijn opvatting lijkt een mengvorm van de theorieën van Montesquieu en Locke over de machtenscheiding. Locke immers maakte een onderscheid in de wetgevende, de uitvoerende en de federatieve macht; onder de laatste verstond hij de beslissingsbevoegdheid inzake oorlog en vrede en inzake het sluiten van verdragen met vreemde mogendheden.

301. Mr. H.H. Vitringa (1757-1801). Hij overleed toen hij nog lid was van de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam (Dag-verhaal Vert. Lichaam XII,269). Zijn redevoeringen in de constitutiecommissie en in de Nationale Vergadering zijn gedeeltelijk gepubliceerd door zijn zoon C.L.Vitringa, Gedenkschrift. Zie over H.H. Vitringa N.N.B.W., V,1041-1042.

302. Uitgesproken unitarissen waren J. van Manen Adrz., M.H. Witbols, P.L. van de Kastele en H. Rabinel (De Gou, Plan, xi).

303. J. van Manen Adrz. (1747 - Rhenen). Hij was niet juridisch gevormd maar wel in het justitiële werkzaam. In de periode 1793-1798 was hij schout en gaardermeester en secretaris van de heerlijkheid Renswoude en Emmikhuizen in de provincie Utrecht. Hij was een ijverig en vruchtbaar publicist. Van 1802 tot zijn dood was hij resp. hoofdschout en vrederechter te Rhenen. Zie uitgebreid over hem Mommers, Brabant, II, 458-459, NNBW, III,813 en Konst en Letterbode 1822, II,385. Vol respect over hem is Vitringa (Gedenkschrift, II, 100-101). Schama verwacht hem met C.F. van Maanen, minister van Justitie en Politie onder Lodewijk Napoleon, en komt daardoor tot merkwaardige conclusies (Schama, Patriots, 247,249, 491).

Tussen de uitgesproken unitarissen en federalisten bewogen zich de overige leden van de commissie. Wanneer het hoofdstuk van de rechterlijke organisatie ter sprake kwam steunden zij meestal de federalistische voorstellen. De belangrijkste exponent van deze groep was de Amsterdamse advocaat en latere raadpensionaris mr. Rutger Jan Schimmelpenninck.<sup>304</sup>

Door haar interne verdeeldheid besteedde de Eerste Constitutiecommissie veel tijd aan de kwestie van de één- en ondeelbaarheid van de Republiek en het amalgaam van de schuldenlasten. Hierdoor raakte ze in hevige tijdnood. Binnen zes maanden zou immers een ontwerp-constitutie aan de Nationale Vergadering moeten worden aangeboden. Derhalve werd het werk verdeeld over verschillende subcommissies, waarvan er één, onder voorzitterschap van mr. H.H. Vitringa, het hoofdstuk over de rechterlijke macht zou moeten ontwerpen.<sup>305</sup> Op 22 september 1796 diende deze subcommissie haar rapport in. Dit verslag is helaas verloren gegaan,<sup>306</sup> maar de inhoud van de discussies, die hierover vanaf 6 oktober 1796 in de plenaire commissie zijn gevoerd, doet veronderstellen dat het hoofdstuk over de rechterlijke macht in het uiteindelijke Plan van Constitutie van het rapport niet veel afweek. De subcommissie schijnt wel een gedetailleerd voorstel te hebben gedaan inzake de organisatie van de departementale gerechtshoven en de rechtbanken, maar dat werd door de plenaire commissie niet overgenomen. Men was van mening dat de codificatie van het materiële recht voltooid moest zijn voor en aler de rechterlijke organisatie definitief kon worden vastgesteld. Derhalve zouden in de constitutie slechts hoofdlijnen moeten worden aangegeven en de verdere uitwerking aan de wetgever moeten worden overgelaten.

Op 10 november 1796 werd het uiteindelijke Plan van Constitutie aan de Nationale Vergadering aangeboden.<sup>307</sup> Noch de unitarissen, noch de federalisten kon het resultaat bevredigen. Te weinig was in het Plan rekening gehouden met het beginsel van staatseenheid en bovendien was het probleem van de samensmelting

---

304. R.J.Schimmelpenninck (1761-1825). Advocaat te Amsterdam en als zodanig een goed bevriend collega van de Amsterdamse juristen in de codificatiecommissie van 1798 (Bondt, Walraven, Farjon en Cras). Over hem zijn verscheidene monografieën verschenen, onder andere van de hand van zijn zoon G. Schimmelpenninck, H.T. Colenbrander, Th. de Vries, en C.H. de Wit (zie Literatuurlijst).

305. De Gou, Plan, xiii. In deze commissie zaten ook J.G.Luyken, J.P.Farret, M.Siderius, K.W. de Rhoer en D. van Horbach.

306. De Gou, Plan, 297, nt.1.

307. De aanbieding vond plaats met een toespraak van de toen fungerend voorzitter van de constitutiecommissie, Simon Stijl. In zijn rede sprak hij niet over de rechterlijke organisatie; wel wees hij op de zorgvuldigheid waarmee de scheiding der machten in het Plan gestalte had gekregen (De Gou, Plan, 425-429).

van de gewestelijke schulden nauwelijks opgelost. Op 2 december 1796 sprak de Nationale Vergadering zich uit voor de één- en ondeelbaarheid van de Republiek als grondslag voor de te ontwerpen constitutie. Een bijzondere commissie onder voorzitterschap van mr. J.G.H. Hahn kreeg de opdracht om het Plan in unitarische zin aan te passen.<sup>308</sup> Deze commissie bracht overigens geen essentiële wijzigingen aan in het hoofdstuk over de rechterlijke macht.<sup>309</sup> Op de zittingen van de Nationale Vergadering van 24 februari tot 3 maart 1797 werd dit hoofdstuk van het Plan met de voorgestelde wijzigingen van de commissie-Hahn uitvoerig behandeld.<sup>310</sup> Dit leidde uiteindelijk tot Titel VII van het Ontwerp van Constitutie van 1797, dat handelt over de rechterlijke macht.

Op 30 mei werd het Ontwerp - vanwege zijn omvang van 918 artikelen ook wel het Dikke Boek genoemd - door de Nationale Vergadering definitief vastgesteld en aan de provincies ter goedkeuring toegezonden. Deze hutspot, zoals De Wit het Ontwerp karakteriseerde, bleek uiteindelijk voor het kiezersvolk onverteerbaar.<sup>311</sup> Op 8 augustus 1797 werd het met grote meerderheid van stemmen verworpen.

In alle kritiek die het Plan en Ontwerp ondervonden, ontmoette het hoofdstuk over de rechterlijke macht de minste bezwaren. Wellicht heeft dat de zoon van H.H. Vitringa, die in zijn Gedenkschrift de werkzaamheden van de Eerste Constitutiecommissie heeft beschreven, verleid tot de opmerking:

"Omtrent geen onderwerp schijnt bij de commissie meer eenstemmig gedacht te zijn, dan ten aanzien van de rechterlijke magt."<sup>312</sup>

Dat is bij nadere bestudering van de bronnen toch een verkeerde voorstelling van zaken.<sup>313</sup> Juist in de Eerste Constitutiecommissie zijn van elkaar afwijkende voorstellen voor een nieuwe rechterlijke organisatie gedaan. De verschillen werden

---

308. De Gou, Ontwerp, I, 66-67. De commissie bestond naast Hahn uit de volgende leden: P. van Zonsbeek, J.F.R. van Hooff, B. Bosch, J.H. Floh, D.C. de Leeuw en L.T. de Kempnaer.

309. Zie voor de voorgestelde wijzigingen De Gou, Ontwerp, I, 112-115. Het meest curieuze voorstel was om van de leden van het Hoog Nationaal Gerechtshof en de departementale gerechtshoven te eisen dat ze gehuwd waren of waren geweest. De gehuwde wist naar de mening van de commissie beter wat de gevolgen van een veroordeling waren voor de familie van de veroordeelde. Dit voorstel werd door de Nationale Vergadering overigens niet overgenomen (De Gou, Ontwerp, I, 112, 499-501).

310. De Gou, Ontwerp, I, 490-512.

311. De Wit, Strijd, 146.

312. Vitringa, Gedenkschrift, II, 125.

313. Bij het hierna volgende is gebruik gemaakt van De Wit, Strijd, 138-153 en De Gou, Ontwerp, I, Inleiding.

voor een groot deel veroorzaakt door de tweespalt over de te kiezen staatsvorm.<sup>314</sup> We zullen de voorgestelde rechterlijke organisatie volgens het Plan en het Ontwerp nader bespreken, waarbij respectievelijk aandacht zal worden besteed aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de organisatie van de rechterlijke colleges en de alternatieven, die Jacob van Manen heeft aangedragen.

## 1.2 De rechterlijke organisatie volgens het Plan en het Ontwerp

### De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

Tijdens de vergaderingen van de Eerste Constitutiecommissie en de Nationale Vergadering is verscheidene malen gesproken over de scheiding der machten, een staatsrechtelijk beginsel dat door alle partijen als basis voor de nieuwe constitutie werd aangenomen.<sup>315</sup> Over de vraag hoe dit gestalte moest krijgen bestond minder duidelijkheid. Aanvankelijk vermeed men angstvallig om constituties van andere landen te kopiëren, met het argument dat de Bataafse Republiek in menig opzicht afweek van de toestand elders. Over de uitwerking van de machtscheiding in de constitutie adviseerde een speciaal daarvoor in het leven geroepen commissie uit de Nationale Vergadering.<sup>316</sup> De volkssoevereiniteit werd als grondbeginsel voor de Republiek aanvaard: de collectieve wil van het volk was de opperste macht; de wet, als uitdrukking van die wil, de enige rechtsbron. De uitoefening van deze volkssoevereiniteit werd overgelaten aan de drie machten, die ter bescherming van de vrijheid van de burger strikt van elkaar gescheiden moesten zijn.

De wetgevende macht zou volgens het Plan worden uitgeoefend door het Wetgevend Lichaam, dat wetten kon voorstellen en bekrachtigen. De leden werden rechtstreeks door het volk gekozen. Als zodanig was het het hoogste orgaan van de

---

314. Rogge noemde het hoofdstuk over de rechterlijke organisatie in het Plan " zeer veel goeds bevattende,(...) welke de hevigste tegenstanders van het Plan zelve als het beste gedeelte beschouwd hadden" (Rogge, Staatsregeling, 279).

315. In de constitutiecommissie spraken hierover Van de Kastele (De Gou, Plan, 61-75), Van Manen (De Gou, Plan, 435-446) en Viringa. Hun opvattingen weken niet veel van elkaar af en waren sterk geïnspireerd door de ideeën van Montesquieu.

316. Deze commissie bestond uit C.W. de Rhoer, G.W. van Marle en J.F.R. van Hooff en bracht op 15 februari 1797 haar rapport uit, waaraan het hierna volgende is ontleend. De vraag, die de commissie werd voorgelegd, was of de machtscheiding niet uitdrukkelijker in de constitutie behandeld moest worden. De commissie oordeelde van niet. Ze vreesde een nodeloze verscherping van de tegenstellingen tussen de drie machten en verwachtte bovendien grote moeilijkheden om de relatie tussen de drie machten in wettelijke regels vast te leggen. Dit weinigezeggende rapport werd zonder enige discussie door de Nationale Vergadering aangenomen (De Gou, Ontwerp, I,411-419). Vgl. ook Beelaerts, Onschendbaarheid, 136-144.

staat. De meerderheid van de Nationale Vergadering was voor deze volksrepresentatie beducht. Door enige manipulatie van de volksgunst zou het Wetgevend Lichaam haar macht aanzienlijk kunnen vergroten. Om dit gevaar te bezweren koos men voor een verdeling van het Wetgevend Lichaam in twee kamers, de Grote Kamer en de Kamer der Oudsten. De eerste zou de wetten voorstellen, de andere zou deze bekrachtigen. Hierdoor meende men overhaaste besluiten te kunnen voorkomen. Bovendien zou de Kamer der Oudsten de voorgestelde wetten kunnen toetsen aan de constitutie. Niet iedereen kon zich in dit tweekamerstelsel vinden. Van Manen zag het toetsingsrecht liever toevertrouwd aan een Nationaal Gerechtshof, door welk college

"alle nieuwe wetten, explicatiën der wetgevende magt zouden moeten geëxamineerd en gerevideerd worden om in cas van afwijking van de grondwetten en inrichtingen der constitutie of verkorting der burgerlijke vrijheid tegen dergelijke acta of dispositiën in oppositie te mogen komen en derzelve effectie verhinderen, zonder dat nogthans de wetgeevende magt eenige sanctie of approbatie op hare wetten of decreten anderszins zoude noodig hebben."<sup>317</sup>

Van Manen, die naar het Noordamerikaanse voorbeeld een voorstander was van "checks and balances", was met dit idee zijn tijd ver vooruit en volgens Van Poelgeest de eerste in Europa die uitdrukkelijk het rechterlijk toetsingsrecht voorstond en dit in de constitutie wilde opnemen. In de Verenigde Staten zou pas in 1803 het toetsingsrecht van het Supreme Court worden erkend.<sup>318</sup>

Ook Pieter Vreede toonde zich in de discussies in de Nationale Vergadering een tegenstander van de tweedeling, echter om een geheel andere reden. Hij vreesde dat zoiets zou leiden tot een permanente rivaliteit tussen beide kamers. Daarvan zou de uitvoerende macht misbruik kunnen maken, bijvoorbeeld door één van beide kamers te beïnvloeden, wanneer een voorgestelde wet of besluit haar minder welgevallig was.<sup>319</sup>

Uiteindelijk werd toch voor het tweekamerstelsel gekozen. Uit de beschikbare bronnen blijkt niet duidelijk waarom het toetsingsrecht van het Nationaal

---

317. De Gou, Plan, 113-114.

318. Beelaerts, Onschendbaarheid, 147; Van Poelgeest, "Influence", 139.

319. De Gou, Ontwerp, I, 303.

Gerechtshof werd afgewezen.<sup>320</sup> Wellicht vond men een dergelijke controle door de ene macht van de andere teveel in strijd met het gehuldigde beginsel van de strikte scheiding der machten. De commissie die de Nationale Vergadering over de machtenscheiding moest adviseren, had zich immers uitgesproken voor het standpunt om zo weinig mogelijk gebruik te maken van "gewichten, tegenwichten of evenaars",<sup>321</sup> instituten, die in Noord-Amerika en in mindere mate Frankrijk wèl bekend waren en die de ene macht tegenover de andere moesten beschermen. De enige controlemogelijkheid die de voorgestelde constitutie bood op het punt van machtsoverschrijding of machtsmisbruik, waren de periodieke verkiezingen van de leden van de wetgevende en uitvoerende colleges en van de leden van de lagere rechtscolleges. Bovendien was strafrechtelijke vervolging mogelijk in geval van een begaan ambtsmisdrijf.<sup>322</sup>

De uitvoerende macht werd in het Plan en Ontwerp belichaamd door de Staatsraad. Deze had echter niet alleen een bestuurlijke taak, maar kon ook ordonnanties en reglementen opstellen ter uitvoering van wetten. Door de bovengenoemde commissie werd een machtsoverschrijding van de Staatsraad minder waarschijnlijk geacht. Wel zorgde men ervoor dat de Staatsraad geen vrije beschikking zou krijgen over de krijgsmacht en over de geldmiddelen.<sup>323</sup>

De rechterlijke macht zou bij uitsluiting uitgeoefend worden door rechters "welke bij of ingevolge de constitutie vastgesteld zijn".<sup>324</sup> Voor machtsoverschrijding door de rechter was men weinig beducht. Naar de ideeën van Montesquieu werd de rechterlijke macht de lichtste van de drie geacht, die meer bescherming dan beknotting behoefde. Wanneer immers een van beide andere machten greep zou krijgen op de rechterlijke macht, zou dit kunnen leiden tot despotisme.<sup>325</sup> De rechterlijke macht was

---

320. De Gou, Ontwerp, I, 303.

321. De Gou, Ontwerp, I, 418.

322. Ontwerp van Constitutie 1797, artt. 665 en 688.

323. Van Manen en Vitringa waren echter wèl beducht voor de grote macht van de Staatsraad en wilden haar meer ondergeschikt maken aan het Wetgevend Lichaam. Dit voorstel werden niet overgenomen (Beelaerts, Onschendbaarheid, 127-130).

324. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 663.

325. " Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécution. Si elle était jointe à la puissance législative le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire: car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur" (Montesquieu, Esprit des Lois, XI, 6 (ed. Derathé, I, 169). Zie ook Van Aalten, Trias, 30.

"het groot bolwerk der personele vrijheid in wier beveiliging elk burger een alleronmiddellijkst belang heeft".<sup>326</sup>

Inbreuk van de rechter op het terrein van de wetgeving zou in de opvatting van de commissie kunnen worden verijdeld door het codificeren van het burgerlijk en strafrecht in duidelijke en eenvoudige wetboeken. De rechter zou de wetten kunnen toepassen zonder zich aan eigen interpretatie te hoeven wagen. Buiten de mogelijkheden van appel of revisie voorzagen noch het Plan noch het Ontwerp in een middel om verkeerde toepassing van de wet door de rechter te corrigeren.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tegenover de uitvoerende macht werd constitutioneel slechts gewaarborgd door de algemene bepaling, dat

"de administratie van alle politie of magistratuur overal zal afgescheiden moeten zijn van het richterampt".<sup>327</sup>

Volgens het Plan zou deze scheiding bij de inwerkingtreding van de constitutie met onmiddellijke ingang van kracht moeten worden. Maar omdat vele leden in de Nationale Vergadering grote moeilijkheden voorzagen bij de effectuering ervan werd de uitvoering van dit beginsel uiteindelijk overgelaten aan het Wetgevend Lichaam-

<sup>328</sup>

Hoe hoog de meerderheid van de constitutiecommissie de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aansloeg, bewijst het voorstel om constitutioneel vast te leggen dat de leden van de rechterlijke macht slechts afzetbaar zouden zijn wegens ambtsmisdrijven.<sup>329</sup> Dit betekende in feite een benoeming voor het leven. Een dergelijke bepaling hielden de meer door de Franse denkbeelden beïnvloede leden van de Nationale Vergadering, onder wie J.P.F. van Hooff, voor gevaarlijk.<sup>330</sup> Zij vreesden een al te ongebreidelde en nauwelijks te controleren macht van de rechters. Hun voorstel om de rechters door de justitiabelen te laten kiezen voor bepaalde tijd had slechts gedeeltelijk succes. Tijdens de behandeling van het Plan in de Nationale Vergadering werd bepaald dat de leden van de rechtbanken in de steden en op het platteland zouden worden gekozen voor drie jaar. Hierbij speelden overigens praktische overwegingen een rol. Dergelijke posten konden dan honoraire functies

---

326. De Gou, Ontwerp, I, 416.

327. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 664.

328. De Gou, Ontwerp, I, 490-491.

329. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 665.

330. De Gou, Ontwerp, I, 491.

zijn die niet ten laste kwamen van de schatkist. Bovendien achtte men de werkdruk bij de subalterne rechtbanken te gering om ze als professioneel college in te richten. Om enige continuïteit in de rechtspraak te waarborgen, zou steeds een derde deel van de leden jaarlijks aftreden. Na het verstrijken van hun ambtstermijn zouden de rechters wel kunnen worden herkozen.<sup>331</sup>

Het verlangen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen bleek ook uit de herhaalde verzoeken van de leden van de Nationale Vergadering om de tractementen van de rechters op een zodanig behoorlijk peil te brengen dat de verleiding voor omkoping of ongeoorloofde bijverdiensten tot een minimum beperkt zou blijven.<sup>332</sup>

### De organisatie van de rechterlijke colleges

De rechterlijke organisatie die in het Plan werd voorgesteld en zonder veel wijzigingen in het Ontwerp werd overgenomen, was op federale voet georganiseerd. Weliswaar werd een Hoog Nationaal Gerechtshof voor de gehele Republiek opgericht, maar dit college stond buiten het kader van de gewone rechtspraak. De departementale gerechtshoven waren daarin de hoogste rechterlijke instanties. Zowel in het Plan als in het Ontwerp werden de lagere rechtbanken nog vrij onbepaald gelaten. Men wilde - zoals gezegd - met de definitieve vaststelling van de organisatie en competentie van de rechtscollages in de departementen wachten totdat de codificatie van het burgerlijk- en strafrecht zou zijn voltooid. Het constitutioneel raamwerk hiervoor zag er volgens het Plan en het Ontwerp als volgt uit.

Voor de hele Republiek zou worden opgericht een Hoog Nationaal Gerechtshof, dat slechts zou oordelen in bepaalde civiele en criminele zaken op nationaal niveau, zoals inbreuken op de veiligheid van de staat, zeezaken, maritieme tuchtrechtspraak en belastingrechtspraak.<sup>333</sup>

Aan dit hof waren dus, geheel volgens het beginsel van de scheiding der machten, die zaken toevertrouwd die tijdens het ancien régime tot de competentie behoorden van colleges die tevens wetgevende en/of bestuurlijke macht bezaten,

---

331. De wijziging van art.696 van het Plan van Constitutie werd door een commissie onder voorzitterschap van R.J. Schimmelpenninck voorbereid en later door de Nationale Vergadering aangenomen [De Gou, Ontwerp, II, 305-307].

332. De Gou, Ontwerp, II, 504-505.

333. Ontwerp van Constitutie 1797, 688.

zoals de Staten-Generaal, de Raad van State, de Admiraliteitscolleges en de bestuurscolleges in de provincie, waaraan voorheen de belastingrechtspraak was toevertrouwd.<sup>334</sup>

Bij "preventie" werd het Hof ook opgedragen om te oordelen in zaken, waarbij inbreuk gemaakt werd op bepalingen van de Constitutie, en in die betreffende valsemunterij, strandroof, verzet tegen de bevelen van de Staatsraad of tegen de ontvangers en ambtenaren van de belastingen.<sup>335</sup>

Het Hoog Nationaal Gerechtshof zou een professionele bezetting hebben van negen juristen, die voor het leven zouden worden benoemd.<sup>336</sup> Dat het Hof geen competentie zou hebben in de sfeer van de gewone rechtspraak, bijvoorbeeld als beroeps- of cassatierechter, was niet iedereen het eens.<sup>337</sup> De beide specialisten op het gebied van de rechterlijke macht, Vitringa en Van Manen, hebben tijdens de behandeling van het Ontwerp in de Nationale Vergadering daartoe strekkende amendementen ingediend. Nu de Nationale Vergadering zich had uitgesproken voor de één- en ondeelbaarheid van de Republiek, meende Van Manen dat het onbestaanbaar was dat de departementale gerechtshoven in laatste instantie vonnis zouden wijzen. Hij stelde voor dat het Hoog Nationaal Gerechtshof ook in appel en revisie zou kunnen oordelen van vonnissen van de departementale hoven, en keerde zich tegen het feit

"dat deze gehele rechterlijke magt was gestemd in de toon en geest van het overige van het Plan van Constitutie, in de veronderstelling dat de provinciale of departementale deelen afzonderlijke magten zoude blijven en dus van de bijzondere gerichtshoven geen hoger beroep zoude geschieden aan het Opperste Nationaal Gerechtshof".<sup>338</sup>

Vitringa heeft een voorstel gedaan om de cassatierechter te introduceren, die overigens weinig gemeen had met het Franse instituut. Hij zocht meer aansluiting bij

---

334. Zie hiervoor Hoofdstuk I, § 2.4.

335. Ontwerp van Constitutie 1797, art.689.

336. Ontwerp van Constitutie 1797, artt. 680 en 684.

337. Kennis nemen van hoger beroep was het hof zelfs uitdrukkelijk verboden. Vgl. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 690.

338. De Gou, Ontwerp, I, 499.

nietigheidsprocedures in het oud-vaderlandse recht. De cassatie zou tot drie gronden beperkt blijven:

1. Ingeval een vonnis met kracht van gewijsde was geweest door een departementaal gerechtshof, dat als niet neutraal "noch in zijn geheel" mocht worden beschouwd.
2. Ingeval van nulliteit of informaliteit van de vonnissen van de lagere rechter.
3. Ingeval van "stilstand in de rechtsoefening", veroorzaakt door de strikte scheiding van de wetgevende en rechterlijk macht.<sup>339</sup>

De laatste grond was nieuw en door Vtringa waarschijnlijk opgevoerd omdat in de strikte toepassing van de machtenscheiding wetsinterpretatie van de rechter verboden leek.

Zonder enige discussie over beide voorstellen werd nochtans het oorspronkelijke Plan gevolgd.<sup>340</sup> Ongetwijfeld wilde men vasthouden aan een gewestelijke autonomie inzake de rechtspraak. Bovendien zal men ter correctie van een gewraakt vonnis de rechtsmiddelen van beroep en revisie voor voldoende hebben gehouden.

De Eerste Constitutiecommissie heeft ook een project-instructie voor het Hoog Nationaal Gerechtshof gemaakt, waarvan artikel 12 in het oog springt. Krachtens dit artikel was het Hof tevens als "consiliarius van de opperste magt" adviseur van de wetgevende macht. Hiermee werd de praktijk bij de hoven tijdens het ancien régime voortgezet. Maar de vrees dat de hoven zich met bestuurlijke zaken zouden bemoeien was niet verdwenen, getuige de restrictie in hetzelfde artikel:

"zonder zich anderzins, directelijk of indirectelijk, met eenige zaken van politie te mogen bemoeien".

De organisatie van de rechtspraak in burgerlijke en strafzaken was een departementale aangelegenheid. Hier waren de departementale gerechtshoven de hoogste rechterlijke instanties. Hun organisatie en competentie zou later bij wet geregeld moeten worden.<sup>341</sup> In afwachting hiervan zouden de bestaande hoven hun

---

339. De Gou, Ontwerp, I, 491.

340. De Gou, Ontwerp, I, 491.

341. Ontwerp van Constitutie 1797, art 709. Dit zou eerst kunnen worden geregeld als het civiel en crimineel wetboek met het procesrecht zou zijn vastgesteld.

werkzaamheden voorlopig op de oude voet voortzetten.<sup>342</sup> In de gewesten waar nog geen hof bestond, zou er een worden opgericht.<sup>343</sup> Dat gold feitelijk alleen voor Zeeland en Overijssel.

Ook de organisatie en competentie van de lagere rechtbanken binnen elk departement zou nog nader worden geregeld. Het aantal stond ter beoordeling van de departementale besturen, die hiervoor een plan dienden te maken, dat zij aan het Wetgevend Lichaam ter goedkeuring moesten aanbieden.<sup>344</sup>

Over de organisatie van de gewone rechtspraak is bij de behandeling van het Ontwerp in de Nationale Vergadering uitvoerig gediscussieerd. Afgezien van de hiervóór gememoreerde kwestie of de leden van de subalterne rechtbanken voor onbepaalde tijd moesten worden aangesteld, stelde men zich ook de vraag hoe de criminele rechtspraak zou moeten worden georganiseerd. Verscheidene leden drongen erop aan om uitsluitend de departementale gerechtshoven hiermee te belasten

"waardoor dan ook alle zwarigheden en inconveniënten omtrend de publieke aanklagers enz. ten platten lande zouden vervallen".<sup>345</sup>

De meningen hierover waren verdeeld. Sommigen wilden de grote steden hun criminele rechtsmacht laten behouden, terwijl een enkeling zelfs opmerkte

"dat ook de kleine steden en het platte land gelijk recht hebben eene crimineele rechtbank te hebben."<sup>346</sup>

Uiteindelijk werd ook deze kwestie aan de wetgever overgelaten.

Wel werden naar Frans voorbeeld in het Plan en Ontwerp bepalingen opgenomen, die de positie van de verdachte en het lot van de veroordeelde aanmerkelijk moesten verbeteren.<sup>347</sup> Artikel XI van de inleiding op het Ontwerp bepaalde:

---

342. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 710.

343. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 711.

344. Ontwerp van Constitutie 1797, artt. 723 en 724.

345. Opmerking van Ploos van Amstel [Dagverhaal Nat. Vergadering, V, 66].

346. Opmerking van Schermer [Dagverhaal Nat. Vergadering V, 66].

347. Franse Constitutie 1795, Declaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, artt. 8 en 11.

"Geen lid der maatschappij kan aangehouden of in hechtenis genomen worden, dan in gevallen door de wet bepaald, en naar de wijze, door dezelve voorgeschreven. Niemand kan veroordeeld worden, zonder te vooren behoorlijk opgeroepen te zijn, en alle middelen van verdediging, bij de wet bepaald, gehad te hebben."

Aan het hoofdstuk over de rechterlijke macht werden nog enige algemene bepalingen toegevoegd, waaronder de plicht van de rechter om in criminele vonnissen uitdrukkelijk de misdaad waarvoor men veroordeeld werd te noemen, het verbod van algehele verbeurdverklaring van goederen als strafmaatregel en de afschaffing van de pijnbank.<sup>348</sup>

In de Eerste Constitutiecommissie kwam ook zeer uitvoerig het belangrijke thema van de juryrechtspraak in criminele zaken aan de orde.<sup>349</sup> De voorstanders meenden dat de juryrechtspraak meer overeenstemde met een democratische regeringsvorm, omdat immers de leden van de jury uit de justitiabelen van dezelfde rechtskring werden gekozen. Bovendien zou met de komst van de jury ook meer openheid worden geschapen in de rechtspraak. De getuigenverklaringen zouden ter terechtzitting en in het openbaar ten overstaan van de jury plaatsvinden. Hierdoor kon alle schijn van partijdigheid en corruptie worden vermeden. De jury in de vaderlandse rechtspraak zou ook in enigermate de corpsgeest van de rechterlijke macht kunnen doorbreken.<sup>350</sup> Doordat de juryleden bij loting zouden worden aangewezen meenden de voorstanders, dat de invloed van de politieke colleges op de strafrechtspraak zou kunnen worden voorkomen,

" waarvan in tijden van factiën in onze Republiek zoo veele voorbeelden zijn."

De tegenstanders daarentegen, die zich niet zozeer van politieke als wel van juridische argumenten bedienden, betwijfelden of de juryrechtspraak een verbetering in de strafrechtspleging zou betekenen. In ieder geval zou de criminaliteit niet worden teruggedrongen. De beschuldigde kreeg immers de kans

---

348. Ontwerp van Constitutie 1797, artt. 674, 675 en 679. De pijnbank werd in Gelderland overigens al sinds 1795 niet meer toegepas, terwijl al ruim daarvóór, omstreeks 1730, in Holland en later ook in andere provincies de algemene verbeurdverklaring van goederen als bijkomende straf was afgeschaft. Deze artikelen zijn dan ook te beschouwen als constitutioneel vastgelegde beginselen.

349. Tijdens de vergadering van 1 juli 1796 (De Gou, Plan, 145-146). Vgl. Rollin Couquerque, "Reorganisatie", 354-362, die hieraan voorbijgaat. Vgl. ook Bossers, Jurij, 24-27.

350. Een argument dat vrij aktueel bleef. Van Hamel opperde dit nog in 1908 in zijn pleidooi voor een juryrechtspraak (Handelingen NJV 1908, I, eerste stuk).

om door beïnvloeding van de jury zijn straf te ontlopen. Of de juryrechtspraak meer bijdroeg aan de onpartijdigheid van de rechtspleging was ook zeer de vraag. In Engeland werden de juryleden aangewezen door de "sheriff" die hierdoor de mogelijkheid zou krijgen zijn eigen mensen uit te kiezen.

Er waren ook praktische bezwaren. Met de introductie van de jury's zou ook het procesrecht geheel herzien moeten worden, want aansluiting bij de beginselen van de oud-vaderlandse rechtsvordering was dan niet mogelijk. Omdat de juryleden zelf ook enige kennis moesten hebben van de manier van procederen, was het zeer de vraag of voldoende kundige en geletterde personen te vinden waren, zeker in de landelijke streken van ons land. Het belangrijkste argument tegen de juryrechtspraak was de opvatting dat de strafrechtspraak in ons land steeds op hoog peil had gestaan, waardoor de noodzaak voor een fundamentele verandering ontbrak. Wel was men unaniem van oordeel dat de codificatie van het strafrecht hoge prioriteit verdiende. Bij het concipiëren daarvan konden de bestaande gebreken alsnog worden opgelost.

Ook hier proeven we de Bataafse opvatting, die zozeer verschilde van de Franse: het recht behoefde verbetering, niet de rechtspraak. Daarin was het vertrouwen nog steeds ongeschokt.

Enkele leden van de commissie die zich weliswaar tegenstander van de juryrechtspraak toonden, meenden dat de jury wèl zou kunnen worden ingeschakeld bij bijzondere processen, namelijk bij de berechting van degenen die zich schuldig hadden gemaakt aan misdaden tegen de staat. Deze delicten zouden echter duidelijk in de wet moeten worden omschreven om willekeur en politiek misbruik te voorkomen. Uiteindelijk werd de kwestie van de juryrechtspraak in de constitutiecommissie commissoriaal gemaakt. Spijtig genoeg is dit rapport verloren gegaan.<sup>351</sup> Uit de beschikbare bronnen valt slechts op te maken dat men besloot om, indien de juryrechtspraak zou worden aanvaard, deze slechts

" in cas van hoogverraad en tot bevijliging van de vrijheid van drukpers zoude plaats hebben."<sup>352</sup>

Toen het Ontwerp van Staatsregeling van 1797 besproken werd in de Nationale Vergadering, bleef de invoering van de jury een open vraag die nader door de

---

351. De Gou, Plan, 147.

352. Dat blijkt uit een voorstel van Krieger in de vergadering van de constitutiecommissie van 2 november 1796, waarin de juryrechtspraak ook aan de orde is gekomen (De Gou, Plan, 410).

wetgever beantwoord zou moeten worden.<sup>353</sup> Doordat het Ontwerp werd verworpen zou deze vraag pas opnieuw worden gesteld bij de voorbereiding van de Staatsregeling van 1798.<sup>354</sup>

In het Plan waren enige aanzetten gedaan tot de toekomstige organisatie van de belastingrechtspraak. Belastinggeschillen en geschillen over de convoien en licenten zouden kunnen worden gebracht voor de Nationale Financierkamer, in beginsel een bestuursorgaan. Criminele fiscale zaken zouden echter uitsluitend ter kennisneming staan van de departementale gerechtshoven. Aan de wetgever werd de definitieve organisatie van de belastingrechtspraak overgelaten.<sup>355</sup>

De commissie-Hahn zou ook dit onderdeel van het Plan wijzigen.<sup>356</sup> Ze stond een strikte scheiding der machten voor en ze liet dan ook de hele belastingrechtspraak over aan de departementale hoven. De criminele fiscale zaken zouden worden berecht door het voltallig rechterlijk college met mogelijkheid van hoger beroep bij het Hoog Nationaal Gerechtshof, terwijl de overige zaken in eerste aanleg door een commissie van vijf leden zouden worden behandeld met appel aan het voltallige college.<sup>357</sup>

Het uiteindelijke hoofdstuk over de rechterlijke organisatie in het Plan en het Ontwerp was weinig concreet. De belastingrechtspraak en de competentie en organisatie van het Hoog Nationaal Gerechtshof werden weliswaar nader uitgewerkt, maar van de rechterlijke organisatie in de departementen, waarbinnen zich de gewone rechtspraak zou afspelen, werden slechts de contouren aangegeven. Schematisch kunnen we de rechterlijke organisatie volgens het Ontwerp van Constitutie als volgt weergeven.

---

353. Dat blijkt althans uit de opmerking van Vtringa over artikel 663 van het Ontwerp van 1797 (De Gou, Ontwerp, I,490).

354. Zie hierna § 2.2.

355. Plan van Constitutie, artt. 508-509.

356. Op justitieel gebied bleef één uitzondering bestaan. De Nationale Financierkamer zou in rechte kunnen kennisnemen van de bezwaren die ontvangers zouden kunnen maken tegen de loquaturs en royementen, die door de Nationale Rekenkamer waren uitgesproken ter zake van de door hen ingediende rekeningen.

357. Ontwerp van Constitutie 1797, artt. 542, 543 en 547.

## DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE VOLGENS HET ONTWERP VAN CONSTITUTIE VAN 1797

---

Nationaal **Hoog Nationaal Gerechtshof**  
(Artt. 680-707)

### Samenstelling:

Negen leden, waaronder de president, een procureur-nationaal en een griffier.

Benoemingsvereisten die aan hen gesteld worden:

- \* Tenminste 30 jaar oud
- \* In de Republiek geboortig en tenminste de laatste 10 jaar aldaar woonachtig
- \* Stemgerechtigd
- \* Jurist.

De leden worden voor het leven benoemd en genieten een vast salaris van *f* 5000,-. De leden en de procureur-nationaal worden benoemd door de Kamer der Oudsten op voordracht van het Hof zelf. Het Hof benoemt de griffier.

### Competentie:

I. Civiele zaken:

- \* Geschillen waarbij de staat partij is
- \* Prijs- en buit zaken.
- \* Marinezaken

II. Strafzaken:

\* Beroep van criminele vonnissen in belastingzaken, die in eerste aanleg door de departementale hoven zijn geweest.

- \* Hoogverraad
- \* Inbreuk op tractaten
- \* Misdrijven, gepleegd door hoge staatsfunctionarissen
- \* Piraterij en zeeroverij
- \* Ambtsmisdrijven, gepleegd door belastingambtenaren
- \* Misdrijven, gepleegd door leden en suppoosten van het Hof

III. Extra-judiciële zaken:

- \* Geschillen inzake de toelating als lid van het Wetgevend Lichaam
- \* Jurisdictiekwesties
- \* Geschillen tussen departementen onderling

Departementaal     **Departementaal Gerechtshof**  
 (Artt. 708-722)

Samenstelling:

Een nader te bepalen aantal        leden, een openbare aanklager en een griffier. Het presidentschap rouleert onder de leden.

De wijze van aanstelling zal nader bij wet worden geregeld.

Benoemingsvereisten die aan hen gesteld worden:

- \* Tenminste 28 jaar oud
- \* In de Republiek geboortig en tenminste de laatste 6 jaar in het rechtsgebied van het betreffende gerechtshof woonachtig. (10 jaar indien geboortig buiten de Republiek)

\* Stemgerechtigd

\* Jurist.

Competentie:

De competentie van de gerechtshoven zal nader bij wet worden geregeld op voorstel van de departementale besturen

In ieder geval oordeelt een gerechtshof in:

- \* Geschillen inzake toelating als lid van het Departementaal Bestuur
- \* Belastingzaken, zowel in eerste aanleg als appel

Lokaal            **Lokale rechtbank (in de steden en op het platteland)**  
 (Artt. 723-735)

Samenstelling:

Een nader te bepalen aantal        leden, een openbare aanklager en een griffier.

De leden worden gekozen door de stemgerechtigden binnen het rechtsgebied voor de periode van drie jaar, de openbare aanklager en de griffier voor onbepaalde tijd.

Benoemingsvereisten die aan hen gesteld worden:

- \* Tenminste 25 jaar oud
- \* In de Republiek geboortig en tenminste de laatste 6 jaar in de binnen het betreffende departement woonachtig. (10 jaar indien geboortig buiten de Republiek)
- \* Stemgerechtigd

Competentie:

De competentie van de rechtbanken zal nader bij wet worden geregeld op voorstel van de departementale besturen.

## De alternatieven van Jacob van Manen

Het is niet alleen de subcommissie-Vitringa geweest, die zich intensief met de rechterlijke organisatie heeft bezig gehouden. Ook het commissielid en unitaris Jacob van Manen heeft zijn ideeën over een nieuwe rechterlijke organisatie openbaar gemaakt, zowel in de vergaderingen van de constitutiecommissie als in de Nationale Vergadering.<sup>358</sup> Zijn ontwerpen zijn interessant, omdat hierin is gestreefd naar een nationale eenheid en eenvormigheid, waarbij het hoogste rechtscollege zou zijn ingeschakeld in de gewone rechtspraak en bovendien belast zou zijn met de toetsing van de wetten en besluiten aan de Constitutie.

Zijn eerste voorstel, getiteld De ene en onverdeelde oppermagt in de Republiek van Nederland bevatte de volgende nationale rechterlijke organisatie:

"Er zullen drie oppergerechtshoven en een generaal hof van appel en revisie zijn; mitsgaders onder elke 30.000 zielen eene ondergeschikte criminele en civile rechtbank, welke laatste in cas crimineel niet zullen executeren, dan na bekomen approbatie van het naaste gerechtshof, voords zullen in iedere gemeente drie of vijf mederechters of goede mannen zijn, voor welke alle legale acten zullen worden gepasseerd."<sup>359</sup>

Tijdens de behandeling van het punt van de justitiële colleges in de constitutiecommissie, verdedigde hij een enigszins gewijzigd plan.<sup>360</sup> Voor de hele Republiek zou een Opperste Gerechtshof worden opgericht, dat de wetten en besluiten van het Wetgevend Lichaam zou mogen toetsen aan de "Geest en Letter der Constitutie". Het zou in eerste aanleg oordelen over ambtsmisdrijven, begaan door leden van de wetgevende en de uitvoerende colleges. Ook zouden voor dit Hof de hoge krijgsofficieren terecht moeten staan in geval van plichtsverzuim en hoogverraad. Het Opperste Gerechtshof zou bovendien in hoger beroep kennis nemen van vonnissen die in eerste instantie door de hoge gerechtshoven waren geweest. Wanneer tussen

---

358. Van Manen heeft zijn ideeën gepubliceerd in zijn Voorstellen, bedenkingen en ontwerpen tot het daarstellen eener constitutie voor het Bataafsche Volk ('s-Gravenhage, 1797). Vgl. De Gou, Plan, xii.

359. De Gou, Plan, 26.

360. Dit plan schijnt door Van Manen weer ingetrokken te zijn en eerst op 24 december 1796 gepubliceerd (De Gou, Plan, 435-446). Zowel in de vergaderingen van de constitutiecommissie als tijdens de behandeling van het Plan van Constitutie in de Nationale Vergadering heeft Van Manen - overigens vergeefs - gepoogd om zijn ideeën over de rechterlijke organisatie in de uiteindelijke constitutie opgenomen te krijgen (De Gou, Plan, 136-138; De Gou, Ontwerp, I, 529).

het Wetgevend en Uitvoerend Lichaam geschillen zouden ontstaan over hun competentie of over de uitleg van bepalingen in de Constitutie, dan zouden deze ter beoordeling aan het Hof moeten worden voorgelegd.

Bestuurlijk zou de Republiek verdeeld worden in zestien departementen. Er zouden vier hoge gerechtshoven worden opgericht, elk voor vier departementen. Ze zouden als appelinstantie fungeren van vonnissen van de subalterne rechtbanken binnen hun ressort. Ook zouden ze bevoegd zijn om in bepaalde zaken, waaronder belastingzaken, in eerste aanleg te oordelen. In gebieden waarvan het naastbijzijnde gerechtshof meer dan zes uur gaans verwijderd was en die meer dan 6000 inwoners telden, zouden zogenaamde bangerichten worden opgericht, die dezelfde competentie zouden hebben als de hoge gerechtshoven. Van hun vonnissen stond beroep open bij de hoge gerechtshoven, met uitzondering van de criminele vonnissen, waarvan geen beroep mogelijk was. Wel zouden deze vonnissen door de hoge gerechtshoven moeten worden geaprobeernd alvorens ze kracht van gewijsde zouden krijgen. Jacob van Manen volgde hier de praktijk bij verscheidene provinciale hoven tijdens het ancien régime.

Steden en plaatsen met meer dan 6000 inwoners kregen een afzonderlijke rechtbank. In gemeenten met minder dan 6000 inwoners zouden twee leden van het lokale bestuur, geassisteerd door een schout-civiel en secretaris, een vredegerecht vormen. Dit college was competent in bagatelzaken en oefende de plaatselijke volontaire jurisdictie uit. De beide vrederechters hadden bovendien tot taak de officier van het bangericht te assisteren bij het opsporen en vervolgen van misdadigers.

Voor wat de benoemingsprocedure betreft van de leden van de rechterlijke macht, toonde Van Manen zich geen voorstander van gekozen rechters, maar zocht hij aansluiting bij de benoemingspraktijk tijdens het ancien régime. De leden van de hoge gerechtshoven zouden worden benoemd door het Wetgevend Lichaam uit een nominatie van de betrokken departementale besturen. Zowel de leden van deze hoven als de leden van het Opperste Gerechtshof moesten jurist zijn en enige praktijkervaring bezitten. Van Manen wilde echter ook niet-juristen voor deze posten in aanmerking laten komen. Wanneer men zonder een juridische graad enige tijd als rechter werkzaam was geweest en een goede reputatie genoot, zou men eveneens benoembaar zijn.

De leden van het Opperste Gerechtshof zouden worden benoemd door het Wetgevend en Uitvoerend Lichaam. Zij zouden geen andere openbare functies mogen uitoefenen en konden slechts uit hun ambt worden ontzet na veroordeling wegens een ambtsmisdrijf. Van Manen stelde voor, hun salaris te fixeren op *f* 4000,-

per jaar. Ter vergelijking: in 1802 varieerde de hoogte van de salarissen van de leden van de departementale hoven van f 1800,- tot f 4000,- per jaar. Vermoedelijk lagen de salarissen in de meeste provincies in 1796 een stuk lager.<sup>361</sup>

In het plan van Van Manen was nauwelijks iets ontleend aan de Franse rechterlijke organisatie.<sup>362</sup> Voor wat het Opperste Gerechtshof en de benoeming van de leden van de rechterlijke macht betreft, doet zijn voorstel denken aan de Noordamerikaanse grondwet. Een bewijs temeer dat ook de unitarissen niet streefden naar een slaafse navolging van de Franse Constitutie. Over de juryrechtspraak sprak Van Maanen niet, arbitrage in civiele zaken werd niet als zodanig genoemd en volgens zijn plan zouden de rechters in beginsel moeten worden benoemd en niet gekozen. Ook andere typisch Franse rechterlijke instellingen, zoals de juges de paix, die belast waren met de preliminaire conciliatie werden niet door Van Manen overgenomen. Een cassatierechter kwam in het ontwerp van Van Manen evenmin voor. Voor wat de indeling in rechtsgebieden betreft werd het Franse model, volgens hetwelk in elk departement een tribunal civil zetelde, ook al niet gevolgd. Van Manen brak weliswaar met de oud-vaderlandse organisatie per provincie, maar de hoven bleven als appelcolleges gehandhaafd.

In het voorstel van Van Manen werden eenheid en centralisatie duidelijker benadrukt dan in het uiteindelijke Plan en Ontwerp van Constitutie. Het kende immers de mogelijkheid van appel aan het hoogste gerechtshof van vonnissen die in eerste aanleg door de departementale hoven waren geweest. Hierdoor was de rechtspraak in twee instanties gewaarborgd en waren de departementale hoven niet meer de opperste instanties in de gewone rechtspraak. Van Manens plan vinden we later terug in wisselende varianten, zowel bij de totstandkoming van de Staatsregeling van 1801 als ná 1807 bij de voorbereiding van het Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging in het Koninkrijk Holland. Overigens hebben we tijdens ons onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat men toen gebruik heeft gemaakt van Van Manens ideeën. Daarvan had men overigens gemakkelijk kennis kunnen nemen, omdat ze in 1797 zijn gepubliceerd.<sup>363</sup>

---

361. Zie bijlage II, waarin de salariëring in 1802 staat vermeld. In dat jaar werden in Friesland de salarissen van de raadsheren opgetrokken van f 1500,- naar f 2200,- (Huussen, "Jurisprudentie", 269). De raadsheren van het Hof van Holland en Zeeland genoten in de 18de eeuw een salaris van f 2550 (Van Poelgeest, "Raadsheren", 37). In 1803 was dit bedrag opgetrokken tot f 3600,-.

362. In de discussies tijdens de vergaderingen van de constitutiecommissie lieten de unitarissen herhaaldelijk blijken beslist niets te voelen voor een klakkeloze overname van de Franse wetgeving, ofschoon de waardering voor de Franse constitutie van 1795 erg groot was. Vgl. de mening van Van de Kastele bij De Gou, Plan, 61 en van Van Manen bij De Gou, Plan, 120-121.

363. Voorstellen, bedenkingen en ontwerpen tot het daarstellen eener constitutie voor het Bataafsche Volk, uitgebracht in de nationaale commissie, gelast tot het ontwerpen der constitutie (Den Haag, 1797)

Schematisch zag het voorstel van Van Manen er als volgt uit:

## **PLAN VAN JACOB VAN MANEN**

(zoals omschreven in zijn Concept eener Nederlandsche staatsconstitutie van 20 mei 1796)

=====

### Nationaal **Opper Nationaal Gerichtshof** Samenstelling:

Een president en tien leden, waarvan zeven permanent en vier tijdelijk, een fiscaal of procureur-generaal, een eerste en tweede griffier.

Benoemingsvereiste die aan de meerderheid van hen gesteld wordt:

\* Jurist of jarenlange praktijkervaring.

De president en leden worden voor het leven benoemd en genieten een vast salaris van *f* 4000.- . Zij worden benoemd door de wetgevende en uitvoerende macht.

#### Competentie:

\* Toetsing van de wetten aan de constitutie.

\* Competentiegeschillen tussen wetgevende en uitvoerende macht.

\* Ambtsmisdrijven, gepleegd door leden van de wetgevende en uitvoerende macht.

\* Tuchtrechtspraak over hoge militaire officieren.

\* Hoogverraad.

\* Beroep van vonnissen, die in eerste aanleg door de hoge nationale gerechtshoven zijn gewezen.

\* Advisering van het Wetgevend Lichaam inzake verzoeken om gratie.

### Regionaal

per vier departementen **Hoog nationaal gerechtshof**

#### Samenstelling:

Onbepaald aantal leden, een fiscaal of procureur-generaal en een eerste en tweede griffier.

Benoemingsvereiste die aan de meerderheid gesteld wordt:

\* Jurist of jarenlange praktijkervaring

De leden worden benoemd door het Wetgevend Lichaam op voordracht van de vier departementale besturen.

### Competentie:

- \* Strafrechtspraak
- \* Bepaalde civiele zaken
- \* Belastingrechtspraak
- \* Beroep van vonnissen die in eerste aanleg door lagere rechtbanken zijn geweest.
- \* Approbatie van criminele vonnissen die door de bangerichten zijn geweest.

### Departementaal **Bangericht**

In ressorten van meer dan 6000 inwoners en indien dit gebied méér dan zes uur verwijderd is van een hoog nationaal gerechtshof. Een bangericht wordt gevestigd in de meest dichtbevolkte plaats binnen het ressort.

### Samenstelling:

Officier (baljuw of drossaard) als "maner" met zeven schepenen, gerecruteerd uit de schouten-civiel, secretarissen en vrederechters van de gemeenten in het ressort.

### Competentie:

- \* Strafrechtspraak
- \* Civiele rechtspraak, met mogelijkheid van hoger beroep bij het betreffende hoog nationaal gerechtshof

### Lokaal **Stedelijke gericht**

In steden van meer dan 6000 inwoners.

### Samenstelling en competentie:

Dezelfde als bij de bangerichten

### **Vrederecht**

in steden < 6000 inwoners

Samenstelling:

Twee leden van de municipaliteit met de schout-civiel.

Competentie:

- \* Bagatelzaken, zowel in het civiele als correctionele
- \* Hulp bij opsporing en vervolging van strafbare feiten.
- \* Voluntaire jurisdictie

## 2. De Staatsregeling van 1798

In de meer recente literatuur is uitgebreid aandacht besteed aan de verwickelingen rond de totstandkoming van de Staatsregeling van 1798.<sup>364</sup> We willen ons derhalve beperken tot een kort overzicht van het gebeurde, voor zover van belang voor de kennis van de bronnen, die ten grondslag liggen aan de bepalingen over de rechterlijke macht in de Staatsregeling.

### 2.1. Het ontstaan van de Staatsregeling van 1798 in hoofdlijnen

In augustus 1797 werd het Ontwerp van Constitutie bij volksstemming verworpen. Dit tot tevredenheid van de radicale patriotten, die fel gekant waren tegen het feit dat in het Ontwerp teveel was uitgegaan van de federalistische standpunten.

Een maand vóór de stemming hadden twaalf radicale leden uit de Nationale Vergadering onder leiding van Pieter Vreede via de pers een oproep gedaan aan het Bataafse Volk om het Ontwerp van Constitutie af te keuren. Zij presenteerden daarbij als alternatief een meer op eenheid gebaseerde Staatsregeling, waarin enkele Franse ideeën doorklonken. Dat gold in mindere mate voor het hoofdstuk over de rechterlijke macht. Weliswaar opteerden de genoemde radicale democraten voor rechters die gekozen zouden worden door de stemgerechtigden binnen het ressort, maar voor het overige werden door hen geen nieuwe Franse instellingen, zoals de vrederechter en de jury voorgesteld.<sup>365</sup> De rechtspraak in civiele en criminele zaken zou in eerste aanleg moeten worden uitgeoefend door lokale rechters. Daarenboven zouden, verspreid over het land, drie nationale rechtbanken moeten worden opgericht als appelcolleges voor de plaatselijke rechtbanken. Aan de top van de rechterlijke pyramide zou een Hooggerechtshof staan dat echter geen bevoegdheden zou hebben in de gewone rechtspraak. Het was slechts gedacht als een forum privilegiatum voor misdaden tegen de staat en voor ambtsmisdrijven van hoge staatsfunctionarissen. Dit Hof leek gemodelleerd naar de Haute Cour de Justice in de Franse constitutie van 1795. In een brief aan de Franse minister van buitenlandse

---

364. We noemen: Verhagen, Influence; Bauer, Französische Einfluss, passim; De Wit, Strijd, 159-165, 394-396; Schama, Patriots, 311-321; Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 24-30; Stouten, Ockerse, 91-127; De Gou, Staatsregeling 1798, I, Inleiding; Ketelaar, "Réforme". Deze in chronologie elkaar opvolgende publicaties bestaan voor een groot deel uit het bekritisieren van de zienswijze van de voorgangers. De werken van Colenbrander (Gedenkstukken, II en Bataafsche Republiek) vormden het uitgangspunt. Diens visie is met name door De Wit bestreden.

365. ARA 's-Gravenhage, Coll. Dumont Pigalle, inv.nr. RRRRR, achter f.55.

zaken van 18 augustus 1797 noemde Vreede mede namens zijn elf geestverwanten de redenen waarom volgens hen uiteindelijk het ontwerp door het volk verworpen was.<sup>366</sup> Hiertoe behoorde ook het feit dat de machtenscheiding te strikt was doorgevoerd:

"Le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, entièrement isolés, agissant séparément et nullement responsables l'un à l'autre, peuvent à tout moment s'entre heurter et produire de la sorte une anarchie constitutionnelle".

Bovendien vonden ze dat de organisatie van de onderscheiden machten in het Ontwerp slecht was uitgewerkt:

"Le pouvoir judiciaire ne dérive point du peuple, ni n'est responsable à personne".

Beide punten waren derhalve al vroeg geuite wensen van de democraten, nog voordat er sprake was van een directe inmenging van de Fransen in de constitutiewerkzaamheden.

Vrijwel tegelijk met de verwerping van het Ontwerp werden de nieuwe leden voor de tweede Nationale Vergadering gekozen. Niet lang na de aanvang van haar werkzaamheden koos de Vergadering een nieuwe constitutiecommissie, in de literatuur aangeduid met de Tweede Constitutiecommissie. Zij zou op basis van het verworpen Ontwerp-1797 een nieuwe staatsregeling moeten voorbereiden. Over het resultaat waren met name de democraten weinig optimistisch. De politieke samenstelling van de nieuwe Nationale Vergadering en de daaruit gekozen constitutiecommissie was immers nauwelijks veranderd, zodat geen totaal ander produkt mocht worden verwacht.

De Tweede Constitutiecommissie heeft onder grote druk moeten werken. Dat werd veroorzaakt door de bijzondere gebeurtenissen die aan het einde van 1797 in ons land plaats vonden. De Franse regering was door de staatsgreep van 4 september 1797 in radicale zin gewijzigd. Het Directoire had meer bevoegdheden naar zich toegetrokken en zocht nadrukkelijk steun bij de zusterrepublieken, waaronder de Zwitserse, Romeinse, Cisalpijnse en de Bataafse Republiek. In deze landen wilde de Franse regering constituties introduceren die nauw aansloten bij de Franse grondwet van 1795, maar waarin bovenal aan de uitvoerende macht uitgebreide bevoegdheden zouden worden gegeven.<sup>367</sup>

---

366. Verhagen, *Influence*, 9.

367. Bauer, *Französische Einfluss*, 7. Godechot, *Grande Nation*, II, 439-449, die overigens de Staatsregeling van 1798 niet schaaft

Met het oog hierop werd voor ons land een nieuwe Franse ambassadeur benoemd, Charles Delacroix. Hij arriveerde op 30 december 1797 met de uitdrukkelijke opdracht om bij de Bataven de totstandkoming van een staatsregeling te bewerkstelligen, die strookte met de Franse revolutionaire ideeën. Voor zijn bijzondere missie had hij een Projet de constitution pour la République Batave meegekregen. Omdat echter de Franse regering voor de buitenwacht de schijn wilde ophouden zich niet te mengen in de interne aangelegenheden van de zusterrepublieken, werd haar gezant Delacroix voorgespiegeld dat het ontwerp was opgesteld door enige Bataven. Hij dacht aanvankelijk het projet met steun van de meerderheid van de leden van de Nationale Vergadering te kunnen introduceren. Maar voor enige Franse hulp bij het opstellen van de nieuwe constitutie bestond weinig belangstelling. Uiteindelijk besloot Delacroix in arren moede met enkele radicale democraten (Vreede cum suis) in zee te gaan. Samen kwamen ze tot de conclusie dat alleen door een staatsgreep, waarbij de Nationale Vergadering van tegenstanders gezuiverd zou moeten worden, een "jacobijnse" staatsregeling voor ons land tot stand gebracht kon worden.

Intussen waren de leden van de Tweede Constitutiecommissie goed op de hoogte van de wensen die de democraten hadden ten aanzien van een nieuwe constitutie. In hun periodieken, zoals "De Democraat", en in vergaderingen werden de meer radicale denkbeelden verspreid. Bekend is, dat het commissielid Ockerse zijn medeleden op de hoogte stelde van de bezwaren tegen het Ontwerp van 1797, die hij had vernomen tijdens een bijeenkomst van de sociëteit "Voor Eén en Ondeelbaarheid" te Amsterdam.<sup>368</sup> Zeer zeker zal ook indruk hebben gemaakt het manifest van de 43 radicale representanten der Nationale Vergadering van 12 december 1797, waarin zij dreigden slechts een constitutie te willen aanvaarden die zou stroken met de door hen geformuleerde beginselen van de één- en ondeelbaarheid van de Republiek.<sup>369</sup> Bovendien had Delacroix begin januari 1798 niet alleen aan de radicale democraten maar ook aan enkele moderaten de Franse wensen ten aanzien van een nieuwe Bataafse constitutie bekend gemaakt.<sup>370</sup>

---

onder de constituties "redigées par les Français". Dit klassieke werk dateert uit 1956 en de schrijver geeft er blijk van niet geheel op de hoogte te zijn van de Franse bemoeiingen met de Bataafse staatsregeling.

368. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 151.

369. Gepubliceerd bij De Gou, Staatsregeling 1798, I, 574-577. In dit manifest komen geen passages voor over de rechterlijke macht.

370. Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 27. Vgl. hetgeen Van Langen in zijn gedenkschrift hierover schrijft (Colenbrander, Gedenkstukken, II, 600).

Enkele radicale democraten, onder wie Vonck en Ockerse, wist hij zover te krijgen dat zij achter de schermen mee wilden werken aan een stuk waarin de uitgangspunten voor een nieuwe constitutie zouden zijn vervat. Zij kregen hulp van Ducange, de naaste medewerker van Delacroix, die ervoor zorgde dat deze beginselen in overeenstemming zouden zijn met de grondstellingen van het projet. De letterlijke tekst van het Franse ontwerp was overigens bij de democraten niet bekend en zou pas na de staatsgreep door Delacroix aan Pieter Vreede worden meegedeeld.<sup>371</sup>

Op 21 januari 1798, één dag voor de staatsgreep, werden door de democraten en de Franse ambassadeur afspraken gemaakt over de toekomstige Staatsregeling. Als leidraad zou worden genomen een stuk, getiteld Points constitutionnels convenus, dat een mengeling was van Bataafse en Franse wensen.<sup>372</sup> Vrijwel op hetzelfde moment keurde de Tweede Constitutiecommissie - zich nog niet bewust van hetgeen boven haar hoofd hing - een ontwerp-hoofdstuk over de rechterlijke macht goed. Hierin kwam ook het instituut van de vrederechter naar Frans model voor. Na de staatsgreep op 22 januari 1798 werd de Tweede Constitutiecommissie impliciet opgeheven, omdat het Reglement waaraan zij haar bestaansrecht ontleende voor vervallen werd verklaard. Een nieuwe, Derde Constitutiecommissie werd in het leven geroepen, bestaande uit zeven leden onder voorzitterschap van W.A. Ockerse.<sup>373</sup> De inmiddels gezuiverde Nationale Vergadering had zoals voorzien de Points constitutionnels convenus als uitgangspunt voor de nieuwe constitutie aangenomen.<sup>374</sup> De Derde constitutiecommissie was echter bij haar werk gebonden aan Franse wensen. De eindtekst van de uiteindelijke Staatsregeling van 1798 schijnt tot stand te zijn gekomen in nauw overleg tussen Ockerse en Delacroix, met Ducange als intermediair. Hierbij zijn pittige discussies gevoerd, omdat de Bataven op belangrijke punten weigerden de Franse voorstellen over te nemen.<sup>375</sup>

---

371. Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 29.

372. Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 27-29.

373. De overige leden waren: J. van Konijnenburg, P. van Zonsbeek, L. Nolst. P.F. Guljé en J.F. Hofman.

374. Voorzitter Frederik Rant openbaarde de grondregels voor een nieuwe constitutie, waarbij hij stelde: "(...) 14. Commissarissen van het Uitvoerend Bewind geplaatst bij de administrative en regterlijke magten. 15. Oprigting van een Hoog Nationaal Gerechtshof, ingevallen van grove misdaden begaan door leden van de Wetgevende Vergadering of van het Uitvoerend Bewind. 16. Oprichting van vrederechters, wier tusschenkomst tot vereeniging van partijen noodzaaklijk is, alvorens in proces te treden. 17. Hervorming der civile en crimineele wetboeken en instelling van nieuwe uiterlijk binnen drie jaaren (...)" (Dagverhaal Nat. Vergadering, VIII, 445).

375. Vgl. De Wit, Strijd, 397-403; Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 29-30; Stouten, Ockerse, 114-116.

Op 6 maart 1798 was het werk voltooid. Na een korte discussie in de Nationale Vergadering werd de ontworpen Staatsregeling op 23 april aan het volk ter goedkeuring aangeboden. Doordat het stemrecht slechts was voorbehouden aan degenen die zich bij ede gedistancieerd hadden van het stadhouderschap en het federalisme, werd ze met overgrote meerderheid aangenomen. Op 1 mei 1798 trad de eerste vaderlandse staatsregeling in werking.

## 2.2. De totstandkoming van het hoofdstuk over de rechterlijke macht

Over de zakelijke inhoud van de discussies tussen Ockerse en Delacroix en de beraadslagingen binnen de Derde Constitutiecommissie geven de bronnen ons weinig informatie.<sup>376</sup>

Op 5 maart 1798 liet de constitutiecommissie, die op dat moment haar ontwerp gereed had, aan Delacroix weten:

"Nous y avons mis presque entièrement la forme de cette dernière pièce (i.c. het projet). Quantité d'articles, tels que ceux des finances et du pouvoir judiciaire ont été adoptés, non seulement pour le fond, mais pour ainsi dire textuellement".<sup>377</sup>

Om te kunnen beoordelen of op het punt van de rechterlijke macht de Franse wensen werkelijk werden gevolgd zijn enige beschouwingen over de drie belangrijkste bronnen noodzakelijk, namelijk het door Delacroix uit Parijs meegenomen projet, de Points constitutionnels convenus en ten slotte het door de Tweede Constitutiecommissie aangepaste Ontwerp van 1797.

### Het Projet de constitution pour la République Batave

Het door Delacroix meegenomen projet was vervaardigd door P.C.F. Daunou, in opdracht van het Directoire. Twee leden van het Directoire, P.A. Merlin de Douai<sup>378</sup> en

---

376. De meningsverschillen tekenden zich het scherpst af op het stuk van de beginselen van eenheid, volksinvloed en de scheiding der machten. Officiële notulen van de Derde Constitutiecommissie zijn niet aanwezig (ARA, 's-Gravenhage, Archieven van de Eerste en Tweede Commissie tot het ontwerpen van een Constitutie, 1796-1798, inv.nr. 43). De particuliere notulen van Ockerse lopen tot 29 januari 1798 en zijn over de periode 15 januari 1798 tot 29 januari d.a.v. zeer summier (ARA 's-Gravenhage, Archief W.A. Ockerse, inv.nr. 7). Vgl. Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 24 en 29-30.

377. Tekst bij Colenbrander, Gedenkstukken, II, 190-194. Vgl. Bauer, Französische Einfluss, 23.

378. Merlin was bij de vervaardiging van de Franse constituties de expert op het gebied van de justitie. Zo is de opzet van de tribunaux correctionnels in de Franse Constitutie van 1795 zijn werk. Zijn ideeën over de rechterlijke organisatie heeft hij kenbaar gemaakt in Vues sur l'organisation constitutionnelle du pouvoir judiciaire (Paris, 1795). Vgl. Bauer, Französische Einfluss, 10 nt. 3.

P.F.J.N. de Barras, hadden het van kanttekeningen voorzien.<sup>379</sup> Daunou en Merlin waren lid geweest van de commissie die de Franse Constitutie van 1795 had ontworpen.<sup>380</sup> Het projet was dan ook volgens Daunou in zijn inleiding bij het werkstuk samengesteld aan de hand van de Franse Constitutie van 1795, het Bataafse Ontwerp van 1797 en "quelques nouvelles idées".<sup>381</sup> Het hoofdstuk over de rechterlijke macht in het projet was niet erg uitvoerig; het telde slechts 31 artikelen. Daunou verklaarde in een kanttekening, dat hij in het Ontwerp van 1797 geen opgave had aangetroffen van het voor de Bataafse Republiek meest passende systeem voor een rechterlijke organisatie.<sup>382</sup> In het Ontwerp van 1797 was de rechterlijke organisatie immers nauwelijks uitgewerkt. Hij liet daarom zijn eigen ideeën in het projet doorklinken, die veelal correcties waren op de minder gelukkige bepalingen in de Franse Constitutie van 1795. Zo meende Daunou dat het aantal tribunaux de première instance in Frankrijk te gering was om een goede rechtspraak te verzekeren. Hij liet derhalve het aantal rechtbanken voorlopig onbepaald. Het zou later bij wet kunnen worden vastgesteld, waarbij rekening zou kunnen worden gehouden met de behoefte. Ook meende hij dat in zijn vaderland te weinig middelen waren om het evenwicht tussen de machten te waarborgen. De vrees voor misbruiken en excessen van de leden van de rechterlijke macht was klaarblijkelijk groot, want Daunou ontwierp een geheel nieuwe instelling, het Tribunal de forfaiture, dat kennis zou nemen van ambtsmisdrijven van rechters. Deze rechtbank zou - zij het met enige modificaties<sup>383</sup> - in de uiteindelijke Staatsregeling worden overgenomen onder de wat wijdlopijge benaming van Vierschaar over de Misdrijven der Regters.

De in Frankrijk bekende jury's in strafzaken en het instituut van de vrede-rechter komen in het projet niet voor. De juryrechtspraak was volgens Daunou voor

---

379. Voor ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een fotocopy van het origineel, dat ons welwillend ter beschikking werd gesteld door collega dr. F.C.J. Ketelaar (Vgl. Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 26 nt. 49). Het projet is in zijn geheel gepubliceerd door De Gou (Staatsregeling 1798, I, 430-476) en door Bauer (Französische Einfluss, 72-100), door de laatstgenoemde echter zonder de aantekeningen van Daunou, Merlin en Barras.

380. Daunou zou in hetzelfde jaar 1798 ook meewerken aan de redactie van de constituties van de Romeinse Republiek (20 maart 1798) en de Cisalpijnse Republiek (10 september 1798). (Godechot, Grande Nation, II, 422).

381. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 431.

382. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 438.

383. Zie hierna § 2.3.

ons land een geheel vreemde instelling, waaraan geen behoefte bestond.<sup>384</sup> De weglating van de vrederechter in het projet verantwoordde hij niet, maar wellicht volgde hij hier het Ontwerp van 1797, waarin deze functionaris niet voorkwam.

Ernstige kritiek had Daunou op de instelling en competentie van het Hoog Nationaal Gerechtshof in het Ontwerp van 1797. Volgens hem had het "un pouvoir sans bornes" en was het "sans contredit la première et le plus forte des autorités constituées". Het kon op eigen initiatief tegen vrijwel elke openbare functionaris een vervolging instellen en was bovendien bevoegd om diegenen strafrechtelijk te laten vervolgen die in strijd handelden met de constitutie.<sup>385</sup> Dat het Hof hierbij autonoom kon optreden was in de Franse opvattingen onbestaanbaar. Daunou wilde hiervoor een instelling als het Franse Haut Cour de Justice in de plaats stellen, een niet-permanent gerechtshof dat slechts op last van het Wetgevend Lichaam bijeenkwam en oordeelde over beschuldigingen tegen leden van het Wetgevend Lichaam en de Staatsraad, het hoogste orgaan van de uitvoerende macht.<sup>386</sup> Onduidelijk was of het hier slechts ambtsmisdrijven betrof of ook gewone delicten.<sup>387</sup>

Het projet voorzag ook in een cassatierechter, het Tribunal de cassation, dat qua competentie vrijwel geheel overeenkwam met de gelijknamige Franse instelling. Toch was er met het oorspronkelijke ontwerp van Daunou iets merkwaardigs aan de hand. Aanvankelijk wilde hij deze cassatierechter laten oordelen over verzoeken tot vernietiging van een vonnis in geval van vormverzuim. Door Merlin werd eraan toegevoegd "ou contravention formelle à la loi". De reden, dat Daunou in beginsel slechts opteerde voor deze zeer beperkte vorm van cassatie, hangt vermoedelijk samen met de voortdurende conflicten tussen het Directoire en het Tribunal de cassation in de jaren 1795-1798, waarbij het Tribunal verweten werd " [d']étendre ses limites et envahir l'autorité administrative".<sup>388</sup> Dergelijke vermeende machtsoverschrijdingen kon het Tribunal plegen op grond van zijn bevoegdheid om de vonnissen van de lagere rechter aan de wet te toetsen.

---

384. Letterlijk zegt Daunou hierover: "Il parait que les Bataves ne connaissent point cette institution ou qu'ils ont contre elle des préventions que n'a pas du dissiper. Il en faut convenir l'expérience que nous en avons faite depuis six ans. Nous avons cru devoir garder le silence de jurés (...)" (De Gou, Staatsregeling 1798, I, 438).

385. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 689 sub a.

386. Daunou volgde in de terminologie het Ontwerp van Constitutie 1797: art. 293 " De uitvoerende magt van de Republiek wordt toevertrouwd aan eenen Staatsraad, bestaande uit vijf leden."

387. Projet, art. 213.

388. Cit. bij Halperin, Tribunal de cassation, 234.

In overeenstemming met de Franse Constitutie van 1795 zouden de rechters worden gekozen door de stemgerechtigde burgers voor de periode van vijf jaar met de mogelijkheid van herverkiezing.<sup>389</sup> Een belangrijk en voor de jonge Bataafse Republiek nieuw thema in het projet was de regeling van de verhouding van de rechterlijke macht ten opzichte van de beide andere machten. In het Plan van Constitutie en in het Ontwerp van 1797 heeft dit nauwelijks aandacht gekregen.<sup>390</sup> Daunou had in zijn inleiding bij het projet zijn ongenoegen geuit over de regeling van de verhouding der drie machten in het Ontwerp van 1797.<sup>391</sup> Als algemene bepaling had hij dan ook opgenomen:

"Les juges ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif; ils ne peuvent empêcher l'exécution d'aucune loi, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions".

Deze bepaling komt vrijwel geheel overeen met artikel 203 van de Franse Constitutie van 1795.<sup>392</sup> Het verraadt de Franse mentaliteit tegenover de rechterlijke macht. Voor de Fransen was een beroep op de machtenscheiding het middel om te voorkomen, dat de rechterlijke macht kennis zou nemen van geschillen op grond van besluiten of handelingen van de overheid. In de ogen van de Bataafse patriotten was de machtenscheiding juist bedoeld als een bescherming van de rechterlijke macht tegenover de administratie.<sup>393</sup> Aan het concept van Daunou heeft Merlin een regel toegevoegd:

" En cas de conflit d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire il sera statué par le ministre qui aura les tribunaux sous sa surveillance sauf l'approbation du Conseil d'Etat; et jusqu'à sa décision qui ne pourra être différé-

---

389. Franse Constitutie 1795, art. 216.

390. Vgl. Drion, Administratie, 43. De redevoering van de voorzitter van de Eerste Constitutiecommissie Simon Stijl, waaruit Drion citeert, is inmiddels gepubliceerd in De Gou, Plan, 425-431.

391. Zo stelde hij " Le pouvoir législatif est sans garantie contre les entreprises de l'autorité judiciaire". En in verband met het Hoog Nationaal Gerechtshof merkte Daunou op: "Les destinées de l'Etat sont à chaque instant entre ses mains. Ce n'est pas seulement un tribunal criminel accusant et jugeant les législateurs et les directeurs, c'est encore un tribunal de commerce et un conseil suprême d'administration" (De Gou, Staatsregeling 1798, I, 430).

392. Franse Constitutie 1795, art. 203: "Les juges ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni faire aucun règlement. Ils ne peuvent arrêter ou suspendre l'exécution d'aucune loi, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions."

393. Drion, Administratie, 42.

rée plus d'un mois, il sera surcis à toute poursuite de la part de l'une et de l'autre autorité".<sup>394</sup>

Merlin wilde de beslissing, geheel in de geest van het projet, leggen bij de uitvoerende macht. Dat was een uitdrukkelijk verlangen van het Directoire. Zelf had het onder de Franse Constitutie van 1795 moeten ervaren dat een zwakke pouvoir exécutif vrijwel steeds het onderspit zou moeten delven tegenover de pouvoir législatif.<sup>395</sup> De uitvoerende macht oefende in de Franse optiek de controle uit over de rechterlijke macht. Zo bevatte het projet van Daunou commissaires du Conseil d'État bij de diverse rechtbanken, die tot taak hadden toezicht te houden op de rechtspraak, zorg te dragen voor de uitvoering van de criminele vonnissen en de rechters aan te klagen in geval van machtsmisbruik en andere ambtsmisdrijven.<sup>396</sup> Deze commissarissen waren rechtstreeks ondergeschikt aan de uitvoerende macht. Aan deze constructie heeft de Franse ambassadeur in zijn overleg met de radicale patriotten waarschijnlijk krachtig vastgehouden, want niet alleen in de brouillon constitutionnaire<sup>397</sup> die Vonck cum suis onder toezicht van Ducange hadden opgesteld, maar ook in de uiteindelijke Staatsregeling van 1798 werden de Franse voorstellen op dit punt gevolgd. Volgens Daunou zouden deze commissaires du Conseil d'État tevens openbaar aanklager zijn, hetgeen afweek van het Franse model.<sup>398</sup> In een marginale aantekening verklaart Daunou: "Ce n'est qu'en haine de la cour que l'on a séparé en France ces 2 fonctions".<sup>399</sup>

De meeste algemene bepalingen in het projet, die aan het hoofdstuk over de rechterlijke macht vooraf gingen, komen ook voor in de Franse Constitutie van 1795. Overigens waren deze "generalia" ook al opgenomen in het Plan van 1796 en het Ontwerp van 1797.<sup>400</sup>

---

394. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 473. Dat Merlin deze aanvulling heeft gemaakt is een overigens zeer plausibele veronderstelling van Ketelaar (Ketelaar, "Réforme", 76 nt.10). De Gou bevestigt noch ontkent dit, maar stelt slechts dat alleen de eerste zin door Daunou was opgenomen.

395. Vgl. Bourdon, Réforme, I, 275.

396. Projet, art. 207.

397. Zo genoemd in een brief van Ducange aan Delacroix van 9 januari 1797 (Colenbrander, Gedenkstukken, II, 167).

398. Franse Constitutie 1795, artt. 248-249.

399. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 438.

400. Vgl. Franse Constitutie 1795, artt. 202, 203, 204, 206 en 207 en Ontwerp van Constitutie 1797, artt. 663, 664, 672, 665 en 668.

In de hiërarchische opbouw van de rechterlijke colleges en de territoriale verdeling van de rechtbanken volgde Daunou zijn eigen inzichten: de rechtsgebieden vielen niet samen met de bestuurlijke indeling, zoals in de Franse constitutie van 1795. Hij meende hiermee een obstakel te kunnen vormen tegen een eventueel opkomend federalisme. De laagste rechterlijke colleges waren de tribunaux de district. De competentie daarvan zou nader in de wet moeten worden geregeld. Waarschijnlijk zouden ze slechts bevoegd zijn geweest om binnen het district te oordelen in bagatelzaken. In de kwartieren, die een groter gebied omvatten<sup>401</sup>, waren tribunaux superieurs geprojecteerd, waarvan de competentie en procesorde eveneens bij wet bepaald zouden moeten worden. Van een vonnis van deze rechtbanken kon in beroep worden gegaan bij een naburige rechtbank: een Frans revolutionair fenomeen, beter bekend als het appèl circulaire.<sup>402</sup>

Concluderend kunnen we stellen dat het projet van Daunou beslist geen klakkeloze copie was van de Franse Staatsregeling van 1795. Terdege heeft de auteur rekening willen houden met de Bataafse situatie en opvattingen. Bauer vermoedt, dat het Directoire er veel aan gelegen was het voorstel voor de Bataven aantrekkelijk te maken.<sup>403</sup> Bovendien heeft Daunou de gelegenheid te baat genomen om de zijns inziens zwakke plekken in de Franse constitutie van 1795 te verbeteren.

Schematisch zag de door Daunou voorgestelde rechterlijke organisatie er als volgt uit:

---

401. Een kwartier zou bestaan uit twee arrondissementen en een arrondissement uit twee districten. Het aantal inwoners per kwartier zou bestaan uit ca. 60.000 inwoners (Projet, art. 5).

402. Bauer, Französische Einfluss, 36.

403. Bauer, Französische Einfluss, 16.

**DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE VOLGENS HET "PROJET" VAN DAUNOU,  
DECEMBER 1797.**

=====

Nationaal **Haute Cour Nationale**

(artt.213-215)

Niet-permanent college dat bijeenkomt op uitdrukkelijke last van het  
Corps législatif.

Samenstelling:

Zestien leden, gerecruteerd uit de rechters bij de tribunaux de quartier. Eén  
van hen fungeert als openbaar aanklager. Competentie:

\* Misdrijven van leden van de Conseil d'État en het Corps législatif

**Tribunal de forfaiture**

(artt.210-212)

Niet-permanent college dat bijeenkomt op uitdrukkelijke last van het  
Corps législatif.

Samenstelling:

Zeven leden en een commissaris als aanklager, benoemd door de Conseil  
d'État en gerecruteerd uit de rechters van de tribunaux de quartier.

Competentie:

\* Ambtsmisdrijven gepleegd door de rechter, voor zover dit geconstateerd is  
door het Tribunal de cassation.

**Tribunal de cassation**

(artt.206-209)

Permanent college.

Samenstelling:

25 leden, gekozen door de kiesvergaderingen van de kwartieren. Jaarlijks treden er vijf af. Zij dienen minimaal 30 jaar te zijn. De overige benoemingsvereisten worden bij wet bepaald.

Commissaris van de Conseil d'État houdt toezicht op de rechtspraak, draagt zorg voor de uitvoering van de criminele vonnissen en doet aangifte in geval van machtsmisbruik en machtsoverschrijding en in geval van ambtsmisdrijven.

Competentie:

- \* Cassatie in geval van vormverzuim en verkeerde toepassing van de wet.
- \* Verwijzing van partijen naar een andere rechter in geval van onbevoegdheid of in zaken van openbare veiligheid of op grond van wettelijke verdenking
- \* "Reglements de juge"
- \* Aanklachten tegen rechtbanken in zijn geheel.

In de kwartieren     **Tribunal de quartier**  
(art.204-205)  
Permanent college. Eén per kwartier

Samenstelling:

Aantal rechters te bepalen bij wet.  
Zij worden gekozen door de arrondissements-kiesvergaderingen.  
Zij dienen minimaal 30 jaar te zijn. De overige benoemingsvereisten worden bij wet bepaald.

Commissaris van de Conseil d'État met bevoegdheden, zoals hiervóór onder het Tribunal de cassation beschreven.

Competentie:

Nader te bepalen bij wet. Beroep mogelijk bij naburig tribunal de quartier.

In de districten     **Tribunal de district**  
(art. 203)  
Permanent college. Eén of meer per district

Samenstelling:

Aantal rechters te bepalen bij wet. Zij worden gekozen door de grondvergaderingen. Zij dienen minimaal 30 jaar te zijn. De overige benoemingsvereisten worden bij wet bepaald.

Commissaris van Conseil d'État met bevoegdheden zoals hiervòòr onder het Tribunal de cassation beschreven.

Competentie:

Nader te bepalen bij wet.

## De Points constitutionnels convenus

Het op 21 januari 1798 door een groep democraten ondertekende stuk, getiteld Points constitutionnels convenus, bevatte de beginselen van een nieuwe staatsregeling. Ketelaar en De Gou hebben uitvoerig stilgestaan bij de totstandkoming van dit stuk. De eerste toont aan dat het bestaat uit vier onderdelen: een préambule, dat voor een groot deel ontleend was aan het manifest van de 43 radicale patriotten van 12 december 1797<sup>404</sup>; het symbole van Delacroix, dat een samenvatting was van het projet; het plan (brouillon constitutionnaire) dat door de groep democraten (Vonck c.s.) samen met Ducange was opgesteld; en ten slotte de eindpassage, die bepalingen bevatte over de zuivering van de Nationale Vergadering en de invoering van de Staatsregeling.<sup>405</sup>

Zowel in het symbole als in het plan van de democraten werd aandacht besteed aan de rechterlijke organisatie.

Het symbole van Delacroix, herkenbaar aan de nummering in Romeinse cijfers, bevatte één artikel (IX) over de rechterlijke macht:

" La constitution règlera le nombre et la graduation des tribunaux judiciaires; leurs attributions; celles du commissaire du Conseil d'Etat <sup>406</sup>, établi près de chacun d'eux, à l'exception de la Haute-Cour nationale; les règles générales à suivre dans l'exercice du pouvoir judiciaire. Elle déterminera ses limites, de manière à assurer le maintien de tous ses droits et la répression de tous les délits; mais sans compromettre l'indépendance et le pouvoir des autres autorités constituées".<sup>407</sup>

Dit artikel was in feite een beknopte samenvatting van hetgeen in het projet over de rechterlijke macht was bepaald. Opvallend is dat de regeling bij conflicten, dat wil zeggen de bevoegdheidsgeschillen tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, grote aandacht krijgt. In het gedeelte, waarin het plan van de democraten is opgenomen en dat herkenbaar is aan de arabische cijfers bij de artikelen, is eveneens aandacht besteed aan de rechterlijke macht:<sup>408</sup>

---

404. Zie hiervóór § 2.1.

405. Ketelaar, Oude Zakelijke Rechten, 27-28.

406. De Conseil d'Etat zou de uitvoerende macht uitoefenen en bestaan uit vijf leden.

407. Colenbrander, Gedenkstukken, II, 173.

408. Colenbrander, Gedenkstukken, II, 175.

"14. Commissaires du pouvoir exécutif établis près les administrations et près les tribunaux.

15. Formation d'un Haute Cour nationale, dans le cas de délits graves, commis par les membres du corps législatif ou du pouvoir exécutif.

16. Création de juges de paix dont l'entremission conciliatrice sera obligatoire avant d'entrer en procès."

Deze bepalingen zullen zijn overgenomen uit de Franse Constitutie van 1795.<sup>409</sup> Een vermoeden dat versterkt wordt door de mededelingen van Ducange zelf. Deze berichtte op 6 januari 1798 aan zijn chef Delacroix dat hij met enkele vooraanstaande Bataafse radicalen daags daarvoor een gesprek had gehad, waarin hij hen de beginselen had medegedeeld waarop de Bataafse constitutie volgens de Franse regering zou moeten worden gebaseerd. Bovendien wist Ducange te vertellen:

" J'ai vu avec plaisir qu'ils accéderont sans peine et sans répugnance à un gouvernement mis d'abord et provisoirement en action dans le sens que vous me le faites entendre la dernière fois, pour ensuite, et plus à l'aise, déterminer tous les points de la constitution qui leur convient".<sup>410</sup>

Uit het feit dat de democraten in hun uitgangspunten ook de vrederechter hadden opgenomen blijkt nog eens ten overvloede dat zij het projet van Daunou, waarin deze figuur niet voorkwam, niet kenden. En meer nog, dat hun voorstellen niet strikt door Delacroix werden getoetst aan het projet.

#### Het aangepaste Ontwerp van 1797

Voor de kennis van de totstandkoming van de Staatsregeling van 1798 is ook het werk van de Tweede Constitutiecommissie belangrijk. Zij was haar werkzaamheden begonnen op basis van het verworpen Ontwerp van 1797. Weliswaar kon ze door de staatsgreep van 22 januari 1798 haar taak niet volgens plan voltooien, maar voordien had ze al belangrijke wijzigingen aangebracht in het Ontwerp van 1797. Deze veranderingen zouden bij de uiteindelijke redactie van de Staatsregeling van 1798 een rol spelen.<sup>411</sup>

---

409. Vgl. Franse Constitutie 1795, artt. 216, 234, 265-273, 212-213.

410. Colenbrander, Gedenkstukken, II, 164.

411. Onder andere het niet in twee kamers verdelen van de Wetgevende Vergadering, de uitbreiding van de bevoegdheden van het Uitvoerend Bewind en verkiezingsprocedure van de leden van dit Bewind. Vgl. Stouten, Ockerse, 107 en Bauer, Französische Ein-

Op 17 november 1797 presenteerde een subcommissie van de Tweede Constitutiecommissie een schema voor de herziene constitutie Van deze subcommissie maakten deel de federalist H.H. Vitringa, en de unitarissen W.A. Ockerse, J. van Konijnenburg en B.W. Hoffman.<sup>412</sup> In de passage over de rechterlijke macht werd een nieuw instituut aangekondigd, namelijk: "burgerlijke jurij's, of liever goede mannen". Hieronder werden, naar later bij de uitwerking bleek, de vrederechters naar Frans voorbeeld bedoeld. Waarschijnlijk hebben de drie unitarissen die onder sterke invloed stonden van de Franse beginselen, op de instelling van de vrederechter aangedrongen.

Op basis van dit schema werd een nieuwe subcommissie, bestaande uit de bovengenoemde Vitringa, J.L. Huber, A.J. de Sitter, H. Homan en E.H. van Beijma, belast met het concipiëren van het hoofdstuk over de rechterlijke macht.<sup>413</sup> Op 10 januari 1798 bracht zij haar rapport uit.<sup>414</sup> Men constateerde dat Titul VII van het Ontwerp van 1797, handelende over de rechterlijke macht, bij de behandeling in de Nationale Vergadering weinig kritiek had ondervonden. Dat weerhield hen echter niet om, zoals al in het schema was aangekondigd, de vrederechter op te voeren. Als motief voerde de commissie aan dat dit instituut kostbare en lang slepende processen zou kunnen voorkomen. Voor de figuur van de vrederechter ontwierp ze een afzonderlijke afdeling bij de genoemde Titel. In elke gemeente zou tenminste één vrederechter resideren. Dat aantal zou, afhankelijk van het inwonertal, vermeerderd kunnen worden. De vrederechters hadden een preliminaire conciliatietaak. In bagatelzaken met vorderingen tot een beloop van twintig gulden mochten zij met hun twee bijzitters finaal uitspraak doen. De subcommissie ontwierp bovendien een reglement voor de vrederechters, bestaande uit elf artikelen, waarin werden geregeld de verkiezingen, de wedden, de afwikkeling van de zaken, wanneer geen verzoening van partijen kon worden bereikt, en ten slotte het verbod van partijen om gebruik te maken van procureurs en om de zaken schriftelijk af te doen.

In de vergadering van 15 januari 1798, precies een week voor de staatsgreep, ging de constitutiecommissie accoord met het voorstel om de vrederechter in de rechterlijke organisatie op te nemen. Slechts het aantal vrederechters per gemeente

---

fluss, 29 en 31-33.

412. Deze drie zouden na de staatsgreep van 22 januari 1798 in de Derde Constitutiecommissie zitting nemen.

413. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 176-178.

414. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 277-294.

werd gewijzigd.<sup>415</sup> Dit hoofdstuk over de vrederechter zou vrijwel letterlijk in de Staatsregeling van 1798 worden overgenomen.<sup>416</sup>

### 2.3. Enige beschouwingen over de rechterlijke macht volgens de Staatsregeling van 1798

De uiteindelijke regeling van de rechterlijke organisatie in de Staatsregeling van 1798 week op belangrijke punten af van de Franse opvattingen, voor zover deze zijn terug te vinden in het projet en de Franse constitutie van 1795.<sup>417</sup>

Van de Franse rechterlijke instellingen, die onder invloed van de revolutie waren ontstaan, zoals de vrederechter, de arbitrage, de juryrechtspraak, de cassatierechter en het ontbreken van afzonderlijke appelinstanties, is slechts de vrederechter qua talis vrij ongeschonden in de Staatsregeling terecht gekomen, echter zeker niet onder druk van de Fransen, maar op voorstel van de Tweede Constitutiecommissie. Ten Raa wees erop dat de Bataafse vrederechter enige gelijkenis vertoonde met de gelijknamige Franse instelling, maar hiervan beslist geen kopie was.<sup>418</sup> Hij lichtte dit niet nader toe, maar deze constatering is juist. Allereerst stonden de Bataafse constitutiemakers een veel groter aantal vrederechters dan in Frankrijk voor: in elke gemeente tenminste één, terwijl er volgens de Franse constitutie slechts één in elk arrondissement gevestigd was. Ook de verkiezingsprocedure verschilde. In ons land zouden ze door de grondvergaderingen genomineerd en uiteindelijk door de departementale hoven gekozen worden, terwijl de Franse juges de paix rechtstreeks door de grondvergaderingen werden gekozen en benoemd. Bovendien had de Franse vrederechter een zekere taak had bij de opsporing en vervolging van misdrijven binnen zijn ressort. Hij trad hierbij op als hulppofficier van justitie. Te onzent had de vrederechter daarmee geen bemoeienis maar werd deze taak uitgeoefend door de schouten-crimineel. En als laatste verschilpunt kan worden genoemd de preliminaire conciliatie. Bij de verplichte verzoeningspoging trad de Bataafse vrederechter in beginsel op als unus conciliator.

---

415. ARA 's-Gravenhage, Archieven van de Eerste en Tweede Commissie tot het ontwerpen van een Plan van Constitutie, 1796-1798, inv.nr.43, f.838-841.

416. De Gou geeft hiervan een concordantie (De Gou, Staatsregeling 1798, I, 292-294).

417. De verschillen tussen de Staatsregeling en de Franse opvattingen zijn uitvoerig behandeld door Bauer (Französische Einfluss) en in minder mate door Bourdon (Réforme, I, 275-279) en Verhagen (Influence).

418. Ten Raa, Oorsprong, xx-xxi.

Alleen wanneer partijen dit uitdrukkelijk wensten, kon hij geassisteerd worden door twee bijzitters.<sup>419</sup> In de Franse organisatie werd de vrederechter steeds terzijde gestaan door twee juges prud'hommes.<sup>420</sup> Bij de behandeling van de bepalingen over de vrederechter in de Algemeene Manier van Procedeeren zullen we overigens nog een belangrijk verschilpunt constateren, namelijk de vele uitzonderingen die dit wetboek kende op de verplichte preliminaire conciliatie.

Ook op andere punten betreffende de rechterlijke organisatie waren verschillen tussen de Staatsregeling en de Franse ideeën te constateren. Zo ontbrak de jury in onze strafrechtspraak. Dat was voorspelbaar, omdat Daunou zich in navolging van de Eerste Constitutiecommissie geen voorstander betoonde om deze in een Bataafse constitutie op te nemen.<sup>421</sup> Ook had Daunou voorgesteld om de rechterlijke gebiedsindeling niet te laten samenvallen met de bestuurlijke: dit om te verhinderen, dat het federalisme weer de kop zou opsteken.<sup>422</sup> Deze constructie is in de Staatsregeling niet overgenomen. Daarvoor was ook weinig reden. De grenzen van de bestuurlijke departementen kwamen in de Staatsregeling niet meer overeen met limieten van de voormalige provincies, waardoor de vrees voor particularisme en federalisme voor een groot deel werd weggenomen.

Het aantal rechters en rechtbanken was in de Staatsregeling niet precies bepaald, maar zou naar verwachting relatief groter zijn dan het aantal in de Franse Constitutie van 1795. In het projet had Daunou dit al gecorrigeerd, omdat hij van mening was dat in Frankrijk te weinig tribunaux civils waren voor een goede en geregelde rechtspraak.<sup>423</sup> Evenals in het Ontwerp van 1797 werd het aantal burgerlijke rechtbanken in de Staatsregeling afhankelijk gesteld van datgene wat nodig was voor "het gerief der ingezetenen, ter bekominge van goed regt".<sup>424</sup>

Het aantal categorieën rechters en rechtbanken, belast met de gewone rechtspraak, was ook groter dan was geregeld in het projet en in de Franse

---

419. Staatsregeling 1798, art.268; AMP, Instr. en Man. v. Proc. Vrederechters, art.44.

420. In 1801 veranderde dit ook in Frankrijk en trad daar de vrederechter voortaan alleen op als verzoener van partijen (Ten Raa, Oorsprong, 345).

421. De Gou, Staatsregeling 1798, I, 438.

422. Vgl. Bauer, Französische Einfluss, 17.

423. Dat was overigens een algemene klacht in Frankrijk en zou later in de Constitutie van 1799 worden verbeterd. Vgl. Bauer, Französische Einfluss, 35; Godechot, Institutions, 615.

424. Ontwerp van Constitutie 1797, art. 723; Staatsregeling 1798, art.277.

Constitutie. De Staatsregeling kende vrederechters, burgerlijke rechtbanken en departementale gerechtshoven, ieder met een competentie, die onderling een duidelijke samenhang vertoonde.

De gewone rechtspraak speelde zich binnen het departement af. Slechts in geval van revisie van door de hoven gewezen vonnissen, werd het betreffende Hof aangevuld met adjunct-reviseurs uit de naburige hoven.<sup>425</sup> Deze organisatie leek betrekkelijk overzichtelijk en de relatie tussen de rechterlijke instanties was vrij logisch opgebouwd. De vrederechter, aan wie als unus iudex de preliminaire conciliatie zou worden toevertrouwd, oordeelde bovendien samen met twee bijzitters in bagatelzaken. Voor zover hun vonnissen appellabel waren, zou hiervan in beroep kunnen worden gegaan bij de burgerlijke rechtbanken. Deze zouden oordelen in eerste instantie in civiele zaken en in die strafzaken, die niet uitdrukkelijk waren voorbehouden aan de departementale gerechtshoven. Van hun civiele vonnissen zou beroep mogelijk zijn bij deze hoven, die bovendien nog bij arrest zouden kunnen oordelen in criminele zaken. De competenties van deze gerechten zouden in 1799 nader uitgewerkt worden in het toen gecodificeerde procesrecht: de Algemeene Manier van Procedeeren. Met de inrichting van de departementale gerechtshoven als beroepsinstantie in civiele zaken week de Staatsregeling eveneens belangrijk af van het Franse revolutionaire beginsel om geen afzonderlijke beroepsinstanties in te stellen. De Staatsregeling volgde een vaderlandse praktijk tijdens het ancien régime, in welke periode de provinciale hoven als appelinstantie een goede naam hadden.

In de Staatsregeling heeft men bij het netelige punt, hoe te voorkomen dat de rechter met zijn uitspraken de andere machten in hun functioneren zou belemmeren, voor een deel het projet en de Franse Constitutie van 1795 gevolgd. Artikel 260 luidt:

"Geen lid [van de rechterlijke macht] mengt zich in de uitoefening van Wetgevende of Uitvoerende magt of van Policie. Het verhindert nimmer de uitvoering van eenige wet, noch roept het eenig ander lid van het Bewind vòòr zig ter verantwoording. Het gezag der regtbanken wordt door de wet bepaald. In geval van geschil tusschen Bewindvoerend of Regterlijk Gezag tot welk van beide de eene of de andere zaak ter beslissing behoore, geschiedt de uitspraak door het Vertegenwoordigend Lichaam."

---

425. Dit is een oud-vaderlandse constructie die tijdens het ancien régime onder andere in Friesland en Groningen gebruikelijk was. Vgl. Cleveringa, Revisie, 167-170. Bauer gaat er ten onrechte vanuit dat de zaak alleen door de adjunct-adviseurs uit de naburige hoven in revisie zou worden behandeld en trekt daaruit de verkeerde conclusie dat deze procedure sterk gelijkt op de appel circulaire in Frankrijk (Französische Einfluss, 36).

De eerste twee zinnen zijn een vrijwel letterlijke vertaling van de Franse Constitutie van 1795 en het projet.<sup>426</sup> De derde zin komt alleen in het projet voor, waar echter de uiteindelijke beslissing bij het Uitvoerend Bewind wordt gelegd.<sup>427</sup> In de Staatsregeling van 1798 werd uitdrukkelijk de hoogste macht in de staat neergelegd bij het Vertegenwoordigend Lichaam en toonde men zich huiverig voor een al te grote invloed van het Uitvoerend Bewind.<sup>428</sup> Het is dan ook begrijpelijk dat in het geval van conflicten de beslissingsmacht bij het Vertegenwoordigend Lichaam zou berusten.

De Staatsregeling van 1798 kent enkele ongelukkige bepalingen, die Bauer toeschrijft aan de omstandigheden, waarin ze tot stand gekomen is.<sup>429</sup> Eén van die bepalingen was de regeling van het toezicht op de rechterlijke macht. In artikel 107 wordt het Uitvoerend Bewind belast met het toezicht op de handelingen van de departementale en gemeentebesturen "gelijk mede de gerechtshoven en regtbanken. Het kan derzelver acten, zo die met de wetten strijdig zijn, in haare werking, gelijk ook derzelve leden in hunne bedieningen schorsen en de laatsten daadlijk afzetten, mits zoodanig besluit met reedenen bekleed zij". Dit artikel is gedeeltelijk ontleend aan artikel 156 van het projet. Maar volgens dat artikel kon het bestuur slechts corrigerend optreden tegen lokale en departementale besturen. De Staatsregeling ging veel verder en breidde deze bevoegdheid uit tot de rechters en rechtbanken. In het hoofdstuk over de rechterlijke macht is deze controle nader uitgewerkt en ook meer gelimiteerd. Het Uitvoerend Bewind zou bij de departementale gerechtshoven commissarissen aanstellen, die erop moesten toezien, dat rechters binnen het ressort van het hof de wetten juist toepasten en niet in strijd met de vormvoorschriften handelden.<sup>430</sup> Tot zover volgde de Staatsregeling het projet. Maar hierin werd wel voorzien in een afzonderlijk, en tot de rechterlijke macht behorend Tribunal de cassation, dat belast was met het vernietigen van vonnissen in strijd met de wet of de vormvoorschriften. Wanneer het Tribunal oordeelde dat er bovendien sprake was van een ambtsmisdrijf, deed het daarvan mededeling aan het Corps

---

426. Franse Constitutie 1795, art. 203: "Les juges ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni faire aucun règlement. Ils ne peuvent arrêter ou suspendre l'exécution d'aucune loi, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions."

427. Zie hiervòòr § 2.2.

428. Vgl. Bauer, Französische Einfluss, 37-38.

429. Bauer, Französische Einfluss, 37.

430. Staatsregeling 1798, art. 281.

législatif, dat op zijn beurt het Tribunal de forfaiture - een vinding van Daunou<sup>431</sup> - bijeenriep om de betreffende rechter voor zich te dagen.<sup>432</sup>

Om onbekende redenen hebben de samenstellers van de Staatsregeling het Tribunal de cassation niet overgenomen. Zijn functie als toezichthouder op de lagere rechtspraak werd grotendeels overgenomen door de Agent van Justitie. In geval van misdrijf of verzuim door de rechter bij de toepassing van de wetten stelde de commissaris bij het desbetreffende hof de Agent van Justitie hiervan in kennis. Bij verzuim probeerde hij de rechter van zijn nalatigheid te overtuigen.<sup>433</sup> Hoe er verder gehandeld moest worden, wanneer de rechter weigerde op de wens van de Agent in te gaan, vermeldt de Staatsregeling niet, maar zou later in de Algemeene Manier van Procedereen worden uitgewerkt.<sup>434</sup> Duidelijker werden in de Staatsregeling de bevoegdheden van de Agent geregeld, wanneer er sprake was van een ambtsmisdrijf van de rechter. Dan zou hij het vonnis kunnen schorsen en de rechter kunnen vervolgen voor de Vierschaar over de Misdrijven der Regters, echter nadat hij daartoe toestemming had gekregen van het Vertegenwoordigend Lichaam. In geval van schuldigverklaring werd niet alleen de rechter veroordeeld maar kon ook het gewraakte vonnis vernietigd worden.<sup>435</sup>

Ook de competentie en inrichting van het Hoog Nationaal Gerechtshof was grotendeels ontleend aan de Franse Constitutie van 1795 en het projet. Het was een niet-permanent forum privilegiatum voor hoge ambtsdragers ter zake van ambtsmisdrijven. Het kon alleen bijeenkomen op uitdrukkelijk bevel van het Vertegenwoordigend Lichaam en was samengesteld uit leden van de departementale gerechtshoven.<sup>436</sup>

Ten aanzien van de openbare aanklagers kregen de Franse ontwerpers, Daunou en Merlin, gedeeltelijk hun zin. Zij wilden bij de rechtbanken

---

431. Vgl. Bauer, Französische Einfluss, 18. Hij noemt het Tribunal de forfaiture de enige nieuwe instelling die Daunou in het projet aan het systeem van de Franse Constitutie van 1795 toevoegde.

432. Projet, art. 206.

433. Staatsregeling 1798, artt. 288-293.

434. Dat werd wel nader uitgewerkt in de AMP van 1799, zoals hierna zal blijken.

435. Staatsregeling 1798, art. 293.

436. Staatsregeling 1798, artt. 294-295. In de wijze van samenstelling van het Hof zitten elementen, die we bij de juryrechtspraak in Frankrijk ook tegenkomen (wraking van een bepaald aantal leden zonder opgaaf van redenen, door zowel de beschuldigde als de aanklager)

commissarissen van het Uitvoerend Bewind aangesteld zien, die, anders dan in hun land, tevens openbaar aanklager zouden zijn. Dat zou de positie van de uitvoerende macht kunnen versterken. Deze constructie werd in de Staatsregeling van 1798 inderdaad toegepast ten aanzien van de departementale gerechtshoven.<sup>437</sup> Deze waren, zoals hiervoor gezegd, competent in criminele zaken. De openbare aanklagers zouden echter in afwijking van de Franse constitutie benoemd en niet gekozen worden. Voor het overige volgde de Staatsregeling de vaderlandse traditie. In de verschillende gemeenten binnen het departement werden schouten-crimineel aangesteld.<sup>438</sup> Zij dienden te waken over de veiligheid in hun ambtsgebied en waren belast met de opsporing en vervolging van de misdadigers.<sup>439</sup>

Schematisch zag de rechterlijke organisatie volgens de Staatsregeling van 1798 er als volgt uit.

---

437. Staatsregeling 1798, art.281.

438. Staatsregeling 1798, art.278.

439. Derhalve onjuist Godechot: "Dans les communes, il existe des baillis criminels qui jugent en première instance les délits correctionnels" (Godechot, *Grande Nation*, II, 490).

## DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE VOLGENS DE STAATSREGELING VAN 1798

Nationaal **Hoog Nationaal Gerechtshof** (artt. 294-297) Niet-permanent college dat bijeengeroepen wordt door het Uitvoerend Bewind op last van het Vertegenwoordigend Lichaam.

### Samenstelling:

Twaalf leden, gerecruteerd uit de raadsheren van de departementale hoven.

Eén van hen wordt bij loting aangewezen als openbaar aanklager.

### Competentie:

\* Ambtsmisdrijven, gepleegd door leden van het Uitvoerend Bewind en het Vertegenwoordigend Lichaam of door hoge staatsambtenaren.

### **Vierschaar over de misdrijven der Regters**

(artt. 291-293)

Niet-permanent college, dat wordt bijeengeroepen door de Agent van Justitie na machtiging door het Vertegenwoordigend Lichaam.

### Samenstelling:

Vijf leden, die ieder bij loting zijn aangewezen uit vijf bij toerbeurt aan te wijzen departementale gerechtshoven. De Agent van Justitie treedt op als aanklager.

### Competentie:

Ambtsmisdrijven, gepleegd door de rechter.

### Departementaal **Departementaal gerechtshof**

(Artt. 279-287)

Permanent college. Eén per departement

### Samenstelling:

Tien leden, vijf voor criminele en vijf voor civiele zaken. Zij dienen minimaal 30 jaar te zijn. De overige benoemingsvereisten worden bij wet bepaald. Commissaris van het Uitvoerend Bewind treedt op als openbaar aanklager en waakt tevens over de uitvoering van de wetten en het in acht nemen van de vormvoorschriften.

### Competentie:

#### I. Civiele zaken:

\* Beroep van vonnissen die in eerste aanleg door de burgerlijke rechtbanken zijn gewezen.

#### II. Strafzaken:

\* Criminele zaken  
\* Belastingfraudes  
\* Ambtsmisdrijven, gepleegd door leden van openbare besturen binnen het departement, alsmede van belastingambtenaren

### **Burgerlijke Rechtbank.**

(Artt. 276-277)

Permanent college. Het aantal per departement zal bij wet worden bepaald.

### Samenstelling en competentie:

De leden dienen minimaal 30 jaar te zijn. Het overige zal bij wet worden bepaald.

### Lokaal **Vrederecht**

(Artt. 264-275)

In elke gemeente één of meer vrederechten, afhankelijk van het aantal inwoners.

### Samenstelling:

Vrederechter met twee bijzitters, gekozen door de grondvergaderingen voor de periode van twee jaar. Zij zijn herkiesbaar.

Competentie:

- \* Preliminair conciliatie door de vrederechter alleen.
- \* De competentie in overige zaken zal bij wet worden bepaald.

## HOOFDSTUK III. DE NADERE VORMGEVING VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE VOLGENS DE STAATSREGELING VAN 1798

### 1. Een overzicht van de werkzaamheden

De Staatsregeling bevatte weliswaar het fundament van de toekomstige rechterlijke organisatie, maar de uitwerking werd op tal van punten aan de wetgever overgelaten. Zo moesten de competentie en de samenstelling van de onderscheiden rechtbanken nog nader geregeld worden, hetgeen binnen een maand na de eerste bijeenkomst van het Vertegenwoordigend Lichaam zijn beslag zou moeten krijgen.<sup>440</sup>

Een tweetal commissies hebben zich beijverd om de verlangde ontwerpen te maken: de Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht uit de Eerste Kamer, die de organisatie van de rechterlijke colleges voor haar rekening nam, en de subcommissie van de codificatiecommissie, die belast was met het ontwerpen van het procesrecht. Tot de taak van de subcommissie behoorde ook het ontwerpen van de nodige instructies voor de onderscheiden rechterlijke colleges, waarin vele bepalingen staan die betrekking hebben op de rechterlijke organisatie. Op de werkzaamheden van beide commissies willen we in dit hoofdstuk nader ingaan.

#### 1.1. De Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht uit de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam, 1798-1800

Volgens de Staatsregeling vereiste de totstandkoming van wetten een samenspel tussen de Eerste en Tweede Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam. De Eerste Kamer had het recht van initiatief en de Tweede Kamer zou de wetsvoorstellen moeten goedkeuren. Voor het initiëren van wetten inzake de rechterlijke organisatie besloot de Eerste Kamer op 1 augustus 1798 een commissie in te stellen, die zou bestaan uit de leden A.H. van der Mey van der Linden, M.C. van Hall<sup>441</sup>, J.H. Appelius, B. Storm, J. van Rees, B. ten Pol, F.A. van Leyden en P.L. van der Kastele.<sup>442</sup> Het waren, op Ten Pol na, allemaal juristen. Enige dagen later werd de commissie uitge-

---

440. Staatsregeling 1798, art. 303.

441. Zijn werkzaamheden in de commissie zijn gedeeltelijk beschreven in Jorissen, Herinneringen Van Hall, 43-46.

442. Dagverhaal Vert. Lichaam, II, 20.

breid met de leden J.J. Schluiter, S. Gerlisma, J. de Witt en H. Costerus.<sup>443</sup> Aanleiding hiertoe was de taakverzwaring van de commissie, nu ze de Eerste Kamer ook zou moeten adviseren

" op hoedanige wijze het best en spoedigst zouden kunnen worden voldaan aan de inhoud van artikel 28 der Algemeene Beginzelen der Staatsregeling, betrekkelijk het maken van een wetboek, zoowel van burgerlijke als van Lijfstraffelijke wetten."<sup>444</sup>

Al spoedig moest de commissie constateren dat het hele complex van de rechterlijke organisatie nauwelijks los te maken was van het procesrecht. Zij drong er dan ook op aan, dat op korte termijn een afzonderlijke commissie van deskundigen zou worden ingesteld ter uitvoering van het codificatieartikel in de Staatsregeling.<sup>445</sup> Deze commissie zou echter allereerst een "algemene manier van procederen" moeten samenstellen met de nodige instructies voor de rechtscolleges.<sup>446</sup> Ofschoon de meeste leden van de Eerste Kamer nogal sceptisch stonden tegenover een spoedige voltooiing van de codificatie van het procesrecht - hoe was dit te verwezenlijken zonder dat de overige wetboeken bekend waren? - kreeg het Uitvoerend Bewind toch de opdracht een dergelijke codificatiecommissie te formeren. Op 28 september 1798 werden twaalf gerenommeerde rechtsgeleerden benoemd, van wie een vijftal allereerst het procesrecht zou moeten ontwerpen.<sup>447</sup>

---

443. Dagverhaal Vert. Lichaam, II, 40.

444. ARA 's-Gravenhage, Archief Vertegenwoordigend Lichaam, 1798-1801, inv.nr. 42 (nr. 37).

445. Staatsregeling 1798, art. 28: "Er zal een wetboek gemaakt worden, zoo wel van burgerlijke als van lijfstraffelijke wetten, te gelijk met de wijze van regtsvordering op gronden door de Staatsregeling verzekerd en algemeen voor de gantsche Republiek. Deszelfs invoering zal zijn uiterlijk binnen twee jaaren na de invoering van de Staatsregeling."

446. Dagverhaal Vert. Lichaam, II, 294 (vergadering Eerste Kamer 24 augustus 1798).

447. ARA 's-Gravenhage, Coll. Elout 1917, inv.nr. 1 f.83-84. De codificatiecommissie bestond uit de leden J. Bondt, H.C. Cras, J.L. Farjon, C.H. Gockinga, K.K. Reitz, J. Walraven, W. Craeyvanger (later vervangen door P. Wierdsma), J. in de Betouw, W.A. de Beveren, B. Donker Curtius, H.A. Kreet en J.E. Reuvs. Verschillende aangezochte leden maakten bezwaar tegen hun benoeming, maar dat werd niet gehonoreerd (Besluiten Eerste Kamer, III, 1419-1423 [31 oktober 1798]). De geschiedenis van de codificatie in de Bataafs-Franse periode begon overigens al in 1796. Op 16 november 1796, nog vóór een constitutie was aangenomen, besloot de Nationale Vergadering tot de instelling van de codificatiecommissie die nationale, dat wil zeggen voor het hele land geldende wetboeken zou moeten samenstellen (Decreten Nat. Vergadering, IX, bijlagen 316-321). Een commissie uit de Nationale Vergadering onder voorzitterschap van de Amsterdamse advocaat Hendrik van Castrop (Zie over hem, Vitringa, Gedenkschrift, IV, 93) zocht de leden hiervoor aan. Voor het samenstellen van het crimineel wetboek en het daarmee samenhangende procesrecht werden uitgenodigd J. Lublink de Jonge, W. de Vos (doopsgezind predikant te Amsterdam), N. Lambrechtsen (oud-secretaris van de provisionele representanten van Zeeland te Vlissingen), J.E. Reuvs (raadsheer in het Hof van Holland) en H.C.Cras (hoogleraar in beide rechten te Amsterdam). De kandidaten voor het civiel wetboek en het daarmee samenhangend procesrecht waren F. van Berck (advocaat te Amsterdam), H.L. Wichers (raadsheer in het Hof van Justitie te Groningen), K.K. Reitz (te Den Haag), B. Storm (raadsheer in het Hof van Justitie te Den Bosch), R. Jordens (te Deventer), W. Craeyvanger (oud-raadsheer in het Hof van Utrecht te Utrecht), M. Dassen (te

Een tweede kwestie waarover duidelijkheid moest komen was de uiteindelijke administratieve verdeling van het land en de aanwijzing van hoofdplaatsen binnen de bestuurlijke ressorten. Zolang dit niet bekend was kon men de rechtsgebieden en zetels van de rechterlijke colleges niet bepalen.<sup>448</sup> Het was een zaak van het Uitvoerend Bewind. Toen op 17 november 1798 de grenzen en de hoofdplaatsen van de departementen waren vastgesteld, kon de commissie haar werkzaamheden voortzetten.<sup>449</sup> Haar voorstellen werden echter niet zonder moeite en eerst na de nodige wijzigingen door beide Kamers geaccepteerd. In het bijzonder de voorgestelde plaatsen van vestiging van de burgerlijke rechtbanken gaven aanleiding tot meningsverschillen. Uiteindelijk bundelde de commissie alle reeds door de Tweede

---

Meppel), S. Gerlisma (raadsheer in het Hof van Justitie te Leeuwarden), J. Bondt (advocaat te Amsterdam) en H.A. Kreet (advocaat te Den Haag) [Decreten Nat. Vergadering, IX, 522-523].

De benoemingen van deze personen werden geen succes. Twaalf van hen weigerden, drie vroegen bedenktijd en slechts één toonde zich bereid om in de te formeren codificatiecommissie zitting te nemen (Rogge, Staatsregeling, 74; Vgl. ook Aa, Bronnen, 549). De Nationale Vergadering, toch al onzeker over de uitkomsten van een nieuwe constitutie, besloot de zaak voortlopig te laten rusten, totdat er meer duidelijkheid zou zijn over de nieuwe rechterlijke organisatie (Vgl. Vtringa, Gedenkschrift, IV, 169).

448. Volgens de Staatsregeling zou de Republiek verdeeld worden in acht departementen met een zo gelijk mogelijk inwoneraantal (Staatsregeling 1798, art. 3). De grenzen van de voormalige provincies werden niet meer aangehouden. Naar Frans voorbeeld kregen deze departementen de namen van rivieren of wateren.

Zo kende ons land de volgende bestuurlijke indeling:

1. Departement van de Eems, bestaande uit de voormalige provincie van Stad en Lande en het noorden en westen van de voormalige provincie Friesland; hoofdplaats Leeuwarden.
2. Departement van de Oude IJssel, bestaande uit de rest van de provincie Friesland, het voormalig landschap Drenthe, de voormalige provincie Overijssel en een groot deel van het Gelderse kwartier van de Veluwe; hoofdplaats Zwolle.
3. Departement van de Rijn, bestaande uit de voormalige provincie Gelderland tot de Waal, het grootste deel van de voormalige provincie Utrecht en het deel van de voormalige provincie Holland tussen de Lek en de Merwede; hoofdplaats Arnhem.
4. Departement van de Amstel, bestaande uit de stad Amsterdam en omgeving; hoofdplaats Amsterdam.
5. Departement van Texel, bestaande uit het noordelijk deel van de voormalige provincie Holland tot Leiden; hoofdplaats Alkmaar.
6. Departement van de Delf, bestaande uit de voormalige provincie Holland tussen de Oude Rijn en de Maas en het zuidwestelijk deel van de voormalige provincie Utrecht; hoofdplaats Delft.
7. Departement van de Dommel, bestaande uit de voormalige Meierij van Den Bosch met het voormalig Gelders deel ten zuiden van de Waal; hoofdplaats Den Bosch.
8. Departement van de Schelde en Maas, bestaande uit het westelijk deel van het voormalig Staats-Brabant, de voormalige provincie Zeeland en de Zuidhollandse eilanden; hoofdplaats Middelburg.

Elk departement werd verdeeld in zeven ringen van elk circa 30.000 inwoners. Deze ringen op hun beurt bestonden uit verschillende gemeenten (Staatsregeling van 1798, art 5). Dit was de bestuurlijke en ook de rechterlijke indeling. De Republiek was bovendien ten behoeve van de verkiezingen verdeeld in grondvergaderingen en districten (Staatsregeling van 1798, art.6). Een overzicht van deze bestuurlijke en electorale verdeling van de Bataafsche Republiek werd uitgegeven bij J. van Cleef te 's-Gravenhage (K.B. 's-Gravenhage, Knuttel, Pamfletten, 23054). Vgl. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 147-154.

449. Op 30 maart 1799 werden de departementale besturen geïnstalleerd. Eerst op 9 juni 1800 publiceerde het Uitvoerend Bewind de verdeling van de departementen in gemeenten, welke verdeling op 22 januari 1801 belangrijk werd gewijzigd. De gemeentebesturen zijn door de invoering van de Staatsregeling van 1801 nooit in werking getreden (Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 105; De Blécourt, Organisatie, 10-11).

Kamer bekrachtigde en voor wijziging teruggezonden deelontwerpen in een concept-wet " houdende bepalingen welke (...) de invoering der constitutioneele rechterlijke macht ten oogmerk hebben." Dit ontwerp telde 168 artikelen, verdeeld over negentien hoofdstukken. Het werd op 4 maart 1801 in de Eerste Kamer behandeld.<sup>450</sup> In haar toelichting liet de commissie duidelijk blijken hoeveel vertraging het werk had opgelopen door de bij tijd en wijle slechte samenwerking met de Tweede Kamer. Ook kon men uit de woorden van de commissie proeven dat er weinig geloof meer was in de invoering van de voorgestelde rechterlijke organisatie. Met grote nadruk uitte ze haar waardering voor de rechtspraak in vroeger dagen:

" Onze natie heeft altijd boven vele anderen, roem mogen dragen op de onkreukbare handhaving der justitie (...). Dan dit mogen wij voor een groot deel toeschrijven aan de gelukkig bij ons nog overgeblevene redelijke grondbeginselen."

Enige scepsis over het eigen werk klonk door in de opmerking:

" Wij verwagten wel, dat de nieuwe rechterlijke macht, bij veelen min gunstig werden beschouwd, doch wij vertrouwen dat zij, die dezelve onpartijdig en met de vereischte kennis nagaan, genoegzaame waarborgen voor dat zo aangelegen deel der burgerlijke vrijheid zullen aantreffen. Die inrichting zelve, welke in sommige gedeelten van het Gemeenebest nieuw is, die der vrederechters, zal door de ondervinding hoopen wij, beter worden bevonden dan verscheidene zich thans verbeelden (...)."

Het ontwerp is in de Eerste Kamer na enige discussie aangenomen, maar niet meer in de Tweede Kamer behandeld.<sup>451</sup> Inmiddels was het politieke klimaat ongeschikt geworden om de op basis van de Staatsregeling van 1798 ontworpen rechterlijke organisatie in ons land in te voeren. In dezelfde vergadering van de Eerste Kamer werd immers een voorstel van het Uitvoerend Bewind behandeld om het tijdstip van herziening van de Staatsregeling, die grondwettelijk pas in 1804 zou mogen plaats vinden, met drie jaar te vervroegen. Het bleek de voorbode te zijn van een door de Fransen geëntameerde verandering van de Bataafse grondwet.<sup>452</sup>

---

450. Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 666-686.

451. Het is nog wel aan de Tweede Kamer aangeboden, die in haar vergadering van 12 maart 1801 het voorstel commissoriaal maakte (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 742).

452. Bannier, Grondwetten, 116-119.

## 1.2 De Algemeene Manier van Procedeeren in Civiele en Crimineele Zaaken.

De uitwerking van de rechterlijke organisatie volgens de Staatsregeling van 1798 is voor een ander deel vastgelegd in de Algemeene Manier van Procedeeren, een wetboek dat werd samengesteld door een subcommissie van de codificatiecommissie. Ze werd op 16 november 1798 geïnstalleerd en bestond uit vijf leden: J. Bondt, J.L. Farjon, J. Walraven, J.E. Reuvens en H.A. Kreet.<sup>453</sup> Hun werk zou binnen zes maanden gereed moeten zijn. Gelet op de omvang en oorspronkelijkheid van het uiteindelijke wetboek, heeft de subcommissie verbazingwekkend snel gewerkt. Op 3 mei 1799, ruim binnen de gestelde tijd, leverde ze haar werkstuk in, waarvan de officiële titel luidde: Algemeene Manier van Procedeeren in civiele en crimineele zaaken met de daartoe behoorende instructiën voor alle openbaare aanklagers, rechtbanken en gerechtshoven in de Bataafsche Republiek. Het bestond uit negen hoofdstukken, te weten:

1. Instructie en de manier van procederen voor de vrederechters en bijzitters.
2. Manier van procederen in civiele zaken voor de burgerlijke rechtbanken en departementale gerechtshoven.
3. Manier van procederen in criminele zaken voor de burgerlijke rechtbanken en de departementale gerechtshoven.
4. Instructie voor de burgerlijke rechtbanken.
5. Instructie voor de departementale gerechtshoven.
6. Instructie voor de procureurs-generaal bij de departementale gerechtshoven.
7. Instructie voor de baljuws bij de burgerlijke rechtbanken.
8. Instructie en manier van procederen voor de Vierschaar over de Misdrijven der Rechters.
9. Instructie en manier van procederen voor het Hoog Nationaal Gerechtshof.

De subcommissie had haar werkzaamheden als volgt verdeeld. Bondt, Farjon en Walraven, allen wonende te Amsterdam, zouden zich met het civiele procesrecht bezig houden, terwijl de beide Hagenaars, Reuvens en Kreet, het crimineel procesrecht zouden ontwerpen. Over de wijze van werken en de gebruikte bronnen bestaat weinig duidelijkheid. In het archief van de codificatiecommissie zijn hierover

---

453. ARA, 's-Gravenhage, Coll. Elout 1917, inv.nr. 1, f. 11.

geen stukken bewaard gebleven. Voor zover bekend vormen de stukken van het commissielid Bondt de enige schriftelijke nalatenschap van de subcommissie. Zij berusten in de Universiteitsbibliotheek van Amsterdam en wachten nog op een wetenschappelijke bewerking.<sup>454</sup> Daarin bevinden zich geen notulen van de vergaderingen. Vermoedelijk heeft het Amsterdamse drietal dat het civiel procesrecht moest concipiëren, nauw met elkaar samengewerkt. Het heeft bovendien gebruik gemaakt van de diensten van de Amsterdamse advocaat Joannes van der Linden, die het register heeft samengesteld en die volgens Cras tevens secretaris was van de subcommissie.<sup>455</sup> Farjon beweerde zelfs dat Van der Linden ook de auteur was van het burgerlijk procesrecht.<sup>456</sup> Vergelijking tussen de stijl en redactie van Van der Lindens meest bekende en uit dezelfde tijd daterende werk, de Judicieele practycq, en die van het wetboek wijzen in dezelfde richting. Het Haagse tweetal dat het strafprocesrecht moest concipiëren, stond een ontwerp ten dienste, getiteld Concept eener manier van procederen in crimineele zaken gedurende den tijd, dat het wetboek, bij de Staatsregeling vereischt, zal worden vervaardigd, in te voeren, gedateerd op 9 oktober 1798 en afkomstig van de Amsterdamse advocaat en lid van het plaatselijke Comité van Civiele en Criminele Justitie, B.A. van Houten. Deze auteur had zijn werkstuk toegezonden aan het Vertegenwoordigend Lichaam, dat het op zijn beurt doorstuurde aan de subcommissie.<sup>457</sup> Het concept van Van Houten is wel gebruikt, maar het is zeker niet als directe bron gevolgd.<sup>458</sup> Volgens Farjon zou Kreet de auteur zijn van het strafprocesrecht.<sup>459</sup>

De subcommissie had van het Vertegenwoordigend Lichaam de vrijheid gekregen om wijzigingen aan te brengen in de "form der inrigtingen", maar daarvan heeft ze nauwelijks gebruik gemaakt.<sup>460</sup> De instelling van de baljuws bij de burger-

454. U.B. Amsterdam, Legaat-Den Tex, XII A 11. De legataris Den Tex was een schoonzoon van J. Bondt.

455. Konst- en Letterbode 1805, 205.

456. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 236.

457. Bij decreet van het Vert. Lichaam van 6 oktober 1798 werd dit concept naar de codificatiecommissie gestuurd. Over B. van Houten zie P.J. Verdam, "Het Utrechtse handschrift van Van der Keessel" Tydskrif vir hedendaags Romeins-Hollands Reg. 21 (1958).

458. Het ontwerp van Van Houten, dat zich in het legaat-Den Tex bevindt, telt 104 artikelen, het uiteindelijke hoofdstuk over de Manier van Procederen in Criminele Zaken 182 artikelen. Van Houtens indeling vertoont hiermee weliswaar gelijkens, maar zowel redactioneel als inhoudelijk verschillen beide ontwerpen geheel van elkaar.

459. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 236.

460. ARA 's-Gravenhage, Coll. Elout 1917, inv.nr. 1, f. 50-65 ("Memorie van de subcommissie tot het maaken eener algemeene manier van procederen in civiele en crimineele zaken, dienende tot geleijde en opheldering van derzelve neevengaande ontwerp").

lijke rechtbanken was een van de weinige eigen vindingen. Voor wat de bestaande rechterlijke organisatie in ons land betreft liet ze bepaalde bijzondere rechtscolleges ongemoeid, zoals de Kamer van Desolate Boedels te Amsterdam, de dijk- en waterschapscolleges, de colleges, belast met de belastingrechtspraak, de commissies van pilotage, de raden van discipline over de gewapende burgerwachten, de medische tuchtcolleges en de universiteitsrechtbanken. Wel stelde de subcommissie voor om onmiddellijk bij de invoering van het wetboek enkele bijzondere rechtscolleges te Amsterdam en Rotterdam af te schaffen, namelijk de Kamers van Assurantiën, Averij en Zeezaken, de Kamers van Huwelijkszaken en Injuriën en de Vredemakers. In het kader van de voorgestelde rechterlijke organisatie leek het de subcommissie zinvol om in de grote steden afzonderlijke civiele rechtscolleges op te richten, die qua competentie het midden zouden houden tussen de vrederechters en de burgerlijk rechtbanken. Zij zouden kunnen kennisnemen van vorderingen tot een beloop van f 10.000,-.

Belangrijk was het advies van de subcommissie om allerlei extra-judiciële zaken die tot dan toe door de rechters werden afgedaan, zoals huwelijksluitingen en het verlijden van transport- en hypotheekakten, voortaan toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen. Deze voorstellen die overigens niet doorklonken in de Algemeene Manier van Procedeeren, zijn vóór 1811 niet gerealiseerd.

Het ontwerp Algemeene Manier van Procedeeren werd op 22 juli 1799 door de Eerste Kamer aangenomen en op 22 augustus d.a.v. door de Tweede Kamer bekrachtigd en tot wet verheven.<sup>461</sup> Veel waardering was er voor de beknopte redactie van de artikelen en de regeling van het appel. Het is landelijk nooit ingevoerd. Wel hebben de Instructie voor de Departementale Gerechtshoven en de Manier van Procederen in Criminele Zaken gegolden voor het in 1799 opgerichte Departementaal Gerechtshof van de Oude IJssel te Kampen.<sup>462</sup> De Algemeene

---

461. Besluiten Eerste Kamer, XII, 1131-1132.

462. Op 21 september 1799 besloot het Vertegenwoordigend Lichaam tot oprichting van een gerechtshof te Kampen met de voormalige provincie Overijssel en het Landschap Drenthe als ressort (Besluiten Tweede Kamer, XIV, 333-341). Het werd op 1 oktober d.a.v. geïnstalleerd en tegelijkertijd werd de Etstoel van Drenthe opgeheven. Hiermee liep men vooruit op de inwerking-treding van het nieuwe departement van de Oude IJssel. Direkte aanleiding waren de oorlogsomstandigheden met Engeland. In een proclamatie van het Uitvoerend Bewind " ter opwekking en bemoediging van het Bataafsche Volk en houdende daarstelling van de nodige maatregelen tot handhaving der gevestigde constitutie bij gelegenheid van de dadelijke bedreigende aanval van den buitenslandsche vijand" werden de hoven van justitie bevoegd verklaard tot kennisneming van misdrijven, gepleegd door oproerkraaiers en raddraaiers in de geïncorporeerde gebieden. Het Vertegenwoordigend Lichaam attendeerde het Uitvoerend Bewind erop dat Overijssel nog geen gerechtshof kende en beval alsnog de oprichting ervan. De competentie van het nieuwe hof omvatte de kennisneming van misdaden en belastingfraudes, misdaden van ambtenaren en bestuursfunctionarissen, misdaden van hulp aan de vijand en geschillen inzake verbeurdverklaringen, alsmede de afwikkeling van lopende processen en alle civiele en criminele zaken, waarin voorheen de Etstoel bevoegd was. Voor Overijssel bleef voorlopig de Klaring als appelrechter in civilibus gehandhaafd (Haga, Inyloed, 99-100). Als procesorde diende het hof "zich exactelijk te reguleeren naar de Instructie en Manier van Procedeeren in Crimineele

Manier van Proceederen is bovendien een directe bron geweest voor de Instructie voor het Nationaal Gerechtshof van 1802 en voor het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging van 1809.

Intussen waren de overige leden van de codificatiecommissie, die zich bezig hielden met de samenstelling van een crimineel en civiele wetboek, met hun werk gevorderd. De indeling van het uiteindelijke wetboek werd eind 1799 of begin 1800 door de plenaire commissie vastgesteld.<sup>463</sup> Het derde deel zou moeten handelen over de Regtsmagt en Rechtspleging. Beide titels zouden worden verdeeld over twee boeken. Eerst in 1801, na het gereedkomen van het Lijfstraffelijk Wetboek, werd hieraan gewerkt. We zullen aan de inhoud van dit derde deel nog aandacht schenken bij de behandeling van het toezicht en de cassatie.

## 2. Thematische behandeling van enkele hoofdonderwerpen

### 2.1 De instructie van de Agent van Justitie, het toezicht op de rechtspraak en de regeling van de cassatie.

De Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht was in de eerste plaats ingesteld om de wettelijke bepalingen in Staatsregeling met betrekking tot de rechterlijke organisatie nader uit te werken. Zij werd echter tijdens haar werkzaamheden voortdurend belast met allerlei lopende zaken betreffende de justitie, waarmee de Eerste Kamer bemoeienis had.<sup>464</sup> Een van de eerste werkzaamheden van de commissie was het ontwerpen van een instructie voor de Agent van Justitie, welke op 13 oktober werd door het Vertegenwoordigend Lichaam vastgesteld.<sup>465</sup> Hierin werden de Agent van Justitie de volgende werkzaamheden opgedragen:

1. Het waken over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.<sup>466</sup>

---

Zaaken, bij het Vertegenwoordigend Lichaam gearresteerd, echter onder beenfitie van nader bepalingen bij proclamatie van den 23 Augustus gemaakt", waarmee de Algemeene Manier van Procedeeren bedoeld werd. Dit wetboek is dus voor dit bijzondere geval officieel van kracht geweest.

463. Aa, Bronnen, 86.

464. De commissie adviseerde de Eerste Kamer over jurisdictiegeschillen, vakatures voor belangrijke rechtersposten, rekestten inzake de justitie en allerhande andere justitiële aangelegenheden die in de Eerste Kamer behandeld werden.

465. Besluiten Tweede Kamer, III, 126-132 (6 okt. 1798). Vgl. Jorissen, Herinneringen Van Hall, 43-46.

466. Instructie Agent van Justitie, art. 1.

2. Het toezicht op de handhaving en uitvoering van de wettelijke regels betreffende het justitiewezen.<sup>467</sup>
3. Het toezicht op de rechtspleging en op de executie van de vonnissen.<sup>468</sup>
4. De bescherming van de inwoners tegen "politieke daaden van gezag", voor zover deze in strijd zouden zijn met de Staatsregeling.<sup>469</sup>

Men verwachtte van hem bovendien voorstellen betreffende de justitie<sup>470</sup> en van zijn werkzaamheden diende hij zorgvuldig verbaal te houden en verslag te doen aan het Uitvoerend Bewind, waaraan hij rechtstreeks ondergeschikt was.<sup>471</sup>

De commissie had in de instructie van de Agent van Justitie sterk de nadruk gelegd op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het had er alle schijn van dat men hiermee de geest van de Staatsregeling, waarin de rechterlijke macht sterk beknot werd, trachtte te corrigeren. Aan de Agent van Justitie was immers in de Staatsregeling het toezicht op de rechtspraak opgedragen. Hierdoor dreigde het evenwicht tussen de drie machten verstoord te worden. De commissie, die ook in andere voorstellen blijk zou geven juist deze Franse invloed op de Staatsregeling minder gelukkig te vinden, onderkende de gevaren. Bij de aanbieding van de ontwerp-instructie aan de Eerste Kamer liet ze niet na op te merken:

" dat de rechterlijke macht, zorgvuldig afgescheiden van de machten van wetgeving en uitvoering, uit derzelfer aart buiten staat is het gezag der beide laatsten te belemmeren, veel min op de vrijheid des volks eenigen inbreuk te kunnen maken; dat integendeel de zwakheid der rechterlijke macht op zichzelf de bescherming der anderen bestendig behoeft en op alle mogelijke wijze voor den invloed en gezag, voornamentlijk van de uitvoerende macht, behoorde beveiligd te worden. Dat het uit dien hoofde onze voornamen plicht was, om ook van de zijde van de Agent van Justitie, voor de onafhankelijkheid der rechtbanken zoveel mogelijk te helpen zorg te dragen; en mitsdien te voorkomen, dat het gezag van dezen

---

467. Instructie Agent van Justitie, artt. 2 en 3.

468. Instructie Agent van Justitie, art. 4 en 10.

469. Instructie Agent van Justitie, art. 7.

470. Instructie Agent van Justitie, art. 12: "Hij zal te allen tijden aan het Uitvoerend Bewind voorstellen mogen doen rakende het justitiewezen in de Republiek; en mitsdien zodanig nieuwe als verbeteringen of veranderingen in reeds bestaande wetten aan hetzelfde Bewind mogen aanbieden als hij met het belang der justitie zal overeenkomstig oordelen."

471. Instructie Agent van Justitie, art. 19.

ambtenaar (...) niet ten nadeele van dit groote bolwerk der burgerlijke vrijheid immer zoude kunnen strekken."<sup>472</sup>

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van de ontwerp-instructie kwam deze kwestie uitvoerig aan de orde. De commissie wilde de Agent van Justitie op twee punten een wat onafhankelijker positie geven tegenover het Uitvoerend Bewind. In artikel 7 werd aan de Agent van Justitie opgedragen om "de politieke daden van gezag", d.w.z. bestuursdaden van overheidsorganen, te toetsen aan de Staatsregeling. De commissie meende dat hij hierover zelfstandig in correspondentie zou mogen treden met het Vertegenwoordigend Lichaam. De Agent zou volgens de commissie bovendien zelf wetsvoorstellen bij het Vertegenwoordigend Lichaam kunnen indienen op het gebied van het justitiewezen. De Eerste Kamer kon wel meegaan met het eerste voorstel, dat een ondermijning betekende van de macht van het Uitvoerend Bewind, maar het tweede voorstel werd niet geaccepteerd. Het indienen van wetsvoorstellen was immers in de Staatsregeling bij uitsluiting voorbehouden aan de Eerste Kamer zelf.<sup>473</sup>

In de Algemeene Manier van Procedeeren werd het toezicht van de uitvoerende macht op de rechterlijke macht nader uitgewerkt. In de Staatsregeling maakte men een onderscheid tussen verzuim en misdrijf van de rechter in de "uitvoering der wetten of derzelver form begaan."<sup>474</sup> Was er sprake van een misdrijf dan werd de betreffende rechter vervolgd voor de Vierschaar over de Misdrijven der Rechters. Dit niet-permanente rechtscollege zou oordelen over het misdrijf en, los daarvan beslissen of het gewraakte vonnis vernietigd moest worden. Indien de Vierschaar aanleiding vond het vonnis te casseren dan zou de zaak worden terugver-

---

472. Vgl. Drion, Administratie, 46-50. In 1800 gaf de toenmalige Agent van Justitie, J.E. Reuvens, zelf zijn mening over de verhouding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht: " Het verschil is hier geenszins tusschen twee machten, die even onafhankelijk van elkaar zijn; de uitvoerende macht is altijd meer of min superieur aan de rechterlijke. De uitvoerende macht competeert eenig toezigt over de rechterlijke, maar aan de rechterlijke nimmer over de uitvoerende." Hij hield klaarblijkelijk een pleidooi voor de opvattingen in de Staatsregeling van 1798 (Cit. bij Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 104, met bronvermelding).

473. Staatsregeling 1798, art. 60. De instructie van de Agent van Justitie zou in 1806 een directe bron zijn voor de instructie van de Directeur-Generaal, later Minister van Justitie en Politie.

474. Deze zinsnede werd door het Vertegenwoordigend Lichaam eng uitgelegd en beperkt tot toezicht op vormfouten. Toen immers in mei 1801 bij deze hoogste volksvertegenwoordiging een verzoek kwam om abolitie van straf, omdat de rechter geen rekening had gehouden met de zeer zwakke begaafdheid van de delinquent, oordeelde één der leden dat deze zaak doorverwezen moest worden naar het Uitvoerend Bewind. Naar zijn mening had het Bewind immers het toezicht op het functioneren van de rechterlijke macht. Daartegen kwam Van Leyden, met instemming van de meerderheid van de vergadering, in het geweer: "vermits hetzelfde volgens de Staatsregeling slechts bevoegd is om vonnissen uit hoofde van gebreke in den form te schorsen, terwijl het zelve hier over de merites der zaak zou moeten oordelen" (Dagverhaal Vert. Lichaam, XII, 172-173).

wezen naar hetzelfde rechtscollege om opnieuw te worden behandeld en te worden afgedaan.<sup>475</sup> In geval van vormverzuim zou de Agent van Justitie of de commissaris bij het gerechtshof eerst de rechter trachten over te halen om dit uit eigen beweging te herstellen.<sup>476</sup> Bij weigering moest hij de Agent van Justitie of de commissaris hiervan in kennis stellen. De rechter was dan alleen gehouden de bevelen van deze functionarissen op te volgen, wanneer het Uitvoerend Bewind dit uitdrukkelijk eiste. Het betekende in feite dat een vonnis dat zou laboreren aan vormverzuim, niet vernietigd werd - tenzij er tevens sprake zou zijn van een ambtsmisdrijf van de rechter - maar door de rechter zelf hersteld moest worden, in het uiterste geval op last van het Uitvoerend Bewind. Een vrij zwakke regeling, waarin men het toezicht op de rechtspraak weliswaar in handen legde van het Uitvoerend Bewind, maar uit eerbied voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht het Bewind niet de bevoegdheid gaf om zelf de gewraakte vonnissen of uitspraken te vernietigen of te corrigeren.

Was deze regeling in beginsel bedoeld als een constitutionele bescherming van de wetten, in de Algemeene Manier van Procedeeren waren ook mogelijkheden geschapen ten behoeve van de procederende partijen om te ageren in geval van vormverzuim. Men kon cassatie van het vonnis of de uitspraak vragen òfwel door middel van een eis tot annulatio illico, òfwel door middel van een eis tot appointement van cassatie.

Het verzoek om annulatio illico was een clause die door de appellant in zijn verzoek om mandement van appel werd opgenomen. In geval van vormverzuim behoefde hij dan niet de gehele procesgang in hoger beroep te doorlopen, maar verzocht hij de appelrechter het gewraakte vonnis wegens vormverzuim onverwijld te vernietigen.<sup>477</sup>

Appointement van cassatie kon gevraagd worden aan de departementale gerechtshoven van civiele en correctionele vonnissen of uitspraken van scheidslieden, vrederechters en burgerlijke rechtbanken, die in hoogste ressort waren geweest en waarvan geen hoger beroep mogelijk was. Cassatie werd verleend op grond van formele nietigheid, namelijk wanneer de arbiter of rechter zich had schuldig gemaakt aan informaliteiten bij de voorbereiding of het wijzen van zijn vonnis of uitspraak. Wanneer het vonnis of de uitspraak werd vernietigd,

---

475. AMP, Instr. en Man. van Proc. Vierschaar, artt. 77-79.

476. Staatsregeling 1798, artt. 288-289; nader uitgewerkt in de AMP, Instr. Burg. Rb., artt. 128-129 en Instr. Dep. Ger., artt. 244-245.

477. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, art. 178.

verwees het hof de zaak niet naar een andere rechtsprekende instantie terug, maar deed het die zelf af.<sup>478</sup>

Het appointment van cassatie kwam het meest met de Franse cassatie overeen. Het hof mocht zich bij de beoordeling niet met de feitelijkheden inlaten en bovendien moest hoger beroep zijn uitgesloten. Maar op enkele wezenlijke punten week het af van de Franse cassatie. Het appointment van cassatie betrof alleen civiele en correctionele vonnissen, de cassatiegrond bleef beperkt tot vormverzuim en na cassatie werd de zaak niet gerenvooid. In ons land beschouwde men immers cassatie als een uitiem procesrechtelijk middel ten behoeve van partijen om vormverzuim van de rechter te herstellen. Op dit punt zocht men aansluiting bij het oud-vaderlandse recht, waar men in het geval van materiële of formele nietigheid (nulliteit of informaliteit) van het vonnis in beroep kon gaan of, zo dit niet (meer) mogelijk was, de tussenkomst van de soeverein kon vragen om de vormfouten te herstellen (recursus ad principem).<sup>479</sup>

Ook de andere leden van de codificatiecommissie van 1798 hebben zich met de cassatie bezig gehouden en wel bij het ontwerpen van het derde deel, handelende over "Rechtsmacht en Regtspleging." De geplande Titel 13 van het Tweede Boek had appel, cassatie en revisie tot onderwerp.<sup>480</sup> Het redigeren van deze titel werd toevertrouwd aan B. Donker Curtius. Hij stond een vorm van cassatie voor die het huidige rechtsmiddel het meest benaderde.

"Cassatie is eene geheele vernietiging van eene uitspraak, vonnis of van eenige andere rechterlijke daad (dispositie) van eene laager rechter door een hooger, welke daartoe het recht heeft.

Zodanige vernietiging kan alleen plaats hebben in gevallen, wanneer zodanige uitspraak, vonnis of dispositie opentlijk met de wet of de vastgestelde form van procederen strijdig is (in gevallen van nulliteit of informaliteit)."

Een der gezaghebbendste leden van de codificatiecommissie, de Amsterdamse hoogleraar H.C. Cras, voegde hieraan toe:

---

478. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, art. 168.

479. Vgl. Ulrich Huber over nulliteit (Hedendaegse rechtsgeleertheyt soo elders als in Frieslandt gebruikelijk (2 dln; Leeuwarden, 1686) II, 428). Onder een beroep op nulliteit verstaat hij "Waerdoor men klaegt, dat de sententie recht uit strijdig is tegen de wetten." Hiertegen kon men in beroep gaan binnen dertig jaren. Een klacht over nulliteit bij een proces voor de nederrechters kon worden ingediend bij het Hof van Friesland. Een klacht van nulliteit door het Hof moest door hetzelfde Hof worden behandeld. Nulliteit betrof niet alleen het vonnis, maar ook de procedurefouten tijdens het proces.

480. ARA 's-Gravenhage, Coll. Elout 1917, inv.nr. 11.

"Dat hetzelfde vernietigd wordt, ingeval hetzelfde openlijk tegen de wet of de vastgestelde vorm van regtsplegen aanloopt, dat is het karakteristiek onderscheid tussen cassatie en andere vonnissen bij beroep geweest."

Deze keuze voor de cassatie op grond van strijdigheid met de wet is opvallend. Cras en Donker Curtius wilden hiermee veel verder gaan dan hetgeen de collega's in de Algemeene Manier van Procedeeren hadden voorgesteld. Het getuigde van een vrij legistische opvatting, die weliswaar een codificatiecommissie niet misstond, maar die ze in ander verband niet duidelijk uitdroeg. Wetsinterpretatie door de rechter bijvoorbeeld wees de codificatiecommissie niet af. Toen Cras in 1799 een beschouwing hield over de aard en de opzet van een nieuw burgerlijk wetboek, oordeelde hij het nodig dat het wetboek vrij uitvoerig zou zijn:

"De volkomenheid van een wetboek zal daarin bestaan, dat de beslissingen der geschillen zo weinig mogelijk aan de willekeur der regters en zoveel mogelijk van de wetten zelve afhangen."

Toch wilde hij niet uitsluiten dat de rechter, "wanneer de wetten zwegen, naar de vijf zinnen, naar de billijkheid," kon oordelen, zij het dat hij de rechterlijke speelruimte wel wilde beperken en afbakenen. Hiervoor zouden inleidende hoofdstukken gemaakt moeten worden: één over de wijze waarop de rechter de wetten mocht interpreteren en één over de algemene grondbeginselen van het recht. Binnen de daarin aangegeven kaders was zijns inziens wetsinterpretatie toegestaan.<sup>481</sup> Mocht de rechter uiteindelijk niet tot een interpretatie van een duister wetsartikel komen "dan schiet er niets over, dan van den wetgever zelve, eene oorspronkelijke, wettelijke en authenticque uitlegging te vragen."<sup>482</sup> Dit standpunt heeft de codificatiecommissie nooit verlaten, getuige de hoofdstukken die hierover zijn geconcipieerd. Zo stelt artikel 4 van het achtste hoofdstuk van de Inleiding:

"Wanneer de wet dat geval uitdrukt, 't welk een onderwerp is van 's rechters beslissing, is hij aan de stiptste naarkoming van de woordelijken inhoud der wet gebonden."<sup>483</sup>

---

481. Aa, Bronnen, 14-24. Cras volgde hier overigens de gangbare opvattingen onder de juristen tijdens het ancien régime; Vgl. Pieter Vromans, Tractaet de foro competenti, (bew. door H. van Middellant; Leiden, 1722) 145: "Want het is den regter geoorloofd de twijfelagtige woorden van de wet gunstelijk uyt te leggen, aangesien hij de wetten moet verstaan en weten, dat is, niet de woorden, maar den sin, meininge en kragt van deselve."

482. Aa, Bronnen, 380; Coopmans, "Vrijheid", 34-35.

483. Aa, Bronnen, 359.

Mocht de wet daarentegen onzeker zijn, dan bepaalde artikel 6:

"Voor zoo verre die belemmering is toe te schrijven aan de duisternis der wet zelve, moet de rechter dezelve uitleggen, en alzoo haren waaren, of hoogstwaarschijnlijk zin en meening trachten te ontdekken, naar de voorschriften in het negende Hoofdstuk vervat."<sup>484</sup>

Ofschoon de codificatiecommissie met haar uitwerking van het rechtsmiddel van cassatie de opvattingen van de Franse wetgever dicht benaderde, bleef juist op dit punt een essentieel verschil bestaan. De Franssen hoopten met cassatie immers te voorkomen dat de rechter zelf de wetten zou interpreteren. Hij moest zich slechts beperken tot het strikt toepassen van de wet; de uitleg van de wetten was bij uitsluiting een zaak van de wetgevende macht.

De concepten van Donker Curtius hebben, voor zover in dit onderzoek is kunnen nagaan, geen invloed gehad op het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging. Zoals we hierna zullen zien bouwde dit wetboek voort op de Algemeene Manier van Procedeeren. Overigens was cassatie op grond van strijdigheid met de materiële wetten in die dagen nog illusoir, omdat de rechter niet verplicht was zijn vonnissen te motiveren.<sup>485</sup>

## 2.2 Arbitrage

In de Staatsregeling werd een bijzonder artikel opgenomen over de beslechting van civiele geschillen door middel van arbitrage:

" In civile zaken is het regt van partijen om haare geschillen door bemiddeling van door haar zelve gekozen scheidsmannen af te doen, onschendbaar en derzelve uitspraak zonder hooger beroep, tenzij partijen zig zulks uitdruklijk voorbehouden."<sup>486</sup>

Deze bepaling is vrijwel letterlijk overgenomen uit de Franse Constitutie van 1795.<sup>487</sup> Al in de Franse wet op de rechterlijke organisatie van 16-20 augustus 1790 werd de

---

484. Aa, Bronnen, 360.

485. Vgl. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, art. 269 en bijbehorend formulier nr. 82.

486. Staatsregeling 1798, art. 261.

487. Franse Constitutie 1795, artt.210 en 211.

arbitrage geïntroduceerd als zijnde "le moyen le plus raisonnable de terminer les contestations entre les citoyens."<sup>488</sup> Het onderstreepte nogmaals de Franse afkeer van de gewone rechtspraak. In de Franse opzet was beroep van arbitrale beslissingen bij de gewone rechter alleen mogelijk wanneer de partijen zich dit uitdrukkelijk hadden voorbehouden.<sup>489</sup> De arbitrale uitspraken zouden door een "simple ordonnance du président du tribunal de district" executoir kunnen worden verklaard.<sup>490</sup>

Voor ons land is de arbitrage naar Frans voorbeeld in de Algemeene Manier van Procedeeren nader uitgewerkt. Allereerst werd bepaald dat de executie van de uitspraken van arbiters of scheidslieden (het exequatur) aan de burgerlijke rechtbanken moest worden gevraagd. De tegenpartij werd in dat geval eerst gehoord.<sup>491</sup> Deze procedure was omslachtiger dan de Franse rechtspraak op dit punt. Wanneer partijen hoger beroep niet hadden uitgesloten, dan stond dit in de regel open op de burgerlijke rechtbank.<sup>492</sup> De samenstellers van de Algemeene Manier van Procedeeren hebben bovendien getracht, zij het niet dwingend, om de arbitrage zoveel mogelijk aan rechterlijke functionarissen over te laten. In de Instructie en Manier van Procederen voor de Vrederechters en Bijzitters werd de mogelijkheid geopend om bij een mislukte verzoeningspoging de zaak ter arbitrage voor te leggen aan de vrederechter, al of niet geassisteerd door bijzitters die door de partijen uit de gemeentelijke lijsten van bijzitters gekozen konden worden.<sup>493</sup>

Terwijl in de latere Franse constituties de arbitrage steeds nadrukkelijk werd genoemd, verdween in de opeenvolgende Bataafse staatsregelingen en constituties met de figuur van de vrederechter ook de nadrukkelijke aanprijzing van de arbitrage. Deze vorm van beslechting van geschillen werd teruggebracht, waar hij volgens de oud-vaderlandse traditie thuis hoorde, namelijk in het procesrecht.<sup>494</sup> Een bewijs

---

488. Vgl. Ten Raa, Oorsprong, 284.

489. Décret 16-20 augustus 1790, Titre I, art. 4; Vgl. Franse Constitutie 1795, art. 211.

490. Décret 16-20 augustus 1790, Titre I, art. 6.

491. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, art. 22.

492. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, art. 190.

493. AMP, Instr. en Man. van Proc. Vrederechters, art. 20. De vrederechter en bijzitters mochten echter deze rol van scheidsmann weigeren "indien het onderwerp hunne gewoone rechtsoeffening te boven gaat" (AMP, Instr. en Man. van Proc. Vrederechters, art. 22). Hierin verschilde de arbitrage van de figuur van prorogatie, waarbij de gewone rechter op verzoek van partijen in bepaalde zaken moest oordelen, welke in eerste aanleg niet tot zijn competentie behoorden (Vgl. De Pinto, Wet R.O., II, 117).

494. Vgl. Ph. Wielant, Practijcke Civile, Inl. Cap. VIII; S. van Leeuwen, Rooms-Hollands Regt, boek V, dl. IX.

temeer, dat er na 1798 hier te lande geen behoefte meer aan bestond de gewone rechtspraak te beperken.

### 2.3 De vrederechters

Geheel nieuw was het fenomeen van de vrederechter in onze rechterlijke organisatie. In de Staatsregeling waren aan hem vele artikelen gewijd, klaarblijkelijk om dit nieuwe instituut constitutioneel te verzekeren. Zo regelde de Staatsregeling de wijze van verkiezing van de vrederechter en zijn bijzitters<sup>495</sup>, zijn preliminaire conciliatietaak<sup>496</sup> en het verbod om gebruik te maken van praktijns, wanneer een zaak aan de vrederechter werd voorgelegd.<sup>497</sup> Aan de wetgever werd de nadere uitwerking van de organisatie en het procesrecht overgelaten.<sup>498</sup>

De Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht concipieerde een regeling inzake het aantal vredegerechten, de benoemingsprocedure, alsmede de hoogte van de tractementen van de vrederechters.<sup>499</sup> Volgens de Staatsregeling zou in elke gemeente tenminste één vrederechter moeten zetelen.<sup>500</sup> Het precieze aantal per gemeente werd na uitvoerige discussies in de Eerste en Tweede Kamer bepaald aan de hand van het aantal grondvergaderingen, waaruit de betreffende gemeente bestond.<sup>501</sup> Op grond van deze verdeelsleutel zou in de meeste gemeenten één vrederechter zetelen en in de dertien grootste gemeenten van de Republiek twee of meer. In totaal zouden dan 535 vrederechters nodig zijn.

Ook bij de bepaling van de hoogte van het salaris van de vrederechter nam de Commissie het aantal grondvergaderingen als uitgangspunt. Het tractement zou betaald worden uit 's landskas en worden vastgesteld op *f* 40,- per jaar, vermenigvuldigd met het aantal grondvergaderingen, dat het rechtsgebied van de

---

495. Staatsregeling 1798, artt. 264-271.

496. Staatsregeling 1798, art. 273.

497. Staatsregeling 1798, art. 274.

498. Staatsregeling 1798, artt. 272-275.

499. Besluiten Eerste Kamer, XXIV, 1046-1062 (24 juli 1800).

500. Staatsregeling 1798, art. 264.

501. Besluiten Tweede Kamer, XXV, bijlage na p. 452 (16 augustus 1800). Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 20-26 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 671). Een grondvergadering bestond uit 500 zielen (Staatsregeling 1798, art. 18).

vrede rechter telde. Dit kwam neer op een gemiddeld tractement van circa *f* 250,- per jaar per vrede rechter met een maximum van *f* 960,-, een zeer bescheiden salaris, temeer omdat het ambt onverenigbaar was met verschillende andere openbare functies. Men liet daarom de gemeenten de vrijheid om het salaris van de vrede rechter uit eigen middelen te verhogen.<sup>502</sup> In overeenstemming met de geest van het instituut werden aan de vrede rechters geen eisen van specifieke juridische deskundigheid gesteld. Om voor benoeming in aanmerking te komen moest men slechts stemrecht bezitten en tenminste tien jaar in de betreffende gemeente woonachtig zijn.<sup>503</sup>

Het procesrecht werd nader uitgewerkt in het eerste hoofdstuk van de Algemeene Manier van Procedeeren, houdende de Instructie en Manier van Procederen van de Vrede rechters en Bijzitters. Op de algemene verplichting van de preliminaire conciliatie bleek in de Algemeene Manier van Procedeeren uitzonderingen te bestaan. Verscheidene zaken zouden rechtstreeks bij de burgerlijke rechtbanken en departementale hoven aanhangig gemaakt moeten worden. Deze rechterlijke colleges waren dan wel verplicht om pogingen in het werk te stellen de partijen voorafgaande aan het eigenlijke proces te verzoenen.<sup>504</sup> De competentie van de vrede rechter in bagatelzaken werd in het wetboek nader uitgewerkt. Hij zou samen met twee bijzitters kunnen kennisnemen van vorderingen tot een beloop van *f* 300,- en van boetstrafelijke zaken.<sup>505</sup> Betrof het vorderingen die dit bedrag te boven gingen en weigerden de partijen arbitrage, dan diende de vrede rechter hen te verwijzen naar de competente rechter.<sup>506</sup>

De vrede rechter bleef in ons land vóór 1811 een papieren instituut. Tot een invoering op grond van de Staatsregeling van 1798 kwam het niet en in de Staatsregeling van 1801 werd de vrede rechter niet meer genoemd. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen waarom de instelling van de vrede rechter geen succes werd.

---

502. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 135-140 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 678).

503. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, art. 8 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 670).

504. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, artt. 2, 3 en 5.

505. AMP, Instr. en Man. van Proc. Vrede rechters, artt. 5 en 6. Indien de vordering niet meer dan *f* 30,- bedroeg, was hoger beroep uitgesloten (AMP, Instr. en Man. van Proc. Vrede rechters, art. 16).

506. AMP, Instr. en Man. van Proc. Vrede rechters, artt. 19 en 20.

Allereerst bleek de organisatie van ruim 500 vrederechten in ons land een geweldige opgave. Waar haalde men capabele mensen vandaan en hoe moest men de kosten daarvan financieren? Mr. P. Verhoysen gaf in de vergadering van de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam blijk van zijn ongerustheid hierover en stelde voor, overigens zonder succes, om dit probleem op te lossen door één vrederechter voor meerdere gemeenten aan te stellen en daardoor het aantal drastisch terug te dringen.<sup>507</sup>

Een tweede oorzaak zou kunnen zijn - en we hebben dit al herhaalde malen benadrukt - dat in ons land het vertrouwen in onze professionele rechterlijke macht vrij ongeschokt was gebleven. Aan nieuwe instellingen die de werkzaamheden van de ordinaris-rechter moesten beperken, had men weinig behoefte. Dat had wellicht ook te maken met het feit dat vrijwel uitsluitend juristen belast waren met de nadere uitwerking en de introductie van de rechterlijke organisatie volgens de Staatsregeling van 1798. Zij waren gewoon dogmatisch te denken en toonden zich geen voorstanders van rechtspraak uitsluitend naar billijkheid.<sup>508</sup> Men zag zelfs een groot risico in het feit dat de vrederechter geen enkele juridische kennis behoefde te bezitten. In de discussies over de herziening van de Staatsregeling van 1798 in het Vertegenwoordigend Lichaam wees de Gelderse afgevaardigde mr. J. van Galen hierop. De vrederechter was verplicht van zijn pogingen tot verzoening verslag te doen en hij moest dit rapport met de door partijen ingeleverde bewijsstukken doorsturen naar de competente rechter. Handige en juridisch onderlegde personen zouden zeker in staat zijn de onkundige vrederechter bij zijn rapportage zodanig te beïnvloeden dat zij bij de aanvang van het proces een gunstige uitgangspositie konden veroveren.<sup>509</sup> Waarschijnlijk was Van Galen de inhoud van de discussies bekend over de vrederechter in de Franse Constituante in 1796, waaruit bleek dat de partijen die voor de vrederechter verschenen, dikwijls al geïnstrueerd waren door advocaten of andere rechtskundige adviseurs. Sommige Franse volksvertegenwoor-

---

507. Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, bijlage 4, p. 26.

508. Misschien speelde de attitude van de Nederlander hierbij een rol, die immers streefde naar het juiste en het correcte, het Calvinistische model van het absolute. De manier waarop de vrederechter kon handelen was echter vrij van vormen, welhaast met de Franse slag. Overigens bleken de Franse juristen ook geen voorstander van de opvatting dat de vrederechter uitsluitend naar billijkheid zou rechtspreken (Ten Raa, Oorsprong, XVI).

509. Dagverhaal Vert. Lichaam, XII, 491.

digers achtten het dan ook wenselijk dat de vrederechters bij voorkeur juridisch geschoold waren.<sup>510</sup>

Ten slotte leek de vrederechter in ons land een overbodige instelling. In Frankrijk was de populariteit van de vrederechter te verklaren uit het feit dat men daar rauwelijks kon dagvaarden, hetgeen in ons land minder gebruikelijk was. Bij de hoven moest men een mandement verzoeken om de tegenpartij te mogen dagvaarden, welke procedure de mogelijkheid bood om de partijen te verzoenen. Met name Joannes Van der Linden en Jonas Daniël Meijer wezen op het verzoeningskarakter van de mandementen.<sup>511</sup> De codificatoren in de periode 1798-1810 legden eveneens een verband tussen de preliminaire conciliatie en mandementen. In de Algemeene Manier van Procedeeren kwamen de mandementen niet meer voor, nu hierin de preliminaire conciliatie apart was geregeld. In het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging dat voor wat het procesrecht betreft grotendeels ontleend is aan de Algemeene Manier van Procedeeren, ontbrak de vrederechter, maar doken de mandementen weer op.<sup>512</sup> Ook bij vele lagere rechtbanken bestond het vaak ongeschreven gebruik om eerst de partijen te verzoenen.<sup>513</sup> Dit bleek nog eens tijdens in de discussies over de vrederechter in het Vertegenwoordigend Lichaam, waarbij het nut van deze rechter ter sprake kwam. Herhaaldelijk werd door de leden gegist hoe men zich de vrederechter als verzoener van partijen moest voorstellen. Men dacht dat zijn functie in de steden het zwaarst zou zijn omdat "over het geheel genomen meer twisten zijn tussen stedelingen dan tussen landlieden."<sup>514</sup> Een enkeling vroeg zich af of de preliminaire conciliatie van de vrederechter wel nodig was, omdat hij,

"als gezeten hebbende in een collegie, alwaar die kleine questiën afgedaan wierden, bij ondervinding wist, dat die spoedig getermineerd wierden en weinig tijds kosteden."

---

510. Ten Raa, Conciliatie, 11-12.

511. Van der Linden, Jud. Practijcg, I, 113; Meyer, Esprit, V, 377-378.

512. Zie over de relatie mandementen-preliminaire conciliatie Ten Raa, Oorsprong, 177-178. Terecht wijst hij op het geheel verschillende karakter van beide rechtsfiguren. Opmerkelijk blijft dat de tijdgenoten de relatie tussen beide sterk benadrukten. Ten Raa geeft overigens geen duidelijke verklaring waarom de figuur van de vrederechter met de preliminaire conciliatietaak in ons land vòòr 1811 niet aansloeg. Vgl. Ten Raa, Oorsprong, xxi-xxii.

513. Vgl. Hoofdstuk I, § 2.6.

514. Dagverhaal Vert. Lichaam, VII, 722-726.

Maar de voorstanders van de vrederechter wezen nadrukkelijk op het verplichtende karakter van de verzoeningsprocedure, dat een betere basis zou zijn ter voorkoming van processen dan de bestaande praktijk. Ofschoon deze discussies weinig effect konden hebben omdat de preliminaire conciliatietaak al constitutioneel was vastgelegd, vormen ze toch een duidelijke indicatie van de gemengde gevoelens ten opzichte van dit Franse instituut.<sup>515</sup>

## 2.4 De burgerlijke rechtbanken

De Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht diende zich te beraden over de plaatsen van vestiging, de rechtsgebieden en de wijze van benoeming der leden van de burgerlijke rechtbanken. Dat leverde vele problemen op en vertraagde de werkzaamheden van de commissie zeer. Artikel 277 van de Staatsregeling bepaalde dat het aantal burgerlijke rechtbanken zo groot moest zijn "als het gerief der ingezetenen ter bekoming van goed recht vordert." De commissie interpreteerde dit richtsnoer als volgt. Door de instelling van vrederechters zou het aantal beduidend minder kunnen zijn dan het aantal schepenbanken onder het ancien régime: de preliminaire conciliatie zou veel processen voorkomen, bagetelzaken deden de vredegerechten zelfstandig af en de volontaire jurisdictie die voorheen de schepenbanken competeerde, zou volgens het voorstel van de subcommissie van de codificatiecommissie voortaan door de gemeentebesturen worden uitgeoefend.

Ten aanzien van het aantal, de plaats van vestiging en de ressorten van de burgerlijke rechtbanken hanteerde de commissie twee criteria: een goede bereikbaarheid voor de justitiabelen en de mogelijkheid tot snelle afhandeling van de zaken. Ze wilde aanvankelijk het aantal rechtbanken per departement fixeren op zeven, namelijk één per ring.<sup>516</sup> Al snel bleek dat de commissie terdege rekening moest houden met de invloed die sommige gemeentebesturen trachtten uit te oefenen op de leden van het Vertegenwoordigend Lichaam. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer ontvingen talloze verzoekschriften van gemeenten om voor een burgerlijke rechtbank in aanmerking te mogen komen of om ingedeeld te worden in een andere jurisdictie dan aanvankelijk was voorgesteld.<sup>517</sup> Gevolg was dat tussen

---

515. Vgl. Rollin Couquerque, "Reorganisatie", 335.

516. Elke departement werd conform artikel 5 van de Staatsregeling verdeeld in zeven ringen, en elke ring in verschillende gemeenten.

517. Besluiten Eerste Kamer, XXV, 167 met bijlagen (4 september 1800). De belangrijkste argumenten die de stedelijke besturen aanvoerden, waren dat de betreffende stad steeds een rechtbank had gehad, die ook voor de omgeving functioneerde, dat er voldoende huisvestingsmogelijkheden ter plaatse aanwezig waren en dat de welvaart van de stad zeer gebaat was met de vestiging

beide Kamers een langdurige touwtrekkerij ontstond over de vestigingsplaatsen en de rechtsgebieden. Pas in 1801 bij de behandeling van de concept-wet op de rechterlijke organisatie kon de Eerste Kamer hierover een definitief voorstel doen.<sup>518</sup> Er zouden voor heel het land 60 burgerlijke rechtbanken worden opgericht, bestaande uit zeven leden.<sup>519</sup> De burgerlijke rechtbanken in Amsterdam, Rotterdam, Dordrecht en Middelburg zouden worden verdeeld in twee kamers, waarvan er één speciaal belast was met de beoordeling van kwesties betreffende assurantiën, averij en zeezaken.<sup>520</sup>

Inzake de benoeming van de leden van de rechtbanken probeerde de commissie haar eigen opvattingen aanvaard te krijgen. Men was weinig gelukkig met het feit dat de rechters rechtstreeks door de stemgerechtigden zouden worden gekozen. Vrijwel onmiddellijk na de invoering van de Staatsregeling waren de grondvergaderingen gezuiverd van meer behoudende figuren, waardoor de radicale elementen de boventoon voerden.<sup>521</sup> Weliswaar was het radicalisme na de staatsgreep van 12 juni 1798 enigszins teruggedrongen, maar de animo om aan verkiezingen mee te doen was bij de meeste burgers erg gering. Hierop doelde de commissie toen ze stelde, dat rechtstreekse verkiezingen slechts zin hadden

"indien de zucht om mede te werken tot het welzijn van het Vaderland en tot zijn eigen welzijn, de plaats vervangt der onverschilligheid van de zodanige, die

---

van een burgerlijke rechtbank. Franeker zag in de oprichting van een rechtbank binnen haar grenzen een compensatie voor het verlies van de universiteit. Ook Hattem en Elburg beschouwden de vestiging van een rechtbank als een pleister op de wonde, en wel voor het leed en de schade die beide plaatsen waren berokkend in 1786 en 1787 tijdens de geweldadige acties van de stadhoudertelijke troepen tegen de plaatselijke patriotten (Dagverhaal Vert. Lichaam, IX, 207-219).

518. Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 683-686.

519. De definitieve indeling werd gepubliceerd in Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, Hoofdstuk 19 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 683-686).

520. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 14-16 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 671).

521. De zuiveringen waren al direct na de staatsgreep van 22 januari 1798 in gang gezet, maar onder het bewind-Vreede verhevigd. Dit had ook gevolgen voor de personele bezetting van de rechterlijke colleges. In Amsterdam was het Comité van Justitie door het Uitvoerend Bewind gezuiverd. In april 1798 moest het Comité aan het Uitvoerend Bewind spijtig bekennen dat het zijn werk nauwelijks kon doen door onkunde van de rechters en tegenwerking van de justitiabelen. Veelbetekend in dit verband was ook de mededeling van Gogel aan Delacroix, eind maart 1798, over de situatie in de hoofdstad: "C'est surtout l'administration de la justice, qui à de si justes titres avait mérité les suffrages de tous les citoyens vertueux, que craignèrent les anarchistes et qui encourut leurs disgrâces en punissant sans égard les coupables, de quel parti qu'ils fussent. C'étaient ces dignes juges qui depuis la révolution et dans les tems les plus orageux avaient maintenu contre tous les attentats de la licence les droits des individus et du peuple, dont ils redoutèrent la fermeté inébranlable et l'incorruptibilité. C'était eux qu'il fallait éloigner, et tous l'ont été excepté deux, qui, quoique hommes vertueux, étaient les moins doués de talens et de capacité" (Colenbrander, Gedenkstukken II, 761). Zie ook Pijman, Bijdragen, 102-103; Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 88; ARA 's-Gravenhage, Archief Agent van Justitie, bevat vele stukken over remoties van leden van rechtbanken in deze periode.

hunne stem niet willen uitbrengen en door hun voor de rechtbank van het geweten strafschuldig gedrag mede oorzaak zijn dat de waare volksstem niet wordt uitgebracht en de keuzen minder gelukkig zijn."

Ze stelde daarom voor om de grondvergaderingen slechts een voordracht van kandidaten te laten maken, waaruit de departementale hoven en keuze konden doen. De Eerste Kamer vond echter het voorstel van de commissie in strijd met de letter en de geest van de Staatsregeling en nam dit niet over. Daarvoor in de plaats kwam een regeling, waarbij de leden van de burgerlijke rechtbanken rechtstreeks door de grondvergaderingen werden gekozen.<sup>522</sup>

Over de kosten van de burgerlijke rechtbanken had de commissie een uitgesproken mening.<sup>523</sup> Ze zouden ten laste moeten komen van de nationale schatkist:

" De grondbeginselen van het maatschappelijk verdrag - het is altijd wenschelijk zoo na mogelijk bij dezelve te blijven - brengen mede, dat die kosten gezamenlijk worden gedragen."

De kosten zouden bestaan uit salaris- en administratiekosten, gemiddeld f 8000,- per jaar per rechtbank. De gemeenten waar de rechtbanken gevestigd waren, zouden voor de huisvesting moeten zorgen.<sup>524</sup>

De samenstellers van de Algemeene Manier van Procedeeren hebben zich bezig gehouden met de competentie van de burgerlijke rechtbanken. Ze werd begrensd door de bevoegdheden van vrederechter en bijzitters enerzijds en door die van de departementale gerechtshoven anderzijds. In burgerlijke zaken waren ze bevoegd kennis te nemen van alle vorderingen die niet aan de vrederechter en assessoren waren voorbehouden.<sup>525</sup> In criminele zaken oordeelden zij over misdaden waarop de wet geen lijf- of ontterende straffen had gesteld.<sup>526</sup> De burgerlijke

---

522. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 83-113 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 673-677).

523. Besluiten Eerste Kamer, XXI, 205 met bijlage (4 april 1800).

524. Besluiten Eerste Kamer, XXI, 713 met bijlage (18 april 1800).

525. AMP, Instr. Burg. Rb., artt. 71 en 72.

526. AMP, Instr. Burg. Rb., art. 79

rechtbanken waren bovendien appelrechtbanken van bepaalde vonnissen die door de vrederechters en bijzitters waren geweest.<sup>527</sup>

## 2.5 De departementale hoven

Ten behoeve van de departementale hoven moest de Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht de vestigingsplaatsen aanwijzen en de benoemingsvereisten formuleren, die aan de raadsheren zouden worden gesteld. Wat de vestigingsplaatsen betrof ontving ze, net als bij de burgerlijke rechtbanken, vele verzoekschriften van municipaliteiten die graag een hof binnen hun gemeentegrenzen gevestigd wilden zien. De commissie hanteerde ook hier bij haar keus twee criteria: de spreiding van de welvaart, ervan uitgaande dat de vestiging van een hof stimulerend kon werken op de bloei van een stad, en de gemakkelijke bereikbaarheid voor de inwoners in het departement. Het eerste criterium leidde ertoe dat het hof en het departementaal bestuur meestal niet in dezelfde gemeente zouden worden gevestigd. Uitzonderingen vormden Amsterdam en Den Bosch. Het departement van de Amstel viel nagenoeg samen met het grondgebied van de stad Amsterdam, en in het departement van de Dommel bleek naast Den Bosch de enige serieuze kandidaat Nijmegen te zijn. Maar deze stad lag weinig centraal binnen het departement, zodat zij als gegadigde afviel. Voor de overige departementen werden Groningen (Eems), Deventer (Oude IJssel), Utrecht (Rijn), Haarlem (Texel), Den Haag (Delf) en Dordrecht (Schelde en Maas) als plaatsen van vestiging van de hoven voorgesteld, hetgeen door het Vertegenwoordigend Lichaam zou worden bekrachtigd.<sup>528</sup>

Voor wat de benoeming van de leden betreft opteerde de commissie voor een professioneel corps van raadsheren. De Staatsregeling bepaalde slechts, dat een lid van een departementaal gerechtshof stemgerechtigd burger moest zijn en tenminste dertig jaar oud. In haar voorstel aan de Eerste Kamer voegde de commissie hieraan een tweetal vereisten toe: men moest geruime tijd in de Republiek woonachtig zijn geweest en een juridische opleiding aan één der vaderlandse hogescholen hebben voltooid. Met haar eerstgenoemde eis meende de commissie van een nieuw lid van het hof te mogen verwachten

---

527. AMP, Instr. Burg. Rb., art. 73.

528. Besluiten Eerste Kamer, III, 1041-1042 [22 oktober 1798].

" eene gegronde kennis van den aart, inborst en zeden der ingezetenen, attachement aan de handhaving der vrijheid van de Bataafsche burger en die eerlijkheid, trouw en billijkheid, welke onze natie tot hier toe heeft gekenmerkt en de administratie der justitie onder ons den hoogsten lof heeft doen wegdragen."

De eis van een juridische opleiding leidde tot pittige discussies in de Eerste Kamer. Sommigen waren van mening dat de academische graad in de praktijk beslist geen garantie was voor een goede kennis van het recht.<sup>529</sup> Op sommige vaderlandse hogescholen was deze titel welhaast te koop. Had de rechtspraak ook niet aangetoond, dat niet-gegradueerden even voortreffelijke rechters konden zijn?<sup>530</sup> Zelfs het commissielid Van Hall keerde zich op dit punt tegen zijn medeleden. Hij pleitte ervoor om in handelssteden ook bekwame maar niet-juridisch gekwalificeerde kooplieden tot het ambt van raadsheer toe te laten.<sup>531</sup> Het voornaamste bezwaar tegen volledig door juristen bemande gerechtshoven achtte men het ontstaan van een *esprit de corps*, waardoor de rechtspraak een vrij exclusieve aangelegenheid van juridisch gekwalificeerden zou kunnen worden. Dit zou in strijd zijn met het revolutionaire gelijkheidsbeginsel. Bovendien waren velen erg optimistisch over de codificatie van het materiële recht. Zij meenden dat de wetten dan zo duidelijk zouden zijn, dat ook de niet-juridisch geschoolde rechter ze gemakkelijk zou kunnen toepassen. Dit laatste argument vond de commissie toch erg naïef:

" Doch wij mogen niet ontveinzen, dat tot de waarneming van het rechterambt, vooral in 't hoogste ressort, en in 't crimineele, bijzonderlijk behoort eene distincte en grondige kennis van de beginselen van alle rechten, onleend uit de natuur van den mensch, deszelfs betrekkingen en onderscheiden handelingen, mitsgaders van den oorsprong der plaats hebbende gewoonten, inrichtingen, bedrijven en verbintenissen, gelijk ook van veelerlei invloed en wijzigingen van dit alles, blijkbaar uit ontelbare gevallen, waarin de onderscheiden aart der menschen en hunne bedoelingen zich in hunnen handelingen zoo ontwikkelen, dat de duidelijkste letter der wet op zichzelf niet toereikende is. Maar dat eene uitgebreidere kennis van hetgeene tot de rechtskunde in haaren geheelen omvang behoort, alleen de

---

529. Dagverhaal Vert. Lichaam, II, 646-648; Rollin Couquerque, "Reorganisatie", 346-347.

530. Een fraai voorbeeld van een niet-gegradueerde, die als een zeer kundig jurist werd beschouwd, was de Fries Petrus Wierdsma, één van de leden van de codificatiecommissie. Zie over hem NNBW, III, 1421-1422 en Y.M.I. Greuter-Vreeburg, De Codificatie van het erfrecht (Werken OVR 16; Zutphen, 1987) 1-2.

531. Dagverhaal Vert. Lichaam, III, 655.

toepassing der wet overeenkomstig haare ware strekking op eene rechtmatige wijs regelen en bestieren kan. Om nu tot zoodanige kennis te geraken behoort buiten twijfel onderwijs en oeffening. En om zeker te zijn dat hij, dien wij verkiezen willen, daarin onderwezen is en zich geoefend heeft, is het noodig dat wij door behoorlijke getuigenissen gerust gesteld worden."

De excessen bij de verlening van juridische graden aan sommige academies waren de commissie uiteraard bekend. Zij meende echter, dat hierdoor niet de academische graad gediskwalificeerd moest worden, maar dat de overheid de universitaire opleidingen moest verbeteren. Voor degenen die ook zonder juridische opleiding voor het ambt van rechter geschikt gebleken waren, zou volgens de commissie een plaats in de burgerlijke rechtbanken mogelijk zijn. Uiteindelijk werd het voorstel van de commissie niet integraal overgenomen. Teveel leden van de Eerste Kamer toonden zich voorstander om ook niet-juristen voor de post van raadsheer in aanmerking te laten komen. Daarom werd bepaald dat slechts zes van de tien leden jurist behoeften te zijn.<sup>532</sup>

Bij haar voorstellen betreffende de wijze van benoeming, de ambtstermijn en de hoogte van het salaris liet de commissie eveneens blijken weinig gelukkig te zijn met de desbetreffende bepalingen in de Staatsregeling. De onvrede gold met name die bepalingen welke de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar zouden kunnen brengen. De Staatsregeling schreef weliswaar voor dat de vrede-rechters, bijzitters en de leden van de burgerlijke rechtbanken zouden gekozen worden uit de grondvergaderingen, maar over de wijze van verkiezing van de leden

---

532. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 1-4 (Dagverhaal Vert.Lichaam, XI, 670). Van de leden van de hoven die in de periode tussen 9 maart 1799 en 8 juni 1799 door het Vertegenwoordigend Lichaam werden benoemd, bleek ruim 90% jurist te zijn. Op 9 maart werden de leden van het Departementaal Gerechtshof van de Eems benoemd: A.Q. van Swinderen, P. de Gavere, M. Hetteema, P. Gosliga, A. van Peer, H.G. Homan, J.W. Keiser, H.Tjassens, A.A. van Haarsma en A.A. Boelen (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 77). Op 19 maart die van het Departementaal Gerechtshof van de Delf: P.Vromans, C.Bijleveld, R.Baelde, N.W. Hartman, P.Roskam, L.E. van Eck, H. van Castrop, W. Noodt, C. van der Hoop Gsbz. en H.Bouman Wils (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 223). Op 6 april die van het Departementaal Gerechtshof van de Amstel: A.Huygens, B. van Bommel, A.A. van der Marck, Betmer, J.A. de Mist, G.J. Gales, G.W. Visscher, E.E. Brugkley Glimmer en J.M. Simons (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 406). Op 12 april die van het Departementaal Gerechtshof van de Dommel: S. van Petersom Ramring, L.W. van der Horst, Horn, G. de Jong, Engelen van Strijen, P. Changuion, S.A. van der Loef, F.J. Gallé, W. van Gendt en M. de Meuse (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 476). Op 3 mei die van het Departementaal Gerechtshof van de Oude IJssel: F. Rambonnet, J.W. Tichler, J. Tieboel, H.H. Vitringa, P. van Hasselt, J. Scheltema, D. van der Wijck, C.C. Valk, W. Entrop en N. van Rhijn (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 680). Op 8 mei die van het Departementaal Gerechtshof van Schelde en Maas: N. Klein, P.C. Riemersma, S. de Jong van Son, H. Gevers, W.A. de Beveren, J. A. Milet, B. Donker Curtius, J. Fenwick van der Gon, D. Mobachius Quaedt en D. Crans (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 727). Op 25 mei die van het Departementaal Gerechtshof van Texel: J.G. de Mey, H. Rijser, C.T. Elout, L. E. Diert van Melisant, W. Prangan, W. Convert, N.J. Gallé, M. Temminck, J.H. Froichem en D.J. Canter Camerling (Dagverhaal Vert.Lichaam, IV, 852). Op 8 juni die van het Departementaal Gerechtshof van de Rhijn: Van Ossenbergh, J.C. van Alderwerelt, B. de Brueys, J. H. Stoffenberg, A. Driessen, J.H. Noordbeek, E. Scheltinga, J.C. ten Oever en G. Costerus (Dagverhaal Vert.Lichaam, V, 77). De lijsten van kandidaten bevinden zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Dassevael, lijst I, inv.nr. 257.

van de departementale hoven bepaalde de constitutie niets.<sup>533</sup> Van deze nalatigheid heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt. Zij meende dat de leden van de hoven niet door een bepaalde kring van kiezers moest worden gekozen, maar door de volksvertegenwoordiging zelf, omdat "het algemeen volksbelang bij de administratie der justitie in 't hoogste ressort (...) des te meer geïnteresseerd is." Voorgesteld werd om de leden van de hoven, net als de leden van het Uitvoerend Bewind, door het Vertegenwoordigend Lichaam te laten benoemen. Ter bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou het Vertegenwoordigend Lichaam daarbij gebonden zijn aan een voordracht van het betreffende hof.<sup>534</sup> Men hoopte hiermee politieke benoemingen te kunnen tegengaan:

"De handhaving der burgerlijke vrijheid vordert dat de administratie der justitie zoo veel mogelijk gesteld wordt buiten het bereik en independent gemaakt van alle invloed van het politiek gouvernement."

Ook het feit dat de benoemingen tijdelijk waren, hetgeen constitutioneel was vastgelegd<sup>535</sup>, achtte de commissie een bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.<sup>536</sup> Degenen die de rechters voor een volgende periode zouden moeten benoemen, zouden hen immers kunnen beïnvloeden. Een tijdelijke benoeming zou bovendien de continuïteit van de rechtspleging in gevaar kunnen brengen. De vrees dat een benoeming voor het leven zou leiden tot een machtig corps van rechters - de achtergrond van de constitutionele bepaling over de tijdelijke benoemingen - zou, zo meende men, worden weggenomen door het toezicht van commissarissen bij de hoven en door de functie van de Vierschaar voor de Misdrijven van de Rechters. De commissie stelde dan ook voor om de leden van de hoven in ieder geval voor een lange termijn (tien jaar) te benoemen. Ter bevordering van de continuïteit zou dan jaarlijks één lid aftreden.<sup>537</sup>

---

533. Staatsregeling 1798, art. 286.

534. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 30-32 ([Dagverhaal Vert. Lichaam](#), XI, 671).

535. "Ambten en bedieningen zijn lastgevingen der maatschappij voor eenen bepaalden tijd" (Art. 15, Burgerlijke en Staatskundige Grondregels, voorafgaand aan de Staatsregeling van 1798).

536. Zoals in Hoofdstuk II, § 2.2 al is uiteengezet, is dit onder Franse invloed in de Staatsregeling is opgenomen, met name door toedoen van Merlin de Douai, die vast wilde houden aan de revolutionaire beginselen en de principes van de volkssoevereiniteit. In dat concept was zijns inziens voor ad vitam-benoemingen geen plaats. Uiteindelijk zouden in de Franse Constitutie van 1799 benoemingen voor het leven van leden van de rechterlijke macht wèl mogelijk worden gemaakt. Vgl. Bourdon, [Réforme](#), I, 275-278.

537. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, art. 33 ([Dagverhaal Vert. Lichaam](#), XI, 671-672).

Ten aanzien van de salariëring constateerde de commissie dat de Staatsregeling alle extra verdiensten van de rechter uit hoofde van zijn functie had afgeschaft.<sup>538</sup> Bovendien bleek dat een raadsheer in een hof, zowel door de vele incompatibiliteiten als door het feit dat het ambt een volledige dagtaak was, praktisch niet in de gelegenheid was om betaalde nevenfuncties te vervullen. De commissie wilde dit graag in de vaststelling van zijn salaris laten meewegen, maar moest door de benarde toestand van de staatskas zich in haar voorstel beperken tot een bescheiden salaris van f 2500,- per jaar en een tegemoetkoming in de woonlasten, welk bedrag per plaats van vestiging zou kunnen variëren van f 300,- per jaar voor de leden van het gerechtshof in Groningen, Den Bosch en Kampen tot f 1000,- per jaar voor die in Amsterdam.<sup>539</sup>

In de Algemeene Manier van Procedeeren werd de competentie van de hoven nader geregeld. De departementale gerechtshoven waren belast met de appelrechtspraak van civiele vonnissen, gewezen door de burgerlijke rechtbanken.<sup>540</sup> Zij spraken ook recht in criminele zaken, waarop straffen stonden van infamie, lijfstraf of verbanning uit méér dan een departement.<sup>541</sup> Bovendien konden ze, zoals hiervòòr uiteengezet, de niet-appellabele vonnissen of uitspraken van de burgerlijke rechtbanken, vrederechters en arbiters vernietigen in geval van vormverzuim (nulliteiten).<sup>542</sup>

## 2.6 De overige rechterlijke colleges

De gewone rechtspraak was op grond van de Staatsregeling van 1798 een departementaal gebeuren. De gerechtshoven waren de hoogste instanties. Op nationaal niveau bestonden weliswaar nog het Hoog Nationaal Gerechtshof en de Vierschaar over de Misdrijven der Rechters, maar dit waren niet-permanente fora privilegiata. Beide colleges werden door het Vertegenwoordigend Lichaam ad hoc geformeerd. Het Hoog Nationaal Gerechtshof oordeelde over ambtsmisdrijven van

---

538. Staatsregeling 1798, art. 263: "Geen regter of regtbank berekent onder eenig voorwendsel of benaaming eenige kosten ten behoeve van zig zelven aan de geschilvoerende partijen."

539. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 114-115 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 677).

540. Staatsregeling 1798, art. 282.

541. AMP, Instr. Dep. Ger., artt. 182 en 183; Instr. Burg. Rb., art. 79.

542. AMP, Man. van Proc. Civ. Zaken, artt. 5<sup>e</sup>, 168 en 169; Instr. Dep. Ger., art. 205.

hoge staatsfunctionarissen, de Vierschaar over ambtsmisdrijven van leden van de burgerlijke rechtbanken en gerechtshoven. Over hetgeen onder een ambtsmisdrijf van een rechter diende te worden verstaan, was de Algemeene Manier van Procedeeren erg duidelijk. Het betrof de schending van het geheim van de raadkamer, omkoping, opzettelijke verzwijging van zijn incompatibiliteit, bedrog dat gepleegd was bij het vooronderzoek, berechting van personen die ten onrechte zonder voorafgaand decreet gevangen zouden zijn genomen, het onder dwang, omkoping of beloften uitlokken van bekentenissen en het voortzetten van een proces dat door het bevoegd gezag was geschorst.<sup>543</sup> Wanneer een rechter in de uitoefening van zijn functie een misdrijf had begaan en de Vierschaar van mening was dat deze misstap van invloed was geweest op het vonnis, werd dit vernietigd. De zaak werd dan terugverwezen naar hetzelfde rechtcollege, die de zaak opnieuw moest behandelen. De Vierschaar was in de ogen van hen die een strikt onafhankelijke rechtspraak voorstonden, uiteraard niet populair. In de vergadering van de Eerste Kamer noemde Van Galen dit college:

"eene geheele nieuwe en opgeraapte rechtbank, aan wien het vermogen wierdt gegeven om een wettig geslagen vonnis van een constitutioneel verkozen rechtbank te vernietigen en zo het gevoelen der leden, die het vonnis hadden geslagen, niet met het hunne overeenkwam, dezelve te straffen."<sup>544</sup>

## 2.7 De openbare aanklagers

Het opsporings- en vervolgingsbeleid was in de Staatsregeling van 1798 summier geregeld. Er werd slechts gesproken over openbare aanklagers bij de departementale gerechtshoven<sup>545</sup> en over schouten-crimineel, die door de departementale besturen in elke gemeente zouden worden aangesteld en die belast waren met de opsporing en vervolging binnen hun rechtsgebied.<sup>546</sup> Dit laatste week af van het Franse stelsel, waar de taak van de schout-crimineel werd uitgeoefend door de juge de paix. De Commissie ter Organisatie van de Rechterlijke Macht ontwierp nadere bepalingen ter zake van de benoemingsvereisten en tractementen van de openbare

---

543. AMP, Instr. en Man. van Proc. Vierschaar, art. 2.

544. Dagverhaal Vert. Lichaam, XII, 491.

545. Staatsregeling 1798, art. 281.

546. Staatsregeling 1798, art. 278.

aanklagers.<sup>547</sup> Aan de procureurs-generaal bij de departementale hoven werden de volgende eisen gesteld: ze moesten stemgerechtigd zijn, de leeftijd van 30 jaar hebben bereikt en een voltooide juridische opleiding aan een der vaderlandse universiteiten hebben genoten. Bovendien zouden ze tenminste drie jaar werkzaam moeten zijn bij het betreffende hof. Over openbare aanklagers bij de burgerlijke rechtbanken sprak de Staatsregeling niet. In de Algemeene Manier van Procedeeren werden hiervoor baljuws geïntroduceerd, die aan dezelfde benoemingsvereisten zouden moeten voldoen als de procureurs-generaal bij de hoven. De vereisten voor de functie van schout-crimineel waren minder zwaar: ze moesten stemgerechtigd burger zijn en tenminste 25 jaar oud. Het Uitvoerend Bewind stelde op 16 mei 1800 een instructie voor hen vast.<sup>548</sup> Ze zouden onder de bevelen staan van de burgerlijke rechtbanken en de daaraan verbonden baljuws<sup>549</sup> en waren belast met het opsporingsonderzoek binnen hun gemeente.<sup>550</sup> In sommige correctionele zaken waarin de vrederechter competent was, traden ze op als openbare aanklager.<sup>551</sup>

Het oude beloningssysteem van de openbare aanklagers wilde de commissie verbeteren. Zoals in hoofdstuk I reeds opgemerkt was één der grieven tegen het functioneren van de openbare aanklagers tijdens het ancien régime dat ze van allerlei incidentele inkomsten leefden, zoals aandelen in de boeten en recognitie- en compositiegelden. Dit leidde soms tot corruptie en knevelarijen. De commissie wilde daarom dat de openbare aanklagers in principe een vast tractement van 's lands wege zouden genieten.<sup>552</sup> Maar omdat de salariskosten de draagkracht van de schatkist wel eens te boven zouden kunnen gaan, wilde de commissie aanvankelijk toch de mogelijkheid bieden om de openbare aanklagers een gedeelte van de opgelegde boeten te gunnen. Het zou bovendien hun ijver en speurzinnigheid kunnen bevorderen, dacht men. Maar het Vertegenwoordigend Lichaam toonde zich hiervan geen

---

547. Dit voorstel werd op 22 januari 1799 bekrachtigd door de Tweede Kamer (Dagverhaal Vert. Lichaam, III, 788). Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, artt. 141-143 en 145-151 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 678-680).

548. Een exemplaar van deze instructie bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Dassevael, lijst I, inv.nr. 25.

549. Instr. Schouten-Crimineel, art. 1.

550. Dit was overigens aan strikte regels gebonden, Instr. Schouten-Crimineel, artt. 4-13.

551. Instr. Schouten-Crimineel, art. 14.

552. Besluiten Eerste Kamer, 9 oktober 1800.

voorstander en beloonde de openbare aanklagers slechts met een vast tractement.<sup>553</sup>

De hele organisatie van de strafrechtspleging en het vervolgingsbeleid kreeg bovendien in de Algemeene Manier van Procedeeren haar nadere uitwerking. Een grote verdienste van dit wetboek was de regeling op het stuk van de onderlinge samenwerking van de openbare aanklagers bij de onderscheiden rechtscolleges. De procureur-generaal, verbonden aan het departementale gerechtshof, was "de eerste en hoogste openbaar aanklaager" in het departement en had tot taak om alle misdaden op te sporen die ter kennis kwamen van het hof.<sup>554</sup> Hij hield toezicht op de overige openbare aanklagers binnen zijn ressort; dezen waren verplicht om hem op de hoogte te houden van hun werkzaamheden en hem bij zijn onderzoek naar strafbare feiten behulpzaam te zijn.<sup>555</sup> Dit gold ook voor de baljuws bij de burgerlijke rechtbanken.<sup>556</sup> Zij konden een beroep doen op de assistentie van de schouten-crimineel in de gemeenten. Tot deze hulp waren de schouten-crimineel op grond van hun instructie verplicht.<sup>557</sup>

Anders dan tijdens het ancien régime, toen een procureur-generaal slechts tot aktie mocht overgaan na uitdrukkelijke toestemming van het hof, kreeg hij nu meer vrijheid van handelen. Zo kon hij met zijn ambtgenoten in andere departementen zelfstandig correspondentie voeren.<sup>558</sup> Bij de opsporing van misdadigers behoefde hij geen rekening te houden met de departementale grenzen. Alleen wanneer een verdachte in een ander departement werd aangehouden, moest voor diens overbrenging toestemming worden gevraagd aan het hof binnen welk ressort de aanhouding had plaats gevonden.<sup>559</sup> De procureurs-generaal waren verplicht elkaars getuigen te horen, wanneer die in een ander departement verbleven, zonder

---

553. Concept-wet invoering constitutionele rechterlijke macht, Hoofdstuk 13 (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, 679-680).

554. AMP, Instr. P.G., art. 1.

555. AMP, Instr. P.G., art. 2.

556. AMP, Instr. Bailliuwen, art. 1.

557. Instr. Schouten-Crimineel, art. 1.

558. AMP, Instr. P.G., art. 2.

559. AMP, Instr. P.G., art. 31.

dat hiervoor "letteren requisitoriaal" nodig waren.<sup>560</sup> Men streefde zo naar een slagvaardiger en beter georganiseerd opsporings- en vervolgingsbeleid.

De nieuwe organisatie betekende een hele vooruitgang, omdat er meer uniformiteit werd geschapen. Door een zekere mate van hiërarchie tussen de openbare aanklagers onderling werd de samenwerking bevorderd. Behoorden de openbare aanklagers, ook in deze conceptie, nog tot de rechterlijke macht, enige inbreuk hierop werd gemaakt door het feit dat de procureurs-generaal bij de gerechtshoven door de Agent van Justitie konden worden bevolen om geconstateerde misdaden te vervolgen. De samenstellers van de Algemeene Manier van Procederen maakten hierbij de restrictie, dat deze opdrachten niet in strijd mochten zijn met de voorschriften inzake de rechterlijke organisatie, met het procesrecht en met de instructies die de procureurs-generaal kregen van hun gerechtshof.<sup>561</sup> Ook werd de correspondentie die een procureur-generaal met de Agent van Justitie moest onderhouden, in de Algemeene Manier van Procederen beperkt. Hij was slechts verplicht de Agent te informeren

"hoeverre hij met zijne informatiën in eenige zaak is gevorderd; doch alleen in algemeene termen en zonder daarbij te openbaaren zoodanige zaken, welke behooren geheim te blijven."<sup>562</sup>

### 3. Het echec van de Staatsregeling

In 1801 werd de Staatsregeling van 1798, die zich nog slechts in de sympathie van weinigen mocht verheugen, vervangen door een nieuwe constitutie. Gogel beklagde zich erover dat geen wetten tot stand kwamen. Volgens hem telde het Vertegenwoordigend Lichaam teveel leden. Twee kamers leek hem overdreven en het permanente karakter van dit instituut achtte hij overbodig.<sup>563</sup> De leden bleken bovendien nog teveel de provinciale en stedelijke belangen te dienen.

Schimmelpenninck liet in februari 1801 in een brief aan een medestander weten dat ook hij een verandering van de Staatsregeling voorstond om hiermee de binnenlandse onrust weg te nemen. Eén van de eisen die Schimmelpenninck aan een

---

560. AMP, Instr. P.G., art. 24.

561. AMP, Instr. P.G., artt. 6 en 7.

562. AMP, Instr. P.G., art. 8.

563. ARA 's-Gravenhage, Coll. Gogel 1909, inv.nr. 5.

nieuwe constitutie stelde was: "Goede onafhankelijke tribunalen, vooral zonder commissaris politiek aan haar trouses."<sup>564</sup>

In het eigentijdse werk De Staatsomwenteling van 1795. In haren aart, loop en gevolgen beschouwd, betoonde de Zeeuwse jurist J.H. Appelius zich kritisch ten aanzien van de invoering van de rechterlijke organisatie, die op grond van de Staatsregeling van 1798 ontworpen was.<sup>565</sup> Over de plaatsen, waar de burgerlijke rechtbanken zouden worden gevestigd, was nog geen eindbesluit gevallen. De heersende onzekerheid kwam de kwaliteit van de rechtspraak niet ten goede. Veel rechters bleken weinig gemotiveerd, òfwel omdat ze vermoedden in de nieuwe organisatie niet meer aan bod te komen, òfwel omdat ze tegen hun zin gedwongen werden hun functie te blijven uitoefenen in afwachting van de inwerkingtreding van de nieuwe rechterlijke organisatie.

Doordat de invoering van allerlei in de Staatsregeling van 1798 voorziene instituten zo lang duurde werden de bezwaren tegen de veranderingen steeds groter. Volgens velen was alleen dit oponthoud al voldoende reden om de Staatsregeling van 1798 niet ongewijzigd te laten.<sup>566</sup>

---

564. Colenbrander, Gedenkstukken, III, 652.

565. Appelius, Staatsomwenteling, 148-151. Hij gaf ook enkele suggesties voor een goede rechterlijke organisatie en rechtspraak: 1. Wees zuinig met gratie en remissie van straffen; ze ondermijnen het gezag van de rechter en leiden tot willekeur. Humaniteit moet in een goede wetgeving besloten liggen. 2. Vereenvoudig de procedures. 3. Bezet de rechtbanken met goede en kundige rechters (Appelius, Staatsomwenteling, 206).

566. Het geloof in de inwerkingtreding van de nieuwe rechterlijke organisatie was ook bij de leden van de rechterlijke macht verdwenen. Mr. W. Prangan, verkozen tot lid van het departementaal gerechtshof van Texel, beklagde zich in 1801 bij het Vertegenwoordigend Lichaam over het uitblijven van de invoering en inwerkingtreding van de hoven en vroeg om een andere functie (Dagverhaal Vert. Lichaam, XIII, 42 [8 juli 1801]). Vgl. Thorbecke, Hist. Schetsen, 106; Vreede, Bijdrage, II, 69; De Wit, Strijd, 175.

## HOOFDSTUK IV. DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE VOLGENS DE STAATSREGELING VAN 1801

### 1. De wordingsgeschiedenis van de Staatsregeling van 1801

De vervanging van de Staatsregeling van 1798 geschiedde onder druk van de Fransen, met name van de toenmalige Eerste Consul, Napoleon Bonaparte.<sup>567</sup> In 1799 werd in Frankrijk een nieuwe constitutie ingevoerd, op grond waarvan aan de pouvoir exécutive, bestaande uit drie consuls, ruime bevoegdheden werden gegeven. Omdat binnenlandse rust en orde noodzakelijke voorwaarden waren om ongehinderd expansiegerichte oorlogen te voeren, streefde Napoleon ernaar om de verschillende partijen in Frankrijk met elkaar te verzoenen. Ook van de Franse bondgenoten eiste hij betrouwbare regeringen en politieke rust. Om dit doel te bereiken werden in de Franse satellietstaten de constituties meer in overeenstemming gebracht met de werkelijke politieke machtsverhoudingen. Dat overkwam onder meer Zwitserland en de Cisalpijnse Republiek, die beide in het voorjaar van 1801 nieuwe constituties hadden gekregen. In Zwitserland werd de kantonnale autonomie hersteld. Het kiesrecht bleef voorbehouden aan de gegoede en bezittende klasse.<sup>568</sup> In de Cisalpijnse Republiek kreeg de uitvoerende macht verregaande bevoegdheden ten koste van de volksvertegenwoordiging. Ook de rooms-katholieke kerk kon daar volgens de wens van de grote meerderheid van de bevolking haar traditionele overheersende positie weer innemen.<sup>569</sup> Er was weinig fantasie voor nodig om te vermoeden dat ook in ons land de oude orde weer een kans zou krijgen.

Begin 1801 liet de Franse gezant, Charles-Louis Huguet, Marquis de Sémonville, aan het Uitvoerend Bewind weten dat zijn regering een wijziging van de Staatsregeling van 1798 voorstond.<sup>570</sup> Grondwettelijk was een eventuele revisie niet

---

567. Schama, Patriots, 410; Legrand, Revolution, 254-256.

568. Handbuch der Schweizer Geschichte (2 dln; Zürich, 1972-1977) II, 810-812.

569. Schama, Patriots, 412.

570. Colenbrander, Gedenkstukken, III, 184-186 (brief van Talleyrand aan Sémonville d.d. 6 febr. 1801). Vgl. De Savornin Lohman, Bestuursinrichting, 108-117.

eerder mogelijk dan in 1804.<sup>571</sup> Maar omdat ook binnenslands het verzet tegen de Staatsregeling steeds groter werd, stelde het Uitvoerend Bewind op 2 maart 1801 aan de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam voor om het volk bij referendum te laten beslissen of de Staatsregeling al dan niet vervangen kon worden.<sup>572</sup> Op 4 maart benoemde de Eerste Kamer een commissie onder voorzitterschap van D.J. Steyn Parvé om haar hierover te adviseren.<sup>573</sup> Het oordeel van deze commissie was eenduidig. Naar haar mening vertoonde de bestaande Staatsregeling zoveel gebreken dat een voorstel tot verandering bespreekbaar moest zijn. Ondanks de vele protesten, uiteraard van de zijde van de unitarissen en democraten, bleek bij een uiteindelijke stemming op 20 maart een meerderheid bereid om het voorstel aan de orde te stellen. Opnieuw werd de kwestie commissoriaal gemaakt. Steyn Parvé cum suis moest in overleg met het Uitvoerend Bewind met een uitgewerkt voorstel komen. Een volksstemming over de verandering van de Staatsregeling werd vooralsnog afgekeurd. De commissie deed in feite meer dan haar werd opgedragen. Op 19 mei 1801 bood ze de Eerste Kamer niet alleen een verslag aan "betrekkelijk eene vervroegde revisie der Staatsregeling" maar bovendien een geheel nieuw ontwerp van constitutie.<sup>574</sup> In een toelichting hierop stelde ze dat de tijden waarin de Staatsregeling van 1798 tot stand was gekomen voorbij waren. Nu was er "meer kalmte, minder overdreevenheid en mitsdien ook meer waarschijnlijkheid van wezenlijke verbetering der gebreken".<sup>575</sup>

De commissie had bij haar werkzaamheden de tekst van het Ontwerp van Constitutie van 1797 en in mindere mate de tekst van de Staatsregeling van 1798 als uitgangspunt genomen, en bovendien verschillende instellingen uit de Franse Constitutie van 1799 als voorbeeld gebruikt. Het Staatsbewind zou meer bevoegdheden krijgen en zelfs wetsvoorstellen kunnen indienen. Het Wetgevend Lichaam zou een niet-permanent college worden, dat overigens in twee kamers

---

571. Staatsregeling 1798, art. 305.

572. Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, Bijl. 1-5.

573. In deze commissie hadden zitting mr. D.J. Steyn Parvé, mr. dr. F.A. van Leyden, mr. J. Nuhout van der Veen, mr. D.C. de Leeuw, mr. J.H. Appellius, mr. U.J. Huber, C. Scheffer, mr. C. van Foreest, mr. P. Verhoysen, mr. A. Pompe van Meerdervoort, H. van Royen en A.J. Verbeek (Dagverhaal Vert. Lichaam, XI, Bijl 1, p. 4).

574. Dagverhaal Vert. Lichaam, XII, 282. Het ontwerp is daarachter op pp. 289-312 gepubliceerd. Zie over de totstandkoming daarvan Colenbrander, Bataafsche Republiek, 232-235.

575. Dagverhaal Vert. Lichaam, XII, 283.

gesplitst bleef. De leden van de hoge colleges van staat, te weten het Wetgevend Lichaam, het Staatsbewind, de Raad van Financiën, de Nationale Rekenkamer en het Nationaal Gerechtshof, zouden niet meer rechtstreeks door de stemhebbende burgers gekozen worden, maar door een Nationaal Kiescollege. Dit college zou tevens beslissen in geschillen tussen het Wetgevend Lichaam en het Staatsbewind en daarenboven aanklachten in behandeling nemen tegen de secretarissen van Staat in geval zij inbreuk zouden maken op de Staatsregeling. De departementale indeling volgens de Staatsregeling van 1798 zou gehandhaafd blijven, maar de departementale besturen zouden wel enige autonomie krijgen in zaken als economie, financiën en "politie".

In het ontwerp kwam men ruimschoots tegemoet aan de kritiek die de rechterlijke organisatie volgens de Staatsregeling van 1798 had gekregen<sup>576</sup>: de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht werd beter gewaarborgd, doordat het toezicht op de rechtspraak voortaan zou worden uitgeoefend door de rechterlijke macht zelf en doordat de rechters voor het leven zouden worden aangesteld. De figuur van de vrederechter was geschrapt, evenals andere bekritiseerde instellingen, zoals de Vierschaar over de Misdrijven der Rechters, de commissarissen van het Uitvoerend Bewind bij de departementale hoven en de Agent van Justitie als supervisor over de rechtspraak. Het zwaartepunt van de rechterlijke organisatie zou komen te liggen in de departementen. In nauw overleg met de departementale besturen zou het Staatsbewind voorstellen doen aan het Wetgevend Lichaam over inrichting van de departementale hoven en de subalterne rechtbanken. In beginsel zou het mogelijk zijn dat voor elk departement een eigen organisatie werd vastgesteld. Zelfs aan de unificatie van het recht werd getornd, want artikel 156 van het ontwerp-Steyn Parvé stelde:

"De manier van procederen voor ieder hof wordt bepaald bij het Wetgevend Lichaam op voordragt van 't departementaal bestuur en na ingenomene consideratiën van het Nationaal Gerechtshof."

Het betekende, op papier althans, een breuk met het codificatieartikel in de Staatsregeling van 1798, waarin niet alleen de eenheid van het materiële recht, maar ook die van het procesrecht werd voorgestaan.<sup>577</sup> Om toch de eenheid van rechtspraak te waarborgen stelde de commissie-Steyn Parvé de instelling van het

---

576. De artikelen 136-162 handelden over de rechterlijke organisatie.

577. Staatsregeling 1798, art. 28.

Nationaal Gerechtshof voor, dat toezicht zou houden op de rechtspraak van de departementale hoven en hun vonnissen zou kunnen schorsen in geval van vormverzuim.

Het lot van het ontwerp van de commissie-Steyn Parvé is genoegzaam bekend. Weliswaar besloot de Eerste Kamer op 11 juni 1801 dit ontwerp vanwege zijn ongrondwettigheid niet in behandeling te nemen<sup>578</sup>, maar achter de schermen werd een herziene versie voorbereid. In april 1801, tijdens de werkzaamheden van de commissie-Steyn Parvé, had Napoleon laten weten het op een drietal punten met dit ontwerp niet eens te zijn, namelijk met de voorgestelde bepalingen inzake de organisatie van de uitvoerende macht, met die betreffende de departementale indeling volgens de Staatsregeling van 1798 en met het voorgestelde Nationaal Kiescollege.<sup>579</sup> De commissie heeft deze kritiek van Frankrijks Eerste Consul niet meer verwerkt in haar concept.<sup>580</sup> In de literatuur bestaat enige onduidelijkheid over de kwestie hoe de uiteindelijke tekst van de Staatsregeling van 1801 tot stand is gekomen. Zeker is - en tekstvergelijking bewijst dit - dat men op het ontwerp van de commissie-Steyn Parvé heeft voortgebouwd.<sup>581</sup> Vermoedelijk hebben omstreeks 11 juni, na de debatten in de Eerste Kamer, de vier directeuren van het Uitvoerend Bewind het ontwerp aan de Franse wensen aangepast.<sup>582</sup> Zij hadden hierbij de hulp van "quelques hommes de mérite, choisis dans differens partis". Eén der directeuren, G.J. Pijman, had dit gewijzigde ontwerp bovendien voorgelegd aan W. van Irhoven van Dam, de secretaris van de Raad voor de Amerikaanse bezittingen. Over zijn aandeel is niet meer bekend, dan dat hij de creatie van een president der Bataafse Republiek schijnt te hebben voorgesteld.<sup>583</sup>

---

578. Vgl. Colenbrander, Gedenkstukken, III, 200-201 (brief De Sémonville aan Talleyrand, d.d. 12 juni 1801); met verwijzing naar Dagverhaal Vert.Lichaam, XII, 337 vlg., 547-550.

579. Colenbrander, Gedenkstukken, III, xl (Brief van Napoleon aan Talleyrand, d.d. 15 april 1801); Colenbrander, Bataafsche Republiek, 233-234.

580. Colenbrander, Gedenkstukken, III, 202.

581. Schama (Patriots, 416-417) doet het voorkomen alsof er sprake zou zijn van twee geheel van elkaar verschillende ontwerpen, één van de commissie-Steyn Parvé en één van Pijman, dat zou teruggaan op een project van Van Irhoven van Dam. Dat kan niet juist zijn, omdat het ontwerp van de commissie-Steyn Parvé grote gelijkenis vertoont met de Staatsregeling van 1801 en slechts op de door de Fransen bekritiseerde punten hiervan afwijkt.

582. De commissie-Steyn Parvé wenste na het debat in de Eerste Kamer waarin ze herhaaldelijk van verraad beschuldigd werd, niet verder meer aan het ontwerp te werken (Opmerking Steyn Parvé in vergadering Eerste Kamer op 5 juni 1801 Dagverhaal Vert.Lichaam, XII, 432).

583. Colenbrander, Bataafsche Republiek, 234-235.

Het gewijzigde ontwerp was omstreeks 22 juni gereed<sup>584</sup> en werd begin juli door generaal P.F.C. Augereau naar Parijs meegenomen om het aan Napoleon voor te leggen.<sup>585</sup> Op diens instigatie zijn nog enkele wijzigingen aangebracht. Op 1 september bracht Pijman het ontwerp ter behandeling in de vergadering van het Uitvoerend Bewind. Besloten werd om het ter goedkeuring rechtstreeks aan het volk te presenteren.<sup>586</sup> De Eerste Kamer protesteerde heftig en vernietigde het besluit van het Uitvoerend Bewind. Maar het Bewind op zijn beurt schorste de beide Kamers van het Vertegenwoordigend Lichaam en verzegelde met assistentie van Franse militairen het vergadergebouw. Op 1 oktober werd het ontwerp aan een volksstemming onderworpen, waarbij de thuisblijvers als voorstemmers golden. Dank zij een geringe opkomst van de kiezers werd het aangenomen en op 16 oktober 1801 trad de nieuwe Staatsregeling in werking.

Evenals het ontwerp-Steyn Parvé gaf de Staatsregeling van 1801 aan de gewestelijke en lokale besturen enige zelfstandigheid in huishoudelijke en bestuurlijke zaken. Zij waren echter wel in grote mate verantwoording schuldig aan het Staatsbewind. Dit college, bestaande uit twaalf leden, was de opvolger van het Uitvoerend Bewind, maar had meer bevoegdheden, waaronder het exclusieve recht van initiatief. De wetgevende macht werd uitgeoefend door het Wetgevend Lichaam, een vrij krachteloze niet-permanente volksvertegenwoordiging, dat zou bestaan uit één Kamer van 35 leden. Het zou slechts tweemaal per jaar bijeen komen.

De leden van de hoge staatscolleges werden niet meer direct door het volk gekozen, maar bij nominatie benoemd, waarbij het Staatsbewind een belangrijke rol speelde.<sup>587</sup> Ter bescherming van de wetten en van de rechten van de individuele burger werd een Nationaal Syndicaat ingesteld, dat nauw verbonden was aan het Nationaal Gerechtshof.

Het land zou worden verdeeld in acht departementen waarvan de grenzen overeenkwamen met die van de provincies tijdens het ancien régime. Alleen Drenthe

---

584. Op die dag deelde De Sémonville aan Talleyrand mee, dat het ontwerp geheel niet leek op de Franse Constitutie en dat het reeds een Nationaal Syndicaat bevatte, dat hij omschreef als zijnde "une espèce de censure nationale (...) confiée à cinq magistrats, nommés à vie et attachés, pour ainsi dire, comme procureurs-généraux au Tribunal de cassation" (Colenbrander, Gedenkstukken III, 202). Omdat hier nog sprake is van "cinq magistrats", is het waarschijnlijk dat later dit getal is gereduceerd tot drie. Elias (Nationaal Syndicaat, 16) stelt, zonder verwijzing naar een bewijsplaats, dat deze verandering aangebracht zou zijn op 14 september 1801 tijdens een bespreking van het Uitvoerend Bewind.

585. Colenbrander, Gedenkstukken, III, lii.

586. Daqverhaal Vert. Lichaam, XIII, 596.

587. Vgl. Staatsregeling 1801, artt. 34, 46, 49 en 55.

bleef met Overijssel samengevoegd en het voormalige Generaliteitsland Brabant compleeteerde als zelfstandig departement onder de naam Bataafs Brabant dit aantal.<sup>588</sup>

## 2. De rechterlijke organisatie onder de vigeur van de Staatsregeling van 1801

### 2.1 Inleiding

De Staatsregeling van 1801 heeft tot de inlijving bij Frankrijk in 1811 het beeld van de rechterlijke organisatie in ons land bepaald. Volgens deze grondwet zouden binnen elk departement de voormalige gerechtshoven blijven voortbestaan, terwijl zo'n hof kon worden opgericht in de departementen, waar er geen was.<sup>589</sup> Aan de departementale besturen werd de organisatie van de lagere rechtbanken in de gemeenten overgelaten.<sup>590</sup> Deze federatieve opzet werd enigszins doorbroken door de instelling van een Nationaal Gerechtshof als appel- en cassatierechter. In de Staatsregeling van 1801 was ook sprake van enkele nieuwe bijzondere rechterlijke colleges, zoals de Hoge Militaire Vierschaar en de Zeeraad.<sup>591</sup> De belastingrechtspraak, die qua organisatie per gewest zeer verschilde, zou nader bij wet worden geregeld.<sup>592</sup> Ten aanzien van de bestaande bijzondere rechtbanken, zoals de dijk- en waterschapscolleges, de universiteitsvierscharen, de wees- en momboirkamers en andere fora privilegiata bepaalde de Staatsregeling niets. Vooralsnog bleven ze op de oude voet voortbestaan. Deze rechterlijke organisatie zou volgens de nieuwe Staatsregeling gewijzigd kunnen worden, wanneer zulks bij het gereedkomen van een "algemeen civiel en crimineel wetboek" noodzakelijk zou blijken te zijn.<sup>593</sup> De uitwerking van de ontworpen rechterlijke organisatie werd aan de wetgever, het Staatsbewind en de besturen van de departementen en gemeenten overgelaten. In dit hoofdstuk zullen we ingaan op de vraag of men hierbij de kans heeft aangegrepen om fundamentele

---

588. Staatsregeling 1801, art. 21.

589. Staatsregeling 1801, art. 81.

590. Staatsregeling 1801, art. 82.

591. Staatsregeling 1801, artt. 87 en 44.

592. Staatsregeling 1801, art. 88.

593. Staatsregeling 1801, artt. 84 en 85.

verbeteringen aan te brengen, en of daarbij aansluiting werd gezocht bij de Franse rechterlijke instellingen.

## 2.2. Het Nationaal Gerechtshof

Aan het Nationaal Gerechtshof zijn in de Staatsregeling van 1801 verscheidene artikelen gewijd.<sup>594</sup> Het was een permanent college, gevestigd te Den Haag en bestaande uit negen leden, onder wie de president, die allen voor het leven werden benoemd. Ze moesten jurist zijn en mochten geen andere ambten bekleden.<sup>595</sup> Op 1 maart 1802 werd het Hof geïnstalleerd door een commissie uit het Staatsbewind, bestaande uit de leden mr. D.C. de Leeuw en mr. J. Spoors en de griffier mr. S. Dassevael. Spoors hield bij die gelegenheid een toespraak en noemde het Hof een der best doordachte gedeelten van de Staatsregeling, welke "gelegenheid verschaft om den mogelijken misslag van den vroegere rechter te verbeteren".<sup>596</sup> Eveneens blijkt uit zijn redevoering dat de leden zoveel mogelijk uit de verschillende departementen gerecruteerd waren.<sup>597</sup> Het Hof begon zijn werkzaamheden in 1802 in de volgende samenstelling: J.E. Reuvens (Holland), president, G.D. Jordens (Overijssel), B. Donker Curtius (Bataafs Brabant), J. Fenwick van der Gon (Bataafs Brabant), U.J. Huber (Friesland), S.C. van Romondt (Utrecht), J.S. Wentholt (Gelderland), A.W. Hoeth (Groningen) en D.J. Steyn Parvé (Holland). Aan het Hof was een procureur-generaal verbonden, die slechts bevoegd was die misdrijven te vervolgen waarover het Hof in eerste instantie had te oordelen.<sup>598</sup>

Ten behoeve van de werkzaamheden van het Hof werd op 18 februari 1802 een instructie vastgesteld. Ze bevatte, behalve artikelen betreffende de interne organisatie en de geregelde gang van zaken, ook een uitwerking van de competentieartikelen in de Staatsregeling. De directe bron van deze instructie was de Instructie voor de Departementale Gerechtshoven in de Algemeene Manier van

---

594. Staatsregeling 1801, artt. 89-105.

595. Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 1.

596. ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 6, f.2-6.

597. Spoors zei letterlijk: "Uwe vereeniging voegt het kern der talenten uit de gewesten der Republiek tesamen" (ARA, 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 6, f.3). Deze praktijk om de leden van het hoogste rechtscollege uit de verschillende provincies te recruterem zou na 1813 in de Grondwet worden vastgelegd (GW 1814, art. 102; GW 1815, art. 175; GW 1840 art. 173).

598. Staatsregeling 1801, art. 98; Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 54.

Procedeeren. De meeste artikelen zijn hieruit letterlijk overgenomen<sup>599</sup>, met één opvallend verschil: in de instructie van de gerechtshoven is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de plicht van de hoven tot advisering van de wetgevende en uitvoerende macht. Dat hoofdstuk is in het ontwerp van de commissie-Steyn Parvé overgenomen<sup>600</sup>, maar ontbreekt in de uiteindelijke Staatsregeling van 1801 en de instructie van het Nationaal Gerechtshof. Zoals hierna zal blijken heeft het Hof de adviesfunctie feitelijk behouden, zonder dat dit expliciet geregeld was.

Als manier van procederen hanteerde het Hof voorlopig de "stijl" van het Hof van Holland, totdat een nieuwe procesorde zou zijn vastgesteld.<sup>601</sup> Hierop werden enige aanvullingen gemaakt, waaronder de Instructie op de Rolle van 28 juni 1802.<sup>602</sup> Het Nationaal Gerechtshof, waarvan de benaming bij de Constitutie van 1806 werd gewijzigd in Hoog Nationaal Gerechtshof en bij de inlijving bij Frankrijk (16 juli 1810) in Keizerlijk Gerechtshof in Holland, heeft gefunctioneerd tot het moment van inwerkingtreding van de Franse rechterlijke organisatie hier te lande op 1 maart 1811.

Het Hof had enkele belangrijke bevoegdheden: het zou allereerst fungeren als forum privilegiatum. Ook stond op het Hof appel open van vonnissen die in eerste aanleg door de departementale hoven waren gewezen.<sup>603</sup> Het was belast met het toezicht op de hoven en lagere rechtbanken en kon vonnissen vernietigen wegens procedurele nietigheid.<sup>604</sup> Het kon oordelen in jurisdictiekwesties tussen twee departementale hoven en tussen een hof en een subalterne rechtbank.<sup>605</sup> Bovendien

---

599. Het concept was vervaardigd door de Agent van Justitie, mr. J.E. Reuvens, op last van het Staatsbewind (Notulen van het Staatsbewind der Bataafsche Republiek 17 oktober-31 december 1801, 21 (Besluit Staatsbewind 19 oktober 1801, nr. 49)) Het zou door twee leden van het Staatsbewind, mr. A.G. Besier en mr. D.C. de Leeuw, op enkele punten worden aangepast. Uiteindelijk werd het op 21 december 1801 door het Staatsbewind vastgesteld en ter bekrachtiging voorgelegd aan het Wetgevend Lichaam (Notulen van het Staatsbewind der Bataafsche Republiek 17 oktober-31 december 1801, 309 (Besluit Staatsbewind 21 december 1801, nr. 74)). De instructie van het Nationaal Gerechtshof was wel sterk gecomprimeerd. Het telde slechts 76 artikelen, tegenover de 286 artikelen van de instructie van de departementale gerechtshoven.

600. Ontwerp commissie-Steyn Parvé, art. 149: "Het dient des gerequireerd de beide Kamers van het Wetgevend Lichaam en het Staatsbewind van bericht, consideratiën en advis; het geeft zodanige ontwerpen van nieuwe wetten als van hetzelfde worden gevorderd."

601. Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 52.

602. Een gedrukt exemplaar bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 174.

603. Staatsregeling 1801, art. 94; Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 49.

604. Staatsregeling 1801, art. 93; Instructie Nationaal Gerechtshof, artt. 44 en 45.

605. Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 46.

stond onder zijn bevelen een Nationaal Syndicaat, bestaande uit een drietal nationale procureurs of syndici, die een vervolging konden instellen tegen personen die de veiligheid van de staat opzettelijk in gevaar brachten, en tegen hoge staatsfunctionarissen die in strijd handelden met de Staatsregeling of wetten.<sup>606</sup> Ook in de uitleg van artikelen in de Staatsregeling was het Nationaal Gerechtshof een belangrijke taak toebedeeld.<sup>607</sup> Tot slot was het Hof nog belast met enige extra-judiciële werkzaamheden.<sup>608</sup>

Zo was het Nationaal Gerechtshof op papier een instelling, die niet alleen door zijn bevoegdheden inzake appel en cassatie een belangrijke rol vervulde in de gewone rechtspraak, maar bovendien door zijn rol in de uitleg van de Staatsregeling en via het Nationaal Syndicaat waakte tegen inbreuken op de constitutie en de wetten. Op de oorsprong en de uitoefening van enkele van deze bevoegdheden van het Nationaal Gerechtshof willen we hierna ingaan.

### Forum privilegiatum

Als forum privilegiatum was het Hof belast met de rechtspraak inzake gewone en ambtsmisdrijven, die door hoge staatsfunctionarissen, eigen leden en personeel werden gepleegd.<sup>609</sup> Deze competentie bezaten ook de hoogste rechtscolleges in het Plan van Constitutie van 1796<sup>610</sup> en het Ontwerp van 1797.<sup>611</sup> Dit sloot aan bij de praktijk van het Hof van Holland en andere provinciale hoven tijdens het ancien régime.<sup>612</sup> Voor zover aan de hand van het archief is na te gaan heeft het Nationaal Gerechtshof in de periode 1802-1811 slechts in één geval als forum privilegiatum

---

606. Staatsregeling 1801, artt. 99-103.

607. Staatsregeling 1801, art. 105.

608. Staatsregeling 1801, art. 96; Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 42.

609. Staatsregeling 1801, art. 91.

610. Plan van Constitutie 1796, art. 660 sub d.

611. Vergelijk Staatsregeling 1801, artt. 91, 92 en 99 en Instructie Nationaal Gerechtshof artt. 47, 48 en 53, met het Ontwerp van 1797, artt. 688 en 689. In de Staatsregeling van 1798 werd de competentie van het Hoog Nationaal Gerechtshof beperkt tot de beoordeling van ambtsmisdrijven begaan door leden van het Wetgevend Lichaam, het Uitvoerend Bewind en de onder diens bevelen staande hoge staatsfunctionarissen (Staatsregeling 1798, art.294).

612. Vgl. Fruin, Geschiedenis Staatsinstellingen, 367.

behoeven op te treden.<sup>613</sup> Het betrof de behandeling van een aanklacht tegen Jacob Spoors, lid van het Staatsbewind en dezelfde die het Hof bij zijn installatie in 1802 met gloedvolle woorden had toegesproken. Hij werd in 1805 vervolgd omdat hij de hoofdofficier van Den Haag met mishandeling had bedreigd, indien deze niet onmiddellijk het aan hem ontstolen zilverwerk zou teruggeven, dat hangende het onderzoek in beslag was genomen. De procureur-generaal van het Nationaal Gerechtshof, C.T. Elout, oordeelde dit feit zo ernstig dat hij eiste dat Spoors van al zijn overheidsfuncties vervallen zou worden verklaard. Het Hof ontsloeg Spoors echter van rechtsvervolging.<sup>614</sup>

### Rechtspraak in hoger beroep

Een voor de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie belangrijke, maar in de praktijk hoogst ongelukkige bepaling in de Staatsregeling van 1801 was artikel 94, waarin de mogelijkheid werd geboden om bij het Nationaal Gerechtshof in beroep te gaan van vonnissen die in eerste aanleg door de departementale hoven waren gewezen. Hiermee effectueerde men in theorie voor heel het land een belangrijk hoofdbeginsel van ons procesrecht, namelijk dat het onderzoek plaats zou vinden in twee instanties: in eerste aanleg en in hoger beroep. Tot dan toe was in de meeste provincies geen appel mogelijk van dergelijke vonnissen, omdat de provinciale hoven de hoogste rechterlijke instanties waren. Uitzonderingen hierop vormden de provincies Holland en Zeeland. Daar was immers tot 1795 de Hoge Raad van Holland en Zeeland bevoegd kennis te nemen van beroepen van vonnissen van het Hof van Holland en Zeeland. Nu de departementale hoven voorlopig hun oude competentie zouden behouden, bleek de mogelijkheid om bij het Nationaal Gerechtshof in hoger beroep te gaan in de praktijk problemen op te leveren. Tussen de bevoegdheden van de hoven bestonden grote verschillen. Zo was het Hof van Holland en Zeeland appelrechter van vonnissen van de subalterne rechtbanken. In Friesland daarentegen oefende het Hof bij uitsluiting de criminele rechtspraak uit en trok door middel van prorogatie ook een groot deel van de civiele rechtspraak in eerste aanleg naar zich toe. Juist vanwege deze verscheidenheid bepaalde de Staatsregeling dat

---

613. Vgl. Struycken, "Hooge Raad", 211. De twee andere voorbeelden die Struycken noemt, zijn minder gelukkig. Daarin trad het Nationaal Gerechtshof niet op als forum privilegiatum.

614. In het archief van het Nationaal Gerechtshof bevindt zich slechts het minuutvonnis, waarin noch de tenlastelegging, noch de datum van uitspraak staan vermeld (ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 143). Zie hierover N.N.B.W., I, 805-806 en Colenbrander, Gedenkstukken, III, 504 nt. 1.

appel aan het Nationaal Gerechtshof pas mogelijk zou zijn op het moment dat er een algemeen geldend procesrecht zou zijn vastgesteld. In de Instructie van het Nationaal Gerechtshof van 1802 werd hoger beroep op het Hof desondanks toegestaan, echter met de restrictie dat

"van gene gewijsden van [lees: aan] het Nationaal Gerechtshof kunnen worden geprovoceerd, waarin bevorens het middel van revisie was uitgesloten of verboden, of waarin bij de tegenwoordige gerechtshoven litiscontestatie heeft plaats gehad vóór 't aannemen der Staatsregeling en dus op den 16 oktober 1801."<sup>615</sup>

Maar ook deze bepaling was weinig gelukkig. Tussen de departementen bleken ook grote verschillen te bestaan op het punt van revisie, zulks met alle diversifiërende gevolgen van dien. In Overijssel was revisie vanouds geheel onbekend.<sup>616</sup> Het Departementaal Gerechtshof van Groningen, waar men evenals in Friesland twee stadia van revisie kende, achtte de bepaling in de evengenoemde instructie zo onduidelijk dat het in 1805 het Wetgevend Lichaam ter zake om nadere uitleg vroeg. Het Nationaal Gerechtshof werd nu verzocht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van revisie in de onderscheiden departementen. Toen het Hof de grote verschillen op dit punt constateerde adviseerde het "dit point finaal te regelen in een algemeene manier van procederen".<sup>617</sup> De onduidelijkheid op het stuk van de appellabiliteit van gewijsden van de departementale gerechtshoven bleef hierdoor bestaan.<sup>618</sup> Dergelijke onduidelijkheden, maar ook de hoge kosten die een appel voor

---

615. Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 49.

616. Overigens toonde het departementaal bestuur van Overijssel zijn goede wil, door toch het appel op het Nationaal Gerechtshof te willen regelen. Het ondervond hierbij - merkwaardig genoeg - weinig medewerking van het Nationaal Gerechtshof zelf. In 1803 namelijk kreeg het Overijsselse Hof van het departementaal bestuur de opdracht om het procesrecht dat voortaan bij het Hof zou worden toegepast, te ontwerpen. Hierin zouden ook bepalingen moeten worden opgenomen over de mogelijkheden van beroep van de door het Hof gewezen vonnissen. Men vroeg hierover advies aan het Nationaal Gerechtshof. Dit wilde zich echter hierover niet uitspreken, omdat getwijfeld werd aan de bevoegdheid van het departementaal bestuur om t.z.t. het procesrecht vast te stellen, waarin onder meer de competentie van het Nationaal Gerechtshof aan de orde kwam (ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 84, exh. 4-1-1804 en 18-1-1804).

617. ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 38, f. 279 vlg.; Zie over de revisie in Friesland en Groningen, Cleveringa, Revisie, 162-175.

618. In latere grondwetten werd de appelmogelijkheid op het Nationaal Gerechtshof nog onduidelijker. In artikel 48 van de Instructie werd bepaald dat aan het Hof geen beroep open stond van vonnissen "waarin bij de tegenwoordige gerechtshoven litiscontestatie heeft plaats gehad vòr het aannemen der Staatsregeling en dus op den 16 oktober 1801." In de Constitutie van 1806 werd dit voorbehoud niet gemaakt. De gemeente Loon op Zand, die in 1799 een proces had verloren voor het toenmalige Hof van Justitie van Brabant, vroeg op grond van de ruime bepaling in deze Constitutie, in 1807 alsnog mandement van appel van dit vonnis bij het Nationaal Gerechtshof, waarbij de gemeente onder meer aanvoerde dat het bepaalde in de Constitutie aan de nadere bepalingen in de Instructie derogeerde. Het Nationaal Gerechtshof ging hierin niet mee. Het stelde dat de wetgever, zo hij de bedoeling had gehad om de bepaling in de Instructie buiten werking te stellen, dit expressis verbis zou hebben gedaan (ARA 's-Gravenhage, Archief

de justitiabelen - met name in de oostelijke en noordelijke provincies - met zich mee bracht, zijn waarschijnlijk de redenen geweest waarom van de mogelijkheid van beroep aan het Nationaal Gerechtshof zo weinig gebruik is gemaakt.<sup>619</sup> Over de periode 1802-1811 telden we slechts 41 appelzaken waarin het Hof uitspraak deed.<sup>620</sup> In 1803 en 1805 werd het Nationaal Gerechtshof ook aangewezen als appelrechter van vonnissen die in de koloniën<sup>621</sup> en door de Raad van Judicature<sup>622</sup> geweest waren.

## Toezicht en cassatie

In artikel 93 van de Staatsregeling van 1801 werd het Nationaal Gerechtshof het toezicht op de gerechtshoven en de rechtbanken opgedragen. Bovendien zou het vonnissen en handelingen van deze colleges kunnen vernietigen op grond van

---

Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 40, f. 14).

619. Illustratief voor de kostbaarheid en de problemen, die een appel bij een vergelegde instantie voor de rechtzoekenden met zich mee kon brengen is de volgende casus. Zij wordt door J.H.P. van Lier, lid van het Departementaal Gerechtshof van Drenthe, aan J. Both Hendriksen, lid van het Departementaal Gerechtshof van Utrecht, in een brief van 9 oktober 1807 medegedeeld en handelt over de mogelijkheid van appel aan de Raad van Judicature in Den Haag van vonnissen, door de Raad van Financiën in Drenthe inzake de "fraudes en contraventiën der gemene middelen" geweest:

"Het geval in UEDG brief bedoeld, komt hierop neer, dat een zekere Roelf Molenkamp, bezig zijnde 4 zakken rogge naar Peyze aan een geneverstoker te brengen, welke derzelve op staal gekogt heeft, op weg door eenen chercher, welke de kwitancie op de impost op de ronde mate wierd gevraagd, en waarop heeft geantwoord dat dezelve, als de koop voortging, bij de leverancie zoude bezorgen; hiervoor werd deze bejaarde en eenvoudige landman gecallangeert en aangesproken voor een boete van f 1500,-, op raad van alle welke hij geconsulteerd heeft, hij zich tegen deze eysch verzet met gevolg, dat hij door de Raad van Financiën eenparig is vrijgesproken; de minister, die welke aan de ordonnantie eene extensive interpretatie geeft, moet dit verwacht hebben, tenminste onmiddellijk na de pronuntiatie stelde de fiscaal zich appellant, zoo hij zegt op uitdrukkelijk order van de minister. Het gevolg is geweest, dat deze arme landman Haagse praktisijns heeft moeten aannemen om zijn zaken te verdedigen en nadat men de exploitanten met deze grote en onnodige kosten had laten doen hem in den geëyschte boete gecondemneerd, mitsgaders in de kosten der beide instantiën (...). Naderhand zijn er meer absolute sententiën geweest waartegen de advocaat-fiscaal in appel ging, hetgeen met zich mee brengt dat niemand meer durft partij te stellen, uit schrik om in Den Haag te moeten pleyten, hetgeen bij vrijpraak met compensatie van kosten reeds ruïneus is en het beter is bij accoord maar af te komen." (R.A. Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 282).

620. Het betrof hier achttien beroepen van vonnissen die door het Departementaal Gerechtshof van Holland waren geweest, negen van Brabant, één van Zeeland en één van elk van de overige hoven. Ten slotte nog twaalf zaken in hoger beroep van vonnissen van de Raad van Judicature.

621. Publicatie Staatsbewind 17 februari 1803. Vgl. G.W.F. Brüggemann, "Westindisch crimineel appel op 's-Gravenhage (1802-1838)" *TR*, LVI (1988) 149. In 1806 werd ook de mogelijkheid geschapen om van vonnissen van de Raad van Justitie op Kaap de Goede Hoop te appelleren op het Nationaal Gerechtshof ([Publicatie Hunne Hoog Mogenden 17 februari 1806](#)).

622. Instructie Raad van Judicature, vastgesteld bij besluit van de Raadpensionaris dd. 5 juli 1805 (nr.2), art. 36. Hierin werd het Nationaal Gerechtshof als appelrechter aangewezen van vonnissen die in eerste aanleg door de Raad waren geweest en welke veroordelingen betroffen tot een boete van meer dan f 600,-. Tegen de toekenning van deze competentie had het Nationaal Gerechtshof zelf nogal wat bezwaren (ARA 'S-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 38, f. 178).

vormverzuim.<sup>623</sup> Naar analogie van het bepaalde in de Staatsregeling van 1798 zouden ook de rechters aangeklaagd kunnen worden, indien het vormverzuim het gevolg was van een ambtsmisdrijf. De zaak zou worden behandeld door het Hof, zulks met deze restrictie dat "hetzelve echter nimmer bevoegd zal zijn zich in de beoordeling der zaak zelve in te laten". Hiermee is voor het eerst in de geschiedenis van de vaderlandse rechterlijke organisatie sprake van een hoogste gerechtshof als cassatierechter.

We hebben geconstateerd dat de manier waarop in de Staatsregeling van 1798 het toezicht op de rechtspraak was geregeld veel kritiek ondervond. Het ontwerp-Steyn Parvé kwam hieraan tegemoet. Daarin werd het toezicht op de rechterlijke colleges teruggebracht binnen de kring van de rechterlijke macht zelf. Artikel 146 van het ontwerp, dat handelde over de competentie van het Nationaal Gerechtshof, luidde:

"Het Hof heeft het speciaal toezicht over alle gerechtshoven in de Bataafsche Republiek: het kan derzelve vonnissen en handelingen, voor zoo verre deze met de wetten op de administratie van justitie en de form van rechtspleging strijdig zijn schorsen en, reden tot aanklacht vindende, de Procureur Nationaal gelasten het recht van het Bataafsche volk waar te nemen. Het Hof zal nimmer bevoegd zijn zich in de beoordeling der zaak zelve in te laten."

Deze bepaling is vrijwel letterlijk overgenomen in de Staatsregeling van 1801, echter met twee belangrijke uitbreidingen. Ten eerste had het toezicht niet alleen betrekking op de gerechtshoven maar ook op de overige rechtbanken<sup>624</sup>. Ten tweede konden de vonnissen niet alleen worden geschorst maar ook vernietigd.<sup>625</sup>

Dat het Nationaal Gerechtshof voortaan als cassatierechter kon optreden was een uitvloeisel van zijn generale taak om toezicht te houden op de rechtspraak van de lagere rechtbanken. De departementale hoven waren echter met deze

---

623. Onder "handelingen" zou men moeten verstaan de extra-judiciële zaken zoals voogdijsstellingen en verzegelingen (Veegens, Cassatie, 251).

624. In art. 93 van de Staatsregeling 1801 wordt letterlijk gesproken over "de gerechtshoven en rechtbanken in de Bataafsche Republiek". In de Instructie van het Nationaal Gerechtshof wordt hierop geen uitzondering gemaakt. Artikel 44 noemt "alle gerechtshoven, rechters en rechtbanken". In de praktijk blijkt dan ook dat het Hof vonnissen casseert van o.a. de Raad van Judicature. Een uitzondering vormt de militaire rechtspraak. Vonnissen van de Hoge Militaire Vierschaar konden wegens vormverzuim worden vernietigd door het Staatsbewind, dat de zaak opnieuw ter beoordeling naar dezelfde Vierschaar verwees. Kwam het vonnis opnieuw voor cassatie in aanmerking, dan kon dit slechts na goedkeuring van het Wetgevend Lichaam, nadat het Nationaal Gerechtshof was gehoord (Instructie Hoge Militaire Vierschaar, 25 juni 1802, art. 98; Vgl. Simons, Marine Justitie, 126-127).

625. Staatsregeling 1801, art. 91.

vérstrekkende bevoegdheid van het hoogste gerechtshof niet erg gelukkig. Zeer bewust van hun traditie in deze, die terugging tot het ontstaan van de gewestelijke raden en hoven tijdens het ancien régime, stelden zij zich tegenover de superviserende taak van het Nationaal Gerechtshof gereserveerd op. Tot dan hadden zij steeds de controle gehad over de lagere rechtspraak binnen hun ressort. Door menigeen werd betwijfeld of de departementale hoven door de oprichting van het Nationaal Gerechtshof deze taak geheel hadden verloren. Het Departementaal Gerechtshof van Holland oordeelde in 1803 van niet.<sup>626</sup> Het meende dit te kunnen opmaken uit artikel 44 van de Instructie voor het Nationaal Gerechtshof van 1802. Daarin werd dit Hof expresselijk verboden "zich aan te trekken de magt, aan de gerechtshoven en andere rechters, ten aanzien van de mindere rechtbanken verleend". Hieruit zou men kunnen concluderen dat de departementale hoven hun toezicht op de lagere rechtbanken behielden, met uitzondering van de nadrukkelijke competentie van het Nationaal Gerechtshof ingeval er sprake was van vormverzuim door de lagere rechter. Dan kon alleen dit Hof het vonnis casseren. Ook wanneer een rechter een ambtsmisdrijf zou begaan, was de berechting een zaak van het Nationaal Gerechtshof. Het Departementale Hof van Holland meende dan ook, hierin geadviseerd door zijn procureur-generaal, later minister van Justitie en Politie, C.F. van Maanen, dat het dagelijks toezicht op de subalterne rechtbanken moest worden overgelaten aan de departementale hoven. Zij waren bovendien daartoe het best in staat: in civiele zaken door middel van appel, in criminele zaken, doordat in de meeste departementen de procureurs-generaal bij de hoven supervisie hadden over de opsporing en de vervolging van misdadigers. Om zijn argumenten kracht bij te zetten stelde Van Maanen dat de departementale hoven het Nationaal Gerechtshof juist terzijde konden staan door ambtsmisdrijven en vormfouten te signaleren. Of deze interpretatie van de bepalingen inzake het toezicht op de lagere rechtspraak de volledige instemming heeft gehad van het Nationaal Gerechtshof is zeer de vraag. Verscheidene zaken die volgens de redenering van Van Maanen de departementale hoven zouden regarder, handelde het Nationaal Gerechtshof zelfstandig af. Zo bijvoorbeeld de kwestie die tussen W. Verhagen, gemachtigde van het polderbestuur van Lopik, Willige Langerak c.a. en het stadsbestuur van Schoonhoven speelde. Schoonhoven weigerde een waterkering te maken ondanks de uitdrukkelijke last van het polderbestuur. Zelfs een departementaal besluit hierover werd genegeerd. Als gemachtigde van het polderbestuur sprak Verhagen nu het stadsbestuur in rechte aan. De zaak werd aanhangig gemaakt voor de schepenbank van Schoonhoven. Maar

---

626. ARA, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 14; Vgl. Kluit, Van Maanen, 105-107.

dit rechterlijk college wist de procedure te traineren. Telkens werd de rechtsdag uitgesteld. Verhagen werd dit beu en vroeg het Nationaal Gerechtshof om in te grijpen. Naar zijn mening handelden de Schoonhovense schepenen in strijd met de Ordonnantie "op 't Stuck van de Justitie binnen de steden ende ten platten Lande van Hollandt" van 1580.<sup>627</sup> Hieruit viel immers op te maken dat iedere rechtbank op vaste en gezette tijden zitting moest houden. Tijdens het ancien régime zouden dergelijke kwesties behandeld zijn door het Hof van Holland, omdat dit college een algemeen toezicht had op de rechtspraak binnen zijn ressort. Opvallend is echter dat deze zaak door het Nationaal Gerechtshof werd behandeld, zonder dat het ook maar één moment twijfelde aan zijn eigen bevoegdheid.<sup>628</sup> Nadrukkelijk kwam de competentiekwestie inzake het toezicht op de lagere rechtbanken aan de orde in een geruchtmakende moordzaak te Breda in 1806.<sup>629</sup> Hierbij hadden enkele Bredase rechters zich schuldig gemaakt aan mishandeling van verdachten. Het Departementaal Gerechtshof van Brabant vroeg zich af of door de oprichting van het Nationaal Gerechtshof de hoven "alle surveillance en cognitie over de misdrijven der regters" waren kwijtgeraakt, of dat ze nog een concurrente jurisdictie in dezen behielden "zoodat daaromtrent preventie plaats hebbe en de regelen van continentia causae hun bestaan behouden". Het Nationaal Gerechtshof oordeelde, dat noch de Staatsregeling noch zijn Instructie deze mening staafden. Integendeel, volgens de daarin vervatte bepalingen behoorde dit recht exclusief het Hof toe.<sup>630</sup> Ook de wetgever bekrachtigde in afzonderlijke wetten dit toezicht van het Nationaal Gerechtshof. In de Instructie van de Zeeraad werd het Hof uitdrukkelijk opgedragen erop toe te zien dat de rechters en rechtbanken in de Republiek de Zeeraad: "in alles wat behoort tot de administratie der justitie, zoo verre die aan de Raad is aanbevolen", behulpzaam zouden zijn.<sup>631</sup>

Vanaf het begin van zijn functioneren heeft het Nationaal Gerechtshof zich ernstig gekweten van zijn taak als cassatierechter. Ofschoon de procedure niet wettelijk was vastgesteld, blijkt uit de praktijk dat de procedure bij rekest werd

---

627. Gepubliceerd in GPB, II, 695 vlg.

628. ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 128 (exh. 9 april 1806).

629. Zie hierover J. van Haastert, "Beschouwingen bij de criminele vonnissen van Bredase rechtbanken in de periode 1796-1811" Jaarboek De Oranjeboom, XXXV (1982) 89-97.

630. ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nr. 10 (f. 56v, 89v-91).

631. Instructie Zeeraad 8 maart 1802, art. 68.

gevolgd, zoals voorgeschreven in geval van appointement van cassatie in de Algemeene Manier van Procedeeren. De eiser in cassatie diende een rekest in bij het Hof, waarin vernietiging van de uitspraak van de lagere rechter op grond van vormverzuim werd gevraagd. Een dergelijk verzoek kon echter, anders dan in de genoemde procedure inzake appointement van cassatie, ook worden gedaan wanneer de andere rechtsmiddelen nog niet uitgeput waren. Bij wijze van voorlopige maatregel kon het Hof de executie van het vonnis schorsen. Eén der leden van het Hof werd aangewezen als commissaris, die de zaak moest onderzoeken en voorbereiden. Zo werd in de regel door hem de rechter wiens vonnis voor vernietiging werd voorgedragen, over de klacht gehoord. De hele procedure werd schriftelijk afgedaan.<sup>632</sup>

### Het Nationaal Syndicaat

Onder de bevelen van het Nationaal Gerechtshof waren drie nationale procureurs of syndici werkzaam, die samen het Nationaal Syndicaat vormden.<sup>633</sup> Zij hadden het toezicht op "alle collegiën en magistraten, nationale en departementale of mindere geconstitueerde autoriteiten, rechtbanken of amptenaren" en zagen erop toe dat hun handelingen niet in strijd zouden zijn met de constitutie en de wet.<sup>634</sup> Bovendien zouden ze klachten over een onrechtmatig en ongrondwettig overheidsoptreden nader onderzoeken. Wanneer de syndici strafbare feiten zouden constateren dan konden zij de overtreder vervolgen voor het Nationaal Gerechtshof. Het Syndicaat trad hiermee gedeeltelijk in de voetsporen van de Agent van Justitie. Artikel 7 van zijn instructie luidde immers:

"Hij zal elke ingezeeten der Republiek moeten beschermen tegen alle politieke daaden van gezag, strijdig tegen de Staatsregeling en mitsdien aan alle administrative lichaamen, aan het Uitvoerend Bewind, en naar gelange der omstandigheden aan het Vertegenwoordigend Lichaam zodanige vertoogen kunnen doen, als hij tot dit einde het meest geschikt zal oordeelen"<sup>635</sup>

---

632. Vgl. Pols "Cassatie", 360-361.

633. Staatsregeling 1801, artt. 100 en 103.

634. Staatsregeling 1801, art. 99.

635. Instructie Agent van Justitie, art. 7.

Nu de taak van deze functionaris door het Nationaal Gerechtshof was overgenomen, moest ook dit onderdeel geregeld worden. Het was in de optiek van de strikte machtenscheiding uiteraard niet mogelijk dat het Nationaal Gerechtshof zelf toezicht zou houden op de autoriteiten. Vandaar dat men een speciaal soort openbare aanklagers creeërde die zich van deze taak zouden moeten kwijten: de Nationale Syndici.

De creatie van een Nationaal Syndicaat hield ook verband met de discussies over de bescherming van de constitutie tegenover wetgever en bestuur en over de waarborgen voor een zorgvuldige wetgeving. Bij de totstandkoming van het Plan en Ontwerp van Constitutie meende men dat het tweekamerstelsel hiervoor voldoende mogelijkheden bood en wees men het toetsingsrecht van de rechterlijke macht af. Ook in de Staatsregeling van 1798 werd dit standpunt, ondanks de instelling van een Agent van Justitie, niet verlaten. Echter, zowel in Frankrijk als in ons land bleek een gesplitste wetgevende macht in twee kamers onwerkbaar. In de Franse Constitutie van 1799 kreeg dan ook de uitvoerende macht, bestaande uit drie consuls, verregaande bevoegdheden. De wetgevende macht werd verdeeld over drie instanties: de consuls, aan wie het recht van initiatief toekwam, het Tribunat, dat de voorstellen nader bekeek en amendementen mocht voorstellen en het Corps législatif, dat de wetten slechts mocht goed- of afkeuren. Bovendien kende deze constitutie een Sénat conservateur, die de wetten mocht toetsen aan de constitutie. Deze instelling bezat ook het benoemingsrecht van hoge staatsfunctionarissen, waaronder de consuls, de leden van het Tribunat, van het Corps législatif, van het Tribunal de cassation en van de Commissaires à la comptabilité.<sup>636</sup>

Deze Franse ideeën hebben ook de ontwerpers van de Staatsregeling van 1801 geïnspireerd. Zo heeft de commissie-Steyn Parvé serieus overwogen de Sénat conservateur, zij het onder een andere benaming, in haar ontwerp op te nemen. De man achter dit voorstel was I.J.A. Gogel die, ofschoon geen lid van de commissie, in goede correspondentie stond met enkele leden ervan, te weten A.J. Verbeek en H. van Royen. Al aan het einde van 1800, dus ruim voordat er sprake was van een herziening van de Staatsregeling, had Gogel een eigen ontwerp voor een constitutie gemaakt, waarbij hij de Staatsregeling van 1798 als uitgangspunt had genomen.<sup>637</sup>

---

636. Franse Constitutie 1799, art. 21. Deze twee functies van de Sénat conservateur waren ideeën van Sieyès, die ze echter aan twee verschillende instanties had toebedacht, nl. de Sénat conservateur (in feite dezelfde instelling als de jury constitutionnaire, die Sièyes vergeefs had voorgesteld bij het ontwerp van de Constitutie van 1795) en de Grand électeur. Door toedoen van Napoleon werden beide functies aan de Sénat conservateur toevertrouwd. Vgl. Godechot, Institutions, 467 en 554.

637. Vgl. Colenbrander, Bataafsche Republiek, 229-230, waarin hij Gogel ervan verdenkt een Napoleontische staat te hebben willen stichten. Het ontwerp van Gogel bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Gogel 1909 XIII, inv.nr. 5.

Nadat in het Vertegenwoordigend Lichaam zijn voorstel voor een algemeen belastingstelsel was afgestemd, had hij zich, naar het schijnt, gekeerd tegen een representatieve democratie en toonde hij zich een tegenstander van de Staatsregeling van 1798.<sup>638</sup> Het tweekamerstelsel wilde Gogel afschaffen. Voor de Tweede Kamer zou een "Behoedende Senaat" in de plaats moeten komen, een directe verwijzing naar de Franse instelling. In latere versies van zijn plan noemt hij deze Senaat "Nationaal Beschermende Macht" of "Nationale Hoge Raad". Deze zou bestaan uit achttien leden en zijn zetel hebben in Utrecht. De taak van dit college zou zijn:

1. Het kiezen van de leden van de hoge staatscolleges, en wel uit een groep personen die door de grondvergaderingen waren genomineerd. Dat laatste gold niet voor de leden van het Hoog Nationaal Gerechtshof. Zij zouden worden gekozen uit een voordracht van de departementale gerechtshoven.
2. Het toetsen van alle wetten en besluiten van het Wetgevend Lichaam en het Uitvoerend Bewind aan de Staatsregeling. Wanneer ze hiermee in strijd waren, zouden ze niet geregistreerd worden en zouden ze derhalve kracht van wet missen.
3. Het behandelen van klachten over royementen en over het verlenen van "loquatur" door de Nationale Rekenkamer.
4. Het doen vervolgen bij het Hoog Nationaal Gerechtshof van degenen die verdacht werden van het plegen van misdrijven tegen de constitutie.

In de commissie-Steyn Parvé drongen de ideeën van Gogel laat door. Verbeek had ze als voorstel ingebracht, zonder overigens Gogels naam te noemen. Het werkstuk van de commissie was echter vrijwel voltooid en men wilde hierin geen fundamentele wijzigingen aanbrengen.<sup>639</sup> De commissie-Steyn Parvé had in haar ontwerp weliswaar het tweekamerstelsel gehandhaafd, maar daarnaast had ze een nieuw college in het leven geroepen, het Nationaal Kiescollege, dat enige gelijkenis vertoonde met Gogels Behoedende Senaat en de Franse Sénat conservateur.<sup>640</sup> Dit Kiescollege had een drietal taken:

---

638. Schama, Patriots, 388-389.

639. Dit deelde Verbeek aan Gogel mee; ook Van Royen steunde het voorstel van Gogel om een Nationale Hoge Raad in de plaats te stellen van de Tweede Kamer, al betreunde hij het dat Gogel zijn ideeën zo laat had kenbaar gemaakt. De brieven van Verbeek en Van Royen bevinden zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Gogel 1909 XIII, inv.nr. 5; Verbeek zou in de Eerste Kamer nog voorstellen om het rapport van de commissie-Steyn Parvé te verwerpen en een commissie uit de vergadering te benoemen om een andere herziening te ontwerpen. Dit met de klaarblijkelijke bedoeling om de ideeën van Gogel alsnog te realiseren (Dagverhaal Vert. Lichaam, XIII, 547). Vgl. Colenbrander, Gedenkstukken, III, li en 700.

640. Ontwerp commissie-Steyn Parvé, art. 20, gepubliceerd in Dagverhaal Vert. Lichaam, XII, 291-292.

1. Het kiezen van de leden van het Wetgevend Lichaam, het Staatsbewind, de Raad van Financiën, de Nationale Rekenkamer en het Nationaal Gerechtshof.
2. Het beslissen in geschillen tussen het Wetgevend Lichaam en het Staatsbewind over de interpretatie van de Staatsregeling en de afgrenzing van beider constitutionele bevoegdheden.
3. Het beoordelen van klachten tegen de Secretarissen van Staat, wanneer die ervan beticht zouden worden te hebben gehandeld in strijd met de Staatsregeling. Het Nationaal Kiescollege zou bestaan uit zestien leden, twee uit elk departement. De leden mochten geen andere overheidsfuncties bekleden. Het Kiescollege vond in de ogen van Napoleon geen genade. In een brief aan Talleyrand van 15 april 1801 schreef hij: "Le collège des électeurs me paraît trop singer notre Sénat conservateur et je désire absolument qu'il n'y ait aucune espèce de singerie."<sup>641</sup> De indruk zou immers kunnen ontstaan dat de nieuwe Staatsregeling door de Fransen zou zijn opgedrongen en Frankrijk de facto vazalstaten creëerde. En dat zou een mogelijke vrede tussen Engeland en Frankrijk in gevaar kunnen brengen.<sup>642</sup> De veranderingen die toen, naar het schijnt door de vier directeuren van het Uitvoerend Bewind in overleg met Van Irhoven van Dam, zijn aangebracht hebben uiteindelijk geleid tot het instellen van een Nationaal Syndicaat. Dit was geen kiescollege, maar een instelling die erop moest toezien dat de handelingen van de geconstitueerde machten niet in strijd waren met de Staatsregeling en de formele wetten. Hierin vertoonde het Nationaal Syndicaat nog slechts weinig gelijkenis met de Sénat conservateur. Een met het Nationaal Syndicaat identieke buitenlandse instelling is niet te vinden. Elias<sup>643</sup> en Homan<sup>644</sup> wezen op enige overeenkomst met het Supreme Court van Amerika. Het Nationaal Syndicaat was immers naar zijn aard een onderdeel van de rechterlijke macht, waaraan het toezicht op en bescherming van de constitutie en de wetten waren toevertrouwd: weinig Frans derhalve en waarschijnlijk afgekeken van de Angelsaksische landen, waar het "judicial review" een vertrouwd begrip is, bedoeld om de conformiteit van de wetten met de constitutie te waarborgen en de burgers te beschermen tegen onwettige handelingen van de overheid.<sup>645</sup>

---

641. Colenbrander, Gedenkstukken, III, xl.

642. Bij de vrede van Lunéville met Oostenrijk (9 februari 1801) had Napoleon bovendien de onafhankelijkheid van de Bataafse Republiek gegarandeerd (Colenbrander, Gedenkstukken, III, 652).

643. Elias, Nationaal Syndicaat, 17.

644. G.D. Homan, Bespreking van Het Nationaal Syndicaat, 1802-1805 door A.M.Elias, TG 89 (1976), 589-590.

645. Vgl. Wagner, Federal States, 87-103.

Qua naamgeving en taakstelling doet het Syndicaat enigszins denken aan de procureurs syndic en de procureurs généraux syndic, personen die in de periode van 1789 tot 1795 in Frankrijk in een district of departement werkzaam waren. Zij moesten erop toezien dat de wetten door de districts- en departementale besturen juist zouden worden toegepast.<sup>646</sup>

Het Nationaal Syndicaat was al met al een vrij gekunstelde instelling, bedoeld om machtsoverschrijding tegen te gaan, en om de eenheid van bestuur en rechtspraak te waarborgen. Dit laatste woog zwaar omdat de Staatsregeling een zekere mate van decentralisatie op juridisch en administratief gebied voorstond. Toch is de instelling geen succes geworden. De kiem van de mislukking lag in zijn instructie.<sup>647</sup> Daarin werden zijn bevoegdheden zodanig beperkt dat van de idee van bolwerk ten behoeve van de constitutie en de wetten weinig overeen bleef. Moest het Syndicaat volgens artikel 99 van de Staatsregeling ervoor waken dat de geconstitueerde autoriteiten niet in strijd zouden handelen met de constitutie en de wetten, in de memorie bij zijn instructie werd gesteld dat onder wetten slechts verstaan mocht worden, die "welke op de constitutie en de veiligheid van den staat een onmiddellijke betrekking hebben".<sup>648</sup> Dezelfde memorie beperkte het toezicht tot individuele personen. Overheidsorganen konden - anders dan men bij lezing van het genoemde artikel 99 van de Staatsregeling zou mogen veronderstellen - niet door het Syndicaat aangesproken of vervolgd worden. En tot slot stelde de instructie dat het Syndicaat de overtreder weliswaar hierover kon aanspreken, maar deze was niet verplicht bevelen van het Syndicaat op te volgen.<sup>649</sup>

Reeds bij de geboorte van dit geesteskind was men bang een monster te hebben voortgebracht dat een te grote macht in de staat zou vormen, iets wat de

---

646. Vgl. Godechot, Institutions, 102 en 106; Elias verwijst naar Bernhard Alting Sijndicus ofte tractaetken over 't ambt van de syndicquen ende pensionarissen uit 1643 waarin de functie van de de Groninger stadssyndicus werd beschreven als zijnde "advocaet van 't lichaam der gemeente" (Elias, Nationaal Syndicaat, 18 en nt. 14). Ofschoon de bronnen niet duidelijk maken waaraan de naam ontleend is, mag worden verondersteld dat de algemeen gangbare betekenis van syndicus als rechtskundig adviseur van een gemeenschap of instelling als uitgangspunt is genomen. Bovendien was het in de Napoleontische tijd mode om klassieke begrippen opnieuw in te voeren. Zo werd in Zwitserland op grond van de Mediationsakte van 1803 de constitutie veranderd. Het Zwitserse parlement, de Tagsatzung, had daarin als "Syndikat" een scheidsrechterlijke functie bij geschillen tussen de kantons.

647. Instructie van 12 februari 1802, gepubliceerd bij Elias, Nationaal Syndicaat, 167-171.

648. Elias, Nationaal Syndicaat, 20.

649. Elias, Nationaal Syndicaat, 20-21.

gezant van de Italiaanse Republiek in ons land, Matteo Galdi<sup>650</sup>, in een rapport van november 1802 aan zijn superieur al voorspelde:

"Il faudrait que les syndics fussent trois Catons pour dénoncer les représentants par lesquels ils furent nommés et qui ont tous les moyens de punir un zèle indiscret. En général, l'institution de la censure est une de celles que l'on peut renvoyer à la République de Platon. Sans force, elle est inutile; soutenue par la force, elle devient despote."<sup>651</sup>

En als slotconclusie voegde hij eraan toe: "Le Syndicat est au moins inutile". Het Syndicaat kreeg dan ook van stonde af aan te maken met tegenwerking van andere staatsorganen, waaronder zijn eigen superieur, het Nationaal Gerechtshof. Volgens Elias heeft het Hof zich steeds bijzonder afstandelijk tegenover het Syndicaat opgesteld.<sup>652</sup> Toen in 1805 de geruchten over een verandering van de Staatsregeling de kop opstaken, waarbij het Syndicaat zou moeten verdwijnen, wierp het Nationaal Gerechtshof zich allerminst op als pleitbezorger voor zijn voortbestaan. Klaarblijkelijk vond men het Syndicaat, dat zich ontpopte als een soort nationale veiligheidsdienst, te controversieel en wellicht zelfs overbodig, zeker in de ogen van hen die hun ambtelijke loopbaan waren begonnen tijdens het ancien régime. De tegenwerking die het Syndicaat van de meeste overheidsinstanties ondervond, was zelfs zo groot dat het nooit een proces voor het Nationaal Gerechtshof aanhangig heeft kunnen maken. In de meeste gevallen werd de zaak al tijdens het vooronderzoek gesmoord.

In de Staatsregeling van 1805 verdween het Nationaal Syndicaat zonder dat zijn taak door een andere instelling werd overgenomen, waarmee de constitutiemakers nog eens duidelijk de onwenselijkheid van dit merkwaardige instituut demonstreerden.

### Extra-judiciële taken

Het Nationaal Gerechtshof heeft tot 1811 vele extra-judiciële taken verricht, die niet allemaal uitdrukkelijk vermeld stonden in de Staatsregeling of in zijn instructie; zij

---

650. Zie over hem Schama, *Patriots*, 431-432.

651. Rapport van 10 november 1802 aan de president van de Italiaanse Republiek over de nieuwe Bataafse Staatsregeling (Colenbrander, *Gedenkstukken*, IV, 36-37).

652. Elias, *Nationaal Syndicaat*, 159.

werden het Hof, hetzij op grond van praktijkgewoonte, hetzij ingevolge enig speciaal voorschrift toevertrouwd. Wie het archief van het Nationaal Gerechtshof bestudeert, komt al snel tot de conclusie dat deze extra-judiciële taken voor de leden van het Nationaal Gerechtshof een groot deel van hun werkzaamheden vormden.

Waaruit bestonden deze taken? Allereerst moet worden genoemd de mogelijkheid om bij het Hof uitleg te vragen van de bepalingen in de Staatsregeling.<sup>653</sup> Wanneer het Hof oordeelde dat een artikel onduidelijk was kon een commissie bestaande uit leden van het Wetgevend Lichaam, het Staatsbewind en het Hof hierover uitspraak doen. Mocht de onduidelijkheid in het bewuste wetsartikel niet door "authentieke interpretatie" kunnen worden opgelost dan zou het Staatsbewind het voorstel van de commissie aan de stemgerechtigden ter goedkeuring kunnen voordragen. Dit laatste schijnt éénmaal toegepast te zijn.<sup>654</sup> Deze competentie van het Hof vloeide voort uit het feit dat men de bescherming van de constitutie in handen van de rechterlijke macht wilde leggen. Het artikel zou dan ook in 1805 mét het Syndicaat uit de Staatsregeling verdwijnen.

Op grond van de Staatsregelingen van 1801 en 1805, de Constitutie van 1806 en de Instructie van 1802 verleende het Nationaal Gerechtshof bij uitsluiting surséances van betaling en vrijgeleiden.<sup>655</sup> Volgens de genoemde grondwetten was de hoge overheid bovendien verplicht bij verzoeken om gratie het advies in te winnen van het Nationaal Gerechtshof.<sup>656</sup> Vooral ten tijde van Lodewijk Napoleon werden vele gratieverzoeken ingediend. "Le bon roi Louis" was een tegenstander van de doodstraf en heeft veelvuldig van zijn recht om gratie te verlenen gebruik gemaakt.<sup>657</sup>

---

653. Staatsregeling 1801, art. 105. Een dergelijk artikel kwam niet voor in het ontwerp van de commissie-Steyn Parvé.

654. Beelaerts, Onschendbaarheid, 158-159.

655. Staatsregeling 1801, art.96; Staatsregeling 1805, art.86; Constitutie 1806, art.78; Instructie Nationaal Gerechtshof 1802, art.42.

656. Volgens artikel 38 van de Staatsregeling 1801 en artikel 29 van de Staatsregeling 1805 werd gratie verleend door het Wetgevend Lichaam, in artikel 38 van de Constitutie 1806 was dit recht voorbehouden aan de koning.

657. Hoe Lodewijk Napoleon zelf dacht over de doodstraf, heeft hij beschreven in zijn Documens Historiques, I, 227-228; Vgl. Colenbrander, Gedenkstukken, V, 225 en 233. Uitgebreid hierover, Van Ruller, Genade, 203-206. Verschillende leden van de rechterlijke macht maakten zich zorgen over het feit dat Lodewijk Napoleon zo "royaal" gebruik maakte van zijn gratiebevoegdheid. Zij vonden het een ondermijning van de waarde van het rechterlijk vonnis (R.A. Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 282 (brief Farjon aan Both Hendriksen 1806)).

Andere extra-judiciële bevoegdheden van het Nationaal Gerechtshof waren de beoordeling van competentiegeschillen tussen de rechtbanken onderling en het aanwijzen van de competente rechter, indien hierover onduidelijkheid zou bestaan.<sup>658</sup>

Van de specifieke kennis en kunde van de leden van het Hof heeft de centrale overheid vaak gebruik gemaakt. Het Hof vervulde een belangrijke functie als adviescollege van het bestuur en de wetgevende macht. Zo werden op grond van artikel 84 van de Staatsregeling verscheidene ontwerp-wetten en verordeningen betreffende de rechterlijke organisatie en rechtspraak voor advies aan het Nationaal Gerechtshof voorgelegd. Bekend is het vernietigend oordeel van het Hof over de ontwerpen van de codificatiecommissie van 1798.<sup>659</sup> Deze adviserende rol werd in 1805 door de Staatsraad overgenomen.<sup>660</sup> Toch zou Lodewijk Napoleon over het ontwerp-Burgerlijk Wetboek van Joannes van der Linden in de jaren 1807 en 1808 nog aan het Hof advies vragen. Een werkstuk dat overigens door het Nationaal Gerechtshof werd geapprecieerd.<sup>661</sup>

Ging er van de ene kant wat af, aan de andere kant kreeg het Hof er enkele taken bij. Zo werd in 1807 de advisering inzake huwelijksdispensaties, ontslagen van fideïcommissen en goedkeuring van accoorden bij faillissementen aan de departementale hoven onttrokken en voortaan aan het Nationaal Gerechtshof toevertrouwd.<sup>662</sup> Bij wijze van illustratie hebben we aan de hand van de registers van adviezen over de periode 1802-1808, berustende in het archief van het Hof<sup>663</sup>, de adviezen naar soort gekwantificeerd.

ADVIEZEN INZAKE	1802	1803	1804	1805	1806	1807	1808
recht. org. en rechtspraak	12	6	7	7	8	8	6
gratie <sup>664</sup>	46	36	27	37	112	146	160

658. Instructie Nationaal Gerechtshof, art. 46.

659. Aa, Bronnen, 549-559; Vgl. Moorman van Kappen, "Ontwerp-Lijfstraffelijk Wetboek", 320.

660. Kluit, Van Maanen, 173-174; Elias, "Raad van State", 137-138.

661. De Smidt, Ontwerp B.W., 13-14 en bijl. 4.

662. Inzake de huwelijksdispensaties zie Huussen, Huwelijksrecht, 23; vgl. Kluit, Van Maanen, 207.

663. ARA 's-Gravenhage, Archief Nationaal Gerechtshof, inv.nrs. 35-42.

664. Onder gratie verstaan we allerlei vormen van clementie, waaronder amnestie, abolitie, remissie van straf e.d. Vgl. Van Ruller, Genade, 38.

wetsontwerpen	-	-	-	2	1	7	-
dispensaties huw.wetten	-	-	-	-	40	64	
ontslag van fideïcommis	-	-	-	-	6	13	
goedkeuring accoorden bij faillissementen	-	-	-	-	4	16	

### 2.3. De rechterlijke organisatie in de departementen

De Staatsregeling van 1801 had aan de departementen een zekere mate van autonomie gelaten, met name op financieel terrein. Maar ook de rechterlijke organisatie werd grotendeels als een departementale aangelegenheid beschouwd. De departementale besturen konden de leden van de gerechtshoven aanstellen<sup>665</sup> en voorstellen doen zowel voor een op te richten hof<sup>666</sup> als voor de wijze waarop de lokale rechtbanken moesten worden georganiseerd.<sup>667</sup> Binnen welke kaders dit zou moeten gebeuren werd in 1802 vastgelegd in de departementale reglementen, die Martens van Sevenhoven niet ten onrechte bestempelt als bijzondere staatsregelingen "ter onderscheiding van die der geheele Republiek, met welke zij niet in strijd mochten zijn".<sup>668</sup> Ofschoon deze reglementen door departementen zelf werden opgesteld zorgde het Staatsbewind op sommige punten wel voor enige

---

665. Staatsregeling 1801, art. 68.

666. Staatsregeling 1801, art. 81.

667. Staatsregeling 1801, art. 82.

668. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 131. Het departementaal reglement van Holland benaderde het meest de kwalificatie van constitutie, omdat het geheel volgens het model van de Staatsregeling was opgebouwd. Bovendien werden verscheidene bepalingen uit de Staatsregeling in dit reglement herhaald en liet men vele onderwerpen weer over aan bijzondere regelingen. Voor het ontwerpen van de reglementen werden op 27 oktober 1801 door het Staatsbewind voor elk departement commissies benoemd

(Notulen van het Staatsbewind der Bataafsche Republiek 17 oktober - 31 december 1801, 89-90). De commissies waren als volgt samengesteld. Groningen: G.L. Alberda van Beijma, T.A. ten Berge, C.H. Gockinga, L. Bothenius Lohman, H. de Sandra Veltman, H.L. Wichers en J. Wichers. Friesland: E.M. van Beyma, P. Fontein, H. Hanekuik, T.M. Lycklama à Nijeholt, F.J.J. van Scheltinga, A.J.M. Sminia, J.N. du Tour en P. Wierdsma (bedankt). Overijssel: J. Bannier, A.H. Cramer, W.F. van Hemert, C. Kniphorst, H.J. van Lier, R. Sandbergen senior, B. ten Pol en J.A. de Vos van Steenwijk tot Nijerwal. Gelderland: D.W.A. Brantsen, A.P.R.C. van den Borch, E.J. Daendels, J.H. van Hasselt, C.C. van Lith de Jeude, J.J. Schluyster, J.H. Stoffenberg, L.D. Wilkens, C. van Tengenagel en A.P. van Westerveld. Utrecht: J. Both Hendriksen (bedankt), H. van den Burgh, J.B. van Dinter, H. J. van Hengst, J.L. Kien, A.J. van Mansvelt, A. van Wachendorff. Holland: R.H. Arntzenius, A.J. Cuperus, M.C. van Hall, D. Heyting, J.H. de Lange, J. Luzac, J.A. van der Spijk, P.H. van der Wall en A. van Zeebergh. Brabant: J.L. Gallé, W. van Griensven, J. IngenHousz, J.A. Krieger, E. van Mattemburgh, P. van Meeuwen en J. Rochussen. Zeeland: S. Boeye, L. Dominicus, A. van Dooren, N.L. Lambrechtsen, Z. Paspoort, J.H. Schorer en J.C. van Stapele.

uniformiteit.<sup>669</sup> Ten aanzien van de justitie kwam in de meeste reglementen de volgende zinsnede voor:

"Het departementaal bestuur zorgt voor de prompte en onzijdige handhaving en uitoeffening der justitie binnen het departement, en dat mitsdien het departementaal gerechtshof en verdere rechtbanken ten dien einde worden ingericht en geregeld, mitsgaders voorzien van daartoe geschikte rechters."<sup>670</sup>

In de periode 1802-1806 hebben verscheidene departementale besturen hervormingen doorgevoerd op het gebied van de rechterlijke organisatie. Volgens de Staatsregeling zou in ieder departement een gerechtshof bestaan. Daar waar een dergelijk college ontbrak, kon er een worden opgericht. Dat gold in feite alleen voor het departement Zeeland, dat tot dan toe ressorteerde onder het Hof van Holland.<sup>671</sup> De Zeeuwse commissie voor het ontwerpen van een departementaal reglement had krachtig aangedrongen op een zelfstandig Hof. Ze meende dat de combinatie van Holland en Zeeland onder één Hof, dat gevestigd was in Den Haag, de Zeeuwse justitiabelen op hoge kosten joeg.<sup>672</sup> Wellicht was de werkelijke drijfveer dat de Zeeuwen ook op justitieel gebied een eigen en zelfstandig departement wilden vormen. Met de oprichting van een eigen Hof zou bovendien een oude wens in vervulling gaan.<sup>673</sup> Aan dit verlangen werd door het Staatsbewind tegemoet gekomen, want op 17 december 1802 werden de leden van het Departementale Ge-

---

669. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatsbewind 1801-1805, inv.nr. 6 (Besluit Staatsbewind 23 november 1801, nr. 55). Hiervoor werd op 1 december te Den Haag met de afgevaardigden van de commissies een vergadering belegd, die duurde tot 18 december d.a.v. (Idem, Besluit Staatsbewind 21 december 1801 nr. 75). In de maand april 1802 werden de uiteindelijke concept-reglementen bij het Staatsbewind ingezonden, vervolgens aan de stemgerechtigden in de departementen ter goedkeuring aangeboden en ten slotte door het Staatsbewind vastgesteld.

670. Vgl. de reglementen van Groningen (art.42), Friesland (art. 19), Overijssel (art. 53), Gelderland (art. 35), Utrecht (art. 46), Brabant (art. 53) en Zeeland (art. 60). Het Hollandse reglement kent een dergelijk artikel niet, maar gaat daarentegen zeer uitvoerig en gedetailleerd in op de rechterlijke organisatie in de hoofdstukken 8 t/m 11.

671. Onjuist is de bewering van Van der Pot (Bestuurs- en rechtsinstellingen, 159), dat ook in Brabant een gerechtshof moest worden opgericht. Daar was immers vanaf 1795 het Hof van Justitie werkzaam, de directe opvolger van de Raad van Brabant.

672. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatsbewind 1801-1805, inv.nr. 365.

673. Tussen Zeeland en Holland zijn menigmaal twisten gerezen over de competentie en inrichting van het Hof. Aan het einde van de zeventiende eeuw heeft Zeeland zich zelfs een tijdlang onttrokken aan de rechtsmacht van het Hof (Fruin, Geschiedenis rechtsinstellingen, 368).

rechtshof van Zeeland geïnstalleerd en op 10 januari 1803 vingen zij hun werkzaamheden aan.<sup>674</sup>

Op het beginsel dat in ieder departement één hof zou zijn werd inbreuk gemaakt door het departement Overijssel. Dat bestond uit de voormalige provincie Overijssel en het Landschap Drenthe.<sup>675</sup> In 1799 was voor het gehele departement een gerechtshof opgericht te Kampen.<sup>676</sup> Maar in 1802 moest men constateren dat het procesrecht in beide gewesten zo verschillend was "dat over het geheel departement de administratie der justitie niet aan één collegie kan worden gedeman-deerd".<sup>677</sup> Derhalve werden voor dit departement twee hoven opgericht: het Departementaal Hof van Overijssel te Deventer en de Etstoel van Drenthe te Assen.<sup>678</sup> Op 8 en 9 september werden voor beide colleges twee afzonderlijke en van elkaar verschillende instructies vastgesteld.<sup>679</sup> Bij de invoering van de wet van 19 juli 1805, houdende een Algemeen Reglement voor de Departementale Besturen, werd Drenthe bestuurlijk een afzonderlijk departement, waardoor aan de merkwaardige constructie van twee gerechtshoven in één departement een logisch einde kwam.<sup>680</sup> In Holland gebeurde precies het omgekeerde. In 1807 werd het departement Holland gesplitst in twee afzonderlijke departementen, Amstelland en Maasland.<sup>681</sup> Men

---

674. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 159 nt. 1. Op 28 december 1809 werd bij de bezetting door de Fransen van Walcheren na het verdrijven van de Engelsen de rechtsmacht van het Zeeuwse Hof, vermoedelijk tijdelijk, overgedragen aan het Hof van Holland (KD 28 december 1809).

675. In de Staatsregeling van 1798 was sprake van een departement van de Oude IJssel, dat globaal bestond uit de voormalige provincie Overijssel, het grootste deel van Drenthe, het zuidoostelijk deel van Friesland en de Noord-Veluwe. In de Staatsregeling van 1801 werden de oude provincies hersteld maar "zullende het Landschap Drenthe vereenigd blijven met het voormalige gewest Overijssel" (art.21).

676. Haga, "Revolutie 1795", 99.

677. Departementaal Reglement van Overijssel, 29 april 1802, hoofdstuk IV (Gepubliceerd in een uitgave van de Staatsregeling van 1802 met de gezamenlijke departementale reglementen, uitgegeven door Johannes Allart, Amsterdam 1802). Vgl. Haga, "Revolutie 1795", 100-101.

678. Aanvankelijk koos men niet voor de oude benaming Etstoel, maar voor Landsgericht. Dit werd echter op aandringen van het Staatsbewind veranderd: "Het eerste (Landsgericht) is in het voormalig Drenthe niet, de laatste (Etstoel) zeer wel bekend en door desselfs ouderdom voor de ingezetenen aangenaam en eerwaardig" (ARA, 's-Gravenhage, Archief Staatsbewind 1801-1805, inv.nr. 348).

679. Beide zijn gedrukt en uitgegeven bij J. de Vri, F.Clement en H.Tijl te Zwolle, 1802.

680. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 168.

681. Koninklijke Decreet van 13 april 1807 "houdende bepaling nopens de inrigting van het bestuur der departementen (...)", art.1 sub VII en VIII (Van de Poll, Verzameling, 395-396).

besloot echter niet tot de oprichting van een tweede gerechtshof. Het Hof van Holland bleef voor beide departementen als zodanig fungeren. De reden lag voor de hand. Plannen voor een uniforme rechterlijke organisatie waren in die dagen reeds zover ontwikkeld dat wijzigingen in de bestaande organisatie niet meer nodig werden geacht.

Nu de hoven grotendeels hun oude rechtsmacht behielden, bleven de bestaande instructies en ordonnanties provisioneel gelden, voor zover ze althans op het judiciële betrekking hadden. Dat gold voor de gerechtshoven in de departementen Holland, Utrecht, Gelderland en Friesland.<sup>682</sup> In de overige departementen waar een nieuw hof was ingesteld, dan wel anderszins de rechterlijke organisatie ingrijpend was gewijzigd, moesten noodzakelijkerwijs nieuwe instructies worden vastgesteld. Niet alleen, zoals hiervoor gezegd, voor de Etstoel in Drenthe en het Hof van Overijssel, maar ook voor de hoven van Zeeland, Brabant en Groningen.<sup>683</sup>

Volgens artikel 82 van de Staatsregeling waren de departementale besturen belast met de organisatie van de lokale rechtbanken, waarbij zij erop moesten letten "dat dezelve zoo veel mogelijk op eenen gelijken voet worden ingericht en geregeld". Van die taak hebben zij zich consciëntieus gekweten. In meeste departementale reglementen werden de uitgangspunten voor de organisatie van de gewestelijke rechtspraak geformuleerd. Veel aandacht ging uit naar de criminele rechtspraak, die op het plaatselijke en regionale vlak verbetering behoefde. Dat was, zoals we in Hoofdstuk I reeds uiteengezet hebben, een oude wens die men nu eindelijk gerealiseerd wilde zien.

In de meeste departementen werd de sanering bepleit van de kleinere rechtscolleges met hoge rechtsmacht. Men wilde hiermee niet alleen de rechterlijke organisatie vereenvoudigen, maar ook door schaalvergroting de rechtspraak kwalitatief verbeteren. Bovendien meende men bij een dergelijke reorganisatie tot een effectiever opsporingsbeleid te kunnen komen.

In Zeeland constateerde de commissie die het departementaal reglement had ontworpen, dat de strafrechtspraak door de lagere rechtbanken in de steden en op het platteland niet voldeed. De vonnissen waren vaak te mild, zeker wanneer een ingezetene terecht moest staan, en de opsporing en vervolging van de verdachten

---

682. In Holland zou de Instructie van het Hof van 20 augustus 1531 blijven gelden, in Utrecht die van 1530, in Gelderland de Kanselarijordonnantie van 1651 en in Friesland de Instructie van het Hof van 1663.

683. De nieuwe instructie voor het Zeeuwse hof van 1803 was gebaseerd op de Instructie van het Hof van Holland van 1531. Voor Brabant werd een nieuwe instructie voor het Hof vastgesteld op 11 augustus 1802 en voor Groningen op 18 oktober 1804.

werd weinig krachtig aangepakt. Bovendien bleken de vakatures in de rechtbanken moeilijk te vervullen. Men speelde met de gedachte het Hof de criminele jurisdictie over het platteland toe te vertrouwen.<sup>684</sup> Pogingen daartoe, in 1803 en 1804 geëntameerd door het Hof zelf, mislukten door het hevige verzet van de steden Middelburg en Zierikzee die tot dan toe deze rechtspraak over het omringende platteland uitoefenden.<sup>685</sup>

In het departementaal reglement van Holland is een lange passage aan de rechterlijke organisatie gewijd. De steden dienden een reglement vast te stellen inzake de justitie, waarin enkele zaken nadrukkelijk moesten worden geregeld: er zouden afzonderlijke rechtbanken worden gecreëerd; de leden mochten, zo er voldoende geschikte kandidaten te vinden zouden zijn, geen deel uitmaken van het lokale bestuur; zij zouden de naam van schepenen voeren en worden aangesteld door het departementaal bestuur. Bij voorkeur zouden ze voor het leven moeten worden benoemd.<sup>686</sup> Op basis hiervan werden door de meeste steden inderdaad lokale reglementen gemaakt. Het Amsterdamse reglement, dat dateert van 11 oktober 1803, week in zoverre van het departementale reglement af, dat de schepenen slechts voor drie jaar werden aangesteld.<sup>687</sup> Enige juridische kennis werd van hen niet verlangd, wel moesten onder hen "eenigen zijn, hebbende kennis en experiëntien van den koophandel".<sup>688</sup> Het Hollandse reglement stelde bovendien een reorganisatie van de criminele rechtspraak in het vooruitzicht, die moest leiden tot een drastische vermindering van het aantal criminele rechtbanken.<sup>689</sup> Dat bedroeg in die tijd ruim 200.<sup>690</sup> Toch aarzelde het departementaal bestuur aanvankelijk om met concrete voorstellen te komen. De eigenaren van de heerlijkheden waren in 1803

---

684. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatsbewind 1801-1805, inv.nr. 348.

685. Lasonder, Hooge Vierschaar, 108. Toen Vlissingen in 1808 bij het Franse Keizerrijk werd ingelijfd, kreeg het Departementale Hof van Zeeland de criminele jurisdictie in eerste aanleg over dat deel van Walcheren dat eertijds onder de jurisdictie van de schepenbank van Vlissingen viel (KD 15 maart 1808, nr. 16).

686. Dep. reglement Holland, 29 april 1802, art.159. Vgl. ook Martens van Sevenhoven, Justitieele Colleges, 134-138.

687. Reglement van het justitiewezen binnen Amsterdam, 11 oktober 1803. Een gedrukt exemplaar bevindt zich o.a. in ARA 's-Gravenhage, Archief Raadpensionaris 1805-1806, inv.nr. 72 (behorende bij brief 1 juli 1805, nr. 25a).

688. Reglement van het justitiewezen binnen de stad Amsterdam, 11 oktober 1803, art. 3.

689. Dep. reglement Holland, art.156; Vgl. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 332-337.

690. Vgl. Florike Egmond, "Hoge jurisdicties", 130-131.

een gezamenlijke aktie begonnen om in hun heerlijke rechten hersteld te worden.<sup>691</sup> Hiertoe behoorde de aanstelling en benoeming van rechterlijke functionarissen. Hangende deze zaak oordeelde het departementaal bestuur het raadzaam zich te beperken tot een nadere regeling van een aantal baljuwschappen.<sup>692</sup> Het Departementaal Gerechtshof wees het departementaal bestuur in deze kwestie evenwel terecht en stelde, dat de eis van de eigenaren van de heerlijkheden "zoo al niet met de duidelijke letter", dan toch "althans met de geest en de analogie van het reglement lijnrecht strijdig" was.<sup>693</sup> Het Hof diende vervolgens een plan in, dat ontworpen was door de procureur-generaal C.F. van Maanen en waarin het aantal criminele rechtbanken werd teruggebracht tot 49, te weten 29 in de voormalige stemhebbende steden alsmede in Den Haag, 28 hoge vierscharen op het platteland en twee baljuwschappen: op de eilanden Texel en Wieringen.<sup>694</sup> Volgens dit plan zouden deze hoge vierscharen en baljuwschappen niet alleen belast zijn met de criminele rechtspraak maar ook met de belastingrechtspraak. De burgerlijke rechtspraak zou voortaan worden uitgeoefend door de plaatselijke vierscharen, terwijl de bestuurlijke aangelegenheden die tot dan door de plattelandsvierscharen werden behartigd, op grond van het beginsel van de machtenscheiding uitsluitend de lokale besturen competeerden.<sup>695</sup> Ofschoon dit plan een grote vereenvoudiging betekende, vond het geen doorgang. Het departementaal bestuur was uiteindelijk toch bevreesd voor eventuele eisen tot schadevergoeding van de zijde van de eigenaren van heerlijkheden. Een en ander betekende dat de rechterlijke organisatie in dit departement voorlopig op de oude voet bleef voortbestaan.

In Gelderland kreeg het Hof krachtens het departementaal reglement de criminele rechtspraak over het platteland.<sup>696</sup> De criminele rechtbanken in de steden werden bovendien verplicht hun vonnissen "tenderende tot de straffe van

---

691. Zie hierover Verzameling van stukken betreffende het herstel van de rechten van de ambachtsheeren in de Bataafsche Republiek (Leiden, 1804).

692. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 32 (Besluit D.B. Holland, d.d. 15 september 1803); Idem, Archief Dep. Bestuur van Holland 1802-1807, inv.nr. 5155.

693. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 32 (Advies Hof van Justitie van Holland, dd. 26 september 1803). Het Hof liet echter de interessante vraag of de eigenaren op grond van artikel 15 van de Staatsregeling van 1801 schadevergoeding toekwam voor de teloorgegane heerlijke rechten, onbeantwoord.

694. ARA 's-Gravenhage, Coll. van Maanen 1895, inv.nr. 32 (Advies van het Hof van Justitie van Holland, dd. 26 juli 1804)

695. Martens van Sevenhoven, Justitieele colleges, 324.

696. Dep. reglement Gelderland, artt. 68-69.

bannissement of daarboven" ter goedkeuring voor te leggen aan het Hof.<sup>697</sup> Met een dergelijke beknotting van hun rechtsmacht hadden de steden grote moeite. Althans, na de inwerkingtreding van het Reglement van Algemeen Bestuur in 1805, dat de departementale reglementen verving, vroeg het stadsbestuur van Arnhem om bij een nieuwe rechterlijke organisatie

"de judicature in criminele zaken zonder accrochement van submissie der sententie aan 's Hof's approbatie aan hunnen stad, evenals vóór de introductie van het voorschreve reglement wierde toegekend."<sup>698</sup>

De Gelderse hoge heerlijkheden die in handen waren van buitenlanders, bleven in hun rechtsmacht gehandhaafd zonder dat het Hof hiermee enige bemoeienis kreeg.

<sup>699</sup>

Ook de in Brabant bewerkstelligde veranderingen wezen erop, dat in de eerste plaats de criminele rechtspraak werd gereorganiseerd. In het departementale reglement werd een hervorming aangekondigd die leidde tot de vaststelling van het "Reglement en bepaling op het justitiewezen in het departement Brabant" van 22 maart 1803.<sup>700</sup> De criminele rechtspraak werd toevertrouwd aan zes zogeheten Hoge Vierscharen, die ieder hun eigen ressort kregen toegewezen en die zouden zetelen in de steden Den Bosch, Breda, Bergen op Zoom, Grave, Willemstad en Steenberg. De meeste schepenbanken bleven als civiele rechtbanken voortbestaan. Het departement werd bovendien onderverdeeld in schoutambten, de ambtsgebieden van de schouten-civiel die belast waren met de opsporing en vervolging van misdadigers. Zij waren tevens openbaar aanklager in boetstraffelijke zaken, die door de civiele rechtbanken binnen hun ressort werden behandeld. Zij zaten bovendien de civiele rechtbanken voor.

In Friesland, waar vanouds het Hof bij uitsluiting competent was in criminele zaken, vond eerst in 1806 een vereenvoudiging plaats in de organisatie van de lagere

---

697. Dep. reglement Gelderland, art. 70.

698. Staatsbesluit 23 december 1805 nr. 13a. Dit verzoek werd overigens niet gehonoreerd.

699. Maris, Archief Hof van Gelre, I, 113.

700. Dit reglement werd ontworpen op grond van artikel 60 van het departementaal reglement van Bataafs Brabant. Niet iedereen was gelukkig met deze reorganisatie. De gemeentebesturen van Oudenbosch, Hoeven, Rucphen, Standdaarbuiten, Zegge en St.-Maartenspolder, die samen het oostelijk kwartier van het Markiezaat van Bergen vormden, wilden graag de eigen criminele en civiele jurisdictie behouden en vroegen hiervoor steun bij het Staatsbewind. Dat verzoek werd echter afgewezen (Besluit Staatsbewind 4 maart 1803, nr. 8).

rechtspraak. Bij Staatsbesluit van 24 februari 1806 werden de nedergerechten - in de zin van jurisdicties ten plattelande - met de stedelijke rechtsgebieden samengevoegd, waardoor vijftien grotere districten ontstonden.<sup>701</sup> Tevens bracht men een scheiding aan in bestuur en rechtspraak en versterkte men het opsporingsapparaat. In elk district zetelde een rechtbank, waarvan de leden geen bestuurlijke functie mochten bekleden. Een drost zat de rechtbank voor. Hij was tevens belast met het opsporingsbeleid binnen het district en was in het kader van deze taak ondergeschikt aan de procureur-generaal bij het Hof.

In Drenthe werden de schultengerechten, die in 1795 bij wijze van revolutionaire vernieuwing veelal per kerspel waren ingedeeld<sup>702</sup>, wederom gereorganiseerd tot de grotere rechtskringen, zoals die tijdens het ancien régime hadden bestaan.<sup>703</sup>

In Overijssel werd in 1802 aan het Hof de criminele jurisdictie over het hele departement opgedragen, met uitzondering van die der steden. Deze opzet ging ten koste van de rechtsmacht van de drosten van Salland, Twente, Vollenhove, IJsselmuiden en Haaksbergen, de hoogschout van Hasselt en de officieren van Almelo, Zalk, Colmschate en het schoutambt Zwolle. Bovendien behandelde het Hof voortaan alle appelzaken die tevoren aan de Klaring en de steden waren toevertrouwd geweest.<sup>704</sup>

Het departementaal reglement van Groningen van 1802 bevatte een intentieverklaring om de jurisdicties op het platteland samen te voegen, hetgeen in 1803 werd geëffectueerd.<sup>705</sup> De 65 uit de middeleeuwen stammende rechtstoelen in de Ommelanden en de stadsjurisdicties werden opgeheven. In plaats daarvan

---

701. Berns, Archieven Hof, xvii-xix en 36-37; dit besluit verving het reglement op de rechterlijke indeling van Friesland, d.d. 1 oktober 1802.

702. RA Drenthe, Statenarchieven, inv.nr. 116 [Besluit Representanten 21 april 1795 nr. 1].

703. Besluit Departementaal Bestuur van Overijssel 19 november 1802. Vgl. ook Folkerts, Schulten, 1-2.

704. Eijken, "Drost", 169; deze verzuimt echter te vermelden dat de drosten gehandhaafd bleven in de rechtspraak in possessoire en matrimoniële zaken, een competentie die we in andere gewesten bij de hoven aantreffen. Duidelijk blijkt hieruit dat de verandering primair gericht was op de criminele justitie.

705. Publicatie van het Departementaal Bestuur van Stad en Lande van Groningen over "de zamenvoeging der jurisdictiën te lande en de instructiën voor de drosten, secretarissen en fiscaals", 4 mei 1803. Op dezelfde datum publiceerde het departementaal bestuur ook enige bepalingen ten aanzien van het "recht van zegulen". Dat recht werd voortaan bij uitsluiting verleend aan de drosten en vijf door het departementaal bestuur te benoemen zegelaars. Deze zouden eveneens een juridische opleiding moeten hebben genoten of "bevorens eene rechterlijke bediening hebben bekleed" (Publicatie van het Departementaal Bestuur van Stad en Lande van Groningen "houdende enige bepalingen, opzichtelijk de uitoefening van het regt van zegulen etc. in de drie jurisdictiën van de voormalige Ommelanden", 4 mei 1803, art.3).

werden zes grotere jurisdicties gecreëerd met een drost als unus iudex, die assistentie kreeg van een gerechtssecretaris. Rechtspraak en rechtsvordering werden gescheiden, doordat bij deze rechtbanken afzonderlijke fiscaals werden aangesteld. Aan drost, secretaris en fiscaal werden professionele eisen gesteld. Zij dienden een juridische opleiding te hebben genoten en sinds enige jaren in het departement woonachtig te zijn. De drost moest zelfs over een ruime administratieve of rechterlijke ervaring beschikken. Hij was bevoegd te oordelen in civiele en criminele zaken, in beide gevallen met de mogelijkheid van appel aan het Hof. De stad Groningen werd - behoudens een enkele uitzondering - met deze jurisdicties gelijkgeschakeld. De procureur-generaal bij het Hof zag zijn toezichhoudende taak op de strafrechtspraak van de lagere rechtbanken aanmerkelijk uitgebreid. Van de autonomie van de lagere rechtbanken in criminele zaken, welke overigens in 1749 al vérgaand aan banden was gelegd, bleef weinig over.<sup>706</sup> Dit was niet zonder slag of stoot gegaan. Bij het ontwerpen en vaststellen van een nieuwe instructie voor het Hof ontstonden problemen, die terug te voeren waren op de oude tegenstelling tussen het platteland en de stad. De stad Groningen had er namelijk moeite mee dat van de uitspraken van haar rechtbank beroep openstond bij het Departementaal Gerechtshof. Dat vond men onaanvaardbaar en in strijd met de oude stedelijke voorrechten. Het meningsverschil leek onoplosbaar toen de procureur-generaal zijn kritiek op de instructie van het Hof openbaarde. Voor hem ging de bevoegdheid van het Hof tegenover de lokale rechtbanken, met inbegrip van die van de stad, nog niet ver genoeg. Hij wenste een strengere controle op de criminele rechtspraak, waarbij alle criminele vonnissen aan de goedkeuring van het Hof moesten worden onderworpen. In dit conflict bemiddelde uiteindelijk het Staatsbewind. In 1804 stelde het een instructie voor het Hof vast, waarbij zowel aan de wensen van de stad als aan die van de procureur gedeeltelijk werd tegemoet gekomen.<sup>707</sup>

In zijn ijver om de rechterlijke organisatie binnen het departement zoveel mogelijk uniform te regelen, ging het departementale bestuur van Utrecht wat te ver. Zo bepaalde het departementale reglement dat het Hof voortaan in criminele én civiele zaken bij uitsluiting recht zou spreken over het hele platteland, met inbegrip van het stadje Montfoort.<sup>708</sup> Als gevolg daarvan bleven de kleine dorps- en

---

706. Feith, Inventaris rechterlijke archieven, 64; Formsma, Historie van Groningen, 436; zie voor de positie van de procureur-generaal bij het Hof: Instructie voor het Dep. Gerechtshof van Stad en Lande van Groningen, 18 oktober 1804, artt. 72-75. Voor de rechterlijke hervormingen in 1749, Hildebrand, Reglement Reformatoir, 123-131.

707. R.A. Groningen, Archieven Hoge Justitiekamer, inv.nr. 759; vgl. Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 160, nt. 1.

708. Departementaal reglement Utrecht, art. 67. Montfoort heeft nog een vergeefse poging gedaan bij het Staatsbewind om in haar "recht en privilegie tot de uitoefening harer burgerlijke rechtszaken als vanouds" gehandhaafd te blijven (Besluit Staatsbewind 14

plattelandsgerechten slechts in volontaire zaken competent. In civiele zaken moest voortaan iedereen zich, ongeacht de aard en het beloop van de vordering, wenden tot het Hof. Zowel door de leden van het Hof als door de justitiabelen werd dit als belastend ervaren.<sup>709</sup>

Uit dit summiere overzicht van de veranderingen per departement blijkt dat in de periode 1802-1806 de tendens prevaleerde om de criminele rechtspraak in de departementen toe te vertrouwen aan de hoven, eventueel met uitzondering van de stedelijke jurisdicties. Waar het hof zijn competenties in het criminele zag uitgebreid, moest het evenwel vaak de oude privileges van de steden ontzien.

De positie van de openbare aanklagers bij de onderscheiden departementale hoven bleef grotendeels ongewijzigd. Gemeenschappelijk kenmerk was en bleef, dat ze ondergeschikt waren aan het hof, waaraan ze verbonden waren.<sup>710</sup> Wel werden in de meeste departementen betere regelingen getroffen inzake de samenwerking van de officieren, waarbij de openbare aanklagers bij de hoven een coördinerende en superviserende rol kregen toebedeeld.

#### 2.4 De bijzondere rechtscolleges.

De meeste fora privilegiata die niet direct na de Omwenteling waren afgeschaft, bleven ook na 1801 voortbestaan.<sup>711</sup> Slechts in de militaire en belastingrechtspraak vonden veranderingen plaats. De grenzen van de militaire rechtspraak waren reeds in de Staatsregeling van 1798 duidelijk bepaald. De bevoegdheid van de militaire rechter zou beperkt blijven tot strafbare feiten die "in den dienst en door den krijgsman alleen" konden worden bedreven.<sup>712</sup> In civiele zaken en commune delicten

---

mei 1802 ,nr. 32). Voorts werd in het Utrechtse reglement een goede regeling in het vooruitzicht gesteld inzake de tarieven van de gerechtskosten (Departementaal reglement Utrecht, art.72).

709. Een van de raadsheren in het Hof, J.B. Both Hendriksen, merkte in 1807 hierover op: "Het reglement van 1802 draagt meer merktekenen, dat de opstellers de nauwkeurigste kennis niet droegen van de staat en de belangen van het departement. Althans schijnt dit niet met de belangen der ingezetenen te stroken, die nu over allerhande kleinigheden naar de residentie van den Hoven, soms uit de drukste bezigheden geroepen kunnen worden. Zelfs zoude deze afschaffinge zeer ligt tot alle acten van volontaire jurisdictie ook begrepen kunne te behoren; dat wel tot nog toe in de praktijk anders begrepen en toegelaten wordt, maar nog niet in "judicium contradictorium" gebragt of beslist is." (R.A. Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 312).

710. Bijv. Instructie van de Etstoel 1802, art. 26: "Hij is verpligt zig aan de ordres, disposities en vonnissen van de raad of commissarissen te onderwerpen en denselven datelijk ter executie te stellen en zig reverentelijk tegens den raad en de leden van dien te gedragen."

711. Fockema Andraee, Nederlandse Staat, 137.

712. Staatsregeling 1798, art. 299.

was de gewone rechter bij uitsluiting bevoegd.<sup>713</sup> In eerste aanleg werd de militaire rechtspraak uitgeoefend door de garnizoenskrijgsraden. Daarboven stond het hoogste militair-rechterlijk college, de Hoge Militaire Vierschaar. Deze rechtbank was zowel forum privilegiatum voor de officieren als beroepscollege voor appellabele vonnissen van de garnizoenskrijgsraden. De Hoge Militaire Vierschaar was bovendien belast met het oppertoezicht over de administratie van de militaire jurisdictie.<sup>714</sup> Het militaire straf- en procesrecht was in 1799 gecodificeerd in het Reglement van Krijgstucht of Crimineel Wetboek voor de Militie van de Staat van 28 juni 1799.<sup>715</sup> Krachtens de Staatsregeling van 1801 onderging de militaire rechtspraak nog enkele veranderingen.<sup>716</sup> Het onderscheid tussen de rechtspraak bij de marine en de landmacht verdween. Voortaan zouden beide krijgsmachtsonderdelen eenzelfde militaire rechter kennen.<sup>717</sup> Een tweede belangrijke verandering betrof de samenstelling van de militair-rechterlijke colleges. Zowel in de krijgsraden als in de Hoge Militaire Vierschaar zouden naast militairen ook civiele rechtsgeleerden zitting hebben.<sup>718</sup> En tot slot drong ook in de militaire jurisdictie het beginsel van de onafhankelijke rechtspraak door. In de instructie van de Hoge Militaire Vierschaar werd bepaald dat de leden voor het leven werden benoemd.<sup>719</sup>

In de belastingrechtspraak wordt gewoonlijk een onderscheid gemaakt tussen de rechtspraak over de convoeien en licenten en de rechtspraak inzake de gemene middelen en belastingen. Eén van de bezwaren van de belastingrechtspraak tijdens de Republiek was dat de scheiding tussen administratie en rechtspraak niet in het oog werd gehouden. In de periode 1798-1801 was een provisionele scheiding aangebracht. Binnen het Agentschap van Justitie was een bureau "ter judicature van

---

713. Uitzondering op deze regel werd gemaakt tijdens oorlogstijd, wanneer de krijgsraden te velde competent waren kennis te nemen van "alle gemeene delicten zoo tegen militairen als tegen in- en opgezetenen door personen tot dit veldleger begaan" (De Graaff, Militair-rechterlijke organisatie, 101).

714. Instructie Hoge Militaire Vierschaar, art. 38.

715. De ontwerper hiervan was Petrus Wierdsma.

716. De Graaff (Militair-rechterlijke organisatie, 92) noemt deze veranderingen de grondslag van de nog geldende regeling inzake de militaire jurisdictie.

717. Voor de Hoge Militaire Vierschaar werd dit constitutioneel vastgelegd in de Staatsregeling 1801, art. 87.

718. De Hoge Militaire Vierschaar zou bestaan uit twaalf leden: vier juristen, vier landmacht- en vier marineofficieren. De leden werden voor het leven benoemd (Staatsregeling 1801, art. 87; vgl. Greeven, Staatsbestuur, 20-22).

719. Instructie Hoge Militaire Vierschaar, art. 3.

de convoeien en licenten" opgericht.<sup>720</sup> Op grond van de Staatsregeling van 1801 werd de rechtspraak over de convoeien en licenten in hoogste ressort opgedragen aan de Zeeraad. Eveneens sprak deze raad recht inzake de commissievaarders en hun prijsafspraken, alsmede de pilotage (de betoning, bebakening en het loodswezen op zee).<sup>721</sup> De Zeeraad was echter niet alleen een rechtsprekend college, maar was bovendien onder de bevelen van het Staatsbewind belast met de inning en administratie van de convoeien en licenten.<sup>722</sup> De rechtspraak "inzake de judicature in cas van fraude of contraventie der gemeene middelen en belastingen" werd nader geregeld bij publicatie van 4 juni 1802. Daarin werd de positie van de Zeeraad bevestigd en de rechtspraak in eerste aanleg in handen gelegd van de onder deze Raad ressorterende colleges, die een directe voortzetting waren van de vijf Admiraliteitscolleges ten tijde van de Republiek.

Bij de herziening van het belastingstelsel in 1805 drong Gogel aan op een hervorming van deze rechtspraak, waarbij hij bovenal streefde naar eenvormigheid. Ook het onderscheid tussen de rechtspraak inzake de gemene middelen en inzake de convoeien en licenten wilde hij laten vervallen. Dit leidde tot de instelling van de Raad van Judicature, die voortaan in hoogste ressort recht zou spreken in geschillen inzake de middelen te lande en te water. De Raad nam hiermee de competenties van de verschillende provinciale colleges, belast met de belastingrechtspraak, en van de Zeeraad over.<sup>723</sup> In eerste aanleg spraken de departementale Raden van Financiën recht. Hun taak werd in 1807 overgenomen door de landdrosten. Hierdoor bleef de scheiding van bestuur en rechtspraak op het gebied van de belastingrechtspraak nog steeds een illusie. Bovendien ontstonden er na de reorganisatie in 1805 tussen de departement verschillen. Zo oordeelden in Holland, Zeeland, Gelderland<sup>724</sup> en Brabant in eerste aanleg commissarissen ter judicature van de middelen te lande, die gekozen werden uit plaatselijke schepensbanken, ieder voor een bepaald ressort. Van hun uitspraken was beroep mogelijk bij de departementale Raad van Financiën.

---

720. Ebell, "Archieven convoeien en licenten", 258-259.

721. Staatsregeling 1801, art. 44; Ebell, "Archieven convoeien en licenten", 260-261 en 292-293. De instructie van de Zeeraad, die grotendeels was samengesteld uit de oude instructies van de Admiraliteitscolleges, werd vastgesteld op 2 april 1802 (Greeven, Staatsbestuur, 29-30).

722. Instructie Zeeraad, 2 april 1802, Tweede hoofddeel.

723. Instructie voor deze Raad werd vastgesteld bij Publicatie van H.H.M. van 12 juli 1805.

724. Vgl. J. Hofman e.a., Inventaris van de archieven der gewestelijke besturen in de Bataafs-Franse tijd in Gelderland, 1795-1813 (5 dln; Arnhem, 1982) II, 619.

In de overige departementen sprak de departementale Raad van Financiën in eerste aanleg recht en konden de justitiabelen slechts in beroep gaan bij de Raad van Judicature te Den Haag, hetgeen vaak een kostbare onderneming was.<sup>725</sup>

### 3. Andere geluiden

Zowel ten tijde van de voorbereiding van de Staatsregeling van 1801 als na de inwerkingtreding ervan werden verscheidene alternatieve en kritische geluiden over de nieuwe vaderlandse constitutie gehoord. Dat betrof in de meeste gevallen ook de rechterlijke organisatie.

#### 3.1 Een ander federaal plan: het ontwerp van Gerhard Dumbar

Gerhard Dumbar, de auteur van het hiervóór gesignaleerde boek over de Amerikaanse constitutie, heeft in dezelfde periode als de commissie-Steyn Parvé, een ontwerp gemaakt, waarin veel is ontleend aan de Amerikaanse constitutie.<sup>726</sup> Het heeft er even naar uitgezien, dat zijn plan een serieuze kans maakte om als basis te dienen voor een nieuwe Staatsregeling, maar uiteindelijk werd het werkstuk van de directeurs van het Uitvoerend Bewind ter goedkeuring aan Napoleon voorgedragen.<sup>727</sup> Dumbar's ontwerp volgde vrij consequent de Amerikaanse opzet. Het handelde slechts over de "Algemeene Regering", de federatie. De staten of provincies afzonderlijk zouden hun eigen constituties kunnen vaststellen. Op het gebied van de wetgeving stelde Dumbar voor om de gewestelijke autonomie op het punt van het strafrecht te doorbreken. Voor ons land zou een algemeen crimineel wetboek moeten worden vastgesteld, dat voor alle provincies zou gelden. De

---

725. Dit werd geregeld in de Generale ordonnantie op de invordering der middelen te lande, met het bijbehorend Reglement op de manier van procederen bij de invordering van de middelen te lande, vastgesteld bij Staatsbesluit van 17 januari 1806 nr.3a. Vgl. Ebell, "Archieven convooien en licenten", 263.

726. In een pamflet, getiteld Betoog dat eene onverdeelde regeeringsvorm in een gemeenebest uit haren eigen aart onbestendig en voor de vrijheid van de staat gevaarlijk zijn moet, heeft Dumbar zijn kritiek geuit op de Staatsregeling van 1798. Het werk bevat weinig nieuws in vergelijking met zijn Oude en nieuwe constitutie. Wel haalde hij met dit geschrift de woede op de hals van de codificatiecommissie van 1798, omdat hij het samenstellen van een civiel wetboek beschouwde als "eene schadelijke onderneming, die alle eigendommen behalven het salaris der advocaten, gedurende ene reeks van jaaren onzekerder en minder van waarde kan maken en verwarringen veroorzaken, waarvan het einde niet te zien is". Tegen deze bewering stelde de voorzitter van de codificatiecommissie, Cras, zich duchtig teweer (ARA 's-Gravenhage, Coll. Elout 1917, inv.nr. 1, f.150-161). Door Van der Pot is een tot dan toe onbekende ontwerp-staatsregeling van Dumbar gepubliceerd (Van der Pot, "Ontwerp-Staatsregeling") waaraan het hierna volgende is ontleend.

727. Vgl. Van der Pot, "Ontwerp-Staatsregeling", 447.

codificatie van het burgerlijk recht werd aan de provincies afzonderlijk overgelaten. Dezelfde opvatting huldigden overigens de federalisten in de eerste constitutie-commissie van 1796. Het hoofdstuk over de rechterlijke macht in Dumbar's ontwerp telde slechts negen artikelen. Hierin werd naar analogie van de Amerikaanse constitutie voorgesteld om de rechters voor het leven te benoemen en een minimum-grens van hun salaris constitutioneel vast te stellen. De door Dumbar gedachte competentie van het "Hooge Gerechtshof der Republiek" wijkt nogal af van die van het Amerikaanse Hooggerechtshof. Een toetsing van de wetten en besluiten aan de grondwet werd aan dit college niet uitdrukkelijk opgedragen. Wel zou het een arbitrale functie vervullen in geschillen tussen het centrale bestuur en de besturen van de afzonderlijke provincies. De hiërarchische onderverdeling van de rechterlijke colleges lijkt, voor zover uit de summiere beschrijving is op te maken, enigszins afgekeken van de Amerikaanse organisatie: een hoogste gerechtshof en enkele subalterne rechtbanken op federaal niveau en binnen elke provincie een eigen rechterlijke organisatie. Het hoogste gerechtshof zou fungeren als appelinstantie van vonnissen die door de federale subalterne rechtbanken waren gewezen.<sup>728</sup>

### 3.2 Kritiek van de zijde van de rechterlijke macht

De rechterlijke organisatie op grond van de Staatsregeling van 1801 ontmoette veel kritiek, in de eerste plaats van de zijde van de leden van de rechterlijke macht zelf, die de oude zelfstandigheid van de rechterlijke colleges enigszins zagen verdwijnen. Weliswaar achtte men de departementale opzet van de rechterlijke organisatie een belangrijke verbetering, zeker na de mislukte poging tot centralisatie volgens de Staatsregeling van 1798, maar de regeling van de competentie van het Nationaal Gerechtshof als appel- en cassatierechter vond men gebrekkig. Ook de belasting-rechtspraak, die men liever aan de ordinaris-rechter zag toevertrouwd, was mikpunt

---

728. Dumbar schijnt overigens niet de enige geweest te zijn die in deze periode een federalistisch ontwerp van constitutie heeft gemaakt. In de collectie Besier bevindt zich een federalistisch Plan van Constitutie dat vermoedelijk begin 1801 is gemaakt en 117 artikelen telt (ARA 's-Gravenhage, Coll. Besier, inv.nr. 265). Door wie het is opgesteld is niet geheel duidelijk. Wellicht door mr. A.G. Besier (1756-1829), die in de periode 1799-1801 directeur van het Uitvoerend Bewind was en in 1801 lid van het Staatsbewind zou worden. Hij had zich in een brief aan Wiselius van 12 maart 1801 uitgesproken voor een herziening van de Staatsregeling in federatieve zin, waarbij hij de justitie en de civiele wetgeving als een zaak van de afzonderlijke departementen beschouwde (Colenbrander, Gedenkstukken, III, 665-667; vgl. Schama, Patriots, 415-416). Het Plan van Besier is, zoals het commentaar achterin het boekje stelt, "in haast opgeschreven, hangt slecht te zamen. Egter zal er wel een basis uit te trekken zijn, die voor een beter gebouw kan dienen." Enkele saillante punten waren: Art.42 (blad 8), waarin werd bepaald dat de Constitutie de hoogste wet was. Alle wetten die daarmee in strijd zouden zijn behoorden de rechters niet toe te passen: "De beste teugel voor de Wetgevende Magt". Voorts stelde de schrijver de oprichting van een Hooge Vierschaar der Republiek voor (art. 43, blad 9). Dit college zou oordelen over alle zeezaken bij arrest en appelrechter zijn in militaire en belastingzaken. Bovendien zou het oordelen over geschillen tussen de hoogste colleges van de republiek en geschillen tussen de provincies. De rechters zouden voor het leven benoemd moeten worden.

van kritiek. Deze bezwaren werden geuit tijdens de vergaderingen van de presidenten van de departementale hoven, die op last van de koning in de maanden augustus en september 1807 te Den Haag waren belegd. Bij de hierna volgende behandeling van de totstandkoming van het Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Rechtspleging zal daarop nader worden ingegaan.

### 3.3. Kritiek van de zijde van de unitarissen

Ernstige bezwaren uitten ook diegenen, die zich voorstander van de eenheidsstaat hadden getoond: de unitarissen. Weliswaar vonden velen van hen, dat de Staatsregeling van 1798 tekortkomingen had op het punt van de rechterlijke organisatie, maar de nieuwe Staatsregeling beschouwden zij allerminst als een verbetering. Van de vooraanstaande unitariër, J.F.R. van Hooff, is een memorandum bekend, waarin hij zijn kritiek op de Staatsregeling van 1801 verwoordt.<sup>729</sup> Het stuk, dat dateert van 15 augustus 1801, is opgesteld op verzoek van generaal Victor, de plaatsvervangend bevelhebber van de Franse troepen in de Bataafse Republiek.<sup>730</sup> Het heeft waarschijnlijk gediend als een reactie op het ontwerp dat in de maanden juli en augustus van 1801 aan Napoleon werd voorgelegd. Van Hooffs nota bereikte de Franse Consul via zijn broer Joseph op 13 september 1801; veel te laat om nog effect te sorteren. Immers, een dag later, op 14 september, arresteerde het Uitvoerend Bewind een proclamatie waarin het ontwerp aan de grondvergaderingen werd voorgelegd.<sup>731</sup> Overigens is het zeer de vraag of Napoleon onder de toenmalige omstandigheden nog enig oor gehad zou hebben voor de unitarische denkbeelden.<sup>732</sup> Ook de ontwerpers van de Staatsregeling van 1801 hebben van Van Hooffs opvattingen kennis genomen. Volgens zijn zeggen zou hij regelmatig contact hebben gehad met de Franse gezant Sémonville, met generaal Augereau, commandant van het Franse leger in ons land, en "ainsi quelques membres du Directoire exécutif, mes ancien collègues, chaquefois qu'ils m'ont consulté dans leur differents projets".

---

729. ARA, 's-Gravenhage, Coll. Van Hooff, inv.nr. 36.

730. A.F.O. van Sasse van Ysselt (ed.), Autobiographie van mr. J.F.R. van Hooff (Bijdragen van het Provinciaal Genootschap van Kunsten en Wetenschappen in Noord-Brabant, I; 's-Hertogenbosch, 1918) 48.

731. Colenbrander, Bataafsche Republiek, 235.

732. Napoleon drong er immers in een brief aan Talleyrand van 15 april 1801 op aan dat in de nieuwe Bataafse constitutie aan de provincies meer autonomie zou worden gegeven: "On aurait pu satisfaire chaque province par une organisation particulière et y trouver un nouveau ressort, soit pour la nomination dus Sénat ou quelque autre fonction nécessaire à la loi" (Colenbrander, Ge-denkstukken, III, xli).

Van Hooff heeft overigens niet willen meewerken aan een federatieve staatsorganisatie. Uiteraard was hij het oneens met de regeling van de rechterlijke organisatie volgens de Staatsregeling van 1801. Op grond daarvan zou ieder departement, iedere stad en iedere streek zijn eigen rechtscolleges kennen, die qua samenstelling en competentie geheel van elkaar konden verschillen. Een strikte scheiding van de machten werd te weinig in het oog gehouden. Met name de instelling van een Nationaal Syndicaat, verbonden aan het Nationaal Gerechtshof, was in zijn ogen een weinig gelukkige creatie.<sup>733</sup> Zijn bevoegdheden lieten toe dat de handelingen van de uitvoerende en de wetgevende macht aan het oordeel van de rechterlijke macht onderworpen werden. Hij vreesde dat deze instelling op den duur zou uitgroeien tot "une espèce d'inquisition d'état, pire que celle de Venise". Net als Gogel meende hij dat een Sénat conservateur naar Frans voorbeeld geschikter zou zijn. Zo'n instelling zou kunnen optreden als jury constitutionnaire bij geschillen tussen de wetgevende en uitvoerende macht, alsmede als corps électoral voor de verkiezing van de leden van de rechterlijke macht. Bovendien zou deze Senaat bevoegdheden kunnen krijgen bij het aanpassen of verbeteren van de constitutie. De Sénat conservateur moest een onafhankelijke en los van andere machten werkzame instelling zijn. Van Hooff bepleitte nadrukkelijk een constitutioneel evenwicht tussen de machten. Dat kwam ook tot uitdrukking in zijn kritiek op de voorgestelde competentie van het Nationaal Gerechtshof:

"Je suis persuadé que le Tribunal de cassation est absolument nécessaire, mais que ce tribunal ne doit, ni peut pas être une Haut Cour Nationale pour juger les membres du corps législatif, ceux du gouvernement et les ministres. Mais qu'il faut en cas de jugement convoquer et organiser une Haut Cour de Justice à part et d'après un mode prescrit constitutionnellement composé de quelques juges, tirés des différents tribunaux de départemens et du Tribunal de cassation."

Hiermee toonde Van Hooff zich in feite een voorstander van het ontwerp dat Daunou ten behoeve van de nieuwe Staatsregeling van 1798 had gemaakt. Echter in afwijking van Daunou vond hij het instituut van de vrederechter erg belangrijk, omdat hiermee tegemoet gekomen werd aan enkele belangrijke eisen die aan de rechtspraak moesten worden gesteld: een vlotte afwikkeling van de zaken en een rechtspraak die weinig drempels kende. Van Hooff heeft enige jaren later, in 1806, als minister van Justitie en Politie onder Lodewijk Napoleon de kans gehad om de

---

733. Van Hooff meende dat volgens de ontwerp-Staatsregeling de instructie van het Nationaal Gerechtshof zou worden vastgesteld door het Staatsbewind. Deze bepaling is in ieder geval niet in de uiteindelijke Staatsregeling terecht gekomen.

rechterlijke macht meer in unitarische zin te reorganiseren, maar zijn vroegtijdig vertrek heeft een realisatie daarvan in de weg gestaan.

Fundamenteel was ook de kritiek van I.J.A. Gogel.<sup>734</sup> Hij was een pragmaticus, die de staatsopbouw steeds toetste aan criteria van doelmatigheid en kosten. Op grond daarvan was hij tegen het ontwerp-Steyn Parvé:

"De verdeling van een ellendig plekje grond in acht departementen vind ik ridicuul. Mij dunkt dat als er eens vier waren of zelfs drie, dit zeer genoegzaam zou zijn; het oude gewest Holland wierd immers goed geadministreerd en was nochtans gelijk aan 2/5 der populatie en 2/3 der inkomsten. Gerechtshoven, dus ook al acht. Ik zeg niets meer."<sup>735</sup>

In zijn ogen kon de rechterlijke organisatie sterk vereenvoudigd worden: één Hooggerechtshof en vier departementale hoven, waarvan de kosten gedragen zouden worden door de staat; daarnaast, al naargelang de behoefte, subalterne rechtbanken, waarvan de kosten zouden worden verhaald op de inwoners van de betrokken jurisdicties. In 1804, toen de druk van Frankrijk op ons land erg groot werd<sup>736</sup> en Napoleon in het geheim met enkele Bataven onderhandelde over een éénhoofdige leiding, ontwierp Gogel in zijn studeerkamer een nieuwe constitutie.<sup>737</sup> Dit deed hij in nauw overleg met de "coming man" Schimmelpenninck en met Goldberg.<sup>738</sup> Hierin werkte hij zijn ideeën over een rechterlijke organisatie nader uit. Volgens dat plan zou er worden opgericht een Hoog Nationaal Gerechtshof, dat, net als in de Staatsregeling van 1798, geen directe rol speelde in de algemene rechtspraak. Het zou slechts de aanklachten en geschillen berechten, die door de Hoge Raad werden aangebracht. Deze Raad had een drieledige taak: Hij behandelde de geschillen tussen de constitutionele machten onderling, kreeg alle wetten en besluiten ter goedkeuring aangeboden en zou, in geval een der machten buiten werking trad, diens functie voorlopig waarnemen.<sup>739</sup> De gewone rechtspraak zou in

---

734. Vgl. hierover Colenbrander, Schimmelpenninck, 7-8.

735. ARA 's-Gravenhage, Coll. Gogel 1909 XIII, inv.nr. 5; Colenbrander, Gedenkstukken, III, 569 (brief van Schimmelpenninck aan zijn vrouw, 11 dec. 1804).

736. Schama, Patriots, 463-464; Het kwam zelfs zover dat vier leden van het Staatsbewind, Spoors, Besier, Gockinga en Bijleveld noodgedwongen ontslag moesten nemen, omdat zij in de ogen van Napoleon te weinig de Franse zaak dienden.

737. ARA 's-Gravenhage Coll.Gogel 1909 XIII, inv.nr. 5.

738. Colenbrander, Gedenkstukken, III, 518-521 (brief Goldberg aan Gogel 20 september 1804).

739. In een brief van Gogel aan Marmont van 24 september 1804 stelde hij in een opsomming van de Points de Constitution: "Une

Gogels ontwerp als volgt georganiseerd worden: zes hoven van justitie, zoveel districtsrechtbanken als nodig zou blijken om te oordelen in criminele zaken, en ten slotte plaatselijke civiele rechtbanken. Aan de hoven van justitie zou men kunnen appelleren van vonnissen die in eerste aanleg door de subalterne rechtbanken waren geweest. In eerste aanleg zouden de hoven oordelen over misdrijven, begaan door de leden van de subalterne rechtbanken, door de openbare aanklagers, leden van de gemeentebesturen en andere, nog nader te bepalen functionarissen. Bovendien zouden zij belast zijn met het toezicht op de rechtspraak binnen hun ressort. Of zij ook "rechtbanken van cassatie" moesten zijn, liet Gogel nog even in het midden, evenals de vraag of van criminele vonnissen in beroep kon worden gegaan. De leden van de rechtbanken zouden worden benoemd door de hoven uit een nominatie van zes personen, die door de stemgerechtigden zouden zijn gekozen. In Gogels ogen zouden de bijzondere rechtscolleges, zoals de universiteitsvierscharen en de krijgsraden, kunnen blijven bestaan. Ook de Zeeraad handhaafde Gogel in dit ontwerp. Een jaar later zou hij, zoals hiervoor is gememo-reerd<sup>740</sup>, de animator zijn om dit instituut te laten verdwijnen en de competentie inzake de convoeien en licenten over te dragen aan een Raad van Judicature, die tevens de belastingrechtspraak zou uitoefenen.

Anders dan het memorandum van Van Hooff hebben de ideeën van Gogel waarschijnlijk invloed gehad op de latere officiële ontwerpen tijdens de codificatie onder Lodewijk Napoleon. Ze klinken door in het ontwerp dat C.F. van Maanen als minister van Justitie en Politie in 1808 de koning presenteerde. Er bestaan sterke aanwijzingen dat hij met Gogel, die toentertijd minister van Financiën was, overleg heeft gevoerd juist over de problematiek van de - alleen al uit financieel oogpunt noodzakelijke - vereenvoudiging van de rechterlijke organisatie.

### 3.4 De ideeën van de Oranje-partij

Ten slotte willen we de ideeën vermelden van de aanhangers van de in ballingschap levende stadhouder, waarvan Gijsbert Karel van Hogendorp de bekendste exponent was. Direct na de omwenteling van 1795, toen zich juist alle kritiek concentreerde op de stadhouder, gaf Van Hogendorp zijn visie op een verbeterde Republiek.<sup>741</sup> Hierin

---

haute cour de justice, d'appel ou cassation; des cours de justice d'appel et de prévention dans quelques cas prévus. Des tribunaux criminels de district. Des tribunaux civils dans chaque endroit où besoin en est" (Colenbrander, Gedenkstukken, III, 522).

740. Zie hiervoor § 2.4.

741. Van Hogendorp, Brieven en Gedenkschriften, III, 87-145; zie ook Colenbrander, Bataafsche Republiek, 192-194.

zocht hij aansluiting bij de denkbeelden van Van Slingelandt, Van Bijkershoek, Van der Hoop en Van der Spiegel, die in hun geschriften steeds voor een Uniebestuur met meer bevoegdheden hadden gepleit. Ook Van Hogendorp was die mening toegedaan. Volgens hem hadden de lokale en provinciale overheden steeds goed gefunctioneerd en hun "huishouding" naar behoren bestuurd. De zwakte van de Republiek school in de regeling van het bondgenootschap op basis van de Unie van Utrecht. Een algemeen en krachtig centraal bestuur kende ons land niet, wel "vergaderingen en collegiën, die het naar den schijn uitoefenden" en waarvan de leden teveel dachten aan hun eigen provinciale en stedelijke belangen. Van Hogendorp meende dat de revolutionaire comité's in 1795 een verkeerde zaak dienden. Zij wierpen de lokale en provinciale besturen omver, in plaats van te ijveren voor een sterk centraal gezag, dat zou worden gedragen door een stadhouder met meer bevoegdheden. Van Hogendorp stelde dan ook de instelling voor van een Hoogste Vergadering die een door de provincies gedelegeerde bevoegdheid zou bezitten inzake defensie en buitenlandse zaken. De stadhouder zou deze vergadering voorzitten. Een Hooggerechtshof van de Unie zou controleren of zij haar besluiten en verdragen zou nakomen. Voor het overige, dus ook wat de gewone rechtspraak betrof, zou alles provinciaal georganiseerd blijven.

Toen er in 1799 bij de inval van de Engelsen in de Republiek even hoop gloorde voor een herstel van het Oranjehuis, gaf Van Hogendorp blijk van een inmiddels geëvolueerde visie in een stuk getiteld "De Unie van Utrecht herzien".<sup>742</sup> Hij achtte de publicatie van een dergelijk geschrift opportuun, immers

"sedert eenige jaren is er veel gerevolutioneerd en dan telkens het oude gebouw afgebroken om een nieuw gebouw op te zetten; maar men is sterk daarvan teruggekomen en vindt nu algemeen, dat een reformatie beter is dan een revolutie."

Ook nu was Van Hogendorp van mening, dat de provincies soeverein moesten zijn. Een deel van hun autonomie, met name op het gebied van de defensie en de buitenlandse betrekkingen, dienden ze echter af te staan aan het gemenebest. Bovendien zouden ze ieder voor hun deel moeten bijdragen aan de kosten van het Uniebestuur. De Staten-Generaal - de naam Hoogste Vergadering had Van Hogendorp weer losgelaten - zou worden gepresideerd door de stadhouder als erfgoouverneur-kapitein en erfadmiraal-generaal der Verenigde Nederlanden. De uitvoering van de besluiten van de Staten-Generaal werd toevertrouwd aan de Raad van State. Die zou bestaan uit maximaal 15 leden. Ten slotte zou er een Hoge Raad

---

742. Van Hogendorp, Brieven en Gedenkschriften, III, 172-181.

der Verenigde Nederlanden zijn, waarvan de leden voor het leven zouden worden aangesteld. De Hoge Raad zou kennis nemen van alle geschillen, waarbij de Unie betrokken was en zou tevens de hoogste militair- rechterlijke instantie zijn. Ook in dit plan van Van Hogendorp was de gewone rechtspraak nog geheel en al provinciaal georganiseerd.

Omstreeks 1796 had men ook in de naaste omgeving van de stadhouder ideeën over een verbeterde Unie van Utrecht geopenbaard. In een curieus stuk, getiteld "Pointen van overeenkomst en verdrag ter nadere confirmatie en ampliatio der Utrechtsche Unie aangaan en gesloten tussen Z.D.H. mijne heere de Prince van Orange en Nassau, erfstadhouder van elk der ondergemelde provinciën en van de Generaliteit en tusschen de provinciën en leden van de voorsz. Unie", ontwikkelde mr. Herman Tollius, een vertrouweling van de prins<sup>743</sup>, eveneens een plan, waarin de provincies op het punt van hun eigen huishouding - waaronder de rechterlijke organisatie - autonoom zouden blijven.<sup>744</sup> Voor wat het functioneren van de Unie betreft, stelde hij onder meer de oprichting voor van een Oppergerechtshof der Unie dat zou oordelen in geschillen tussen de provincies onderling, in belastingzaken, over misdrijven door ambtenaren en functionarissen in dienst van de Unie begaan, alsmede in prijs- en buit zaken. Het Hof zou uit negen leden bestaan. De stadhouder zou de leden benoemen uit een nominatie van het Hof zelf. De vonnissen zouden bij arrest worden gewezen, zonder mogelijkheid van revisie.

Deze denkbeelden van de Oranje-partij hebben uiteraard weinig bijgedragen aan de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie in de door ons behandelde periode. Ze zijn echter in zoverre opmerkelijk, omdat ze aantonen dat de Oranjegezinden de constitutionele hervormingen die hier te lande in de periode 1795-1811 beraamd en ten dele ook gerealiseerd werden, als een interimair en voorbijgaand gebeuren beschouwden, dat na het verhoopte herstel van de onafhankelijkheid zou hebben afgedaan. Dat deze inschatting geheel verkeerd was, zou Van Hogendorp later erkennen bij de behandeling van de ontwerp-wet R.O. in 1820:

---

743. Mr. Herman Tollius (1742-1822) was van 1769 tot 1785 hoogleraar in de geschiedenis en het Grieks te Harderwijk en Franeker. In laatstgenoemd jaar werd hij benoemd tot gouverneur van de kinderen van de stadhouder. Hij bleef ook na de omwenteling Oranje trouw en vestigde zich als raad en rekenmeester van de prinselijke domeinen te Osnabrück en Brunswijk. Hij zou later de prinselijke familie volgen naar Engeland. Onder Lodewijk Napoleon keerde hij naar ons land terug en werd benoemd tot hoogleraar te Leiden (Colenbrander, Gedenkstukken, II, 460).

744. Dit ontwerp werd echter door de stadhouder zelf afgekeurd, omdat hij zich op grond hiervan te zeer gebonden achtte aan de Staten-Generaal (Colenbrander, Gedenkstukken, III, 869-883). Ook figuren als Fagel, Van de Spiegel en in 1799 Van der Goes hadden soortgelijke gedachten, die overigens niet verder gingen dan een verbetering van de Unie. Omdat ze voor ons onderwerp minder interessant zijn laten we ze onbesproken (Colenbrander, Bataafsche Republiek, 194-196; Schama, Patriots, 397-398).

"Maar reeds in 1814 heb ik in de eerste [Grondwets] commissie mannen ontmoet, uitstekende niet alleen door verstand en bekwaamheid, maar ook door een deugzaam gedrag, en die den loop der revolutionaire tijden in 's lands zaken zijn gekomen. Door dezen ben ik bewogen geworden om nieuwe instellingen aan te nemen, die de oude overtreffen. Naderhand zijn in 1815 de zuidelijke leden tot hetzelfde werk geroepen, en van dezen heb ik verder geleerd om ook het Fransche aan te nemen, wanneer het goed is."<sup>745</sup>

---

745. Van Hogendorp, Bijdragen, V, 123-124. Vgl. ook De Pinto, Wet R.O., II, 3 en R. Pieterman, "Gijbert Karel van Hogendorp, tussen realisme en idealisme", IG 101 (1988) 352-371.

## HOOFDSTUK V. DE TOTSTANDKOMING VAN HET "WETBOEK OP DE RECHTERLIJKE INSTELLINGEN EN REGTSPLEGING IN HET KONINGRIJK HOLLAND" VAN 1809

### 1. Inleiding

Vanaf het jaar 1805 kende de Bataafse Republiek en later het Koninkrijk Holland een éénhoofdige leiding en vanaf toen bleek de organisatie van de rechterlijke macht een voortdurend aandachtspunt voor de centrale overheid te zijn. In het Algemeen Reglement van de Departementale Besturen van 19 juli 1805, dat de departementale reglementen van 1802 moest vervangen, werd een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de rechterlijke macht. De bestaande organisatie zou voorlopig worden gehandhaafd "tot zoo lange het 87ste artikel der Staatsregeling effect zal hebben gesorteerd, of andere partiële maatregelen, naar aanleiding van hetzelfde artikel zullen zijn genomen op den tegenwoordigen voet".<sup>746</sup>

Niet lang na zijn aantreden als raadpensionaris in 1805 ontwikkelde Schimmelpenninck plannen voor het herstel van de staatsfinanciën, waarbij hij niet alleen dacht aan de hervorming van het belastingstelsel maar ook "aan de invoering van veel meer eenvoudigheid in al de takken van bestuur".<sup>747</sup> De secretaris van staat van Binnenlandse Zaken moest aan de slag om deze operatie tot een goed einde te brengen. In december 1805 ging naar alle departementen een rondschrijven, waarin werd gevraagd in hoeverre het mogelijk was om het ambtenarenapparaat in te krimpen. Ook de departementale hoven kregen een dergelijk verzoek. De antwoorden zullen weinig hoopvol geweest zijn. De Etstoel van Drenthe bijvoorbeeld, stelde in een lijvig rapport dat op de justitie volstrekt niet bezuinigd kon worden, wilde het blijven

"de steunpylaar waarop de handhaving van de politie en goede order, ondergeschiktheid, rust en veyligheid in de samenleving ten allen tijden heeft moeten rusten".<sup>748</sup>

---

746. Publicatie van Hunne Hoog Mogenden, vertegenwoordigende het Bataafsch Gemeenebest houdende, Algemeen Reglement voor de Departementale Besturen, gearresteerd den 19 Julij 1805 (Den Haag, 1805) art. 52. In het genoemde artikel van de Staatsregeling werden veranderingen in de rechterlijke organisatie mogelijk gemaakt.

747. Cit. bij Colenbrander, Schimmelpenninck, 41-42.

748. RA Drenthe, Archief van de Etstoel 1518-1811, inv.nr. 96 (uitgaande missive 25 augustus 1805 nr.136).

Drenthe was weliswaar zeer dun bevolkt, maar een uitgebreid opsporingsapparaat was nodig om het gespuis dat zich in de eenzame gebieden ophield, te achterhalen. Het Landschap fungeerde daarbij als een buffer voor Groningen en Overijssel. De leden van de Etstoel raakten hier een kwetsbaar punt in de rechterlijke organisatie van die tijd. Zoals we in hoofdstuk I hebben geconstateerd, behoorde tot de justitie ook de politie in de moderne zin van het woord. Bezuinigingen op de rechterlijke organisatie zouden kunnen leiden tot een vermindering van de veiligheid. En dat was iets dat men niet wilde. De tijdgenoten achtten de criminaliteit in deze periode in ons land zeer groot.<sup>749</sup> De afwijzende antwoorden ten spijt probeerde men in Den Haag hardnekkig de justiekosten tot een acceptabel niveau terug te dringen. In februari 1806 verscheen een gezamenlijk rapport van de secretarissen van staat van Binnenlandse Zaken en van Financiën, H. van Stralen en I.J.A. Gogel, waarin melding gemaakt werd van de hoge justiekosten die de departementen in hun begrotingen hadden opgenomen. Het grootste bezwaar was echter dat deze kosten per departement zo enorm konden verschillen. Men vond het billijk dat, nu er algemene belastingen zouden worden ingevoerd, de departementale uitgaven in een juiste verhouding tot elkaar zouden kunnen worden gebracht, overigens met de voorzichtige toevoeging:

"ofschoon plaatselijke gewoonten en onderscheidene gebruiken welligt niet zullen toelaten het justitiewezen over de geheele Republiek op eenen eenparigen voet te behandelen."<sup>750</sup>

Gevolg hiervan was dat aan alle departementale besturen een opgave gevraagd werd van de rechterlijke organisatie en van de wijze waarop de justiekosten werden bestreden. Bovendien werd gevraagd om aan te geven hoe op deze kosten zou kunnen worden bezuinigd. Voor elk departement werden concrete suggesties gedaan, die voornamelijk het terugdringen van het aantal formatieplaatsen bij de gerechtshoven betroffen. Zo werd het departementaal bestuur van Brabant gevraagd eens te onderzoeken of bij een eventuele vacature de posten van griffier en secretaris bij het departementaal gerechtshof niet konden worden gecombineerd.<sup>751</sup> En voor wat de Drentse Etstoel betreft opperde men de mogelijkheid het aantal raadsheren

---

749. Vgl. de inleiding van Van den Eerenbeemt in Mensenjacht, 1-13.

750. Staatsbesluit 28 februari 1806 nr.7.

751. RA Noord-Brabant, Archief Raad van Brabant, inv.nr. 1240, f.223-243.

van zeven tot vijf terug te brengen. Bovendien kreeg het kleine Drenthe de vraag voorgelegd of men ook andere posten binnen de justitiebegroting niet aanmerkelijk zou kunnen verlagen. Het antwoord van de Etstoel was erg kort: bezuinigen was onmogelijk. Voor de argumenten verwees het college naar zijn rapport van maart 1806. Ook andere departementen hebben hun meestal negatief getoonzette antwoorden ingestuurd. Waarschijnlijk was men een dergelijke inmenging vanuit Den Haag nog niet gewend.<sup>752</sup>

## 2. Onder Lodewijk Napoleon

Toen Lodewijk Napoleon in juni 1806 de troon besteeg als koning van het nieuwe koninkrijk Holland, zette hij de plannen voor reorganisatie van bestuur en rechtspraak energiek door. Er heerste optimisme over een spoedige realisatie van deze hervormingen. De hoogleraar staatsrecht te Franeker, J.H. Swildens, verklaarde in een brief aan een geestverwant

"dat aan het groote staatsuurwerk van ons land nu eerst de zwaarte en gewigt hangt, welke alleen energie, bepaaldheid, vastheid en snelheid van werking er aan geven kan".<sup>753</sup>

Op 4 juli 1806 werd door Lodewijk Napoleon een nieuw departement van Justitie en Politie ingesteld, met de leiding waarvan J.F.R. van Hooff als "directeur-generaal" werd belast.<sup>754</sup> Volgens zijn instructie, die grotendeels was ontleend aan de instructies van de Agenten van Justitie en van Inwendige Politie uit de jaren 1798-1799<sup>755</sup>, kreeg hij de mogelijkheid om aan de koning voorstellen te doen

---

752. Ook Huussen meent voor Friesland, dat de Friese regenten de Dorknoper-stijl nog niet gewoon waren (Huussen, "Hof Friesland", 283).

753. ARA, 's-Gravenhage, Collectie J.F.R. van Hooff, inv.nr. 26 (Brief Swildens aan Van Hooff, juli 1806).

754. Op 29 juli 1806 (KD 29 juli 1806 nr. 46) werd het directoraat-generaal omgedoopt tot ministerie. Dit had tot gevolg dat de nieuwe minister rang zitting en delibererende stem in de Staatsraad kreeg volgens artikel 29 Constitutie 1806. Aan de minister van Justitie en Politie werd bovendien de afkondiging van de wetten opgedragen, wat aanvankelijk behoorde tot de taak van zijn collega van Binnenlandse Zaken (KD 7 augustus 1806 nr. 14). Als secretaris-generaal werd benoemd zijn Brabantse mede-patriot mr. P. Verhoysen (Koninklijke Almanak 1807, 100). Erg succesvol is de ambtsperiode van Van Hooff niet geweest. Na een jaar nam hij ontslag. Van Hooff gaf als reden in zijn autobiografie: "Cependant l'excès du travail et les désagrèments, qui augmentoient à proportion que l'opposition sembla s'organiser contre l'établissement de son ministère." (A.F.O. van Sasse van Ysselt (ed.), Autobiographie van mr. J.F.R. van Hooff. Bijdragen van het Provinciaal Genootschap van Kunsten en Wetenschappen in Noord-Brabant, dl. 1 ('s-Hertogenbosch, 1918)) 51. Verhoysen zou enige maanden later op wachtgeld worden gezet (Kluit, Van Maanen, 204-205).

755. Deze instructie was ontworpen door de minister van Binnenlandse Zaken, J.H. Mollerus, de voormalige Agent van Inwendige Politie, A. La Pierre en Van Hooff zelf. Bij Koninklijk Decreet werd hen verzocht bij het concipiëren van de instructie gebruik te maken van de Almanac impérial, waarin de taakomschrijving en competentie van de Franse Grand Juge en de Ministre de Police générale

"zulks zowel ten aanzien der organisatie van de gerechtshoven en regtbanken als ter verbetering of vermeerdering der reeds bestaande wetten, naarmate dit overeenkomstig zijn zal met het belang der justitie".<sup>756</sup>

Van deze taak heeft Van Hooff zich gekweten, want al enkele dagen later, op 23 juli 1806, liet hij een rondschrijven gaan naar alle departementale besturen met het verzoek om opgave te doen "van den staat der organisatie van het justitiewezen op den tegenwoordigen voet" binnen het betreffende departement.<sup>757</sup> Op dit verzoek, waaraan dit keer geen bezuinigingsconsequenties waren verbonden, voldeden alle departementale besturen, met uitzondering van dat van Holland.<sup>758</sup> Door al deze oekazes die over de departementen werden uitgestort, groeide het besef dat een algehele reorganisatie van de rechterlijke macht steeds onvermijdelijker werd. Dat bleek ook uit een Koninklijke Decreet van januari 1807, waarin werd bepaald dat de leden van de plaatselijke rechtbanken niet meer zouden worden vervangen, maar dat zij hun functie provisioneel zouden moeten blijven uitoefenen in afwachting van een definitieve vaststelling van de rechterlijke organisatie.<sup>759</sup>

De koning werd overigens bij verscheidene gelegenheden op de noodzaak van een dergelijke herziening gewezen. Allereerst bij zijn reactivering van de codificatie. De samenstelling van de wetboeken, waaraan in 1798 was begonnen en die door de wisselende staatsregelingen en machtsverschuivingen zo jammerlijk in het slop was geraakt, werd onder Lodewijk Napoleon nieuw leven ingeblazen. Door verschillende auteurs is reeds aangetoond, dat de koning slechts de bedoeling had voort te borduren op hetgeen al gereed was gekomen.<sup>760</sup> Op 17 juli 1806, vrijwel onmiddellijk na zijn troonsbestijging, gaf de koning de Eerste Sectie van de Staatsraad opdracht het ontwerp-Lijfstraffelijk Wetboek van de codificatiecommissie van 1798 nader te

---

vermeld stond, en van diverse vaderlandse instructies (K.D. 11 juli 1806, nr. 31). Bij vergelijking blijkt dat het merendeel vrijwel letterlijk is ontleend aan de instructie van de Agent van Justitie van 13 oktober 1798 en aan die van de Agent van Inwendige Politie van 7 maart 1799. De artikelen over de advisering over gratieverzoeken (art.13) en over de geheime politie in de havensteden waren nieuw. Vgl. hierover Van Boven, "Van Hooff".

756. Instructie Dir.-Gen. Justitie, art.12; dit artikel komt overeen met artikel 12 van de Instructie van de Agent van Justitie.

757. ARA 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie en Politie 1806-1810, inv.nr. 1 (Exh. 23 juli 1806, nr. 5).

758. Deze opgaven zijn terug te vinden in ARA 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie en Politie 1806-1810, inv.nr. 242 (Verbaal 31 december 1810, nr. 206).

759. K.D. 30 januari 1807 ([Verzameling van wetten](#), II, 119-120).

760. Zie hierover Cerutti, "Ontwerp Burgerlijk Wetboek", 45; Moorman van Kappen, "Uitwendige schets", 131-132.

onderzoeken.<sup>761</sup> Enige tijd later, eind oktober 1806, kreeg de koning over dit ontwerp advies van het Hoog Nationaal Gerechtshof, waarbij dit college benadrukte dat voor een juiste beoordeling van het wetboek eerst het procesrecht en de rechterlijke organisatie bekend zou moeten zijn.<sup>762</sup> De koning wilde echter haast maken en liet weten dit wetboek desnoods in te willen voeren voordat een plan van de rechterlijke organisatie en het procesrecht was vervaardigd. Daarin werd hij uiteindelijk niet gesteund. De Staatsraad staakte de besprekingen, toen ze het hoofdstuk moeten behandelen over de toepassing van de straffen

---

761. K.D. 17 juli 1806, nr. 62 (ARA, 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr. 3); pas op 14 februari 1807 begon de Staatsraad met dit werk. Vgl. O.Moorman van Kappen "Bijdrage tot de codificatiegeschiedenis van ons strafrecht rond het begin van de negentiende eeuw: het ontwerp-Lijfstraffelijk Wetboek van 1804" BMGN 93 (1978) 320.

762. Aa, Bronnen, 556-557.

"daar de inhoud van dit geheele hoofdstuk geheel samenhangende is en in het naauwst verband staat met een daarbij verondersteld systema omtrent de inrigting en wijziging van de regterlijke magt en van de ordo judicarius door het gehele rijk en met name eene daarop gebaseerde modus procedendi in cas crimineel, waarom-trent voor het tegenwoordige nog niets vastgesteld is".<sup>763</sup>

Ook in een tweede kwestie moest de koning tot de overtuiging zijn gekomen dat de rechterlijke organisatie zo spoedig mogelijk moest worden aangepakt, en wel bij effectuering van het constitutioneel vastgelegd beginsel van de scheiding van justitie en politie. De machtenscheiding was nog lang niet overal doorgevoerd. Weliswaar bepaalde het Reglement op de Gemeentebesturen van 20 december 1805 dat het lokale bestuur voortaan niet tevens rechterlijk college mocht zijn, maar veel effect zal dit niet hebben gesorteerd.<sup>764</sup> Dat bleek bij de voorbereiding van een nieuwe wet op de gemeentebesturen, die was opgedragen aan een commissie bestaande uit de minister van Binnenlandse Zaken J.H. Mollerus en de staatsraden W. Six en P.L. van de Kastele. Zij constateerden, dat in verscheidene gemeenten de functies van justitie en politie van rechtswege in één en dezelfde persoon verenigd waren.<sup>765</sup> In andere plaatsen waren de functies van bestuurder en rechter formeel wel gescheiden, maar bij gebrek aan voldoende geschikte kandidaten werden deze door dezelfde personen uitgeoefend. Dit laatste, het gebrek aan voldoende gekwalificeerde lieden, bracht hen ertoe voor te stellen om de scheiding van justitie en politie slechts te effectueren in de grote steden en plaatsen die als gemeenten der eerste klasse zouden worden aangemerkt. In de gemeenten der tweede klasse, die onder toezicht zouden komen te staan van de kwartierdrosten, wilde men de personele vermenging van bestuur en rechtspraak voorlopig laten voortbestaan. Dit voorstel resulteerde in twee Koninklijke Decreten: een decreet, waarin de "rechterlijke en administratieve macht" in de tweede-klasgemeenten door dezelfde personen mochten worden uitgeoefend<sup>766</sup>, en een reglement, op grond waarvan in Groningen, Zwolle, Kampen, Deventer, Arnhem, Zutphen en Nijmegen de civiele en criminele

---

763. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 22.

764. Tegen deze bepaling had de stad Groningen zich heftig verzet: "Dat de politie en justitie, in één ligchaam gecombineerd blijvende, de eerste op de laatste zoude kunnen influenceren, veronderstelt eene groote zwakheid in eerlijke en kundige regenten, waarvoor hier geene vrees altoos kan plaatshebben". (Cit. bij Ketelaar, "Scheiding", 132).

765. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr. 636 (Rapport 21-2-1807).

766. K.D. 29 april 1807, art. 78.

rechtspraak voortaan aan afzonderlijke rechtbanken, bestaande uit zeven leden, was opgedragen.<sup>767</sup> Het rechtersambt in deze colleges was onverenigbaar met die van plaatselijk bestuurder. Aan deze rechtbanken waren procureurs des konings verbonden die als rechtsvorderaar in criminele zaken optraden.<sup>768</sup> In Bataafs Brabant, waar men in 1803 de criminele rechtspraak al aanmerkelijk had verbeterd, door die aan afzonderlijke vierscharen toe te vertrouwen waarvan de leden geen bestuurlijke functies mochten uitoefenen, bleven de civiele rechtbanken in de steden der eerste klasse, 's-Hertogenbosch, Breda en Bergen op Zoom, in personele zin nog steeds gecombineerd met het stedelijk bestuur. Op grond van het genoemde reglement werd ook hier een scheiding aangebracht en werden afzonderlijke schepenbanken gecreëerd. Al deze maatregelen werden nadrukkelijk afgekondigd als voorlopige voorzieningen, in afwachting van een meer definitieve regeling van de rechterlijke organisatie.

Ook de wet van 13 april 1807, "nopens de inrigting van het bestuur in de departementen" maakte een reorganisatie van de rechterlijke macht op korte termijn noodzakelijk. De grenzen van enkele departementen werden gewijzigd en opnieuw vastgesteld.<sup>769</sup> Omdat vanouds de jurisdictiegrenzen van de hoven samenvielen met de provinciegrenzen, zou nu een aanpassing moeten plaats vinden. Dit liet men voorlopig achterwege totdat de reorganisatie van de rechtspraak een feit was.<sup>770</sup>

De koning werd ten overvloede aan de noodzaak van een verbetering van de rechtspraak herinnerd in een rapport van 30 maart 1807 van een commissie, die hem moest adviseren over het vraagstuk van de politie. De koning wilde naar Frans voorbeeld een afzonderlijk politieapparaat in het leven roepen, die onafhankelijk van

---

767. "Reglement op de uitoefening der justitie in de gemeenten van de eerste klasse, alwaar dezelve tot nu toe met administratie der politie is gecombineerd geweest", K.D. 23 oktober 1807 (Verzameling van wetten, IV, 279-284); Ofschoon het reglement spreekt van "schepenbanken" blijken deze rechtbanken per stad een andere benaming te hebben. De justitiële functie van Burgemeester en Raad van Groningen werd met ingang van 1 januari 1808 uitgeoefend door de zogeheten "Vroedschappen, provisioneel belast met de justitieele functiën" (Feith, "Inventaris rechterlijke archieven", 14).

768. Art. 1; Deze benaming zou ook terugkeren in de Wet op de Rechterlijke Instellingen en Rechtspleging van 1809. De procureurs zouden moeten voldoen aan dezelfde eisen die aan de schepenen werden gesteld, nl. tenminste 25 jaar oud en geen bloedverwantschap met andere leden van de schepenbank. Enige juridische kennis werd dus formeel niet van hen verlangd. Maar de bij K.D. van 9 maart 1808 benoemde procureurs van Deventer (J. Jacobson), Kampen (F. Lemker), Zwolle (A.W. van Pallandt), Nijmegen (W.S.J. Moorrees), Arnhem (J. Brandsen), Zutphen (N.N. Ketjen) en Groningen (P.R. Sickinghe) waren allen jurist.

769. Holland werd in twee departementen gesplitst en Drenthe werd een zelfstandig departement. Bovendien vonden er nog enige kleine grenscorrecties plaats. Vgl. art. 1 van genoemde wet.

770. Wet van 13 april 1807, art. 2.

de rechtbanken en openbare aanklagers zou kunnen opereren. Daar voelde de commissie onder voorzitterschap van de minister Van Hooff niets voor, bevreesd als ze was voor een politiestaat en voor een optreden à la Fouché. Ze pleitte daarentegen voor een versterking van de bestaande organisatie, waarbij de openbare aanklagers niet alleen moesten waken over de openbare orde en rust, maar ook belast waren met de opsporing en vervolging van misdrijven. Haar aanbevelingen, die zich beperkten tot het scheppen van voorwaarden voor een betere onderlinge samenwerking tussen de openbare aanklagers, konden naar het oordeel van de commissie echter pas worden uitgevoerd wanneer er meer duidelijkheid zou zijn over de nieuwe rechterlijke organisatie.<sup>771</sup>

Aan al deze signalen gaf de koning eindelijk gehoor blijkens Koninklijk Decreet van 14 april 1807, waarin een commissie uit de Staatsraad werd geformeerd met de opdracht dat deze

"entendra les presidents des cours de justice sur l'organisation judiciaire et presentera un premier travail".

De commissie, bestaande uit A. van Gennep<sup>772</sup> als voorzitter, W. Queijsen<sup>773</sup> en G.J. Jacobson<sup>774</sup>, zou dus na overleg met de presidenten van de gerechtshoven een ontwerp-wet op de rechterlijke organisatie of althans de hoofdlijnen daarvan moeten concipiëren.<sup>775</sup> Met deze opzet toonde de koning aan niet van plan te zijn om de rechterlijke organisatie als object van codificatie te beschouwen. Dat was overigens al duidelijk toen omstreeks de jaarwisseling 1806/1807 Joannes van der Linden de

---

771. Kluit, Van Maanen, 190.

772. A. van Gennep (1766-1846) werd in 1806 benoemd tot landdrost van Maasland en tevens tot staatsraad. In november 1807 zou hij benoemd worden tot voorzitter van de codificatiecommissie, die belast werd met de bewerking van de Code Napoleon voor het koninkrijk Holland. In 1808 had hij tevens zitting in de commissie, die het Wetboek van Koophandel moest samenstellen. Ook onder Willem I was hij nauw bij het codificatiegebeuren betrokken. Vgl. NNBW, VII, 465-466.

773. W. Queijsen (1754-1817) was afkomstig uit Overijssel. In 1796 werd hij lid van de Nationale Vergadering voor het kiesdistrict Zwolle. Hij gold als een federalist. In 1797 werd hij benoemd tot lid van de constitutiecommissie. In 1801 maakte hij deel uit van het Staatsbewind en in 1805, onder het Raadpensionarisschap van Schimmelpenninck was hij lid van de Staatsraad. Vgl. Vtringa, Gedenkstukken, III, 99 en NNBW, VIII, 1261-1262.

774. G.J. Jacobson was evenals Queijsen afkomstig uit Overijssel en een overtuigd federalist. In 1799 was hij lid van de Raad van de Marine. Onder Lodewijk Napoleon werd hij staatsraad en o.a. voorzitter van de commissie voor het ontwerpen van een strafwetboek voor de marine. In een anonieme inlichtingenlijst uit 1806/1807 bestemd voor Lodewijk Napoleon werd hij gekarakteriseerd als "grandfrère et ami de Besier, employé dans le Comité de Marine par la Régence d'Etat. Il a été du système fédératif; il a des talens, des connaissances. Il n'aime pas les Français...." (Colenbrander Gedenkstukken, V, 370).

775. ARA 's-Gravenhage, Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr.8 (K.D. 14 april 1807, nr.22).

opdracht had gekregen om de codificatie van het privaatrecht voor zijn rekening te nemen.<sup>776</sup> De rechterlijke organisatie zou worden geregeld in een aparte, organieke wet. Van der Linden noteerde in zijn inleiding bij het vierde boek van het Ontwerp-Burgerlijk Wetboek dat de rechterlijke organisatie een thema was dat de koning nadrukkelijk buiten zijn opdracht had gehouden.<sup>777</sup> Hiermee trad Lodewijk Napoleon in het spoor van de Franse wetgevers. Ook bij de selectie van de codificatie-onderwerpen in Frankrijk in 1790 werd de rechterlijke organisatie buiten de codificatie gehouden en regelde men de ordre judiciaire bij aparte wet.

### 3. De vergadering van de commissie-Van Gennep met de presidenten van de departementale hoven (augustus-september 1807)

De presidenten van de hoven waren op 10 april 1807 door de minister-secretaris van staat, W.F. Roëll, aangeschreven om zich op deze bijeenkomst voor te bereiden.<sup>778</sup> Eind juli kregen ze bericht dat eenieder op 24 augustus in Den Haag aanwezig moest zijn voor de eerste vergadering met de commissie, om deze "mede te helpen raadplegen en adviseren over de regterlijke magt".<sup>779</sup> Men kwam bijeen in het Oude Hof, het huidige paleis Noordeinde, en zou daar dagelijks vergaderen tot 21 september.<sup>780</sup> Enige officiële notulen of een eindverslag werden in de bestuursarchieven niet gevonden. Over de inhoud van de beraadslagingen zijn we toevalli-

---

776. Cerutti, "Ontwerp Burgerlijk Wetboek", 49-50. De Smidt, Ontwerp B.W., 11.

777. De Smidt, Ontwerp-B.W., 301.

778. De inhoud van de brief die Both Hendriksen als eerste raad van het Departementaal Gerechtshof van Utrecht op 10 april 1807 ontving, luidde als volgt: "Mijnheer, Ingevolge den last mij door den koning gegeven, breng ik bij dezen ter uwer kennis dat Zijne Majesteit uit kragte van artikel 79 der Staatsregeling de nodige veranderingen en verbeteringen met betrekking tot de regterlijke magt zullende daarstellen, verlangt dat de praesidenten der onderscheidende gerechtshoven zich ter dezer zake voorbereiden en alle die ingrediënten verzamelen, welke tot eenen geregelden leidraad der daarover te houdene deliberatiën, waartoe Zijne Majesteit voornemens is hun mede op te roepen, zoo wel als tot eenen vrugtbaren afloop denzelve zouden kunnen strekken. (...)" [RA Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 312].

779. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr.48 (minuut K.D. 27 juli 1807 nr.13).

780. Aan de hand van de ingediende declaraties kon worden nagegaan dat de volgende afgevaardigden van de hoven aanwezig waren: Voor Holland R.Baelde; voor Zeeland B. van der Kreke; voor Gelderland W.J.G. van Gendt; voor Brabant B. Storm; voor Friesland M. van Vierssen als plaatsvervanger voor de zieke president G. Buma, die eind september 1807 zou overlijden; voor Groningen H.G. Homan; voor Drenthe J.H.P. van Lier als plaatsvervanger voor W.H.Erkenswijk, die vanwege zijn hoge leeftijd dispensatie kreeg; voor Overijssel J.W. Tichler en voor Utrecht J.Both Hendriksen. Uit de ingediende declaraties blijkt ook dat ze tot 21 september in Den Haag verbleven [ARA 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie en Politie 1806-1810, inv.nrs. 382-383]. Bij K.D. van 3 september, nr. 46 werd mr. H.J. Van Doorn, auditeur bij de Staatsraad, als secretaris van de vergadering aangesteld.

gerwijs goed ingelicht door de nagelaten papieren van J.Both Hendriksen, die namens het Departementaal Gerechtshof van Utrecht aan de vergaderingen deelnam.<sup>781</sup>

Was het de bedoeling van Lodewijk Napoleon om te komen tot een algemene reorganisatie van de rechterlijke macht, tijdens de bijeenkomsten werd door de presidenten niet afgelaten de bestaande rechterlijke organisatie te prijzen. Een van de sprekers, vermoedelijk J. Both Hendriksen, vertolkte waarschijnlijk de gevoelens van de gehele vergadering toen hij stelde:

"Voor mijzelve gelove ik niet, dat eene reorganisatie eene verandering van alle bestaande regtbanken, óók die welke door de ondervindinge van eeuwen goedgevonden zijn, raadzaam en aan het oogmerk der Koning beantwoordende geacht kunnen worden. De veranderingen, die Z.M. wil, moeten nodig zijn en verbeteringen doen hoopen; en dit zou ik mede niet denken, dat men ligtelijk zoude daarstellen door alles af te breken en op die puinhopen nieuwe gebouwen op te richten. Hier en daar na te gaan wat in het gebouw dat bestaat, veranderd en verbeterd konde worden, zoude ik voor raadzamer en voor onderzoek gepaster houden".<sup>782</sup>

Ook een bijzondere commissie, bestaande uit J. Both Hendriksen en de presidenten van Groningen en Zeeland, H.G. Homan en B. van der Kreke, die advies moest uitbrengen over een eventuele vermindering van het aantal gerechtshoven en het op gelijke voet brengen van hun bevoegdheden, had meer oog voor de traditie van de hoven als hoogste rechtscolleges binnen de provincies dan voor een doelmatige en kostenbesparende opzet van een nieuwe rechterlijke organisatie. Volgens deze commissie had elk gerechtshof voldoende werk. In de dichtbevolkte departementen zoals Holland (800.000 inwoners) was het hof hoofdzakelijk appelrechter, terwijl in streken met een geringere populatie, zoals Drenthe (40.000 inwoners) het hof in eerste aanleg oordeelde zowel in civiele als criminele zaken. Wanneer de gerechtshoven een zelfde competentie zouden hebben, en, naar het voorbeeld van Holland, slechts appelcolleges zouden zijn, dan zouden in het koninkrijk Holland slechts drie gerechtshoven nodig zijn. Maar daarnaast zouden nieuwe rechtbanken

---

781. In het archief Van Boetzelaer bevindt zich een pak stukken, afkomstig van Jan Both Hendriksen betreffende de reorganisatie van de rechterlijke macht over de periode 1807-1808. Deze stukken bevatten zowel aantekeningen en rapporten over de bewuste vergaderingen van de presidenten als ook van de commissie-Farjon, waarvan Both Hendriksen deel uitmaakte (RA Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 312).

782. R.A. Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 312.

moeten worden opgericht voor de rechtspraak in eerste aanleg. Het zou dan twijfelachtig zijn of er nog sprake kon zijn van enige bezuiniging. Bovendien zou het nog moeilijk zijn meer bekwame rechters voor deze rechtbanken te vinden. De commissie concludeerde dan ook dat het onverstandig zou zijn "het getal der rechtshoven, zoals dat nu is, te veranderen ofte derzelve werkzaamheden te egaliseren".<sup>783</sup>

De vergadering liet zich wel kritisch uit over de belastingrechtspraak. In de provincies Utrecht, Friesland, Groningen, Overijssel en Drenthe was deze rechtspraak voorlopig toevertrouwd aan landdrost en assessoren<sup>784</sup>, met mogelijkheid van appel bij de Raad van Judicature te Den Haag. In de overige departementen oordeelden in deze zaken in eerste aanleg enkele gedelegeerde rechters, terwijl beroep van hun vonnissen mogelijk was op landdrost en assessoren. Een dergelijke ongelijke rechtsbedeling, waarbij in het ene geval de partijen in appel naar Den Haag moesten afreizen of althans Haagse procureurs en advocaten moesten inschakelen, terwijl in de andere departementen de beroepsinstantie dicht bij huis te vinden was, werd als onbillijk ervaren. Maar het grootste bezwaar vond men uiteraard het feit dat een bestuursorgaan, in casu landdrost en assessoren, tevens een rechtsprekende taak had. Dat was geheel in strijd met de beginselen van machtenscheiding. De vergadering stelde voor om de belastingrechtspraak aan de ordinaris-rechter op te dragen. Hierin had de burger meer vertrouwen en het was tevens een goedkope oplossing.

Een andere commissie, bestaande uit R.Baelde (Holland), W. van Gendt (Gelderland) en J.H.P. van Lier (Drenthe), had zich gebogen over de positie van het Nationaal Gerechtshof. Hierop had men slechts een enkel punt van kritiek. Dat betrof de bevoegdheid om van vonnissen die in eerste aanleg door de departementale hoven waren geweest, in appel te gaan bij dit hoogste rechtscollege. Niet omdat dit de rechtsmacht van de hoven aantastte - daar hadden de meesten zich langzamerhand bij neergelegd - maar omdat er grote onduidelijkheid heerste over de vraag welke vonnissen appellabel zouden zijn. De commissie pleitte dan ook voor een eenduidige wetgeving op dit punt.

Of de commissie-Van Gennep aan de hand van de adviezen en discussies van de presidenten het verlangde "premier travail" aan de koning heeft kunnen

---

783. R.A. Utrecht, Archieven van Boetzelaer, inv.nr. 312.

784. Ingesteld bij Wet over het bestuur in de departementen van 13 april 1807. Hun bevoegdheden inzake de belastingrechtspraak is bepaald in art. 23 van deze wet. Zie hierover J.B.V.M.J. van de Mortel, De positie van den Landdrost in Noord-Brabant van 1807 tot 1810 ('s-Hertogenbosch, 1945) 108.

overleggen, is onbekend. Het lijkt onwaarschijnlijk, omdat dit anders zeker aan de commissie-Farjon ter inzage zou zijn gegeven. Wel zullen de presidenten een opgave hebben gedaan van de mogelijke verbeteringen in de rechterlijke organisatie binnen hun departement. De commissie-Farjon zou immers in de aanbiedingsbrief bij haar eerste ontwerp verklaren gebruik te hebben gemaakt van "onderscheidene opgaven, rapporten en voorstellen van de presidenten van de respectieve gerechtshoven, aangaande de regterlijke inrigtingen in de bijzondere departementen".<sup>785</sup> Deze overzichten geven ons een aardig beeld van de kritiek op de bestaande rechterlijke organisatie die binnen het corps van raadsheren leefde. De meeste voorstellen behelsden een versterking van de positie en competentie van de hoven ten koste van de subalterne rechtbanken. Met name betrof dit de criminele rechtspraak. In die departementen waar het hof hierin niet competent was, werd voorgesteld dit college alsnog met de strafrechtspraak te belasten of althans enig toezicht te laten houden op de criminele rechtspraak van de lagere rechtbanken.

Op 1 september 1807 verzocht Van Gennep aan de koning om de presidenten naar huis te mogen laten terugkeren, omdat het werk zijn voltooiing naderde.<sup>786</sup> De koning liet echter weten dat de vergadering niet eerder ontbonden mocht worden dan nadat het werk geheel gereed was.<sup>787</sup> Vermoedelijk zijn de presidenten op 20 september 1807 toch onverrichter zake huiswaarts gekeerd.

#### 4. De instelling van de commissie van november 1807

Degenen die zich hebben verdiept in de uitwendige geschiedenis van de codificatie onder Lodewijk Napoleon, worden getroffen door een niet toevallig te noemen coincidentie van data. Op 22 september 1807 kwam de koning terug uit Frankrijk, waar hij gesprekken had gevoerd met zijn broer, de keizer.<sup>788</sup> Na 48 sessies staakte de Staatsraad op 21 september 1807 de beraadslagingen over het ontwerp-Lijfstraffelijk Wetboek<sup>789</sup>, terwijl op die dag ook de vergadering van de presidenten

785. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892,17, inv.nr. A II g ("Memorie van consideratiën tot elucidatie van het concept-plan van organisatie van de regterlijke magt").

786. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr.311.

787. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr.38 (minuut K.D. 8 september 1807, nr.17).

788. Elias, Minister op dienstreis, 120-122. Op 22 september was Lodewijk Napoleon te Antwerpen, op doorreis naar ons land (Colenbrander Gedenkstukken, V, 340).

789. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 22.

over de rechterlijke organisatie ontbonden werd. Alleen Van der Linden werkte onverdroten voort.<sup>790</sup> Vermoedelijk beraadde de koning zich over een snellere en meer doeltreffende weg om op korte termijn met eigen wetboeken voor het koninkrijk Holland te komen. Het was overigens zeker niet zijn bedoeling om naar Frans voorbeeld te werken. Zelf stelde hij dat hij wetten wenste "qui sont les plus favorables à la conservation des mœurs et du caractère nationale".<sup>791</sup> Toch zou hij dit standpunt niet geheel kunnen volhouden. In het geval van het privaatrecht had zijn broer hem kort na zijn terugkeer in Holland onomwonden bevolen een aangepaste Code Napoléon per 1 januari 1808 in Holland in te voeren.<sup>792</sup> Uiteindelijk stelde hij op 18 november 1807 drie commissies in

"welke belast zullen wezen met het herzien en bewerken van de navolgende onderwerpen, te weten: de eerste, het crimineel wetboek, de tweede, de Code Napoleon (voor Holland geadapteerd), de derde, de organisatie der regterlijke magt en de algemeene manier van procedeeeren".<sup>793</sup>

Het zou dit keer een vrij succesvolle onderneming blijken te zijn want het werk van de drie commissies zou uiteindelijk resulteren in het Crimineel Wetboek voor het koninkrijk Holland van 1808, het Wetboek Napoleon, ingericht voor het koninkrijk Holland van 1808 en het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging in het koninkrijk Holland van 1809.

De commissie, die het laatstgenoemde wetboek moesten ontwerpen, zou bestaan uit Jan Lodewijk Farjon (voorzitter), Jan Both Hendriksen en Daam Fockema, respectievelijk raadsheren bij de departementale hoven van Holland,

---

790. Cerutti, "Ontwerp Burgerlijk Wetboek", 50.

791. Bonaparte, Documens, II, 317. Aan een dergelijke houding zal een zeker statusaspect niet vreemd geweest zijn, zoals Moorman van Kappen opmerkte (Moorman van Kappen, "Ongeschreven hoofdstuk", 194).

792. Brief van Napoleon aan zijn broer Lodewijk d.d. 13 oktober 1807 bevestigt dit: "Je désirais que vous ordonnassiez qu'à date du 1er janvier prochain le code Napoléon sera la loi de vos peuples" (J. Rocquain, Correspondence de la Napoléon 1er, publié par ordre de l'empereur Napoleon III (Paris, 1858-1870) XVI, 131).

793. K.D. 18 november nr.3, art. 1 (minuut in ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr.28). In de Koninklijke Courant van 30 november 1807 (berustende in de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag) wordt de opdracht aan de commissies gedifferentieerd: "Bij Koninklijk Decreet van den 18 dezer maand zijn benoemd de drie navolgende commissiën, als eene tot het afwerken van het geprojecteerd Crimineel Wetboek (...), eene tot het bewerken van den Code Napoleon, ingerigt voor dit rijk (...), eene tot het formeren van een ontwerp Regterlijke Organisatie voor de Regterlijke Magt en de Algemene Manier van Procedeeeren (...).

Utrecht en Friesland.<sup>794</sup> Utrecht werd hen als vergaderplaats toegewezen en ze moesten vòòr 1 april 1808 hun eindrapport inleveren.<sup>795</sup>

#### 4.1. De leden van de commissie

Jan Lodewijk Farjon (1766-1824)

De keuze van Farjon als voorzitter van de commissie was begrijpelijk, omdat hij ook de vergaderingen had voorgezeten van de subcommissie die de Algemeene Manier van Procedeeren van 1799 had samengesteld. In de grote commissie was hij lid geweest van de sectie belast met de codificatie van het burgerlijk recht. Hierin had hij zich verdienstelijk gemaakt door het hoofdstuk over huur en pacht te concipiëren.<sup>796</sup> Hij werd op 13 april 1766 geboren te Maastricht als zoon van J.G. Farjon en C.L. van Eck. Zijn vader was drossaard van het Staatse Land van Valkenburg namens de Staten-Generaal.<sup>797</sup> Na zijn jeugd studeerde hij rechten te Leiden, waar hij in 1786 promoveerde op een proefschrift, getiteld Ad fragmentum Pauli ex libro IV questionum quod existat in prima parte principii legis LIX Digestorum ad S.C. Trebellianum.<sup>798</sup> Tijdens zijn studie ontmoette hij als medestudenten zijn latere Amsterdamse collega's in de advocatuur, R.J. Schimmelpenninck, M.C. van Hall, J. Bondt, J. van der Linden en B.A. van Houten. Met de drie laatstgenoemden heeft hij tijdens de codificatiewerkzaamheden veel contact gehad. Bondt had met hem zitting in de codificatiecommissie van 1798. Van der Linden was secretaris geweest van de subcommissie Algemeene Manier van Procedeeren. B.A. van Houten heeft in 1798 aan de Nationale Vergadering een ontwerp voor een crimineel wetboek aangeboden, welk werkstuk naar de codificatiecommissie van 1798 werd doorgezonden. Met Rutger Jan Schimmelpenninck onderhield hij tot zijn dood een vriendschappelijke relatie. Zo was hij tijdens de zomermaanden van 1820, toen hij

---

794. K.D. 18 november 1807 nr.3, art. 11.

795. K.D. 18 november 1807 nr.3, artt. 2 en 5.

796. Cerutti, "Ontwerp-regeling".

797. Genealogische gegevens over J.L. Farjon zijn geput uit de collecties van het Centraal Bureau voor Genealogie te Den Haag, met name uit de portefeuille familiepapieren Farjon, de collectie "Waalse fiches" en de collectie "Familieannonces".

798. Een exemplaar van deze dissertatie bevindt zich in de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag (445 F 248).

het Hof van Assisen te Zwolle voorzat, te gast bij Schimmelpenninck in Diepenheim.<sup>799</sup>

Na de omwenteling te Amsterdam op 19 januari 1795, werd hij lid van het Provisioneel Comité van Justitie, samen met onder anderen Bondt en Van Houten.<sup>800</sup> Op 8 november 1803 benoemden de Staten van Holland hem tot raadsheer bij het Hof van Holland.<sup>801</sup> Op 18 november 1807 werd hij, met behoud van salaris, voor enige tijd uit deze functie ontheven om zich geheel te kunnen wijden aan de codificatiearbeid. Na de Franse inlijving volgde zijn benoeming tot raadsheer bij het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag, waar hij op 3 augustus 1811 tot voorzitter van één der civiele kamers werd geïnstalleerd. Bij die gelegenheid sprak de eerste president, C.F. van Maanen zeer lovend over hem. Hij noemde Farjon "een onzer uitmuntendste medebroeders in de Rade".<sup>802</sup> Na het herstel van de onafhankelijkheid werd Farjon raad en advocaat-fiscaal over de middelen te water en te lande bij het Hooggerechtshof van Financiën en Zeezaken. Toen dit college met ingang van 1 januari 1820 werd opgeheven, werd Farjon één van de kamervoorzitters het Hooggerechtshof.<sup>803</sup> In 1814 benoemde koning Willem I hem tot lid van de codificatiecommissie die een algemeen wetboek voor het koninkrijk moest samenstellen. Hierin kreeg hij het voorzitterschap opgedragen van de subcommissie belast met de samenstelling van de wet op de rechterlijke organisatie en de samenstelling van het procesrecht. Hij zou hierbij het oorspronkelijke plan van de commissie van 1807 tot uitgangspunt nemen. Maar voor een dergelijke oud-vaderlandse opzet bestond weinig belangstelling. De Belgen, die na de hereniging in 1815 deelnamen aan de codificatiearbeid, en ook vele Hollandse juristen waren meer gecharmeerd van de Franse instellingen. Farjon werd beschouwd als een kampioen van de behoudzucht, een kwalificatie die hem zeer verdroot. In 1819 staakte hij in feite zijn deelname aan de codificatiewerkzaamheden. In een brief aan Van Maanen motiveerde hij deze beslissing als volgt: "De wetboeken waaraan ik seedert zoo vele

---

799. Mededeling van Farjon aan Van Maanen in brief d.d. 28-6-1820 (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 236).

800. Jorissen, Herinneringen Van Hall, 14; J.C. Breen, "Regeering van Amsterdam gedurende den Fransche Tijd" Jaarboek Amstelodamum, XXII (1914) 10, 38, 44, 83.

801. ARA 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie en Politie 1806-1810, inv.nr. 330; De Blécourt, Memorialen Rosa, liii.

802. Kluit, Van Maanen, 364.

803. Het Hooggerechtshof van Financiën en Zeezaken werd ingesteld bij K.B. 5-2-1814, nr.4 en opgeheven bij wet van 24-12-1819 (Stb. 59). Vgl. De Blécourt, Memorialen Rosa, lxx.

jaren zonder succes gewerkt heb, walgen mij en verdriet is voor mijn gestel zeer nadelig".<sup>804</sup> Ofschoon nooit officieel van zijn taak gedechargeerd, hield men hem nu verder buiten de codificatie. Op 10 februari 1824 overleed hij te Den Haag, drie jaren na de dood van zijn moeder met wie hij vrijwel heel zijn leven als vrijgezel had samengewoond, voor het laatst in een huis aan de Prinsessegracht te Den Haag.<sup>805</sup> Bij zijn overlijden was hij nog als kamervoorzitter bij het Hooggerechtshof in functie, maar veel aandacht werd aan zijn heengaan niet geschonken. Slechts een klein berichtje in de Staatscourant, overgenomen uit een plaatselijke krant, maakte zijn dood wereldkundig.<sup>806</sup> In geen enkel blad of tijdschrift verscheen een In Memoriam, terwijl het Hooggerechtshof, anders dan gebruikelijk, geen bijzondere herdenkingszitting aan hem wijdde.<sup>807</sup> Misschien was het wel zijn eigen wens, maar zeker is dat de tijd nog niet rijp was om speciale aandacht te schenken aan deze figuur, die als enige in alle successievolle codificatiecommissies in de periode 1798-1830 zitting heeft gehad en die als groot kenner en voorstander van het oud-vaderlands recht in 1824 snel vergeten werd.<sup>808</sup>

#### Daam Fockema (1771-1855)

Daam Fockema werd als lid voor de commissie aangezocht, omdat hij bij uitstek deskundig was in het Friese strafprocesrecht, waarvan hij een uitvoerige studie had gemaakt.<sup>809</sup> In die tijd gold dit recht als toonaangevend. De competentie van het Hof

---

804. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 236.

805. Charlotte Louise van Eck overleed op 88-jarige leeftijd te Den Haag in november 1820. Zij was sinds 1774 weduwe. Zij had twee zoons: Jan Lodewijk en Pieter Karel, de laatste geboren op 7 januari 1762. Hij woonde in 1824 te Nijmegen en was oud-rechter van de rechtbank van Eerste Aanleg te Brielle. Hij was universeel erfgenaam van de nalatenschap van zijn broer (ARA 's-Gravenhage, Memories van Successie gemeente Den Haag, volgnr. 26, dossiernr. 293).

806. Staatscourant 14 februari 1824, overgenomen uit de Haagsche Courant van 13 februari 1824.

807. Op 30 juni 1824 werd Van den Burgt als opvolger van Farjon beëdigd. Enige herdenking van Farjon vond niet plaats.

808. In het kader van dit onderzoek zouden de nagelaten papieren van Farjon zeer de moeite waard geweest zijn. Uitgebreide nasporingen hebben echter geen resultaat gehad. In november 1866 verscheen in een krant een advertentie waarin de erfgenamen van Jan Lodewijk Farjon werden opgeroepen om zich te melden bij boekhandel C. Stemler, Haarlemmerdijk/hoek Korte Singel te Amsterdam. Het kan zijn dat iemand op zoek was naar het archief van Farjon, of dat zijn papieren in het bezit waren van de boekhandelaar, die de rechtmatige eigenaren trachtte op te sporen (Centraal Bureau van Genealogie 's-Gravenhage, Coll. Familieberichten s.v. "Farjon").

809. Dit deelt hijzelf mee in zijn Schetzen (dl. I, 1-6), waarin hij een interessante uiteenzetting geeft over de rechtspleging in criminele zaken bij het Hof van Friesland anno 1802.

van Friesland in strafzaken en het in Friesland gevolgde opsporings- en vervolgingsbeleid dienden vele departementen tot voorbeeld. Fockema zou derhalve binnen de commissie belast worden met het concipiëren van het strafprocesrecht. Volgens zijn eigen aantekeningen was hij bovendien de auteur van het Plan van Organisatie, dat de commissie begin januari 1808 de koning aanbood. Voor ons onderzoek zijn de nagelaten papieren van Daam Fockema met betrekking tot de werkzaamheden van de commissie, welke bij inventarisatiewerkzaamheden in 1978 werden aangetroffen in het archief van het provinciaal bestuur van Friesland, van grote betekenis.

Daam Fockema werd op 6 juni 1771 te Dokkum geboren als zoon van Johannes Fockema en Trijntje van Kleffens.<sup>810</sup> Na het doorlopen van de Latijnse school in zijn geboorteplaats, studeerde hij vanaf 1787 rechten te Groningen en promoveerde aldaar in 1793 op een proefschrift, getiteld De poenis earumque diversitate ratione immutationis. In hetzelfde jaar liet hij zich inschrijven als advocaat bij het Hof van Friesland en in mei 1794 werd hij tevens beëdigd tot notaris. Na de omwenteling in 1795 benoemden de provisionele representanten van Friesland zeven rechtsgeleerden, onder wie Daam Fockema, om een crimineel en civiel wetboek samen te stellen.<sup>811</sup> Door onderlinge naijver en meningsverschillen liep deze onderneming op niets uit. Van 21 juni 1798 tot 30 maart 1799 was hij secretaris van het derde Intermediair Administratief Bestuur en van 1799 tot 1802 lid van het departementaal bestuur van de Eems.<sup>812</sup> Hij werd raadsheer in het Hof van Friesland en deed in deze functie onderzoek in de criminele sententieboeken van het Hof, waarvan hij de resultaten verwerkte in zijn boek Schetzen van de Friese geschiedenis in het algemeen en wegens het strafregt in het bijzonder. Na de inlijving bij Frankrijk wilde Fockema geen functie meer aannemen. Hij weigerde aanvankelijk zelfs de door Lodewijk Napoleon verleende Orde van de Unie in te ruilen voor de door Napoleon ingestelde Orde van de Reunie.<sup>813</sup> Vanaf 1811 praktizeerde hij als

---

810. Voor het navolgende is gebruik gemaakt van R.A. Fockema, "Mr. Daam Fockema (1771-1855)" De Vrije Fries, XXIII (1915), 81-121; J.J. Kalma, Dit wienen ek Friezen (Leeuwarden, 1964) I, 62-67; R.A. Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv.nr. 3 (een autobiografische notitie, getiteld: "Korte levensschets van Daam Fockema").

811. Vreede, Bijdragen, I, 25-26.

812. P. Nieuwland, A. Pietersma en O. Kuipers, Inventaris van de archieven van de gewestelijke bestuursinstellingen in Friesland 1795-1813 (2 dln; Leeuwarden, 1988) I, 29, 240-242.

813. Fockema, Schetzen, I, 23-24; Door de inlijving bij Frankrijk verviel de Orde van de Unie. Men was verplicht om deze in te ruilen voor de Orde van de Reunie. Een exemplaar van zo'n bevelschrift bevindt zich o.a. in ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Hooff, inv.nr. 17 f. 251. Vgl. Schutte, Orde van de Unie, 20-23.

notaris, totdat hij in 1822 als afgevaardigde voor Friesland verkozen werd tot lid van de Tweede Kamer. Dit kamerlidmaatschap duurde tot 1834 en werd gekenmerkt door Fockema's soms heftige verzet tegen het persoonlijk regime van Willem I en diens financiële politiek. Ervan overtuigd dat België qua landsaard en godsdienst niet bij het Noorden hoorde, sprak hij zich uit voor een scheiding.<sup>814</sup> Een en ander werd hem van konings- en regeringswege niet in dank afgenomen en hij raakte daardoor politiek geïsoleerd. In 1834 stelde hij zich, teleurgesteld, niet meer verkiesbaar voor de Tweede Kamer, weigerde een koninklijke onderscheiding en bedankte voor een lidmaatschap van de Raad van State of de Eerste Kamer. In zijn huis aan de Weaze te Leeuwarden hield hij zich voortaan met historische studies bezig. In 1855 overleed hij. Zeker in de periode na 1813 had hij zich een eigenzinnig heerschap betoond, maar voor zijn provinciegenoten gold hij als een ware "stânfries".

#### Jan Both Hendriksen (1744-1817)

Jan Both Hendriksen heeft wellicht meer belang voor de rechtsgeschiedenis als erflater van een belangrijke kenbron voor de wordingsgeschiedenis van het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging dan als codificator. Immers, noch de taakverdeling zoals door Fockema beschreven<sup>815</sup>, noch de informatie van Farjon<sup>816</sup>, geven blijk van een belangrijk aandeel van Both Hendriksen in de codificatie-werkzaamheden onder koning Lodewijk Napoleon.

Jan Both Hendriksen<sup>817</sup> werd geboren te Middelburg op 20 februari 1744 als zoon van Willem Hendriksen en Bartha Both. Het gezin verhuisde spoedig daarna naar Amersfoort, waar Willem Hendriksen lid van het stadsbestuur werd. In 1763 ging Jan Both Hendriksen rechten studeren te Utrecht en promoveerde op 14 augustus 1769 op het proefschrift De iure et necessitate infligendae poenae capitali.<sup>818</sup> Na enige

---

814. Hierover verschenen twee werkjes van zijn hand: Iets betrekkelijk de afscheiding van het Zuiden en Noorden van de Nederlanden (Leeuwarden, 1830) en Herinneringen bij opkomende gedachten naar aanleiding van de tegenwoordige omstandigheden (Leeuwarden, 1831).

815. R.A. Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv.nr.160 ("Overzicht van de handelingen der commissie van de Organisatie der Regterlijke Magt en voor de Manier van Procedeeren in het Koninkrijk Holland" 1807).

816. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 236 (Brief Farjon aan Van Maanen d.d. 17 augustus 1819, waarin hij melding maakt van de taakverdeling in de diverse commissies).

817. Het hiernavolgende is ontleend aan: Van der Aa, Bioogr. Woordenboek, III, 178 en Alg. Konst- en Letterbode 1817, II, 274.

818. Traiectum ad Rhenum 1769, 8°.

jaren als advocaat te Utrecht te hebben gewerkt werd hij in 1775 benoemd tot adjunct-secretaris van Amersfoort en in 1778 tot secretaris.<sup>819</sup> Vanaf 1787 was hij raadsheer in het Provinciaal Hof van Utrecht, maar bij de omwenteling in 1795 zette men hem als een der eersten af, omdat hij door de patriotten als een aristocraat en prinsgezinde werd beschouwd. Tot 1801 was hij ambteloos burger en hield hij zich bezig met kerkelijke zaken. Als lid van de kerkvoogdij van de Nederduits Gereformeerde Gemeente te Utrecht ijverde hij voor het behoud van de kerkgebouwen, die als gevolg van artikel 6 van de additionele artikelen van de Staatsregeling van 1798 zouden worden herverdeeld. In 1802 werd hij wederom raadsheer in het Hof. Nadat de commissie-Farjon haar werkzaamheden had beëindigd, nodigde de koning hem uit om staatsraad te worden of raadsheer bij het Nationaal Gerechtshof, maar voor beide ambten bedankte hij. Hij had een punt gezet achter zijn actieve loopbaan. In 1817 werd hij nog benoemd tot curator van de Utrechtse Hogeschool, maar van deze honoraire functie heeft hij niet lang mogen genieten. Op 28 augustus van hetzelfde jaar overleed hij op zijn buitenplaats Sandwijck in De Bilt.

#### 4.2 Aanvang en verdeling van de werkzaamheden, december 1807

Op 2 december 1807 begon de commissie-Farjon met haar werkzaamheden. Ze zou gedurende haar verblijf in Utrecht steeds vergaderen in het gebouw van het Departementaal Gerechtshof. Tijdens de eerste vergadering kregen de leden de nodige documentatie verstrekt, waaronder de Staat der kosten van het justitiewezen volgens de begroting van het jaar 1807.<sup>820</sup> De commissieleden maakten bovendien, ieder voor zich, overzichten van de rechterlijke organisatie in elk der departementen met een lijstje van de gewenste verbeteringen.<sup>821</sup> Vermoedelijk zijn deze samengesteld aan de hand van de opgaven die door de departementen in het voorjaar van

---

819. Ook was hij schout van Eemnes Buitendijks, uit hoofde van welke functie hij archieven heeft nagelaten (G.A. Amersfoort, Archief J.Both Hendriksen 1768-1790).

820. Uit een geleidebrief bij deze stukken, afkomstig van de minister secretaris van Staat, Roëll, blijkt dat de commissie eveneens een serie stukken ter inzage heeft gekregen afkomstig uit "het Archief van de Staat", hoofdzakelijk bestaande uit officiële besluiten m.b.t. de rechterlijke macht in de periode 1798-1807 (R.A. Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 132).

821. De overzichten van Fockema en Both Hendriksen zijn bewaard gebleven (RA Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv. nr. 19; RA Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 312). Het feit dat ze redactioneel zeer van elkaar verschillen doet vermoeden dat ze door ieder afzonderlijk aan de hand van beschikbare opgaven zijn samengesteld. De overzichten van Daam Fockema zijn het meest volledig, met uitzondering van de opgave over Friesland, waarvan de rechterlijke organisatie Fockema uiteraard zeer bekend was. Fockema's overzicht is daarom gebruikt voor de transcriptie in Bijlage II, waarbij we voor de Friese rechterlijke organisatie gedeeltelijk de opgave van Both Hendriksen hebben gebruikt.

1806 aan de regering waren gezonden, en van de inlichtingen die de presidenten van de gerechtshoven de commissie-Van Gennep hebben verschaft tijdens de vergaderingen in de periode augustus-september 1807.

Volgens Fockema was de taakverdeling binnen de commissie-Farjon als volgt. Hijzelf zou ontwerpen het Plan van Organisatie, de instructies voor de diverse rechtbanken, het strafprocesrecht en voor wat het burgerlijk procesrecht betreft, het hoofdstuk over "Kleine Zaken", het uiteindelijke hoofdstuk XV, Titel 5 van Boek II. De rest van het burgerlijk procesrecht, alsmede de memories bij de ontwerpen werden door Farjon voorbereid. Het aandeel van Both Hendriksen in de arbeid van de commissie moet uiterst bescheiden zijn geweest. Hij heeft het ontwerp Algemene Bepalingen gemaakt, dat goeddeels is ontleend aan de bepalingen in de Constitutie van 1806. Dit is door Fockema bij zijn ontwerp-Plan van Organisatie gedeeltelijk overgenomen. De vele kladden en concepten van de hand van Fockema, die in zijn archief zijn teruggevonden, bevestigen diens geschetste werkverdeling. In dit verband is des te merkwaardiger een passus uit een brief van Farjon aan Van Maanen uit 1819, waarin hij stelt:

"De wet op de rechterlijke organisatie en de instructies<sup>822</sup> zijn allen bij uitsluiting mijn werk en dit is steeds mijn taak geweest, ook bij de vorige commissiën. De civiele manier van procederen allereerst door de heer Van der Linden, waaruit het tegenwoordige ontwerp grotendeels is overgenomen, en de criminele manier van procederen door de heer Kreet, waaruit de heer Fockema het ontwerp onder koning Lodewijk, evenwel met vele veranderingen heeft samengesteld, terwijl de heer Van der Burgt het laatste ontwerp daaruit heeft geconcipeerd."<sup>823</sup>

#### 4.3 Uitgangspunten van de commissie

In de eerste vergadering maakte de commissie haar credo bekend. Zij wilde zich zo strikt mogelijk houden aan haar opdracht, het herzien en bewerken van de bestaande regelingen inzake de rechterlijke macht en het procesrecht. Een dergelijke taakomschrijving hield volgens Fockema en Both Hendriksen in :

"het nagaan en onderzoeken van de staat van het justitiewezen teneinde de gebreken op te sporen en te herstellen, het goede voor te nemen en zulks een

---

822. Farjon bedoelt hier de Ontwerp-Wet op de Rechterlijke Organisatie van 1819, waarvan hij één der geestelijke vaders was.

823. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr.236 (brief Farjon 17-8-1819).

geheel zamenstel te vormen, bevattende de inrigtingen, waarnaar de regterlijke magt in het vervolg zal bestaan en uitgeoefend worden."<sup>824</sup>

Hiermee volgde men het standpunt van de presidenten van de gerechtshoven tijdens hun vergaderingen met de commissie-Van Gennep te Den Haag. De vrees dat koning Lodewijk - wellicht op aandrang van zijn broer - hier te lande een volstrekt uniforme rechterlijke organisatie wilde invoeren naar Frans voorbeeld, was groot. In Westfalen had Jérôme Bonaparte in dezelfde periode iets dergelijks gedaan. Napoleon had zijn broer hierom geprezen en gezegd dat de weldaden van een Code Napoleon, de rechterlijke organisatie naar Frans voorbeeld en de invoering van de juryrechtspraak Jerome's koningschap de nodige glans hadden gegeven.<sup>825</sup> Een radicale verandering werd echter door de Hollandse juristen ten sterkste afgeraden.<sup>826</sup>

De commissie-Farjon opteerde derhalve voor aanpassingen in de bestaande rechterlijke organisatie en formuleerde daarvoor de volgende uitgangspunten:

1. De departementale hoven dienden competent te zijn in die zaken die niet uitdrukkelijk aan lagere rechterlijke colleges waren opgedragen.
2. Er zou meer helderheid moeten komen in de rechtspraak door een juiste afstemming van taken en bevoegdheden tussen de hogere en lagere rechtbanken.
3. Justitie en politie zouden op alle terreinen van elkaar gescheiden moeten zijn.
4. De rechtspraak zou moeten worden toevertrouwd aan professionele en deskundige rechters. Dat zou vooral moeten gelden voor die colleges die competent waren in strafzaken.
5. De rechterlijke organisatie zou zodanig ingericht moeten worden dat de rechtszekerheid was gewaarborgd en een snelle afwikkeling van zaken gegarandeerd. Bovendien zou de nieuwe inrichting zo kostenbesparend mogelijk moeten worden opgezet.

---

824. RA Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 312.

825. Kurt Weigand (ed.), Napoleon Briefe. Aus den Briefwechsel des grossen Korsen (München, 1960) 139.

826. Zowel Both Hendriksen als Fockema beriepen zich hierbij op de toentertijd gezaghebbende schrijvers over het staatsrecht. Both Hendriksen haalde Pestel aan: "De Franken onder de Carolingische stam hadden wel een form van burgerlijke regtspleging, maar plegen de gewoontes der bij hun overwonnen volkeren hierin niet omverre te werpen. Toen daarna de Saxen en Friezen zich hier uitbreidden en daarna wederom onder de Franken kwamen, schijnen zij ook veel als hunne wetten en gewoontes gehouden te hebben" (F.W. Pestel, Commentarii de Republica Batava (Leiden, 1795) I, 356). Fockema parafraseerde Montesquieu: "Een monarch welke ieder van zijne staten of provinciën kent, kan in ieder derzelver onderscheidene gewoontens toelaten, maar een despotiek vorst, welke niets van zijn staten of provinciën kent kan ook nergens zijnen bijzonderen aandacht vestigen, de zaken moeten bij hem eenen algemeenen loop hebben; hij regeert ook volgens eenen volstrekten wil, die overal dezelfde is, alles wordt onder zijne voeten effen" (Montesquieu, Esprit des Lois, VI, 1 (ed. Derathé, I, 81)).

#### 4.4 Het voorstel van Fockema

Op basis van deze algemene uitgangspunten ontwierp Fockema een eerste concept, dat zou moeten resulteren in het plan, dat de commissie de koning zou aanbieden. Fockema's plan bevatte de volgende rechtscolleges:<sup>827</sup>

Nationaal

##### **Hoog Nationaal Gerechtshof**

De competentie en organisatie daarvan waren grotendeels constitutioneel bepaald en Fockema liet deze onveranderd.

Departementaal    **Departementale gerechtshoven**

In elk departement zou één gerechtshof zijn, dit met uitzondering van Drenthe, dat zou ressorteren onder het Departementaal Gerechtshof van Groningen. Deze hoven zouden in alle zaken competent zijn, voor zover bepaalde zaken niet voorbehouden waren aan andere colleges.

##### **Hoge vierscharen**

In die departementen, waar de hoven vanwege de populatie of uitgestrektheid moesten worden ontlast, zouden, al naar gelang de behoefte, hoge vierscharen kunnen worden opgericht. Zij zouden oordelen in criminele zaken en bovendien binnen de plaats van vestiging in civiele zaken met de mogelijkheid van appel bij het hof.

Lokaal            **Burgerlijke rechtbanken**

Deze zouden, waar nodig, worden opgericht en oordelen in civiele en boetstraffelijke zaken tot maximaal f 200,-.

##### **Vrederechters**

---

827. R.A. Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv.nr. 32.

De vrederechters zouden, al naar gelang de plaatselijke situatie, voor twee of meer dorpen worden aangesteld. Zij zouden belast worden met de zorg voor de openbare veiligheid, het gerechtelijk vooronderzoek van strafbare feiten en de rechtspraak in bagatelzaken. Ook zou het partijen vrij staan zich vrijwillig te onderwerpen aan het oordeel van de vrederechter in zaken die eigenlijk een hogere rechter regardeerden.

Fockema's plan was vrij ingenieus: de competentie en inrichting van de rechtscolleges waren weliswaar uniform, maar het aantal kon per departement of streek verschillen. De hoven vormden de constante in de rechtspraak. Al naar gelang de behoefte konden deze ontlast worden door de oprichting van hoge vierscharen en burgerlijke rechtbanken. Fockema verantwoordde deze opzet, door te stellen dat de hoven oorspronkelijk waren getreden in de volle rechtsmacht van de soeverein. Hij had hierbij wellicht de positie van het Hof van Friesland voor ogen, maar ging voorbij aan de historische ontwikkelingen in andere departementen.

Bij de bepaling van de vestigingsplaatsen voor de rechtbanken moest volgens Fockema gelet worden op de bestaande voorzieningen. Dat zou het minste geld kosten. De hoge vierscharen dienden bij voorkeur te worden gesitueerd in die steden waar de schepenbank reeds hoge rechtsmacht bezat. Deze hoge vierscharen deden niet alleen qua naam maar ook qua inrichting sterk denken aan de hoge vierscharen die in Holland bekend waren, en ofschoon directe bewijzen ontbreken, lijkt de creatie van hoge vierscharen afgekeken van het plan van het Departementaal Gerechtshof van Holland van 1803.<sup>828</sup>

Bij de omschrijving van de jurisdicties werd door Fockema ernstig rekening gehouden met de wensen van de onderscheiden departementen, zoals die in de opgaven van de departementale besturen van 1806 waren geuit.<sup>829</sup> Zo werd Holland, sinds 1807 opgesplitst in de departementen Amstelland en Maasland, geheel opgedeeld in veertien hoge vierscharen. Brabant, Zeeland, Overijssel en Groningen hadden voorgesteld om binnen hun departement de hoven appelinstantie te laten zijn van vonnissen die door de criminele rechtbanken waren gewezen. Fockema kwam hieraan niet tegemoet. Wel beperkte hij het aantal criminele rechtbanken die naast het hof in criminele zaken konden oordelen, tot de belangrijkste steden, maar hij achtte appel van vonnissen van deze rechtbanken aan de hoven onnodig.

---

828. Zie hiervòòr Hoofdstuk IV, § 2.3.

829. Deze opgaven zijn gepubliceerd in Bijlage II.

Burgerlijke rechtbanken zouden kunnen worden gevestigd in die plaatsen die niet vielen onder de jurisdictie van een hoge vierschaar. Hun aantal was, voor wat rijksbegroting betrof, niet belangrijk, omdat de kosten ten laste zouden komen van de plaats waar ze gevestigd werden.

Bij de creatie van de vrederechter had Fockema de in Friesland bekende neder- of dorpsrechter voor ogen: een solitair opererende functionaris die belast was met het handhaven van de openbare orde. Inzake veldschade, kleine geldschulden en lichte vergrijpen tot een boete van *f* 6,- zou hij met twee bijzitters vonnis kunnen wijzen. Nieuw was zijn bevoegdheid om op verzoek van partijen zaken die een hogere rechter regardeerden, in der minne te kunnen schikken, een bevoegdheid die in de literatuur bekend staat als "petite conciliation".<sup>830</sup>

Een probleem, waaraan de commissie-Van Gennep en de presidenten de nodige aandacht hadden geschonken, was de belastingrechtspraak. Hun voorstel om deze rechtspraak aan de gewone rechter toe te vertrouwen werd door Fockema in zijn ontwerp overgenomen. In zijn opzet zouden in de departementen Amstelland, Maasland, Zeeland, Brabant, Gelderland en Drenthe de hoge vierscharen rechtspreken in belastingzaken met mogelijkheid van appel bij de hoven.<sup>831</sup> In de overige departementen werden de hoven hiermee belast met beroepsmogelijkheid aan het Hoog Nationaal Gerechtshof.

Het plan van Fockema sloot nauw aan bij de bestaande organisatie, waarbij de bezwaren die aan het oude systeem kleefden, zoveel mogelijk werden weggenomen. Fockema zelf karakteriseerde zijn ontwerp als volgt:

"Dit plan komt mij dus het aannemelijkst voor, omdat hetzelfde 1° het goede volgens ondervinding behoudt, 2° gebreken, die bevonden zijn te bestaan, verbetert, 3° de zekerste uitzigten oplevert voor de voortdurende geregelde werking der regterlijke magt, 4° de minste gelegenheid aanbiedt om in de begroting der justitie-kosten te dwalen, daar nieuwe inrigtingen veelal meerder bezwaar voor 's lands kas opleveren en 5° niet te min een generale wijziging van de regterlijke magt daarstelt."<sup>832</sup>

We zouden hieraan kunnen toevoegen dat de bestaanszekerheid van vele rechterlijke ambtenaren bij de invoering van deze opzet nauwelijks zou worden

---

830. Ten Raa, Oorsprong, 174.

831. Ook dit lijkt afgekeken van het Hollandse plan van 1803. Zie hiervoor Hoofdstuk IV, § 2.3.

832. R.A. Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv.nr. 203.

aangetast. Slechts die rechters die zitting hadden in de kleine rechtbanken, zouden voor een deel het veld moeten ruimen. De rechters in de hoven, stedelijke rechtbanken en hoge vierscharen verstevigden in Fockema's plan zelfs hun positie. Hij stelde immers voor ze voor het leven te benoemen en hun salaris voor alle departementen op gelijke hoogte vast te stellen. Bovendien werden de zetels van de verschillende rechtbanken zo gekozen dat van de bestaande voorzieningen, zoals gerechtshoven en gevangenissen, direct gebruik kon worden gemaakt.

#### 4.5 Het Plan van Organisatie, januari 1808

Ofschoon de commissie haar werkstuk pas vóór 1 april 1808 moest inleveren liet de koning reeds in december 1807 weten, dat hij op zeer korte termijn inzage wilde hebben in de opzet van de organisatie, die de commissie voorstond.<sup>833</sup> In aller ijl werd het ontwerp-Fockema in de commissie besproken. De vrederechter wilden de beide andere leden geschrapt zien. Men vond de figuur van een unus iudex ongewenst, ook al was Fockema aan dit bezwaar enigszins tegemoet gekomen door de vrederechter in contentieuze zaken te laten rechtspreken met twee bijzitters.<sup>834</sup> Ook Fockema's voorstel om de Etstoel van Drenthe op te heffen en dit departement onder het ressort van het Hof van Groningen te brengen werd niet overgenomen. Men wilde Drenthe zijn eigen hof laten behouden. Ten slotte bleek in de commissie geen overeenstemming te bestaan over de verdeling van de kosten van het justitiewezen over het rijk en de lokale besturen. Het Hoog Nationaal Gerechtshof en de departementale gerechtshoven zouden ten laste komen van de rijksbegroting en de kosten die de civiele rechtbanken met zich meebrachten, zouden worden gedragen door municipaliteiten waar ze gevestigd werden. Daarover was overeenstemming. Maar over de financiering van de hoge vierscharen waren de meningen verdeeld. Eén lid, waarschijnlijk de uit Holland afkomstige Farjon, wilde de kosten hiervan ten laste laten komen van het rijk. Immers Amstelland en Maasland zouden geheel verdeeld worden in ressorten met een hoge vierschaar, dit in tegenstelling tot de overige provincies. Wanneer nu de plaatselijke besturen de kosten zouden moeten betalen, zou dat in vergelijking met de andere departementen

---

833. R.A. Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv.nr.203. Een officieel decreet dienaangaande is niet gevonden. Waarschijnlijk heeft de koning dit de commissie onderhands laten weten. Overigens werd een dergelijk verzoek ook gericht aan de beide andere commissies [Cerutti, "Ontwerp Burgerlijk Wetboek", 59-60].

834. Vgl. Memorie van consideratie tot elucidatie van het concept-Plan van Organisatie van de Regterlijke Magt, 16 (ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17, inv.nr. A II g).

een onevenredige last zijn. Fockema en waarschijnlijk ook Both Hendriksen opteerden voor een lastentoedeling aan de lokale besturen in die plaatsen waar de hoge vierscharen gevestigd waren. De commissie zou deze kwestie uiteindelijk ter beslissing aan de koning voorleggen.

Begin januari was het Plan van Organisatie van de regterlijke Magt gereed en werd het de koning aangeboden.<sup>835</sup> In een "Memorie van consideratiën tot elucidatie" verantwoordde de commissie haar opzet om slechts een herziening van de rechterlijke organisatie te hebben voorgestaan. Zo achtte ze de vrederechter en de preliminaire conciliatie overbodig. Beter scheen het haar toe

"door alle regters zonder onderscheid voor het verlenen van een regtsingang de verplichting tot het bevredigen van partijen, is dit doenlijk, op te leggen. Bagatelzaken, die gemeenlijk door de vrederechters en hun bijzitters behandeld werden, zouden door een verkorte procedure voor de civiele rechtbanken snel kunnen worden afgedaan."<sup>836</sup>

In dit advies stond de commissie niet alleen. Omstreeks dezelfde tijd had J. van der Linden het vierde en laatste boek van zijn ontwerp-Burgerlijk Wetboek ingeleverd. Het handelde over de Regtsoefening en was voor een groot deel ontleend aan het hoofdstuk over de Manier van Procederen in Civiele Zaken uit de Algemeene Manier van Procedeeren van 1799.<sup>837</sup> In zijn verklaring waarom hij een vrederechter naar Frans voorbeeld voor ons land minder gewenst achtte, gebruikte Van der Linden dezelfde argumenten als de commissie. Hij verwachtte weinig van de verzoenende vrederechters en vreesde "dat de vele onwillige partijen zich niet aan hun bekreunen zullen maar geheel wegblijven wanneer de weg tot de justitie geopend moet worden." In bagatelzaken zouden ze bovendien nauwelijks werk hebben. In de meeste provincies waren er voldoende rechtbanken om deze zaken snel af te handelen en in de grote steden zouden deze zaken gedelegeerd kunnen worden aan bijvoorbeeld een Kamer van Kleine Zaken.<sup>838</sup>

---

835. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras, 1892, 17, inv.nr. A II g; het stuk is niet gedateerd maar aan de hand van de zgn. groene indices in het archief van de Staatssecretarie kunnen we opmaken dat de commissie-Farjon op 7 januari haar plan heeft ingediend (ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie onder Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr. 553). Vgl. Moorman van Kappen, "Onge-schreven hoofdstuk", 201 nt. 59.

836. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17 inv.nr. A II g (Plan van Organisatie van de Regterlijke Magt, 16).

837. Hiervan was J. van der Linden waarschijnlijk ook de auteur. Vgl. hiervóór Hoofdstuk III, § 1.2.

838. De Smidt, Ontwerp B.W., 299-300. De indruk bestaat dat Van der Linden goed op de hoogte moet zijn geweest van de vorderingen van de commissie-Farjon. In zijn genoemd boek was namelijk eveneens sprake van burgerlijke rechtbanken die in eerste aanleg in civiele zaken competent waren, en van gerechtshoven als appelinstanties.

#### 4.6 De behandeling van het Plan, januari-februari 1808

Het Plan werd op 29 januari naar de Eerste Sectie van de Staatsraad om advies doorgezonden.<sup>839</sup> Twee leden van deze Sectie, C.G. Hultman en J.H. Appelius bespraken het Plan met de commissie-Farjon en leverden hun advies op 29 februari 1808 bij de koning in.<sup>840</sup>

Beide staatsraden hadden fundamentele kritiek op het werkstuk: De voorgestelde rechterlijke organisatie was te weinig gelijkvormig. Ofschoon in ieder departement een gerechtshof zou moeten zijn, werd een uitzondering gemaakt voor Amstelland en Maasland, omdat voor twee hoven te weinig werk zou zijn. Hultman en Appelius meenden echter dat met een andere opzet de creatie van twee hoven wèl verantwoord was. Dan zouden in de steden criminele rechtbanken moeten worden opgericht en de voorgestelde hoge vierscharen moeten vervallen. De criminele rechtspraak over het platteland zou dan aan de hoven zou kunnen worden toevertrouwd.

Meer waardering hadden de staatsraden voor het voorstel om de belastingrechtspraak bij uitsluiting op te dragen aan de gewone rechter. Ten slotte deelden Hultman en Appelius de opvatting van de commissie-Farjon om geen afzonderlijke vrederechter voor te stellen maar iedere rechter te verplichten om eerst pogingen aan te wenden de partijen te verzoenen. Het kwam hun voor "dat deze maatregel, die breder uiteengezet en verzekerd zal worden in de Manier van Procederen, volkomen aan de oogmerken van Uwe Majesteit zal beantwoorden." Impliciet spraken zij daarmee de verwachting uit dat zelfs deze Franse koning dit Franse instituut voor ons land overbodig zou vinden.

#### 4.7 Het definitieve ontwerp, 31 maart 1808

Op 31 maart 1808 leverde de commissie-Farjon haar definitieve rapport in, thans vergezeld van de ontwerpen voor het procesrecht.<sup>841</sup> Het verschilde voor wat de organisatie van de rechterlijke macht betrof nauwelijks van het voorlopige Plan. Als

---

839. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatsraad 1805-1810, inv.nr. 42 (K.D. 29 januari 1808).

840. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatsraad 1805-1810, inv.nr.42 [Exh. 29 februari 1808 nr.7].

841. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17, inv.nr. A II g; De toelichting bij de ontwerpen-manier van procederen vertoont veel gelijkenis met de toelichting van Van der Linden bij diens vierde boek van het Ontwerp-Burgerlijk Wetboek.

gevolg van de besprekingen met de Eerste Sectie van de Staatsraad waren op ondergeschikte punten wijzigingen aangebracht. Bovendien was rekening gehouden met het nieuwe departement Oost-Friesland, dat op grond van het verdrag van Fontainebleau van 11 november 1807 bij het koninkrijk Holland was gevoegd. Het Oostfriesse gerechtshof zou in Aurich worden gevestigd.<sup>842</sup> Farjon concipieerde de begeleidende brief bij het rapport, waarin hij met betrekking tot de rechterlijke organisatie niet veel nieuws toevoegde aan de memorie bij het voorlopig ontwerp. Wèl verklaarde hij, dat de commissie zich niet had kunnen bezig houden met de salariëring van de rechterlijke ambtenaren. Haar was immers onbekend op welke wijze de koning de justitiekosten wilde verdelen over het rijk, de departementen en plaatselijke besturen. Bij wijze van suggestie stelde de commissie voor om in principe slechts vaste tractementen te geven en het systeem van de emolumenten af te schaffen. Een uitzondering wilde men maken voor de openbare aanklagers. Een aandeel in de boeten zou een extra prikkel tot waakzaamheid en ijver kunnen betekenen! Die mening waren ook voorgaande commissies toegedaan.

## 5. De verdere lotgevallen van het ontwerp

Het ontwerp van de commissie-Farjon, die haar taak nu formeel beëindigd had, werd gevoegd bij het inmiddels gereed gekomen concept van een Crimineel Wetboek. Aan het Wetboek Napoleon werd nog hard gewerkt; het zou eerst op 30 mei worden ingeleverd.<sup>843</sup> Op 7 mei droeg de koning de voorzitters van de drie commissies, te weten A. van Gennep, J.E. Reuvens en J.L. Farjon, op om de drie ontwerpen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. In het ontwerp voor de rechterlijke organisatie werden slechts enkele ondergeschikte wijzigingen aangebracht, en wel op die punten waarin het ontwerp in tegenspraak was met de andere wetboeken.

Tijdens deze besprekingen ontving Farjon van Van Maanen een schrijven, waarin hij erop aandrong om de ontwerpen zodanig aan te passen dat ze tezamen één algemeen wetboek zouden vormen. Farjon meende dat hiervoor de stijlverschillen in de ontwerpen te groot waren.<sup>844</sup> Of het beoogde algemeen wetboek een

---

842. Dit verdrag werd op 30 januari 1808 geratificeerd (Van de Poll, *Verzameling Wetten*, 416-417) Voor een uitvoerig overzicht van de toen bestaande rechterlijke organisatie in Oost-Friesland, waarin de scheiding van justitie en politie nog niet was aangebracht, zie Van Boven, "Justizverfassungen Ostfrieslands", 52-71.

843. Vgl. Cerutti, "Ontwerp Burgerlijk Wetboek", 60.

844. ARA 's-Gravenhage, Coll. van Maanen 1895, inv.nr. 32 (brief J.L. Farjon dd. 19 juni 1808).

wens was Van Maanen zelf of van de koning is niet duidelijk. In ieder geval is deze opzet niet gerealiseerd.

In augustus-september waren de voorzitters met hun werk gereed en werden de gereviseerde ontwerpen door de koning naar de Staatsraad doorgezonden. Haast was geboden, want de koning had het Wetgevend Lichaam toegezegd dat in november van dat jaar ontwerpen van de drie wetboeken aan deze vergadering ter goedkeuring zouden worden aangeboden.<sup>845</sup> In de maanden september en oktober 1808 zouden de ontwerpen behandeld worden in de Staatsraad.<sup>846</sup> Intussen kreeg de minister van Justitie en Politie de opdracht om de invoering van de wetboeken, die met ingang van 1 januari 1809 in werking zouden moeten treden, te regelen.<sup>847</sup> Alles wees erop dat het werkstuk van de commissie-Farjon uiteindelijk wetskracht zou krijgen.

### 5.1 Het alternatief plan van Van Maanen

Maar achter de schermen van het officiële staatsgebeuren was het nodige aan de hand. Begin 1808 moet Lodewijk Napoleon gealarmeerd geraakt zijn over de treurige toestand van de schatkist en over de financiële consequenties van het ontwerp van de commissie-Farjon.<sup>848</sup> In de maand september werd de bezuiniging op het stuk van Justitie zeer serieus aangepakt. Een commissie die aan de koning voorstellen moest doen om het begrotingstekort weg te werken, had contact gezocht met minister Van Maanen, waarbij zij aandrang op bezuinigingen in de rechterlijke organisatie.<sup>849</sup> Van de koning kreeg Van Maanen bovendien de uitdrukkelijke opdracht te streven naar

---

845. Moorman van Kappen, "Ongeschreven hoofdstuk", 200.

846. K.D. 13 september 1808 nr. 2, waarin werd bepaald dat de discussies zouden plaats vinden in Utrecht in tegenwoordigheid van alle staatsraden. Dit decreet werd op 19 september (K.D. 19 september 1808 nr.2) gewijzigd. Slechts de leden van de Eerste Sectie behoeften aan de beraadslagingen deel te nemen. De vergaderingen vonden plaats op 23, 24 en 30 september en op 1, 2, 7, 8, 9 en 10 oktober 1808.

847. K.D. 17 oktober 1808 nr.6.

848. Op 20 januari kreeg Van Maanen van de koning de volgende missive: "Tâchez de vous informer et de me faire connaître bientôt l'état exact et le total en montant de tous les dépôts judiciaires dans toutes de parties du Royaume sans l'exception. Demandez cela de manière qu'on ne puisse pas croire que j'ai en vue quelques mesures de finances" (AN Paris, AF IV 1826 (Registre secret, f. 27)).

849. De commissie "van verevening en betaling van den achterstand" had als taak "de uitgaven van het Rijk, die over 1808 op 78 millioenen geraamd en op 80 millioenen gefixeerd waren, zo nabij mogelijk te brengen bij de inkomsten, die op 46 millioenen begroot worden". Voorzitter was P.L. Van de Kastele, lid van de Sectie Financiën van de Staatsraad (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr.32 (brief Van de Kastele 18-9-1808)); Vgl. Koninklijke Almanak 1809, 24.

"toutes les simplifications, toutes les économies possibles sans vous laisser arrêter par aucunes considérations particulières".<sup>850</sup> Nu was Van Maanen zelf al druk doende om het ontwerp van de commissie-Farjon aanmerkelijk te vereenvoudigen. Hierbij ging hij uit van slechts drie gerechtshoven voor heel het koninkrijk, die louter als appelcolleges zouden gaan fungeren en waarvan de kosten zouden worden gedragen door het rijk. Zij zouden worden gevestigd in Arnhem, Groningen en Den Haag. Het hele land zou verdeeld worden in 44 districten, waarin hoge vierscharen zouden worden opgericht, die ten laste zouden komen van het district. Van Maanen informeerde Farjon in augustus 1808 over zijn ideeën. Deze toonde zich zeer verrast. Binnen de commissie had hij een dergelijk plan ook al te berde gebracht, "maar daartoe was in de oude commissie niet de minste kans, want als ik die snaar maar roerde dan schreeuwde men alsof alles verloren was."<sup>851</sup> Farjon had zich overigens door de argumenten van zijn medeleden laten overtuigen. Het grootste bezwaar tegen dit plan was dat het niet aansloot bij de bestaande organisatie in de meeste departementen. Bovendien vreesden de medeleden dat onvoldoende geschikte kandidaten voorhanden waren voor de rechtersposten bij de hoge vierscharen. Ook de introductie van deze nieuwe opzet zou ongetwijfeld problemen geven. Farjon verheelde niet dat de commissie bovendien het belang van de collega-rechters voor ogen heeft gestaan:

"Het is ook niet te ontkennen dat dit eene groote omkeering zoude veroorzaken, die aan honderden individuen groote schade zoude toebrengen en zeer waarschijnlijk aan de natie weinig aangenaam zoude zijn."

Ten slotte beklagde hij zich erover dat de koning de commissie nooit had laten weten dat hij een absolute uniformiteit van de rechterlijke organisatie voorstond. Meer steun vond Van Maanen uiteraard bij zijn collega van Financiën, I.J.A. Gogel, die hoogstwaarschijnlijk mede-initiatiefnemer was van dit plan. In een brief van eind september 1808 stelde hij, dat de denkbeelden van Van Maanen dezelfde waren als de zijne.<sup>852</sup> Zijn instemming was uiteraard nodig om het plan bij de koning enige kans te geven.

---

850. Minuut in AN Paris, AF IV 1825 (Correspondance du roi 1806-1810). De expeditie van deze brief bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 32 en is gepubliceerd bij Moorman van Kappen, "Ongeschreven Hoofdstuk", 20.

851. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 32 (brief Farjon 30-8-1808). Overigens schijnt Farjon op verzoek van Van Maanen een ontwerp te hebben gemaakt voor een volstrekt uniforme rechterlijke organisatie, dat door ons niet is teruggevonden. Dit plan vond Farjon overigens beduidend slechter dan het ontwerp van de commissie (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr 32 (brief Farjon 20-9-1808)).

852. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen, 1895, inv.nr. 32 (brief Gogel 26-9-1808). Gogel stemde ook in met Van Maanens voorstel

Van Maanen publiceerde zijn plan van organisatie op 7 oktober 1808 in het Generaal Rapport en Budget 1810 van het ministerie van Justitie en Politie.<sup>853</sup> Uit dit rapport blijkt dat hij over deze kwestie veelvuldig contact heeft gehad met de koning, die nadrukkelijk het aantal gerechtshoven wilde verminderen. Van Maanens kritiek op het ontwerp van de commissie-Farjon gold voornamelijk de onevenredige verdeling van de kosten. In Friesland en Drenthe, waar het hof bij uitsluiting zou rechtspreken in criminele zaken, zouden de uitgaven ten laste van het rijk komen, terwijl in Amstelland en Maasland met hun vele hoge vierscharen de justitiekosten betaald zouden moeten worden door de steden en de plattelandsdistricten. In de overige departementen zouden het platteland en de kleine steden in criminalibus onder het hof ressorteren en deze zouden zo in financieel opzicht bevoordeeld worden boven de steden met een eigen criminele rechtbank. In Van Maanens rapport werden de uitgaven van de hoge vierscharen gesplitst. De gelden die nodig waren voor het stichten en in stand houden van de gevangenissen, zouden door het rijk worden betaald.<sup>854</sup> De gerechtsgebouwen zouden ten laste komen van de steden van vestiging, en de overige kosten, waaronder de tractementen, zouden worden betaald door de justitiabelen binnen het ressort door middel van extra belastingheffingen. Erg bevreesd dat de ingezetenen hiertegen bezwaar zouden maken, was Van Maanen niet. Hij meende juist dat de doorsnee burger erg veel prijs zou stellen op een goede justitie en daarvoor best iets extra's over had.

Aan de hand van deze opzet maakte Van Maanen een Memorie van veranderingen welke in het plan van de commissie nodig zullen zijn, zoo het denkbeeld van de oprichting van drie hoven van appel en van criminele vierscharen over de gehele oppervlakte van het Koninkrijk mogt gevolgd worden.<sup>855</sup> Afgezien van de veranderingen die ipso facto hieruit voortvloeiden bleef het ontwerp van de commissie-Farjon vrijwel ongewijzigd.<sup>856</sup> Uit een oogpunt van uniformiteit was Van

---

om weliswaar de opgelegde boeten in de staatskas te laten vloeien, maar een gedeelte boven een bepaald bedrag uit te keren aan de openbare aanklager. Naar de mening van Gogel waren de tractementen van deze functionarissen erg hoog: "Bij te goede bezoldiging vrees ik dat het gevolg zal zijn dat de groote inactieven heeren, die nooit werken geleerd hebben, met de posten zullen heengaan".

853. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv.nr. 33<sup>p</sup>.

854. D.w.z. alleen de kosten voor de executie van gevangenisstraf. De kosten van het voorarrest werden beschouwd te behoren bij de overige kosten van de betreffende rechtbank.

855. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv.nr.33p (bijlage B bij het Generaal Rapport).

856. Wel voegde Van Maanen aan het ontwerp-Farjon de bepaling toe, dat de presidenten van de hoven en vierscharen rechtstreeks door de koning zouden worden benoemd en de overige leden uit een nominatie van drie kandidaten.

Maanens plan een duidelijke verbetering. Het kwam overeen met de Hollandse organisatie, waar het hof appelrechter was en het platteland op het stuk van de criminele rechtspraak was opgedeeld in districten.

Terwijl de Staatsraad zich boog over de ontwerpen van het Crimineel Wetboek en het Wetboek Napoleon, bleef de bespreking van het ontwerp van de commissie-Farjon voorlopig achterwege. De koning wilde eerst het advies van de Staatsraad over het rapport van Van Maanen afwachten. Dat verscheen op 12 november. Twee leden van de Eerste Sectie, J.E. Reuvens en C.T. Elout, hadden zich hiermee bezig gehouden.<sup>857</sup> Zij waren over Van Maanens voorstel allerminst enthousiast. Ernstig werd betwijfeld of voor zoveel hoge vierscharen wel voldoende geschikte rechters te vinden waren. Ook achtten zij het aantal hoven te gering, zeker nu aan deze colleges tevens de belastingrechtspraak zou worden opgedragen. De rechtsgebieden van de hoven waren bovendien zo uitgestrekt dat dit voor de justitiabelen een groot ongemak zou gaan betekenen. De bezuinigingen die Van Maanen voorstond, waren bedriegelijk. Zijn plan betekende weliswaar een verlichting voor de rijksbegroting, maar de kosten werden nu afgewenteld op de plaatselijke besturen. Deze kritiek kwam overeen met de opvattingen van Farjon. Hieruit bleek nog eens ten overvloede dat Van Maanen vanuit de kring van de rechterlijke macht - Reuvens en Elout hadden een indrukwekkende justitiële carrière achter de rug<sup>858</sup> - weinig steun mocht verwachten.

## 5.2 Naar een wetboek

De koning zocht naar een compromis tussen het officiële ontwerp van de commissie-Farjon en het rapport van Van Maanen. De voorzitters van de drie codificatiecommissies (Reuvens, Van Gennep en Farjon) werden wederom bijeengeroepen om uit beide voorstellen een definitief plan te maken.<sup>859</sup> Dit keer formuleerde de koning wèl drie belangrijke uitgangspunten, waaraan de nieuwe rechterlijke organisatie moest voldoen: uniformiteit, kostenbesparing en de

---

857. ARA 's-Gravenhage, Archief Staatsraad 1805-1810, inv.nr.44 (Secreet verbaal Eerste Sectie 26 oktober 1808 Litt.a en 12 november 1808 Litt.b).

858. Mr. Jan Everhard Reuvens (1763-1816) was president van het Hoog Nationaal Gerechtshof en voorzitter van de Sectie Wetgeving en Algemene Zaken van de Staatsraad. Vgl. NNBW, IX, 855. Mr. Cornelis Theodorus Elout (1767-1841) was tot 28 mei 1806 procureur-generaal bij het Hoog Nationaal Gerechtshof geweest en was nu lid van de Sectie Wetgeving en Algemene Zaken van de Staatsraad. Vgl. NNBW, I, 805.

859. K.D. 30 november 1808 nr. 4.

mogelijkheid tot vlotte afhandeling van de zaken. Nadrukkelijk werd gesteld dat de uniformiteit het belangrijkste criterium was.

Het is tekenend voor het bestuur van Lodewijk Napoleon dat deze beginselen zo laat werden geopenbaard. De commissie-Farjon had in januari 1808 de koning dringend verzocht om zich uit te spreken over de door hem voorgestane beginselen van de rechterlijke organisatie. Omdat een dergelijke uitspraak achterwege bleef, volgde de commissie haar eigen inzichten. Nu moest ze ervaren dat een deel van haar werkzaamheden vergeefs was geweest.<sup>860</sup> Uit vrees dat ook de voorzitters de verkeerde weg zouden inslaan, werd door de koning op zeer korte termijn een voorlopige opzet gevraagd, waarin de drie beginselen waren verwerkt.<sup>861</sup> In het tien dagen later verschenen rapport<sup>862</sup> vinden we alle argumenten pro en contra terug. De voorzitters waren van oordeel dat het ontwerp van de commissie-Farjon niet in overeenstemming was met de gevraagde gelijkvormigheid. Hiermee werd in het rapport van Van Maanen veel meer rekening gehouden. Maar dit schoot weer tekort op het punt van een vlotte rechtspleging. De introductie van een "sluitend net" van hoge vierscharen over heel het land leek een onmogelijke onderneming. Hoogstwaarschijnlijk zouden er te weinig geschikte rechters gevonden worden om al deze colleges te bemannen. Dat klemde temeer, omdat in een strafproces bij bekentenis van de verdachte de rechter in eerste en laatste instantie vonnis wees. Afwijking of zelfs afschaffing van dit traditioneel beginsel van confessus non appellat achtte men onaanvaardbaar. Het appel in criminele zaken moest tot het uiterste beperkt blijven wilde het niet leiden tot misbruiken. Immers, elke veroordeelde zou dit rechtsmiddel te baat nemen, de uitvoering van de straffen zou worden vertraagd en daardoor zouden deze "zeer veel van hare invloed verliezen." Om het probleem van de minder kundige rechters enigszins te ondervangen stelde de commissie voor om de hoven, in overeenstemming met hetgeen in de Algemeene Manier van Procedeeren van 1799 was bepaald, toezicht te laten houden op de criminele rechtspraak binnen hun ressort en ze bovendien de rechtspraak toe te vertrouwen ter zake van misdrijven, waarop schavotstraf, gevangenisstraf boven 12 jaar of verbanning stond. In deze zaken zouden de hoge vierscharen preparatoire

---

860. Een dergelijk verwijt uitte Farjon in zijn brief van 30 augustus 1808 aan Van Maanen (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 32).

861. K.D. 30 november 1808 nr. 4, art. 5.

862. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv.nr. 33k (Gedrukt rapport d.d. 10 december 1808). Onjuist in dit verband is de opmerking van Kluit dat het enige tijd duurde voor deze commissie haar rapport inleverde (Kluit, Van Maanen, 223).

werkzaamheden kunnen verrichten, zoals het verhoren van verdachten en getuigen, en het verzamelen van bewijzen. Duidelijk was, dat deze taakverzwaring van de hoven moest leiden tot een uitbreiding van hun aantal. De voorzitters toonden zich er zelfs voorstanders van om in elk departement een hof te vestigen. Een uitzondering wilden ze maken voor Drenthe, dat onder het hof van Groningen zou ressorteren, en voor Amstelland en Maasland, die het rechtsgebied van één hof zouden vormen. Met dit voorstel werd een groot deel van het ontwerp van de commissie-Farjon gevolgd. Uit het rapport van Van Maanen nam men de idee over om het hele koninkrijk te verdelen in ressorten van hoge vierscharen, zij het minder in aantal dan door Van Maanen was voorgesteld. De voorzitters begrepen zeer wel, dat hun opzet heel wat kostbaarder was dan het plan van Van Maanen. Maar de koning had van hen in de eerste plaats gevraagd een uniforme rechterlijke organisatie, die ook zou leiden tot een snelle en goede rechtspleging.

Vermoedelijk heeft de koning het rapport van de voorzitters van de codificatiecommissies onderhands aan Van Maanen doorgespeeld met het verzoek om commentaar. In het archief van Van Maanen is een concept van zijn reactie bewaard gebleven.<sup>863</sup> Zijn bezwaren tegen het voorstel van de drie voorzitters waren groot. De opstellers hadden naar zijn mening slechts beoogd om de bestaande organisatie zoveel mogelijk te handhaven:

"Il s'agit, Sire, de faire une réforme tout à fait nouvelle, en générale, dans une partie très intéressante de l'administration; pour parvenir à ce but j'ai cru qu'il fallait poser en principe qu'il était nécessaire de considérer l'affaire en grand, et de ne pas s'attacher aux institutions existantes, ni de se laisser guider ou borner par ces institutions existantes, dans le projet d'une nouvelle organisation."

Van Maanen verklaarde in zijn opzet heel bewust geen rekening gehouden te hebben met de bestaande situatie. De voorgestelde procedure en manier van rechtspleging in criminele zaken achtte hij omslachtig en ongelukkig. Het vooronderzoek scheiden van de eigenlijke rechtspraak zou leiden tot veel misverstanden en doublures. Van Maanen deelde evenmin de opvatting van de voorzitters, dat er voor de hoge vierscharen te weinig deskundige rechters zouden kunnen worden gevonden. Wanneer het aantal hoven drastisch zou worden verminderd, zouden juist veel juridisch geschoolde kandidaten beschikbaar komen. Overigens wilde Van Maanen zijn voorstel - onafhankelijk van de kritiek van de voorzitters - enigszins wijzigen. Drie hoven leken hem toch te weinig en hij bepaalde dit aantal nader op vier.

---

863. ARA, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 28.

De koning verkeerde nu in een impasse. De tegenstellingen binnen de kring van zijn adviseurs waren duidelijk. Zijn beide ministers, Van Maanen en Gogel, wilden uit oogpunt van kostenbesparing en efficiency een breuk met de bestaande en beproefde rechterlijke organisatie riskeren; de leden van de Staatsraad en de codificatiecommissies - veelal zelf lid van de rechterlijke macht - verzetten zich hiertegen met het argument, dat een radicale verandering slechts desorganisatie en grote ontevredenheid bij de betrokkenen zouden veroorzaken. Zoekend naar een compromis besloot de koning om beide ontwerpen, namelijk dat van de commissie-Farjon en dat van Van Maanen, in de Staatsraad te bespreken in tegenwoordigheid van Farjon en Van Maanen. Hij hoopte aan de hand van de discussies tot een definitief plan te kunnen komen. Op 6 januari 1809 begonnen de besprekingen onder voorzitterschap van de koning persoonlijk.<sup>864</sup> Farjon maakte ten behoeve van de beraadslagingen een Memorie van veranderingen, welke ingevolge of naar aanleiding van het plan van den Minister van Justitie zullen noodig zijn in de ontwerpen van de commissie tot Organisatie der Rechterlijke Magt en de Algemeene Manier van Procederen.<sup>865</sup> Van Van Maanen zijn aantekeningen bewaard gebleven van de besprekingen.<sup>866</sup> Opvallend was de rol van de koning. Hij nam zeer actief aan de discussies deel, met name wanneer hij vreesde dat het prerogatief van zijn koningschap werd aangetast. Dat bleek tijdens het debat over de ad vitam-benoemingen van de rechters. Hiertegen was hij sterk gekant. Een benoeming voor het leven zou hem geen mogelijkheden laten om een ongeschikte rechter te ontslaan: "Ik moet de macht behouden om ze te kunnen destitueren, politiquement als het nodig is." De meningen van de deelnemers bleken verdeeld. Van Gennep steunde de koning. Hij was van oordeel dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak nog niet behoefde te betekenen de onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht. Ook Reuvens was tegen een benoeming voor het leven. Hij achtte het onjuist dat enig benoemde functionaris een "ius quaesitum" zou hebben om altijd aan te blijven en beriep zich op het feit dat in Holland ten tijde van de Republiek dit recht ook niet

---

864. Bij algemene vergaderingen was het gebruik dat de koning zelf presideerde. Aan deze besprekingen namen behalve de koning, Van Maanen en Farjon nog deel de ministers W.F. Roëll, J.H. Mollerus en J.J. Cambier en de staatsraden J.L. Reuvens, K.F.W. von Bernuth, C.T. Elout, P.J. Cuypers, P.A. van Meeuwen, G.W. van Imhoff, A. van Gennep, J.A. de Mist, A. van Pallandt, J. Graafland, J.H. Appellius, W. Six, R. Voûte, J.P. van Wickevoort Crommelin en J. van den Houte (ARA 's-Gravenhage, Archief Staatssecretarie Lodewijk Napoleon 1806-1810, inv.nr. 555 [6 januari 1809, nr.1]) Zie voor biografische gegevens over de genoemde personen, Schutte, Orde van de Unie, s.v.

865. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv.nr. 33m; Vgl. Moorman van Kappen "Ongeschreven hoofdstuk", 213 nt. 103.

866. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 28.

bestond: "Daaromtrent hebben de Staten van Holland een staatsresolutie genomen. Evenwel is men nooit ertoe gekomen om de regters politice te destitueren." De overige leden brachten een nuancering aan. Zij achtten een aanstelling voor het leven voor de raadsheren bij de hoven aanvaardbaar. Maar de leden van de subalterne rechtbanken, die vaak minder kundig waren, dienden afzetbaar te zijn. Van Maanen, die steeds bleef uitgaan van de ideale professionele rechterlijke organisatie, pleitte voor een ad vitam-benoeming van alle leden van de rechterlijke macht. Uiteindelijk besloot men om de leden van het Hoog Nationaal Gerechtshof, de hoven en de hoge vierscharen te benoemen voor onbepaalde tijd "doch tot kennelijk wederopzeggen." Lodewijk Napoleon had zijn zin gekregen. De leden van de civiele rechtbanken werden benoemd voor drie jaar en zouden, om enige continuïteit binnen het college te bewaren, bij toerbeurt aftreden.<sup>867</sup> De koning had ook bedenkingen tegen het voortbestaan van de bijzondere rechtbanken, zoals in het ontwerp van de commissie-Farjon werd voorgesteld. Maar door een krachtig pleidooi van J. A. de Mist, waarin deze stelde dat bepaalde zaken onmogelijk door de gewone rechter behandeld zouden kunnen worden, liet hij zich overtuigen.<sup>868</sup> In het uiteindelijke wetboek werd de hoven opgedragen te onderzoeken of de bijzondere rechtbanken binnen hun ressort moesten worden gecontinueerd.<sup>869</sup>

Ook over het instituut van de vrederechter werd gesproken. Ofschoon de aantekeningen van Van Maanen ons over de inhoud van de discussies in het ongewisse laten, blijkt uit de toespraak van Elout bij de aanbieding van het wetsontwerp aan het Wetgevend Lichaam<sup>870</sup>, dat de meerderheid van de vergadering van mening was dat in de aard van de procedure in burgerlijke zaken - die in gang werd gezet door een rekest om de tegenpartij te mogen dagvaarden - opgesloten lag dat de competente rechter allereerst moest pogen de partijen te verzoenen. Deze procedure was naar de mening van Elout niet alleen effectiever, maar ook kostenbesparend.

Het resultaat van de besprekingen in de Staatsraad was dat het voorstel van Van Maanen in grote lijnen werd gevolgd.<sup>871</sup> Er zouden vier hoven worden ingesteld

---

867. Vgl. WRI, art. 59.

868. De Mist noemde als voorbeeld de dijkcolleges, die in civilibus zo'n specifieke taak hadden, dat deze moeilijk aan de gewone rechter kon worden opgedragen (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 28).

869. WRI, art. 66.

870. Gepubliceerd in de Koninklijke Courant van 21 april 1809.

871. De besprekingen eindigden op 3 februari 1809. In Parijs werd over het resultaat van de besprekingen de volgende aantekening

en het aantal vierscharen - de naam hoge vierscharen werd aldus vereenvoudigd - zou worden teruggebracht tot 39. Uiteindelijk zou de koning dit aantal na de behandeling van het wetsontwerp in het Wetgevend Lichaam bepalen op 41. Aan de ministers Van Maanen en Gogel werd opdracht gegeven om een wetsontwerp te maken waarin de dekking van de justitieuitgaven werd aangegeven.<sup>872</sup> Hiermee was het ontwerp nog niet definitief. Lodewijk Napoleon presteerde het tot wanhoop van zijn ministers, om tot het laatst toe de nodige veranderingen aan te brengen.<sup>873</sup> Uit de correspondentie tussen Farjon en Van Maanen blijkt dat beiden in die dagen druk doende zijn geweest de nodige kleine correcties in het ontwerp-wetboek aan te brengen en het aan te passen aan de invallen van de koning.<sup>874</sup> Op verzoek van Van Maanen ontwierp Farjon ook de Generale omtrekken voor eene introductieve wet op het stuk der nieuwe regterlijke inrigtingen en manier van procederen. Hierin werden allerlei overgangsbepalingen opgenomen.<sup>875</sup> Omdat het wetboek nooit is ingevoerd hebben deze voorstellen geen effect gehad.

Wellicht is het hier de plaats om even stil te staan bij de toegewijdeheid en trouw van Farjon aan Van Maanen. In een brief aan zijn mede-commissielid Both Hendriksen na afloop van de besprekingen in de Staatsraad had Farjon onomwonden te kennen gegeven zeer ontevreden te zijn met het uiteindelijke resultaat. Hij vond het plan van Van Maanen heilloos en voorzag grote problemen bij de invoering ervan. Het tekent 's mans welhaast serviele instelling, dat hij daarna onverdroten

---

gevonden: "Le roi, ayant entendu les discussions détaillées qui ont eu lieu sur cette matière, et ayant pèsé mûrement les diverses considérations présentées par les membres du Conseil tant en faveur du système de la première commission, - que par rapport à celui adopté par la dernière commission, - ainsi que l'opinion en faveur du système du ministre de Justice et Police, - enfin pour celui d'une érection générale des Cours de Justice criminelle pour tout le Royaume - a décidé enfin d'adopter en gros le système du ministre de Justice et Police, sauf cependant les modifications qui d'après les discussions du Conseil y pourraient être admises pour faire répondre entièrement ce système au principe d'uniformité, de promptitude et d'économie en matière de justice, qui ont été établis par Sa Majesté pour base de cette partie importante de l'administration publique" (AN Paris, AF IV inv.nr. 1790 (f. 62)).

872. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 33n (Voordragt aan Zijne Majesteit gedaan door de Minister van Financiën en van Justitie en Politie, 16 januari 1809).

873. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895 inv.nr. 32 (brief Appellius 16-3-1809). Appellius gaf als secretaris van de Staatsraad de volgende door de koning gewenste veranderingen door: Het ontwerp diende geen wet maar wetboek te heten; alle openbare aanklagers kregen de titel van "procureur des konings" of "fiscaal des konings", indien het de belastingrechtspraak betrof; het voorgestelde hof voor de departementen Gelderland, Overijssel en Drenthe zou niet in Arnhem, maar in Deventer gevestigd worden; en tot slot zouden de eedsformulieren uit het wetboek verwijderd moeten worden.

874. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr.32 (brieven Farjon 9-2-1809, 11-2-1809, 19-2-1809, 22-3-1809, 25-3-1809, 29-3-1809, 8-4-1809, 12-4-1809 en 15-4-1809).

875. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1895, inv.nr. 32 (ongedateerde brief met bijlage van J.L. Farjon, wrs. eind maart/begin april 1809).

voortwerkte aan de introductie van dit in zijn ogen abjecte ontwerp. Van zijn mee-gaande houding, maar bovenal van zijn juridische kennis, heeft Van Maanen na 1813 nog veelvuldig gebruik gemaakt.

Te midden van deze werkzaamheden nam Van Maanen plotseling op 12 april 1809 ontslag als minister. Ofschoon een verschil van mening tussen de koning en Van Maanen over het politiebeleid de directe aanleiding schijnt te zijn geweest, mag worden aangenomen, dat Van Maanen ook de grilligheid en besluiteloosheid van de koning beu was.<sup>876</sup> Inmiddels was het wetboek op 20 maart 1809 aan het Wetgevend Lichaam ter goedkeuring aangeboden. Hierbij hield Elout een toespraak waarin hij onder meer verantwoordde waarom zo weinig recht werd gedaan aan "de eerbiedwaardige oudheid van vele der bestaande hoven". Het Wetgevend Lichaam had er weinig moeite mee. Op 14 april werd het wetboek met grote meerderheid aangenomen<sup>877</sup> en op 14 juli door de koning geratificeerd en afgekondigd.<sup>878</sup>

De daadwerkelijke invoering liet echter op zich wachten. De toenmalige minister van Justitie en Politie, Van Hugenpoth tot Aerdt, schijnt op zoek te zijn geweest naar geschikte kandidaten voor de nieuwe rechtscolleges.<sup>879</sup> Nu Van Maanen van het toneel verdwenen was bleek ook Farjon niet meer verder te werken aan de invoering van het wetboek. Daarom werd op 2 juni J.E.Reuvs door de koning belast met het concipiëren van een introductiewet.<sup>880</sup> Hoewel Reuvs zijn werkstuk op 9 augustus 1809 inleverde en dit op 21 januari 1810 werd vastgesteld<sup>881</sup>, bleek de formatie van de voorziene nieuwe rechtbanken zo problematisch te zijn, dat

---

876. Hij volgde hiermee het voorbeeld van Gogel (Colenbrander, *Schimmelpenninck*, 156). Vgl. over deze kwestie Kluit, *Van Maanen*, 266 en G.K. van Hogendorp, *Journal d'Adrichem (1806-1809)* en *Journal de La Haye (1810-1813)*, uitg. J. Haak (R.G.P. Kleine serie 51; 's-Gravenhage, 1981) 276.

877. ARA 's-Gravenhage, Archief Wetgevend lichaam 1801-1810, inv.nr. 40 (zitting 14 april 1809).

878. K.D. 14 april 1809. Het wetboek werd gedrukt en op ruime schaal verspreid.

879. RA Gelderland, Archieven van het huis Aerdt en van de familie Van Hugenpoth tot Aerdt, inv.nr. 366 (naamlijst van kandidaten, 1809).

880. Op die datum schreef Lodewijk Napoleon aan de toenmalige minister van Justitie en Politie: "Monsieur le baron de Hugenpoth. Je vous recommande la rédaction du code judiciaire et le projet de loi sur l'introduction. Il sera convenable que vous en causiez et avec M. le Conseiller d'Etat Reuvs, et avec M. Appelius qui a eu un instant le portefeuille de la Justice" (AN Paris, AF IV inv.nr. 1825 [Kabinetorders f. 38']).

881. KD 21 januari 1810 "houdende eene wet nopens de invoering van het wetboek op de regterlijke instellingen en regtspleging in dit koninkrijk" (Koninklijke Courant 10 februari 1810). Het wetboek kon pas in werking treden wanneer het Hoog Gerechtshof van het Koninkrijk, de hoven en de vierscharen in werking waren getreden. De eerste zitting van deze rechtscolleges zou door de koning twee maanden tevoren bij openbare afkondiging bepaald worden (art.2). Het ontwerp van Reuvs bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv.nr. 33°. Vgl. Kluit, *Van Maanen*, 230.

de invoering op het moment van de inlijving bij Frankrijk in juli 1810 nog niet had plaats gevonden.<sup>882</sup> Bovendien dreigde aan het wetboek opnieuw getornd te worden. Door de voorgenomen bezuinigingen werd in juni 1810 overwogen om het aantal rechtbanken te verminderen of, wanneer dit onmogelijk bleek, de salarissen van de rechters ten laste te laten komen van de ressorten.<sup>883</sup>

---

882. K.D. 2 juni 1809 nr.52.

883. ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1813, inv.nr. 00.

## **DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE VOLGENS HET WETBOEK OP DE REGTERLIJKE INSTELLINGEN EN REGTSPLEGING IN HET KONINGRIJK HOLLAND VAN 1809**<sup>884</sup>

=====

Algemene bepalingen (art.15)

Benoemingsvereisten voor de leden van de rechterlijke macht en de openbare aanklagers:

- \* Tenminste 25 jaar oud
- \* Inwoners van het rijk, en tenminste de laatste zes jaar aldaar woonachtig
- \* Stemgerechtigd
- \* Geen bloedverwantschap tot de vierde graad met andere leden van dezelfde rechtbank

Nationaal **Hoog Gerechtshof voor het Koninkrijk**

(artt. 16-25 en 71-218)

Permanent college.

Samenstelling:

Negen leden, waaronder de president, een procureur des konings, een fiscaal des konings als aanklager in belastingzaken, een griffier en een substituut-griffier. Zij worden benoemd voor onbepaalde tijd "tot kennelijk wederopzeggen".

[De Cie-Farjon stelde voor een benoeming voor het leven]

De benoeming van de leden geschiedt op voordracht van de koning door het Wetgevend Lichaam. De procureur, fiscaal, griffier en substituut-griffier worden door de koning benoemd.

Bijzondere benoemingsvereisten:

- \* Jurist en tenminste dertig jaar oud.
- \* Onverenigbaar met andere gehonoreerde ambten

Competentie:

I. Civiele zaken:

- \* Bepaalde vorderingen bij prorogatie

---

<sup>884</sup> In kleine letter is aangegeven op welke punten het Wetboek uiteindelijk afweek van het voorstel van de commissie-Farjon van 31 maart 1808.

\* Petite en possessoire zaken, waarbij de staat of zijn ambtenaren als verweerders worden aangesproken.

\* Vorderingen, waarbij twee of meer personen als gedaagde worden aangesproken, die in verschillende departementen woonachtig zijn.

\* Vorderingen, waarbij eigen leden en personeel als verweerders worden aangesproken.

\* Beroep van vonnissen die door de departementale hoven, de Raad van Judicature en de gerechtshoven in de koloniën in eerste aanleg zijn geweest.

## II. Strafzaken:

\* Ambts- en gewone misdrijven, gepleegd door hoge staatsfunctionarissen, rechterlijke functionarissen en belastingambtenaren.

\* Misdrijven, gepleegd door eigen leden en personeel.

\* Beledigingen van eigen leden en personeel.

\* Beroep van criminele vonnissen, voor zover mogelijk, die door de departementale hoven en de hoven in de koloniën in eerste aanleg zijn geweest.

## III. Cassatie:

\* Vernietiging van vonnissen of handelingen van rechterlijke colleges wegens vormverzuim.

## IV. Extra-judiciële zaken.

\* Verlenen van surseance van betaling.

\* Verlenen van vrijgeleide

\* Verlenen van andere wettelijke dispensaties.

\* Advisering aan de koning inzake gratie e.d.

## Departementaal **Gerechtshof van appel**

(artt.26-35 en 219-362)

Permanent college, vier in getal: te Utrecht voor de departementen Amstelland en Utrecht, te Den Haag voor de departementen Maasland, Zeeland en Brabant, te Arnhem voor de departementen Overijssel en Gelderland en te Groningen voor de departementen Groningen, Friesland en Drenthe.

[ De Cie-Farjon stelde voor tien gerechtshoven, in elk departement één m.u.v. Amstel- en Maasland, die zouden ressorteren onder één hof]

### Samenstelling:

Minimaal negen en maximaal elf leden, de president daaronder begrepen, een procureur des konings, een fiscaal des konings, een griffier en ten hoogste twee secretarissen.

Zij worden allen door de koning benoemd voor onbepaalde tijd "tot kennelijk wederopzeggen".

[ De Cie-Farjon stelde voor een benoeming voor het leven]

Bijzondere benoemingsvereisten:

- \* Jurist en tenminste dertig jaar oud.
- \* Onverenigbaar met andere gehonoreerde ambten

[De Cie-Farjon stelde bovendien voor, dat de leden, procureurs en fiscaals vier jaren judiciële praktijkervaring zouden moeten hebben, en de griffiers en secretarissen twee]

### Competentie:

I. Civiele zaken:

- \* Bepaalde vorderingen bij prorogatie.
- \* Beroep van vonnissen die in eerste aanleg gewezen zijn door de lagere rechtbanken in het ressort.
- \* Voor het overige nader te regelen in het procesrecht.

II. Strafzaken:

- \* Gewone misdaden in eerste aanleg, voor zover deze niet andere rechtscolleges competeren.
- \* Misdrijven, gepleegd door eigen leden en personeel.
- \* Ambtsmisdrijven, gepleegd door provinciale en lokale bestuurderen, rechterlijke functionarissen en belastingambtenaren
- \* Misdrijven, gepleegd door provinciale bestuurderen.
- \* Beledigingen van eigen leden en personeel.

[ De Cie-Farjon stelde bovendien voor, dat de gerechtshoven van Friesland, Overijssel, Stad en Lande van Groningen, Utrecht, Drenthe en Oost-Friesland tevens competent zouden zijn in strafzaken die met de landsbelastingheffing samenhangen.]

Districten    **Vierschaar**

(artt. 36-52 en 363-469)

Permanent college, 41 in getal, verspreid over het hele rijk volgens een bepaalde verdeling.

[ De Cie Farjon stelde voor dit aantal te bepalen op 30]

#### Samenstelling:

Minimaal zeven en maximaal negen leden, de president daaronder begrepen, een procureur des konings en een secretaris.

Zij worden allen door de koning benoemd voor onbepaalde tijd "tot kennelijk wederopzeggen".

[ De Cie-Farjon stelde voor een benoeming voor het leven]

Bijzondere benoemingsvereisten:

\* Meerderheid van het college moet bestaan uit juristen

[De Cie-Farjon stelde voor de eis van jurist-zijn slechts te verbinden aan het ambt van de procureur des konings]

\* Onverenigbaar met het ambt van practizijn voor de vierschaar of met een lokale bestuursfunctie.

[ De Cie-Farjon stelde bovendien voor, dat de leden en openbare aanklagers tenminste twee jaren in het rechtsgebied woonachtig zouden moeten zijn.]

#### Competentie:

\* Criminele rechtspraak in eerste aanleg binnen hun district.

\* Strafrechtspraak inzake de landsbelastingheffing binnen hun district.

[ De Cie-Farjon stelde voor om slechts de vierscharen in de departementen Amstelland, Maasland, Zeeland, Brabant en Gelderland deze bevoegdheid toe te kennen. In de andere departementen zou dat de competentie zijn van het hof]

\* Civiele rechtspraak binnen de stad van vestiging

#### Lokaal **Civiele rechtbank**

(artt. 53-64 en 470-518)

Permanent college, in iedere plaats, voor zover nodig geoordeeld, met een bij wet nader te bepalen rechtsgebied

#### Samenstelling:

Minimaal vijf en maximaal zeven leden,  
een schout of hoofd van politie als openbaar aanklager, en een secretaris, die  
tevens secretaris van het gemeentebestuur mag zijn.

De leden worden benoemd voor drie jaar door de koning uit een nominatie van  
de betreffende rechtbank. Elk jaar treedt één derde af. Zij zijn herkiesbaar.

Bijzondere benoemingsvereisten voor de leden van de civiele rechtbanken:

\* Onverenigbaar met het ambt van practizijn voor dezelfde rechtbank of met  
dat van lokaal bestuurder.

[ De Cie-Farjon stelde bovendien voor, dat de leden tenminste twee jaar  
woonachtig zouden moeten zijn binnen het rechtsgebied]

#### Competentie:

- \* Civiele rechtspraak, zowel in het contentieuze als volontaire.
- \* Boetstraffelijke zaken, waarop een sanctie is gesteld van maximaal *f* 600,-  
boete.

## 6. Enige beschouwingen over het wetboek

Zo bleef onze eerste codificatie van de rechterlijke organisatie slechts een "papieren" wetboek, dat echter voor de kennis van de ontwikkeling van onze vaderlandse rechtspraak van belang is. Het weerspiegelt immers een interessante evolutie in het denken over de rechterlijke organisatie. Zowel de hang naar de oude organisatie, die de commissie-Farjon en vele leden van de Staatsraad voorstonden, als de drang naar vernieuwing van de zijde van Van Maanen en Gogel - voornamelijk ingegeven door bezuinigingen en met het Franse voorbeeld van uniformiteit voor ogen - hebben hun stempel gedrukt op het uiteindelijke wetboek. Dit geldt zeker voor de bepalingen over de rechterlijke instellingen. Het ontworpen procesrecht vormde nauwelijks een punt van discussie. Dat was dan ook vrijwel letterlijk overgenomen uit de Algemeene Manier van Procedeeren.

Het Hoog Gerechtshof voor het Koninkrijk, in het wetboek de nieuwe benaming voor het Hoog Nationaal Gerechtshof, bleef het hoogste rechtscollege, dat in contentieuze zaken zijn bevoegdheden van 1802 vrijwel geheel behield. In eerste aanleg sprak het college recht als forum privilegiatum en op grond van prorogatie van jurisdictie.<sup>885</sup> En in beroep oordeelde het over zaken, die in eerste aanleg waren gewezen door de hoven van appel, van de vonnissen van de Raad van Judicature en van sommige rechtscolleges in de koloniën.<sup>886</sup> Tot slot oordeelde het Hoog Gerechtshof in cassatie. De mogelijkheden hiertoe waren in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging nog meer uitgebreid dan in de Instructie van het Nationaal Gerechtshof van 1802. Een verzoek om cassatie kon ook worden ingediend ten aanzien van criminele vonnissen; in dat geval kon de openbare aanklager eveneens cassatie vorderen.<sup>887</sup> Bovendien kon de cassatierechter ex officio een aan vormfouten laborerend vonnis van de lagere rechter vernietigen. Deze verruimingen van het rechtsmiddel cassatie werden voor het eerst voorgesteld door de voorzitters van de drie codificatiecommissies, toen deze in de maanden april-mei de wetboeken op elkaar probeerden af te stemmen.<sup>888</sup> Wat hun motieven waren is niet bekend. Het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging

885. WRI, artt. 124-131.

886. WRI artt. 132-134.

887. WRI, art. 119.

888. ARA 's-Gravenhage, Coll.Kemper-Cras 1892,17, inv.nr. A II g [Plan van Organisatie van de Regterlijke Magt in het koninkrijk Holland, 121].

betekende het voorlopig einde van een ontwikkeling van de cassatierechter in de Baatafs-Franse tijd. Opmerkelijk is dat het rechtsmiddel cassatie, dat zich ontwikkelde vanuit het oud-vaderlandse procesrecht, langzamerhand trekken ging vertonen die sterk overeenkwamen met de cassatiegronden in de Wet R.O. van 1827, zij het met dit essentiële verschil, dat - naar analogie van de Franse cassatie - volgens de Wet R.O. ook vernietiging op grond van strijdigheid met de wet mogelijk was.

Het Hoog Gerechtshof voor het Koninkrijk zou bestaan uit negen leden (met inbegrip van de president), een procureur des konings, een griffier en een substituut griffier, die allen meester in de rechten moesten zijn en tenminste dertig jaar oud. De leden zouden op voordracht van de koning worden benoemd door het Wetgevend Lichaam. De president zou door de koning uit het midden van de leden aangesteld worden.<sup>889</sup> Bovendien zou de koning ook de procureur des konings, de griffier en substituut-griffier benoemen.<sup>890</sup>

Er zouden vier gerechtshoven van appel worden opgericht: één in Utrecht, voor de departementen Amstelland en Utrecht, één in Den Haag voor Maasland, Zeeland en Brabant, één in Arnhem voor Gelderland en Overijssel, en ten slotte één in Groningen voor het gelijknamige departement, Friesland, Drenthe en Oost-Friesland.<sup>891</sup> Hiermee werd van het principe dat in ieder departement een hof zou zijn, voor de eerste maal afgeweken. Hoezeer men dat als onwenselijk beschouwde blijkt wel uit het feit dat na het herstel van de onafhankelijkheid dit beginsel zowel in de Grondwet van 1814 als die van 1815 werd vastgelegd. Eerst bij de invoering van de zogenaamde Hovenwet van 1875 werd met deze opzet gebroken.<sup>892</sup>

In eerste aanleg oordeelden de hoven als fora privilegiata binnen hun ressort.<sup>893</sup> Opvallend is de taak die de hoven kregen opgedragen op het stuk van de criminele rechtspraak. Ofschoon deze geheel toevertrouwd was aan de vierscharen, moesten de hoven hierop streng toezicht houden. De openbare aanklagers bij de vierscharen waren verantwoording schuldig aan het hof. De vierscharen zelf moesten het hof desverlangd te allen tijde inzage geven in zaken die door hen in behandeling waren genomen. De civiele rechtbanken, die binnen hun district

---

889. WRI, art. 20.

890. WRI, art. 21.

891. WRI, art. 26.

892. Wet van 10 november 1875 (Stb.204).

893. WRI, art. 220.

verplicht waren de strafbare feiten op te sporen, konden bij nalatigheid door het hof worden gecorrigeerd.<sup>894</sup> Uit dergelijke bepalingen sprak de nodige reserve tegenover de strafrechtspraak die aan de lagere rechtbanken was opgedragen. Ofschoon een expliciet bewijs ontbreekt, mag worden aangenomen, dat de scepsis die Elout en Reuvens hadden over het plan van Van Maanen, hierin doorklonk. Steeds immers was beweerd dat de 41 vierscharen onmogelijk een voldoende gekwalificeerde bezetting zouden kunnen hebben. Enig toezicht leek dan ook noodzakelijk.

Onder de vier gerechtshoven ressorteerden 41 over het hele land verspreide vierscharen, die zouden resideren in de steden. Voor de plaatsen van vestiging en de omschrijving van de ressorten werd de Generale ordonnantie op de invoering der middelen te lande van 17 januari 1806 als uitgangspunt genomen. Dat was praktisch, omdat aan de vierscharen tevens de belastingrechtspraak in eerste aanleg was opgedragen.<sup>895</sup> De criminele rechtspraak was uiteraard hun belangrijkste competentie.<sup>896</sup> Bovendien zouden de vierscharen ook kennis nemen van civiele zaken binnen de steden waar ze gevestigd waren.<sup>897</sup> De leden van de vierscharen, de procureur des konings en de secretaris werden door de koning benoemd.<sup>898</sup> Het merendeel van hen (met inbegrip van de president) behoorde jurist te zijn.<sup>899</sup> Nadrukkelijk werd het de leden verboden tevens lid te zijn van het plaatselijk bestuur.<sup>900</sup> De procureurs des konings zouden een vast tractement genieten. Met de gewoonte om de officier te laten delen in de opgelegde boeten werd op voorstel van de commissie-Farjon in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging niet geheel gebroken. Wanneer het totaal van de in een bepaald jaar ontvangen boeten die in de door hem vervolgte zaken waren opgelegd, zijn jaarlijks tractement

---

894. WRI, artt. 222-226.

895. WRI, artt. 364-366, 377.

896. WRI, art. 363.

897. WRI, art. 367.

898. WRI, art. 41.

899. WRI, art. 40.

900. WRI, art. 40. Wel kon de secretaris, die overigens formeel geen lid was van de vierschaar, tevens secretaris zijn van het bestuur van de gemeente, waar de vierschaar residentie hield (WRI, art. 42).

te boven zou gaan, zou hij van dat surplus één vierde deel zelf mogen behouden "tot eene extra-ordinaire belooning zijner vlijt en vigilantie."<sup>901</sup>

De vierscharen op hun beurt dienden toezicht te houden op de civiele rechtbanken, voor zover deze ingeschakeld werden bij het opsporings- en vervolgingsbeleid.<sup>902</sup> Van de rechtscolleges die het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging kende waren de civiele rechtbanken het minst vernieuwd. Zij leken nog sterk op de schepenbanken van het ancien régime. Enige eis van juridische scholing werd aan de leden niet gesteld. De schout, tevens het hoofd van de lokale politie, trad bij deze rechtbanken op als niet-stemhebbend voorzitter en als openbaar aanklager; het rechterschap in de oude zin bleef hier dus nog gehandhaafd.<sup>903</sup> De plaats van vestiging van de civiele rechtbanken werd in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging niet bepaald. De gerechtshoven kregen de opdracht hierover binnen zes maanden na afkondiging van het wetboek voorstellen te doen.<sup>904</sup> Daarbij waren verschillende mogelijkheden denkbaar. In plaatsen waar nog geen civiele rechtbanken waren, zouden nieuwe rechtbanken kunnen worden opgericht. Ook zouden bestaande rechtbanken kunnen worden gecombineerd of gesplitst. De civiele rechtbanken zouden in eerste aanleg bevoegd zijn kennis te nemen van civiele en boetstraffelijke zaken binnen hun ressort.<sup>905</sup>

Ten slotte liet het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging de bijzondere rechtbanken voorlopig ongemoeid. De hoven moesten echter - ook hier weer binnen zes maanden - bezien en rapporteren

"in hoeverre het algemeen belang of plaatselijke omstandigheden derzelve voortdoring eischen en of derzelve inrigting met de organisatie der regterlijke magt welvoegelijk is."<sup>906</sup>

---

901. WRI, art. 47.

902. WRI, art. 375.

903. WRI, art. 55.

904. WRI, art. 65.

905. WRI, art. 63.

906. WRI, art. 66.

Het wetboek voorzag ook in enige samenhang in het opsporings- en vervolgingsbeleid. Geconstateerd werd reeds, dat dit onder het ancien régime vrij gebrekkig was georganiseerd, doordat enige hiërarchie en plicht tot samenwerking in de meeste provincies ontbraken. De Algemeene Manier van Procedeeren heeft hierin, op papier althans, verandering gebracht, en deze bepalingen zijn in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging vrijwel letterlijk overgenomen. In de algemene artikelen van dit wetboek werden "rechters, officiers en justiciers" verplicht tot onderlinge steun en hulp bij het uitoefenen van hun functie.<sup>907</sup> Het toezicht van de hoven op de aanklagers bij de lagere rechtbanken maakte men tot een algemene regel. De procureurs des konings bij de hoven hielden namens deze colleges toezicht.<sup>908</sup> Getracht werd het hele opsporingsapparaat zo effectief mogelijk te organiseren. De civiele rechtbanken moesten de openbare aanklagers bij de vierscharen behulpzaam zijn, terwijl de procureurs des konings bij de vierscharen op hun beurt de hoven en de daaraan verbonden procureurs des konings ten dienste moesten staan.<sup>909</sup> Een belangrijke verandering was ook dat men, anders dan tijdens het ancien régime, geen bijzondere kosten voor deze assistentie in rekening mocht brengen.<sup>910</sup> De aanklagers bleven echter ondergeschikt aan de rechtbanken waaraan ze verbonden waren.<sup>911</sup> De opsporing van strafbare feiten was immers een eerste verantwoordelijkheid van de competente rechter. Van Maanen schetste dit in een advies aan Lodewijk Napoleon aldus:

"[...] non seulement nos officiers de justice, mais même nos juges criminels étaient obligés à investiger tous les délits ou méfaits qui se commettaient dans leur jurisdiction, à se transporter dans les lieux afin d'inspecter les traces des délits, à rassembler, à recueillir eux-mêmes des preuves, et que par là ils n'étaient pas simplement parties plaignantes publiques, ou juges se bornant à l'administration de la justice distributive, mais qu'ils étaient des fonctionnaires de police; que même ils étaient qualifiés à prendre des mesures pour prévenir ou réprimer les délits, pour autant que ceci méritait pas du domaine de la législation; qu'ils avaient, d'après nos

---

907. WRI, artt. 4-5.

908. WRI, artt. 224 en 290.

909. WRI, artt. 435 en 489.

910. WRI, art. 4. Elout noemde dit in zijn "aanspraak" tot het Wetgevend Lichaam één van de belangrijkste verbeteringen (Koninklijke Courant, 21 april 1808, blad 1).

911. WRI, artt. 178, 312 en 435.

lois et nos institutions, l'initiative des affaires criminelles, et tous les moyens nécessaires pour découvrir les crimes et les délits; que cette constitution savante et heureuse assurait d'avance la justice et la liberté de leurs jugemens, et qu'il était impossible de transférer cette partie intéressante et honorable de leurs emplois à d'autres magistrats, sans le bouleversement total de l'ordre établi (...)."912

Lodewijk Napoleon poogde namelijk in die tijd om het opsporings- en vervolgingbeleid op Franse leest te schoeien en het politieapparaat te splitsen in een police judiciaire en een police administrative, maar door de krachtige oppositie van Van Maanen bleef de oude situatie vooralsnog gehandhaafd.<sup>913</sup>

Ten slotte een enkele opmerking over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In de Constitutie van 1806 werd bepaald: "Geen politieke magt vermag de onafhankelijkheid der regters in de uitoefening van eenig gedeelte van hunne werkzaamheden te belemmeren."<sup>914</sup> Dit principe werd in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging herhaald en uitgewerkt.<sup>915</sup> Hierop bestonden twee uitzonderingen. De koning kreeg de bevoegdheid om in strafzaken, ook al waren deze sub judice, in te grijpen en om de executie van de vonnissen in strafzaken op te schorten.<sup>916</sup> In artikel 75 van de Constitutie had het Wetgevend Lichaam al de bevoegdheid gekregen om zaken, waarin de staat partij was, aan het oordeel van het Nationaal Gerechtshof te onttrekken.

---

912. Colenbrander, Gedenkstukken, V, xlii.

913. Kluit, Van Maanen, 189-195.

914. Constitutie 1806, art.66; in dezelfde bewoordingen Staatsregeling 1805, art.69.

915. Ontwerp Commissie-Farjon, artt. 3-5; na de besprekingen in de Staatsraad werden ze gewijzigd (WRI, artt. 3-5).

916. WRI, artt. 1-2; Vgl. Drion Administratie, 53-57.

## HOOFDSTUK VI. DE INVOERING VANDE FRANSE RECHTERLIJKE ORGANISATIE IN DE JAREN 1810-1811

### 1. Inleiding

Kon het Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging met recht en reden een vaderlands wetboek worden genoemd, na de ineensstorting van het Koninkrijk Holland in 1810 en de daaropvolgende inlijving bij Frankrijk werd het wetboek terzijde geschoven en werd de Franse rechterlijke organisatie hier te lande ingevoerd. Deze organisatie is een belangrijke inspiratiebron geweest voor de nog steeds geldende wet R.O. van 1827. Bij wijze van afsluiting van deze studie zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de geschiedenis van de invoering van de Franse rechterlijke organisatie in ons land en aan de Franse rechterlijke instellingen, die overigens sinds 1795 aan grote veranderingen onderhevig waren geweest.

### 2. De Franse rechterlijke organisatie in 1810

De in 1810 bestaande Franse rechterlijke organisatie verschilde wezenlijk van de in hoofdstuk I beschreven rechterlijke organisatie volgens de Constitutie van 1795. Aan die verandering lagen twee belangrijke gebeurtenissen ten grondslag. Allereerst de grondwetswijziging van 1799 en voorts de hervorming van de strafrechtspraak na de totstandkoming van de Code d'instruction criminelle van 1808.

De Constitutie van 1799 was het directe gevolg van de coup van 18-19 Brumaire van hetzelfde jaar, waarbij Napoleon en enkele leden van het Directoire een resoluut einde maakte aan de dreiging van een Jacobijnse staatsgreep en de gelegenheid te baat namen om de uitvoerende macht aanzienlijk te verstevigen ten koste van de pouvoir législative. Deze coup betekende het begin van Napoleons staatkundige carrière. Het Franse volk kreeg een constitutie, op grond waarvan het land bestuurd zou worden door een Eerste Consul, Napoleon, terzijde gestaan door twee mede-consuls, die echter een veel beperktere macht hadden. De wetgevende macht werd aan banden gelegd en verdeeld over verschillende instellingen, waardoor van die zijde geen gevaar meer te duchten was. Greep op de lagere overheden kreeg Napoleon door het systeem van de prefecten, de hoofden van de departementen, die rechtstreeks aan hem verantwoording verschuldigd waren. Dit strak centralistische systeem was ontworpen door Siéyès, die samen met Napoleon en Daunou voor de tekst van de Constitutie van 1799 verantwoordelijk was.

In deze Franse grondwet vinden we niet veel meer terug van de revolutionaire beginselen die in de eerste constituties nog doorklonken. Met geen woord werd meer gerept over de mensen- en burgerrechten. Ook de volksinvloed werd aanmerkelijk teruggedrongen, nu de leden van de wetgevende en de rechterlijke macht voortaan werden benoemd, zij het aan de hand van lijsten van kandidaten, die rechtstreeks door de stemhebbende burgers werden gekozen. Dit illusoir maken van de volkssouvereiniteit beschouwde Bauer als "das hervorstechendste Merkmal der Konstitution"<sup>917</sup>

In de Constitutie van 1799 werden twee belangrijke rechterlijke hervormingen vastgelegd: de instelling van afzonderlijke appelcolleges en de ad vitam-benoeming van de rechters, met uitzondering van de vrederechters.<sup>918</sup> Bovendien werd de mogelijkheid geschapen om het aantal civiele rechtbanken uit te breiden. Erg verrassend waren deze veranderingen niet. Met de rechterlijke organisatie op grond van de Constitutie van 1795 waren weinigen gelukkig. De justitiabelen klaagden over het te geringe aantal tribunaux civils, namelijk één per departement, waardoor voor de meesten de geografische afstand tot de rechtbanken erg groot was. Door de uitgestrektheid van de rechtsgebieden raakten de rechtbanken bovendien overbelast, waardoor vertragingen ontstonden in de afwikkeling van de zaken.<sup>919</sup> Ook het appel circulaire bleek in de praktijk niet te voldoen. De behandeling van de beroepszaken door een naburige rechtbank werd soms negatief beïnvloed door plaatselijke rivaliteit. Zo schiep de rechtbank van Versailles er een welhaast kwaadaardig genoeg in om de vonnissen van de rechtbanken van Parijs te vernietigen.<sup>920</sup>

Kritiek was er ook op het systeem van de gekozen rechters. Er gingen meer en meer stemmen op om dit corps van magistraten te professionaliseren, waarvoor een benoeming voor het leven bijna een voorwaarde was. Deze wens werd ondersteund door het Directoire, dat graag het benoemingsrecht in handen wilde krijgen om meer greep te hebben op de rechterlijke macht. Inmiddels was gebleken dat bij de verkiezingen een groot deel van de magistraten uit het ancien régime opnieuw een rechtersstoel bezet had. Enkele malen had het Directoire ingegrepen

---

917. Bauer, Französische Einfluss, 62.

918. Franse Constitutie 1799, art. 68. De ad-vitam benoeming zou overigens beperkt worden bij Sénatus-Consulte Organique van 12 oktober 1807. Hierop zal in het vervolg nader worden ingegaan.

919. Bourdon, Réforme, I, 286-287.

920. Godechot, Institutions, 616.

en de rechtbanken van deze "vijanden van de Revolutie" gezuiverd, maar voor dergelijke akties moesten steeds gelegenheidswetten worden gemaakt.<sup>921</sup> Ook degenen die een onafhankelijke rechterlijke macht voorstonden, pleitten voor een benoeming voor het leven. Immers, hierdoor waren de rechters niet meer zo afhankelijk van de kiezersgunst of de benoemende instantie. Bovendien bood een langdurige aanstelling de mogelijkheid om de rechters meer ervaring en deskundigheid te laten opdoen.

Op grond van de Constitutie van 1799 werden de rechters voortaan door de Eerste Consul gekozen uit lijsten van notabelen, die per plaats of per departement waren opgemaakt. Alleen de leden van het Tribunal de cassation werden door de Senaat gekozen uit nationale lijsten.<sup>922</sup> De Constitutie herstelde bovendien een duidelijke hiërarchie in de rechtspraak.<sup>923</sup> De juges de paix, wier competentie en wijze van verkiezing onveranderd bleven, namen kennis van bagatelzaken. Als een laatste restant van de revolutionaire beginselen van de rechterlijke macht uit de jaren 1789-1791, behielden ze de bevoegdheid "à concilier les parties, qu'ils invitent, dans le cas de non-conciliation, à se faire juger par des arbitres".<sup>924</sup>

Daarboven kwamen de tribunaux de première instance, de nieuwe benaming voor de tribunaux civils, en daar weer boven de tribunaux d'appel.<sup>925</sup> De competentie en de inrichting van deze rechtbanken zouden nader bij wet worden geregeld.<sup>926</sup> Het Tribunal de cassation veranderde qua bevoegdheid en samenstelling nauwelijks.

De Constitutie van 1799 handhaafde ook het Haute Cour de Justice, als een niet-permanent college, bestaande uit leden van het Tribunal de cassation, hetwelk oordeelde over hoogverraad en ambtsmisdrijven van hoge staatsfunctionarissen.<sup>927</sup>

---

921. Godechot, Institutions, 551; Bourdon, Réforme, I, 193-203.

922. Franse Constitutie 1799, art. 67.

923. Deze hiërarchie, waarbij de "hogere" rechtbank toezicht had op de lagere, werd expliciet geregeld in de Franse Constitutie 1802 (Sénatus-Consulte Organique 16 Thermidor an X [4 augustus 1802; Bull. 205 nr. 1876]). Vgl. Bonnier, Eléments, 61.

924. Franse Constitutie 1799, art.3.

925. Eén van de ontwerpers van de Constitutie, Vasse, omschreef een in zijn ogen ideaal hof van beroep aldus: "Le tribunal d'appel devait présenter à la confiance publique un corps moins faible en nombre que le premier tribunal, un corps qui fût également préservé de l'esprit de rivalité capable de le disposer à approuver; un corps qui, plus dégagé que le premier des entraves de l'instruction, eût acquis par l'habitude le tact et le saisissement du véritable point de la question; enfin un corps qui n'eût aucun contact d'intérêt ou de passion avec le premier" (Cit. bij Bourdon, Réforme, I, 312).

926. Franse Constitutie 1799, art. 61.

927. De samenstelling zou worden gewijzigd bij Sénatus-Consulte Organique van 18 mei 1804.

Een afzonderlijk Tribunal de forfaiture, dat Daunou zo wenselijk achtte en dat op zijn voorstel in de Bataafse Staatsregeling van 1798 was terecht gekomen, kwam in de Franse Constitutie niet voor. De rechters zouden in geval van ambtsmisdrijf voor die rechtbank terecht moeten staan, welke het Tribunal de cassation daarvoor had aangewezen.<sup>928</sup>

In de wet van 27 Ventôse an VIII<sup>929</sup> en de daaropvolgende wetten werd deze rechterlijke organisatie nader uitgewerkt en we zullen daarop nog nader ingaan bij de behandeling van de Franse rechterlijke organisatie in ons land.

### 3. De inlijving bij Frankrijk

De inlijving van het Koninkrijk Holland bij Frankrijk in 1810 vond plaats in twee fasen.<sup>930</sup>

Bij tractaat van 16 maart 1810 werd het gedeelte aan de linkeroever van de Rijn tot Frans grondgebied verklaard. Het betrof de Hollandse departementen Zeeland, Staats-Brabant en een klein deel van Gelderland en Holland, namelijk de gebieden ten zuiden van de Waal.<sup>931</sup> Dit gedeelte van het Koninkrijk werd ruim een maand later, bij Sénatus-Consulte van 24 april 1810, administratief geïncorporeerd bij het keizerrijk.<sup>932</sup> De Meierij van Den Bosch en het Gelderse en Hollandse deel vormden voortaan het nieuwe departement van de Monden van de Rijn, met Den Bosch als hoofdplaats. Het zou worden verdeeld in drie arrondissementen, namelijk Den Bosch, Nijmegen en Eindhoven.<sup>933</sup> West-Brabant en Zeeland werden verenigd

---

928. Franse Constitutie 1799, art. 74.

929. Bull.14 nr.103.

930. Zie Feenstra, "Franse wetgeving"; Imbert, "Influence"; Voor verdere literatuuropgaven zie Ketelaar, Oude zakelijke rechten, 45; Spijkers, "Kantons"; Fortuyn, Verzameling, I, 1-82; Een goed overzicht geeft ook Van der Pot, Bestuurs-en rechtsinstellingen, 173-177. Ten overvloede zij erop gewezen dat de voormalige Generaliteitslanden Staats-Vlaanderen en de Landen van Overmaze al sedert het Verdrag van Den Haag van 16 mei 1795 bij Frankrijk waren ingelijfd. Vlissingen volgde, in ruil voor Oost-Friesland, in 1807 en Walcheren in december 1809.

931. De tekst van dit tractaat is gepubliceerd bij Rocquain, Napoleon I, 317-322. In artikel 6 werd het gebied precies omschreven. Zie voor het vervolg Oldewelt, Inventaris rechterlijke archieven Noord-Brabant, 11-14.

932. Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, I, 2-3. Zie ook J.C. Ramaer, De Fransche Tijd 1795-1815. Toelichting bij de Geschiedkundige Atlas van Nederland, (’s-Gravenhage, 1926).

933. Deze arrondissementsindeling, maar ook de grote lijnen van de rechterlijke organisatie werden vastgesteld bij Keizerlijk Decreet 26 april 1810, "contenant l'organisation du département des Bouches du Rhin et des arrondissemens réunis au département des Deux-Nèthes" (Bull. 284 nr. 5371). Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 127-135. De precieze omschrijving van de arrondissementen en de kantonindeling voor dit departement werden geregeld in twee Keizerlijke Decreten, beiden gedateerd op 14 mei

met het reeds bestaande departement van de Twee Nethen, maar een maand later, op 15 mei, werd uit de Zeeuwse eilanden ten noorden van de Westerschelde een afzonderlijk departement van de Monden van de Schelde gevormd, met Middelburg als hoofdplaats.<sup>934</sup> Ook dit departement kreeg een onderverdeling in drie arrondissementen: Middelburg, Goes en Zierikzee. Het resterende gebied, West-Brabant, zou als arrondissement Breda blijven behoren tot het departement van de Twee Nethen.<sup>935</sup>

Het was de bedoeling dat in deze gebieden de Franse rechterlijke organisatie met ingang van 1 januari 1811 zou worden ingevoerd, met welke operatie een commissaris zou worden belast.<sup>936</sup> Op voorstel van de Grand Juge, minister van Justitie<sup>937</sup>, benoemde Napoleon F. Baron Beyts, procureur-generaal bij het Keizerlijk Gerechtshof te Brussel, in deze functie.<sup>938</sup> Beyts pakte de zaken energiek aan. Al op 9 oktober werden de benoemingen bekend gemaakt van de vrederechters, hun plaatsvervangers en de griffiers bij de vredegerichten. Op 8 november 1810 waren bij Keizerlijk Decreet de uiteindelijke rechterlijke organisatie en de overgangsmatregelen vastgelegd.<sup>939</sup> Hierin werd ook bepaald dat in Middelburg, Den

---

1810 [Bull. 287 nr. 5415 en Bull. 288 nr. 5462]. Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 136-139. Zie over de totstandkoming van deze gebiedsomschrijvingen, Spijkers, "Kantons", 142-143.

934. Keizerlijk Decreet 15 mei 1810 [Bull. 288 nr. 5463]. Gepubliceerd bij Kemper, Code organique, 38-59.

935. De kantonnale indeling van dit arrondissement werd bepaald bij Keizerlijk Decreet 8 november 1810 [Bull. 327 nr. 6107]. Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 224-225.

936. Keizerlijk decreet 15 mei 1810 [Bull. 288 nr. 5463], art. 23.

937. Sinds de invoering van de Franse Constitutie 1802 (Sénatus-Consulte Organique 16 Thermidor an X [4 augustus 1802; Bull. 205 nr. 1876]) voerde de minister van Justitie de titel van Grand Juge. Tijdens de inlijving bekleedde C.A. Régnier, duc de Massa, deze functie. De meest invloedrijke adviseur van Napoleon inzake de rechterlijke macht was echter niet de minister van Justitie, maar de prins-aartskanselier Cambacérès (Bourdon, Réforme, II, 606-607).

938. De Grand Juge was vol lof over hem. Hij zou de Nederlandse taal goed beheersen en de wetten en gewoonten van ons land goed kennen. Bovendien was hij "un magistrat distingué par son savoir et qui joint à beaucoup d'activité un dévouement sans borner pour le service de Votre Majesté". Beyts zou later, eveneens op voorstel van de Grand Juge, ook belast worden met de invoering van de rechterlijke organisatie in het overige deel van het voormalige Koninkrijk Holland (AN Paris, AF IV 1042, nr.161) Zie over Beyts ook Nationaal Biografisch Woordenboek, VI, 29-33 en Annuaire de la Noblesse de Belgique, 10 (1856) 197.

939. Keizerlijk Decreet van 8 november 1810 [Bull. 327 nr. 6107] "contenant Règlement sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice dans les départemens des Bouches-des Rhin, des Bouches de l'Escaut et dans l'arrondissement de Breda". Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 223-224. Dit decreet werd ook van kracht verklaard voor de Hollandse departementen bij Keizerlijk Decreet "relatif à l'organisation des Tribunaux des départemens des Bouches-de-la-Meuse et du Zuyderzee, 20 januari 1811 [Bull.345], art.2. Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 269-274. Overigens moet het eerstgenoemde decreet niet worden verward met het voor ons land ook belangrijke decreet van dezelfde dag [Bull. 327 bis], waarin de nader in het decreet genoemde Franse wetten met ingang van 1 januari 1811 executoir werden verklaard in de gebieden ten zuiden van de Waal. Vgl. Fortuyn, Verzameling, I, 13-66.

Bosch, Nijmegen en Breda rechtbanken van koophandel zouden worden gevestigd.<sup>940</sup> Deze geannexeerde gebieden zouden ressorteren onder het Keizerlijk Gerechtshof te Brussel.<sup>941</sup> Het had er alle schijn van dat de beoogde datum van inwerkingtreding van de rechterlijke organisatie gehaald zou worden. Maar dit plan werd doorkruist door de invoering van een nieuwe rechterlijke organisatie voor heel het keizerrijk, die pas van kracht zou worden na de installatie van de keizerlijke gerechtshoven.<sup>942</sup> Voor wat het Hof te Brussel betreft vond deze installatie eerst op 20 mei 1811 plaats. De subalterne rechtbanken volgden niet lang daarna. Zo ving de rechtbank van eerste aanleg te Breda eerst op 10 juni 1811 haar werkzaamheden aan. Zij werd op die dag geïnstalleerd door Bernard Storm, raadsheer in het Brusselse hof. Hij was een goede bekende in Breda, waar hij van 1802 tot 1810 als president van het Departementaal Hof van Brabant woonachtig was geweest.<sup>943</sup>

### 3.1. De Conseil pour les affaires de Hollande

De rest van het Koninkrijk werd bij Keizerlijk Decreet van 9 juli 1810 bij Frankrijk ingelijfd.<sup>944</sup> Lodewijk Napoleon had al enkele dagen tevoren, in de nacht van 2 op 3 juli 1810, ons land verlaten. Napoleon belastte onmiddellijk de aartsthesaurier C.F. Lebrun, duc de Plaisance, met het dagelijks toezicht op de Hollandse departementen, totdat op 1 januari 1811 het Franse bestuur hier te lande zou zijn

---

940. Keizerlijk Decreet 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), art. 38.

941. Keizerlijk Decreet 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), art. 26.

942. Keizerlijk Decreet 25 november 1810 (Bull. 329), art. 2: "Le nouveau Code criminel, la loi du 20 avril 1810, et nos décrets relatifs à la nouvelle organisation de l'ordre judiciaire ne seront mis en activité dans l'étendue du ressort de chaque cour impériale, qu'au jour de l'installation de la cour." Gepubliceerd bij Fortuijn, Verzameling, I, 67-68 en Kemper, Code organique, 426-427. Vgl. ook het Keizerlijk Decreet van 6 januari 1811 (Bull. 342) "relatif à la mise en activité des lois françaises dans les departemens de la Hollande". Art. 2 luidde: "Le Code d'instruction criminelle et les lois relatives à la administration de la justice ne seront mis en activité qu'à dater du jour de l'installation de notre Cour impériale de la Haye" (Kemper, Code organique, 488-489).

943. Van Haastert, Justitie Breda, 11. Deze rechtbanken moesten door een raadsheer in het Keizerlijk Gerechtshof worden geïnstalleerd op grond van het Keizerlijk Decreet van 12 januari 1811 (Bull. 343 nr. 6451), art. 3. Zie over Bernard Storm Mommers, Brabant, 536-537. Hij zou tot de afscheiding van België in 1830 zitting hebben in het Keizerlijk, later Hooggerechtshof in Brussel. Zijn zoon, mr. L.D. Storm, was één van de "vijfmannen" die samen met Thorbecke de grondwet van 1848 zouden ontwerpen. De installaties van de rechtbanken van eerste aanleg in het departement van de Monden van de Rijn vonden in dezelfde maand plaats (Oldewelt, Inventaris rechterlijke archieven Noord-Brabant, 12).

944. Bull. 299 nr. 5724. Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 154-155.

ingevoerd.<sup>945</sup> Om dit voor te bereiden werd een Hollandse commissie geformeerd, die in Parijs voor overleg bijeen zou komen met enkele Franse ministers:

"dont l'objet sera de régler définitivement tout ce qui est relatif aux dettes publiques et communales et concilier les principes de la réunion avec les localités et les intérêts du pays."<sup>946</sup>

Dit overleg kreeg de benaming van Conseil pour les affaires de Hollande. Het Wetgevend Lichaam wees voor deze raad de Hollandse leden aan. Onder hen bevonden zich C.T. Elout, C.F. van Maanen, J.A. Mollerus en A. van Gennep. De delegatie werd uitgebreid met enkele deskundigen, zoals I.J.A. Gogel (financiën) en C.H. Verhuell (marine), en met vertegenwoordigers van de reeds geannexeerde gebieden, waaronder de Zeeuw A.W. Philipse en de Brabanders J.F.J. Baesten, P. Verhoysen en J.A.Th.J. Verheyen.<sup>947</sup>

Op 3 augustus 1810 begonnen de besprekingen in Parijs onder voorzitterschap van de minister van Financiën, M.M.Ch. Gaudin, duc de Gaëta, die bijgestaan werd door de minister "du Trésor", F.N. Mollien en de minister van Binnenlandse Zaken, Ch. de Montalivet. De commissie werd verdeeld in drie secties, waarvan er één zich zou bezig houden met Binnenlandse Zaken en Justitie. Van deze sectie bekleedde Van Maanen het voorzitterschap.<sup>948</sup>

Wat was bedoeling van deze vergadering? Officieel, zo luidde het, zouden de Hollanders slechts de vragen van de Franse ministers moeten beantwoorden. Aan de hand daarvan werden door de Franse bewindslieden voorstellen gedaan aan de keizer. Maar in feite bleek de vergadering zich intensief bezig te houden met een vrij concreet plan van inlijving, zozeer zelfs, dat Van Maanen een moment de illusie koesterde om het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging in ons land ingevoerd te krijgen, zij het als overgangsmaatregel. Uiteindelijk bleken de

---

945. Althans dat was de bedoeling. Lebrun zou echter, aanvankelijk zeer tegen zijn zin, in Holland blijven, met ingang van 1 januari als gouverneur-generaal van de Hollandse departementen. Hij was in die hoedanigheid belast met het toezicht op het binnenlands bestuur en het algemeen financieel beheer. Het beleid in deze zaken werd bepaald door "Parijs". Zie over hem: A.E.M. Ribberink, "Lebrun en de "homines novi"", NAB, 90 (1986) 129-135.

946. Keizerlijk Decreet van 9 juli 1810 (Bull. 299 nr. 5724) "portant réunion de la Hollande à l'empire (...), art. 12 . Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, III, 154.

947. Zie over deze Brabanders: Mommers, Brabant, 325-326 (mr. J.F.J. Baesten), 551 (mr. J.A.Th.J. Verheyen) en 552 (mr. P. Verhoysen). Aanvankelijk zou op grond van artt. 33 en 34 van genoemd decreet van 15 mei 1810 een afzonderlijke commissie onder voorzitterschap van de staatsraad Pasquier de invoering van de Franse organisatie in deze gebieden voorbereiden. Omdat de inlijving van de rest van het koninkrijk niet lang daarna zou volgen, is wellicht besloten tot een gecombineerde vergadering.

948. Kluit, Van Maanen, 300.

discussies in deze vergadering niet tot een tastbaar resultaat te leiden.<sup>949</sup> De werkelijke beslissingen werden genomen in de Franse Staatsraad. zoals we hierna zullen zien.

Toch zijn twee onderwerpen die in dit gremium behandeld werden voor ons onderzoek van belang, namelijk de bestuurlijke gebiedsindeling van ons land en de voorstellen voor de invoering van de rechterlijke organisatie.

### De territoriale indeling

De territoriale indeling van ons land had gevolgen voor de uiteindelijke indeling van de rechtsgebieden. Immers, deze vielen volgens het Franse systeem nagenoeg samen met de bestuurlijke indeling. Het land zou naar analogie van de rest van het Keizerrijk verdeeld worden in departementen, arrondissementen, kantons en gemeenten. De Hollandse delegatie, en met name de betreffende sectie onder leiding van Van Maanen, maakte zich sterk om de bestaande departementale indeling te handhaven, waarbij een uitzondering werd gemaakt voor Drenthe, dat tussen Groningen en Overijssel verdeeld zou moeten worden. De Hollandse departementen zouden dan weliswaar in uitgestrektheid een stuk kleiner zijn dan de gemiddelde Franse, maar de sectie was van mening dat zowel de bevolkingsdichtheid als de moeizame verbindingen in dit waterrijke gebied zulks rechtvaardigden. Bovendien waren de inwoners met deze indeling zo vertrouwd, dat een andere gebiedsindeling onnodig veel problemen zou veroorzaken. In het vaderland maakte men zich juist over deze indeling ongerust. Van Maanen ontving zelfs in Parijs hierover de nodige brieven. Onder andere stuurde een zekere Van Burmannia Rengers uit Leeuwarden Van Maanen een gedetailleerd voorstel over de indeling van Friesland, indien dit gebied, naar hij hoopte, een zelfstandig departement zou worden. Bij zijn brief had hij een staatje gevoegd met de indeling in arrondissementen en kantons.<sup>950</sup> Napoleon kwam slechts gedeeltelijk aan de wensen van de Hollanders tegemoet.<sup>951</sup> Bij decreet van 13 september 1810 werd het voormalige Koninkrijk Holland verdeeld in negen departementen, te weten:

---

949. Hierover uitvoerig Kluit, Van Maanen, 298-309.

950.ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr.39: "Rapports de la section de législation, de l'intérieur, de la police et des cultes; division du territoire", p.1 en 2. Idem, inv.nr. 41: Brief van Van Burmannia Rengers, 1 augustus 1810.

951. De Franse ministers hadden Napoleon een "projet de décret" aangeboden, gevoegd bij het in noot 35 vermelde rapport, dat vrijwel overeenkwam met het uiteindelijke resultaat.

Zuiderzee (Amstelland, Utrecht en een deel van Maasland), De Monden van de Maas (de rest van Maasland en een deel van westelijk Gelderland), de Monden van de Schelde (Zeeland), de Monden van de Rijn (de Meierij van 's-Hertogenbosch en het Gelderse en Hollandse gebied ten zuiden van de Waal), Boven-IJssel (de rest van Gelderland), de Monden van de IJssel (Overijssel)<sup>952</sup>, Friesland (Friesland), Wester-Eems (Groningen en Drenthe) en Ooster-Eems (Oost-Friesland). Het arrondissement Breda (West-Brabant) dat aanvankelijk tot het departement van de Twee Nethen behoorde, werd nu bij het departement van de Monden van de Rijn gevoegd. Het geven van rivier- en waternamen aan de departementen sloot aan bij de Franse revolutionaire traditie.<sup>953</sup>

Toch bleek ook dit niet de definitieve bestuurlijke indeling van het land te zijn. Men keerde weer naar de oude opzet terug. Bij Keizerlijk Decreet van 18 oktober 1810 werd ons land als afzonderlijk gouvernement-generaal verdeeld in zeven departementen. De departementen van de Monden van de Schelde en van de Monden van de Rijn behoorden hier niet bij, maar zouden voortaan deel uitmaken van een afzonderlijk gouvernement-generaal van de Zuidelijke Nederlanden met als hoofdplaats Brussel. West-Brabant zou weer als arrondissement Breda onderdeel uitmaken van het departement van de Twee Nethen.

Aan het hoofd van een departement stond een prefect. Elk departement was weer onderverdeeld in arrondissementen, die op hun beurt bestuurlijk werden geleid door onderprefecten.<sup>954</sup> De arrondissementen vielen nagenoeg samen met de kwartieren die koning Lodewijk Napoleon bij wet van 13 april 1807 had vastgesteld.<sup>955</sup> De arrondissementen werden onderverdeeld in kantons. De omschrijving van de grenzen en de aanwijzing van de kantonale hoofdplaatsen vonden pas plaats bij de

---

952. Bij Keizerlijk Decreet van 26 december 1810 werd het Duitse gebied tussen de rivieren de Lippe en de Eems en de grens van het voormalig Koninkrijk Holland gevoegd bij de departementen van de Boven-IJssel en de Monden van de IJssel. Het gebied werd verdeeld in vier arrondissementen: Munster, Rees, Steinfurt en Neuhaus. Op grond van artikel 7 van het Keizerlijk Decreet van 10 februari 1811 (Bull. 351 nr. 6921) werden alle wetten en decreten over de inwerkingtreding van de rechterlijke organisatie en de invoering van de Franse wetten voor ons land ook van toepassing verklaard voor deze vier nieuwe arrondissementen. Beyts was met de uitvoering belast. In het Keizerlijk Gerechtshof werden twee zetels ingeruimd voor raadsheren uit deze contreien. Overigens zou dit Duitse gebied bij Keizerlijk Decreet van 28 april 1811 van de beide Hollandse departementen worden afgescheiden (ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1813, inv.nr. 47).

953. Godechot, Institutions, 98.

954. Loi de 28 pluviöse an VIII (17 februari 1800). Gepubliceerd bij Fortuyn, Verzameling, II, 103-105.

955. Deze wet die de territoriale verdeling van ons land regelde, volgde voor een groot deel de Franse bestuurlijke organisatie, zij het dat de benamingen heel bewust Nederlands gehouden waren (Van der Pot, Bestuurs- en rechtsinstellingen, 168).

voorbereidingen voor de invoering van de rechterlijke organisatie. Lebrun, die hiermee was belast, kreeg hieromtrent in de tweede helft van november 1810 voorstellen van de landdrosten in de departementen toegezonden. Dit leidde tot een besluit van de prins-aartsthesaurier van 27 december 1810, waarbij voor het gouvernement-generaal Holland een voorlopige indeling in kantons werd gemaakt.<sup>956</sup> Eerst bij Keizerlijk Decreet van 21 oktober 1811 werd ons land definitief onderverdeeld in 28 arrondissementen en 167 kantons; een indeling die voor wat de rechterlijke organisatie betreft vrijwel ongewijzigd tot 1 oktober 1838 bleef gehandhaafd.<sup>957</sup>

### De rechterlijke indeling

In de Conseil pour les affaires de Hollande te Parijs deed de sectie onder leiding van Van Maanen op 14 augustus 1810 uitvoerig verslag van de rechterlijke organisatie in ons land. De sectie had een drietal opdrachten gekregen, namelijk om een vergelijking te maken tussen de rechterlijke organisatie in Frankrijk en die in Holland, om een schets te geven van de huidige rechterlijke organisatie in ons land, en om een voorstel te doen tot verdeling van de justiekosten voor de begroting van 1811.

Zowel aan de eerste als de derde vraag kon de sectie bij gebrek aan gegevens niet voldoen. Welhaast typerend voor de hele Hollandse delegatie was, dat men weinig op de hoogte bleek van de Franse rechterlijke organisatie en rechtspleging.

---

956. Arrêté van de Prins-Aartsthesaurier van 27 december 1810 (ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1813, inv.nr.1<sup>o</sup>; gedrukte exemplaren hiervan bevinden zich in dezelfde archiefbewaarplaats, Archief Hooggeretshof 1811-1838, inv.nr. 3). Voor wat de departementen van de Zuiderzee en Friesland betreft werden de kantons gewijzigd bij de Arrêtés van de Prins-Aartsthesaurier van resp. 27 april en 1 mei 1811 (ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1811, inv.nr. 2). Het eerstgenoemde besluit is genomen op grond van art. 30 van het Keizerlijk Decreet van 18 oktober 1810: "Le gouverneur général désignera les chefs-lieux des cantons, et réglera leur circonscription." Reeds eind november kwamen uit de departementen de door Lebrun gevraagde voorstellen hierover binnen (ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder, inv.nr. 4). Met Van Maanen en Beyts hield Lebrun regelmatig overleg over de voortgang van de rechterlijke organisatie. Zo berichtte hij op 4 december 1810 aan Napoleon: "Les choses vont fort bien ici. J'ai pris dans l'organisation judiciaire la part que ma place et vos intentions m'y donnaient. J'ai réussi chez moi le conseiller d'état premier président [i.c. Van Maanen] et le procureur-général [i.c. Baron Beyts], et le travail s'est fait dans un excellent esprit et avec le meilleur accord. Je vais après-demain à la Haye pour régler ce qui regarde les locaux des tribunaux et modérer autant que je pourrai la dépense" (Colenbrander, Gedenkstukken, VI, 103-104). Overigens ontstond er eind februari 1811 tussen Lebrun en de Grand Juge enige irritatie, omdat hij te weinig op de hoogte gesteld werd van de nieuwe benoemingen in de rechterlijke macht. Alle berichten uit Parijs gingen rechtstreeks van de Grand Juge naar Beyts. De Grand Juge riposteerde in een brief van 27 februari 1811, dat dit ook in andere gouvernementen-generaal de gewone gang van zaken was (ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1811, inv.nr. 17).

957. Fortuyn, Verzameling, II, 361-373. Een goed en gedetailleerd overzicht geeft ook Kemper, Jaarboeken 1812, 65-110. Bij Koninklijk Besluit van 27 april 1824 zijn kleine wijzigingen aangebracht in deze rechterlijke indeling. Krachtens de grondwet van 1814 werd de Franse bestuurlijke indeling weliswaar verlaten, maar de rechterlijke organisatie daarentegen goeddeels intact gelaten, zodat beide gebiedsindelingen voortaan niet meer samenvielen.

Een manco dat we zelfs bij de Hollandse juristen hebben kunnen constateren, onder andere tijdens de voorbereiding van het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging.<sup>958</sup> Op de tweede vraag, over bestaande rechterlijke organisatie in ons land, ging men echter uitvoerig in. Breed uitgemeten werd het provinciale particularisme en de zucht tot handhaving van de oude privileges, die een uniforme rechtsbedeling steeds in de weg hadden gestaan.

Het jaar 1798 had eindelijk de gewenste verandering gebracht: "une époque à laquelle le système d'unité a été décrété et adopté dans la République Batave". Sindsdien had men geprobeerd een uniforme rechterlijke organisatie in te voeren hetgeen uiteindelijk had geresulteerd in een nationale wet, het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging. Omstandig werden de opbouw van de nog steeds bestaande rechterlijke organisatie en die, welke was vastgesteld in het Hollandse wetboek, uiteengezet. Daarbij werd de nodige aandacht besteed aan het kostenaspect, dat bij de keuze over het uiteindelijke organisatiemodel goed in het oog gehouden zou worden.

Terwijl de Conseil pour les affaires de Hollande nog druk vergaderde, werden de echte vorderingen gemaakt in een commissie, die op 22 september tijdens een vergadering van de Staatsraad in aanwezigheid van Napoleon werd ingesteld.<sup>959</sup> Bij deze bijeenkomst waren ook Van Maanen en Gogel aanwezig, die beiden kort tevoren tot staatsraad waren benoemd. Van hetgeen behandeld werd zijn we goed op de hoogte door een gepubliceerd verslag van Locré, die secretaris-generaal van de Conseil d'Etat was.<sup>960</sup> In de eerste vergadering van die commissie werden de grote lijnen uitgezet. Napoleon wilde vanwege de grote schuldenlast van ons land het budget van Justitie zoveel mogelijk fixeren. Daarbij kwam het gesprek al gauw op het aantal gerechtshoven (cours impériales). Van Maanen was van mening dat er tenminste vier hoven moesten worden opgericht: te Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Haarlem. Deze plaatsen lagen weliswaar dicht bij elkaar, maar door de slechte verbindingen was dit aantal noodzakelijk. Een onbegrijpelijk verhaal, want dit wijkt geheel af van het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging. Daarin was op voorstel van Van Maanen weliswaar ook uitgegaan van vier hoven, maar deze

---

958. Dit gold in mindere mate voor het Franse civiele recht. Vgl. Bosch, "Vertalingen", 353.

959. De Conseil d'Etat was in de tijd van Napoleon een zeer belangrijk instituut. Locré merkte in diezelfde tijd hierover op: "L'Empereur renvoie à son Conseil la confection de la plus partie des décrets; et par l'effet de cette honorable confiance de S.M., les fonctions du Conseil d'Etat deviennent indéfinies" [J.Locré, Du Conseil d'Etat, de sa composition, de ses attributions, de son organisation intérieure, de sa marche et du caractère de ses actes (Paris, 1810) 174].

960. Bourdon, Napoleon au Conseil d'Etat, 263-264.

lagen over het hele land verspreid. Napoleon vond het argument van de slechte verbindingen weinig steekhoudend. Uit eigen ervaring wist hij dat het vervoer veel sneller plaatsvond dan vroeger: "Autrefois le voyage en Italie était un grand voyage; maintenant ce n'est plus qu'un jeu." Eén hof, dat zou zetelen te Amsterdam, oordeelde hij voldoende. Regnault de Saint-Jean d'Angély viel de keizer bij en meende dat de instelling van de vredegerichten in ons land veel processen zou voorkomen. Het resultaat van de bespreking was dat Napoleon voor ons land 27 tribunaux de première instance wenste en dat de Grand Juge opdracht kreeg een ontwerp te maken van de rechterlijke organisatie van ons land. Van Maanen en Gogel zouden samen met vier leden van de Conseil d'Etat, Defermont, Regnault de St. Jean d'Angély, Berlier en Andréossi, een ontwerp moeten maken voor de gehele organisatie in Holland. Beide voorstellen zouden moeten leiden tot één besluit "sur l'organisation des provinces hollandaises".

De commissie was met haar opdracht op 4 oktober gereed en haar voorstel zou door Napoleon in essentie worden overgenomen in het bekende Keizerlijk Decreet van 18 oktober 1810.<sup>961</sup> In haar ontwerp had de commissie ook een passage gewijd aan de administratie van de justitie. Men volgde uiteraard zoveel mogelijk de Franse organisatie en ging uit van één cour impériale voor de Hollandse departementen.<sup>962</sup> In elke departementshoofdstad zou een tribunal de première instance gevestigd worden en bovendien in die plaatsen waar men dat nodig achtte. In elk kanton zou een vrederechter zetelen. Bovendien zouden er zoveel rechtbanken van koophandel worden opgericht als nodig werd geoordeeld.

Over de termijn van de invoering der nieuwe rechterlijke organisatie waren de leden van de klaarblijkelijk niet erg optimistisch, want die werd gesteld op 1 januari 1812.<sup>963</sup> Dit hoofdstuk doorkruiste in feite de opdracht van de Grand Juge. Zijn werkstuk bestond uit twee Projets de décrets, de één handelende over de rechterlijke organisatie en de ander over de invoering van de Franse wetten. In het eerste ontwerp gaat hij nogal uitvoerig in op de competenties van de Franse rechtbanken in burgerlijke zaken, omdat deze

---

961. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 39.

962. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr.39 ("Projet de Décret sur l'organisation des provinces hollandaises"), art. 7. Men liet de plaats van vestiging nog open.

963. De reden hiervoor zal zijn dat de Franse rechterlijke organisatie in 1811 ook enige wijzigingen zou ondergaan, met name op het gebied van de strafrechtspraak. Van Maanen noteerde: "Het systema voor de regterlijke inrigtingen in Frankrijk kan in Holland niet ingevoerd worden met 1811, omdat het ons nog niet genoeg bekend en zelfs in Frankrijk nog niet ingevoerd is, waardoor het onmogelijk wordt om te beoordeelen hoe en op welke wijze het bij ons zoude dienen te worden geregeld" (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 39).

"se trouvent éparses dans des lois presque entièrement abrogées et qui contiennent d'ailleurs des dénominations étrangères à la constitution actuelle de l'ordre judiciaire."

Dat gold in mindere mate voor de strafrechtspraak, waar de nieuwe Codes, de Code Pénal en de Code d'Instruction criminelle, voor de nodige systematiek hadden gezorgd. Voor het overige bevatten de ontwerpen van de Grand Juge aanbevelingen die niet helemaal accordeerden met de voorstellen van de commissie uit de Staatsraad.<sup>964</sup> Zo opteerde hij voor twee cours impériales en meende hij dat in elk departement ten hoogste drie en tenminste twee tribunaux de première instance zouden moeten bestaan.

Niet alleen de Grand Juge en de commissie uit de Staatsraad, maar ook Lebrun leverde vanuit Amsterdam zijn bijdrage aan de rechterlijke indeling van ons land. Hij was belast met de kantonindeling en vroeg hierover advies aan de landdrosten. Bovendien kon hij gebruik maken van de gegevens die het ministerie van Justitie en Politie had verzameld. Op 17 november 1810 was van dit ministerie een rondschrijven uitgegaan naar alle gerechtshoven, waarin een nauwkeurige opgave werd gevraagd van alle "bailluagiën" met de daarin gelegen gemeenten, plaatsen en districten, almede van de grootte van deze rechtsgebieden en het aantal inwoners. Voorts werden van de hoven voorstellen verwacht voor een verdeling van hun ressort in kantons voor de vredegerichten. De meeste gerechtshoven hebben hierop uitvoerig geantwoord.<sup>965</sup> De uiteindelijke voorstellen van Lebrun werden doorgestuurd naar de Grand Juge te Parijs, die Van Maanen tijdens zijn verblijf in de Franse hoofdstad de concepten ter becommentariëring voorlegde.<sup>966</sup>

### 3.2. Het Keizerlijk Decreet van 18 oktober 1810

De ontwerpen van de Grand Juge zijn op dit punt aangepast en daarna vrijwel letterlijk in het decreet van 18 oktober 1810 overgenomen. In zijn begeleidend rapport had de Grand Juge voorgesteld om de procureur-generaal van het Keizerlijk Gerechtshof te Brussel, F. Baron Beyts, te benoemen tot commissaire de justice

---

964. Een gedrukt exemplaar van dit "Rapport et projets de décret sur la justice en Hollande" bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Mollerus 1905, inv.nr. 30.

965. ARA 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie en Politie 1806-1810, inv.nr. 240.

966. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 45.

voor alle Hollandse departementen met de opdracht om samen met de prefecten van de departementen een rechterlijke organisatie in te voeren en kandidaten voor de rechterlijke functies te zoeken; een aanbeveling die door Napoleon zou worden gevolgd, echter met dien verstande dat Beyts in dezen ook zou moeten samenwerken met de Eerste president van het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag, C.F. van Maanen.<sup>967</sup> Letterlijk luidde hun opdracht:

"Ils prendront les mesures nécessaires pour l'organisation du tribunaux et les présentations à faire à notre Grand Juge ministre de la justice des listes de candidats pour la nomination aux places."<sup>968</sup>

De rechterlijke organisatie zag er volgens het uiteindelijke decreet van 18 oktober 1810 als volgt uit.

In Den Haag zou worden gevestigd een Keizerlijk Gerechtshof.<sup>969</sup> Zijn voornaamste functie was de rechtspraak in hoger beroep van de appellabele uitspraken van de rechtbanken in zijn ressort.<sup>970</sup> Ook op het gebied van de strafrechtspraak was het Hof sinds de invoering van de Code pénal en de Code d'instruction criminelle een belangrijke taak toegedacht, en wel op het stuk van de rechtspraak met betrekking tot de crimes, dat wil zeggen de misdrijven waarop lijf- of onterende straffen waren gesteld.<sup>971</sup> In deze zaken werd door een afdeling van het Hof, de Kamer van Beschuldiging, aan de hand van processtukken geoordeeld of de verdachte in staat van beschuldiging moest worden gesteld. Indien dit oordeel positief uitviel, werd de zaak voor verdere behandeling doorverwezen naar het betreffende hof van assisen.

---

967. Beiden werden met deze opdracht belast op 30 oktober 1810. [ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr.1].

968. Keizerlijk Decreet 12 november 1810 [ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 243].

969. Dat uiteindelijk Den Haag als zetel werd uitgekozen en niet Amsterdam, zoals Napoleon aanvankelijk voorstelde, zal het werk geweest zijn van de Grand Juge. In zijn hiervoor genoemde rapport, getiteld "Rapport et projets de décret sur la justice en Hollande", stelde hij twee hoven voor, waarvan er een in de huidige Randstad zou worden gevestigd. Hiervoor achtte hij Den Haag als residentie het meest geschikt: "Je propose de fixer à la Haye le siège de l'une des deux cours impériales, parce qu'il m'a été assuré que la ville d'Amsterdam, exclusivement livrée au commerce et à la marine, n'est propre, sous aucun rapport, à recevoir un pareil établissement; et que d'ailleurs la Haye a toujours été le siège des principales autorités judiciaires de la Hollande."

970. De dagelijkse gang van zaken bij de keizerlijke gerechtshoven, de hoven van assisen en de bijzondere hoven werd geregeld bij Keizerlijk decreet van 6 juli 1810 (Bull. 300 nr. 5725).

971. Vgl. Code pénal, art. 7.

Het Hof trad bovendien op als forum privilegiatum inzake délits begaan door hoge functionarissen, en inzake crimes et délits, begaan door eigen leden van het Hof.<sup>972</sup> Volgens het Keizerlijk Decreet van 18 oktober 1810 zou het Hof ook de lijfstraffelijke of criminele zaken, die bij de inwerkingtreding van de Franse rechterlijke organisatie bij de oude rechtbanken nog aanhangig waren, afdoen, en wel volgens het Franse procesrecht met inbegrip van de cassatieberoepen. Hiermee werd een afzonderlijke afdeling van het Hof belast, het Buitengewoon Speciaal Hof.<sup>973</sup>

Het Hof zou bestaan uit 40 raadsheren, acht raadsheren-auditeur, een keizerlijk procureur-generaal, enkele advocaten-generaal en enkele substituten van de procureur-generaal, speciaal belast om als keizerlijk procureur-crimineel op te treden bij de hoven van assisen buiten het departement van het Hof.<sup>974</sup> Bovendien waren aan het Hof een griffier en enkele substituut-griffiers verbonden. Ten behoeve van zijn werkzaamheden was het Hof verdeeld in vijf kamers: drie voor civiele zaken, één voor appel in correctionele zaken en één die zou fungeren als Kamer van Beschuldiging.<sup>975</sup> De personele bezetting van de kamers was niet permanent, maar de leden rouleerden periodiek. Op 7 maart werd voor het Hof een huishoudelijk reglement vastgesteld.<sup>976</sup>

In elke arrondissementshoofdplaats zou - en hierin wees het decreet van 18 oktober af van de beide hiervòòr genoemde voorstellen van de Grand Juge en de commissie uit de Staatsraad - een rechtbank van eerste aanleg worden gevestigd. Bovendien ook in Haarlem, Alkmaar, Leiden en Gorinchem, waardoor het aantal op 28 werd bepaald.<sup>977</sup> Voor wat hun absolute competentie betreft, hanteerde men als uitgangspunt, dat alle zaken in eerste aanleg in beginsel voor deze rechtbanken

---

972. Loi sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice, 20 april 1810 (Bull. 282 nr. 5351), artt.10-11.

973. Keizerlijk Decreet van 18 Oktober 1810 (Bull. 322 nr. 6043), art. 106. Vgl.ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inleiding op de inventaris (typoscript).

974. Code d'instruction criminelle, art. 253.

975. E.e.a. op grond van artt. 2 en 5 van het Keizerlijk Decreet van 6 juli 1810 (Bull. 300 nr. 5725) "contenant Règlement sur l'organisation et le service des cours impériales, des cours d'assises et des cours spéciales".

976. Een gedrukt exemplaar bevindt zich in ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 43.

977. Omdat deze vier rechtbanken gevestigd werden in arrondissementen waar al een rechtbank van eerste aanleg aanwezig was, werden bij Keizerlijk Decreet van 20 januari 1811 (Bull. 345 nr. 6469) nauwkeurige omschrijvingen gegeven van ieders jurisdictie. Bij de definitieve vaststelling van de arrondissementen op grond van het Keizerlijk Decreet van 21 oktober 1811 (Bull. 398 nr. 7378) werden Haarlem, Alkmaar, Dordrecht en Gorinchem de hoofdplaatsen van de nieuwe arrondissementen.

zouden worden behandeld, uitgezonderd die welke uitdrukkelijk waren voorbehouden aan andere rechters en rechterlijke colleges.<sup>978</sup> Bovendien zouden ze in hoger beroep oordelen over de appellabele vonnissen in civiele zaken van de vrederechters. Beroepen van vonnissen in politiezaken werden behandeld door de rechtbank van eerste aanleg in de departementshoofdplaats.<sup>979</sup> Van vonnissen van de rechtbanken in eerste aanleg was beroep mogelijk op het Keizerlijk Gerechtshof, met uitzondering van:

- a. Persoonlijke vorderingen tot een beloop van 1000 FF.
- b. Zakelijke vorderingen "dont l'objet principal sera de cinquante francs de revenu déterminé, soit en rente, soit par prix de bail."<sup>980</sup>
- c. Geschillen over de inning van de indirecte belastingen.<sup>981</sup>

In strafzaken oordeelde de rechtbank over delits, wanbedrijven, waarop "boetstraffen" stonden.<sup>982</sup> Hieronder werden verstaan:

- a. Gevangenisstraf, die volgens de Code Pénal in de regel nooit meer dan vijf jaar kon duren,
- b. Tijdelijke ontzetting uit de verschillende droits civiques en droits civils.
- c. Geldboeten.<sup>983</sup>

Van deze vonnissen was beroep mogelijk op de rechtbanken van eerste aanleg in de hoofdplaats van het departement waarin de rechtbank gelegen was. Was het vonnis gewezen door een rechtbank van eerste aanleg in de departementshoofdplaats, dan kon men in beroep gaan bij de rechtbank van eerste aanleg in de naburige departementshoofdplaats. In sommige gevallen was het Keizerlijk Hof als appelinstantie aangewezen.<sup>984</sup>

---

978. Vandaar ook de benaming "tribunal de première instance".

979. Keizerlijk Decreet 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), art. 26.

980. Keizerlijk Decreet 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), art. 21.

981. Keizerlijk Decreet 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), art. 24.

982. Deze strafzaken werden ook, naar analogie van de Franse terminologie, correctionele zaken genoemd, in tegenstelling tot criminele zaken en politiezaken (overtredingen).

983. Code pénal, art. 9 iuncto artt. 40-43.

984. Code d'instruction criminelle, art. 200; over de relatieve competentie inzake appel van de correctionele vonnissen van de rechtbanken van eerste aanleg in de departementshoofdplaatsen werd een staatje gemaakt, dat gevoegd is bij het Keizerlijk Decreet van 20 januari 1811 (Bull. 345 nr. 6469).

Het extra-gewicht dat deze rechtbanken in de hoofdplaatsen van de departementen hadden door de hen toegekende competentie, had gevolgen voor de samenstelling van deze colleges. Zij zouden zijn samengesteld uit acht rechters, waaronder de president, een vice-president en een rechter van instructie, alsmede vier rechter-plaatsvervangers.<sup>985</sup> Van de rechtbank van Amsterdam, niet alleen departementshoofdplaats maar tevens de grootste stad van ons land, zou het aantal leden aanzienlijk groter zou zijn.<sup>986</sup>

De samenstelling van de overige rechtbanken bestond uit vier rechters, onder wie de president en de rechter van instructie, en drie rechter-plaatsvervangers. Voor het dichtbevolkte Rotterdam werd een uitzondering gemaakt. Het aantal rechters was gelijk aan die van de rechtbanken in de departementshoofdplaatsen. Aan al deze rechtbanken waren keizerlijk procureurs (procureurs impériaux) als openbare aanklagers verbonden. Zij stonden onder de bevelen van de procureur-generaal van het Keizerlijk Gerechtshof.

Voorts werden er rechtbanken van koophandel opgericht in Amsterdam, Utrecht, Haarlem, Den Haag, Rotterdam, Dordrecht, Arnhem, Zwolle, Leeuwarden, Groningen en Emden.<sup>987</sup> In de reeds ingelijfde gebieden waren, zoals hierboven al vermeld, Middelburg, Breda, Den Bosch en Nijmegen uitverkoren als zetel voor een rechtbank van koophandel. Deze rechtbanken waren samengesteld uit een president en een vast aantal leden, dat per plaats kon variëren.<sup>988</sup> De leden werden gekozen uit de plaatselijke kooplieden. De rechtbanken van koophandel namen kennis van geschillen tussen handelaren, kooplieden en bankiers, geschillen tussen personen over daden van koophandel, zoals beschreven in de Code du Commerce, en van faillissementen van kooplieden. Van hun vonnissen was hoger beroep mogelijk bij het Keizerlijk Gerechtshof, voorzover gewezen ter zake van vorderingen boven de 1000 FF. In die plaatsen waar geen rechtbank van koophandel was gevestigd, oordeelde in deze zaken de rechtbank van eerste aanleg.

---

985. Keizerlijk Decreet 18 oktober 1810 (Bull. 327 nr. 6043), art. 70.

986. De personele bezetting van de rechtbank van Amsterdam zou bestaan uit twintig rechters, onder wie de president, drie vice-presidenten en drie rechters van instructie, en maximaal acht rechter-plaatsvervangers. Zij werden verdeeld over vier kamers, twee voor civiele en twee voor strafzaken. Eén ervan zou ook de zaken in kort geding en belastinggeschillen behandelen (Keizerlijk Decreet 18 oktober 1810 (Bull. 327 nr. 6043, art. 66-67).

987. Keizerlijk Decreet 18 oktober 1810 (Bull. 327 nr. 6043), art.94.

988. Het aantal werd voor deze rechtbanken bepaald bij Keizerlijk Decreet van 4 juli 1811 (Kemper, Code organique, 632-635).

In het laagste ressort was de rechtspraak toevertrouwd aan de vrederechters, alleensprekende rechters, die zetelden in de hoofdplaats van elk kanton. Zij namen kennis van bepaalde civiele vorderingen en van overtredingen (contraventions) en hadden bovendien enige volontaire jurisdictie. Hun belangrijkste taak bleef, althans op papier, de preliminaire conciliatie:

"Aucune demande principal introductive d'instance entre parties capables de transiger, et sera reçue dans les tribunaux de première instance, que le défendeur n'ait été préalablement appelé en conciliation devant le juge de paix, on que les parties n'y aient volontairement comparu."<sup>989</sup>

Maar hierop bestonden zovele uitzonderingen, dat juist deze competentie van de vrederechter steeds meer werd uitgehold. Recente onderzoeken over het functioneren van de vrederechter in de Franse tijd hebben aangetoond, dat de partijen weinig gebruik maakten van de mogelijkheid van verzoening door de vrederechter en wellicht zelfs de preliminaire conciliatie als een belemmering in de procesgang ervoeren. Dat was overigens geen Hollands verschijnsel, maar werd ook in Frankrijk zelf geconstateerd.<sup>990</sup> In het Keizerlijk Decreet van 8 november 1810 werd de competentie van de vrederechter nader omschreven. Hierin werd abusievelijk de preliminaire conciliatie niet genoemd.<sup>991</sup> In civiele zaken oordeelde hij over:

1. persoonlijke vorderingen tot een bedrag van 100 FF.

2. persoonlijke vorderingen, ongeacht de hoogte van het bedrag, inzake eisen tot vergoeding van schade aan het land en de gewassen, geschillen over perceelsgrenzen, vorderingen jegens de huurder tot herstel van de gehuurde huizen of boerderijen, pachtconflicten, arbeidsovereenkomsten en vorderingen tot genoegdoening voor mondelinge beledigingen.<sup>992</sup>

Tot een bedrag van 50 FF. was geen hoger beroep mogelijk. De eenvoudige overtredingen waarover zij konden oordelen, betroffen de vergrijpen, waarop

---

989. Code de procédure civile, art. 48.

990. Code de procédure civile, art. 49 geeft deze uitzonderingen. Zie voor het functioneren van de vrederechter in ons land: Ackx, Vrederechter Gouda; Von Bonné, Vredegerecht Brielle; Van Dapperen, Vredegerecht Den Haag.

991. De opsomming van de competentie in dit decreet (Bull. 327 nr. 6105) was zeker niet uitputtend. Het volgde in deze letterlijk de Franse wet op de rechterlijke organisatie van 16-24 augustus 1790. Vgl. artt. 10 en 11 van het decreet met artt. 9 en 10 van de wet. Na 1790 is het aantal bevoegdheden van de vrederechter uitgebreid. Zie Van Dapperen, Vredegerecht Den Haag, 39.

992. Keizerlijk Decreet van 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), artt. 10 en 11.

politiestrafpen waren gesteld, te weten gevangenisstraf tot maximaal vijf dagen hechtenis of een geldboete tot maximaal 15 FF. Als bijkomende straf kon verbeurdverklaring van de inbeslaggenomen goederen worden opgelegd.<sup>993</sup> In deze zaken traden de vrederechters in hun kantonale hoofdplaats op als rechters van enkele politie.<sup>994</sup> In de overige gemeenten was deze taak toevertrouwd aan de maires, die de plaatselijke rechtbanken van enkele politie voorzaten.<sup>995</sup>

De vrederechters waren ook officiers de police judiciaire, een soort hulpofficieren van politie binnen hun kanton. In dezen stonden ze onder de bevelen van de procureur-generaal of diens plaatsvervanger bij het hof van assisen. Zij moesten onder andere aanklachten van opsporingsambtenaren en burgers onderzoeken en hiervan proces-verbaal opmaken. In geval van een ontdekt misdrijf dienden zij onverwijld de procureur-generaal of zijn plaatsvervanger daarvan in kennis te stellen. Bij betrapping op heterdaad mochten zij de overtreder laten aanhouden onder verplichting daarvan proces-verbaal op te maken. Ook was aan de vrederechter enige volontaire jurisdictie opgedragen. Hij was voorzitter van de familieraad, een instelling bestaande uit zes personen, naaste bloed- en aanverwanten van een minderjarig ouderloos kind, die beslissingen konden nemen in bepaalde familierechtelijke aangelegenheden, zoals de benoeming van voogden<sup>996</sup> en handlichting<sup>997</sup>. Bovendien was de vrederechter bevoegd tot het verzegelen en ontzegelen van boedels, het verstrekken van akten van bekendheid en enkele andere minder voorkomende extra-judiciële taken.

De vrederechter, zoals die in 1811 in ons land werd geïntroduceerd, was in verscheidene opzichten een andere dan die, welke we in hoofdstuk II hebben besproken. Met name onder het regime van Napoleon veranderde zijn positie van die van "un père plûtôt qu'un juge" in die van een echte rechter, zij het voor bagatelzaken, hetgeen uit de volgende verschillpunten moge blijken:

---

993. Vgl. Code pénal, artt. 471-482.

994. Keizerlijk Decreet van 8 november 1810 (Bull. 327 nr. 6107), art.12.

995. Enkele zaken waren echter aan het oordeel van de maires onttrokken en werden berecht door de vrederechter. Vgl. Code d'instruction criminelle, art. 139.

996. Code Napoléon, art. 405.

997. Code Napoléon, art. 476. Zie over de werkzaamheden van de vrederechter in familiezaken, Von Bóné, Vredegerecht Brielle. Uit een onderzoek naar het vredegerecht van Ginneken bleek dat de vrederechter meer dan de helft van zijn werktijd spendeerde aan het voorzitten van een familieraad. (J.H.M. Krijns, Het vredegerecht in het kanton Ginneken, 1811 (Niet-uitgegeven doctoraal scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1989) 48.

- De vrederechter werd niet meer gekozen uit en door het volk, maar door het staatshoofd benoemd.
- Hij had geen bijzitters meer, maar sprak alleen recht. In geval van absentie werd hij vervangen door plaatsvervangers, twee voor elk kanton.
- Hij kreeg steeds meer strafrechterlijke bevoegdheden.
- Hij werd eveneens ingezet als opsporingsambtenaar c.q. hulpofficier van justitie.
- Cassatie van zijn niet-appellabele vonnissen was sinds 1800 mogelijk.
- Er bestond een toenemende tendens om de vrederechter te laten rechtspreken volgens de wet in plaats van naar billijkheid, hetgeen uiteindelijk resulteerde in een arrest van het Hof van Cassatie te Parijs in april 1813, waarbij de vrederechters impliciet verplicht werden volgens de wet recht te spreken.<sup>998</sup>
- De beperkingen van de mogelijkheden voor preliminaire conciliatie namen meer en meer toe.

Ten slotte waren er nog de hoven van assisen, die zitting hielden in de hoofdplaatsen van de departementen.<sup>999</sup> Het waren niet-permanente colleges, die een bevoegdheid hadden, welke was afgeleid van het Keizerlijk Gerechtshof: zij oordeelden over misdaden (crimes) en kwamen hiervoor in de regel eenmaal per kwartaal bijeen in de hoofdplaats van het departement.<sup>1000</sup> Als president fungeerde een van de leden van het Keizerlijk Gerechtshof, die hiertoe was aangewezen. Hij werd geassisteerd door vier rechters, meestal de oudste leden van de rechtbank van eerste aanleg ter plaatse.<sup>1001</sup> De procureur-generaal van het Keizerlijk Gerechtshof, die de vervolging instelde, werd bij deze hoven vertegenwoordigd door een substituut, die dan de titel van procureur-crimineel voerde.<sup>1002</sup> De griffier van de plaatselijke rechtbank van eerste aanleg fungeerde tevens als zodanig bij het hof van assisen.

---

998. Arrest van 21 april 1813; hierover uitvoerig Ten Raa, Oorsprong, 264 nt. 9.

999. Zie over de hoven van assisen uitvoerig Bossers, Jurij 34-39.

1000. Code d'instruction criminelle, art. 258.

1001. Code d'instruction criminelle, art. 253. Het hof van assisen in het departement van het Keizerlijk Hof zou bestaan uit vijf raadsheren van dat Hof, uit welk aantal één werd aangewezen als president. (Code d'instruction criminelle, art. 252 lid 1).

1002. Aan het Keizerlijk Gerechtshof waren speciaal voor de hoven van assisen en de bijzondere hoven negen substituut-procureurs verbonden, die zoveel mogelijk uit de verschillende departementen afkomstig waren. Bij de eerste benoemingen in januari 1811 treften we onder hen de namen aan van R.W. Tadama, voormalig president van de Raad van Judicature, en Petrus Wierdsma jr., de voormalig procureur-generaal van Friesland (ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof, 1811-1838, inv.nr.19).

Bij deze hoven werd recht gesproken op grond van een uitspraak van de jury, bestaande uit twaalf personen, meestal vertegenwoordigers uit de bovenlaag van de burgerij, die aan bepaalde goedgeheidseisen moesten voldoen. Deze twaalf werden per zitting van het Hof gekozen uit 36 gezworenen, waarvan een lijst werd opgesteld door de president van het Hof, die op zijn beurt een keuze had gemaakt uit 60 namen die door de prefect van het betreffende departement waren opgegeven.<sup>1003</sup>

Een bijzonder soort van hof van assisen waren de bijzonder hoven. Dat waren evenmin permanente colleges. Zij kwamen gewoonlijk direct na afloop van de zitting van de hoven van assisen bijeen en oordeelden over bepaalde misdrijven, zoals gewapende smokkelarij en valsemunterij of misdrijven begaan door bepaalde categorieën personen, zoals vagebonden en personen die in het verleden al eens veroordeeld waren tot lijf- of onterende straffen. In deze bijzondere hoven werd geen recht gesproken met een jury, maar door acht rechters: de leden van het hof van assisen, aangevuld met drie militaire officieren, die tenminste de rang hadden van kapitein.<sup>1004</sup>

Van de uitspraken van de hoven van assisen was volgens de Franse wetgeving geen hoger beroep mogelijk. Dit strookte immers niet met de gehuldigde theorie van de volkssouvereiniteit, waarvan de juryrechtspraak een uitvloeisel was. Wel waren de uitspraken vatbaar voor cassatie.

In Utrecht en Groningen zouden bovendien tribunaux des douanes worden opgericht, belast met de berechting van contrabande. Deze rechtbanken waren samengesteld uit een president, vier bijzitters een openbaar aanklager en een griffier.<sup>1005</sup>

Van vonnissen die in hoogste instantie waren geweest kon men volgens de Franse wetgeving in cassatie gaan bij het Hof van Cassatie (Cour de cassation) te Parijs, waarin ook enkele Noordnederlanders zitting hadden.<sup>1006</sup> Dit Hof toetste o.m. de vonnissen en uitspraken van de lagere rechter aan de vormvoorschriften en - dit was voor ons land dus nieuw - de wet. In het geval een vonnis werd vernietigd, werd de zaak terugverwezen naar een ander hof of andere rechtbank. Van de mogelijkheid

---

1003. In de Code d'instruction criminelle zijn in Livre II, Chapitre V, enige artikelen aan de samenstelling van de jury's gewijd. Zie ook Bossers, Jurij, 36-39.

1004. De militairen voor deze bijzondere hoven in ons land werden benoemd bij Keizerlijk Decreet van 8 maart 1811. Hieronder bevonden zich uiteraard veel Franse officieren (ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerichtshof 1811-1838, inv.nr. 3).

1005. Ingesteld bij Keizerlijk Decreet van 18 oktober 1810 (Bull. 321 nr. 6043). Vgl. Godechot, Institutions, 688.

1006. Dit Hof had vrijwel dezelfde competentie als zijn voorganger, de Tribunal de cassation.

om cassatie in civiele zaken te vragen is in ons land tijdens de Franse inlijving nauwelijks gebruik gemaakt. Verdam wist slechts één zaak te achterhalen.<sup>1007</sup> In strafzaken was dit aantal echter beduidend groter.<sup>1008</sup> Het Hof van Cassatie trad ook op als hof van discipline voor de leden van de rechterlijke macht.

Eén van de belangrijkste veranderingen die het Franse systeem in ons land teweeg bracht was de organisatie van de openbare aanklagers. Waren deze tot dan toe in hun werkzaamheden slechts onderhorig aan de rechtbank waaraan ze verbonden waren, nu werden ze verenigd in één openbaar ministerie met een zekere hiërarchische opbouw. Aan het hoofd stond de Grand Juge, de minister van justitie. De procureur-generaal van het Keizerlijk Gerechtshof was de hoogste aanklager binnen het ressort. De opsporing van strafbare feiten was een taak en verantwoordelijkheid van ieder lid van het openbaar ministerie binnen zijn rechtsgebied en binnen de kantons ook van de vrederechter. Elke verdachte van een strafbaar feit werd door de keizerlijk procureur voorgeleid voor de rechter van instructie bij de rechtbank van 1e aanleg, binnen welk arrondissement het feit gepleegd was.<sup>1009</sup> Deze leidde de verhoren en het verdere onderzoek. Daarbij oordeelde hij over de aard van de misdaad en het daderschap van de verdachte en verwees dan de zaak naar de competente rechter. Meende hij dat er van een misdaad (crime) sprake was dan stuurde hij de stukken voor verdere behandeling naar het Keizerlijk Gerechtshof. De procureur van het Hof maakte de zaak dan aanhangig bij de Kamer van inbeschuldigingstelling. Deze Kamer onderzocht of het gepleegde feit een misdaad was en of er voldoende aanwijzingen waren dat de verdachte de dader zou zijn. Was men van beide zaken overtuigd dan maakte de procureur-generaal een akte van beschuldiging op en werd de zaak verwezen naar de zitting van het betreffende hof van assisen.<sup>1010</sup>

In het voorgaande hebben we erop gewezen dat op grond van de Franse Constitutie van 1799 de rechters voor het leven benoemd werden. Door Napoleon is daarop in 1807 een restrictie gemaakt. Om zich te kunnen ontdoen van onbekwame rechters werd bij Senatus-consulte van 12 oktober 1807 bepaald, dat rechters vijf jaar na hun benoeming door een bijzondere commissie onder voorzitterschap van de

---

1007. Verdam, "Franse civile cassatie", 6.

1008. Zie hierover Faber "Cassatie".

1009. De rechters van instructie werden voor de periode van drie jaar uit het midden van de rechters van de rechtbank van eerste aanleg benoemd (Hardenberg, Inventaris rechtscolleges, 27-28).

1010. Vgl. Bossers, Jurij, 34.

Grand-Juge zouden worden beoordeeld op geschiktheid.<sup>1011</sup> Indien het oordeel positief uitviel werd hun aanstelling voor onbepaalde tijd gecontinueerd. Daarenboven waren de rechters onderworpen aan een streng toezicht door de Grand-Juge, het Hof van Cassatie en de rechtbanken, waartoe men behoorde. De keizerlijke procureurs traden in dezen op als rapporteurs voor de regering. Indien de rechter een misstap beging, stonden hem sancties te wachten, die varieerden van een berisping tot schorsing. Godechot merkte hierover op dat de rechters - maar ook andere functionarissen - in de Napoleontische tijd qua tuchtrechtspraak behandeld werden als ware het militairen.<sup>1012</sup>

---

1011. Sénatus-Consulte Organique van 12 oktober 1807 "concernant l'ordre judiciaire" (Duguit, Constitutions, 349-350).

1012. Godechot, Institutions, 620.

## DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE IN DE FRANSE TIJD, 1811-1813

=====Voor het hele

Franse keizerrijk **Haute Cour impériale**  
Niet-permanent college, gevestigd te Parijs

### Samenstelling:

Onbepaald aantal leden bestaande uit de aartskanselier als president en prinses, groot-dignitarissen en grootofficieren van het rijk, de minister van justitie, de zestig oudste senatoren, de zes presidenten van de secties van de Staatsraad, de veertien oudste staatsraden en de twintig oudste raadsleden van het Cour de cassation als leden.

Een procureur-generaal, officieren van het parket en een hoofdgriffier.

### Competentie:

Strafrechtspraak in eerste aanleg:

\* Wanbedrijven, gepleegd door leden van de keizerlijke familie en door hoge staatsfunctionarissen.

\* Misdrijven, samenzweringen e.d. tegen de veiligheid van de staat, de persoon van de keizer of zijn troonopvolger.

\* Insubordinatie, gepleegd door generaals van het keizerlijke leger.

\* Afpersingen en verkwistingen door prefecten.

\* Ambtsmisdrijven, gepleegd door hoven van appel en hoven van assisen als collectief of door individuele leden van de Cour de cassation.

### **Cour de cassation**

Permanent college gevestigd te Parijs, verdeeld in drie secties: section de cassation civile, section de cassation criminelle en de section des requêtes.

### Samenstelling:

48 Leden, een eerste president, zijnde de Grand Juge, minister van justitie, en de overige twee presidenten van de secties daaronder begrepen, een keizerlijk procureur-generaal, zes substituten en een hoofdgriffier. De presidenten, de procureur-generaal, zijn substituten en de hoofdgriffier worden rechtstreeks door

de keizer benoemd, de leden door de Senaat op voordracht van de keizer. De presidenten en leden worden voor het leven benoemd.

Benoemingsvereisten voor al deze functionarissen:

- \* Tenminste dertig jaar oud
- \* Jurist

Competentie:

- \* Tuchtrechtspraak over de hoven van appel.
- \* Cassatie van vonnissen die door de hoven en rechtbanken in hoogste ressort zijn geweest, in geval van strijd met de vormvoorschriften of met de wet.
- \* Verwijzing van partijen naar een andere rechter in zaken van openbare veiligheid of op grond van wettelijke verdenking
- \* Aanklachten van leden van de hoven van appel en van assisen en tegen de overige rechtbanken in hun geheel
- \* "Reglements de juge" en in geval van competentiegeschillen tussen de hoven van appel of van rechtbanken die niet onder hetzelfde hof ressorteren.

### **Conseil impérial des prises**

Permanent college gevestigd te Parijs

Competentie:

Rechtspraak in belastingzaken

Voor alle

Hollandse departementen **Keizerlijk Gerechtshof**

Permanent college, gevestigd te Den Haag, verdeeld over vijf kamers, drie voor het civiele, één voor correctionele zaken, en een kamer van Beschuldiging

Samenstelling:

40 raadsheren, waaronder de eerste president en de vijf kamerpresidenten begrepen, acht raadsheren-auditeur, één keizerlijk procureur-generaal, vier

advocaten-generaal, negen substituten van de procureur-generaal, bedoeld als aanklagers bij de hoven van assisen, en één griffier. Zij worden allen door de keizer voor het leven benoemd.

Benoemingsvereisten:

\* Tenminste 27 jaar oud, de president en de procureur-generaal 30 jaar, de advocaten-generaal 25 jaar.

\* Jurist

\* Tenminste twee jaar juridische praktijkervaring

Competentie:

\* Appelrechtspraak van vonnissen van de lagere rechtbanken

\* In staat van beschuldiging stellen van verdachten van misdaden (crimes) met doorverwijzing van de zaak naar een hof van assisen

\* Forum privilegiatum inzake wanbedrijven van hoge functionarissen en inzake misdaden en wanbedrijven van eigen leden en personeel.

Departementaal **Hof van Assisen**

Niet-permanent college, dat in de regel één maal per kwartaal bijeenkomt in de departementshoofdstad

Samenstelling:

President, gerecruteerd uit een der raadsheren van het keizerlijk gerechtshof, vier rechters, gerecruteerd uit de oudste leden van de rechtbank van eerste aanleg in de betreffende departementshoofdstad, een procureur-crimineel, en een griffier. Rechtspraak door middel van een uit twaalf personen bestaande jury.

Competentie:

\* Criminele zaken na in-staat-van- beschuldigingstelling door het keizerlijk gerechtshof.

**Bijzonder hof**

Niet-permanent college, dat in de regel direct na afloop van de zitting van het hof van assisen bijeen komt

Samenstelling:

Leden van het hof van assisen, aangevuld met drie militaire officieren. Geen juryrechtspraak

Competentie:

\* Bijzondere criminele zaken, zoals smokkelarij, valsemunterij en misdrijven gepleegd door recidivisten, landlopers en vagebonden.

Per arrondissement **Rechtbank van eerste aanleg**

Permanent college, gevestigd in elke arrondissementshoofdplaats en bovendien te Haarlem, Alkmaar, Leiden en Gorinchem.

Samenstelling:

Voor Amsterdam: twintig leden, waaronder de president, drie vice-presidenten en drie rechters van instructie, en maximaal acht rechterplaatsvervangers.

In de departementshoofdplaatsen en Rotterdam: acht leden, waaronder de president, de vice-president en een rechter van instructie, en vier rechterplaatsvervangers.

In de overige rechtbanken: vier leden, waaronder de president en de rechter van instructie, en vier rechterplaatsvervangers

Keizerlijk procureur, substituut-procureurs en een griffier.

zij worden allen voor het leven benoemd door de keizer.

Benoemingsvereisten:

\* Tenminste 25 jaar oud, de president 27 jaar, de substituut-procureurs 22 jaar.

\* Jurist

\* Tenminste twee jaar juridische praktijkervaring

Competentie:

- \* Civiele zaken, waaronder zaken van koophandel, indien in de plaats van vestiging geen rechtbank van koophandel aanwezig is.
  - \* Wanbedrijven (delits)
  - \* Appellrechtpraak van civiele vonnissen van de vrederechters
  - \* (Alleen de rechtbanken van eerste aanleg in de departementshoofdplaatsen)
- Appellrechtpraak van correctionele vonnissen van de vrederechters en van de vonnissen van rechtbanken van eerste aanleg in niet-departementale hoofdplaatsen.

### **Rechtbank van Koophandel**

Permanent college, gevestigd in Utrecht, Haarlem, Den Haag, Rotterdam, Dordrecht, Arnhem, Zwolle, Leeuwarden, Groningen en Emden.

In het ressort van het keizerlijk gerechtshof te Brussel: Middelburg, Breda, Den Bosch en Nijmegen.

#### Samenstelling:

President (jurist) en naar plaats variabel aantal leden en plaatsvervangend-leden, die worden gerecruteerd uit de lokale kooplieden.

#### Competentie:

Civiele zaken:

- \* Geschillen betreffende verbintenissen en overeenkomsten tussen handelaren, kooplieden en bankiers.
- \* Geschillen over daden van koophandel betref zoals beschreven in de Code du Commerce.
- \* Faillissementen van kooplieden.

Per kanton **Vrederecht**

Permanent college, gevestigd in de hoofdplaats van elk kanton

#### Samenstelling:

Vrederechter en plaatsvervangers en griffier

Benoeming door de keizer voor de periode van tien jaar, de griffier voor onbepaalde tijd.

Benoemingsvereisten:

- \* Tenminste 30 jaar oud, de griffier 25 jaar.
- \* Tenminste één jaar in het kanton woonachtig.

Competentie:

- \* Preliminaire conciliatie
- \* Bepaalde civiele zaken
- \* Overtredingen (contraventions) De vrederechter treedt dan op als rechtbank van enkele politie

Lokaal **Rechtbank van enkele politie**

Permanent college, gevestigd in elke gemeente. In de kantonhoofdplaatsen wordt deze taak uitgeoefend door de vrederechter.

Samenstelling:

Maire met twee bijzitters

Competentie:

- \* Overtredingen (contraventions)

### 3.3. Op zoek naar nieuwe rechters en leden van het O.M.

Was de rechterlijke organisatie nu in grote lijnen bekend, de volgende stap was om de hele rechtspraak op gang te brengen. Zoals gezegd waren Beyts en Van Maanen met deze taak belast. Gezamenlijk hielden zij zich bezig met het maken van benoemingsvoorstellen<sup>1013</sup>, terwijl Beyts alleen voorbereidingen trof om de installaties van de rechtbanken op tijd te laten plaats vinden.

De animo om een rechterlijke functie aan te nemen in de nieuwe organisatie was vrij groot. De meeste leden van de hogere rechterlijke colleges in het Koninkrijk Holland stelden zich beschikbaar voor de nieuwe rechtscolleges. Op 16 augustus 1810 was iedereen die in het justitiewezen werkzaam was, hetzij als rechter, hetzij als klerk bij het ministerie, verzocht om een opgave te doen van zijn personalia en werkervaring. Deze opgaven dienden als basis voor de personele invulling van de te verwachten functies.<sup>1014</sup> De kandidaten voor een rechterlijk ambt dienden zich overigens ook vanzelf aan. In het archief van C.F. van Maanen bevindt zich een band met sollicitatiebrieven voor rechterlijke betrekkingen, die in totaal 191 brieven bevat.<sup>1015</sup> De sollicitanten hadden verschillende motieven om een functie in de nieuwe Franse rechterlijke organisatie te ambiëren. De meesten voelden zich in de eerste plaats rechter, en wilden dat ambt ondanks de politieke en staatkundige wisselingen graag blijven uitoefenen. Dat gold met name voor de leden van de departementale gerechtshoven, voor wie de functie van raadsheer een volledige dagtaak was, en die gewoonlijk van hun verdiensten moesten leven: deze rechters, circa 80 in getal, vormden de kern van de toen bestaande professionele rechterlijke macht. Voor velen was het aannemen van een betaalde functie noodzaak geworden. De meer gefortuneerden onder hen zagen hun vermogen desastreus slinken door de tiërcering van de staatsschuld en het ineenstorten van de effectenhandel. De jongeren wilden hun baan graag behouden om in het onderhoud van hun vaak grote gezin met opgroeiende kinderen te kunnen voorzien. Degenen die al wat ouder waren, vreesden zonder werk te komen zitten en weer terug te moeten gaan naar de advocatuur. De appreciatie van dat beroep was klaarblijkelijk minder dan dat van het

---

1013. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 243. Zij zijn waarschijnlijk kort na 24 november met hun werkzaamheden begonnen. Beyts bericht namelijk in een brief aan Lebrun d.d. 24 november 1810, dat hij in Amsterdam is aangekomen "pour travailler avec M. van Maanen et sous les auspices de Votre Altesse Serenissime à la préparation de la nouvelle organisation judiciaire" [ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1813, inv.nr. 47].

1014. Deze opgaven bevinden zich in ARA 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie en Politie 1806-1810, inv.nrs. 330-332.

1015. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 50.

rechtersambt. Ten slotte waren sommigen bevreesd om benoemd te worden in een functie elders in het Keizerrijk, waardoor ze afscheid zouden moeten nemen van hun vertrouwde omgeving. Over het dwingende karakter van Napoleons benoemingen deden weinig bemoedigende geruchten de ronde. De oud-baljuw van Dordrecht en de Merwede, A. Hoyneck van Papendrecht, die op het punt stond om -zeer tegen zijn zin- benoemd te worden tot rechter van instructie bij de rechtbank van eerste aanleg te Rotterdam, durfde niet te weigeren. Hij schreef Van Maanen:

"Men zegt hier (quo jure ac fundamento nescio) dat als men eens bedankt, dat dan alle hoop verloren is om immer te werden geholpen."<sup>1016</sup>

Vandaar dat Van Maanen, die de meeste rechters wel kende, vaak als laatste toevlucht werd beschouwd. Rudolf Baelde, de president van het departementale gerechtshof van Holland, verwoordde de reden van dit gevoel in een brief aan Van Maanen aldus:

"Omdat gij het algemeen vertrouwen geniet en eenen zeer uitgestrekte kennis hebt van de probiteit en kunde der individu's in dat vak te employeren."<sup>1017</sup>

Van Maanens bemiddelende rol werd nog versterkt door het weinig tactvolle en grillige optreden van Beyts, die zich weinig van privé-omstandigheden der kandidaten wenste aan te trekken; maar anderszins werd het Van Maanen door Beyts moeilijk gemaakt, omdat deze Van Maanen niet van al zijn activiteiten op de hoogte hield. Dat bemerkte Van Maanen, toen hij hoorde dat Beyts buiten hem om contact had gezocht met de presidenten van de voormalige departementale gerechtshoven.<sup>1018</sup>

---

1016. ARA, 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 47 (brief Hoyneck van Papendrecht 24-2-1811). Overigens liet Beyts zich in dezelfde zin uit toen hij volgens Hoyneck van Papendrecht hem had gezegd: "dat wij dat maar dankelijk moesten aannemen en dan naderhand wel beter zouden geholpen werden" (Idem, brief Hoyneck van Papendrecht 11-2-1811).

1017. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 50 (brief Baelde 24-11-1810). Baelde werd benoemd tot raadsheer bij het Keizerlijk Gerechtshof, maar nam deze benoeming niet aan, wellicht omdat hij als oud-president van het Departementaal Hof van Holland verwacht had voor een hogere functie in aanmerking te komen. Zijn weigering werd door zijn mede-raadsheren zeer betreurd. "Onze waardige en respectabele president heeft reeds bedankt; daar was niets aan te doen; dit is een treffend verlies voor de justitie", aldus Farjon aan Van Maanen (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 47).

1018. Tegenover afgewezen kandidaten verontschuldigde Van Maanen zich met de mededeling dat Beyts hem in vele benoemingen niet had gekend. Vgl. Brief van de oud-raadsheer aan het Departementaal Hof van Holland P. Vromans aan Van Maanen die, teleurgesteld over het feit dat hij was gepasseerd, hem niets wilde verwijten omdat "ik me uit uwe missive ontdekt hebbe dat de Hr. B. niet communicatief met UEd. is te werk gegaan" (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 47). Vromans zou uiteindelijk, dankzij een goed woordje van Van Maanen bij Lebrun, benoemd worden in de plaats van Baelde, die als een van de weinigen zijn benoeming had geweigerd (zie vorige noot; ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1811-1813, inv.nr. 47; idem, Archief Hoogerechtshof 1811-1838, inv.nr.3). Van de niet-optimale relatie tussen Beyts en Van Maanen geeft Kluit ook enige aardige voorbeelden (Kluit, Van Maanen, 344-345).

De op papier belangrijkste rechterlijke functies die moesten worden opgevuld, waren de drie voor Holland gereserveerde zetels in de Cour de cassation te Parijs.<sup>1019</sup> Van Maanen maakte een lijstje met de meest geschikte personen, waarbij hij ongetwijfeld niet alleen naar de deskundigheid van de kandidaten gekeken heeft, maar ook andere overwegingen heeft laten meespelen zoals de kennis van het Frans en de familieomstandigheden van de betrokkenen. Dat mogen we althans afleiden uit het feit dat op dit lijstje enkele namen voorkomen van personen, die in de toenmalige juridische wereld een weinig opvallende rol speelden. Van Maanens kandidaten waren J.E. Reuvens, C.T. Elout, G. Scholten, P.J. de Bye, J.J. Loke, G.J. Copes van Hasselt en J. Fenwick van der Gon.<sup>1020</sup> Allen bleken ernstige bezwaren te hebben tegen een benoeming. Reuvens liet Van Maanen weten dat hij vanwege de opvoeding van zijn zoon onmogelijk van huis kon, laat staan helemaal naar Parijs.<sup>1021</sup> Ook Elout wilde niet uit Den Haag weg. Hij wist als voormalig lid van de Conseil pour les affaires de Hollande maar al te goed hoe duur het leven in Parijs was, en meende dat het jaarsalaris van 15.000 FF voor hem en zijn gezin onvoldoende was. "Ik heb negen kinderen en geen fortuin", zo luidde zijn excuus.<sup>1022</sup> Van Maanen stelde de Grand Juge van het geringe enthousiasme van de kandidaten op de hoogte en voegde bij zijn schrijven de brieven met de geuite bezwaren. Ten slotte werd Reuvens, ondanks zijn protesten, toch benoemd, samen met P.J. de Bye en een nieuwe kandidaat, L. van Toulon, baljuw van Den Haag en een persoonlijke vriend van Van Maanen.<sup>1023</sup>

Ook het zoeken naar twee kandidaten voor de Conseil des Prises, die de zaken van de Raad van Judicature over de middelen te water en te land overnam<sup>1024</sup>, en die

---

1019. Vgl. art. 11 van het decreet van 18 oktober 1810. Aanvankelijk zouden slechts twee afgevaardigden uit de Hollandse departementen zitting hebben in dit Hof. Vgl. Keizerlijk Decreet 6 juli 1810 (Bull. 299 nr. 5724), art. 3.

1020. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 45.

1021. Deze zoon is de grondlegger van de archeologie in Nederland, mr. C.J.C. Reuvens (1793-1835). Hij zou zijn vader na diens benoeming naar Parijs volgen en daar zijn rechtenstudie voltooien (NNBW, IV, 1144).

1022. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nrs. 45 en 50.

1023. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 45 (brief Van Maanen aan Regnier, Duc de Massa, 27-3-1811). De drie leden werden op 11 juni 1811 door Napoleon benoemd (Kluit, Van Maanen, 356). Zie voor biografische gegevens van deze personen, Verdam, "Franse civiele cassatie", 555-556 nt. 5, 6 en 7. Aanvullend voor L. van Toulon, ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Toulon van der Koog, inv.nr. 241 (Autobiografie van L. van Toulon). Daaruit blijkt dat hij op 24 april 1811 naar Parijs vertrok in de hoop op een aanstelling tot prefect.

1024. De reeds aanhangig gemaakte zaken voor de Raad werden door het Keizerlijk Gerechtshof afgedaan op grond van het Keizerlijk Decreet 10 oktober 1811 (Bull. 396).

eveneens te Parijs zetelde, bleek een moeizame affaire. Slechts twee leden van de Raad van Judicature bleken bereid om een benoeming te aanvaarden: E.A. Verniers van der Loeff en P.Ph.G. Quint Ondaatje. De laatste was overigens erg verheugd over deze uitverkiezing en dankte Van Maanen hiervoor zeer hartelijk:

"Gelukkig hij, en in 't bijzonder een vader van een talrijk huisgezin, die roem draagen kan op de hartelijkste zorg van een gevoeligen menschevriend, om hem (tegenswoordig vooral - en daarop ziet het woord alledreigendst) te behouden, waar en hoe het ook zij."<sup>1025</sup>

De meest begeerde posten waren ongetwijfeld de functies bij het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag. Het Hof zou bestaan uit 40 raadsleden, onder wie de president, acht raadsleden-auditeur, een procureur-generaal en vier advocaten-generaal, en een griffier. De voordracht van kandidaten voor de functie van raadsheer is vrijwel uitsluitend het werk geweest van Van Maanen. Maar in de selectie van kandidaten voor het ambt van advocaat-generaal en griffier werd hij door Beyts niet gekend. Volgens de instructies mocht alleen Beyts als procureur-generaal de leden van het Openbaar Ministerie aanzoeken. Voor de griffiersfunctie wilde de Franse regering een persoon die de Franse taal goed machtig was. Dat werd uiteindelijk J.F. Putseijs, griffier van de rechtbank van eerste aanleg te Leuven, en een goede bekende van Beyts. Hij zou zijn functie tot de opheffing van het Keizerlijk Gerechtshof blijven uitoefenen.

Op 24 januari 1811 maakte Napoleon de benoemingen bekend.<sup>1026</sup> Tot advocaten-generaal werden aangesteld A.G. Philipse, procureur-generaal bij het Zeeuwse Departementaal Gerechtshof, J.C. van den Kastele, procureur-generaal bij het Departementaal Gerechtshof van Holland, T.C. de Bordes, advocaat-fiscaal bij de Raad van Judicature te Amsterdam en J.C. Conradij, advocaat-fiscaal bij de Hoge Militaire Vierschaar te Den Haag.<sup>1027</sup> Van Maanen zou als Eerste president worden

---

1025. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 45.

1026. ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 1. De benoemingen waren conform de voordracht van Van Maanen en Beyts. Dat blijkt uit een brief van Van Maanen aan Lebrun van 3 maart 1811, waarin hij verslag doet van de installatieplechtigheid van het Keizerlijk Gerechtshof op 1 maart 1811 en bovendien opmerkt: "Le décret de la nomination des conseillers à la Cour m'a fait voir, que tous les membres, présentés pour candidats, sous les auspices de votre Altesse Serenissime, ont été nommés par S.M. l'Empereur et Roi; ceci a contribué beaucoup à ma satisfaction, et je sais combien cela fera plaisir à V.A.S." (ARA, 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1811-1813, inv.nr.17).

1027. Voor de lijsten van de benoemde leden zie ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 1 en De Blécourt, Memorialen Rosa, lxxvii-lxxiii. Kort vòòr de installatie van het Keizerlijk Gerechtshof op 1 maart 1811 kregen de zojuist benoemde leden P. Vromans en W. Roukens te horen dat hun benoeming niet doorging, omdat plaats gemaakt moest worden voor twee leden uit de Duitse arrondissementen, namelijk de Munsterse juristen Meijer en De Muntz (ARA, 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 3 (Keizerlijk Decreet 23 februari 1811)).

geassisteerd door vier presidenten voor de afzonderlijke kamers: namelijk de oud-staatsraad J.E. Reuvens, die in augustus 1811 als raadsheer in de Cour de cassation naar Parijs zou vertrekken, de oud-staatsraad A. van Gennep, de president van het voormalig Hoog Nationaal Gerechtshof B. Donker Curtius en de voormalig minister van Justitie en Politie A. Van Hugenpoth tot Aert. De keuze van de laatste zal niet door Van Maanen zijn toegejuicht. Van Hugenpoth was hem opgevolgd als minister van Justitie en Politie en tussen hen beiden zou volgens Kluit enige rivaliteit bestaan hebben, waarbij persoonlijke en wellicht ook godsdienstige tegenstellingen een rol speelden.<sup>1028</sup>

Van Maanen had overigens andere kandidaten op het oog, onder anderen J.L. Farjon, die ook door Beyts benaderd was voor de functie van kamervoorzitter. Maar Farjon liet Van Maanen weten hier niets voor te voelen. Hij meende dat andere collega's op grond van anciënniteit voor zouden moeten gaan. Bovendien moest hij Van Maanen bekennen "van de Franse inrigtingen en manier van procederen weinig of niets te begrijpen". Later, toen bleek dat iedere kamer een president moest hebben, buiten de Eerste president, zou Farjon alsnog tot vijfde kamervoorzitter worden benoemd.<sup>1029</sup>

Van de overige raadsheren (34) waren de meeste afkomstig uit het Departementaal Gerechtshof van Holland (11) Zij werden in aantal gevolgd door Gelderland (6), het Nationaal Gerechtshof (6), Friesland, Groningen, Utrecht, Overijssel en Oost-Friesland (elk 2) en de Hoge Militaire Vierschaar (1).

Vrij nieuw was het fenomeen van de raadsheren-auditeur bij het Gerechtshof. Zij werden niet alleen ingezet voor de werkzaamheden bij het Hof, maar ook bij de hoven van assisen en de rechtbanken van eerste aanleg. Bij gebleken geschiktheid zouden ze in aanmerking komen voor een rechterlijke functie. Bij deze benoemingen werd duidelijk gesteld: "sans néanmoins que l'anciennité suffise pour les obtenir". De keizer behield zich namelijk het recht voor "de choisir ceux qui nous seraient indiqués comme ayant mérité cette distinction".<sup>1030</sup> Deze functies waren dus bedoeld

---

1028. Zie over hem en zijn verhouding met de familie Van Maanen, Kluit, Van Maanen, 273 en 338. Van Hugenpoth was katholiek en men vermoedde dat zijn geloofsovertuiging mede een rol had gespeeld bij zijn benoeming door Lodewijk Napoleon. Vgl. M. van Herwijnen, Alexander baron Hugenpoth tot Aerd (1780-1859); silhouet van een vergeten emancipator (Niet-uitgegeven doctoraalscripte Nieuwe Geschiedenis K.U. Nijmegen, 1989).

1029. Keizerlijk Decreet van 9 juli 1811, over de interne organisatie van de Keizerlijke gerechtshoven; ARA 's-Gravenhage, Coll.Van Maanen 1900, inv.nr. 43. Vgl. Kluit, Van Maanen, 364.

1030. Keizerlijk Decreet van 16 maart 1808 (Bull. 186 nr. 3209), art.6. De organisatie van deze auditeurs werd opnieuw aangepast bij Keizerlijk Decreet van 22 maart 1813 (Bull. 487 nr. 9026). Hun aantal zou per hof of rechtbank één kwart van de totale bezetting mogen uitmaken.

als een opstap naar een rechterlijke carrière. Eenzelfde idee had ook Joseph II voor ogen gestaan bij zijn creatie van écoutants voor de nieuw te vormen tribunaux de première instance in het kader van de rechterlijke hervormingen in 1787 in de Zuidelijke Nederlanden.<sup>1031</sup>

Voor de benoeming van de leden van de rechtbanken van eerste aanleg werd uiteraard ook geput uit het "reservoir" van kandidaten, die hun bekwaamheid reeds bewezen hadden in de departementale gerechtshoven en de stedelijke rechtbanken. De eis van gegradueerdheid bleek in de praktijk nauwelijks een probleem bij het vinden van bekwame personen. Op 15 december stuurde Van Maanen aan de Grand Juge een lijst van kandidaten voor de posten van vrederechter, vrederechter-plaatsvervanger en griffier bij de vredegerechten. De lijst was samengesteld in overleg met Beyts, aan de hand van voordrachten van de presidenten van de voormalige departementale gerechtshoven. Aan de kandidaten voor het ambt van vrederechter werden geen speciale professionele eisen gesteld.<sup>1032</sup> Voor Beyts en Van Maanen was het zaak toch een "profielschets" op te stellen, om hun keuze te vergemakkelijken. Zij toetsten de kandidaten aan criteria als goede naam, enig aards vermogen, een meer dan behoorlijke begaafdheid en aanleg en enige bestuurlijke of juridische ervaring. Kortom, men wilde graag een beroep doen op de lokale magistraten die hun sporen reeds verdiend hadden.<sup>1033</sup> De griffiers zocht men onder een andere categorie personen, namelijk "hommes, actuellement employés dans l'ordre judiciaire", onder wie dorps- of gerechtssecretarissen, praktijzjns of notarisklerken. Zij zouden een belangrijke steun moeten zijn voor de vaak niet juridisch geschoolde vrederechters. Hoe belangrijk het complementaire karakter van het griffiersambt bij de vredegerechten wel was, blijkt uit een brief die Van Maanen ontving van de Groninger G.J.C. Bacot, raadsheer in het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag. Daarin maakte deze melding van een klacht van Haro Caspar van In- en Kniphuisen, heer van Nienoord, die benoemd was tot vrederechter van het kanton Leek. Omdat hij weinig juridische kennis bezat, had hij om een rechtskundig griffier gevraagd. In de voordracht die de president van het voormalige Departementaal Gerechtshof van Groningen had gemaakt, was met deze wens rekening gehouden. Maar tot grote teleurstelling van de nieuwe vrederechter was toch een ander benoemd, die weinig

---

1031. Warlomont, "Idées", 280.

1032. De vereisten voor benoembaarheid van de vrederechter waren neergelegd in de Franse wet op de rechterlijke organisatie van 16-20 augustus 1790, die in de loop der tijd op enkele punten werd gewijzigd of aangepast. Vgl. Van Dapperen, Vrederecht Den Haag, 28-31.

1033. Zie hierover ook Van Dapperen, Vrederecht Den Haag, 56-57.

juridische kwaliteiten bezat. Hij wendde zich nu via Bacot tot Van Maanen, omdat hij vreesde zijn functie niet naar behoren te kunnen uitoefenen.<sup>1034</sup>

Bij Keizerlijk Decreet van 4 januari 1811<sup>1035</sup> werden de vrederechters, hun plaatsvervangers en griffiers benoemd. Hierbij bleek de voordracht onveranderd te zijn overgenomen.<sup>1036</sup> De meeste benoemden accepteerden hun nieuwe functie, maar een enkeling veronschuldigde zich, omdat hij een ambt bekleedde dat wettelijk onverenigbaar was met dat van vrederechter. Ongetwijfeld zullen hierbij financiële afwegingen gemaakt zijn.<sup>1037</sup>

Overigens moeten we ervoor oppassen uit deze algemene acceptatie de conclusie te trekken dat de Franse organisatie direct na de inlijving door iedereen omarmd werd. Waarschijnlijk heeft een groot deel van de benoemden zijn functie geaccepteerd niet alleen omdat men een bron van bestaan wilde hebben, maar ook uit vrees in het geval van weigering bij het Franse bestuur in discredit te geraken met alle nare gevolgen van dien.<sup>1038</sup> De meeste kandidaten werden bovendien van tevoren gepolst. Volgens Fockema ontvingen de leden van het Friese Departementaal Gerechtshof enige tijd voor de invoering van de Franse rechterlijke organisatie in ons land

"eene zeer bescheidene officieuze aanschrijving om eene opgave van de denkbeelden der leden van het Hof van Friesland, in welke betrekkingen ieder hunner zoude verlangen geplaatst te worden."<sup>1039</sup>

---

1034. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 50 (brief Bacot, 23-4-1811. De functie van vrederechter ambieerde Van In-en Kniphuisen niet alleen uit statusoverwegingen, maar wellicht ook uit financiële nood (Vgl. W.J. Formsma e.a., De Ommelanders Borgen en Steenhuizen (Assen, 1973) 281 en 432).

1035. Bull. 283.

1036. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 47; brief Beyts 13-2-1811, waarin hij mededeling doet dat hij zojuist het benoemingsdecreet ontvangen had: "Toutes ces nominations sont conformes à notre travail commun"). Ook aan Lebrun deelde hij de ontvangst van het benoemingsdecreet mee, die hij ontvangen had " par une dépêche du 2 février, reçu le 9 au soir" (ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1810-1813, inv.nr. 47 (brief Beyts aan Lebrun, 10-2-1811).

1037. Vooral speelde dit bij de financieel minder aantrekkelijke functies, zoals die van juge suppléant bij een rechtbank van eerste aanleg. Over de onverenigbaarheid van ambten volgens de Franse wetgeving (die op dit punt beduidend strenger was dan de tot dan toe heersende wetten in ons land) bestond de grootste onduidelijkheid. Zo had Beyts aan de Amsterdamse rechter Van Ghert, die benoemd zou worden tot juge suppléant in zijn woonplaats, laten weten dat hij zijn functie als griffier voor de rechtbank van eenvoudige politie zou kunnen behouden. Dat bleek echter onjuist te zijn (ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 3). Vgl. Van Dapperen, Vrederegerecht Den Haag, 57.

1038. Godechot merkte voor Frankrijk op dat de animo om rechter te worden juist vanwege het lage salaris niet groot was. Slechts de vermogenden, die niet van hun salaris behoeften te leven en de min-vermogenden, bij gebrek aan beter, accepteerden een rechterlijke functie (Godechot, Institutions, 618- 619). De situatie in ons land in 1811 verdient een afzonderlijk onderzoek.

1039. Fockema, Schetzen, I, 24-25. Niet alleen de raadsheren in de hoven, maar ook de leden van de plaatselijke schepenbanken

Het zoeken naar geschikte personen voor de vakante functies bij het Openbaar Ministerie was een aangelegenheid, die Beyts alleen regardeerde. Hij liet dat Van Maanen per brief op 14 januari 1811 weten. Napoleon had namelijk beslist dat zowel de leden van de tribunaux des douanes te Utrecht en Groningen als de procureurs-impériaux bij de rechtbanken van eerste aanleg moesten zijn "sujets qui n'appartiendraient pas à la Hollande." Dat betekende dat de inmiddels naar Parijs verzonden voordrachten moesten worden aangepast. Beyts wilde dat zelf doen, omdat hij veronderstelde dat Van Maanen niet bekend was met geschikte kandidaten buiten Holland.<sup>1040</sup> Uiteindelijk zouden voor de genoemde functies voor het merendeel landgenoten van Beyts worden benoemd. De oorspronkelijk voorgedragen kandidaten werden nu bij de rechtbanken van eerste aanleg als rechter van instructie aangesteld. Dit keizerlijk benoemingsbeleid was waarschijnlijk ingegeven door een wantrouwen tegen de Hollanders op het gebied van de naleving van de Franse wetgeving inzake de belastingen en de contrabande. Lebrun betreurde dit beleid van de keizer zeer. In een brief van 15 januari 1811 berichtte hij hem:

"Il est malheureux que l'intention de Votre Majesté soit d'avoir dans tous les tribunaux de la Hollande des procureurs impériaux de l'ancienne France. M. Beyts qui est à la Haye nous dit qu'il a présenté pour juges d'instruction ceux qui l'avaient été pour procureurs impériaux, mais il est plus qu'à craindre que cet échange fait en bloc ne réussisse pas. La plupart ne s'en accommoderont pas, où se trouveront mal placés."<sup>1041</sup>

Deze vrees bleek overigens ongegrond. Weinigen weigerden uiteindelijk de hun aangeboden functie van rechter van instructie, vermoedelijk om redenen die we hiervòòr al hebben genoemd.<sup>1042</sup>

### 3.4. De inwerkingtreding van de Franse rechterlijke organisatie

---

werden vooraf gepolst. In het familiearchief Heerkens, berustende in het Rijksarchief in Overijssel, bevinden zich onder inventarisnummer 159 enkele brieven die de schepen van Zwolle, mr. F.P.A. Heerkens in 1810-1811 ontving en die uitnodigingen bevatten om te solliciteren naar functies bij een rechtbank van eerste aanleg of een vredegerecht in Overijssel.

1040. ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen, inv.nr. 47 (brief Beyts 14-1-1811).

1041. Colenbrander, Gedenkstukken, VI, 107-108.

1042. Colenbrander, Inlijving, 56; Kluit, Van Maanen, 346.

Nu de benoemingen bekend waren, de zetels van de rechtbanken nader bepaald en de rechtsgebieden omschreven, konden de nieuwe rechterlijke organisatie en de Franse wetten worden ingevoerd. Dat zou gebeuren vanaf de dag van de installatie van het Keizerlijk Hof. Deze werd bepaald op 1 maart 1811.<sup>1043</sup> Voordien, op 27 en 28 februari, zouden de vrederechters en de rechtbanken van eerste aanleg worden geïnstalleerd. Beyts was met de hele organisatie hiervan belast. Op 14 februari deed hij alle voorgedrukte benoemingsbrieven de deur uit. Tevens schreef hij de prefecten aan en deelde hen mede dat op de bovengenoemde dagen de installaties van de rechters en rechtscolleges zouden moeten plaats vinden.<sup>1044</sup> Voor die tijd dienden de oude rechtscolleges te worden gedechargeerd. Dat gebeurde meestal direct voorafgaande aan de installatieplechtigheid. Als een ware demonstratie van hetgeen de Franse administratie kon presteren, vonden op de genoemde dagen in heel het land de installaties plaats door de prefecten, sous-prefecten of hun plaatsvervangers. Alles verliep vlekkeloos. De plechtigheden gingen met veel ceremonieel gepaard. Het proces-verbaal van de officiële installatie van de rechtbank van eerste aanleg te Zwolle maakte gewag van veel militair vertoon.<sup>1045</sup> De prefect en de commandant van het garnizoen begaven zich per koets naar het stadhuis en werden geëscorteerd door ruiters te paard. Voor het stadhuis stond de gewapende burgerwacht aangetreden. In Arnhem luidden de klokken en speelde het carillon feestelijke melodieën. Ook bij de installatie van het vredegerecht in Den Haag trad de burgerwacht aan.<sup>1046</sup> De installaties zelf namen weinig tijd in beslag. De keizerlijke benoemingen werden door de griffier voorgelezen en de benoemden werden de eed afgenomen volgens de vaste formule: "Je jure obéissance aux constitutions de l'Empire et fidélité à sa Majesté l'Empereur."<sup>1047</sup> Uit de serie processen-verbaal blijkt dat vrijwel alle benoemden bij deze plechtigheden aanwezig waren en niemand enigerlei bezwaar had tegen de eedsformule. Alleen van de nieuw benoemde keizerlijk procureurs bij de rechtbanken, meestal Belgen, waren velen

---

1043. Keizerlijk Decreet van 3 februari 1811 (Afschrift in ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1813, inv.nr. 1).

1044. ARA 's-Gravenhage, Archief Prins-Stedehouder 1811-1813, inv.nr. 47.

1045. ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 15.

1046. Van Dapperen, Vredegerecht Den Haag, 63.

1047. Deze eedsformule was voorgeschreven bij art. 56 van het Sénatus-Consulte Organique van 28 Floréal an XII (18 mei 1804).

niet op tijd bij de installatie aanwezig. Sommigen lieten zelfs helemaal niets van zich horen, zoals de procureur van de rechtbank van Heerenveen, de Belg Van Merstraeten, die volgens het proces-verbaal

"n'a été present n'ayant pu être informé à temps de l'heure de l'installation, à cause de son absence et pour cause qu'il ne m'a donné aucune information de son domicile".<sup>1048</sup>

Een grootse gebeurtenis was ongetwijfeld de installatie van het Keizerlijk Hof op 1 maart 1811. Napoleon had de staatsraad Gogel aangewezen om uit zijn naam dit hoogste rechtscollege van ons land plechtig te beëdigen. Het werd een zeer stijlvolle bijeenkomst, waarvan een nauwkeurig proces-verbaal is bijgehouden. Gogel, Beyts en Van Maanen voerden hierbij het woord. Weinig enthousiast zal men geweest zijn over de woorden van de Zuidnederlander Beyts, die het oud-vaderlandse rechtssysteem hekelde en de nieuwe Franse instellingen en wetboeken aanpreef als "les avantages multipliés ". Van Maanen koos zijn woorden wat meer overwogen. Hij wist dat het uitoefenen van deze nieuwe functie veel weerstanden zou oproepen, maar riep zijn collega's op

"à lutter avec courage contre les opinions qui par le tems leur étaient familières et contre les préjugés qu'il convient aujourd'hui de vaincre et de surmonter."

Hij refereerde aan de goede naam van de Hollandse rechters, door hen te vragen "à conserver l'intégrité, la modestie, la candeur et la stricte incorruptibilité, qui a constamment été leur appanage".<sup>1049</sup> Op verzoek van Beyts werd het proces-verbaal van de installatie vermenigvuldigd en verspreid over alle rechtbanken en vredegerichten in het land.

De inwerkingtreding van de rechtbanken van koophandel liet langer op zich wachten. De leden konden pas op 20 maart 1812 door de Keizer worden benoemd, omdat geschikte kandidaten zeer moeilijk te vinden waren.<sup>1050</sup> De presidenten waren

---

1048. ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 15. Deze Belgische procureurs hadden het in het algemeen niet gemakkelijk en werden met name in de lokale samenleving als ongewenste vreemdelingen beschouwd. In november 1813 vluchtten de meesten hals over kop naar hun geboortestreek (Zie over de lotgevallen van Van Merstraeten in 1813, Colenbrander, Gedenkstukken, VI, 1634-1635).

1049. ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 1. Uitgebreid hierover Kluit, Van Maanen, 347-350].

1050. Het benoemingsbesluit is te vinden in ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr.19. Vgl. De Beneditty, "Bijzonderheden", 45-46; Colenbrander, Gedenkstukken, VI, 942-945.

beroepsjuristen, maar de vier bijzitters moesten gerecruteerd worden uit de plaatselijke kooplieden. Er bestond voor een functie als bijzitter, waaraan slechts een geringe vergoeding verbonden was, zeer weinig animo. De meesten bedankten voor de eer en dat werd de Franse regering uiteindelijk zo gortig, dat zij weigeringen niet meer accepteerde.<sup>1051</sup> Pas in de maanden mei en juni 1812 werden deze rechtbanken geïnstalleerd tijdens vrij sobere plechtigheden, die plaats vonden ten overstaan van de leden van de rechtbanken van eerste aanleg.<sup>1052</sup>

#### 4. Epiloog: na 1813.

Na het herstel van de onafhankelijkheid zou de Franse rechterlijke organisatie voorlopig blijven bestaan, totdat een nieuwe wet op de rechterlijke organisatie van kracht zou worden. Wel werden bij Souverein Besluit van 11 december 1813 (Stb. 10) enkele veranderingen aangebracht, die de afkeer van de Franse instellingen demonstreerden. De bijzondere hoven werden afgeschaft en de hoven van assisen zouden voortaan rechtspreken zonder jury's.<sup>1053</sup> Omdat de Cour de cassation te Parijs uiteraard geen rechtsmacht meer had in ons land, werd een beperkte vorm van cassatie toevertrouwd aan het Hooggerechtshof der Verenigde Nederlanden, dat een voortzetting was van het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag.<sup>1054</sup>

In de Grondwetscommissie van 1814 kwamen tegenstellingen aan het licht tussen Van Hogendorp cum suis, die de restauratie van de Republiek voorstonden, en Van Maanen en zijn geestverwanten, die de verworvenheden van de afgelopen periode weigerden prijs te geven. Daarbij betoonde Van Maanen, die met C.T. Elout de feitelijke samensteller was van het hoofdstuk over de Justitie, zich niet alleen een pragmaticus, maar ook demonstreerde hij een groot vertrouwen in de onafhankelijkheid en onkreukbaarheid van de professionele en juridisch geschoolde

---

1051. De Beneditty, "Bijzonderheden", 45-46.

1052. De rechtbank van koophandel te Leeuwarden op 11 mei, Arnhem 13 mei, Dordrecht 22 mei, Groningen 15 juni en Den Haag eveneens op die dag (ARA 's-Gravenhage, Archief Hooggerechtshof 1811-1838, inv.nr. 15).

1053. Dit besluit was ontworpen door Van Maanen, Philippe en Van Gennep. De reden voor de afschaffing van de jury's is niet erg duidelijk. Men meende dat hiermee "algemeen bestaande zwarigheden" werden opgeheven. Vgl. Bossers, Jurij, 90-92.

1054. Souverein Besluit 11 december 1813 (Stb. 10), artt. 18, 19, 20, 26. Cassatie in burgerlijke zaken werd vervangen door appel loco cassatie: vonnissen die door de rechtbanken van eerste aanleg en de vredegerichten in hoogste ressort werden gewezen, konden door het hoogste rechtscollege worden vernietigd op grond van formele nietigheid of verkeerde toepassing van de wet, waarbij de casserende instantie zelf opnieuw uitspraak deed. Van vonnissen in correctionele zaken of enkele politie was voortaan geen cassatie meer mogelijk. Alleen van de arresten van de hoven van assisen in criminele zaken bleef de mogelijkheid van cassatie gehandhaafd. In geval van vernietiging werd de zaak verwezen naar een ander hof van assisen.

rechter. Het Franse voorbeeld, waaruit dit vertrouwen juist niet bleek, werd kritisch bezien. Van Maanen toonde zich zelfs een tegenstander van de eis dat de rechters hun vonnissen moesten motiveren.<sup>1055</sup> De in 1813 afgeschafte Franse instellingen kwamen in de Grondwet van 1814 niet meer voor en de gronden voor cassatie werden beperkt tot vormfouten.<sup>1056</sup> Elout en Van Maanen oordeelden dat de cassatie op grond van verkeerde toepassing van de wet "eigenlijk in appellen ontaardden" en betwijfelden of de eenheid van de rechtspraak hierdoor bevorderd werd:

"Er zullen dus honderd en duizend zaken nooit in cassatie komen en die eenparigheid van rechterlijk systeem kan dus nooit bereikt worden. Bovendien zal een gewijsde van 't Hof van Cassatie nooit een verbindende regel kunnen zijn voor den regter; deze moet oordeelen naar zijne overtuiging, niet naar die van een ander, zelfs niet van de eerwaardigste autoriteit."<sup>1057</sup>

Van Maanens ervaring als president van het Keizerlijk Gerechtshof speelde daarbij een rol: "Mij althans, en velen met mij hebben de beslissingen van 't Hof van Cassatie nooit bewogen, wanneer ik de zaak anders inzag."

De verdere inrichting van de rechterlijke organisatie volgens de Grondwet van 1814 kwam overeen met de opzet volgens het ontwerp van de Commissie-Farjon van april 1808: in elke provincie een gerechtshof, belast met de criminele rechtspraak, en zoveel andere criminele rechtbanken als nodig zouden zijn.<sup>1058</sup> De provinciale hoven waren een verlangen van Van Hogendorp cum suis. Van Maanen toonde zich hiervan één van de weinige tegenstanders.<sup>1059</sup> De nadere invulling van de rechterlijke

---

1055. Van Maanen, Aantekeningen 1815, 110.

1056. G.W. 1814, art. 107: "De Hooge Raad heeft het toezigt op den geregelden loop en de afdoening der regtsgedingen; op de nakoming van de wetten, betreffende de administratie der justitie en den vorm van regtspleging bij alle hoven, regtbanken en regters, en kan derzelve handelingen, dispositiën en vonnissen, daarmede openlijk strijdig, vernietigen en buiten effect stellen, zonder zich nogtans in de beoordeeling der zaken in te laten." Dit artikel komt vrijwel geheel overeen met het bepaalde in de Staatsregeling 1801, art. 93, Staatsregeling 1805, art. 83 en Constitutie 1806, art. 76. In deze artikelen ontbreekt echter het woordje "regters". Ten Raa meent dat door deze toevoeging de Grondwet 1814 de mogelijkheid opende voor de unus iudex (Ten Raa, Oorsprong, xl, nt. 56). Vgl. De Pinto, Wet R.O., II, 86.

1057. Van Maanen, Aantekeningen 1815, 113.

1058. G.W. 1814, art. 109.

1059. Van Maanen meende dat het ontwerp van de commissie-Farjon "waarvan ik in der tijd een groot bewonderaar was", door de ervaring was achterhaald: "Wij hebben bij ondervinding gezien dat de zaken met één Hof [het Keizerlijk Gerechtshof VB] en weinig rechtbanken goed gaan en dat zeker de justitie nimmer beter is geadministreerd geworden dan thans" (Van Maanen, Aantekeningen 1814, 75-76).

organisatie werd aan de wetgever overgelaten.<sup>1060</sup> De koning stelde op 14 april 1814 een commissie in onder voorzitterschap van J.M. Kemper, die zou worden belast met de codificatie van een algemeen wetboek van burgerlijk recht, lijfstraffelijk recht, van koophandel en van de samenstelling van de rechterlijke macht en de manier van procederen. Evenals in 1808 was het dus de bedoeling dat er een gecombineerd wetboek zou komen, waarin ook de rechterlijke organisatie en het procesrecht zouden zijn opgenomen. Dit idee werd echter al snel verlaten. Een subcommissie, bestaande uit J.L. Farjon, C. Bijleveld en H. van der Burgh, zou het procesrecht en de rechterlijke organisatie voor haar rekening nemen. Farjon belastte zich persoonlijk met het laatstgenoemde onderdeel. Hij baseerde zijn werkstuk vrijwel geheel op het genoemde ontwerp van de Commissie-Farjon van 31 maart 1808. Zijn voorstel werd aanvankelijk door de beoordelende instanties goedgekeurd. Het kwam tegemoet aan de wens van de soeverein "voor de burgerlijke wet, niet minder dan voor de andere takken van wetgeving een oorspronkelijk Nederlandsch werk te ontvangen".<sup>1061</sup>

De kwestie van de organisatie van de rechterlijke macht zou een andere wending krijgen door de hereniging van ons land met België in 1815. Allereerst werd krachtens de herziene Grondwet van 1815 ook cassatie op grond van verkeerde toepassing van de wet mogelijk, een voorstel van de Belgen, dat ondanks de bovengenoemde bezwaren van Elout en Van Maanen werd aangenomen. Bovendien werd het ontwerp van Farjon door een zuidelijke commissie bekeken, die het als ongeschikt voor de Zuidelijke Nederlanden kwalificeerde: dat in elke provincie een gerechtshof zou zijn gevestigd en de steden elk hun civiele rechtbank zouden hebben, zou voor het Zuiden een onmogelijke opgave zijn bij gebrek aan geschikte kandidaten voor het rechtersambt. In dat verband miste men in het ontwerp de vrederechter, die door zijn preliminaire conciliatietaak en zijn competentie in kleine zaken veel processen zou weten te voorkomen en aan wie bovendien geen scholingseisen werden gesteld. Deze instelling had men in de Zuidelijke Nederlanden als erg nuttig ervaren.<sup>1062</sup> Een nieuwe commissie moest nu aan het werk om het ontwerp van Farjon aan de wensen van de Belgen aan te passen. Dat leidde niet tot ingrijpende wijzigingen.<sup>1063</sup> De invoering van de Franse vrederechter

---

1060. G.W. 1814, art. 161.

1061. ARA 's-Gravenhage, Collectie Kemper-Cras 1895, 17, inv.nr. 48 (brief Van Maanen aan J.M. Kemper, 25-12-1814).

1062. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17, inv.nr. A III p1 sub 5 (Commentaar van de Belgische commissie, bestaande uit de Brusselse procureur-generaal Daniëls, en de raadsheren Dewautelée en De Brabandere, geassisteerd door de Noordnederlanders Van Gennep en Philipse, 11 december 1815).

1063. Deze commissie bestond uit Van Gennep, Philipse, Kemper en Farjon.

achte ze in strijd met de grondwet, omdat daarin slechts sprake was van rechtscolleges en de unus iudex ontbrak.<sup>1064</sup> Toch opperde de commissie enkele mogelijkheden om bagatelzaken snel te kunnen afdoen door een alleensprekende rechter.<sup>1065</sup> Opmerkelijk was ook haar suggestie om op twee plaatsen in het koninkrijk, namelijk te Brussel en te Den Haag, een Hoge Raad te vestigen, ieder met zijn eigen ressort. Mede door de reactie van de Belgen was het Van Maanen duidelijk geworden dat het ontwerp van Farjon niet als uitgangspunt kon dienen voor een nieuwe wet. Hij adviseerde de koning dan ook bij het vaststellen van de rechterlijke organisatie het ontwerp van Farjon terzijde te laten en uit te gaan van de bestaande situatie: handhaving van de rechtbanken van eerste aanleg en het instellen van nederrechters voor bagatelzaken.<sup>1066</sup> De commissie kreeg opdracht om op deze grondslag een nieuw ontwerp te maken, dat in februari 1819 werd ingediend.<sup>1067</sup> Hierin werd de rechtspraak in burgerlijke en strafzaken niet meer, zoals in de vorige ontwerpen, aan verschillende colleges opgedragen. De nieuwe zogeheten arrondissementsrechtbanken zouden in beide zaken competent zijn.<sup>1068</sup> Het stelsel dat in elke provincie een hof zou zijn bleef gehandhaafd. De hoven namen in eerste aanleg kennis van criminele zaken en fungeerden bovendien als appelrechter in civiele en correctionele zaken. De kantonrechter zou als opvolger van de vrederechter in diens competentie treden, echter zonder preliminaire conciliatie. Het voorstel, dat grotendeels overeenkwam met de uiteindelijke wet R.O. van 1827, werd in 1820 door de Tweede Kamer verworpen, omdat men het ontwerp wilde beoordelen in samenhang met de andere, nog niet voltooide wetboeken. Toen deze eindelijk in 1825 gereed waren, werd een aangepaste ontwerp-wet R.O. door minister Van Maanen veilig door de Kamer geloodst. De bezwaren tegen het ontwerp

---

1064. Vgl. G.W. 1815, art. 175 (Hoge Raad), art. 182 (provinciale hoven) en art. 184 (civiele rechtbanken).

1065. Ten Raa, Oorsprong, xxviii.

1066. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17, inv.nr. A III p<sup>1</sup> (correspondentie tussen de koning en Van Maanen, 15 augustus 1817- 4 september 1817).

1067. ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17, inv.nr. A III p<sup>1</sup> (KB 9 september 1817 (litt. O nr. 15 en concept-rapport februari 1819).

1068. Dit overigens tegen de zin van de koning, die van mening was dat de criminele rechtspraak bij uitsluiting moest competieren aan de provinciale gerechtshoven (ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 109 (concept-brief van Van Maanen aan N.N. ca. 1820)).

waren overigens groot, maar deze waren voornamelijk gericht tegen de oprichting van een gerechtshof in elke provincie.<sup>1069</sup>

De Wet op de Zamenstelling der Regterlijke Magt en het beleid der Justitie van 18 april 1827 was uiteindelijk geen Frans product: ze kende geen juryrechtspraak, geen ambulante hoven van assisen, geen vrederechter met een preliminaire conciliatietaak, wel een Franse cassatie op aandrang van de Belgen en een Openbaar Ministerie. Meer van oud-vaderlandse oorsprong was de opzet, waarbij in elke provincie een gerechtshof zou zijn. Onfrans was ook dat de Hoge Raad niet alleen cassatierechter was, maar bovendien optrad als appelrechter en als forum privilegiatum.

---

1069. De Pinto, Wet R.O., I, 15-16.

## **SAMENVATTING**

In het voorafgaande is in chronologische volgorde de wetgevingsgeschiedenis op het punt van de rechterlijke organisatie beschreven. Bij wijze van samenvatting zullen we de gedachtenvorming thematisch uiteenzetten en besluiten met enkele algemene conclusies.

### De professionalisering van het rechtersambt

Aan het einde van de achttiende eeuw werd de rechtspraak beheerst door juristen. Vrijwel alle raadsheren in de provinciale hoven waren in de rechten gegradueerd en bij de lagere rechterlijke colleges werd veelvuldig gebruik gemaakt van de diensten van rechtsgeleerden. Deze trend van professionalisering van de rechtspraak zou zich na 1795 in versterkte mate doorzetten.

Daar zag het aanvankelijk niet naar uit. Direct na de Omwenteling ontstond in de noordelijke provincies, Groningen, Friesland en het Landschap Drenthe, een reactie tegen het esprit de corps van de praktijkjuristen. In Friesland en Drenthe liet men voortaan kandidaten toe tot het ambt van raadsheer in het Hof, die niet juridisch geschoold waren, terwijl in Groningen plannen werden gemaakt voor de invoering van een rechterlijke organisatie naar Frans model: met de juryrechtspraak en met de preliminaire conciliatie door de vrederechter. Anders was de situatie in Holland, waar de Omwenteling voor een niet onbelangrijk deel gedragen werd door "verlichte" juristen. Daar neigde men juist tot professionalisering van de rechtspraak. Zo werd in Amsterdam de schepensbank, waarvan de naam was veranderd in Comité van Justitie, voor het eerst uitsluitend door juristen bezet.

Een tweede verandering na 1795 vond plaats in de benoemingsprocedure van de rechterlijke magistratuur. Als uitvloeisel van het gehuldigde beginsel van volkssoevereiniteit werden voor de vakatures in de lokale rechterlijke colleges verkiezingen gehouden. Daarmee wilde men niet alleen een einde maken aan benoemingsrecht van sommige eigenaren van heerlijke rechten, maar tevens een halt toeroepen aan de praktijk van coöptatie en verkoop van ambten, die het ancien régime zo had gekenmerkt.

De eerste revolutionaire reacties bleken overigens geen voorboden van radicale veranderingen. In de ontwerpen van een nieuwe constitutie in de jaren 1796-1797 werd de directe volksinvloed enigszins teruggedrongen. Velen meenden dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zich nauwelijks

verdroeg met rechtstreekse verkiezingen en aanstellingen voor bepaalde tijd. Veeleer opteerde men voor deskundige rechters die voor het leven werden benoemd, waardoor tevens de continuïteit in de rechtspraak zou worden bevorderd. In het uiteindelijke Plan van Constitutie en in het Ontwerp van Constitutie van 1797 werd op dit punt de praktijk ten tijde van de Republiek gevolgd: één van de belangrijkste benoemingsvereisten voor de leden van het Hoog Nationaal Gerechtshof en de departementale gerechtshoven was het bezit van de meesterstitel. Weliswaar zouden de raadsheren van de departementale hoven door de stemgerechtigden binnen hun ressort worden gekozen - dat leek een verworven revolutionair beginsel -, maar hun aanstelling zou gelden voor onbepaalde tijd. Een rechter kon slechts worden ontslagen na veroordeling wegens een gepleegd ambtsmisdrijf.

Ook voor wat de benoemingsprocedure van de leden van de subalterne rechtbanken betreft lieten beide ontwerpen veel bij het oude. Aan de kandidaten werden geen specifieke eisen van deskundigheid gesteld, en zij zouden voor de duur van drie jaar (de Amsterdamse praktijk sinds het lokale reglement van 1803) door de stemgerechtigde burgers binnen de jurisdictie worden gekozen.

Was tot dan toe in de constitutiearbeid het revolutionaire vuur nauwelijks brandende te houden, na de staatsgreep van 22 januari 1798 trachtte men toch de Franse denkbeelden te volgen. Alle ambten zouden zijn "lastgevingen der maatschappij voor eenen bepaalden tijd".<sup>1070</sup> De Staatsregeling van 1798 liet zich echter over de manier waarop de leden van de diverse rechtscolleges - met uitzondering van de vredegerichten - moesten worden aangesteld en over de benoemingsvereisten niet expliciet uit. Men wilde dergelijke bepalingen aan de wetgever overlaten. De commissie die ten behoeve van het Vertegenwoordigend Lichaam de rechterlijke organisatie nader moest uitwerken, heeft aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk en wilde de revolutionaire ideeën in de Staatsregeling zoveel mogelijk redresseren. Haar aanvankelijke voorstel om aan alle leden van de departementale gerechtshoven de eis van juridische scholing te stellen werd weliswaar door de volksvertegenwoordiging afgezwakt (slechts zes van de tien raadsheren behoeften jurist te zijn), maar toen de leden uiteindelijk werden benoemd, bleek onder het totale aantal van 80 raadsheren zich slechts vier niet-juristen te bevinden.

---

1070. Staatsregeling 1798, Burgerlijke en Staatkundige Grondregels, art.15. In het Ontwerp van Constitutie 1797 kwam deze zinsnede ook voor, echter zonder de toevoeging "voor bepaalde tijd" (Ontwerp van Constitutie 1797, art. XVI).

De voorkeur aan "meesters in de regten"<sup>1071</sup> voor het ambt van rechter bleef daarna bestaan. In de Staatsregeling van 1801 greep men weer terug op het Plan van 1796 en Ontwerp van 1797. Juridische kennis werd als eis gesteld aan de leden van het Nationaal Gerechtshof en de departementale gerechtshoven, die bovendien voor het leven zouden worden benoemd. Bij de lagere rechtscolleges handhaafde men de lekenrechtspraak.

Het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging sloot deze ontwikkeling in de door ons onderzochte periode af. De eisen die aan de leden van het Hoog Gerechtshof van het Koninkrijk en de gerechtshoven van appel werden gesteld, waren stringent en modern: alle leden, openbare aanklagers en griffiers moesten juridisch geschoold zijn en mochten geen andere dan bepaalde honoraire openbare functies bekleden.<sup>1072</sup> Voor de 41 vierscharen met in totaal circa 300 rechtersposten<sup>1073</sup> werd daarentegen bepaald dat de meerderheid van de leden in het bezit moest zijn van de meesterstitel; dit op praktische gronden, omdat men verwachtte dat anders te weinig kandidaten voorhanden zouden zijn en de salariëring de mogelijkheden van de schatkist te boven zouden gaan. Ondanks het feit dat de minister van Justitie en Politie, C.F. van Maanen, aandrong om ook bij de civiele rechtbanken juristen te benoemen, koos men bij de inrichting van de lokale, lagere rechtscolleges uiteindelijk toch voor het non-professionalisme, dat ook aan de schepenenbanken tijdens de Republiek eigen was. Werden in die tijd de bezwaren van geringe juridische kennis van de schepenen ondervangen door de consultenpraktijk of door andere vormen van advies, in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging vinden we hiervan geen sporen meer terug. De codificatie van het materiële recht, de mogelijkheid van beroep en cassatie, alsmede de beperkte competentie van deze colleges maakten het consulteren van juristen overbodig. Bovendien zou een dergelijke adviespraktijk in strijd zijn met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het optimisme over de codificatie van het recht in nationale wetboeken en de grote verwachtingen van een eenheidsstaat bracht de wetgever er ook toe om aan rechters niet de eis te stellen, dat ze meerdere jaren woonachtig moesten zijn geweest binnen hun rechtsgebied. Slechts

---

1071. Vgl. WRI, art. 40.

1072. WRI, artt. 17-19 en 29-31.

1073. WRI, art. 38: "De vierscharen zullen bestaan uit ten minsten zeven en ten hoogsten negen leden, de presidenten daaronder gerekend."

ingezetene zijn van het Koninkrijk was voldoende.<sup>1074</sup> Op aandrang van Lodewijk Napoleon zelf

werden de rechters weliswaar voor onbepaalde tijd benoemd, maar de koning zou ze te allen tijde kunnen ontslaan. Dit snuifje Napoleontisch regime zou geen gevolgen hebben voor de latere wetgeving op dit punt. In de Grondwet van 1814 werd voorgoed bepaald dat de rechters alleen konden worden ontslagen op eigen verzoek of bij rechterlijk vonnis.

Tijdens de Franse inlijving zou voor de eerste maal sinds 1795 een geheel nieuwe rechterlijke organisatie worden ingevoerd. Opvallend daarbij was dat ondanks de professionele eisen die aan de leden van het Keizerlijk Gerechtshof en de rechtbanken van eerste aanleg werden gesteld en ondanks de lage tractementen voor de leden van de rechterlijke macht er toch voldoende juridisch geschoolde en ervaren kandidaten voorhanden waren om de ruim 450 vakante posten te bezetten. Het was een argument temeer voor Van Maanen om na 1813 vast te houden aan zijn standpunt dat de rechtspraak bij uitsluiting moest worden toevertrouwd aan beroepsrechters.

### Het hoogste rechtscollege

Nieuw was de vorming van een nationaal rechtscollege, een instelling die tijdens de Republiek ontbroken had. In het Plan en Ontwerp werd een Hoog Nationaal Gerechtshof voorgesteld. Omdat men had gekozen voor een rechterlijke organisatie die departementaal zou zijn georganiseerd, zou het Hoog Nationaal Gerechtshof geen bemoeienis hebben met de gewone rechtspraak. Het zou slechts fungeren als forum privilegiatum voor o.a. de berechting van ambtsmisdrijven van leden en ambtenaren van het Wetgevend Lichaam en de Staatsraad. Vanwege het gehuldigde beginsel van de strikte scheiding der machten kon het Hof zelfstandig en zonder toestemming van het Wetgevend Lichaam tot vervolging overgaan. De machtenscheiding leidde er ook toe, dat aan de voormalige Generaliteitscolleges hun jurisdictionele bevoegdheden werden ontnomen en aan het nieuwe gerechtshof werden toevertrouwd.

Zowel H.H. Vitranga als J. van Manen Azn. hebben pogingen in het werk gesteld om toch enige relatie tussen het Hof en de lagere rechtbanken aan te brengen. Vitranga wilde het Hof belasten met een vorm van cassatierechtspraak en

---

1074. Opmerkelijk is wel dat in het ontwerp van de commissie-Farjon werd vastgehouden aan de inwoning in de rechtsgebieden van de leden van de betreffende rechtscolleges (artt. 34, 45 en 53).

volgens de unitaris Van Manen zou het ook in appel moeten kunnen oordelen over vonnissen die door de departementale gerechtshoven in eerste aanleg waren gewezen. Opmerkelijk was ook Van Manens voorstel om het Hoog Nationaal Gerechtshof de bevoegdheid te geven om de wetten aan de constitutie te kunnen toetsen, als controle op de wetgevende macht. De voorstellen van beiden zouden in 1797 niet worden overgenomen, maar met uitzondering van het toetsingsrecht werden ze wèl gerealiseerd in de Staatsregeling van 1801.

In de ogen van de Fransen, die zich in de jaren 1797-1798 daadwerkelijk met de Bataafse constitutie hebben bemoeid, was dit Hoog Nationaal Gerechtshof een veel te machtige instelling, voornamelijk vanwege zijn bevoegdheid om zelfstandig en uit eigener beweging de vertegenwoordigers van de beide andere machten te kunnen vervolgen en veroordelen. Ofschoon de Staatsregeling van 1798 allerm minst een Franse grondwet is geworden, volgde men op dit punt toch het projet van Daunou. Het Hoog Nationaal Gerechtshof werd een niet-permanent college, dat slechts op uitdrukkelijk bevel van het Vertegenwoordigend Lichaam mocht bijeenkomen ter berechting van de in de Staatsregeling genoemde ambtsmisdrijven. De angst van de Fransen voor een machtige pouvoir judiciaire klonk dus in de Staatsregeling van 1798 door. Het van de zijde van de Fransen voorgestelde Tribunal de cassation vond daarentegen in de ogen van de Bataafse constitutiemakers geen genade. In de plaats daarvan liet men een ambtenaar van het Uitvoerend Bewind, de Agent van Justitie, toezicht houden op het handelen van de rechter. Bij een geconstateerd ambtsmisdrijf moest de rechter terecht staan voor een Vierschaar over de Misdrijven der Regters, een vinding van Daunou, die een dergelijk college ook in de Franse grondwet van 1799 zou introduceren. Waren in de Franse rechterlijke organisatie de cassatierechtspraak en de geprivilegieerde rechtspraak toevertrouwd aan twee van elkaar onafhankelijke rechtscolleges, in ons land zou in 1801 het Nationaal Gerechtshof worden opgericht, dat in beide zaken competent zou zijn. Dit Hof is gemodelleerd naar het Hof van Holland: het was appelrechter, forum privilegiatum en toezichthouder op de subalterne rechtbanken. Met het Nationaal Gerechtshof wilde men een "superhof" instellen, dat vrijwel dezelfde competentie bezat als de departementale hoven, maar in hierarchie een trede hoger stond. Een duidelijke indicatie hiervoor is de manier waarop de cassatierechtspraak tot stand is gekomen. De commissie-Steyn Parvé respecteerde aanvankelijk de departementale autonomie op het terrein van de rechtspraak. Het Nationaal Gerechtshof zou slechts competent zijn als appelrechter van vonnissen van de departementale hoven en als toezichthouder op de rechtspraak van die hoven. In dat verband zou ze de vonnissen van de departementale hoven kunnen vernietigen in geval van vormverzuim.

Impliciet gaf ze daarmee aan dat de hoven op hun beurt toezicht zouden houden op de rechtspraak binnen hun ressort, en ook cassatieverzoeken wegens vormverzuim zouden kunnen behandelen. In de Staatsregeling van 1801 werd het toezicht van het Nationaal Gerechtshof echter uitgebreid. Als cassatierechter zou het vonnissen van iedere lagere rechter mogen vernietigen, die leden aan vormfouten; dit met uitsluiting van de departementale hoven. Hiermee werd het Nationaal Gerechtshof de rechtstreekse voorloper van onze huidige Hoge Raad.<sup>1075</sup> Feitelijk werd hiermee tevens de draad in het Ontwerp van 1797 weer opgepakt en creëerde men een zeer machtig hoogste rechtscollege. In het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging werd de cassatierechtspraak, die zich in de Bataafs-Franse tijd ontwikkeld had vanuit de nietigheidsprocedure in het oud-vaderlands procesrecht, nog verder uitgebreid. Toch ging men niet zover om de Franse cassatie (die ook wegens schending van de wet kon plaatsvinden) over te nemen. Velen beschouwden deze laatstbedoelde cassatiegrond slechts als een extra beroepsmogelijkheid.

### Rechtspraak in appel

Een belangrijk beginsel dat bij de nieuwe rechterlijke organisatie in het oog werd gehouden, was de mogelijkheid van onderzoek in twee instanties: in eerste aanleg en in hoger beroep. Appel of hoger beroep hield in dat een rechtsgeding opnieuw, en wel voor een hogere rechter, kon worden gevoerd, als de in het ongelijk gestelde partij zich niet bij de in eerste aanleg gewezen beslissing kon neerleggen. Hierdoor werd niet alleen de mogelijkheid geboden om alle aspecten van een zaak voldoende te kunnen belichten - een modern argument dat in de hedendaagse handboeken wordt aangevoerd<sup>1076</sup> - , maar ook om het oordeel te vragen van een meer deskundige rechter. Juist de beroepscolleges waren bezet door ervaren juristen. Aan hoger beroep kleefde het bezwaar dat men de processen vaak onnodig lang kon

---

1075. In 1982 ontstond in het Advocatenblad een polemiek tussen Th.A. Ariëns en M.S. van Oosten over de oorsprong van de huidige Hoge Raad. Eerstgenoemde meende dat er een duidelijk lijn te trekken was tussen het huidige hoogste rechtscollege en zijn naamgenoot, de Hoge Raad van Holland en Zeeland, terwijl Van Oosten beweerde dat de huidige competentie van de Hoge Raad, immers primair cassatierechter, gebaseerd was op Franse denkbepelden die eerst na 1811 hier gemeengoed werden. Beiden hebben echter ongelijk. Wie de bronnen van de ontstaansgeschiedenis van de grondwet van 1814 bestudeert, weet dat Van Hogendorp slechts verantwoordelijk was voor de naamgeving van het hoogste rechtscollege, maar dat qua competentie directe aansluiting werd gezocht bij het Nationaal Gerechtshof van 1801. De gelijke inhoud en zelfs de grotendeels gelijklopende tekst van de artikelen 91, 92, 93 en 94 van de Staatsregeling van 1801 en de artikelen 104, 105, 106, 107 en 108 van de Grondwet van 1814, handelende over de competentie van het hoogste rechtscollege, bewijzen dat. In de grondwet van 1815 werd op aandringen van de Belgen de cassatierechtspraak van dit hoogste rechtscollege uitgebreid tot gevallen van schending van de wet (Th.A. Ariëns, "400 Jaar Hoge Raad", Advocatenblad, 62 (1982) 354-364; M.S. van Oosten, "Vierhonderd jaar Hoge Raad?" Advocatenblad, 62 (1982) 520-521).

<sup>1076</sup>1076. Vgl. P.A. Stein, Compendium van het burgerlijk procesrecht (Deventer, 1970<sup>2</sup>) 60.

rekken. Om dit enigszins te ondervangen waren vonnissen in bagatelzaken niet vatbaar voor appel.

De mogelijkheden van hoger beroep konden ten tijde van de Republiek naar tijd en plaats verschillen. De provinciale hoven waren weliswaar bij uitstek de appelinstanties van de beslissingen van de lagere rechtbanken, maar sommige - rechtskringen, onder andere in Holland, Zeeland en Staats-Brabant, kenden daarnaast nog een eigen appelcollege. Bovendien wezen verscheidene stedelijke rechtbanken vonnis bij arrest. Aan het einde van de achttiende eeuw moesten zij zich echter in vele gevallen hoger beroep op de hoven laten weggevallen.

Na 1795 werd op het stuk van hoger beroep naar duidelijkheid en vereenvoudiging gestreefd. In het Plan van 1796 en het Ontwerp van 1797 werd de uitwerking van de rechtspraak in hoger beroep aan de wetgever overgelaten. De gewone rechtspraak zou zich geheel afspelen binnen het departement en we mogen aannemen dat de departementale gerechtshoven als appelcolleges zouden fungeren. In de Staatsregeling van 1798, waarin toch het staatsbestel drastisch werd hervormd, bleven de hoven als appelrechters gehandhaafd. Hiermee liet men het Franse voorbeeld van Daunou, die in navolging van de Franse constitutie voor een appel circulaire opteerde, terzijde en volgde men de vaderlandse traditie.

In 1801 werd het beginsel van rechtspraak in twee instanties nog consequenter gehanteerd doordat het Nationaal Gerechtshof in hoger beroep kennis kon nemen van vonnissen die in eerste aanleg door de departementale hoven waren gewezen. In de praktijk veroorzaakte dit problemen, omdat ieder departement, in afwachting van de codificatie van het burgerlijk en strafrecht, zijn eigen rechtsstelsel en rechterlijke organisatie behield. In het oorspronkelijke ontwerp van de commissie-Farjon liet men dit Nationaal Gerechtshof, waarvan de competentie en samenstelling constitutioneel waren bepaald, vrijwel ongewijzigd. Deze commissie koos voor handhaving van de gerechtshoven als departementale beroepscolleges en rechters in criminalibus, waarmee een lange ontwikkeling ten einde gevoerd en een vurige wens van de presidenten van de hoven vervuld werd. Door toedoen van Van Maanen is deze opzet in het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging sterk vereenvoudigd en zouden er slechts vier gerechtshoven van appel worden opgericht, namelijk te Utrecht, Den Haag, Arnhem en Groningen, die uitsluitend in beroep zouden kennis nemen van vonnissen van de hoge vierscharen en civiele rechtbanken. Deze opzet brak met de traditie, waarbij elke provincie een gerechtshof kende. Hoezeer men daaraan gehecht was bleek bij de totstandkoming van de Grondwet van 1814. Daarin werd constitutioneel vastgelegd dat in beginsel in elke

provincie een gerechtshof zou worden gevestigd, hetgeen ook werd geëffectueerd en zou voortduren tot de inwerkingtreding van de zogenaamde Hovenwet van 1875.

### Rechtspraak in criminele zaken

De organisatie van de criminele rechtspraak tijdens de Republiek was om verschillende redenen aan kritiek onderhevig. De meeste leden van de rechtbanken met zogenaamde hoge rechtsmacht waren niet juridisch geschoold, vonnisten naar eer of geweten of stelden hun oordeel afhankelijk van hetgeen juristen hen adviseerden. Dat leidde veelvuldig tot klachten, omdat van de meeste criminele vonnissen niet kon worden geappelleerd. Een tweede punt van kritiek was de organisatie van het opsporings- en vervolgingsbeleid. De samenwerking tussen de justitiële colleges was zo vrijblijvend en liet zoveel te wensen over dat veel verdachten gemakkelijk aan de justitie konden ontsnappen. Friesland vormde hierop een gunstige uitzondering. Tegen het einde van de achttiende eeuw gingen er stemmen op om de rechtspraak in criminele zaken toe te vertrouwen aan professionele rechters. De tendens groeide om de gerechtshoven hiermee te belasten of om deze althans enig toezicht te laten houden op de criminele rechtspraak binnen de provincie, iets waartegen de stedelijke besturen zich echter hevig verzetten.

Na 1795 heeft de hervorming van de criminele rechtspraak steeds centraal gestaan. Bij de totstandkoming van het Plan en Ontwerp is lang gedebatteerd over de wijze waarop de strafrechtspraak georganiseerd zou moeten worden. Een meerderheid van de constitutiecommissie wilde uiteindelijk deze jurisdictie opdragen aan de departementale hoven. Binnen dezelfde commissie werd het eerste en ook enige officiële debat in de periode 1795-1811 gevoerd over de juryrechtspraak. Voorstanders bedienden zich van politieke argumenten, terwijl de tegenstanders bezwaren van meer juridische aard opperden. Het pleit werd door de juristen gewonnen: de juryrechtspraak werd niet opgenomen in het Plan en Ontwerp. De Staatsregeling van 1798 droeg de criminele rechtspraak bij uitsluiting op aan de departementale gerechtshoven. Groot belang werd gehecht aan de deskundigheid van de rechters, die bij voorkeur academische geschoolde juristen moesten zijn. Op grond van de departementale reglementen van 1801 werden in verscheidene provincies, zoals in Utrecht, Brabant en Groningen, rechterlijke hervormingen doorgevoerd die met name de strafrechtspraak betroffen. In het departement Holland had het Hof weliswaar een uitgewerkt voorstel ingediend bij het departementaal bestuur om het aantal criminele rechtbanken op het platteland drastisch te

verminderen, maar dat werd niet overgenomen. In de voorstellen van de presidenten van de hoven, die in 1807 te Den Haag bijeen kwamen, lag de nadruk eveneens op de verbetering van de criminele jurisdictie. Bij de totstandkoming van het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging heeft de commissie-Farjon dan ook op deze herziening de nadruk gelegd. Het model dat zij hanteerde, was voor een deel gebaseerd op de organisatie in Friesland en op de bovengenoemde voorstellen van het Hof van Holland. De commissie-Farjon stelde voor om de departementale hoven te belasten met de criminele rechtspraak, en om in die departementen, die dicht bevolkt of te uitgestrekt waren, extra hoge vierscharen op te richten. Van Maanen wijzigde dit voorstel in die zin, dat het hele land verdeeld zou worden in 41 districten, waarbinnen een vierschaar zou worden opgericht, die competent zou zijn in criminele zaken.

Ter verbetering van het opsporings- en vervolgingsbeleid werden in de Algemeene Manier van Procedeeren van 1799 de officieren bij de verschillende rechtbanken verplicht elkaar bij hun werk behulpzaam te zijn. In het Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging zijn de bepalingen op dit punt overgenomen. "Rechters, officiers en justiciers" moesten voortaan onderling samenwerken bij het opsporen van verdachten, zonder dat ze elkaar hiervoor bijzondere kosten in rekening mochten brengen.<sup>1077</sup> De aanklagers bleven echter ondergeschikt aan de rechtbanken waaraan ze verbonden waren.<sup>1078</sup> De opsporing van strafbare feiten was immers een eerste verantwoordelijkheid van de competente rechter. Een poging van Lodewijk Napoleon om de opsporing van misdrijven op Franse leest te schoeien en het politieapparaat te splitsen in een police judiciaire en een police administrative, werd door zijn minister van Justitie en Politie Van Maanen, die zich een voorstander van de bestaande organisatie toonde, verijdeld.<sup>1079</sup> Eerst met de invoering van de Franse wetgeving werd het openbaar ministerie als instituut ingesteld, waarbij alle openbare aanklagers onderworpen waren aan het toezicht en de bevelen van de regering, in het bijzonder van de minister van Justitie en Politie, die namens de soeverein belast was met het handhaven van de openbare orde.

## Rechtspraak in civiele zaken

---

1077. WRI, artt. 4-5.

1078. WRI, artt. 178, 312 en 435.

1079. Kluit, Van Maanen, 189-195.

Onder de Republiek bestond in vrijwel iedere stad of dorp een rechtscollege, dat belast was met de lagere rechtspraak, dat wil zeggen het behandelen van civiele en boetstraffelijke zaken. Klachten hierover betroffen voornamelijk de lange duur en de kostbaarheid van de processen en de vonnissen, die niet steeds blijk gaven van grote deskundigheid van de rechters. Ofschoon nader onderzoek dit zou moeten bevestigen, krijgt men toch de indruk dat partijen vaak rechtstreeks het geschil voorlegden aan de naasthogere rechter of zich onderwierpen aan het oordeel van arbiters.

Na 1795 zou de civiele rechtspraak weinig veranderen. In het Plan en Ontwerp werd de inrichting van de civiele rechtbanken overgelaten aan de departementale besturen, die hierover aan het Wetgevend Lichaam voorstellen zouden moeten doen. De Staatsregeling van 1798 daarentegen meende in de instelling van de Franse vrederechter een remedie te hebben gevonden tegen de bovengenoemde bezwaren. In elke gemeente zou tenminste één vrederechter zitting hebben, ten overstaan van wie men eerst moest proberen met de tegenpartij tot een accoord te komen, voordat men een burgerlijk proces kon aanvangen. Bovendien zou deze vrederechter met twee bijzitters mogen oordelen in bagatelzaken, waarbij recht werd gesproken naar billijkheid en zonder formaliteiten. Daarnaast zouden over het hele land verspreid 60 burgerlijke rechtbanken worden opgericht die op uniforme voet zouden zijn georganiseerd en kennis zouden nemen van civiele en strafzaken, die niet aan de vrederechter of de departementale gerechtshoven zouden zijn voorbehouden.

Toen de Staatsregeling van 1798 vervangen werd door die van 1801 zou de vrederechter verdwijnen. We hebben als vermoedelijke redenen aangegeven, dat deze rechtspraak zonder vormvereisten in de ogen van de vaderlandse juristen niet populair was. Bovendien achtte men de preliminaire conciliatie een taak van iedere rechter, waarbij men wees op de feitelijke gang van zaken bij vele rechtscolleges ten tijde van de Republiek. Op grond van de Staatsregeling van 1801 werd aan de departementale besturen overgelaten om de lokale rechtspraak te reorganiseren. De plaatselijke civiele rechtbanken bleven vrijwel steeds gehandhaafd, uitgezonderd in het departement Utrecht. Daarbij zal men niet alleen gelet hebben op de topografische bereikbaarheid - voor de justitiabelen een belangrijk punt in die dagen - , maar zal men ook de belangen van de zittende rechters en van de steden, die dit statusattribuut niet graag opgaven, hebben willen ontzien. In de ogen van de tijdgenoten knelde dit allerminst: de rechtspraak bleef hierdoor dicht in de buurt van de justitiabele en er waren voldoende rechtsmiddelen voorhanden om een "kwaad" vonnis te corrigeren.

Ook bij de totstandkoming van het Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging bleef de civiele rechtspraak grotendeels buiten schot. Men wilde de colleges die hiermee belast waren zoveel mogelijk uniformeren, maar hun aantal werd niet in het wetboek vastgesteld. Ze zouden in die plaatsen worden opgericht "waar ze zullen noodig geoordeeld worden".<sup>1080</sup> Om langdurige en kostbare processen te voorkomen werd het procesrecht op sommige punten aangepast.

### Slotconclusies

We willen deze studie besluiten met enkele algemene conclusies.

In de periode 1795-1811 heeft men, met uitzondering van een aantal radicale hervormingswensen die direct na de Omwenteling in enkele provincies manifest werden, noch op papier noch in de praktijk de rechterlijke organisatie fundamenteel willen hervormen. Hiervoor zijn tenminste twee redenen aan te voeren.

In de eerste plaats had de vaderlandse rechtspraak in het algemeen een goede naam. De problemen ter zake van de rechtsbedeling weet men in de eerste plaats aan het ontbreken van rechtseenheid, een erfenis uit de tijd van de Republiek. Aan de kwaliteit van de rechtspraak en met name de onpartijdigheid van de rechter werd nauwelijks getwijfeld.

Bovendien bleken de ontwerpers van een nieuwe rechterlijke organisatie gehecht aan de oud-vaderlandse instellingen. Dat is niet verwonderlijk, omdat zij vrijwel steeds gerecruteerd werden uit de zittende magistratuur (Vtringa in 1796, Steyn Parvé in 1801 en de leden van de commissie-Farjon in 1807). Zij hebben bij hun conceptie van een nieuwe rechterlijke organisatie aansluiting gezocht bij met de oud-vaderlandse rechtspraak. Omdat alle reminiscenties aan de feodaliteit al direct in 1795 werden afgeschaft, omdat men een eenheidsstaat voorstond, een algemene wetgeving nastreefde en nieuwe staatsrechtelijke beginselen, waaronder de scheiding van bestuur en rechtspraak, wilde effectueren, was een aanpassing van de rechterlijke organisatie evenwel noodzakelijk. Bij het ontwerpen van nieuwe rechterlijke colleges streefde men naar uniform ingerichte rechtbanken, waarbij de organisatie van de provinciale hoven als voorbeeld diende. Aan de rechters werden professionele eisen gesteld, zeker bij de hogere rechtscollages die met de criminele en appelrechtspraak waren belast. Voor de behandeling van correctionele en civiele zaken meende men op praktische gronden - zowel vanwege de financiële gevolgen als vanwege het gebrek aan kundige kandidaten - dat deze door niet-juridisch

---

1080. WRI, art. 53.

geschoolde en niet-permanente rechters konden worden afgedaan. De facto konden hierdoor de oude schepenbanken voor een deel worden gecontinueerd.

Opmerkelijk weinig is gebruik gemaakt van buitenlandse voorbeelden. Zelfs niet bij de vaststelling van de competentie en inrichting van het hoogste nationale rechtscollege, dat voor ons land een novum was. Weliswaar is veel gediscussieerd over de bevoegdheid van dit college, waarbij het Supreme Court van de Verenigde Staten soms als voorbeeld werd gebruikt, maar uiteindelijk kwam in de Staatsregeling van 1801 een college te staan, waarvan de competentie sterk overeenkwam met dat van de provinciale hoven ten tijde van de Republiek, en met name van dat van het Hof van Holland. Zelfs de cassatierechtspraak was ontleend aan het oud-vaderlandse procesrecht. Ook de Franse rechterlijke instellingen hebben hier nauwelijks ingang gevonden, ondanks het feit dat de Fransen zich aantoonbaar bemoeid hebben met de ontwerpen van Bataafse Staatsregelingen en constituties. De juryrechtspraak, de preliminaire conciliatietak van de vrederechter en de Franse opzet van de cassatierechtspraak zijn pas bij de inlijving in 1811 in ons land geëffectueerd. Bij het herstel van de onafhankelijkheid in 1813 werden ze echter onmiddellijk afgeschaft.

Een man die als fakkeldrager van de oud-vaderlandse traditie inzake de organisatie van de rechtspraak beschouwd mag worden, ook na het herstel van de onafhankelijkheid in 1813, is Cornelis Felix van Maanen, zowel minister van Justitie onder Lodewijk Napoleon als later onder Willem I. Hij wordt in de literatuur nogal eens afgeschilderd als de figuur die juist de Franse rechtspraak omarmde. Dit beeld behoeft correctie. Het is waar dat hij zich minder dan de bovengenoemde ontwerpers gevoelig betoonde voor de oude privileges op het punt van de rechtspraak en dat hij streefde naar een doelmatige en zo min mogelijk kosten met zich meebrengende organisatie. Het effectieve en strak geleide Napoleontische bestuur sprak hem zeer aan. Maar hij bleef een groot aanhanger van de onafhankelijke rechtspraak, bij uitsluiting toevertrouwd aan professionele en juridisch geschoolde rechters. Van de Franse instellingen die ontstaan waren uit wantrouwen tegen het esprit de corps van de rechterlijke macht, was hij allerminst gecharmeerd. Zo betoonde hij zich niet alleen een tegenstander van de vrederechter, de juryrechtspraak en de Franse cassatie, maar ook van de verplichting van de rechter om zijn vonnissen te motiveren en van de onttrekking van de openbare aanklagers aan het gezag van de rechtbanken waaraan ze verbonden waren. In 1808, tijdens de discussies in de Staatsraad over het ontwerp van het uiteindelijke Wetboek op de Rechterlijke Instellingen en Regtspleging, was hij de grote pleitbezorger van een benoeming van alle rechters voor het leven.

Bij het vaststellen van de hoofdlijnen van de rechterlijke organisatie in de Grondwetten van 1814 en 1815 ging men uit van het ontwerp van de commissie-Farjon van april 1808. Toch leidde dit niet tot een aangepast Wetboek van 1809. Inmiddels was een groeiende meerderheid onder de praktijkjuristen én politici de toen provisioneel bestaande Franse rechterlijke organisatie gaan waarderen. De Franse opzet genoot vooral de voorkeur van de Belgen, die reeds vanaf 1795 een Franse staatsorganisatie kenden. De nieuwe Wet RO van 1827 onderging dan ook op tal van punten een Franse invloed: het Openbaar Ministerie en de cassatierechtspraak werden naar Franse model vastgesteld. Ook de benamingen en een gedeelte van de competentie van de rechtbanken waren aan de Franse organisatie ontleend. Maar de eenmaal in de periode 1795-1811 afgewezen andere Franse instellingen (de juryrechtspraak en de preliminaire conciliatie, de rechtbanken van koophandel en de bijzondere rechtbanken) kwamen in deze wet niet meer voor. De meesten hadden immers definitief gekozen voor een organisatie, waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht centraal stond en de rechtspraak in handen was van beroepsrechters. Dat mag worden beschouwd als een vrucht van de discussies, die in de door ons onderzochte periode zijn gevoerd.

## BIJLAGEN

## **BIJLAGE I**

### **Eerste hoofdstuk uit het "Plan der constitutie en regeeringsbestuur voor de provincie Stad en Lande", 9 juni 1796\***

---

#### Eerste Hoofdstuk VAN HET CIVILE EN CRIMINELE REGT EN DERZELVER BEDIENING

##### Art.1

Er zal gelijkheid van wetten, zo in burgerlijke (civiele) als lijfstraffelijke (crimineele), in dit gehele gewest plaats hebben

##### Toelichting van de subcommissie:

Het eerste onderwerp onzer werkzaamheden is geweest de gelijkheid van wetten, zo in burgerlijke (civiele) als lijfstraffelijke (crimineele) zaken daar te stellen.

Daar er in dit kleine landschap vier of (zo gij het Westerwoldsche mede teld) vijf wetboeken gevonden worden, als de Stadsconstitutiën, Ommel[ander], Oldambster, Selwerder en Westerwoldsche landrechten, welke gelijk zij uit zeer verschillende bronnen ontstonden, zo in den inhoud als wijze van procederen, die zij voorschrijven, zeer uit elkanderen lopen. En de minste oplettenheid, zo wel als de langdurige schadelijke ondervinding de ingezetenen van dit landschap heeft te over geleerd welke ongemakken dit in het vervolgen van het recht en bijzonder in het lijfstraffelijke veroorzaakte.

Daar de maatschappij een onberekenbaar belang heeft bij goede en eenvoudige wetten, die gemakkelijk verstaan en toegepast kunnen worden, die pleitgedingen voorkomen en de ontstaane naar een vaste orde doen aflopen.

---

\* RA Groningen, Archief Gewestelijk Besturen, inv.nr. 118.

N.B. Dit plan is ontworpen door een subcommissie, bestaande uit J.W. Keiser, P. Toens, G. Reinders, H.N. Laclé, J.E. Witte, J.H. Siccama, A.P. Driessen, C.J. Gockinga en E. Post, en vervolgens in de periode van 5 oktober tot 11 oktober 1796 besproken in de plenaire commissie, die belast was met het vervaardigen van een "Generaal plan van regeeringe der geheele provincie". Zie hierover uitvoerig hoofdstuk I, § 6.

Besluit commissie 5 oktober 1796:

Is conform de hoofdinhoud van dit point geconcludeert. Op het geproponeerde om van de civile en criminele wetten eenige hoofdtakken te ontwerpen, is daartoe eene personele commissie benoemd en gesteld in handen van de burgers Gockinga en Driessen.

Art.2

Er zal eenparigheid in de wetten plaats hebben en gevolgelyk eenparigheid in de bediening van het regt op gelijke wijze in dit gewest uit te oefnenen.

Besluit commissie 5 oktober 1796:

De hoofdinhoud van dit artikel geconcludeerd.

Art.3

Tot de bediening van het burgerlyke (civiele) recht zal er voor ieder 1000 tot 2000 menschen het naast bij elkander gelegen een vredegericht zijn, bestaande uit een getal van drie persoonen, volle 25 jaren oud, kundige en brave mannen, wonende onder het carspel of carspelen waar het gericht bestaat en gekozen door de stemgerechtigde ingezetenen derzelver plaats of plaatzen van welke alle jaren één diende af te te gaan en één nieuwe verkozen, de twee eerste door het lot.

Besluit commissie 5 oktober 1796:

Dit artikel wat de hoofdinhoud aangaat geconcludeerd. Dan wat in 't gene met betrekking tot de stad en grootere en kleindere dorpen zal bepaald worden zal nader worden overwogen. En met betrekking tot de personen bepaald, dat dezelve elkanderen niet zullen bestaan binnen den vierden graad van bloedverwantschap of zwagerschap. De praesident zal door de vrijheid der leden van dit gerigt gekoren worden voor den tijd van een half jaar.

Art.4

Dezelve zullen alle 8 of 14 dagen vergaderen op een vasten tijd des voormiddags.

Besluit commissie 5 oktober 1796:

De woorden "of 14 dagen" gedeleerd met bijvoeging "en plaats nader door het provinciaal bestuur te bepalen".

Art.5

Voor hetzelfde zullen alle quaestiën, verschilstukken, van welken aart ook gebragt worden.

Besluit commissie 5 oktober 1796:

Blijft in zijn geheel.

Art.6

Tot den aanleg van de aanspraak zal niets anders nodig zijn dan dat de aanlegger een schriftelijk blijk door hemzelve of door iemand namens hem, indien zelve niet schrijven kan, getekent overgeeft aan den dienaar van het carspel, alwaar de gedaagde woond, inhoudende den naam van de gedaagde en de tijd wanneer gedaagd word, op welk briefje de dienaar het relaas zal zetten en aan de vrederichters overgeven.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

De woorden "of door iemand namens hem, indien zelve niet schrijven kan" gedeleerd en daarvoor in de plaats gesteld "of zijn gevolmagtigden". "Dienaar van het carspel" verandert in "dienaar van 't vredegerecht".

Art.7

Ten dage der zamenkomst van het gericht zullen partijen worden binnen verzogt als wanneer door den aanlegger van het vredegericht de redenen der dagvaarding en door de beklaagden de redenen zijner oppositie, weigering of verwering zullen worden opgegeven, 't welk ook door gevolmachtigde ter wederzijden bij absentie door ziekte of andere wettige verontschuldigungen veroorzaakt zal kunnen en mogen geschieden, langs welken weg het verschilstuk aan het vredegericht zal worden opengelegd.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

Dit artikel blijft, met uitlating der woorden "bij absentie door ziekte of andere wettige verontschuldigungen veroorzaakt".

Art.8

Hierna zullen de richters tragten partijen te vereenigen en de zaak in der minne af te doen en om die redenen de commissie een of twee malen verlengen. Edog de middelen van vergelijk vrugteloos gebezigd zijnde nog partijen de zaak aan de uitspraak der richteren willende overgeven, zullen gemelde richters oordeel vellen en copie daarvan overgeven.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

Blijft in zijn geheel.

Art.9

Dat vredegericht zal van deze sententie binnen vijf dagen, zo het verschil meer dan de waarde van [vacat] gulden belooft of eenige gevolgen heeft, moeten beroepen worden op een hooger districtsgericht. Zo echter dat bij beroep de geheele eisch op 't nieuw ingesteld en geïnstrueerd zal worden zonder eenigzints in aanschouw te nemen hetgeen bij het vredegericht is voorgevallen.

Toelichting van de subcommissie:

En dit heeft de subcommissie gemeend vast te moeten stellen omdat bij de vredegerichters geene voorschriften van rechtspleging (formulieren) noch pleitbezorgers (advocaten) nodig achten, veel min durven veronderstellen dat overal genoegzaam mannen zullen gevonden worden in staat om te zorgen dat door de instructie van het proces geen der partijen benadeeld worden.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

De som waarover zal kunnen worden geappelleerd bepaald op 50 gulden. De woorden "moeten beroepen" in "kunnen beroepen" verandert. "Op een hooger districtsgericht", t' woord "een" verandert in "het" en "hooger" gedeleert.

Art.10

Voor ieder district van deze provincie, volgens eene te maken verdeling zal een districtsgericht ingesteld worden in voegen dat over 10.000 doch niet hoger dan over 12.000 zielen zes richters dienden gesteld te worden door de ingezetenen van ieder district uit de braafste en bevoegste uit hunner midden te verkiezen.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

De bepaling van dit stuk ter nadere overweging gesurcheerd tot aanstaande vrijdag over agt dagen.

Art.11

Bij welke een kundig rechtsgeleerde diende gesteld te worden die in alle (civiele) burgerlijke zaken de post van voorzitter behoorde waar te nemen.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

De bepaling van dit stuk gesurcheert.

Art.12

Alsmede een secretaris beide door de ingezetenen te verkiezen.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

Dit artikel vastgesteld.

Art.13

Dat voorts dit gericht alle zaken, die door de vrederichters niet hebben kunnen worden geschikt, gebragt, geïnstrueerd en afgedaan behooren te worden naar eene korte en goede orde van pleiten (procederen).

Besluit commissie 6 oktober 1796:

Gearresteerd.

Art.14

Van welke vonnissen, mits de waarde van [vacat] guldens belopende, aan het Hoogste Gerichtshof zoude kunnen beroepen worden.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

De somme van 300 gulden in te vullen.

Art.15

Alwaar de zaak eindelijk behoorde te worden afgedaan, tenzij de waarde van [vacat] gulden te boven gaande, als wanneer een groot revies herziening diende plaats te kunnen hebben.

Besluit commissie 6 oktober 1796:

In te vullen de somme van 3000 gulden.

#### Art.16

Naar deze gronden en den cours van het civile recht zullen de instructiën en procesorder voor ieder derzelve ingericht zijn; opdat den ingezetenen kort, onvertogen en min kostbaar recht konne geschieden.

#### Besluit commissie 6 oktober 1796:

De hoofdinhoud van dit artikel blijvende, worden de burgers Gockinga en Driessen versogt hunne gedachten daarover te laten gaan, en zoodra mogelijk de vergadering daarvan te rapporteren.

#### Art.17

Van alle crimineele misdaden zal de vrederichter de eerste kennisneeming toekomen, wanneer eenig misdaad in hun carspel of carspelen voorviel. Het nemen van kundschap, het hooren van getuigen, het in bewaring nemen van den verdachten misdadiger moest hunne zaak zijn, waarvan zij echter ten spoedigsten aan den voorzitter van het districtsgerecht kennis zoude moeten geven.

#### Besluit commissie 11 oktober 1796:

Op deze wijze geredigeerd: "De vreederechters zullen in alle gevallen zoodra mogelijk aan den voorzitter van het districtsgerecht kennis geven van alle voorvallende delicten; en in oogenschijnelijke zaken of klaarblijkelijke praesumptie zich van den persoon des vermoedelijken misdadigers verzekeren en praeparatoire informatiën der begaene misdaden inwinnen."

#### Art.18

In ieder district moet de voorzitter hoofdofficier zijn van het lijfstraffelijk recht, die het geding (proces) in staat van wijzen brengen en voldingen zal naar eene te maken order.

De sententie zal moeten gezonden worden aan den procureur-generaal van het Opperste Gerichtshof, die dezelve na gedaan onderzoek aan hetzelfde zal voordragen met bijvoegingen van zijne aanmerkingen. En het gemelde Hof, begrijpende dat het proces of (in factis) daadzaken niet bewezen of de bepaalde strafmaat is toegepast zal den procureur-generaal machtigen van die sententie beroep bij het Hof in te stellen.

#### Besluit commissie 11 oktober 1796:

Dit artikel blijft in surceance tot nadere discussie. En wordt voorts het stuk der administratie van de criminele justitie bij provisie gediffereerd.

#### Art.19

De procureur-generaal zal bij alle gerichten informeren en nauwkeurig op dezelve acht geven of de criminele justitie ( lijfstraffelijke rechtspleging) naar de orders van het land werde uitgeoeffend, de nalatige bestraffen en tot hunnen plicht houden.

#### Art.20

Tot meerdere beveiliging der onschuld en gepastere uitoeffening van het criminele recht zal het oordeel van een misdaad afgezonderd wesen van het oordeel over de straffe op de misdaad toe te passen.

#### Art.21

Ten dien einde zal door een afzonderlijk lichaam van voor ieder geval te kiezen personen, van welke de beschuldigde een zeker getal zoude mogen verwerpen en zelfs tot tweemalen toe, alleen beoordeeld worden of bewezen is dat de beschuldigde schuldig is of niet.

#### Art.22

In geval van bewezen misdaad zal het districtsgericht, op genomen eisch van den hoofdofficier, de straffe bepalen met bijvoegingen van het artikel van de wet, waarop deszelsv sententie rust.

#### Art.23

De gerichten zullen openlijk moeten gehouden worden en de beschuldigde eene onbepaalde vrijheid hebben om tot zijn verdediging ter hulp te nemen, wien hij verkiest.

## BIJLAGE II

"Schets van het justitiewezen in de departementen", excerpten, opgemaakt door Daam Fockema, van de begroting van de Justitie over 1807 en van de opgaven van de rechterlijke organisatie in de afzonderlijke departementen en de voorstellen tot verandering, die vermoedelijk door de departementale besturen medio 1806 zijn ingeleverd of zijn ontvangen van de presidenten of vertegenwoordigers van de departementale hoven tijdens de bijeenkomst met de commissie uit de Staatsraad in augustus-september 1807.\*

-----

### A. Extract uit de Algemeene begroting van staatsbehoeften over het jaar 1807 betreffende de 9e som of de kosten voor het ministerie van Justitie en Politie.

Recapitulatie der negende som

1. Het Ministerie	f	50.000,-	
2. Nationaal Gerechtshof	f	72.600,-	
3. Kosten der justitie in de departementen	f	873.449,-	8-
4. Voor andere kosten der justitie en in het bijzonder der politie	f	200.000,-	
		<hr/>	
		f1.196.049,-	8-

Staat der kosten voor het Ministerie van Justitie en Politie

1. Tractementen der ambtenaren en verdere bureaustkosten bij het Ministerie	f	50.000,-	
2. Hoog Nationaal Gerechtshof			
a. Tractementen van president en raden	f	37.000,-	

---

\* RA Friesland, Archief Mr. D. Fockema 1794-1840 (1847), inv.nr. 19; vgl. Hoofdstuk V, § 1 en 3.

- b. Die der ministers, geëmployeerden en suppoosten *f* 29.200,-
- c. Licht en andere noodwendigheden, briefporten, aankoop van boeken enz., mitgaders verschotten van den procureur-generaal *f* 6.400,-

*f* 72.600,-

### 3. Kosten der justitie in de departementen.

#### a. In Holland

Hof van Justitie *f* 126.020,-  
Onderhoud en huur van gebouwen, dienende tot gevangenissen, als anders *f* 6.442,-  
'sLands advocaten en procureurs *f* 2.000,-  
Kosten van criminele rekeningen *f* 100.000,-  
Hoofdofficieren, baljuwen, drossards, dienaars van justitie etc. *f* 23.861,-18-  
Onbedachte zaken *f* 5.000,-  
*f* 263.323,-18-

#### b. In Zeeland

Hof van Justitie *f* 40.962,-  
Generale justitie-kosten *f* 16.000,-  
*f* 56.962,-

#### c. In Vriesland

Hof van Justitie *f* 46.983,-16-  
Leveranciers en onderhoud der Kanselarij, kosten van justitie

en onderhoud van van het tucht-  
en blokhuis *f* 40.000,-  
Tractementen van de drosten  
in de districten *f* 20.000,-  
Majoor, executeurs en  
assistenten der gereg-  
ten *f* 9.664,-  
Keur- en ijkmeesters van goud,  
zilver en tin, maten en  
gewigten *f* 1.150,-  
*f* 117.297,-16-

d. In Utrecht

Hof van Justitie *f* 28.483,-  
Alle verdere kosten *f* 57.425,-  
*f* 95,878,-

e. In Gelderland

Hof van Justitie *f* 44.932,-10-  
Jura van commissarissen en  
verdere criminele  
kosten *f* 10.000,-  
Reiskosten, bodelonen,  
verplegers van gevangenen en  
tuchtelingen *f* 23.700,-  
Vuur, licht, brief-  
posten etc. *f* 2.045,-  
Tractementen van de officieren  
van justitie in de steden en  
en ambten en de verpleging van  
gevangenen *f* 50.000,-  
Verpleging van inno-  
centen *f* 1.299,-  
*f* 131.974,-10-

f. In Stad en Lande van Groningen  
Hof van Justitie, waaronder

de suppoosten van het tucht-  
huis *f* 32.349,-4-  
Verdere kosten van justitie  
en onderhoud van het tucht-  
huis *f* 22.345,-  
*f* 54.694,-4-

g. In Overijssel  
Hof van Justitie *f* 30.000,-  
Drosten, hoofdschouten en  
ambtenaren *f* 9.800,-  
Onkosten van het tuchthuis  
te Zwolle en Oldenhuis  
te Vollenhove *f* 10.000,-  
Verdere kosten van  
justitie *f* 8.366,-  
*f* 58.106,-

h. In Brabant  
Hof van Justitie *f* 33.000,-  
Drosten en dienaars en  
premiën op het ontdekken  
van misdaden *f* 5.287,-  
Subsidiën voor de tucht-  
huizen en verdere kosten van  
justitie *f* 23.312,-  
*f* 61.600,-

i. In Drenthe  
De Etstoel *f* 23.113,-  
Verdere kosten van crimi-  
nele justitie *f* 7.500,-  
Doctor, drossard  
enz. *f* 3.000,-  
*f* 33.613,-

*f* 873.449,-8-

4. Voor andere kosten der justitie en in het  
bijzonder de politie *f* 200.000,-

---

Totaal der twaalf summa *f* 1.196.049,-8-

[Overzicht van de kosten per departement]

Holland	<i>f</i> 263.323,-18-
Zeeland	<i>f</i> 56.962,-
Vriesland	<i>f</i> 117.297,-16-
Utrecht	<i>f</i> 95.878,-
Gelderland	<i>f</i> 131.974,-10-
Stad en Lande van Groningen	<i>f</i> 54.694,-4-
Overijssel	<i>f</i> 58.106,-
Brabant	<i>f</i> 61.600,-
Drenthe	<i>f</i> 33.613,-

## **B. HOLLAND**

Staat van het justitiewezen vóór 1802

Hiervan geene bijzondere gegevens

Sedert 1802

Het Hof van Justitie over het voormalig departement Holland

De praesident van den Hove, *f* 5000,-

Tien raden (ieder *f* 3600,-), *f* 36000,-

Een griffier, *f* 3500,-

De oudste secretaris, tevens substituut-griffier, *f* 3000,-

De jongste secretaris, *f* 2500,-

De rentmeester der exploitien, *f* 1200,-

(Allen zonder emolumenten; de jura komen aan den Lande)

De advocaat-fiscaal en procureur-generaal voor het criminele, *f* 1800,-

Diverse vaste emolumenten *f* 215,- en declaratie van salaris op den voet als een advocaat en naar stile bedragende jaarlijks salvo calculo *f* 20.000,-

(N.B. De procureur-generaal heeft niet alleen het toeverzigt over de criminele officieren, maar moet hun ook, die zeer velen in getal zijn, op aanvraag advis geven, dit vooral brengt mede de declaratie der salarissen tot die exorbitante hoogte en geeft veel werk; de mindere bekwaamheid van de meeste bailluwen maakt dit nodig).

Een procureur-generaal voor het civile en domaniale zaken;

de aanstelling van dezen in 1806 is omtrent den voet en wijze onbekend; de vorige genoot tractement *f* 2350,- en vaste emolumenten *f* 115,- en declareerde verders als een advocaat.

Een drossaard, hebbende een tractement van *f* 800,-

De declaratiën volgens reglement bedragen in het jaar salvo calculo *f* 3200,-

Twaalf dienaren der justitie, hebbende tractement en op declaratiën volgens reglement jaarlijks salvo calculo ieder *f* 800,-;

tezamen *f* 9600,-.

Ter griffie van den Hove

Twee commissen en vijf klerken, tezamen tractement en vaste emolumenten jaarlijks *f* 9625,-.

Verders twee eerste deurwaarders, tractement ieder *f* 500,- extra toelage en vaste emolumenten *f* 203,-3-, totaal *f* 1406,-6-. Declarerende wijders naar het reglement hetgeenvoor beiden in een jaar bedraagt salvo calculo *f* 2400,-

De medicinae doctor, chirurgijn en apotheker van de Voorpoorte ieder tractement *f* 80,-, [totaal] *f* 240,-

Declarerende verders voor visites, schouwen van lijken en geleverde medicamenten.

Cipier van de Voorpoorte, tractement *f* 400,-, schoonhouden van de Voorpoorte, *f* 180,-, [totaal] *f* 580,-

Declarerende verders voor spijs en drank etc. volgens reglement.

De scherprechter, tractement *f* 500,-

Declarerende voor de executiën volgens instructie.

(Bailluwen ten plattenlande genieten adsistentiegelden van den lande, waarvoor zij bij eene nieuwe verdeling tractementen zouden bekomen volgens Hofs rapport over de verbetering van het criminele justitiewezen in Holland van 13 januari 1803, art. 95, en waarbij ook gesproken wordt van remboursement van criminele justitiekosten, art. 97 etc.).

### Regtsmagt

I. Het Hof van Justitie over het voormalig departement Holland heeft in cas de appel de criminele en civile jurisdictie over het gehele departement Holland, zoodanig als het voor de laatste verdeling bestond. In het criminele in vonnissen niet gewezen op confessie of extraordinair proces, in het civile mits de summen niet te gering zijn, volgens bepalingen.

In prima instantia oordeelt het Hof:

1. (Personen) in zaken waarin betrokken zijn nationale en departementale ambtenaren en suppoosten met derzelver huisgezinnen, voorts militaire officiers met derzelver huisgezinnen in het burgerlijke en criminele, voor zooverre alle deze personen zich in Den Haag ophouden.

2. (Zaken) over eenige causae reservatae, en bij praeventie in het criminele over misdadigen op heterdaad in Den Haag betrapt, indien dezen bevonden worden te zijn vreemdelingen en niet inwoners van Den Haag, welke laatsten na kennisneming worden uitgeleverd.

3. heeft het Hof het toezigt over officieren en regtbanken onder hetzelve ressorterende, zoo in het civile als criminele, uitgezonderd de misdaden der regters in officio, behoorende aan het Nationaal Gerechtshof.

II. 1. De achttien voormaals stemhebbende en voorts de kleinere beslotene steden benevens Den Haag (sommige steden ook met eenige dorpen in derzelver omtrek) hebben ieder de criminele en civile jurisdictie ter eerster instantie, geadministreerd door schepenbanken en hoofdofficiers.

2. Districtshoven en hoge vierscharen ten platten lande over zekere omtrekken, sommigen hebben de criminele jurisdictie alleen, sommigen tevens de civile jurisdictie in prima instantia of in cas de appel van de dorpsregtbanken, veelen ook nog zaken van policie, de justitie wordt geadministreerd door bailluwen en

schepenen en welgeborene mannen of welgeborene mannen en mansmannen of regters enz.; derzelver getal is ten hoogsten elf, ten minsten zeven.

3. Hooge heerlijkheden welken door bailluwen en mannen van hooge heerlijkheden de criminele en meestal tevens de civile jurisdictie ter eerster instantie uitoeffenen.

III. Regtbanken van een of meer dorpen bij combinatie, die de civile jurisdictie ter eerster instantie oeffenen. Over het geheel zijn in Holland volgens de oude limiten in de steden en ten platten lande 419 civile regtbanken en 169 criminelen. Velen hebben deze regtsmagt gecombineerd.

IV. Collegiën van dijkgraven en hoogheemraden, cognoscerende meestal over bijzondere zaken van overtreding van keuren omtrent dijken enz. met appel aan het Hof. In vele steden bijzondere collegiën van commissarissen van Zeezaken en Assurantie- Vredemakerskamers enz.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. Om de criminele regtbanken over de voormaals niet-stemmende steden, except Den Haag, en over het platte[land] te doen vervangen door 28 hoge vierscharen ofwel 27 of 26 uit hoofde der in 1806 en 1807 aangenomene nieuwe limiten en zulks volgens een in 1804 ontworpen reglement met inachtneming eener revisie naar de nieuwe verdeling des rijks en de nadere dispositie wegens de judicature over de middelen, blijvende de negentien stedelijke criminele regtbanken daar te boven en de bailluwenschappen der eilanden Texel en Wieringen.

2. Om te bepalen, welke causae juridicae, politicae of mixtae bij de justitie behoren behandeld te worden en dat aan de regtbanken behoorde worden gelaten.

a. De opdragten en verbanden van onroerende goederen, de transporten dier verbanden, constitutiën van erfpagten enz.

b. Het passeren van testamenten, procuratie en andere acten.

c. De aanstelling van voogden over minderjarigen e.d.

d. Het oppertoezicht over de regten en belangen van absenten e.d.

e. Het aanstellen van sequesters en curateurs over insolvente, afgestane en verlatene boedels, voorbehoudens bijzondere kamers.

f. De materie van erfscheiding, servituten en reële quaestiën.

g. Dispositie op verzoeken tot het doen van inspectiën.

h. Idem, tot het bekomen van autorisatiën om goederen te custodiëren e.d.

- i. Idem, tot autorisatie van onbevoegden om hun eigen regt waar te nemen.
- k. Provisionele dispositiën tot separatie van man en vrouw.
- l. Het justificeren van actens van borgtogte enz. aan de regtbanken opgedragen.
- m. De cognitie tusschen ouders en kinders over weigering van consent tot der kinderen huwelijk.
- n. De approbatie op en publicatie van contracten van separatie tusschen echtgenoten.
- o. Provisionele voorziening ter instantie van hen, die surcheance van betaling verzoeken, tot toezigt op derzelver boedels.
- p. De aanstelling van curateuren over personen en goederen van krankzinnigen, verkwisters enz.
- q. Het confineren van uitzinnigen, of van hen die zich in verregaande verkwisting, dronkenschap, hoererij te buiten gaan, of minderjarig zijnde zich aan wangedrag jegens hunne ouders of voogden schuldig maken.

## **C. UTRECHT**

### Staat der justitie-collegiën vóór 1802

1. Een Gerechtshof bestaande uit acht gewone en drie buitengewone leden.
2. Verscheidene hooge regtbanken in de vijf steden, behalven Montfoort, en in de dus genaamde hooge heerlijkheden op het platteland en verscheidene hofheerlijkheden - buiten koste van den lande.
3. Lage regtbanken in alle dorpen over schade en schuld.

Ten laste van den lande de justitiekosten van het Hof en de later verhoogde tractementen der hoofdofficieren in de steden en alle criminele kosten aldaar.

### Sedert 1802

I. Het Hof bestaande uit:

Negen gewone raden, derzelver jaarlijksche tractement voor ieder *f* 1600,- ,en presentiegeld *f* 600,- voor ieder.

Twee griffiers, tractement van de 1e *f* 2200,-, boven de leges voor geconsigneerde penningen, tractement van een 2e *f* 1000,-, en van hem als ontvanger der exploiten de vijftiende penning, van hem als griffier van de kleine rolle de weinige voordelen.

Beiden delen de appointementgelden en schrijflonen van particulieren.

De procureur-generaal geniet jaarlijks vaste wedde e.d. *f* 739,-; in 1806 voor criminele leges en besoignes *f* 435-16-; in 1806 specificatie van verdiensten op tauxatie *f* 2970,- boven portie in geringe amendes in kosten van particulieren op condemnatie, [totaal] *f* 4144,-16-

Hij heeft *f* 500,- correspondentiegeld zonder verantwoording.

Vier maarschalcken ten platten lande, door hunne dienaren passende op misdaden en ongeregeldheden; en van de eersten den procureur-generaal informerende, doch wegens de laatsten, vechterijen enz. door een advocaat agerende, onder genot van het aandeel in de vonnissen. Tractement der vier maarschalcken tezamen jaarlijks *f* 1050,-.

De rekeningen in een jaar 1806, meest verschotten behelzende *f* 6600,-

Een substituit procureur-generaal, jaarlijks tractement *f* 200,-

Specificatie van hem als van een procureur op tauxatie doch jaarlijksch niet surpasserende *f* 1400,-.

Twee klerken ter griffie, genietende ieder jaarlijks *f* 550,- Een deurwaarder, boven vrije inwoning en 100 zakken turf, *f* 350,-.

Twee boden, ieder *f* 350,-.

Een concherge, boven vrije woning en brand en eenige emolumenten *f* 456,-.

Vier panders, boven exploitgelden van het land en van particulieren, ieder *f* 250,-.

Een cipier, boven het onderhoud der gevangenen van het land *f* 600,-.

N.B. De gebouwen van criminele gevangenis en tugthuis behoren aan de stad Utrecht.

Een gijzelmeester, boven vrije woning *f* 456,-.

Een tugthuismeester van het land jaarlijks omtrent *f* 1200,-, boven *f* 150,- voor een knegt, vrijdom van eenige impositiën en het onderhoud der gevangenen naar eene taux onder afslag van dezer verdiensten.

Vijf dienaars van den procureur-generaal en vier dienaars van ieder maarschalk, resp. ieder 180,- en 150,-.

Een scherpregter met zijn knegt van het land *f* 700,-, boven specificatiën van de executiën.

II. In de steden is het tractement der hoofdschouten ten laste van den lande en wel voor Utrecht *f* 2400,-, Amersfoort *f* 800,-, Wijck *f* 800,-, Rhenen *f* 800,- (deze waarschijnlijk boven huishuur).

De kosten der justitie in de steden, ten laste van den lande komende, zijn sedert 1795 zeer gestegen, doch door de invoering der taxatie van het Hof merkkelijk gereduceerd; deze Hofs taxatie is nu weder opgeheven.

### Regtsmagt sedert 1802

I. Het Hof oeffent de gehele jurisdictie ter eerster instantie over het platteland en de stad Montfoort, zoo in het civile als criminele, voorts in cas de appel over civile zaken in andere steden geweest en over eenige bijzondere zaken in prima instantia volgens instructie.

II. Utrecht, Amersfoort, Wijk, Rhenen en IJsselstein voeren hooge en lage jurisdictie met eenige uitzondering van zaken aan den Hove opgedragen, en wel in criminele zaken bij arrest, in civile in prima instantia met modificatie. IJsselstein heeft ook de jurisdictie over de onderhorige dorpen van die Baronie. Ten opzichte der vier eerste steden is een reglement van organisatie sedert korten tijd.

### Veranderingen en verbeteringen voorgesteld

1. Het Hof Departementaal uit acht of negen leden met een procureur-generaal, eersten en tweeden griffier heeft de uitsluitende jurisdictie over alle leden, officiers, minister en suppoosten van den Hove, advocaten en procureurs daaronder begrepen, in derzelver residentie wonende, in het criminele en civile met uitzondering van gedrevene burgernering.

2. Heeft het toeverzigt over alle justitiële beambten met regtsmagt in cas van pligtverzuim.

3. De vier maarschalken zijn overbodig en mogelijk ook eenige hunner dienaren, indien men in den eersten plaats een dienaar stelde boven de andere dienaren, met eenige verhoging van zijn tractement en allen onder den procureur-generaal en deszelfs substituit met een nieuwe instructie stelde en men tot de prosequentie der boetens een advocaat en procureur stelde, van welke boetens dan een deel aan de dienaars die aanbragten en een deel voor de justitie zoude kunnen komen.

4. Er schijnt in bevolking, gelegenheid en bedrijf der ingezetenen van Rhenen, Wijk en IJsselstein geene redens te zijn, waarom daar anders dan in Montfoort en in de welvarendste dorpen de justitie zouden behoren te worden geadministreerd. Dus

zoude het Hof in prima instantia kunnen voeren de criminele en civile jurisdictie over alle steden, except Utrecht en Amersfoort, over het gehele land onder volgende modificatie.

5. Aan schout en schepenen ten platte lande en in Montfoort (ook evenzoo te Wijk, Rhenen en IJsselstein) boven de judiciële acten en volontaire jurisdictie ook de civile jurisdictie over schade en schuld tot *f* 200,- toe te laten, en wel tot *f* 40,- bij arrest en verders in meerdere of hogere zaken voorbehoudens appel en in alle zaken behoudens de optie der ingezetenen om alle hunne zaken ter eerster instantie voor het Hof te brengen.

6. Jaarsveld, nu onder Utrecht gebracht, zoude met het overige platteland gelijk gesteld behoren te worden en die en verder bij te voegene hoge heerlijkheden zouden als zoodanig behoren te cessereren.

7. Omtrent der schouten en secretarissen tractementen, daar dezen veel verloren hebben door de nieuwe financiële inrigtingen, behoorde te worden voorzien, omdat zij groote diensten aan de justitie als politie hebben gedaan, kunnen en behoren te doen; bij voorbeeld door aan hun de publieke verkooping en verhuringen van vaste goederen enz. in hunnen bedrijve voorvallende onder zeker salaris te geven.

8. In het geval van no. 4 zouden er de tractementen van hoofdofficieren en andere kosten voor den lande kunnen worden uitgespaard, en was geene voorziening voor IJsselstein, dat nog geen reglement heeft, dan bijzonder nodig. Hierdoor vervielen ook de onderschouten in die steden, ten bezware van den lande nu nog zijnde.

9. De officieren in de steden brengen geene leges van practisijns ten laste van den lande, maar genieten eene vaste summa reeds bepaald of door den Hove te bepalen en mogen geen adviſgelden van advocaten aanbrengeſen dan in zware zaken met schriftelijk consent van den geregte.

10. Aanstelling van ministers en suppoosten door de respective geregten, mits niet anders is geordonneerd.

11. Aangave der geregten aan den Hove of procureur-generaal in cas van pligtverzuim der hoofdschouten.

12. Geene verhindering aan die van den Hove en dezer suppoosten bij het doen van exploitien of judiciële verrigtingen voorbehoudens eene remonstrantie aan den Hove, en vervolgens bij querele aan het Nationaal Geregthof door zoodanig geregte.

13. De regtbanken art. 5 zullen eerst parthijen in der minne zoeken te accorderen, anders op mondelinge voordragten en de plano en bij het eerste default mogen decideren; ook kunnen zij kleine ongeregelhdheden met geldboeten niet hoger

dan 3 guldens of met provisioneel arrest corrigeren, des in het laatste geval binnen 24 uren kennis gevende aan den Hove om deszelfs nadere ordonnantie.

14. Werkzaamheid van schouten en geregten ten dienste der justitie tot bewaring der goede orde en ontdekking en aangave der overtredingen.

## D. GELDERLAND

Dit departement levert volgens telling in 1807 in het kwartier van Nijmegen 85330 zielen

Zutphen 72118 zielen

Veluwe 68532 zielen

---

225920 zielen

### Staat van het justitiewezen sedert 1802

Het Hof bestaat uit:

Negen raden, de praesiderende geniet jaarlijks boven het gewone *f* 400,-. Ieder raad verders vaste tractement, *f* 1500,-; onderscheidene vaste emolumenten, *f* 53,-10- ,[totaal] *f* 1553,-10-; verders praesentiegeld van *f* 2,-10- voor ieder sessie, de eene van 9-11 en de andere van 11-1 uren, vijf dagen in de week, buiten de vacantiën; voorts voor vacatiën tot het examineren van gevangenen *f* 1,-10- voor elk uur.

Eerste griffier, tractement *f* 1650,-, vaste emolumenten *f* 51,-, [ totaal] *f* 1701,-.

Tweede griffier, tractement *f* 550,-, vaste emolumenten *f* 51,-, [totaal] *f* 601,-.

Daar te boven genieten beiden blijkens opgave van de taux van sommige zaken zeer aanmerkelijke jura van het land in het criminele en van particulieren.

Twee momboirs of procureurs-generaal, ieder *f* 3500,-.

voor copiën geniet ieder nog *f* 700,-; declareren niets tegen het land voor schrifturen, advisen enz.

Een deurwaarder, tractement *f* 445,- en vaste voordelen, [totaal] *f* 469,-10-.

voor ieder criminele sententie verders *f* 1,-.

Vier klerken, tractement en vaste emolumenten *f* 1550,-  
genietende verders schrijflonen van alle criminele stukken; dit alles wordt  
ongelijk verdeeld naar den ouderen dienst.  
Een translateur uit de Hoogduitsche taal *f* 150,-.  
Vijf boden, ieder *f* 400,-  
genietende verders voor hunne reizen.  
Cipier, tractement *f* 220,-, vaste voordelen boven vrije woning *f* 68,- , [totaal] *f* 288,-.  
voorts kostgelden der gevangenen enz.  
Tugthuismeester boven woning en 480 tonnen turf, *f* 700,-.  
Kastelein van het verbeterhuis, vrije woning e.d., *f* 300,-  
Zoodra hij tien geconfineerden heeft houdt het tractement op.  
Twee dienaren der justitie, vrije woning en ieder *f* 200,-.  
declarerende verders voor diensten bij executiën e.d.  
Twee dienaren der justitie, tractement *f* 200,- en  
voor gemis dier voordelen, ieder [totaal] *f* 250,-, declarerende zij verder voor  
vacatiën extra locum enz.  
Scherpregter, tractement *f* 410,-.  
declarerende verders voor de executiën.

### Regtsmagt

I. Het Hof cognosceert in het civile uit kragt van submissiën, voorts (Personen)  
over leden, ministers, suppoosten (de laatsten met uitsluiting van hunne  
burgernering), over de ingezetenen van Schenkenschans, over officieren wegens  
misdrijven in officio. (Zaken) Over alle matrimoniële zaken privative, over actiën in  
cas van exces en bezwaar van particulieren tegen officieren en andere ambtenaren,  
wijders in zaken van spolie ter keuze van den aanlegger. Voorts in cas de appel  
onder modificatiën; doch uit dezelfde probata, tenzij het zijn instrumenta noviter  
reperta. Eindelijk in het criminele thans over het gehele departement ter eerster  
instantie; met uitzondering

- a) van de meeste stedelijke regtbanken, die criminele jurisdictie hebben, zoo  
nochthans dat de sententiën boven confinement, als tenderende tot bannissement of  
zwaardere straffe aan den Hove ter approbatie of improbatie moeten worden  
ingezonden.
- b) van de weinige heerlijkhdeden die van buitenlandsche leenkamers  
releverende den criminele jurisdictie hebbende, deze zonder inzage van het Hof nog  
uitoeffenen.

II. Kwartier van Veluwe bevat vijf hooge regtbanken, Arnhem, Wageningen, Harderwijk, Hattem en Elburg, oeffenende de civile justitie met appel onder modificatiën en de criminele justitie onder bepaling bij het Hof omschreven, en zulks over ieder stad en schependom; zijnde nog onder Wageningen de gewezen heerlijkheid Lakemond en onder Hattem het scholtambt van dien naam begrepen. Sommigen hebben stedelijke officiers bij hunne regtbanken.

Kwartier van Zutphen bevat één hooge regtbank, Zutphen, hebbende gelijke civile en criminele regtsmagt als de vorigen.

(In dit kwartier zijn 1. de bannerij en hoogheid Wisch 2 en 3. de heerlijkheden Genderingen en Etten, releverende van buitenlandsche leenkamers, die zelve ten hunnen koste in criminalibus vonnis vellen).

Kwartier van Nijmegen bevat drie hooge regtbanken, Nijmegen, Tiel en Bommel, hebbende civile en criminele regtsmagt als de vorigen met uitzondering van Nijmegen, waar viererlei civile regtbanken bestaan, van welken slegts eene regt spreekt met appel aan het Hof.

(In dit kwartier zijn 1. de heerlijkheid Beek, 2. de heerlijkheid Malden, 3. de heerlijkheid Batenburg, beleend door de Staten van Gelderland, 4. de heerlijkheid Millingen, 5. de heerlijkheid Loenen, 6. de heerlijkheid Wolveren, 7. de heerlijkheid Lienden voor half een Eltens leen, dezen oeffenen in zich zelve de criminele jurisdictie ut supra; met uitzondering van Beek, die na 1802 eenen gevangenen uit eigene beweging aan het Hof heeft overgeleverd, en van de heerlijkheid Millingen, waar uit hoofde der slegte administratie der justitie door het Uitvoerend Bewind een rigter is aangesteld, die de criminele kosten ten laste van den landen brengt.

III Kwartier van Veluwe, drie districten: 1. drostambt van Over-Veluwe, 2. drostambt van Neder-Veluwe en 3. richterambt van Velwezoo; in het eerste is een bailluw met zes schouten, voor ieder schoutambt één, en het tweede alles gelijk, in het derde een rigter met vier schouten voor ieder der vier schoutambten één. In ieder district reist eens in het jaar de hoofdofficier met door het departementaal bestuur gekozene eigenerfden en drie door het Hof aangestelde praeadviseerende regtsdoctoren door zijn district, vertoeft in ieder scholtambt, waar de bank gespannen wordt, totdat de zaken zijn afgedaan. Men kan in enkele gevallen extraordinair gereg bijeenroepen; de bailluw of regter is in zaken van voogdij-schappen bevoegd provisionele dispositiën te nemen en voor liquide praetensiën

heeft men het middel van panding dat affectatie, praeferentie en securiteit geeft, en waarop men bij niet-oppositie tot executie procedeert; een ambulant gerecht om de uitgestrektheid en geringe bevolking en het liggen der steden op de limiten verkieselijk, doch niet te min casu quo voorgedragen een plan van vijf vaste regtbanken in de steden.

Kwartier van Zutphen. De vier steden Doesburg, Doetinchem, Lochem en Grol hebben de civile jurisdictie wijzende tot 200 gls. incl. bij arrest. Het platteland is verdeeld in vier hoofdambten. In één derzelve nog vier rigterambten, welke ook regtspreken; verders zijn op het platteland nog 34 andere regterambten; de regtbanken bestaan uit een officier, twee keurnoten en één schrijver, en wijzen vonnis in de vier hoofdambten tot 100 en in de rigterambten tot 25 gls. incl. zonder form van proces; er zijn in de meeste dorpen rigters die met keurnoten voluntaire jurisdictie uitoeffenen.

[Voorstel:] Verdeling in vijf civile regtbanken, met uitzondering der drie vreemde heerlijkheden.

Kwartier van Nijmegen. In ieder der vier bovenambten, a. Rijk van Nijmegen, b. Maas en Waal, c. Ambt van Over-Betuwe, d. Ambt van Neder-Betuwe, is een gerecht bestaande uit een rigter en zeven schepenen, hebbende civile jurisdictie.

[Voorstel:] Het eerste zoude bij Nijmegen en het vierde bij Tiel gevoegd kunnen worden.

In de Tielerwaard zijn twee hooge gerechten en in de Bommelerwaard insgelijks twee: a. van Tuyl, b. van Deyl, c. van Driel, d. van Zuylechem. Deze vier civile gerechten vergaderen vier malen in het jaar, houdende regt in de Homael of te Bommel; voorts nog één gerecht civil te Herewaarden; er zijn in dit ambt van Tieler- en Bommelerwaard een heemraadschap, dijkstoelen, een Lingestoel; opgave van de mogelijke vereenvoudiging der regtbanken tot twee of één. In het ambt Beest en Renoy twee civile regtbanken en twee dijkstoelen. In het ambt Buren twee civile regtbanken. In het ambt Culemburg twee civile regtbanken. Respective opgaven van vermindering in getal behalven den jurisdictiën releverende van vreemde leenkamers enz.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. Bij vacature of versterf van een momboirschap een substituut-momboir.
2. De regters in Arnhem en Nijmegen niet nodig.

## E. GRONINGEN

### Staat van het justitiewezen vóór 1802

Een Hof van Justitie, vervangen hebbende na 1795 het college van Lieutenant en Hoofdmannen van de Hoge Justitiekamer.

Groningen: Burgemeester en Raad, hebbende criminele en civile jurisdictie, vóór 1748 zonder hoger beroep, doch na dien tijd met appel aan den Hove; dezen zijn na 1795 vervangen door eene municipaliteit.

Ommelanden: eigenerfden door hunne geconstitueerde rigters, meest één in ieder district; ook drie zijlvestenijen.

Oldambt en verdere eigendommen van de stad Groningen, een drost of ambtman aangesteld door de Stad en hebbende meestal een secretaris en fiscaal; had somwijlen meer regtstoelen in zijn district, hiervan viel appel aan de stad. Dezen, meestal enkele personen, oeffenden ook de criminele en civile justitie uit als de stad; doch de drie zijlvestenijen oeffenden de criminele en civile justitie uit met appel aan de andere zijlvestenijen. Niets dan de kosten van het Hof kwam ten laste van het land.

### Sedert 1802

Het Hof bestaat uit:

Negen raden, ieders tractement jaarlijksch *f* 3400,-.

Praesentiegeld voor ieder *f* 600,- met accrescentie voor de praesenten.

Procureur-generaal, tractement 1600,-; voor het nemen van praeparatoire informatiën *f* 100,-, voor schrijfbehoeften *f* 200,-, dus *f* 1900,-.

Hij declareert dubbeld salaris van een advocaat voor zich van alle procedures ten laste van den lande in geval van absolutiën en wanneer het van de gecondemneerden niet te bekomen is, in cas van condemniatiën.

Twee secretarissen, tractement van ieder *f* 1600,-

tezamen voor schrijfbehoeftens *f* 500,- boven het aandeel in de secretarie-jura.

Een klerk, tevens ontvanger der executiebreuken *f* 600,- .

Twee klerken, ieder *f* 450,- .

Dezer schrijfgelden en jura nemen af.

Drie deurwaarders, ieder tractement *f* 350,-, emolumenten *f* 30,-.

Zes dienaren of boden, ieder tractement *f* 350,-, emolumenten *f* 40,-.

Een cipier, tevens kastelein van het Hof voor het eerste *f* 450,- en vrije woning en brand en voor het tweede, mits ook schoonhoudende het lokaal van het Hof en de tuin, *f* 350,- .

Een drossaard, tractement *f* 500,- .

Vier dienaren van denzelfden, ieder in de week *f* 3,-.

Scherpregter en stokkeknechten en capitein-geweldige, *f* 996,- .

Capitein-geweldige *f* 144,-.

Tugthuismeester, *f* 1100,- .

Vermaner, *f* 310,-,

Drie voogden, ieder *f* 75,-, [totaal] *f* 225,-.

Twee voogdessen, ieder *f* 37-10-, [totaal] *f* 75,-.

Chirurgijn, *f* 100,-.

Medicinen, *f* 150,-.

De drie drosten in de Ommelanden moeten rekening doen en kunnen suppletie bekomen, wanneer hunne emolumenten voor ieder in het jaar minder bedragen dan *f* 3000,-. De drie andere drosten ut supra des *f* 2500,-.

De secretarissen mogen wegens het criminele niets ten laste van den lande declareren, moeten jaarlijks rekening doen en kunnen suppletie bekomen, wanneer hunner emolumenten na aftrek van *f* 600,- voor een eersten en *f* 500,- voor een tweeden klerk jaarlijks niet bedragen voor de drie drosten in de Ommelanden *f* 2200,- ieder, in de beide Oldambten ut supra *f* 2200,-, en de beide secretaressen in Gorecht en Westerwolde ieder *f* 2000,- .

De fiscaals hebben tractement ieder *f* 800,- in het jaar, zonder voor in 't criminele iets aan den lande in rekening te brengen; en daar te boven voor reiskosten en vertering bij reizen meer dan één uur van de hoofdplaats 's daags *f* 6,-.

Regtsmagt sedert 1802

I. Het Hof oeffent in het criminele en met modificatie in het civile, regtsmagt over de leden, ministers en suppoosten van het Hof, in cas van vrijwillige submissie, in cas van maintenue, in cas van incompetentie der regtbanken op klagte, voorts tusschen collegiën en officieren in jurisdictie-quaestiën binnen het departement; in cas van overtreding van Hofs bevelen en beledigingen van leden, ministers en suppoosten van den Hove in officio. Voorts in cas de appel in vonnissen van de stad boven *f* 250,- en van het platteland boven *f* 50,-; voorts in andere vonnissen, sequele van infamie of merkelyk praejudicie hebbende, of behelzende condemnatiën in breuken op eisch van een fiscaal ratione officii; wijders in prima instantia indien misdaden en excessen binnen het jaar niet zijn vervolgd en de zaak is getermineerd. Het Hof examineert verders de criminele vonnissen van het geheel departement gewezen zoo op confessie als op bewijs of ook excès in het beleid in de procedures of exorbitantie van straf plaats heeft, remitteert bij welbevinding de vonnissen ten fine van executie voorbehoudens appel bij condemnatiën op bewijs. Verders is er klein en groot revis onder bepalingen in zaken bij den Hove in cas de appel gewezen.

II. Burgemeesteren en Raden in Groningen. Dezen oeffenen de volle criminele en civile jurisdictie in de stad en stadstavel onder voorgeschrevene restrictiën. Zij formeren uit zich een nedergeregt voor kleinere zaken; hiervan valt appel aan den vollen Raad, indien de condemnatiën zijn boven *f* 15.- of geene penninglijke begrooting behelzen; in Groningen is een Collegie van de Kluft, regtsprekende tusschen buuren over servituten enz. met appel aan den Raad, en vervolgens aan het Hof; Commissarissen tot de Kleine Zaken over geringe zaken in den koophandel met appel als voren; Commissarissen van de Huwelijkszaken met klagte aan den Raad en verders appel aan het Hof.

Ommelanden etc.: Drost der jurisdictie Hunsingoquartier.

Drost ut supra Fivelingoquartier.

Drost ut supra Westerquartier.

Drost ut supra van de beide Oldambten.

Drost ut supra van Gorecht en Sappemeer.

Drost ut supra van Wedde en Westwoldingerland.

Ieder drost heeft een secretaris en fiscaal en heeft volledige criminele en civile jurisdictie in zijn drostambt ter eerster instantie met appel aan den Hove, onder restrictie; houdt regt alle weken buiten de vacantiën, en heeft in zijn dienst wedmannen e.d.

### III. Zijlvestenijen.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. Opdragt van judicature aan het Hof ter eerster instantie in zaken van schuldvorderingen van 500,- en daarboven, voorts in actiën van dat belang en van geen bijzonder pecunieel belang, ook actiën hebbende of kunnen hebben sequele van infamie en merkelyk praejudicie; alle matrimoniële zaken en pupillaire benevens de quaestiën; alles ter keuze van den aanlegger.
2. Opdragt ut supra doch privative aan het Hof in quaestiën tusschen broodheren en dienstboden met summiere procedures; in verzoeken van atterminatie, respijt, cessie, beneficie van inventaris, sauvegarde, substantiële relieven, inductiën, alle remedia possessoria; actiën van maintenue, turbe, complainte, spolie, alle zaken van zijlvestenijen, met suppressie van dier regtsmagt.
3. Sententiën op schuldvorderingen tot *f* 50,- inclusive bij den nederregter in Groningen zonder hoger beroep.
4. Toeverzigt van den procureur-generaal op alle criminele procedures civiliter voor de geregten in het departement geintendeerd opzigtelyk het slepend houden en onnodig kostbaar maken, met rapport elke half jaar aan het Hof.
5. Criminele jurisdictie ter eerster instantie over het platteland op te dragen aan het Hof, waartoe de drosten met hunne bedienden den procureur-generaal alle adsistentie zullen moeten verlenen en ook praeparatoire informatiën inwinnen van de praesumtive misdadigen en van anderen, met inverzekering neming der praesumptive schuldigen, en kennisgeving aan de procureur-generaal met overzending der stukken tot 's Hof's dispositie.
6. Regt tot criminele apprehensie door de procureur-generaal, indien de regter in de stad in misdaden van die strekking niet spoedig genoeg inquisitie doet en poursuiveert met overlevering des praesumtief schuldigen aan den competenten regter.
7. Regt tot condemnatie te water en brood, confinement voor eenige dagen en vaderlijke correctie in geringe misdaden, en van jurisdictie in aanspraak van breuken aan de drosten, doch het laatste met appel aan den Hove.
8. Verhoging der tractementen van klerken (*f* 900,-), deurwaarders (*f* 700,-), boden (*f* 600,-), drostedienaars (*f* 5.-).

### **F. ZEELAND**

### Het Justitiewezen vóór 1802

Voorheen was in Zeeland geen gerechtshof; er was volgens conventie één Hof over Holland en Zeeland, residerende in Den Haag; de verdere regtbanken duuren nog voort.

### Sedert 1802

Het Hof van Zeeland, bestaande uit:

Een president, tractement van denzelven *f* 3500,-.  
(de jura komen aan den lande)

Agt raden, ieder *f* 3000,-.

Griffier, *f* 3000,-.

Secretaris, *f* 2200,-.

Procureur-generaal, mogende voor advocaten en ter zijner adsistentie niets declareren, *f* 3500,-.

Rentemeester der exploitien 10 pct. van de onzuivere ontvang.

Twee commissen, tractement ieder *f* 1300,-.

Een klerk, *f* 400,-.

Twee deurwaarders, ieder *f* 800,-.

Een drossaard, *f* 1400,-.

Een bode, *f* 700,-.

Een boutefeu, *f* 500,-.

Twee dienaars van de procureur-generaal, ieder *f* 600,-.

De president en schepenen van Middelburg, exercerende de criminele justitie over de wateren en stromen van Zeeland, en dezelve, en die van Zierikzee over het platteland van Zeeland bij delegatiën, genieten landswege alleen zekere leges en brengen de kosten dezer gedelegeerde jurisdictiën den lande in rekening. Dezelve worden hier niet opgegeven.

### Regtsmagt

I. Het Hof, bestaande omtrent de magt als bij de instructie voor den Hove van Holland en Zeeland was bepaald met eenige nadere bepalingen, neemt kennis van zaken bij die instructie aan het zelve opgedragen, oordeelt bij appel in civile zaken, waarop revisie kan volgen; oordelende in enkele criminele zaken, oordeelt het bij arrest in procedures extraordinair beleid, doch in ordinaire procedures behoudens regt van appel.

II. President en schepenen van Middelburg hebben de criminele jurisdictie: 1. over de stad en de ressorten van die, 2. over het platteland van Zeeland bewesten Schelde en 3. over de wateren en stromen van Zeeland; de twee laatsten bij delegatie.

President en schepenen van Zierikzee hebben de criminele jurisdictie 1. over de stad en de ressorte van die, en 2. bij delegatie over het platteland beoosten Schelde.

Behalven dezen zijn er in de andere steden en enige hooge heerlijkheden schepenen, hebbende de criminele jurisdictie ten getale van zeventien, zodat er negentien criminele vierscharen zijn.

III. 114 civile regtbanken bestaande zeven uit president en schepenen, twaalf uit bailluw en schepenen, twee uit drossaard en schepenen en de overigen uit schout en schepenen. Hiervan zijn op het eiland Walcheren 29, Schouwen en Duiveland 25, Zuid-Beveland 33, Noord-Beveland zes en Tholen en Philipsland elf. [Totaal] 104.

IV. Drie leenhoven, te Middelburg over bewesten Schelde, Zierikzee over beoosten Schelde en Tholen over dat eiland.

V. Dijkscollegiën of collegiën van wateringingen.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. Opdragt der criminele jurisdictie ter eerster instantie aan den Hove a. over het platteland van Zeeland bewesten Schelde, thans bij delegatie geëxerceerd door schepenen van Middelburg, b. over het platteland van Zeeland beoosten Schelde, thans bij delegatie geëxerceerd door de regtbank van Zierikzee, c. over de wateren en stromen van Zeeland, bij de regtbank van Middelburg bij delegatie tot nu toe uitgeoeffend.

2. Opdragt van approbatie of reforme der criminele vonnissen van de nedergerogten waartoe extraordinair is geprocedeerd, tenderende tot doodstraf of confinement van meer dan tien jaren, met renvoy der geapprobeerde of gereformeerde sententiën en stukken aan de nederregter ter fine van pronunciatie en executie.
3. Subsidie landswege a. voor de criminele jurisdictiekosten b. voor het salaris of tractement der leden en ministers van de regtbanken, bij genoegzaam bewijs van het onvermogen der steden en plaatzen tot het dragen der kosten.

## **G. DRENTHE**

Bevattende nu in een omtrek van ongeveer 52 uren gaans bij de 42.000 menschen.

### Staat van het justitiewezen vóór 1802

Een Etstoel, reeds in de 11e eeuw aanwezig, en onder dien naam bekend in 1395 als eene oude inrigting; door een afkoop van 24.000 gls. bij den hertog van Alba is niemand uit Drenthe, schoon bijna eenstemmig den hervorming toegedaan, buiten Drenthe door dien hertog te regt gesteld. Deze Etstoel is in 1798 gesupprimeerd en de judicature in civile en criminele zaken overgebracht aan het Departementaal Gerechtshof van den Ouden IJssel te Campen.  
Schultessen en keurnoten.  
Goorspraken.

### Sedert 1802

Een Gerechtshof, betaande uit:

Zeven raden, hebbende ieder tractement *f* 1500,- en praesentiegeld *f* 300,-, [totaal] *f* 1800,-.

Een procureur-generaal, zonder emolumenten van het land *f* 2000,-.

Een secretaris *f* 1800,-, voorts de helft der leges, en sedert onlangs de curatele over verlatene of insolvente boedels, jaarlijks opbrengende bij overslag 400 à 500 gls.

Een klerk, *f* 800,-.

Een kamerbewaarder, *f* 600,-.

Drie exploitteurs, ieder *f* 500,-.

De kapitein-geweldiger, *f* 450,-

Deze en de zes dienaars staan ook ten dienste van de regters in cas van gemene middelen

Een substitut van denzelven, *f* 300,-.

Suppoosten, ieder 's weeks *f* 5,-.

De scherpregter, *f* 450,-.

De chirurgijn ten dienste der gevangenis, *f* 300,-.

Een cipier, declarerende zonder tractement.

### Regtsmagt

I. Het Gerechtshof heeft de administratie van alle civile en criminele zaken ook de zoogenaamde geprivilegieerde zaken, voormaals aan drost en gedeputeerden behoord hebbende.

II. Schultessen en twee keurnoten bij ieder, maken een gerecht uit, beslissende over schuldvorderingen, bij wijze van panding geëntameerd, tot 25 guldens inclusive finaal, en zonder gebruik van advocaten: wanneer parthijen over hogere summen niet eens kunne worden, dan komt de procedure, nadat wederzijds van probatie re en contra-re probatie is gediend, bij het Gerechtshof, waar dezelve voor alle andere zaken na mondeling pleidooy wordt getermineerd.

III. Goorspraken en Landgericht naar eene aloude instelling, zullende twee malen in het jaar in de bijzondere districten, om de klagten in rauw-actiën in te nemen. In de zes dingspillen wordt in april en september de bank gespannen door den secretaris der Etstoel, nevens de schouten van het dingspil of district. De actiën worden bij klaagrequest ingesteld, waarop de gedaagde dadelijk moet antwoorden, toegeven of litem contesteren. In het laatste geval moet de klager volgens last zijne klagt verifieeren, en binnen het karspel, waar de zaak behoort, de lage bank van schultes en keurnoten spannen, waar de bewijsstukken en vraagartikelen voor getuigen overgegeven, overgenomen en geëxamineerd worden, de beklaagde kan binnen drie volgende weken zijn bewijs van defensie inbrengen. De zaken van de voorjaars-goorspraak worden na zulks den 1e juny en die van de najaars-goorspraak den 1e december ter rolle gebracht bij den Hove, beslist en ordinarie binnen het half

jaar afgedaan en niet met hooge onkosten. Geprivilegieerde zaken worden na wisseling van stukken, citatie met conclusie en verhoor van parthijen dadelijk getermineerd. In possessoriis wordt óf summier óf plenair geprocedeerd. In civile delicten heeft plaats ter handstelling der kondschappen in authentieke copie aan de gedaagde, drie weken daarna citatie met conclusie bepaald en generale clause. Boedelscheiding en onderlinge liquidatiën komen voor 's Hofs commissarissen, en bij appel aan den Hove. In criminele zaken wordt inquisitorie geprocedeerd en het proces voor twee commissarissen geïnstrueerd, vervolgens met des klagers eisch en conclusie bij den Hove ingediend. De schultessen zijn regters in kleine schuldvorderingen, hebbende volontaire jurisdictie, zijn officiers der justitie om delicten op te sporen enz., officiers der politie om deze te handhaven; notarissen en vendumeesters genieten van den lande niets.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. De calange in civile boeten aan den procureur-generaal op te dragen, onder toevoeging van een klerk aan dezen op een tractement van *f* 500,-. De drost genoot in zijn qualiteit *f* 2000,-.
2. Verhoging der tractementen van een commis (*f* 1200,-), klerk (*f* 900,-), kamerbewaarder (*f* 800,-), boden (*f* 600,-), medicus (*f* 600,-), kapitein geweldige (*f* 600,-), substituut (*f* 500,-), dienaars (*f* 300,-), cipier (*f* 300,-), in plaats van bijzondere betalingen.
3. Verdeling van het land in acht balluagiën, in ieder één balliuw, de schultessen vervangende, moerende zijn 25 jaren oud, gegradueerd, en drie jaren als advocaat binnen het departement hebben gepractiseerd, en te benoemen door den koning, hebbende onder zich in ieder dorp een onderschout, die door hen onder approbatie van den Hove wordt aangesteld en als exploitateur en vredemaker daar fungeert. De balliuwen genieten niets van den lande, doch de emolumenten, vanouds door de schultessen genoten. De verdeling is meer egaal en geaccordeerd.

## **H. BRABAND**

### Staat van het justitiewezen vóór 1802

1. Een Souveraine Raad en Leenhove van Brabant en Landen van Overmaze in 's Hage vóór 1795, vervangen in eenige opzigten door een gerechtshof in Brabant.
2. Collegiën van appel in civile zaken, voor het aanwezen der regtbanken ten platten landen regters ter eerster instantie.
3. Plaatselijke regtbanken.

#### Sedert 1802

- I. Het Departementaal Gerechtshof te Breda, bestaande uit:

Een president, wiens tractement is *f* 2500,-.

Acht raden, tractement van ieder *f* 2200,-.

rapportgelden voor ieder salvo calculo

Een griffier, tractement *f* 2000,-.

1/9 der leges van de griffie te verdelen met zijne onderhorigen, en niet aanmerkelijk.

Een commies van de griffier, *f* 1000,-.

Een klerk, *f* 600,-.

Een secretaris, tractement *f* 1500,-.

1/9 der leges, ut supra in omnibus

Twee klerken, ieder *f* 500,-.

Twee deurwaarders, ieder *f* 600,-.

Twee boden, ieder *f* 500,-.

Een concherge, boven vrije woning en brand *f* 500,-; moettende hij ten zijnen koste het hotel schoonmaken en houden.

Een procureur-generaal, tractement *f* 5000,-.

mogende niets dan verschotten in rekening brengen. Hij zoude door beboetingen enz. zonder vexe mogelijk jaarlijks nog wel 2 à 3000 gls. kunnen maken.

Een drossaard, *f* 1200,-.

Vier dienaren der justitie, boven kleding ieder *f* 300,-.

Een translateur, *f* 150,-.

Benodigdheden van het Hof, *f* 2500,-.

Verschotten aan den procureur-generaal, *f* 2500,-.

Subsidiën uit de departementale kas aan de zes hooge criminele vierscharen, *f* 21.000,-.

Uitmakende de kosten van het land, *f* 62.450,-, waar te boven de criminele justitie zoo wegens collegiën als kosten na eene overslag bedragen *f* 40.189,-17-5. [Totaal] *f* 102.639,-17-5.

Hierbij zijn niet de landen, aan Holland en Zeeland afgenomen. De criminele kosten worden in ieder der zes kwartieren omgeslagen, ook in de gecedeerde landen over de respective steden en dorpen.

### Regtsmagt

I. Het Departementaal Gerechtshof oordeelt in civile zaken in cas de appel, en in criminele zaken alleen deszelfs suppoosten en over de criminele officieren, delinquerende in officio, en indien criminele vonnissen aan nulliteit laboreren.

II. Zes hooge criminele vierscharen in de zes besloten steden in Braband: Den Bosch, Breda, Bergen op Zoom, Grave, Steenberg en Willemstad; dezen, bestaande uit een praesident en zes leden, een griffier, een hoofdschout, drossaard, ambtman of bailluw en bedienden; hebben privative over hunne districten de criminele justitie zonder hoger beroep; de tractementen bedragen 33.297 gls., doch het onderscheiden beloop wordt door ieder district gevonden.

III. Hoofdbanken op sommige plaatzen, hebbende de civile jurisdictie in cas de appel ter keuze van den succumbent, zoo die daar, en niet bij den Hove, het appel wil vervolgen.

IV. Schoutambten en regtbanken in steden en ten platten lande, uitoefenende de civile justitie ter eerster instantie: 72 schoutambten en 130 civiele regtbanken; in de onderscheidene gecedeerde landen

1. Stad en Lande van Ravesteyn één criminele, twee civile regtbanken.
2. Stad en Lande van Megen twee regtbanken, beiden civil en crimineel.
3. Boxmeer, St. Anthonij en Oeffelt één regtbank civil en crimineel.
4. Gemert één regtbank civil en crimineel.

Dezen dragen alle kosten door eigene opbrengsten. Van vonnissen in het civile en niet op confessie gewezen in het criminele valt appel aan het Hof. Vonnissen op confessie gewezen worden door het Hof geapprobeerd of, aan nulliteit of informaliteit laborerende, de zaak aan den Hove getrokken en de novo geïnstrueerd.

V. Een heemraadschap van de Mark en Dintel, oeffende civile regtsmagt over de schouwing en civiele breuken enz.; andere kleinere heemraadschappen, polderdirectiën, schouwcollegiën; dezen laatsten vonnissen met appel aan het Hof.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. Vernietiging der zes hooge criminele vierscharen met opdragt der aanhangige zaken aan den Hove, of aan de aan te stellene criminele regtbanken in Den Bosch, Breda en Bergen op Zoom, voor zoo verre de criminele zaken en gevangenen behoren tot en onder de jurisdictie dier drie steden; en overbrenging der charters en informatiën enz.
2. Vernietiging der criminele jurisdictiën in de gecedeerde landen, met opdragt der aanhangige zaken aan den Hove; voorts ut supra wegens der afgedane en niet aanhangige zaken.
3. Opdragt der criminele jurisdictie ter eerster instantie aan den Hove over alle steden en landen van Braband en de gecedeerde landen, met uitzondering van de steden Den Bosch, Breda, en Bergen op Zoom en derzelver stedelijke jurisdictiën.
4. Opdragt der criminele regtsmagt aan de steden Den Bosch, Breda en Bergen op Zoom voor derzelver jurisdictiën door collegiën van criminele en civile justitie, afgescheiden van de politie onder approbatie of correctie der vonnissen tot doodstraf, lijfstraf, confinement of bannissement tenderende door den Hove.
5. De publieke aanklagers der hooge vierscharen in de drie steden zullen als zoodanig blijven fungeren bij die regtbanken op verminderde tractementen. De overige aanklagers in de andere plaatzen zullen blijven fungeren als schouten-civil in die plaatzen.
6. De publieke aanklagers en ministers bij de drie criminele regtbanken zullen zijn gegraduateerd enz.
7. De schoutambten zullen blijven, doch de schouten-civil directe onderhorig zijn mede aan den Hove en verplicht alle drie maanden aan denzelven Hove in te zenden een verbaal der begane delicten, vallende in geldboeten, en der geregtelijke vervolgingen daarop; voorts wegens misdaden ten spoedigsten informatiën in te winnen en aan den Hove te bevorderen met apprehensie van de schuldigen in flagrante betrapt; zich overigens gedragende naar hunne instructiën.
8. De provisionele voortdoring der regtbanken in de kleine steden en ten platten lande in civile zaken met appel aan den Hove.
9. Vernietiging van de hoofdbanken in sommige districten van Braband aanwezig.

10. Dat de leden der regtbanken in de steden niet mogen zijn leden der gemeentebesturen.

11. Opdragt der judicature over de gemene middelen aan de stedelijke regtbanken.

## I. OVERIJSEL

### Staat van het justitiewezen sedert 1802.

Het Hof bestaat uit:

Een president en zes raden, tractement van ieder *f* 1800,-.

Procureur-generaal, *f* 2000,-.

Griffier, *f* 1800,-.

Een klerk, *f* 1000,-.

Deze tractementen allen te gering.

Een deurwaarder, boven woning *f* 600,-.

Twee boden, tractement ieder *f* 600,-.

Een cipier, tractement en emolumenten salvo calculo *f* 550,- boven vrije woning, vuur en licht.

Een scherprechter, tractement en emolumenten salvo calculo *f* 575,-.

Een executeur, *f* 1200,-.

Vier dienaars, ieder *f* 350,-.

Drosten van Zalland, Twente, Vollenhoven, ieder *f* 2000,-, van IJsselmuiden,

Haxbergen, hoogschout van Hasselt, ieder *f* 800,-,

Ambtman van Almelo, Kolmschate en Zwollerkarospel ieder *f* 600,- van Zalk *f* 200,-.

Sommigen declareren nog bovendien.

### Regtsmagt

I. Het Hof heeft ter eerster instantie a. de criminele jurisdictie over het gehele departement, met uitzondering van Deventer, Kampen en Zwolle en derzelver vrijheden. b. in civile zaken tegen de besturen als gedaagden c. ut supra in cas van submissie d. in cas de appel alle zaken, die te voren aan 's Landsklaringe en aan de

drie groote steden hebben behoort. Het Hof geeft commissarissen reviseurs in sommige zaken aan den Etstoel van Drenthe en de drie groote steden.

II. De drie groote steden Deventer, Kampen, en Zwolle oeffenen uit binnen haren steden en vrijheden de volle criminele en civile justitie bij arrest, zoo nochtans, dat na 1802 revisie met adjuncten reviseurs uit den Hove plaats heeft in zaken, hebbende sequele van infamie of ander merkelyk praejudicie of excederende de summa van 2000 gls. of de waarde van die, waarin de succumbent erreur of nulliteit allegeert.

III. De vijf drosten van Zalland, Twente, Vollenhove, IJsselmuiden en Haaxbergen, de hoogschout van Hasselt en de vier hooge officieren van Almeloo, Zalk, Colmschate en het schoutambt van Zwolle hebben de administratie der criminele justitie (in 1802) verloren, doch die in possessoriis en matrimoniële zaken behouden.

IV. De vijftien kleine steden en nog 34 regtbanken van schouten en regteren over het platteland hebben de civile jurisdictie met appel aan den Hove in zaken van 200 gls. en daar boven onder modificatie; het hoogschoutambt van Hasselt heeft ook de civile jurisdictie.

#### Voorstel van veranderingen en verbeteringen

1. Afscheiding der collegiën van politie en justitie in de groote steden, met toevoeging van publieke aanklagers aan dezelve.
2. Vernietiging der regtbanken van drosten en hooge officieren en opdragt der judicature in zaken possessor en matrimoneel aan een ander collegie (het Hof).
3. Toelage van tractementen van schouten en regters.
4. Aanstelling van schout en regters in het hoogschoutambt Hasselt in geval van vernietiging der regtbanken (art.2).
5. Aanstelling van een tweden procureur-generaal, waarnemende tevens het officie fiscaal in civile delicten ten platten lande en in de kleine steden (in plaats der drosten en hoofdofficieren) door aan te stellene fiscaals bij de regtbanken. (Voorstel daar toe van elders).
6. Appel van de civile vonnissen in de drie groote steden in zaken boven eene bepaalde summa aan het Hof.
7. Visie en goedkeuring der criminele vonnissen van die steden tenderende tot dood- of zware lijfstraffen aan den Hove.

8. Betaling van kleine tractementen van *f* 200,-, *f* 300,- of *f* 400,- jaarlijks aan de schouten.

Combinatie van regtbanken der kleine steden met sommigen van het platteland.

## **[Ongenummerd] FRIESLAND**

### Staat van het justitiewezen vóór 1802

Een Hof, uitoeffenende criminele jurisdictie privative over het gehele departement, en de civile zaken behandelende volgens de bepalingen van de Landsordonnantie en het Romeinsche regt, in veele gevallen in de eerste instantie, voorts in het overige in cas de appel. Tot 1802 waren in de elf steden en 30 grietenijen gevestigd nedergeregt, regtdoende in civile zaken ter eerster instantie met appel aan den Hove, en belast met het inwinnen van informatiën en arresteren der misdadigen in hunne bedrijven met overzenden der stukken aan den Hove ter dispositie.

### Sedert 1802

Het Hof bestaat uit:

Twaalf raden, tractement van ieder *f* 2200,-, iura salvo calculo 100 gls.,

Een procureur-generaal, *f* 2200,- en vaste emolumenten *f* 45,-. Hij heeft *f* 800,- correspondentiegeld in het jaar en is, meer nodig hebbende, verplicht tot verslag daarvan en verantwoording van de twee oudste Raden en jura 15 gls.

Een griffier, tractement *f* 1800,-.

Hij geniet verders appointementengelden, commissiegelden enz. en keert uit aan den rollarius *f* 225,-, ontvanger *f* 200,-, beide grossanten *f* 280,-, [totaal] *f* 705,-

Twee substituten-procureurs-generaal, ieder *f* 600,-. en kunnen den lande voor vacatiën in rekening brengen, ieder *f* 400,-.

Acht oudsten advocaten, voor het patrocinie der arme gevangenen, ieder *f* 200,-.

Een substituut-griffier, tractement *f* 750,- en vaste emolumenten *f* 50,-, [totaal] *f* 800,- ;leverende verders specificatie van jura ten laste van den lande salvo calculo *f* 540,-.

Een rollarius, boven het genot van den griffier, *f* 500,-.  
Een ontvanger van de Cancellarie-geregtigheden ut supra, *f* 300,-.  
Een grossant ut supra, tractement *f* 275,- en vaste emolumenten *f* 35,-, [totaal] *f* 310,-.  
De tweede grossant ut supra, *f* 275,-.  
Eerste deurwaarder, tractement *f* 600,- en vaste emolumenten *f* 150,-, [totaal] *f* 750,-; leverende verder specificatie van jura salvo calculo bedragende *f* 520,-.  
Zes ordinaris deurwaarders, ieder *f* 450,-.  
Acht boden, *f* 500,-.  
Sportelmaander, *f* 250,-.  
Twee vuurboeters, tezamen *f* 220,-.  
Twaalf klerken, ieder *f* 100,-.  
De scherprechter, boven vrije woning *f* 65,-; declarerende voor de executiën daar te boven.  
Acht dienaars der criminele justitie, ieder *f* 156,- en emolumenten *f* 200,-  
Vóór 1806 veertien drosten, ieder *f* 1500, *f* 21.000,-, boven het genot van de districten *f* 1000,- en jura.  
Thans zestien drosten, ieder *f* 1250, *f* 20.000,-, boven het genot van de districten *f* 1250,- en jura.

### Regtsmagt

Het Hof oeffent uit de criminele jurisdictie, privative en zonder hoger beroep over het geheele departement en een groot gedeelte van de civile ter eerster instantie wegens het algemeen gebruik van submissiën in de contracten.\* In civiele zaken kunnen geroepen worden ter eerster instantie alle die boven den burger of boerenstand verheven zijn, wijders zijn daar de submissiën bij contract zeer veelen, causae matrimoniales, remedia possessoria, benificie van inventaris, respijt en atterminatie; en bij appel, processen van de nedergeregten.

### Nederregters

Vriesland was vanouds verdeeld in vier quartieren, Oostergo, Westergo, Sevenwolden en de Steden. Thands in drie, over ieder van welken een drost is, die

---

\* Hier eindigt het handschrift-Fockema, het vervolg is ontleend aan het exemplaar dat door Both Hendriksen is opgemaakt [RA Utrecht, Archieven Van Boetzelaer, inv.nr. 314].

toeverzigt houdt op de reglementen van policie. Er zijn elf steden en vijftien drostambten, behalven nog het eiland Ameland. Van de 160.000 ingezetenen wonen er omtrend 45.000 in de steden. Zeven van deze steden nl. Leeuwarden, Franeker, Harlingen, Bolsward, Sneek, Dokkum en Workum hebben civiele regtbanken ter eerster instantie en het regt om baldadigheden en geringe misdaden met eene bepaalde geldboete, met incarceratie of het zetten op water en brood te straffen, waar ter zij , gelijk ook de drosten een fiscaal en executeur hebben met twee of drie assistenten. In criminalibus moeten zij informatiën nemen, de getuigen beëedigen, of zo die beneden de twintig jaaren zijn, hooren, en die naar het Hof zenden, de delinquanten, naar toedragt van zaken in goede bewaringe stellende en brengende de kosten volgens een tarif ter taxatie bij het Hof, om uit 's lands kas te worden betaald. Ider drost heeft vier medenregters. Hunne jurisdictie is als in de steden, en houden zij om de acht of veertien dagen vergadering, en zoeken vooraf partijen te bevredigen. Het tractement der drosten uit 's lands casse is jaarlijks 1250 gls. en evenzo vaak uit de districten; bovendien van de verkopinge van mobiliën twee ducats boven en één beneden de 500 gls. Wijders is in ieder dorp een vrede- of dorpregter, die door den drost aangesteld wordt. Zijn officie bestaat in vrede te maken en te gebieden tusschen twistende partijen, den halstarrig vrede brekenden te arresteren en van het geene onbehoorlijk voorkomt kennis te geven aan den drost en geregt. Zij tragten partijen ook wegens veldschade, geldschuld en andere kleine zaken als goede mannen te scheiden. Zij bevorderen ook de vervolging van delinquenten en doen exploitien en citatiën en worden uit de kundigste en geschikste dorpelingen gekozen.

#### Van klein en groot revys

Van sententiën beneden de 500 gls, dispositiën, interlocutoiren in cas van sommatiën, possessoire en huwelijkszaken, of in het criminele valt geen revys. Het klein revys bestaat in eene herzieninge bij het Hof zelve, waar in appel tot dupliek kan worden geschreden, en moeten alle de leden van het Hof, daar toe bevoegd, hierover voteren. Hiervan nog kan groot revies worden verzorgd van den souverain, wanneer drie binnen- en drie buitenlandsche regtsgeleerden worden geassumeerd. De stukken van het proces worden bij een commissaris uit den Hove overgebracht, waarbij partijen eene deductie vragen en wordt dan over de sententie in prima instantia gewezen gevoteerd, waarna de advisen van de raden in cas van klein revys, daar toe bij den griffier opgetekend, worden geopend en dan met die der reviseurs

gecombineerd en alzo de sententie tot persistement of reforme gesententieerd, zo dat dit groot revys eigenlijk maar is eene continuatie van het kleine.

### De criminele justitie

Wordt in Vriesland verdeeld in klein en hoog crimineel. Tot het kleine worden gebracht alle misdaden, waarop bij de wet geldboetes, of water en brood straffe zijn gesteld, welke laatste geen 14 dagen mag te boven gaan. Het hoog crimineel wordt door het Hof uitgevoerd met behulp van drosten en geregten van welker vigilantie de kragt de justitie afhangt. De procureur-generaal vermag de delinquanten in civiele bewaring en zendt de ingewonnene informatiën ten fine van dispositie bij het Hof in, dat hem ook gelasten kan onderzoek te doen. De procureur-generaal stelt uit de ingekomene informatiën examinatoire artikelen, waarop de gevangene bij commissie wordt gehoord en indien dezelve confessie behelst die de raad, waarin dezelve door den commissie worden gebracht, voor voldoende houdt direct tot de straffe wordt geconcludeerd, anders tot ontslag. Worden ze voldoende geacht, zo er niets tegen de getuigenisse kan worden ingebracht, zulks dat de gevangene dan voor overtuigd kan worden gehouden of andere gravamina tegen den gevangene zijn, wordt den procureur-generaal gelast den gevangene proces te maken, die dan ter rolle dient van libel en generale conclusie, tot zodanige straffe als het Hof in goede justitie zal verstaan. Den gevangene wordt dan een advocaat toegevoegd en het proces van wederzijden voldongen.

### **BIJLAGE III**

**Gedeelte uit het ontwerp dat door de commissie-Farjon op 31 maart 1808 aan de koning is gepresenteerd, bevattende het Plan van Organisatie van de Regterlijke Magt in het Koninkrijk en de instructies voor het Hoog Nationaal Gerechtshof, de departementale gerechtshoven, de hoge vierscharen en de civiele rechtbanken.\***

---

\* ARA 's-Gravenhage, Coll. Kemper-Cras 1892, 17, A II g

## **BIJLAGE IV**

**"Generaal rapport van den minister en budget 1810", bevattende het alternatieve plan voor een rechterlijke organisatie van de minister van Justitie en Politie, mr. C.F. van Maanen, 7 oktober 1808.\***

---

\* ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1915, inv. nr. 33<sup>p</sup>

## BIJLAGE V

### **Verslag van Van Maanen van de bespreking van het ontwerp-Wetboek op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging en het voorstel van Van Maanen in de Staatsraad op 6, 9 en 11 januari 1809.\***

-----  
In Amsterdam, 6 januari 1809.

Praesent: De ministers Roëll, Mollerus, Cambier, Van Maanen; de staatsraden Reuvens, Van Bernuth, Elout, Cuypers, Van Meeuwen, Van Imhoff, Van Gennepe, De Mist, Van Pallandt, Graafland, raadssecretaris Appellius, directeur-generaal Six, Voûte, cancelier Crommelin, advocaat-generaal Van den Houte, allen staatsraden, raadsheer Farjon.

Discussie over het Code de Procedure en van Organisatie der Regterlijke Macht in den Staatsraad.

#### **Artikel 3, 4, 5.**

Van Gennepe: Wil die artikelen royeeren, het zijn meer constitutioneele wetten, als wel andere. Zo men ze houden wil, dan anders te extenderen. De regtspleging moet wel onafhankelijk zijn, niet de regterlijke macht.

De koning: Geloofte dit ook, maar wil artikel 4 behouden.

Van Gennepe: Dit artikel is virtualiter het 66e artikel der Constitutie.

Artikel 66: De regterlijke magt wordt alleen uitgeoefend door regters, ingevolge de wet aangesteld. Geene politieke magt vermag de onafhankelijkheid der regters in de uitoefening van eenig gedeelte van hunne werkzaamheden te belemmeren.

---

\* ARA 's-Gravenhage, Coll. Van Maanen 1900, inv.nr. 28; vgl. Hoofdstuk V, § 5.2. De artikelen verwijzen naar het ontwerp van de commissie-Farjon (Bijlage III), dat op sommige onderschikte punten is aangepast vóór de bespreking in de Staatsraad. De tekst van de additionele artikelen, die niet in het ontwerp te vinden zijn, alsmede de aangehaalde artikelen in de Constitutie van 1806, zijn in kleine letter weergegeven.

De koning: Het eerste artikel houdt ook eene onwaarheid in. De regterlijke macht doet dit niet, neen, de koning doet het. Het Hof van Holland kan niets in Brabant doen. De hoven moeten alleen de wetten volgen.

Reuvens: Wil wel artikel 4 houden, maar niet artikel 3. Hij is niet van die opinie.

Farjon: De commissie heeft de Constitutie gevolgd en een artikel uit de instructie van den minister van Justitie.

Van Gennepe: Proponeert artikelen 3, 4 en 5 royeeren en daarvoor substitueeren artikel 66 der Constitutie.

Elout: Dan is het idee van artikel 5 er niet in.

De koning: Waarom hier die principes en niet in 't civile, criminele wetboek.

Van Maanen: Solvent alles.

De koning: Wil in plaats van alle die artikelen stellen artikelen 65 en 66 van de Constitutie met bijvoeging van "hetgeen in alle vonnissen moet worden uitgedrukt". In het discours der orateurs uit den Staatsraad doet zien de noodzakelijkheid dat artikel 65 der Constitutie vermeerderd worde met het denkbeeld "hetgeen in alle vonnissen moet worden uitgedrukt".

Artikel 65: Het regt wordt in naam en wegens den koning uitgeoefend.

Van Maanen: Dit is geen ampliatio der Constitutie. Het is een gevolg van Uwer majesteits decissie daaromtrent en die bijvoeging dient alleen om artikel 65 in werking te brengen.

De koning: Persisteert en concludeert om artikel 1 tot 6 te royeeren en in plaats te stellen artikel 65 en 66.

## **Artikel 7**

De koning: Wil dit niet hebben. Dan zijn zij melioris conditionis dan alle andere ambtenaren.

Appelius, Van Maanen: Betogen het nut ervan. Van Maanen voegt erbij: Dit lot was voortijds het lot van alle onze ambtenaren.

De koning: Ik wil ze wel à vie, maar meer niet.

Van Maanen: Wat betekent dit? Of niets, of hetgeen in artikel 7 is uitgedrukt.

De koning: Maar ik moet de macht behouden om ze te kunnen destitueeren politiquement, als het nodig is.

Van Maanen: Wat wil dan zeggen "à vie. ?

Mollerus: Met Van Maanen.

De koning: Begrijpt, dat het slechte gevolgen zal hebben. Hij citeert het recente geval van Pous\* te Middelburg.

Reuvens: Met den koning. Hoe zal men handelen met een regter die zich dronken drinkt, die liederlijk is. Evenwel het contrarie gevoelen is meer algemeener.

Van Maanen: Ja, maar dit heeft niets gemeens met hun regterambt. Dit raakt hunne vie privée.

De koning: Dit is de l'esprit en geen antwoord.

Elout: Wil de inferieure regter niet à vie laten. Dat heeft nooit plaats gehad. En dan kan het artikel blijven. In de hoven zelve werd men maar aangesteld tot wederopzegging toe. Maar laat men hier stellen, dat alleen à vie zal benoemd en niets meer.

Van Maanen: Neen, allen à vie. Hij appuieert voorts zijne distinctie en gelooft dat die goed is.

---

\* Mr.P. Pous, President van de schepensbank van Middelburg.

De koning: Neen, want als ik dan een regter moede ben, omdat hij niet naar mijn zin geoordeeld heeft, zal ik een pretext zoeken in zijne vie privée.

Van Maanen: Uwe majesteit heeft zo even gezegd, dat wetten niet nodig zijn voor goede koningen. Mag dit mijn antwoord zijn.

Roëll: Met Van Maanen.

Van Gennep: Twee quaestiën zijn hier: eerst of zij à vie moeten zijn, 2. of zij anders kunnen gedestitueerd worden, als door vonnis. Daarom ben ik het met de commissie eens. Men moet die menschen tegen overlast en vrees van groten beschermen.

Appelius: Het artikel vasthouden. De opinie van Van Maanen is niet goed. Dit betekent niets.

Van den Houte: Het artikel houden.

Crommelin: Alles hangt af van de quaestie of de regters à vie zullen zijn. Anders met Reuven. Hij wil anders distingueeren tusschen de hoven en mindere regtbanken. De leden van de eerste niet revocabel, wel de laatste.

Imhoff, Van Meeuwen, Cuypers, Van Bernuth: Royeeren.

Cambier: De hoven à vie. De anderen à terme et revocables.

De Mist: Geen à vie. Het is een groot verschil bovendien tusschen hun lot en dat van alle anderen en waartoe dit. Waarom hen een groter ius quaesitum geven dan aan anderen. Concludit er niets van in de wet zetten.

Van Pallandt: Met Crommelin.

Graafland: Idem.

De koning: Wil stellen: " Les juges sont à vie, mais revocables", met uitdrukking der motiven.

Van Maanen een nieuwe redactie produceren.

### **Artikel 9, 10, 11**

Royeeren "in dit koninkrijk". Nader zien en disintieeren als de instructies der judicieele machten zullen geëxamineerd zijn.

### **Artikel 12, 13**

—

### **Artikel 14, 15, 16**

Geaprobeerd volgens de redactie van Farjon.

### **Artikel 17**

Royeeren

De koning: Observeert en wil dat de procureurs-generaal bij de hoven zullen genoemd worden advocaten-generaal der koning bij het Hof. Itea mutatur.

### **Artikel 18**

De koning: Waartoe alle die regterlijke collegiën, bijvoorbeeld universiteitvierscharen e.d.

Reuvens: Wel voor kleine zaken, maar niet voor grote moeten er academiëvierscharen zijn. Voor dijken geheel andere collegiën, want zij lopen dikwijls over geheel andere territoriën. De gewone regters kennen die zaken niet.

De koning: Waartoe die territoriën? De misdaden van die classe, het doorsteken van dijken, kan ook door de ordinaris regter behandeld worden.

De Mist: Maar het is niet over misdaden, over doorsteken, dat de quaestie is, maar over civile zaken, het schouwen, het maken der dijken. Het geregt houdt zich dikwijls op den dijk.

Van Maanen: Met De Mist.

Elout: Criminele jurisdictie moesten zij niet hebben. Dit is geloof ik aller opinie, maar voor de rest moet het blijven onder de modificatie bij nr. 5.

Juges de paix, of zij er moeten zijn, gereserveerd. Destitit postea.

De koning: Wil dat nr. 5 aldus gesteld wordt, dat voor zooverre zodane collegiën nodig mogten zijn zullen, nader bij speciale wetten zal worden bepaald.

Van Gennepe: "Hoog Nationaal Gerechtshof" is niet goed en inconvenabel.

Farjon: Wij hebben de Constitutie gevolgd.

De koning: Zegt dat "Nationaal" moet worden geroyeerd.

### **Artikel 19**

"Stemgerechtigde burgers" royeeren. In de constitutionele wet te stellen. Vreemdelingen niet tot regeeringsposten, maar wel die met den koning zijn gekomen. Die organique wet te produceren door Van Maanen en Reuvens, die tevens moeten voordragen de anomalia, welke in de Constitutie zijn en de wijze om dezelve weg te ruimen.

---

Den 9 January 1809

Praesentibus iisdem.

Demtis de staatsraden Cuypers, Van Meeuwen en Van Imhoff, de directeur-generaal Six.

Accesserunt de staatsraad Repelaer en de extraordinaris-staatsraad Hovius.

### **Artikel 19** [vervolg]

De Mist: Proponeert dat degeen die reipublicae causa absentis zijn niet moeten uitgesloten zijn. Et ita conclusum.

## **Artikel 22**

De koning: Mag dan geen raadsheer staatsraad zijn ?

Van Maanen: Neen, zij moeten alle neutraliteit behouden en daarom geene andere rapporten hebben. Wil men het staatsraadambt excepteren als een honor, per me licet, maar dan dit te exprimeren.

De koning: Geloof dit ook en wil het alleen tot honores extenderen.

Van Genneep: Het spreekt van zelfs, en staatsraad in buitengewone dienst is geen ambtenaar.

De koning: Wil bijvoegen ambten en bedieningen welke hun werk verschaffen en voordeel aanbrenge. Et ita conclusum.

## **Artikel 24**

De koning: Bene, mits de boodschap door Zijne Majesteit aan het Wetgevend Lichaam gedaan worden.

Reuvens: Het zoude met den aard der zake overeenkomen. Maar artikel 72 der Constitutie permitteert het niet.

Artikel 72: Bij vacature zenden de overige leden eene nominatie van drie personen aan de vergadering van Hun Hoog Mogende, welke daar uit verkiezing doet.

De koning heeft de aanstelling van de publieken aanklager bij het Nationaal Gerechtshof en van de publieke aanklagers bij de departementale gerechtshoven, uit eene nominatie van drie personen, door het Hof, bij het welk de vacature voorvalt te formeren.

Van Maanen: Bijvoegen: Deeze nominatie wordt den koning overgegeven en dan door den koning ingegeven aan het Wetgevend Ligchaam. Men zal zich daardoor niet zooveel ecarteeren van de Constitutie. Ita conclusum.

## **Artikel 25**

Waarom dit, vraagt de koning, de procureur-generaal is de man des konings.  
Waarom die nominatie?

Van Maanen: Het is een generale regel in die materie, dat nominatiën gegeven worden. Men moet knappe luiden hebben en den koning voorlichten.

Farjon: En artikel 72 van de Constitutie ?

De koning: Men moet het dan laten.

Appelius: Ja, maar artikel 79 permitteert veranderingen.

Artikel 79: Met betrekking tot alles wat tot de regterlijke magt behoort, het getal en de organisatie van gerechtshoven en regtbanken, hetzij burgerlijke, hetzij militaire, wordt aan den koning overgelaten, om daaromtrent aan de vergadering van Hun Hoog Mogende zoodanige veranderingen en verbeteringen voor te dragen, als in vervolg van tijd wenschelijk zullen bevonden worden.

De koning: Dan veranderen.

Elout: Neen, artikel 79 ziet niet op de stellige bepalingen der Constitutie.

Appelius: Wel degelijk, anders betekent het niets. Men heeft op grond van dat artikel wel veel meer gesustineerd, namelijk dat de distinctie tusschen commune en militaire delicten moest vervallen.

De koning: Vindt er toch iets absurds in. Dat zijne procureurs worden benoemd door hem sans intervention de la cour. De secretarissen wil hij wel aan het Hof overlaten. Hij vindt de opinie van Elout zoo geheel vreemd niet, maar die van Appelius is toch ook niet te verwerpen.

Elout: Waartoe zulke stellige regels als artikel 79 alles op losse schroeven kan stellen. Dan is al het gestelde pro non scripto. In de zaak anders vindt hij zoveel zwaarigheid niet.

Roëll: Met Van Maanen en Elout.

Mollerus: Met Appelius voor den procureur-generaal, verder niet. Want artikel 79 is dubieus. Maar het is niet in het systema dat des konings procureur zoude geëligeerd worden op eene nominatie buiten den koning.

Cambier: Met Elout.

De Mist: De Constitutie spreekt niet van ministers, dus hierover niets, maar alleen over den procureur-generaal. Voorts met Mollerus.

Van Gennep: 's Konings keuze moet vrij zijn voor de procureurs-generaal; en niet gegeneerd. Maar wat is constitutioneel. Dit is twijfelachtig. Artikel 72 en 79 zijn in oppositie. Dit is quaestio juris publici en nu in dubio met Appelius, want dat komt meer overeen met de ordre van zaken en daarom die opinie in dubio.

Farjon: In systema moest de koning het doen, maar omtrent de interpretatie van artikel 79 met Elout.

Appelius: Men heeft het anders begrepen in de commissie over de revisie der Constitutie. Toen hebben sommige heeren ook gevallen op dit artikel 72. Maar men heeft de solutie gemeend te vinden in artikel 79.

Le roi à seul. Les ministres sur nomination.

## **Artikel 26**

De koning: Zegt de procureur-generaal moet niet à vie. Ita conclusum.

Reuvens: Wilde stellen, de leden worden aangesteld voor een onbepaalde tijd. En dat men niet voorneemens is om hen lichtelijk te revoceren. Maar meer niet. Geen fonctionnaire, noch in dit, noch in eenig ander vak, moet een ius quaesitum hebben om altijd aan te blijven. Daarentrent hebben de Staten van Holland eene staats-resolutie genomen. Evenwel is men nooit ertoe gekomen om de regters politice te destitueeren.

Farjon: Een regter voor zijn leven benoemd, zal met meer candeur regter zijn, als wanneer hij revocabel is. Dit meen ik dat de ondervinding leert.

De koning: Adjourneert die quaestie tot het einde, maar reserveert die quaestie ad finem.

### **1e additionele artikel bij het hoofdstuk over het Hoog Nationaal Gerechtshof**

Alle de kosten aan het bestaan van dit Gerechtshof verbonden, en op de administratie van de justitie bij hetzelfde vallende, met alle de aankleven van dien, zullen betaald worden uit 's Rijkskasse, als behoorende tot de algemeene administratie en bestuur.

Elout: Waarom dit artikel in 't codex. De zaak is goed, maar komt hier niet te pas. Welk systema de koning ook adopteert, dit zoude mogelijk kunnen veranderen. Daarom liever alle die artikelen in eene bijzondere wet. Ik geloof nog niet dat dit systema het beste is.

De koning: Met Elout.

Reuvens: Liefst houden. Het staat in verband met de geheele materie. Al moest er eens verandering komen, dan nog geen kwaad.

Van Maanen: Met Reuvens.

De koning: Als er eens lucht komt, dan zullen alle kosten voor 't land komen. Dit zal Van Maanen tempore oportuno herinneren.

Elout: Daarom niet in de wet.

Van Gennep: Met Van Maanen. Dit althans kan met betrekking tot het Hoog Nationaal Gerechtshof nooit douteus zijn.

Appelius: Is het wel nodig van dit alles te spreken ? Artikel 42 van de Constitutie bepaalt dat de koning de beschikking heeft over de financiën. Men kan het er geheel uitlaten.

Artikel 42: De koning beschikt niet anders over de geldmiddelen van den Staat dan overeenkomstig de wet.

Reuvens: Neen, de ondervinding leert ons hier in deezen raad, dat de quaestie, waaruit te betalen, veel geïntroduceerd heeft op de organisatie zelve. Dit zal het ook doen bij het Wetgevend Lighaam. Ergo servandum.

### **3e additionele artikel bij het hoofdstuk over het Hoog Nationaal Gerechtshof**

De koning bepaalt de tractementen van den president, leden, procureur-generaal, griffier, substituut-griffier en verdere beambten bij hetzelfde Hof [Hoog Nationaal Gerechtshof VB] de minister van Justitie zal daaromtrent aan den koning de noodige voordragt doen.

De koning: [ volgt niets meer ]

---

11 January 1809

Praesentibus iisdem.

Demto Hovio. Accessit de minister Janssens, de staatsraden Cuypers, Van Meeuwen, Van Imhoff en de directeur-generaal Six

De koning: Decideert vier hoven, met bepaling dat als de ondervinding leert dat er 3 genoeg zijn, er dan maar drie zullen zijn. Maar proponeert Amstelland, Utrecht, Gelderland; voorts Braband, Maasland, Zeeland.

Farjon: Liefst Maas- en Amstelland bijeen, om de charters en vooral om geen diversiteit van gewijsden in mercantile zaken, daar hier de drie voorname koopsteden zijn: Amsterdam, Rotterdam en Dordt.

De koning: Decideert dat er drie hoven zullen zijn en meer niet. Het ander is geen object de loi.

Van Maanen: Men zal hier met moeite object de loi van reglementen afscheiden. In alle gevallen moeten wij dan nu de reglementen meteen maken.

Elout: Met Van Maanen. Vooral om artikel 79 van de Constitutie.

De koning: Dit is absurd en de l'esprit.

Appelius: De departementen waarvoor de hoven zullen zijn, schijnt mij toe toch geen reglementair ding te zijn. Dit hangt tesamen met hunne jurisdictie.

Van Maanen: Jurisdictie uit te geven is de parti legislatoir. Appelius heeft volkomen gelijk.

Roëll: Met Van Maanen. Maar de residentie is reglementair en volkomen facultatif.

Reuvens: Volkomen met Van Maanen. De scheiding is zeer dikwijls onmogelijk. Men kan de wetten niet verstaan zonder de reglementaire artikelen. Daarom vindt men ze ook in het Code Napoléon en andere Fransche codices.

De koning: Decideert drie hoven, sauf veranderingen als nodig bevonden worden. Ook te bepalen het territoire en de jurisdictie.

Reuvens zegt: In dat systema is des ministers verdeling de eenige goed.

De quaestie of er 3 of vier zullen zijn geadjourneerd tot de quaestie over 't accres van kosten. Dit zal Van Maanen nazien.

### **Artikel 34**

De koning: Waarom die inwoning?

Van Maanen: Rekent dit thans nodeloos.

Van Gennepe: Neen, maar zes jaar in 't Rijk gewoond.

Farjon: Nodeloos, want dit is in de dispositions generales.

Ergo te royeeren die bijvoeging "en in een der departementen..."

De koning: Waarom 30 jaren?

Van Maanen: De regters in de hoven moeten wat expertise hebben.

Reuvens: Met Van Maanen.

Van Genneep: Het is ook zoo in de Fransche Constitutie.

De koning: Blijven, maar voor de procureur-generaal royeeren.

### **Artikel 36, 37**

Te redigeren als voor het Hoog Nationaal Gerechtshof.

### **Artikel 38**

De koning: Wil dit royeeren.

Van Maanen: Het kan toch nuttig zijn, maar is eene affaire d'opinion. Bevorens had het geen plaats.

Mollerus en Elout: Met Van Maanen.

De koning: Concludeert te royeren.

### **Van de vierscharen.**

Van Mist: Als het plan van de minister gevolgd wordt omtrent de hoven, dan ook omtrent 44 vierscharen.

De koning: Vindt daartusschen geen verband.

Elout: Vlieland onder Friesland.

Ita conclusum.

Op de 25e vierschaar remarkeert Van Gennep dat de 3e sectie eene andere verdeeling gemaakt heeft van die plaatsen uit de Lymers.

De koning: Liefst zich daaromtrent niet zoo finaal expliceeren.

Vlieland en Terschelling, Ameland, het Oog onder Leeuwaarden.

De namen duidelijk uit te drukken. Appelius zal aan de minister Van Maanen opgeven de veranderingen hierin gemaakt, zoowel in 't financieele als voor de landdrosten.

### **Artikel 43**

De Mist: Dit is reglementair.

Van Maanen: Ja, maar het staat in verband met andere artikelen die wet zijn.

Van Gennep: Met Van Maanen. In de Fransche wet is het ook bepaald.

Appelius: Men fixeert het maximum en het minimum der leden. Dit is wet.

Blijven.

### **Artikel 44**

Van Gennep: Liefst procureur des konings veranderen in hoofdofficier.

De koning: Neen, er moet een du roi in doorklinken.

Reuvens: Nu maar houden, het is ingevoerd. de denominatiën differeerden in de departementen om iets te vinden dat algemeen aangenaam is.

Decisum:

Advocaat-Generaal des konings bij het Hoog Koninklijk Gerechtshof.

Advocaat des Konings bij het Gerechtshof van Appel

Advocaat-Fiscaal voor de gemeenelandsmiddelen

Koninklijk Bailluw bij de Vierschaar.

#### **Artikel 45**

De koning: Waartoe het requisit van inwoning voor den procureur ?

Van Maanen, Elout, Reuvens: Houden het nodig.

De koning: Decideert het contrarie.

"De leden"

Van Gennepe: Te royeeren, omdat het bij de hoven geroyeerd is, omdat de wetten generaal zijn, omdat eindelijk men niet overal stof vindt.

De koning: Concludeert te royeeren.

#### **Artikel 46**

Repelaer: Waarom niet van de 2e classe.

Farjon: Aldaar zijn er geen.

Conclusum geroyeerd in steden van de eerste classe.

#### **Artikel 48**

Te veranderen, alleen door den koning.

#### **Artikel 49**

Geadjourneerd.

#### **Artikel 50**

Blijft.

## **Artikel 51**

Reuvens: Geen steden, maar plaatsen of stad of plaats. Voorts te stellen eerst 2 dan 3 dan 1 "Zij oefenen mede..."

## **Artikel "De tractementen"**

Toegevoegd artikel: De tractementen der presidenten, leden, secretarissen en suppoosten dier vierscharen, ook van derzelver onderschouten, cipers, boden enz. Voorts de kosten bij dezelve loopende op het defroijeren van getuigen in criminele zaken; premiën door de vierscharen uitgeloofd en toegewezen; de bezoldiging, de kleeding en wapenen der geregtsdienaars, briefporten, correspondentie-gelden, uitschotten door de criminele officieren bij dezelve in officio gedaan, tot het afhalen en wegbrengen van gevangenen of anderszins; voorts de kosten op het beschouwen van lijken, het redden van drenkelingen, het translateren van processtukken uit vreemde talen, en op de voeding en verzorging van gevangenen en gearresteerden voor de voorseide vierscharen, en zoodanige verdere uitschotten en onkosten, als de dienst der criminele justitie vereischen zal, zullen moeten gedragen worden door de ingezetenen van elk district, als behoorende tot de dagelijksche gewone en huis-houdelijke administratie.

De koning: Roneyeren.

Reuvens: Neen, want het moet niet twijfelachtig zijn, of zulks door de districten of municipaliteiten kan geschieden. Dus te stellen hoezeer ook ten laste der districten, zullen bepaald worden door Zijne Majesteit.

De koning: Decreteert vier hoven:  
Maasland, Zeeland, Brabant in Haag;  
Amstelland, Utrecht te Utrecht;  
Gelderland, Overijssel te Arnhem;  
De overige te Groningen.

## **Artikel 53**

Lees: Waar die zullen nodig geoordeeld worden.

#### **Artikel 54**

Voor kleine steden, bourgs, grote dorpen en gemeenten tenminste vijf. In plaatsen of arrondissementen, waar geen 600 zielen gevonden zullen drie leden genoeg zijn.

#### **Artikel 56**

Royeeren het point van de inwoning. De koning wil ook royeeren steden in de eerste classe.

Appelius: Neen, dat moet hier blijven. In de kleine steden zal men anders geen stof vinden.

Geroyeerd.

#### **Artikel 54**

De koning: Proponeert of er geen melding moet gemaakt worden van den schout, bij artikel 54.

Van Maanen: Dit hangt samen met de quaestie over de sinjeurialia.

Elout: Neen, want de schout heeft niets met de civile justitie te doen.

Farjon: In artikel 31 over de departementale administratie is aan de landdrosten gelast reglementen te maken voor de communes van de 2e classe. Wij hebben er dus niets aan kunnen doen, als te bepalen dat de officiers de police, quelque'ils seront, tevens zullen zijn officiers civils bij de regtbanken.

Instructie voor de schouten.

Bij te voegen: "De president daaronder begrepen".

Nog dat er bij ieder civile regtbank een schout zal zijn en dat de bailluwen schouten zullen zijn bij de regtbank der residentie.

#### **Artikel 60**

Exceptie in casu ubi tantum tres adsunt.

### **Artikel 61**

Geroyeerd.

### **Artikel 63**

De koning: Te excepteren de boeten en breuken uit plaatselijke keuren en ordonnantiën voortvloeiende. Want het is beneden hun daarover te oordelen.

Reuvens, Van Maanen, Elout, Roëll: Daartegens.

Geadjourneerd.

---

Omtrent de Hoven wil de koning overal 9 leden en 1 secretaris hebben. Toch bijvoegen dat het zal gepermitteerd zijn 11 leden en 2 secretarissen in Den Haag te noemen om de meerder populatie.

### **1e additionele artikel bij het hoofdstuk over de civiele rechtbanken**

De tractementen van de leden, ministers en bedienden van de civile regtbanken en alle verdere kosten op de administratie van de civile justitie vallende, zullen plaatselijk betaald worden, waar tegen aan de plaatselijke kasse zullen worden verantwoord, alle de leges, jura en sportelen, welke bij dezelve regtbanken zouden mogen vallen.

Te stellen "Tractementen of presentiegelden voor zooverre nodig".

"Plaatselijk": "door de gemeente".

### **2e additionele artikel bij het hoofdstuk over de civiele rechtbanken**

De voorseide tractementen zullen door de koning, op voordragt van den minister van Justitie, nadat de gemeentebesturen daarop zullen zijn gehoord, bepaald worden.

Uitlaten "op voordragt en nadat" etc.

### **Artikel 65, 66**

Geapprobeerd, maar zijn geen object van wet, maar van reglement maar artikel 66, het slot geroyeerd. En het artikel met een anderen aanhef geplaatst achter artikel 18.

### **Artikel 67**

Ut supra.

### **Artikel 68, 69**

Object van reglement en als zoodanig geconserveerd.

### **Artikel 71**

Reuvens: Te stellen in dezelfde of soortgelijke regterlijke posten, want anders komen er te veel competeurs. Het is Uwe Majesteit toch niet, dat bijvoorbeeld een ongegradueerde en ongestudeerde schepen van Woerden raadsheer zou kunnen worden in het HNG of in een departementaal gerechtshof. Alles kan alleen op Oost-Friesland zien. Elders zijn de raden gegradueerd en dus liefst eene exceptie maken op Oost-Friesland.

Van Maanen: Proponeert zijn redactie houden, maar een apart decreet van exceptie voor Oost-Friesland. Voorts appuyeert hij Reuvens.

Reuvens: Met Van Maanen. Ita conclusum.

Roëll: Proponeert of het niet beter zoude zijn eene aparte wet te maken omtrent die speciale voorzieningen, of dezelve te stellen in de introductiewet. Deze wet moet permanent zijn en dus komt dit hier minder te pas.

Reuvens, Van Maanen: Met Roëll.

Ita conclusum.

Wet op de Regterlijke Instellingen en Regtspleging is verdeeld in 4 deelen:

1. Organisatie en Instructie
2. Manier van civile procedures
3. Manier van criminele procedures

[Volgt het verslag van de discussie over de Manier van procederen in civile zaken en in criminele zaken]

## LITERATUURLIJST EN LIJST VAN GEDRUKTE BRONNEN

Aa, A.J. van der. Biographisch woordenboek der Nederlanden. 21 dln. Haarlem, 1852-1878.

Aa, H; Smidt, J.Th. de, en Huussen, A.H. jr. Bronnen van de Nederlandse codificatie sinds 1798. I. Stukken van algemene aard; de gedrukte ontwerpen van 1804 en hun voorgeschiedenis. Utrecht, 1968.

Aalten, S.J.L. van. Historisch-critische beschouwing van de leer der trias politica. 's-Gravenhage, 1886.

Acxk, R.C. "De vrederechter te Gouda (1811-1813)". Niet uitgegeven doctoraalscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, afd. rechtsgeschiedenis, 1985.

Algemeene manier van procedeeeren in civiele en crimineele zaaken met de daartoe behoorende instructien voor alle openbaare aanklagers, rechtbanken en gerechtshoven in de Bataafsche Republiek. 's-Gravenhage, 1799.

[Appelius, J.H.] De Staatsomwenteling van 1795 in haren aart, loop en gevolgen beschouwd. Leiden, 1801.

Aubin, R. L'organisation judiciaire d'après les cahiers de 1789. Paris, 1928.

Bannier, G.W. Grondwetten van Nederland. Zwolle, 1936.

Bauer, Klaus F. Der Französische Einfluss auf die Batavische und die Helvetische Verfassung des Jahres 1798. Ein Beitrag zur Französischen Verfassungsgeschichte. Erlangen-Nürnberg, 1962.

Beekman, A.A. Geschiedkundige Atlas van Nederland. De Republiek in 1795, met de heerlijkheden, ambachten enz. 's-Gravenhage, 1913.

Beelaerts van Blokland, G.J.Th. De onschendbaarheid der wet. Leiden, 1868.

Beneditty, N. de. Leven en werken van mr. Jonas Daniel Meyer (1780-1834). Haarlem, 1925.

Beneditty, N. de. "Bijzonderheden omtrent de rechtspraak in den Franschen tijd". Themis, 88 (1927) 43-63.

Berns, J.L. De archieven van het Hof Provinciaal en van de gerechten der grietenijen, steden, districten, eilanden en hoogeschool van Friesland. Leeuwarden, 1919.

Besluiten van de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen Volks. 38 dln. Den Haag, 1798-1801.

Besluiten van de Tweede Kamer en decreeten van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen Volks. 38 dln. Den Haag, 1798-1801.

Blécourt, A.S. de. De organisatie der gemeenten gedurende de jaren 1795-1851. Haarlem, 1903.

Blécourt, A.S. de. Ambacht en gemeente. De regeering van een Hollandsch dorp gedurende de 17e, 18e en 19e eeuw. Zutphen, 1912.

Blécourt, A.S. de. Pro Excolendo en de rechtsgeschiedenis. Groningen-Batavia, 1937.

Blécourt, A.S. de. Kort begrip van het oud-vaderlandsch burgerlijk recht. Groningen-Batavia, 1939<sup>5</sup>.

Blécourt, A.S. de en Meijers E.M., ed. Memorialen van het Hof (den Raad) van Holland, Zeeland en West-Friesland, van den secretaris Jan Rosa. Haarlem, 1929.

Boasson, J.J. De rechter tegenover de vrijheid der administratie. Groningen, 1911.

Bonaparte, L. Documens historiques et réflexions sur la gouvernement de la Hollande. 3 dln. Paris, 1820.

Boné, E.K.E. von. "Het vredegerecht Brielle, 1811". Niet uitgegeven onderzoeksverslag naar de familieraad, Erasmus Universiteit Rotterdam, afd. rechtsgeschiedenis, 1986.

Boneval Faure, R. van. Het Nederlandsche Burgerlijke Procesrecht. 5 dln. Leiden, 1893-1901.

Bonnier, E. Eléments d'organisation judiciaire. Paris, 1853.

Bosch, J.W. "Rechtshistorische aantekeningen betreffende het appelrecht in strafzaken". TS, LXVII (1948) 34-83.

Bosch, J.W. "Nederlandse vertalingen van Franse wetten en werken van Franse juristen in de jaren 1810-1813. Enkele inleidende aantekeningen". TR, XXV (1957) 345-384.

Bosch, J.W. "Belgische en Hollandse hervormingsplannen in de 18e eeuw". TS, LXX (1961) 167-186.

Bosch, J.W. "Quelques remarques sur l'influence de l'Esprit des Loix dans l'oeuvre des juristes belges et néerlandais au XVIIIe siècle" in: Album J. Balon. Namur, 1968.

Bosch Kemper, J. de. De staatkundige geschiedenis van Nederland tot 1830; Letterkundige aantekeningen betreffende de geschiedenis van het Nederlandsche staatsleven en staatsregt. 2 dln. Amsterdam, 1868-1871.

Bossers, G.F.M. "Welk eene natie, die de jurij gehad heeft, en ze weder afschaft!": de jury in de Nederlandse rechtspraak, 1811-1813. Delft, 1987.

Bourdon, J. Napoléon au Conseil d'Etat. Notes et procès-verbaux inédits de Jean-Guillaume Locré, secrétaire général du Conseil d'Etat. Paris, 1963.

Bourdon, J. La réforme judiciaire de l'an VIII. 2 dln. Rodez, 1941.

Boven, M.W. van en Moorman van Kappen, O. "Die Justizverfassungen Ostfrieslands und Jeverlands zu Anfang des Jahres 1808". Jahrbuch der Gesellschaft für bildende Kunst und vaterländische Altertümer zu Emden, 65 (1985) 52-71.

Brauw, W.M. de. De departementen van algemeen bestuur in Nederland sedert de omwenteling van 1795. Utrecht, 1864.

Calkoen, H. Verhandeling over het voorkomen en straffen der misdaden ter beantwoording der vraag, door dit Gezelschap om vóór den 1 may 1777 te beantwoorden, opgegeeven: Welke zijn de beste schikkingen omtrent het straffen der misdaden, in eene welgestelde maatschappij; met eene bijzondere bepaaling op deeze Republiek ? Verhandeling van het Genootschap onder de zinspreuk *Floreat liberales artes*, dl. 2, tweede stuk. Amsterdam, 1780.

Cerutti, F.F.X. "Een ontwerp-regeling inzake huur en pacht van 1800" in: Pacht en grondgebruik, een bundel opstellen ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het maandblad de Pacht, uitgegeven in samenwerking met de Stichting De Pacht. Deventer, 1964.

Cerutti, F.F.X. "Het ontwerp Burgerlijk Wetboek van Joannes van der Linden (1807)" in: Opstellen over recht en rechtsgeschiedenis, aangeboden aan Prof. Mr. B.H.D. Hermesdorf. Deventer, 1965.

Chenon, E. Origines, conditions et effets de la cassation. Paris, 1882.

Cleveringa, R.P. Revisie en beroep te Groningen. Groningen- Batavia, 1949.

Cohen Jehoram, H. Over codificatie, van vòòr Portalis tot na Meijers. Deventer, 1970<sup>2</sup>.

Colenbrander, H.T., ed. Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840. 10 dln. in 22 bdn. 's-Gravenhage, 1905-1922.

Colenbrander, H.T. De Bataafsche Republiek. Amsterdam, 1908.

Colenbrander, H.T., ed. Ontstaan der Grondwet. 2 dln. 's-Gravenhage, 1908-1909.

Colenbrander, H.T. Schimmelpenninck en Koning Lodewijk. Amsterdam, 1911.

Colenbrander, H.T. Inlijving en opstand. Amsterdam, 1913.

Coopmans, J.P.A. "Vrijheid en gebondenheid van de rechter vòòr de codificatie" in: Rechtsvinding; opstellen aangeboden aan prof. dr. J.M. Pieters ter gelegenheid van

zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg. Deventer, 1970.

Coopmans, J.P.A. "Van Soevereine Raad naar Staatse Raad van Brabant en Landen van Overmaze". Noordbrabants Historisch Jaarboek, 2 (1985) 17-44.

Cornegoor, R.J.C. De rechterlijke macht; enige rechtsvergelijkende en rechtshistorische beschouwingen over haar plaats en betekenis. Bussum, 1955.

Cornegoor, R.J.C. "Opmerkingen over de jury in Nederland tijdens de Franse inlijving". TR, XXIV (1956) 196-201.

Dagverhaal der handelingen van de Nationaale Vergadering representeerende het volk van Nederland en van de Constitueerende Vergadering representeerende het Bataafsche Volk. 9 dln. Den Haag, 1796-1798.

Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam en Intermediair Wetgevend Lichaam des Bataafschen Volks. 13 dln. Den Haag, 1798-1801.

Dainville, F. de en Tulard, J. Atlas administratif de l'Empire français, d'après l'atlas rédigé par ordre du Duc de Feltre en 1812. Genève-Paris, 1973.

Dapperen, H.J.M. van. Vredegerecht in Den Haag: Vredekamer, bagatel, familierraad - Frans verleden en Haags heden van het Vredegerecht van het vierde kanton van Den Haag tijdens de inlijving bij Frankrijk 1811-1813. Rotterdam, 1986.

Deinse, A. van. De regtstoestand van Zeeland op het einde der vorige en bij den aanvang der tegenwoordige eeuw: de afschaffing van de oudere regtsinstellingen en invoering van de Fransche wetgeving. Amsterdam, 1863.

Deursen, A.Th. van. "De Raad van State onder de Republiek van 1588-1795" in: Raad van State 450 jaar. 's-Gravenhage, 1981.

Diederiks, H.A. "Strafrecht en strafrechtspraktijk tijdens de Republiek in het bijzonder in de achttiende eeuw". Holland, Regionaal-historisch tijdschrift, 8 (1976) 99-107.

Drion, J. Administratie contra rechter tot de intrekking van het Conflictenbesluit. 's-Gravenhage, 1950.

Dubosq, A. Louis Bonaparte en Hollande, d'après ses lettres. Paris, 1911.

Duguit L. en Monnier H., ed. Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris, 1943.

Dumbar, G. De oude en nieuwe constitutie der Vereenigde Staten van Amerika, uit de beste schriften in haare gronden ontvouwd. 2 dln. Amsterdam, 1793-1796.

[Dumbar, G.] Betooft dat eene onverdeelde regeeringsvorm in een gemeene-best uit haren eigen aart onbestendig en voor de vrijheid van den staat gevaarlijk zijn moet. s.l, s.a.

Ebell, C.C.D. "De archieven der collegiën, achtereenvolgens belast met de rechtspraak over de convoeien en licenten enz., 1795-1811, 1814-1819". VROA, XXXIX (1916) I, 250-357.

Eerenbeemt, H.F.J.M. van den. In het spanningsveld der armoede. Agressief pauperisme en reactie in Staats-Brabant. Tilburg, 1968.

Eerenbeemt, H.F.J.M. van den. Van mensenjacht en overheidsmacht. Criminogene groepsvorming en afweer in de Meierij van 's-Hertogenbosch, 1795-1810. Tilburg, 1970.

Egmond, F. "Hoge jurisdicties van het 18e-eeuwse Holland. Een aanzet tot de bepaling van hun aantal, ligging en begrenzingen". Holland, Regionaal-historisch tijdschrift, 19 (1987) 129-161.

Egmond, F. "Fragmentatie, rechtsverscheidenheid en rechtsongelijkheid in de Noordelijke Nederlanden tijdens de zeventiende en achttiende eeuw" in: S. Faber, ed. Nieuw licht op oude justitie. Misdaad en straf ten tijde van de Republiek. Muiderberg, 1989.

Eijken, E.D. "De drost van Twenthe". VMORG, 14 (1974) 127-171.

Elias, J. Bijdrage tot de kennis van de historiographie der Bataafsche Republiek. Amsterdam, 1906.

Elias, A.M. Het Nationaal Syndicaat 1802-1805. Bussum, 1976.

Elias, A.M. Een minister op dienstreis. Haarlem, 1978.

Elias, A.M. "Van Raad van State, Comité te Lande en Staatsraad (1795-1810)" in: Raad van State 450 jaar. 's-Gravenhage, 1981.

Engelsman, A. "Het ontstaan der gemeenteorganisatie in de Groningse Veenkoloniën". TR, VIII (1928) 359-397; IX (1929) 88-139; X (1930) 58-116.

Esmein, A. Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814. Paris, 1911.

Ette, A.J.H. van. "Onze Volksvertegenwoordigers, 1796-1810". Jaarboek Centraal Bureau voor Genealogie, IV (1950) 107-159.

Faber, S. "Rechtspraak van het Hof van Cassatie te Parijs in Noord-Nederlandse strafzaken (1811-1813)". TR, XXXIX (1971) 575-600.

Faber, S. Strafrechtspleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680- 1811. De nieuwe menslievendheid. Arnhem, 1983.

Faber, S. "Driemaal de waarheid over compositie" in: R. van Swaeningen e.a., ed. A Tort et à Travers. Liber amicorum Herman Bianchi. Amsterdam, 1988.

Feenstra, R. "Enkele opmerkingen over de invoering der Franse wetgeving in Nederland (1810-1813)". TR, XX (1952) 344-351.

Feenstra, R. "Les villes des Pays-Bas septentrionaux. Histoire des institutions administratives et judiciaires". Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, 6 (1954) 605-634.

Feith, E. Bijdrage tot de geschiedenis der omwenteling van 1795 in de provincie Groningen. Groningen, 1870.

Feith, J.A. Inventaris der rechterlijke archieven, berustende in het oud-archief in de provincie Groningen. Overdruk uit VROA, XV (1892).

Fijnaut, C. Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politiek instelling. Antwerpen-Arnhem, 1978.

Fockema, D. Schetsen van de Friesche geschiedenis in het algemeen en wegens het strafregt in het bijzonder. 3 dln. Leeuwarden, 1840-1846.

Fockema Andreae, S.J. Bijdragen tot de Nederlandsche rechtsgeschiedenis. 4e Bundel, Hoofdstukken uit de geschiedenis van rechtsmacht en rechtsvorming. Haarlem, 1900.

Fockema Andreae, S.J. Het burgerlijk recht in de buitengewesten van Nederland. Amsterdam, 1955.

Fockema Andreae, S.J. De Nederlandse Staat onder de Republiek. Amsterdam, 1962<sup>2</sup>.

Folkerts, J. De schulden in Drenthe van 1795 tot 1811. Assen, 1981.

Formsma, W.J. De archieven van de Hoge Justitiekamer in Groningen en andere gewestelijke rechterlijke instellingen tot 1811. Groningen, s.a.

Formsma, W.J. De archieven van de gewestelijke besturen in Groningen, 1798-1814 [1815]. Groningen, 1972.

Formsma, W.J.; Buist, M.G.; Koops, W.R.H.; Schuitema Meijer, A.T.; Waterbolk, E.H. en Broekema, S., ed. Historie van Groningen, Stad en Land. Groningen, 1976.

Fortuyn, C.J. Verzameling van wetten, besluiten en andere regtsbronnen van Franschen oorsprong, in zooverre deze, ook sedert de invoering der nieuwe wetgeving, in Nederland van toepassing zijn. 3 dln. Amsterdam, 1839-1841.

Fruin, J.A. "Het recht en de rechtsbedeeling onder de Republiek der Vereenigde Nederlanden". V&MOVR, I (1885) 384-418.

Fruin, R. "Overzicht van de rechterlijke organisatie in Noord- Nederland vóór 1795". V&MOVR, VIII (1934) 447-464.

Fruin, R. Geschiedenis der Staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek, uitgegeven door H.T. Colenbrander, ingeleid door I. Schöffner. 's-Gravenhage, 1980<sup>2</sup>.

Gerbenzon, P. "Veranderingen in het recht en de rechtswetenschap bij de overgang van de middeleeuwen naar de nieuwe tijd". BMGN, 87 (1972) 26-43.

Gerbenzon, P. en Algra, N.E. Voortgangh des rechetes. Groningen, 1983<sup>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</sup><sup>5</sup>

Giraud, E. L'oeuvre d'organisation judiciaire de l'Assemblée nationale constituante. Les juges. Paris, 1921.

Gobbers, W. Jean-Jacques Rousseau in Holland. Een onderzoek naar de invloed van de mens en het werk (ca. 1760-ca. 1810). Gent, 1963.

Godechot, J. La Grande Nation (L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde de 1789 à 1799). 2 dln. Paris, 1956.

Godechot, J. Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire. Paris, 1968<sup>2</sup>.

Gou, L. de. Het Plan van Constitutie van 1796; chronologische bewerking van het archief van de Eerste Constitutiecommissie, ingesteld bij decreet van de Nationale Vergadering van 15 maart 1796. 's-Gravenhage, 1975.

Gou, L. de. Het Ontwerp van Constitutie van 1797. De behandeling van het Plan van Constitutie in de Nationale Vergadering. 3 dln. 's-Gravenhage, 1983-1985.

Gou, L. de. De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming. 2 dln. 's-Gravenhage, 1987-1990.

Graaff, H.H.A. de. De militair-rechterlijke organisatie en haar verband met de bevelsverhoudingen bij de landmacht, 1795-1955. 's-Gravenhage, 1957.

Greeven, J. Beredeneert Constitutioneel Woordenboek. Dordrecht, 1800.

Greeven, J. Burger Handboek, of korte schets der Algemeene Manier van Procedeeren in civiele en crimineele zaaken. Amsterdam, 1800.

Greeven, J. Het Staatsbestuur der Bataafsche Republiek in zijn wetgevende, uitvoerende en rechterlijke magt. Volgens de jongste Staatsregeling in den jaare 1801 aangenomen, en na aanleiding der reglementen en instructiën voor de geconstitueerde magten en autoriteiten kortelijk beschreven. 2 dln. Amsterdam, 1802-1803.

Groot Placcaet-Boeck der Staten Generael en der Staten van Hollandt en Zeelandt (1576-1795). Ed. C. Cau, S. van Leeuwen, J. en J.P. Scheltus en J. van der Linden. 9 dln. en register. Amsterdam, 1658-1797.

Haak, J. "Het nationaal besef bij G.K. van Hogendorp". TG, 79 (1966) 407-417.

Haastert, J. van. Justitie in Breda (1811-1838). Beschouwingen bij de correctionele vonnissen van de Rechtbank van eerste aanleg te Breda (1811-1838) en de criminele vonnissen van de Hoven van Assisen te Antwerpen (1811-1813) en 's-Hertogenbosch (1811-1838). Amsterdam, 1984.

Haga, A. "De invloed van de revolutie van 1795 op de rechterlijke organisatie in Overijssel". VMORG, 1946, 88-101.

Hall, M.C. van. Mr. Joannes van der Linden en mr. Jonas Daniël Meijer als rechtgeleerden herinnerd. Amsterdam, 1853.

Hall, M.C. van. "Bijdrage tot de regtsbedeeling in strafzaken te Amsterdam in de 18e eeuw en herinnering aan eenige regtsgeleerden die daarop invloed gehad hebben". Nieuwe Bijdragen voor Regtsgeleerdheid en Wetgeving, IV (1854) 230-250.

Halperin, J.-L. Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799). Paris, 1987.

Ham, W. van en Vriens, J., red. Historische kaart van Noord- Brabant 1795. De gebieden van de schepenbanken binnen de huidige provincie Noord-Brabant omstreeks 1795. 's-Hertogenbosch, 1980.

Hardenberg, H. Inventaris van de archieven der rechtscolleges, alleensprekende rechters en rechterlijke ambtenaren, van 1794 tot 1841 gefungeerd hebbende op het grondgebied van de tegenwoordige Nederlandsche provincie Limburg. 's-Gravenhage, 1949.

Heijnsbergen, P. van. "Het Openbaar Ministerie in zijn geschiedkundige ontwikkeling" in: K.S. van Heijnsbergen, ed. Verspreide Opstellen door mr. dr. P. van Heijnsbergen. Amsterdam, 1929.

Heringa, J.; Blok, D.P.; Buist, M.G. en Waterbolk, H.T., ed. Geschiedenis van Drenthe. Meppel, 1985.

Hermesdorf, B.H.D. Rechtsspiegel. Een rechtshistorische terugblik in de Lage Landen van het herfsttij. Nijmegen, 1980.

Hildebrand, K. Het Reglement Reformatoir in Stad en Lande in de praktijk (1749-1780). Groningen-Den Haag-Batavia, 1932.

Hingst, S.J. "Oorzaken der codificatie in Nederland". Rechtsgeleerde Bijdragen en Bijblad, II (1886/1887) 9-61.

Hogendorp, G.K. Bijdragen tot de huishouding van staat in het koninkrijk der Nederlanden, verzameld ten dienste der Staten- Generaal. 10 dln. 's-Gravenhage, 1818-1825.

Hogendorp, H. van, ed. Brieven en gedenkschriften van Gijsbert Karel van Hogendorp. 7 dln. 's-Gravenhage, 1866-1903.

Honert, J. van den. Handboek voor de burgerlijke regstvordering in het Koninkrijk der Nederlanden. Amsterdam, 1839.

Hovy, L. "Schikking in strafzaken in Holland tijdens de Republiek". NAB, 84 (1980) 413-429.

Huussen, A.H. jr. De codificatie van het Nederlandse huwelijks- recht 1795-1838. Amsterdam, 1975.

Huussen, A.H. jr. "Jurisprudentie en bureaucratie: het Hof van Friesland en zijn criminele rechtspraak in de achttiende eeuw". BMGN, 93 (1978) 241-298.

Huussen, A.H. jr. "De betekenis van codificatiegedachte en -praktijk voor de natievorming". BMGN, 104 (1989) 638-653.

Hymans, I.M. De cassatie in strafzaken volgens het Fransche en Duitsche, vergeleken met het Nederlandsche recht. Leiden, 1882.

IJsselsteijn, N.J. van. "De regtstoestand van Holland op het einde der vorige en bij den aanvang der tegenwoordige eeuw tot aan de invoering van de Fransche wetgeving". Nieuwe Bijdragen voor Regtsgeleerdheid en Wetgeving, XIV (1864) 5-45.

Imbert, J. "L'influence de la législation hospitalière française dans les départements hollandais (1810-1813)". Annales universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, I, 1 (1952) 3-24.

Instructiën voor de hooge staatscollegiën en rechtbanken der Bataafsche Republiek. Amsterdam, 1802.

Jaarboeken der Bataafsche Republiek. 13 dln. Amsterdam, 1795-1798.

Jacobs, B.C.M. Justitie en Politie in 's-Hertogenbosch vóór 1629. De bestuursorganisatie van een Brabantse stad. Assen-Maastricht, 1986.

Jaspers, A.Ph.C.M. Rechtspreken in de maatschappij. Een onderzoek naar opvattingen over plaats en functie van de rechtspraak in het Nederlandse economische, sociale en politieke bestel van het einde van de achttiende eeuw tot het begin van de twintigste eeuw. Zwolle, 1980.

Jorissen, Th., ed. Herinneringen van mr. Maurits Cornelis van Hall, 1787-1815. Amsterdam, 1867.

Jorissen, Th. "De Commissie van 22 juli 1810 te Parijs. Proces-verbaal der 5 zittingen van deze commissie ter regeling van de zaken de Unie betreffende". Bijdragen voor de Vaderlandsche Geschiedenis en Oudheden. Nieuwe Reeks, IX (1877) 65-117.

Josselin de Jong, F. de. "Representanten ter Staten Generaal 1795-1796". Jaarboek Centraal Bureau voor Genealogie, VI (1952) 111-123.

Kan, J. van. Les efforts de codification en France. Etude historique et psychologique. Paris, 1929.

Kappen, O. van. Geschiedenis der Zigeuners in Nederland; de ontwikkeling van de rechtspositie der heidens of Egyptenaren in de noordelijke Nederlanden (1420 - ± 1750). Assen, 1965.

Kemper, J.M. Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland, met eene inleiding en aanmerkingen. 2 dln. Amsterdam, 1809.

Kemper, J.M. Code organique des départemens de la Hollande. Verzameling van wetten en decreten, betrekking hebbende tot de inlijving en organisatie der Hollandsche departementen. Den Haag, 1812.

Kemper, J.M. Jaarboeken van het Fransche regt en de Fransche regtsgeleerdheid voor de Hollandsche departementen. 4 stkn. Amsterdam, 1812-1813.

Ketelaar, F.C.J. Oude zakelijke rechten., vroeger, nu en in de toekomst. Zwolle, 1978.

Ketelaar, F.C.J. "La réforme de la constitution française de l'an III. Les idées de Daunou et Merlin après Fructidor" in: Heinz Mohnhaupt, ed. Revolution, Reform, Restauration: Formen der Veränderungen von Recht und Gesellschaft. Frankfurt am Main, 1988.

Ketelaar, F.C.J. "De scheiding van politie en justitie in Groningen". Groningse Volksalmanak, 1988, 129-141.

Kluit, M.E. Cornelis Felix van Maanen, tot het herstel der onafhankelijkheid, 9 september 1769 - 6 december 1813. Groningen-Djakarta, 1954.

Knuttel, W.P.C. Catalogus van de pamflettenverzameling berustende in de Koninklijke Bibliotheek. 9 dln. 's-Gravenhage, 1899-1920.

Kocken, M.J.A.V. Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur. s.l., 1973.

Koppius, W.J. "Oost-Friesland onder het bestuur van het Konink- rijk Holland (1806-1810)". Bijdragen voor de vaderlandsche geschiedenis en oudheidkunde. 7e reeks, II (1932) 283-304.

Krom, C.C.N. "Oude rechterlijke archieven in Noord-Brabant". VROA, V (1882) 14-42.

Krom C.C.N. "Eene rechterlijke organisatie in het departement Brabant in 1802 en 1803". RM, II (1883) 216-253.

Kuile, G.J. ter. "Rechtspraak en bestuur in Overijssel ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden". VMORG, 67 (1952) 141-168; 68 (1953) 69-97.

Kunst, A.J.M. Historische ontwikkeling van het recht. 2 dln. Zwolle, 1968.

Kuyk, J. van. Bespreking van De justitieele colleges in de steden en op het platteland van Holland, 1795-1811 door A.H. Martens van Sevenhoven. Themis, 74 (1913) 517-535.

Labarre de Raillicourt, D. Louis Bonaparte, 1778-1846, Roi de Hollande, frère et père d'empereurs. Paris, 1963.

Lasonder, L.W.A.M. Bijdrage tot de geschiedenis van de Hooge Vierschaar in Zeeland. 's-Gravenhage, 1909.

Lasonder, L.W.A.M. De archieven van rechtbanken, weeskamers en notarissen, die over het tegenwoordige grondgebied der provincie Zeeland gefungeerd hebben. De Zeeuwsche eilanden, 1456-1811 (1852). 's-Gravenhage, 1914.

Leeb, I.L. The ideological origins of the Batavian Revolution. History and politics in the Dutch Republic, 1747-1800. The Hague, 1973.

Legrand, L. La révolution française en Hollande; la République Batave. Paris, 1894.

Lepointe, G. Histoire des institutions du droit public français au XIX siècle, 1789-1814. Paris, 1952.

Linden, J. van der. Verhandeling over de judicieele practijc, of form van procedeeren voor de hoven van justitie in Holland gebruikelijk. 2 dln. Leiden, 1794-1798.

Linden, J. van der. Regtsgeleerd, Practicaal en Koopmans handboek. Amsterdam, 1806.

Maanen, W.F. van, ed. Aantekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1814, gehouden door mr. C.F. van Maanen. Dordrecht, 1886.

Maanen, W.F. van, ed. Aantekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1815, gehouden door mr. C.F. van Maanen. Dordrecht, 1887.

Magnin, J.S. Geschiedkundig overzicht van de besturen, die vóór de herstelling van Nederland in 1814 elkander in Drenthe zijn opgevolgd. 3 dln. in 5 stkn; Groningen, 1838-1850.

Manen, J. Adrz. van. Voorstellen, bedenkingen en ontwerpen tot het daarstellen eener constitutie voor het Bataafsche Volk, uitgebracht in de nationale commissie, gelast tot het ontwerpen der constitutie. Den Haag, 1797.

Mansvelt, R.G. en Schöffers, I. "In de schaduw van Napoleon, 1801- 1810" in deel XI van: Algemene Geschiedenis der Nederlanden. 12 dln. Zeist, 1949-1958.

Maris, A.J. en Driessen, H. Het archief van het Hof van Gelre en Zutphen (1543-1795), het Hof van Justitie (1795-1802) en het Departementaal Gerechtshof (1802-1811). 3 dln. Arnhem, 1973-1978.

Marongiu, A. "La place du pouvoir judiciaire dans la doctrine de la séparation des pouvoirs" in: Album J. Balon. Namur, 1968.

- Martens van Sevenhoven, A.H. De justitieele colleges in de steden en op het platteland van Holland, 1795-1811. Utrecht, 1912.
- Marty, G. La distinction du fait et du droit. Essai sur le pouvoir de contrôle de la Cour de Cassation sur les juges du fait. Toulouse, 1929.
- Mecking, G.J. "Mr. Gerhard Dumbar, een verlicht historicus?" Overijsselse Historische Bijdragen; VMORG, 1985, 167-193.
- Merlin de Douai, P.A. Vues sur l'organisation constitutionnelle du pouvoir judiciaire. Paris, 1795.
- Merula, P. Synopsis praxeos civilis (...). Amsterdam, 1592.
- Meyer, A.D., ed. De leerstellingen omtrent de regterlijke magt door J.D. Meyer in 1817 geuit en uit zijn schriften herinnerd. Amsterdam, 1842.
- Meyer, J.D. Esprit, origine en progrès des institutions judiciaires des principaux pays de l' Europe. 6 dln. La Haye-Amsterdam, 1818-1823.
- Molhuysen, P.C. en Blok, P.J. Nieuw Nederlandsch Biografisch Woordenboek. 10 dln. Leiden, 1911-1937.
- Mommers, A.R.M. Brabant van generaliteitsland tot gewest. Bestuursinrichting en gezagsuitoefening in en over de landen en steden van Staats-Brabant en Bataafs Brabant, 14 september 1629-1 maart 1796. 2 dln. Utrecht-Nijmegen, 1953.
- Monté ver Loren, J.Ph. de. Geschiedenis van de wetenschap van het strafrecht en strafprocesrecht in de noordelijke Nederlanden vóór de codificatie. Amsterdam, 1956.
- Monté ver Loren, J.Ph. de en Spruit, J.E. Hoofdpijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse Omwenteling. Deventer, 1972<sup>5</sup>.
- Montesquieu, De l'Esprit des Lois. Ed. R. Derathé. 2 dln. Paris, 1973.

Moorman van Kappen, O. "Een ongeschreven hoofdstuk uit de geschiedenis van onze rechterlijke organisatie" in: Rechtspleging. Opstellen rond het thema rechterlijke organisatie, bijeengebracht ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Deventer, 1974.

Moorman van Kappen, O. "Uitwendige schets der wordingsgeschiedenis van het ontwerp-Lijfstraffelijk Wetboek 1804" in: Samenwinnige; tien opstellen over rechtsgeschiedenis, geschreven ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het interuniversitair instituut Nederlands Centrum voor Rechtshistorische Documentatie. Zwolle, 1977.

N.N. Reflexiën over 't Noord-Amerikaansch bestier van 't judicieel departement in 't civiele en crimineele, gevolgd van eenige zeer belangrijke aanmerkingen van een geacht Amsterdamsch rechtsgeleerden, betrekkelijk tot 't zelve onderwerp. Amsterdam, 1795.

N.N. Redenen voor de verwerping van het Ontwerp van Constitutie (1797). s.l., s.a.

N.N. Briefwisseling van eenige regtsgeleerden over de aanstaande Nederlandsche wetgeving. Zes afl. Leiden, 1814-1819.

N.N. Bedenkingen over de tegenwoordige staat van Nederland. s.l., 1802.

Naber, J.W.A. Overheersching en vrijwording. Haarlem, 1913.

Nieuwe Nederlandsche Jaarboeken, 1766-1798. 56 dln. Amsterdam, 1767-1799.

De Nieuwe Post van den Neder-Rhijn. 3 dln. Utrecht, 1795-1797.

Oldewelt, W.F.H. Inleiding op de inventaris der z.g. nieuwe rechterlijke archieven, berustende in 's rijksarchiefdepot in Noord-Brabant te 's-Hertogenbosch, 1811-1838. 's-Hertogenbosch, 1924.

Organisatie der rechterlijke magt (ontwerpen van 1820 en 1827, verslagen, processen-verbaal, discoursen enz. Gedrukt en geschreven). 's-Gravenhage, 1820-1829.

Overvoorde, J.C. Geschiedkundige atlas van Nederland. De rechterlijke indeeling na 1795. 's-Gravenhage, 1915.

Palmer, R.R. "Much in little: the Dutch revolution of 1795". Journal of Modern History, XXVI (1954) 15-35.

Pestel, F.W. Commentarii de republica Batava. Editio nova, recognita et auctior. Leiden, 1795.

Petit, J.L. "Joseph de Crumpipen (1737-1809), les idées d'un haut fonctionnaire et magistrat des Pays-Bas autrichiens sur la justice de son temps". TR, LIV (1986) 127-147.

Pieterman, R. De plaats van de rechter in Nederland, 1813-1920. Arnhem, 1990.

Pijman, G.J. Bijdragen tot de voornaamste gebeurtenissen, voorgevallen in de Republiek der Vereenigde Nederlanden, 1778-1807. Utrecht, 1826.

Pinto, A. de. Handleiding tot de Wet op de Regterlijke Organisatie en het beleid der Justitie. 2 dln. 's-Gravenhage, 1844.

Poelgeest, Bart van. "The influence of the American constitution on the Dutch lawyers, judged by the Dutch debate on judicial review" in: Rob Kroes en Eduard van de Bilt, ed. The US Constitution: After 200 Years. Amsterdam, 1988.

Poelgeest, L. van. "De raadsheren van de Hoge Raad van Holland, Zeeland en West-Friesland in de achttiende eeuw". BMGN, 103 (1988) 20-51.

Polak, M.V. Schets van het Amerikaansche Uniestaatsrecht. Leiden, 1946.

Polak, M.V. "De oorsprong van het toetsingsrecht ten aanzien van wetten van het Congress door het Supreme Court der Vereenigde Staten van Amerika". TR, XV (1937) 269-286.

Poll, J. van de, ed. Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten, uitgevaardigd sedert 22 january 1798 tot 10 july 1810, inzooverre zij ook, sedert

invoering der nieuwe wetgeving, in Nederland middellijk of onmiddellijk van toepassing zijn. Amsterdam, 1840.

Pols, M.S. "Het cassatieproces in Nederland". TS, X (1897) 351-378, 415-449 en XI (1898) 74-94.

De Post van den Neder-Rhijn. 13 dln. Utrecht, 1781-1787.

Pot, C.W. van der. Eerste pogingen tot staatsrechthervorming in de onderdeelen der Bataafsche Republiek. Amsterdam, 1947.

Pot, C.W. van der. Bestuurs- en rechtsinstellingen der Nederlandse provinciën. Zwolle, 1949.

Pot, C.W. van der. "Een ontwerp-staatsregeling van Gerhard Dumbar". V&MOVR, XI (1954-1958) 439-480.

Pot, C.W. van der. "De twee Dumbar's, 1680-1744, 1743-1802" in: C.N. Fehrmann, ed. Overijsselse Portretten. Zwolle, 1958.

Publicatiën van het hoogste bestuur der Bataafsche Republiek. 5 dln. 's-Gravenhage, 1802-1806.

Raa, C.M.G. ten. De oorsprong van de kantonrechter. Deventer, 1970.

Raa, C.M.G. ten. Conciliatie en Justitie. Rotterdam, 1986.

Raalte, E. van. "De ministerraad onder Lodewijk Napoleon in 1807". TG, 63 (1950), 12-37.

Ramaer, J.C. Geschiedkundige atlas van Nederland. De Fransche tijd (1795-1815). 's-Gravenhage, 1926.

Raynal, J. Histoire des institutions judiciaires. Paris, 1964.

Ribes, E. La Cour impériale de Hambourg (1811-1814). Etude sur l'organisation judiciaire pendant la domination française en Allemagne sous Napoléon Ier. Paris, 1908.

Rijpperda Wierdsma, J.V. Politie en Justitie. Een studie over Hollandschen staatsbouw tijdens de Republiek. Zwolle, 1937.

Rocquain, F. Napoléon Ier et le roi Louis, d'après les documents conservés aux Archives Nationales. Paris, 1875.

Roels, J. "Aux sources historiques des fondements du pouvoir judiciaire, l'Assemblée constituante française de 1789-1791". TR, XLIII (1975) 45-57.

Rogge, C. Tafereel van de geschiedenis der jongste omwenteling in de Vereenigde Nederlanden. Amsterdam, 1796.

Rogge, C. Geschiedenis der Staatsregeling voor het Bataafsche Volk. Amsterdam, 1799.

Rollin Couquerque, L.M. "Te ver doorgevoerde reorganisatie". RM Themis, 1941, 312-362.

Rollin Couquerque, L.M. "Hollands rechtspraak in strafzaken ten tijde van de Republiek der Vereenigde Nederlanden" in: Historische opstellen aangeboden aan J. Huizinga. Haarlem, 1948.

Rondonneau, L. Collection des lois françaises... déclarées exécutoires dans les departemens de la Hollande. 6 dln. Paris, 1811.

Rousseau, J.J. Het maatschappelijk verdrag; of, beginselen der staatsinrichting. Inleiding van G. van Roermund. Tilburg, 1988.

Ruller, S. van. Genade voor recht. Gratieverlening aan ter dood veroordeelden in Nederland, 1806-1870. Amsterdam, 1987.

Rutgers, G.R. "De verplichte procesvertegenwoordiging. Een onderzoek naar de verplichte procesvertegenwoordiging in het burgerlijk geding in Nederland in de periode 1795-1838". TR, XLVII (1979) 129-163.

Savornin Lohman, B.C. de. De bestuursinrichting van gewest, stad en platteland van Utrecht gedurende de Bataafsche Republiek. Utrecht, 1910.

Schama, S. Patriots and Liberators. Revolution in the Netherlands, 1780-1813. New York, 1977.

Schimmelpenninck, G. Rutger Jan Schimmelpenninck en eenige gebeurtenissen van zijnen tijd. 's-Gravenhage, 1845.

Schnapper, B. "Le jury français aux XIX et XXème siècles" in: A. Padoa Schioppa, ed. The Trial Jury in England, France, Germany, 1700-1900 (Comparative Studies in Continental and Anglo-American Legal History - Vergleichende Untersuchungen zur kontinentaleuropäischen und anglo-amerikanischen Rechtsgeschichte, Bd. 4). Berlin, 1987.

Schorer, W. Vertoog over de ongerijmdheid van het zamenstel onzer hedendaagsche regtsgeleerdheid en praktijk. Middelburg-Amsterdam, 1777.

Schulte Nordholt, J.W. Voorbeeld in de verte. De invloed van de Amerikaanse Revolutie in Nederland. Baarn, 1979.

Schutte, O. De Orde van de Unie. Zutphen, 1985.

Sickenga, J. Het Hof van Friesland gedurende de zeventiende eeuw. Leiden, 1869.

Sillem, J.A. De politieke en staathuishoudkundige werkzaamheid van Isaac Jan Alexander Gogel. Amsterdam, 1864.

Simons, C.H.F. Marine Justitie. Assen, 1974.

Smidt, J.Th. de. Codificatie-perikelen. Deventer, 1966.

Smidt, J.Th. de, ed. Ontwerp- Burgerlijk Wetboek 1807/1808 van Joannes van der Linden. Amsterdam, 1967.

[Spiegel, L.P. van de.] Gedagten over het samenstel onzer hedendaagsche burgerlijke rechtsgeleerdheid. 's-Gravenhage, 1777.

Spijkers, A.P.A.M. "De indeling van het rechtsgebied van de tegenwoordige provincie Noord-Brabant in kantons". Varia Historica Brabantica, IX (1980) 137-176.

Staatsregeling voor de Bataafsche Republiek en reglementen voor de bijzondere departementen. Amsterdam, 1802.

Stouten, J. Willem Anthonie Ockerse (1760-1826). Leven en werk. Amsterdam-Maarssen, 1982.

Struycken, A.H.H. "Hooge Raad en Hof". Die Haghe, II (1905) 202-224.

Tegenwoordige Staat der Vereenigde Nederlanden. 22 dln. Amsterdam, 1738-1803.

Tellegen, B.H.D. De wedergeboorte van Nederland. 2e dr. door H.T. Colenbrander. Groningen, 1913.

Thorbecke, J.R. Aantekening op de Grondwet. 2 dln. Amsterdam, 1843.

Thorbecke, J.R. Historische schetsen. 's-Gravenhage, 1872<sup>2</sup>.

Thorbecke, J.R. "Schets eener geschiedenis der provinciaal-burgerlijke wetgeving in de Republiek der Vereenigde Nederlanden" in: Historische schetsen. 's-Gravenhage, 1872<sup>2</sup>.

Tuinstra, Tj. " "De regtbank van simpele policie", 1811-1838. Een onderzoek in de archieven van de vrederechters van Almelo, Ootmarsum, Oldenzaal en Deventer in het Rijksarchief in Overijssel". Niet uitgegeven doctoraal-scriptie Vrije Universiteit Amsterdam, juridische faculteit, 1986.

Unger, W.S. De archieven der gewestelijke besturen van Zeeland, 1799-1810. 's-Gravenhage, 1956.

Veegens, D.J. Cassatie in burgerlijke zaken. 's-Gravenhage, 1959.

Verdam, P.J. "Franse civiele cassatie in Noord-Nederlandse zaken (1810-1815)". TR, XXXIX (1971) 553-574.

Verhagen, D.R.C. L'influence de la révolution française sur la première constitution hollandaise du 23 avril 1798. Utrecht, 1949.

Verzameling van wetten van Zijne Majesteit den Koning van Holland, mitsgaders publicatiën, decreten, besluiten en notificatiën van hoogstdezelfs ministers. 8 dln. Amsterdam, 1809-1810.

[Vitringa, L.J.] De eer der Hollandsche natie, en van hare wetgevers, rechters en rechtsgeleerden, met een zeedige, dog naar den aard der belediging geschikte vrijmoedigheid verdedigd, tegen het vertoog over de ongerijmdheid van het zamenstel onser hedendaagsche regstgeleerdheid en practijck van mr. Willem Schorer (...) door eenen jongen practizijn. 's-Gravenhage, 1777.

Vitringa, C.L. Gedenkschrift. 4 dln. Arnhem, 1857-1864.

Vreede, G.W. Bijdragen tot de geschiedenis der omwenteling van 1795-1798. 2 dln. Amsterdam, 1847-1851.

Vries, Th. de. Rutger Jan Schimmelpenninck. 's-Gravenhage, 1941.

Vries, W. de. Rechterlijke instellingen in Gelderland. Arnhem, 1970.

Vries, O. "Geschapen tot ieders nut. Een verkennend onderzoek naar de Noordnederlandse ambtenaar in de tijd van het Ancien Régime". TG, 90 (1977) 328-349.

Vrijland, C.W.D. De rechtbank te Haarlem. Haarlem, 1969.

Vrijland, C.W.D. Gerecht in klein bestek. Het kantongerecht te Haarlem en zijn voorgangers. Haarlem, 1974.

Vrugt, M. van der. De Criminele Ordonnantiën van 1570. Enkele beschouwingen over de eerste strafrechtcodificatie in de Nederlanden. Zutphen, 1978.

Wagner, W.J. The federal states and their judiciary. 's-Gravenhage, 1959.

Warlomont, R. "Les idées modernes de Joseph II sur l'organisation judiciaire dans les Pays-Bas autrichiens". TR, XXVII (1959) 269-289.

Weel, A.J. van. De incorporatie van Culemborg in de Bataafse Republiek. Zutphen, 1977.

Wertheim, W.F. en Wertheim - Gijse Weenink, A.H., ed. Aan het Volk van Nederland. Het democratisch manifest van Joan Derk van der Capellen tot den Pol, 1781. Weesp, 1981.

Wetten en decreten betreffende de organisatie der keizerlijke hoven en rechtbanken in het Fransch keizerrijk en de behandeling der zaken bij dezelve. Amsterdam, 1811.

Wetboek op de Regterlijke instellingen en Regtspleging in het Koninkrijk Holland. Den Haag, 1809.

Wichers, L. De regeering van Koning Lodewijk Napoleon, 1806-1810. Utrecht, 1892.

Wichers, L. "De liquidatie van het Koninkrijk Holland". TG, 7 (1892) 1-16, 99-119.

Wielant, P. Practijcke Civile (...) Antwerpen, 1573. Ed. Eg.I. Strubbe. Amsterdam, 1968.

Winkel, H. Le problème de la jurisdiction suprême. Leiden, 1934.

Wit, C.H.E. de. Het ontstaan van het moderne Nederland, 1780-1848 en zijn geschiedschrijving. Oirsbeek, 1978.

Wit, C.H.E. de. De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland, 1780-1848. Kritisch onderzoek van een historisch beeld en herwaardering van een periode. Heerlen, 1965.

Wouters, P. "Over de deelneming van leeken en jury in het Nederlandsch strafproces vóór 1813, en meeningen in Nederland omtrent die instelling". Rechtskundig Tijdschrift, X (1909) 277-303.

Zeylemaker, Jb. Geschiedenis van de wetenschap van het burgerlijk procesrecht (praktijkrecht) in Nederland van de aanvang tot 1813. Amsterdam, 1952.

Zwaardemaker, A.F. "De inter-jurisdictioneele verhoudingen in het strafrecht van de Republiek der Vereenigde Nederlanden". TS, XLIX (1939) 221-267.